



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

St.meld. nr. 17

(2000-2001)

St.meld. nr. 17

Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg

Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet av 15. desember 2000, godkjend i statsråd same dagen.

Ord og uttrykk

Nedanfor er det gjort greie for kva som er lagt i sentrale ord og uttrykk som blir brukte i meldinga. Somme ord er forklarte med definisjonar som byggjer på lovverk o.l. Andre ord er forklarte med utgangspunkt i korleis dei til vanleg blir brukte i dette og andre offentlege dokument. Nokre ord har vi freista å gi eit nytt innhald, i tråd med forslag til ny politikk.

Arbeids- og opphaldsløyve Utlendingar som ønskjer å bu eller ta seg arbeid i Noreg, må søkje utlendingsstyresmaktene om løyve. Arbeids- eller opphaldsløyve kan givast dersom vilkåra gitt i samband med regulering av innvandring til Noreg i utlendingslova og utlendingsforskrifta, er oppfylte. Personar over 15 år som etter utlendingslova har rett til arbeidsløyve, får slikt løyve ved første gongs vedtak, uavhengig av om dei har planar om å ta seg arbeid og har eit konkret tilbod om arbeid. Når det gjeld borgarar frå EØS-området, sjå Opphaldsløyve.

Asyl Fristad for personar med behov for vern mot forfølgning på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i ei spesiell sosial gruppe eller politisk oppfatning. Etter Verdserklæringa om menneskerettane frå 1948, art. 14.1, har alle som blir forfølgde, rett til å søkje og ta imot asyl i eit anna land. Omgrepet «asyl» blir ikkje nytta i FNs flyktningkonvensjon. Etter den norske utlendingslova har den som fyller vilkåra for flyktningstatus etter denne konvensjonen, rett til asyl i Noreg.

Asylsøkkjar Person som på eiga hand ber styresmaktene om vern og om å bli godkjend som flyktning. Personen blir kalla asylsøkkjar fram til søknaden er endeleg avgjort.

Bortvising Vedtak om å nekte utlendingar tilgjenge til Noreg eller påby utlendingar å forlate landet. Vedtaket er ikkje til hinder for seinare innreise. Bortvising må ikkje forvekslast med utvising eller uttransportering frå riket etter avslag på søknad.

Busetjing i kommune Flytting til ein kommune, anten frå eit statleg mottak eller direkte til kommunen gjennom eit organisert uttak i samarbeid med Høgkommissæren for flyktningar. Flytting skjer anten på eiga hand eller etter avtale mellom Utlendingsdirektoratet (UDI) og kommunen.

Busetjingsløyve Slikt løyve kan givast til personar som har vore i Noreg i tre år med gyldig opphalds- eller arbeidsløyve som dannar grunnlag for busetjingsløyve. Løyvet er ikkje avgrensa i tid, og det gir rett til varig opphald i Noreg og generelt løyve til å ta seg arbeid i Noreg. Det gir òg utvida vern mot bortvising og utvising. Eit busetjingsløyve fell som hovudregel bort ved samanhengande opphald i utlandet som varer i meir enn to år.

Einsleg mindreårig Asylsøkjjar, flyktning eller person med opphald på humanitært grunnlag som er under 18 år og utan foreldre eller andre med foreldreansvar i Noreg.

Flyktning I juridisk forstand femner omgrepet «flyktning» om overføringsflyktningar og asylsøkjjarar som har fått asyl. Definisjonen av omgrepet «flyktning» i utlendingslova er den same som er nytta i FNs flyktningkonvensjon: «... enhver person som [...] på grunn av at han med rette frykter for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, befinner seg utenfor det land han er borger av, og er ute av stand til, eller, på grunn av slik frykt, er uvillig til å påberope seg dette lands beskyttelse; eller som er statsløs og på grunn av slike begivenheter befinner seg utenfor det land hvor han har sin vanlige bopel, og som er ute av stand til eller, på grunn av slik frykt, er uvillig til, å vende tilbake dit.» I daglegtale blir omgrepet brukt om ein person på flukt, til dømes på grunn av, brot på menneskerettar, væpna konflikt, ustabilitet eller miljøkatastrofar. I samband med flyktningarbeid i Noreg blir omgrepet «flyktning» brukt om overføringsflyktningar og asylsøkjjarar som har fått asyl eller opphald på humanitært grunnlag. I meldinga blir omgrepet «flyktning» nytta i vid tyding. Flyktningar er såleis både personar som har fått asyl, og personar som har fått individuelt opphaldsløyve på humanitært grunnlag. Den sistnemnde gruppa gjeld både dei som har fått løyve som kan fornyast, og dei som har fått tidsavgrensa løyve som ikkje kan fornyast. Omgrepet flyktning omfattar dessutan personar som har fått mellombels vern. Det har ingenting å seie korleis personane kom til Noreg, om dei har kome som asylsøkjjarar, overføringsflyktningar eller gjennom familiesameining.

Flyktningkonvensjonen FNs flyktningkonvensjon av 1951, av mange også kalla Genèvekonvensjonen, er den viktigaste internasjo-

nale avtalen som er utforma med sikte på å gi flyktningar vern mot forfølgning. Flyktningkonvensjonen er nærmare omtalt i kap. 3.

- Flyktningpolitikk** Flyktningpolitikk omfattar mål, regelverk og tiltak i arbeidet for å førebyggje og løyse flyktningproblem og hjelpe flyktningar, både internasjonalt og nasjonalt. Flyktningpolitiske verkemiddel er mellom anna førebyggjande verksemd, nødhjelp, asyl/vern, gjenbusetjing og tilbakevendingstiltak. Denne meldinga har hovudfokus på den innanlandske flyktningpolitikken, som dreier seg om behandling av asylsøknader, mottak av asylsøkjara og eventuell busetjing og integrering i Noreg av personar som får opphaldsløyve etter å ha søkt asyl.
- Gjenbusetjing** Overføring av flyktningar frå første asylland for busetjing i eit anna land, vanlegvis i samarbeid med UNHCR, jf. forklaringa av «overføringsflyktningar» nedanfor.
- Grunnleggjande kvalifisering** Grunnleggjande kvalifisering blir nytta i meldinga om den tileigninga av informasjon og kunnskap som gjer nykomne i stand til å delta i samfunnslivet og fungere i ordinært arbeid eller gjere seg nytte av det ordinære utdannings- og kvalifiseringssystemet.
- Individuelt vern** Som hovudregel blir asyl og løyve til opphald på humanitært grunnlag gitt etter ei individuell vurdering av asylsøknaden. I tilfelle der det er bestemt at personar frå visse område skal givast vern på kollektivt grunnlag, får alle mellombels opphaldsløyve utan at det skjer ei individuell vurdering.
- Innvandrar** Person fødd i utlandet, fast busett i Noreg, som har foreldre som begge er fødte i utlandet. Omgrepet innvandrar blir ofte nytta som ei fellesnemning for personar med utanlandsk bakgrunn som er varig busette i Noreg, utan omsyn til kva den opphavlege årsaka til innvandringa var, det vil seie inkludert personar med flyktningbakgrunn. Denne meldinga vil i hovudsak vere avgrensa til å omfatte flyktningar.
- Innvandringspolitikk** Innvandringspolitikk i vid meining omfattar målsetjingar, regelverk og tiltak som gjeld innvandring og innvandrarar. Politikken har desse hovuddelane: regulering og kontroll av innvandring og utlendingar sitt opphald i riket (utlendingspolitikk), tiltak retta mot ulike

grupper av innvandrarak og utlendingar som oppheld seg i Noreg, og tiltak for å skape gode forhold mellom innvandrarak og befolkninga elles. Den innanlandske flyktningspolitikken er ein del av innvandringspolitikken.

Integrering

Inkludering av individ eller av grupper (som minoritetar) på like vilkår i samfunnet, i ein organisasjon eller på ulike samfunnsområde (som utdanningssystemet, arbeidslivet eller bustadmarknaden). I omgrepet ligg det at det må vere ei gjensidig tilpassing mellom gruppene i samfunnet.

Internasjonal migrasjon Nemning på ein situasjon der individ eller folkegrupper er på vandring og kryssar landegrensar. Internasjonal migrasjon omfattar både innvandring og utvandring. Migrasjon har ofte samansette årsaker og kan vere meir eller mindre prega av fri vilje eller av tvang.

Introduksjonsprogram Eit introduksjonsprogram er eit heilskapleg tilbod om grunnleggjande kvalifisering for nykomne flyktningar innanfor ein avgrensa tidsperiode. Målet med programmet er å leggje til rette for at nykomne flyktningar skal kunne delta aktivt i samfunnslivet og fungere i ordinært arbeid eller nytte det ordinære utdannings- og kvalifiseringssystemet.

Kollektivt vern

Mellombels arbeids- eller opphaldsløyve kan givast til personar i ein massefluktsituasjon på kollektivt grunnlag, det vil seie etter ei gruppevurdering. Eventuelle søknader om asyl kan liggje på vent i opptil tre år før dei blir underkasta ei individuell behandling. Slike løyve dannar ikkje grunnlag for busetjingsløyve dei første tre åra.

Løyve til familie- sameining Arbeids- og opphaldsløyve som blir gitt til nære familiemedlemmer av norsk eller nordisk borgar busett i riket, eller av utanlandsk statsborgar med opphaldsløyve i Noreg. Nær familie er i denne samanhangen mellom andre ektefelle, sambuar og barn under 18 år.

Masseflukt

Situasjon der sær mange menneske flyktar frå eit land eller eit avgrensa område til andre land eller område på grunn av brot på menneskerettar, væpna konflikt, naturkatastrofar eller liknande som skaper ein generell

utrygg eller livstrugande situasjon i landet/området, for befolkninga generelt eller for spesielt utsette grupper.

Minoritetsspråklege Omgrepet blir nytta generelt om alle i Noreg som ikkje har norsk som morsmål. I samband med ein del statlege tilskotsordningar for språkopplæring blir ikkje personar som har samisk, dansk eller svensk som morsmål, rekna som minoritetsspråklege.

Opphald på humanitært grunnlag Eit løyve som blir gitt til asylsøkjjarar som ikkje fyller krava til å få asyl. Vedkomande kan anten ha ein flyktningliknande bakgrunn, eller det kan vere andre sterke menneskelege omsyn som blir tilagde vekt. Det kan òg vere at søkjaren er særskilt knytt til Noreg.

Overføringsflyktning Omgrepet blir brukt i utlendingslova om flyktningar som får kome til Noreg gjennom eit organisert uttak, vanlegvis i samarbeid med FNs høgkommissær for flyktningar (UNHCR). Etter forslag frå regjeringa fastset Stortinget gjennom budsjettbehandlinga årleg ein kvote for kor mange overføringsflyktningar Noreg skal ta imot. Omgrepet «kvoteflyktning» er òg mykje brukt.

Statleg mottak Bustad for asylsøkjjarar medan dei ventar på behandling av asylsøknaden. Etter endeleg vedtak i saka blir dei normalt buande endå ein periode i statleg mottak før busetjing eller utreise. Dei som bur i eit statleg mottak, får hjelp til å skaffe seg det mest nødvendige av mat og klede, og dei har ein del plikter og tilbod. Mottaka held ein nøktern standard.

Tilbakevending Omgrepet blir nytta om flyktningar og andre som har fått opphald som følgje av ein søknad om asyl, og som frivillig vender tilbake til heimlandet. Tilbakevending kan skje på eige initiativ eller vere organisert av styresmaktene. Tilbakevendinga kan gå føre seg med eller utan offentleg stønad og annan aktiv stimulans eller tilrettelegging.

Transittmottak Mellombels bustad for asylsøkjjarar fram til dei er intervjuet om asylsøknaden og har vore igjennom ei helseundersøking.

Trygg retur («non refoulement») Nemning på det forbodet mot retur som er omtalt i flyktningkonvensjonen artikkel 33. Prinsippet inneber eit eksplisitt forbod mot å returnere ein person til eit område der vedkomande kan frykte forfølgning

som kan føre til at han eller ho ville blitt godkjend som flyktning, eller ikkje vil vere trygg mot å bli send vidare til eit slikt område.

Utlending

Utanlandsk statsborgar som oppheld seg i Noreg, uavhengig av årsaka til opphaldet eller kor lenge det varer.

Uttransportering

Utlendingar som ikkje får opphaldsløyve i Noreg, plikter å forlate landet frivillig. Dersom utlendingen nektar å forlate Noreg frivillig, kan politiet føre vedkommande ut av landet. Utlendingar har plikt til å dekkje utgifene ved si eiga utreise. I praksis er det likevel slik at staten dekkjer dei aller fleste utgiftene ved uttransportering frå Noreg.

Utvising

Vedtak som inneber at ein utlending må reise ut av landet og berre kan kome tilbake dersom spesielle vilkår er oppfylte (forbod mot innreise). Utvisinga kan gjerast varig, eller ho kan gjelde for ei viss tid.

Vern

I flyktnings samanheng er dette omgrepet grunnlaget for engasjementet til det internasjonale samfunnet og plikta til å hjelpe menneske som er forfølgde og utsette for overgrep. Dei prinsippa som gjeld på dette området, er slått fast i Verdserklæringa om menneskerettane, artikkel 13 og 14, og i FNs flyktningkonvensjon frå 1951. Vern av flyktningar vil ofte vere avgrensa til fysisk vern mot ytre farar, tak over hovudet, mat, elementær medisinsk behandling osv. Vernet kan òg givast eit meir omfattande innhald, som til dømes flyktningmottak i land som Noreg.

Visum

Løyve til å reise inn i landet. Utanlandske borgarar som ønskjer å reise til Noreg, skal som hovudregel søkje om slikt løyve ved nærmaste norske utanriksstasjon. Det må liggje føre eit positivt svar på søknaden før innreise til Noreg. Noreg har avtalar om fritak frå visumplikta med ei rad land. Statsborgarar frå desse landa treng ikkje visum.

Forkortingar på sentrale organ og instrument på det flyktningpolitiske området

CAHAR	Europarådet sin ekspertkomité for rettslege aspekt ved territorielt asyl, flyktningar og statsløse personar
CDMG	Europarådet sin komité for migrasjon
EU	Den europeiske unionen
IGC	Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (Dei mellomstatlege konsultasjonane om asyl-, flyktning- og migrasjonspolitik i Europa, Nord-Amerika og Australia)
IOM	International Organization for Migration (Den internasjonale organisasjonen for migrasjon) /A>
NSHF	Nordisk samrådsgruppe på høgt nivå for flyktningspørsmål
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (FNs høgkommissær for flyktningar)

1 Bakgrunn

Dei siste åra har talet på asylsøkjalar og flyktningar som har kome til Noreg variert mykje. I 1999 kom det heile 10 160 asylsøkjalar til landet. I tillegg tok Noreg imot om lag 6 000 evakuerte flyktningar frå Kosovo som fekk kollektivt vern i eitt år. Til samanlikning søkte mellom 1 460 og 2 270 personar årleg om asyl i Noreg i perioden frå 1995 til 1997, medan talet auka til over 8 500 asylsøkjalar i 1998. Desse raske endringane har sett systemet for mottak av asylsøkjalar og flyktningar på prøve.

Vi har i dag ein situasjon med lange ventetider i samband med behandling av søknader om asyl, og busetjing i ein kommune for dei som får opphald i Noreg. Mange asylsøkjalar og flyktningar har derfor hatt langvarige opphald i mottak. I tillegg er vi langt frå målet om at flyktningar raskast mogleg skal bli sjølvhjelppte og kome i arbeid. Statistikk viser at flyktningar har lågare inntekter enn folk elles og er overrepresenterte blant mottakarar av sosialstønad. Arbeidsløysa blant flyktningar er òg høgare enn blant folk elles i Noreg.

I samband med behandlinga av St. prp. nr. 1 (1999-2000) vedtok Stortinget å oppmode regjeringa om å gå igjennom og evaluere asyl-, innvandrings- og integreringspolitikken. Evalueringa skulle ha hovudfokus på flaskehalsar i behandlinga av asylsaker og i arbeidet med busetjing i kommunane. I tillegg bad Stortinget om at gjennomgangen skulle omfatte dei kompensasjonsordningane som eksisterer for asylmottak, for busetjing, for norskopplæring for vaksne og for einslege mindreårige asylsøkjalar. På bakgrunn av den situasjonen vi har i dag, og Stortinget sitt vedtak, legg Regjeringa no fram ei melding om prinsippa for behandling av asylsøknader, busetjing av flyktningar i kommunane, og tilskots- og finansieringsordningar for kommunane sitt arbeid, med eit særskilt fokus på einslege mindreårige. Ettersom mange asylsøkjalar og flyktningar har fått lange opphald i mottak, tek meldinga og for seg tilbodet i mottak. Meldinga tek derfor òg for seg tilbodet i mottak. Tolk står sentralt på alle områda, og er òg eit tema i meldinga.

Utfordringane etter busetjing er mange. Det viktigaste er at dei nykomne flyktningane raskast mogleg blir sjølvhjelppte – både økonomisk og slik at dei kan delta aktivt i samfunnet på lik linje med folk elles. I denne meldinga legg Regjeringa derfor òg fram forslag til eit heilskapeleg tilbod om grunnleggjande kvalifisering.

Når det gjeld den generelle innvandrings- og integreringspolitikken elles, vil Regjeringa vise til Stortingsmelding nr. 17 (1996-1997) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* som tek for seg det langsiktige arbeidet med integrering og likestilling mellom innvandrarar og nordmenn, uavhengig av kva den opphavlege årsaka til innvandringa var. Meldinga fekk brei tilslutning i Stortinget og er framleis Regjeringa si politikk.

Situasjonen i dag tilseier likevel at vi står overfor utfordringar også når det gjeld denne politikken. Rasisme og diskriminering går føre seg på mange område i samfunnet og på mange ulike nivå. Ei vesentleg utfordring er å bygge ned barrierar på arbeidsmarknaden og på bustadmarknaden. Det er òg behov for auka innsats med sikte på å skape gode oppvekstvilkår i Noreg for

ungdom med innvandrarakgrunn. Tiltak for å førebyggje og hindre til dømes vald mot kvinner og gjengkriminalitet må prioriterast. Denne meldinga, som er avgrensa til å gjelde nykomne flyktningar tek ikkje for seg desse problemstillingane. Dette er felt der det er behov for ei vidare utvikling av politikken. Regjeringa vil arbeide vidare med det.

Regulering av arbeidsinnvandringa har vore eit omdiskutert tema den siste tida. Regjeringa arbeider stadig med problemstillingar knytt til dette. Arbeidskraftbehovet i Noreg og rekruttering av arbeidskraft frå utlandet er likevel ikkje tema i denne meldinga, ettersom behovet for arbeidskraft i Noreg ikkje gir grunnlag for å få asyl eller opphald på humanitært grunnlag.

I tråd med Stortinget sitt vedtak set denne meldinga søkjelys på den inn-landske asyl- og flyktningpolitikken. Prinsippet om ein heilskapleg flyktningpolitikk ligg fast, slik det er skissert i Stortingsmelding nr. 17 (1994-95) *Om flyktningpolitikken*. Ein heilskapleg flyktningpolitikk inneber mellom anna at ein skal sjå den innsatsen Noreg gjer utanlands og innanlands i samanheng. Tilbakevending blir framheva som normalt den beste løysinga på eit flyktningproblem, òg for flyktningar som har fått vern i Noreg. Regjeringa vil derfor omtale tilbakevending i denne meldinga.

Meldinga som no blir lagt fram må òg sjåast i samanheng med Stortingsmelding nr. 21 (1999-2000) *Menneskeverd i sentrum. Handlingsplan for menneskerettigheter*. Handlingsplanen slår fast at på det nasjonale plan har asylsøkjjarar i all hovudsak det same vernet etter menneskerettane som andre individ. Planen har ei rekkje tiltak som gjeld rettstryggleiken for asylsøkjjarar og flyktningar, og tiltak som særleg gjeld situasjonen for einslege mindreårige asylsøkjjarar.

2 Hovudbodskap og tiltak

2.1 Internasjonale forhold

Forfølging på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemsskap i ei spesiell sosial gruppe eller politisk oppfatning, gjer at menneske flyktar frå heimlandet sitt. Andre årsaker kan vere væpna konflikt, ustabilitet eller fattigdom. Flyktningssituasjonar er internasjonale fenomen. Enkeltland kan ikkje aleine finne fullgode løysingar. Forpliktande internasjonalt samarbeid og internasjonal samordning er heilt nødvendig for å møte dei utfordringane flyktningstraumane representerer. I utforminga av norsk flyktningpolitikk er derfor arbeidet i dei sentrale mellomstatlege samarbeidsfora av stor verdi. Det internasjonale samarbeidet har òg ført til samordna tiltak og harmonisert praksis. Regjeringa ser positivt på at mange land tek eit felles ansvar for å førebyggje og finne løysingar på flyktningsspørsmål.

Kapittel 3 gir ein kort omtale av konvensjonar og avtalar som regulerer asyl- og flyktningsspørsmål og som Noreg har ratifisert. Den viktigaste internasjonale avtalen som er utforma for å sikre dei behov for vern som flyktningar har, er FNs flyktningkonvensjon frå 1951. Noreg tek del i ei rekkje internasjonale fora for samarbeid. Samarbeidet med Høgkommissæren for flyktningar står heilt sentralt. I tillegg er det nordiske og det europeiske samarbeidet viktig. Mellom anna gir det kunnskap om dei erfaringar som andre land har gjort, samstundes som det kan medverke til betre løysingar i vårt eige land. I kapittel 3 er det òg gitt ein kort omtale av hovudtrekka i asyl- og flyktningpolitikken i Danmark og Sverige. I tillegg blir det gitt ein presentasjon av politikken i Nederland, som står overfor langt større utfordringar enn Noreg når det gjeld talet på asylsøkjjarar, og USA, der frivillige organisasjonar spelar ei heilt sentral rolle i flyktningarbeidet.

2.2 Asylsaksbehandling

Den situasjonen vi har hatt dei siste åra, med lange ventetider på behandling av asylsøknader, har i hovudsak samband med ein auke i talet på asylsøkjjarar, etterskot i politiet sitt arbeid med å gjennomføre asylintervju og manglande kapasitet i Utlendingsdirektoratet (UDI). Det er fleire årsaker til at saksbehandlingstida er lang. Asylsakene er ofte innfløkte, og krev samansette vurderingar. Identiteten og reiseruta til asylsøkjaren kan vere uklar. Det tek ofte lang tid å undersøkje slike saker, mellom anna fordi ein må hente inn opplysningar frå andre land før ein kan gjere vedtak.

Det er heller ikkje mogleg å vite på førehand kor mange som kjem til å søkje asyl i Noreg. Slik rutine for løyvingar over statsbudsjettet er lagde opp i dag, tek det noko tid frå ein eventuell auke i talet på asylsøkjjarar, til det blir gitt ekstra løyving. Deretter må ein lyse ut stillingar og gi personalet ei forsvarleg opplæring. Samla sett fører dette til at det kan gå opp til eitt år før bemaninga er auka i tråd med tilstrøyminga av asylsøkjjarar. I ein situasjon der det

kjem mange asylsøkjjarar, fører det til at styresmaktene blir liggjande etter i behandlinga av søknadene.

Ei anna viktig årsak til den lange saksbehandlingstida er at mange asylsøkjjarar som får endeleg avslag, ikkje reiser frå landet frivillig. I staden prøver mange å få gjort om det endelege vedtaket i håp om å få opphald på humanitært grunnlag, til dømes fordi dei har vore her lenge. Det fører til mykje unødige ressursbruk, idet den tida som skulle gått med til å behandle nye saker, må nyttast til å arbeide med saker som er avgjort. I tillegg er det eit problem at enkelte land nektar eller er lite villige til å ta imot eigne borgarar som ikkje sjølve vil reise heim, jf. St. meld. nr. 6 (2000-2001) *Om utlendingssaker- tilbakemeldinger til Stortinget*, der dette spørsmålet er drøfta nærmare.

I år er det gjort større endringar på asylsaksfeltet. UDI har det siste året tilsett langt fleire saksbehandlarar. I tillegg er direktoratet no omorganisert slik at arbeidet med asylsaker blir prioritert. Det er mellom anna oppretta eigne organisatoriske einingar for behandling av asylsaker. Meininga er at desse asyleiningane raskt skal kunne få tilført personale frå andre saksområde når det er behov for det.

01.07.2000 overtok UDI ansvaret frå politiet for å intervjuje asylsøkjjarar om deira motiv for å søkje asyl. Endringa vil medverke til auka rettstryggleik, mellom anna fordi saksbehandlarar i UDI har god kjennskap til situasjonen i asylsøkjaren sitt heimland, og fordi same person intervjuar og innstiller til vedtak i saka. Regjeringa reknar med at den nye ordninga òg vil medverke til kortare saksbehandlingstid fordi saka i større grad blir behandla av ein instans. I tillegg fyller asylsøkjjarar no ut ei eigenerklæring så raskt som mogleg etter at dei har kome til landet. Erklæringa skal skrivast på deira eige morsmål, og søkjaren skal med eigne ord gjere greie for kvifor dei søker asyl og korleis dei kom seg til Noreg. Det er eit mål at kvinnelege asylsøkjjarar i størst mogleg grad skal intervjuast av kvinnelege saksbehandlarar, og viss mogleg med kvinneleg tolk. Vidare skal det haldast ein samtale med barn som kjem i lag med foreldra sine, med mindre det er klart unødvendig eller foreldra set seg i mot det.

Frå 01.07.2000 er det òg innført nye rutinar som skal sikre ei hurtigbehandling av visse typar asylsaker. Dette gjeld til dømes saker der asylsøkjjar kjem frå bestemte land og søknaden er klart grunnlaus. Saker til kriminelle asylsøkjjarar skal òg prioriterast i alle ledd så langt det er mogleg og forsvarleg. Regjeringa har vidare endra retningslinjene for å behandle oppmodingar om å gjere om eit vedtak. Slike oppmodingar blir berre behandla dersom særskilde vilkår er oppfylte.

Det blir no arbeidd for fullt med å opprette ei uavhengig klagenemnd for asyl- og andre utlendingssaker. Utlendingsnemnda skal opprettast 01.01.2001 og blir eit domstolliknande og uavhengig klageorgan. Målet med omlegginga er først og fremst å styrkje rettstryggleiken til asylsøkjjarar og å auke tilliten til saksbehandlinga. Asylsøkjjarar som klagar på vedtak frå UDI om avslag på søknaden, skal derfor som hovudregel få møte personleg for ei nemnd før endeleg vedtak blir gjort.

Den tidlegare vedtekne ordninga inneber at mange saker vil bli avgjort av ei nemnd med ein nemndleiar og fire lekmedlemmer. Dette ville blitt meir ressurskrevjande enn det som er nødvendig for å fremme siktemålet med Utlen-

dingsnemnda. Regjeringa legg stor vekt på at saksbehandlingstidene skal bli kortare, og har derfor foreslått å forenkle behandlinga av klagesakene i Utlendingsnemnda, utan å svekkje rettstryggleiken eller nemnda som eit uavhengig og domstolliknande organ. Forslaget er lagt fram for Stortinget som ei eiga sak.

Regjeringa vil:

- setje nye mål for behandlinga av asylsaker, jf. St. prp. nr. 1 (2000-2001). Med dei nye måla skal UDI gjere vedtak innan 5 veker i asylsaker der det ikkje er nødvendig med tilleggsinformasjon. Utlendingsnemnda skal gjere vedtak i slike saker innan 16 veker. Instansane får lengre tid på seg i saker der det er nødvendig med tilleggsinformasjon.
- prioritere behandlinga av asylsaker framfor andre saker på utlendingsfeltet.
- ha fokus på kjønnsbasert forfølgning.
- leggje til rette for at barn som kjem i følgje med foreldre som søker om asyl, også kan bli intervjuet.
- føre vidare samarbeidet med andre land i høve til dei land som nektar å ta imot eigne borgarar som blir sende heim med tvang.
- evaluere verksemda til Utlendingsnemnda.
- føre vidare det breie, internasjonale engasjementet på asyl- og flyktningområdet for å sikre norske interesser og ein god asyl- og flyktningpolitikk.

2.3 Mottak

Mottakssystemet har vore i stadig utvikling dei siste ti åra. Det er bygt opp og ned fleire gonger, med tilsvarende variasjon i talet på plassar. Talet på, og samansetjinga av bebuarar har òg endra seg, spesielt når det gjeld barn. Systemet er basert på prinsippet om effektiv ressursbruk, noko som inneber at talet på plassar skal følgje talet på asylsøkjjarar. Det har vore vellykka i den forstand at det ikkje har ført til unødig ressursbruk. Samstundes har det fått konsekvensar for kontinuiteten, både når det gjeld kompetansen til driftsoperatørane og vertskommunane, og kvaliteten på tilbodet til bebuarane.

Det som i størst grad har prega mottakssystemet dei siste åra er likevel dei lange opphald til bebuarane. Bustandarden og tilbodet, som er tilpassa opphald på opp til eit år, er ikkje like godt eigna for dei som har fått lengre opphald enn det. Det gjeld særleg dei økonomiske ytingane og aktivitetstilbodet.

Det varierer mykje korleis driftsoperatør vel å drive mottaka, spesielt når det gjeld bemanning. Det er òg stor variasjon i tilbodet om aktivitetar ved dei ulike mottaka. Kvardagen til nokre bebuarar er prega av lediggang og lite aktivitetar, medan andre bebuarar er i full jobb eller i skolegang. Tenestetilbodet utanfor mottaket kunne generelt vore betre, særleg når det gjeld helse. Dei som har psykiske problem får ikkje alltid den hjelpa dei treng. I tillegg har det vist seg at nokre bebuarar som har behov for medisinar, ikkje har råd til det.

Hovudårsakene til at mange har fått lange opphald i mottak, er dei lange saksbehandlingstidene, og problema med busetjing i kommunane. Forsking viser at bebuarane opplever ventinga som verst. Både uvissa om utfallet av asylsøknaden, og at dei deretter eventuelt må vente på å få vite kor dei skal bu

i framtida, gjer opphaldet i mottak tungt og vanskeleg. Regjeringa vil derfor prioritere tiltak som reduserer opphaldstida i mottak, jf. forslaga til tiltak under omtalen av asylsaksbehandling og busetjing.

Dersom den totale opphaldstida blir redusert og i tråd med intensjonane, vil truleg problem knytt til økonomi, helse og aktivitetar òg bli redusert. Samstundes er det ein realitet at dagens organisering ikkje passer for alle. Det er derfor behov for å vurdere bruk av alternative løysingar.

Regjeringa vil:

- prioritere tiltak som legg til rette for raskare saksbehandling og raskare busetjing i ein kommune for dei som får løyve om opphald i landet, jf. tiltaka under omtalen av asylsaksbehandling og busetjing i kommunane.
- føre vidare dagens ordning med statlege mottak for asylsøkjjarar og flyktningar, men opne for alternative løysingar for personar med særlege behov.
- systematisere erfaringane med bruk av ulike buformer i samband med mottak, utvide bruken av desentraliserte mottak og setje i gang eit avgrensa prøveprosjekt med ulike alternativ for eiga busetjing.
- utarbeide tydelegare mål for drifta og tilbodet i mottak, og forbetre og vidareutvikle tilsynet med mottaka, spesielt når det gjeld oppvekstvilkåra for barn og ungdom.
- framleis plassere mottak over heile landet, men under føresetnad av at mottaka ligg slik til at bebuarane kan delta i eit levande lokalmiljø.
- vurdere korleis tilbodet i mottak kan bli meir heilskapleg både med tanke på å førebu til grunnleggjande kvalifisering og ei god busetjing, eller med tanke på å førebu ei eventuell tilbakevending til heimlandet.
- leggje til rette for at det blir etablert kvinnegrupper ved alle mottak.
- leggje til rette for at barn i mottak i alderen fire til og med fem år kan få eit tilbod om halvdagsplass i barnehage.
- føre vidare ordninga med foreldrerettleiing.
- vurdere korleis dei bebuarane som har behov for det, kan få dekkja utgifter knytt til helse.
- leggje fram nye retningslinjer for helsetenestetilbodet til asylsøkjjarar og flyktningar.
- styrkje dei regionale psykososiale teama for flyktningar med kvalifisert personell som kan gi rettleiing til kommunar som har mottak eller busett flyktningar.
- vurdere korleis ein kan betre handteringa av smittsame sjukdomar blant bebuarar i mottak og sikre god informasjonsflyt mellom helsetenestene i transittkommunen, mottakskommunen og busetjingskommunen.
- vurdere om ein skal gi bebuarane eit tilbod om opplæring i engelsk.
- leggje til rette for at asylsøkjjarar med kompetanse som den norske arbeidsmarknaden har bruk for, og som raskt kan mobiliserast, skal kome i arbeid så raskt som mogleg.

2.4 Busetjing i kommunane

Som talet på asylsøkjjarar og på bebuarar i mottak, har store variasjonar òg kjenneteikna talet på flyktningar som er busett i kommunane dei siste ti åra. Situasjonen har likevel aldri vore så vanskeleg som no. Det er behov for å

busetje om lag 8 000 flyktningar i år, medan kommunane tilbyr seg å ta imot om lag 5 000. Vi har aldri tidlegare vore så langt unna målet om rask busetjing, samstundes som så mange flyktningar har måtte vente så lenge på busetjing i ein kommune. Behovet til neste år ser ikkje ut til å bli mindre.

Det er òg ei utfordring å nå målet om god busetjing. Kombinasjonen av for få plassar i kommunane, og mange flyktningar som må vente i over seks månader på busetjing, gjer at ein i mange tilfelle må sjå bort frå kriteria for god busetjing for at dei i det heile teke skal bli busette. Det inneber mellom anna at ein del flyktningar blir busette i kommunar der dei i utgangspunktet ikkje ønskjer å bu. Det er ein situasjon som alle taper på. Flyktningane taper mest. I staden for å kome i arbeid, greie seg sjølve og yte noko til samfunnet, må dei vente. Staten taper fordi utgiftene til drift av statlege mottak aukar, og kommunane taper fordi dei til slutt må busetje flyktningar som er prega av altfor lange opphald i mottak.

Det er mange årsaker til denne vanskelege situasjonen. Busetjinga av flyktningar er i dag organisert slik at kommunane sjølve kan velje både kor mange flyktningar dei vil busetje og kven dei vil busetje. Ordninga, som er basert på forhandlingar mellom UDI og kvar enkelt kommune, er ressurskrevjande, og det er vanskeleg å seie kor mange busetjingsplassar ein klarer å skaffe på lengre sikt. Særleg i periodar når det kjem mange flyktningar til Noreg, er ordninga lite egna til å dekkje behovet for busetjingsplassar. Å invitere til nasjonal dugnad for busetjing av flyktningar, har heller ikkje vist seg å vere ei god nok løysing til å dekkje busetjingsbehovet på lang sikt.

Kommunane har først og fremst vist til at dei statlege tilskotsordningane ved busetjing av flyktningar ikkje dekkjer dei gjennomsnittlege utgiftene slik dei skal. Det er særleg storleiken på integreringstilskotet og tilskotet til norskopplæring for vaksne som kommunane meiner ikkje dekkjer utgiftene. Ein annan viktig faktor som blir framheva er mangelen på egna bustader i kommunane og ordningar for bustadfinansiering. Høge utgifter til sosialstønad, spesielt for eldre flyktningar som ikkje har trygderettar, er òg ei grunngeving for ikkje å busetje nye flyktningar. Ein del kommunar vegrar seg òg for å busetje flyktningar fordi dei manglar erfaring og ikkje har nok kompetanse.

Regjeringa vil:

- innføre ei ny ordning for busetjing av flyktningar der kommunane samarbeider om busetjinga av flyktningar, og tek eit større kollektivt og solidarisk ansvar for å sikre at dei som skal busetjast i ein kommune ikkje må vente unødig lenge.
- auke tilskota til kommunane ved busetjing av flyktningar ved at integreringstilskotet blir auka frå kr 300 000 til kr 365 000, dei ekstra eingongstilskota ved busetjing av eldre og funksjonshemma blir auka frå kr 100 000 til kr 105 000, den generelle låneramma til Husbanken blir auka med 2 mrd. kr, og aktivitetsnivået for bustadtilskotet blir auka med 152 mill. kr, jf. statsbudsjettet for 2001.
- føre vidare prinsippet om god busetjing ved at høve til utdanning og arbeid, i tillegg til flyktningen sitt eige ønskje, framleis skal liggje til grunn ved val av busetjingskommune.
- kartleggje betre bakgrunnen til flyktningane og eventuell familie i Noreg før busetjing, og utvikle eit system som legg godt til rette for informasjons-

utveksling mellom mottaket og UDI og vidare til den kommune den enkelte skal til.

- betre informasjonen om aktuelle busetjingskommunar til flyktningane medan dei er i mottak ved å byggje opp eit arkiv for kvar region som gir oversyn over dei ulike tilboda i kommunane.
- betre informasjonen før avreise i samband med mottak og busetjing av overføringsflyktningar ved å utarbeide informasjonsmateriell for dei flyktningane som i samarbeid med UNHCR blir tekne ut for overføring til Noreg, utarbeide informasjon til kommunane om flyktningararbeid, og meir spesifikk informasjon om den faktiske flyktninggruppa kommunen skal ta imot.
- betre informasjonen om bustadmarknaden, finansieringsordningar og særskilde butilbod til flyktningane.
- utvide tilbodet til kommunane om rådgiving og rettleiing i lokalt busetjings- og integreringsarbeid ved å etablere eit nettverk.

2.5 Kvalifisering og arbeid

Vi er i dag òg langt unna målet om at flyktningar raskast mogleg skal bli sjølvhjelpete. Statistikk viser at flyktningar har lågare inntekter enn befolkninga elles, og er overrepresenterte blant mottakarar av sosialstønad. Arbeidsløysa blant flyktningar er òg høgare enn blant folk elles i Noreg. Det er samansette årsaker til at flyktningar har større problem på arbeidsmarknaden enn befolkninga elles. Kort butid i landet, manglande kunnskapar i norsk, manglande eller ikkje etterspurd kompetanse/utdanning, manglande erfaring frå og kunnskap om norsk arbeidsliv er viktige faktorar i denne samanhengen. I tillegg blir truleg mange flyktningar diskriminert på arbeidsmarknaden.

Både utdanning og arbeid er viktige verkemiddel for å oppnå gode levekår i Noreg, samstundes som det gir den enkelte sjølvrespekt og sosial forankring i samfunnet. Mange nykomne flyktningar har behov for informasjon og kunnskap som gjer dei i stand til å delta aktivt i samfunnslivet og å fungere i ordinært arbeid eller å nytte seg av det ordinære utdannings- og kvalifiseringssystemet. Gode norskkunnskapar er som oftast ein viktig føresetnad for å kunne delta aktivt. Gode ordningar for vurdering av utdanning og kompetanse frå utlandet er òg ein føresetnad for at vi kan nytte dei ressursane flyktningar bringer med seg hit til landet.

Erfaring viser at det er stor variasjon i tilbodet om kvalifisering i kommunane, både når det gjeld tilbod om tilpassa norskopplæring, heildagskvalifiseringsprogram, grunnskole for vaksne, bruk av individuelle handlingsplanar, og når og på kva måte arbeidsmarknadsetaten går inn med tiltak. Dei siste åra har arbeidet med å betre kvalifiseringstilbodet til nykomne flyktningar vore ei prioritert oppgåve i mange kommunar. Det er i tillegg sett i gang forsøksprosjekt i fleire kommunar for å utvikle gode introduksjonsprogram for nykomne og prøve ut fleire alternativ til sosialstønad. Hausten 1999 blei det òg sett ned eit eige utval som skal greie ut om, og lage utkast til, lovgiving om stønad for nykomne. Utvalet skal vere ferdig våren 2001. Intensjonen er at nykomne flyktningar med behov for kvalifisering ved busetjing skal ha eit reelt alternativ til sosialstønad. Ein slik stønad kan bli utbetalt av kommunen som økonomisk godtgjersle for deltaking i eit avtalt kvalifiseringsopplegg.

Norskopplæring med samfunnskunnskap er eit kjerneelement i den grunnleggjande kvalifiseringa. Dei siste åra har det skjedd ei klar forbetring av rammevilkåra for norskopplæringa både gjennom ei utvida timeramme, gjennom den rettleiande opplæringsplanen og auka tilskot til opplæringa. Utfordringane framover er å følgje opp målsetjingane og arbeidsmetodane i *Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for vaksne innvandrarakar*, og sikre kvaliteten på opplæringa. Ei hovudutfordring i planen er individuell tilrettelegging av opplæringa.

Den kompetansen som flyktningar har med seg til Noreg i form av utdanning og yrkeserfaring, er verdfull for norsk arbeids- og samfunnsliv. Desse ressursane klarer ikkje det norske samfunnet å nytte fullt ut i dag. Kyrkje-utdannings- og forskingsdepartementet utformar no forskrifter for yrkesprøving, og vil setje i verk tiltak for å utvikle kompetanse for dei som skal stå for den praktiske yrkesprøvinga. For å betre informasjonen om godkjenning av høgare utanlandsk utdanning, skal det etablerast ein nasjonal database. Databasen skal innehalde grundig informasjon om korleis ein går fram for å søkje om godkjenning, og skal etter planen vere operativ frå sommaren 2001.

Regjeringa vil:

- at alle nykomne flyktningar skal få tilbod om eit introduksjonsprogram snarast mogleg etter busetjing i ein kommune, og legg derfor fram forslag i meldinga til rammer for eit slikt program.
- at kommunen skal ha hovudansvaret for introduksjonsprogrammet.
- at UDI skal ha hovudansvaret for å følgje opp introduksjonsprogramma i kommunane.
- at Aetat skal gå inn tidlegare og meir systematisk med tiltak for nykomne flyktningar som treng arbeidsmarknadsretta kvalifisering.
- satse på formidling og eigenaktivisering av nykomne flyktningar med attraktiv kompetanse og erfaring og som lett kan komme i arbeid.
- at ei ordning med frivillige guidar for nykomne blir etablert i alle kommunar som buset flyktningar.
- stimulere til auka bruk av IKT i norskopplæringa ved å setje i gang forsøk i ti kommunar bygd på dei multimediaserte læremidla som no ligg føre.
- undersøkje om det er særlege forhold ved sida av lengda på opplæringstida, som gjer at det er færre som tek Språkprøva no enn tidlegare.
- opne for at utdanningskontora kan godkjenne inntil 950 timar for personar som ikkje har bestått språkprøva etter 850 timar.
- gjennomføre ei landsomfattande kartlegging av kompetansen til lærarane som underviser i norsk med samfunnskunnskap.
- følgje opp kompetansebygginga for lærarakar som underviser vaksne i norsk gjennom eit elektronisk nettverk.
- setje i gang forskning for å kartleggje hindringane for at kvinner kan delta i kvalifisering og arbeidsliv.
- føre vidare innsatsen for å betre ordningane med godkjenning av akademisk og yrkesfagleg utdanning, og arbeide for å forenkle godkjenning av utanlandsk yrkesutdanning på vidaregåande nivå.
- setje i gang ei ordning med yrkesprøving for å vurdere fagutdanning frå utlandet.
- etablere ein nasjonal database for godkjenning av utanlandsk høgare utdanning.

- innføre rett til norskopplæring for vaksne innvandrarak og gjere delta-kinga obligatorisk.

2.6 Einslege mindreårige asylsøkkjarar og flyktningar

Utviklinga dei siste åra viser at stadig fleire barn og ungdommar kjem til Noreg aleine for å søkje asyl. Det er særleg dei siste par åra det har vore ein kraftig auke i talet. Samstundes er det eit problem at vaksne personar oppgir at dei er einslege mindreårige.

Det er viktig at dei einslege mindreårige så snart som mogleg etter at dei er kome til landet får informasjon om kva rettar dei har i Noreg, og kva slags forventningar dei etter gjeldande reglar kan ha, til dømes når det gjeld familie-sameining. Det er viktig at også verjene er kjende med dette, slik at dei òg kan gi denne informasjonen.

Dei generelle problema med lang saksbehandlingstid og lang ventetid på busetjing i ein kommune, kjenneteiknar òg situasjonen for dei einslege mindreårige. Opphalda i mottak har derfor blitt stadig lengre. På same måte som for asylsøkkjarar og flyktningar generelt er hovudutfordringa derfor å sikre raskare asylsaksbehandling og raskare busetjing i ein kommune.

Årsakene til at det tek lang tid å behandle asylsøknadene til einslege mindreårige er i hovudsak dei same som for asylsøkkjarar generelt. Det gjeld òg busetjinga i kommunane. Den spesielle situasjonen einslege mindreårige asylsøkkjarar og flyktningar er i, medfører at det i tillegg er særskilde utfordringar knytte til behandlinga av asylsøknadene, tilbodet i mottak, og busetjinga i kommunane.

Det er mellom anna viktig at dei får oppnemnt verje så raskt som mogleg etter at dei har kome til landet. I nokre tilfelle tek det lang tid, i hovudsak fordi det er vanskeleg å rekruttere verjer. Det er òg ei utfordring å leggje til rette for eit godt tilbod i mottak for denne gruppa. Bemanninga ved avdelingane i mottak er spesielt viktig for å nå målet om omsorg og tryggleik. I tillegg er det behov for å styrkje det sosiale nettverket til einslege mindreårige både i mottak og etter busetjing i ein kommune. Mange av dei som kjem til Noreg som einslege mindreårige asylsøkkjarar har foreldre eller andre omsorgspersonar i heimlandet eller eit anna land. Det er viktig for alle barn å få ha kontakt med familien. Eit løyve om opphald i Noreg vil ikkje nødvendigvis vere til beste for barnet, særleg ikkje for dei yngre barna.

Regjeringa vil:

- prioritere behandlinga av asylsøknader frå einslege mindreårige. Tiltaka for å sikre raskare asylsaksbehandling og raskare busetjing i kommunane gjeld òg for einslege mindreårige.
- styrkje arbeidet med å finne foreldre eller eventuelt andre omsorgspersonar til dei einslege mindreårige – med sikte på sameining i heimlandet.
- vurdere om ein i større grad skal nytte alderstesting for dei søkkjarane som framstår som eldre enn dei oppgir. I tilfelle der søkkjaren klart ser eldre ut, bør det leggjast vekt på om søkkjaren kan sannsynleggjere at han/ho er under 18 år.
- at overformynderi i kommunane aukar innsatsen for å rekruttere verjer.

- vurdere oppgåvene til verjene og overformynderia, og om det bør innførast godtgjersle for verjer.
- føre vidare ordninga med eigne avdelingar for einslege mindreårige knytt til ordinære mottak, framfor å opprette eigne mottak for einslege mindreårige.
- styrkje bemanninga og fagkompetansen til dei tilsette ved avdelingane for einslege mindreårige i mottak.
- styrkje tilsynet med dei einslege mindreårige i mottak, og utarbeide ein instruks for tilsyn med einslege mindreårige som sikrar dette.
- følgje opp skoletilbodet til einslege mindreårige i mottak.
- gi dei einslege mindreårige tilbod om ein oppfølgingssamtale og ei grundigare helseundersøking også i det ordinære mottaket, slik at eventuelle hjelpebehov kan avklarast tidleg.
- at den som har ansvaret for oppfølging av og omsorg for einslege mindreårige ved mottaket i løpet av ein månad skal vurdere det enkelte barn, med tanke på å klargjere om barnet har særskilde hjelpebehov.
- oppmode dei frivillige organisasjonane og kommunane til eit aktivt samarbeid med mottaka for å styrkje det sosiale nettverket til einslege mindreårige.
- understreke verdien og behovet for at dei ulike etatane i kommunen samarbeider om dei einslege mindreårige.
- vurdere ulike modellar for å styrkje rådgivinga til kommunane når det gjeld arbeidet med einslege mindreårige.

2.7 Tolketenester

Tilgang på tolketenester er nødvendig for å sikre at fagfolk og representantar for norske styresmakter og institusjonar skal kunne gi eit tilnærma likt tilbod til flyktningar som til befolkninga elles. Mangel på tolk gjer det vanskeleg å oppnå målet om likestilling mellom flyktningar og nordmenn, og sikre rettstryggleiken til den enkelte. Feltet er òg hemma av manglande kunnskap blant fagpersonar om behovet for tolk og konsekvensar ved bruk av ad hoc-løysingar. Utdanning av tolkar har heller ikkje vore eit prioritert område. Tolkeområdet vil få auka vekt i åra som kjem. Det er nødvendig med meir kunnskap når det gjeld kvalifisering av tolkar, den faktiske bruken av tolk i ulike samanheng, finansiering og administrasjon av tolketenester.

Regjeringa vil:

- leggje til rette for brukaropplæring til fagpersonar som nyttar tolk i arbeidet sitt, og for å utvikle rutinar for rekruttering og kvalitetssikring av tolkar til offentleg sektor.
- utarbeide retningslinjer for godkjenning av tolketenester
- auke talet på språk som autorisasjonsprøva blir halden på kvart år, og organisere ulike tiltak for å gjere dei kandidatar som er melde opp til autorisasjonsprøva betre kjent med prøvesituasjonen.
- følgje opp utgreiinga om tolkeutdanning i Noreg (Noregsnettrådet 1999) for å sikre eit betre og meir stabilt utdanningstilbod.
- greie ut spørsmål som gjeld ansvar for betaling av tolketenester, tilhøvet mellom private og offentlege tolketilbod, og ansvarstilhøve for tolkar med sikte på ei klargjering.

2.8 Tilbakevending

Tilbakevending er eit viktig element i ein heilskapleg flyktningpolitikk og har stått sentralt i norsk flyktningpolitikk på 1990-talet. Målet er å leggje til rette og motivere for at dei som har fått vern i Noreg, skal kunne vende tilbake til heimlandet når forholda der ligg til rette for det. Det er etablert eit eige program for tilbakevending som omfattar ei individuell støtte og dekking av reiseutgifter til heimlandet. I tillegg har tilskot til tilbakevendingsprosjekt vore viktig i utviklinga av politikken. Det siste året har mange fleire enn tidlegare vendt tilbake til heimlandet under programmet for tilbakevending. Samstundes har det vore ein kraftig auke i talet på flyktningar som har reist tilbake igjen til Noreg etter å ha motteke støtte til tilbakevending og vore ein kort periode i heimlandet. Utfordringa framover vil vere å få meir målretta tilbakevendings tiltak for ulike grupper og rette tilskotsordninga for tilbakevendingsprosjekt inn mot prosjekt som i større grad enn i dag tek vare på tilbakevendingsperspektivet enn det »to-spora løpet». Ei slik målretting kan få konsekvensar for val av satsingsområde for tilskotsordninga. Ei anna utfordring gjeld spørsmålet om ein del av den individuelle støtta kan bli kopla til dei ulike behova dei som reiser frå Noreg har når dei kjem heim.

Regjeringa vil:

- evaluere tilskotsordninga for tilbakevendingsprosjekt og programmet for tilbakevending. Målet med evalueringa er å sjå om virkemidla vi rår over fungerer etter formålet.
- vurdere om samanhengen mellom tilbakevending frå Noreg og norsk bistandsverksemd kan bli betre på bakgrunn av erfaringane frå Kosovo og Bosnia-Hercegovina.
- vurdere om det å få tilbakevendingsstøtte skal føre til at løyve om opphald i Noreg fell bort eller blir trekt tilbake. Det gjeld særleg personar med mellombels opphald på kollektivt grunnlag.

2.9 Finanserings- og tilskotsordningar for kommunane

Mange kommunar vurderer busetjing av flyktningar som ein økonomisk risiko dei ikkje ønskjer å ta, og viser til at dei statlege tilskotsordningane ved busetjing av flyktningar ikkje dekkjer dei gjennomsnittlege utgiftene. Det gjeld særleg storleiken på integreringstilskotet og tilskotet til norskopplæring for vaksne. Ein annan viktig faktor som blir framheva er ordningane for bustadfinansiering, som kommunane meiner ikkje strekkjer til. Samstundes er det mange døme på at dei kommunane som lenge har drive eit aktivt integreringsarbeid, med vekt på kvalifisering i nær kontakt med det lokale næringslivet, har opplevd at busetjing av flyktningar har gitt eit overskot i kommunerekneskapen. Utfordringa er å gjere flyktningane til aktive borgarar som medverkar med arbeidskraft og skatteinntekter, og ikkje passive mottakarar av offentleg støtte. Det er derfor svært viktig å leggje til rette for eit samordna kvalifiseringstilbod for nykomne flyktningar. Vi har i dag ei rad ulike tilskot til kommunane ved busetjing og kvalifisering av flyktningar. Nokre av ordningane, som integreringstilskotet, er meint å dekkje gjennomsnittsutgifter ei fast tid. Andre tilskot er berre meint å dekkje delar av dei kommunale

utgiftene, til dømes tilskotet til særskilt norsk- og morsmålsundervisning i grunnskolen. Dei ulike tilskota har òg ulike målgrupper.

Prinsippet om sektoransvar er bakgrunnen for at det er mange kjelder for finansiering av arbeidet med busetjing og kvalifisering for flyktningar i kommunane. Dei mange ulike tilskota og støtteformene krev stor grad av samordning når det gjeld planlegging og gjennomføring av tiltak for at dei skal verke effektivt. I samband med kvalifisering gjeld det særleg skoleetaten, sosialetaten og arbeidsmarknadsetaten. Det reiser spørsmål om det lar seg gjere å forenkle overføringane, til dømes gjennom samanslåing av tilskot.

Regjeringa vil:

- vurdere korleis utgiftsnivået i kommunane i samband med asylmottak kan kartleggjast.
- auke tilskota til kommunane ved busetjing av flyktningar slik: auke integreringstilskotet frå kr 300 000 til kr 365 000, auke dei ekstra eingongstilskota ved busetjing av eldre og funksjonshemma frå kr 100 000 til kr 105 000, låneramma til Husbanken med 2 mrd. kr, og auke aktivitetsnivået for bustadtilskotet med 152 mill. kr, jf. statsbudsjettet for 2001.
- føre vidare ordninga med integreringstilskot til kommunane ved busetjing av flyktningar, men vurdere om tilskotet til norskopplæring for vaksne bør byggjast inn i ordninga med integreringstilskot.
- sjå til at arbeidsmarknadsetaten går tidlegare og meir systematisk inn med tiltak, innafor ramma for arbeidsmarknadstiltak, for dei som treng kvalifisering retta mot arbeidsmarknaden.
- vurdere korleis Lundeutvalet sin gjennomgang av fire tilskotsordningar til grunnskoleopplæring bør følgjast opp.
- gjennomgå og vurdere konsekvensane av dei nye retningslinjene for tilskot til ekstra språkopplæring i vidaregåande opplæring etter at dei har vore verksame i eitt år.
- føre vidare ordninga med eit særskilt tilskot til kommunane ved busetjing av einslege mindreårige.
- gå gjennom ordninga med tilskot til barnehagetilbod for barn til nykomne flyktningar for å forenkle mål, intensjonar og rutinar.

3 Internasjonale forhold

3.1 Innleiing

Forfølging på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i ei spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, gjer at menneske flyktar frå heimlandet sitt. Desse blir omfatta av det internasjonale rettsvernet som FNs flyktningkonvensjon gir. Andre årsaker til at menneske flyktar frå heimlandet sitt kan vere væpna konflikt, ustabilitet eller fattigdom. Nokre av desse kjem inn under andre former for vern, medan andre fell utanfor. Tal frå FNs høgkommissær for flyktningar (UNHCR) viser at det i 1999 var 11,7 millionar menneske i verda som blei rekna som flyktningar etter definisjonen i FNs flyktningkonvensjon av 1951. I tillegg registrerte UNHCR ytterlegare 10,6 millionar menneske som var i ein flyktningliknande situasjon. Barn og ungdom under 18 år utgjorde om lag 10 millionar av dei til saman 22,3 millionane menneske.

1990-åra førte med seg ei omfattande tilstrøyming av asylsøkjjarar til Europa frå andre delar av verda. Tal frå UNHCR viser at det i perioden 1989–98 blei sett fram meir enn fire millionar søknader om asyl i Noreg og 13 andre vesteuropeiske land. Tal for dei same landa viser at det i same perioden blei gitt asyl eller opphaldsløyve på humanitært grunnlag til om lag 730 000 personar. Noreg er ikkje blant dei landa i Europa som over tid har teke imot flest asylsøknader per år. På den andre sida viser tal frå IGC (Dei mellomstatlege konsultasjonane om asyl-, flyktning- og migrasjonspolitik i Europa, Nord-Amerika og Australia) at Noreg i 1999 var blant dei deltakarlanda som tok imot flest asylsøknader per 1000 innbyggjarar.

Det høge talet på asylsøknader er ei av årsakene til lang saksbehandlingstid. Tal frå IGC viser likevel ein nedgang i saksrestansane i deltakarlanda frå vel 800 000 saker i 1993 til i underkant av 600 000 saker i 1999.

Dei aller fleste landa i Europa opplevde ein auke i talet på asylsøkjjarar i 1999. Om lag 458 000 personar søkte asyl dette året. Det svarer til ein auke på 19 pst. frå 1998. Om lag 121 000 var asylsøkjjarar frå Jugoslavia, noko som svarer til 28 pst. av alle søknadene. Dei andre store gruppene kom frå Irak, Afghanistan, Tyrkia og Somalia. Om lag 17 pst. av dei som søkte asyl i Europa, kom frå Afrika, 39 pst. frå Asia og 41 pst. frå Europa.

Kvinner og barn har i fleire år utgjort det store fleirtalet av dei som flyktar til eit naboland, eller blir verande i sitt eige land som internt fordrevne. Berre ein avgrensa del av dei som er på flukt i fattige land, reiser langt av garde for å søkje asyl. Det store fleirtalet blant desse har vore unge menn. I den seinare tid har det òg vore ein auke i talet på einslege mindreårige asylsøkjjarar. Somme av dei mindreårige asylsøkjjarane kjem fordi dei har kome bort frå eller har mist familien sin i samband med væpna konflikt og uro, andre er sende av garde av foreldra sine i håp om at dei skal kunne sikre seg ei betre framtid enn det heimlandet kan by på.

Dei store flyktningstraumane representerer eit globalt problem. For å løyse slike problem er forpliktande internasjonalt samarbeid sentralt. Ei slik

forplikting dreier seg ikkje berre om å gi flyktingane vern, men òg om å sikre dei eit verdig liv i den tida dei oppheld seg utanfor heimlandet, og gi dei høve til å vende attende til heimlandet seinare. I tillegg dreier det seg om å motverke misbruk av asylinstituttet.

3.2 Internasjonale forpliktingar

Internasjonalt samarbeid har resultert i avtalar der landa forpliktar seg til å respektere nærmare gitte normer og prinsipp når det gjeld å ta imot flyktingar frå andre land. Det har òg ført til samordna tiltak og harmonisert praksis. Samarbeidet har dels vore knytt til det generelle arbeidet for å fremme menneskerettane. Dei mest grunnleggjande av desse avtalane har vore utarbeidde innanfor FN-systemet, medan andre er av regional karakter. Etterleving av konvensjonane kan medverke til at ingen må flykte frå land som har slutta seg til desse. Nedanfor omtaler vi kort dei viktigaste internasjonale avtalane Noreg har slutta seg til.

Samarbeidet i FN har medverka til å gi omgrepet «menneskerettar» eit innhald. *Verdserklæringa om menneskerettane* frå 1948 var i utgangspunktet ikkje folkerettsleg bindande, men erklæringa må i dag karakteriserast som folkerettsleg sedvane, og derfor bindande for alle statar. Erklæringa slår fast prinsippet om at alle menneske utan diskriminering skal nyte godt av grunnleggjande rettar og fridomar. I artikkel 13, andre ledd, blir det stadfest at alle menneske har rett til å reise ut or det landet dei bur i, same kva land det er, og til å vende tilbake til sitt eige land.

Dei konvensjonane Noreg har slutta seg til som gjeld utlendingar og retten til vern mot forfølging, kan delast inn i to grupper; konvensjonar som kan danne grunnlag for opphald i Noreg, og konvensjonar som regulerer personen si rettsstilling under opphaldet her. Fleire konvensjonar som blir omtalt her, regulerer begge høve.

FNs flyktingkonvensjon frå 1951, med tilhøyrande protokoll frå 1967, er den viktigaste internasjonale avtalen som er utforma for å sikre flyktingar vern mot forfølging. Behandlinga av flyktingar som ber om vern i Noreg, er særleg basert på pliktene Noreg har etter denne konvensjonen.

Flyktingkonvensjonen tek mellom anna utgangspunkt i *Verdserklæringa om menneskerettane*, artikkel 14 som seier at alle som blir forfølgde har rett til å søkje asyl og ta imot asyl i eit anna land. Statane er ikkje pålagde å gi asyl på sitt territorium. Flyktingkonvensjonen gir personar rett til å søkje vern internasjonalt. Norsk utlendingslov går lengre, og gir rett til asyl til dei som fyller vilkåra for å vere flyktingar slik dette er definert i flyktingkonvensjonen. Definisjonen i utlendingslova av kven som er flykting, byggjer direkte på artikkel 1A (2) i flyktingkonvensjonen:

«... enhver person som [...] på grunn av at han med rette frykter for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, befinner seg utenfor det land han er borger av, og er ute av stand til, eller, på grunn av slik frykt, er uvillig til å påberope seg dette lands beskyttelse; eller som er statsløs og på grunn av slike begivenheter befinner seg utenfor det land hvor han har sin vanlige bopel, og som er ute av stand til eller, på grunn av slik frykt, er uvillig til, å vende tilbake dit.»

Definisjonen av «flyktning» i konvensjonen legg vekt på det individuelle forfølgingsgrunnlaget. Heile grupper av personar kan òg vere forfølgde eller i ein utsett posisjon. I særlege høve kan derfor enkeltpersonar reknast som flyktingar dersom dei høyrer til ei slik gruppe. Definisjonen dekkjer med andre ord ikkje personar som flyktar på grunn av svolt, naturkatastrofe eller væpna konflikt.

Flyktningomgrepet i konvensjonen byggjer på dette:

- Personen må vere utanfor landet han er borgar av. Ein person som blir hindra i å reise ut av landet eller som er trygg i enkelte område i heimlandet, blir ikkje rekna som flyktning.
- Faren for forfølging må vere objektiv. Det er ikkje tilstrekkeleg at ein person er overtydd om at han eller ho risikerer forfølging. Det må i tillegg vere objektive haldepunkt for dette.
- Faren for forfølging må hengje saman med at styresmaktene ikkje har evne eller vilje til å gi vern.
- Faren personen er utsett for må hengje saman med personen sin rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i ei spesiell sosial gruppe eller politiske haldning.

Flyktningkonvensjonen har òg ei rad føresegner som regulerer velferdsrettar for flyktingar under opphaldet i asyllandet, mellom anna at flyktingane skal givast dei same rettane og goda som borgarane i landet eller utlendingar generelt har.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen frå 1950 har som mål å gi vern mot brot på menneskerettane. Konvensjonen etablerte Den europeiske menneskerettsdomstolen som har vist seg å vere ein svært viktig reiskap for effektivt vern mot brot på menneskerettane. Domstolen behandlar klager frå enkeltpersonar mot konvensjonspartar som har godkjent det individuelle høvet til å klage. Sjølv om konvensjonen ikkje inneheld direkte føresegn om flyktingar eller asylsøkjjarar, har han likevel verknad også for desse. Konvensjonen seier i Artikkel 3 at ingen må utsetjast for tortur eller umenneskeleg eller fornedrande behandling eller straff. Å sende ein person tilbake til eit land der vedkomande kan risikere slik behandling, vil vere eit brot på konvensjonen. Artikkel 3 gir vern til ein vidare krins enn dei som er verna etter flyktningkonvensjonen, ettersom Den europeiske menneskerettskonvensjonen ikkje stiller vilkår om årsaka til den umenneskelege behandlinga. Artikkel 8 gir rett til respekt for familielivet. Regelen set skrankar mot å gripe inn i eit allereie etablert samliv på konvensjonspartane sitt territorium. Norsk utlendingslovgiving og praksis er i samsvar med reglane i konvensjonen.

Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar og *Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettar* blei vedtekne i 1966 og er folkerettsleg bindande for dei statane som har ratifisert dei, mellom dei Noreg. Konvensjonane vernar om retten til arbeid, sosial tryggleik, akseptabel levestandard og utdanning, retten til liv, fridom og personleg tryggleik, og retten til upartisk og offentleg rettargang, i tillegg til å gi fleire andre garantiar for rettstryggleik. Den mest grunnleggjande føresegna om rettar for språklege, religiøse og etniske minoritetar generelt er artikkel 27 i FN-konvensjonen frå 1966 om sivile og politiske rettar:

«I statar der det finst etniske, religiøse eller språklege minoritetar, skal dei som høyrer til slike minoritetar, ikkje nektast retten til, saman med

andre medlemmer av si eiga gruppe, å dyrke sin eigen kultur, å vedkjenne seg og utøve sin eigen religion, eller å bruke sitt eige språk.»

I 1994 slo Menneskerettskomiteen i FN fast at artikkel 27 omfattar alle minoritetsgrupper innanfor territoriet til ein stat, også grupper av personar som ikkje er borgarar eller ikkje er fast busette. Konvensjonen blei gjort til norsk lov gjennom menneskerettslova av 21. mai 1999. *FN-erklæringa om rettane til personar som høyrer til nasjonale eller etniske, religiøse eller språklege minoritetar* frå 1992 er ikkje folkerettsleg bindande, men er meir detaljert enn artikkel 27 i FN-konvensjonen.

Noreg har også slutta seg til andre FN-konvensjonar som er viktige for rettsstillinga til flyktningar. *Torturkonvensjonen* frå 1984 forbyr bruk av tortur under alle omstende. Flyktningar blir særskilt omtalte i artikkel 3, som forbyr landa å returnere ein flyktning til heimlandet dersom det er grunn til å tru at vedkomande vil bli torturert. Landa blir òg pålagde å vurdere menneskeretts-situasjonen i heimlandet når det skal takast ei avgjerd om eventuell heimsending.

Barnekonvensjonen frå 1989 gjeld for barn og unge under 18 år. Konvensjonen omhandlar generelle menneskerettar, men har ein del særreglar, og nemner ein del vernetiltak som særskilt er mynta på barn og ungdom. Konvensjonen i seg sjølv gir ikkje barn rett til asyl eller opphald i Noreg. Situasjonen til flyktningbarn blir særskilt omtalt i artikkel 22. Her blir det slått fast at staten har eit ansvar for å sikre at flyktningbarn, anten dei no er einslege eller saman med familien sin, får nyte godt av vern og humanitær hjelp. Artikkel 22 er viktig fordi han gir flyktningomgrepet eit barneperspektiv og peikar på kor sårbare barn er i flyktningssituasjonar. Artikkel 12 stadfestar at barn skal givast høve til å høyrast i saker som gjeld barnet. Dette kan vere direkte eller ved til dømes ein representant. I St. meld. nr. 21 (1999-2000) *Menneskeverd i sentrum. Handlingsplan for menneskerettigheter* er eit av tiltaka å styrkje stillinga til barn i asylsaker gjennom å sikre at barna skal høyrast på ein betre og meir direkte måte. Dette er ei sterkare oppfylling av artikkel 12. Tiltaket er gjennomført ved ei endring av forskrifta til utlendingslova. I samband med intervju av foreldre som søker asyl, skal utlendingsstyresmaktene ha ein samtale med barn av asylsøklarane dersom ikkje foreldra set seg imot dette. Årsaka er å klarleggje livssituasjonen til barnet.

Konvensjonen om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner frå 1979 krev likestilling for kvinner – også flyktningkvinner – både politisk, økonomisk, sosialt og sivil.

I *Den internasjonale konvensjonen om avskaffing av alle former for rasediskriminering* frå 1965 tek konvensjonspartane på seg å føre ein politikk som avskaffar alle former for diskriminering, og å setje i verk positive tiltak der det er nødvendig for å sikre alle dei same sjansane i livet.

Som eit supplement til FN-konvensjonen om motarbeiding av grenseoverskridande organisert kriminalitet (CATOC) er det utarbeidd ein protokoll om menneskesmugling. Denne protokollen blei ferdig forhandla i Wien i oktober 2000. Formålet med protokollen er å motarbeide menneskesmugling ved å lage felles reglar om kriminalisering av menneskesmugling, i tillegg til å leggje til rette for samarbeid mellom konvensjonspartane om førebygging, etterforskning og straffeforfølgning av menneskesmugling. Menneskesmugling

omfattar personar som forsettleg og med tanke på vinning driv grenseoverskridande organisert verksemd, med sikte på å hjelpe andre til ulovleg innreise i ein stat vedkomande ikkje er borgar av eller har gyldig opphaldsløyve i.

3.3 Samarbeid

Flyktningpolitikken i eitt land får fort følgjer for andre land. Det internasjonale samarbeidet på dette området tek normalt utgangspunkt i ei forståing av at landa er gjensidig avhengige av kvarandre. Landa erkjenner òg at dei står overfor felles utfordringar i flyktningpolitikken, og at utveksling av kunnskap og erfaring er til gjensidig nytte. For Noreg er det såleis vanskeleg å føre ein politikk som i stor grad avvik frå den politikken andre land i Europa fører. Nedanfor omtaler vi kort dei viktigaste internasjonale fora for samarbeid som Noreg deltek i.

FNs høgkommissær for flyktningar (UNHCR) gir hjelp og vern til flyktningar. Mandatet til UNHCR omfattar meir eller mindre den same personkrinsen som FNs flyktningkonvensjon frå 1951, men det har ikkje dei same avgrensingane geografisk og i tid. Vidare er det klart at personar som fell utanfor Høgkommissæren sitt opphavlege mandat, også kan vere i ein flyktningliknande situasjon og ha behov for vern. Det internasjonale samfunnet har derfor seinare pålagt UNHCR å arbeide med ein vesentleg vidare personkrins enn den som fell inn under det opphavlege mandatet. Som styringsorgan for Høgkommissæren er det oppretta ein eksekutivkomité som etter initiativ frå Høgkommissæren har vedteke ei rad tilrådingar og konklusjonar i flyktningrettslege spørsmål.

Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM) blei oppretta i 1951, først og fremst for å syte for ei ordna tilbakeføring eller gjenbusetjing av europeiske flyktningar. Seinare er mandatet til organisasjonen blitt utvida, slik at det er blitt ein global organisasjon. Hovudoppgåva er å organisere transport av flyktningar, sakna personar og andre personar som er tvinga til å forlate heimlandet sitt, men organisasjonen gir òg hjelp til personar som vender tilbake til heimlandet, og til personar som skal sameinast med familiane sine. IOM tilbyr òg tenester til andre migrantar med behov for internasjonal assistanse, til dømes med å få seg arbeid eller få tilgang til nødvendige helsetenester.

Europarådet er ein viktig samarbeidsorganisasjon i Europa når det gjeld arbeidet for å verne om dei grunnleggjande prinsippa for demokrati og menneskerettar. Verksemda i Europarådet går føre seg i fleire komitear. *Den europeiske migrasjonskomiteen (CDMG)* er det viktigaste migrasjonspolitiske forumet i Europarådet. Hovudoppgåva til komiteen er å fremme det europeiske samarbeidet om dei sosiale forholda for, og integrering av, innvandrarar og flyktningar. Samarbeidet om asylrettslege spørsmål skjer i hovudsak i *ad hoc-komiteen for asyl- og flyktningsspørsmål (CAHAR)*, som arbeider med å opne for harmonisering av regelverk og praksis på asyl- og flyktningområdet.

Dei mellomstatlege konsultasjonane om asyl-, flyktning- og migrasjonspolitikk i Vest-Europa, Nord-Amerika og Australia (IGC) er eit uformelt forum der likesinna land kan utveksle erfaringar og informasjon og kome fram til ei felles tilnærming til flyktningpolitiske utfordringar. Konsultasjonane er baserte på ei

erkjenning av at ein står overfor felles utfordringar, og drøftingane kan gi grunnlag for samordna innsats på visse område. Emna som har vore behandla, omfattar mellom anna langsiktige flyktningpolitiske strategiar i kvart enkelt land. Ein har òg drøfta prosedyrane i behandlinga av asylsaker generelt, og prosedyrane for behandling av asylsøknader frå einslege mindreårige asylsøkjalar spesielt.

Innanfor *Den europeiske unionen* har det fram til Amsterdamtraktaten tok til å gjelde i 1999 i liten grad vore utvikla ein felles politikk og eit felles regelverk om asyl- og flyktningpolitikken. Då Amsterdamtraktaten tok til å gjelde, blei asyl- og flyktningpolitikken i EU teken inn i søyle I i kapittel IV i EF-traktaten. Det vil seie at asyl- og flyktningpolitikken blei integrert i og underlagd det regelverket som gjeld for fellesskapet, og at det ikkje lenger dreier seg om eit tradisjonelt mellomstatleg samarbeid. Dette gjeld òg føresegnene i Schengenkonvensjonen og Dublinkonvensjonen. Amsterdamtraktaten introduserer EU som eit samarbeidsområde for fridom, tryggleik og rettferd (artikkel 61). I artikkel 63 blir nokre av dei tiltaka som skal gjennomførast for å oppnå dette, omtalte. Ein legg mellom anna særleg vekt på å oppnå semje om ei felles forståing av flyktningomgrepet i flyktningkonvensjonen, og på å fastsetje minimumsgarantiar for prosedyrar i asylsaker i medlemslanda. Ein slik gjennomgåande europeisk strategi på flyktningområdet er òg etterspurd av UNHCR.

Schengenkonvensjonen omfattar felles reglar for kontroll av dei ytre grensene, ein harmonisert visumpolitikk og konsulært samarbeid, felles prosedyrar for å fastslå kva land som har plikt til å behandle ein søknad om asyl, utvida politisamarbeid, eit felles datasystem til bruk for politi og grensekontrollstyresmakter o.a. Schengensamarbeidet blei ein del av EU-samarbeidet då Amsterdamtraktaten tok til å gjelde. Dei delane av Schengenkonvensjonen som omfattar grensepassering, visum, asyl, innreise og opphald, har fått rettsgrunnlag under søyle I i kapittel IV i EF-traktaten. Noreg har inngått ein samarbeidsavtale med EU som knyter oss til dei delane av EU-samarbeidet som byggjer på regelverket i Schengenkonvensjonen.

Dublinkonvensjonen gir ein asylsøklar rett til å få behandla søknaden i eitt medlemsland. Formålet med konvensjonen er å hindre at asylsøkjalar blir kasteballar mellom medlemsland, motverke misbruk av asylinstituttet og unngå dobbelbehandling av asylsøknader i EU. Vanlegvis skal det første medlemslandet asylsøkjaren kjem til, ta ansvar for søknaden. Når ein søknad er avgjort i eitt land, har ikkje andre land etter konvensjonen plikt til å behandle den same saka. Eit medlemsland kan likevel velje å behandle søknaden utan at det strir mot konvensjonen. Då konvensjonen tok til å gjelde, erstatta han kapittel 7 i Schengenkonvensjonen. Det blir rekna som ein føresetnad for norsk deltaking i Schengensamarbeidet at Noreg har knytta seg til reglane i Dublinkonvensjonen gjennom ein avtale med EU før Noreg kjem med i det operative samarbeidet, venteleg frå og med mars 2001.

Dublin-tilknyttinga vil også etter alt å dømme føre til at Noreg blir knytt til det felles europeiske fingeravtrykkregisteret *Eurodac*. Eurodac-påbodet som blir vedteke i EU, skal gi juridisk grunnlag for å ta fingeravtrykk av asylsøkjalar i EU-landa med sikte på å fastslå lettare kva land som har plikt til å behandle ein asylsøknad etter reglane i Dublin-konvensjonen. Eurodac vil også gi grunnlag for å ta fingeravtrykk av utlendingar som ikkje har lovleg

opphald i eit av medlemslanda. Noreg er i dag eit av dei få europeiske landa som har lovgrunnlag for å ta og utveksle fingeravtrykk i utlendingssaker. Når Eurodoc er på plass, og Noreg blir tilknytt, blir samarbeidet om å fastsetje identitet og reiserute vesentleg styrkt i Europa. I dei seinare åra har internasjonal ansvarsfordeling (byrdefordeling) i forhold til flyktningar stått på dagsordenen i ei rad internasjonale organ. I EU har Kommisjonen foreslått å opprette eit flyktningfond som skal syte for å fordele ressursar i forhold til den innsatsen medlemslanda gjer på asylområdet, harmonisere infrastruktur og tenester og fungere i nødsituasjonar med massiv tilstrøyming av flyktningar. Å få til ei internasjonal ansvarsfordeling er likevel ein komplisert prosess, der ein lyt ta tida til hjelp.

Formaliseringa og harmoniseringa i EU er viktig for Noreg i og med at dette i stor grad får verknader for utviklinga og tilstrøyminga av asylsøkjjarar til vårt eige land. Dessutan er asyl- og flyktningpolitikken gjennom Amsterdamtraktaten blitt ein integrert del av politikken og regelverket i EU. Dei nordiske naboane våre som er medlemmer av EU, vil no i større grad enn før måtte ta omsyn til dette. Det er derfor særleg viktig for Noreg å vere orientert om utviklinga i dette samarbeidet mellom EU-landa. Gjennom Amsterdamtraktaten skal det innan 2004 vedtakast felles minstegarantiar for å gi asyl.

Det nordiske samarbeidet om flyktning- og asylspørsmål skjer i hovudsak i *Nordisk samrådsgruppe på høgt nivå for flyktningsspørsmål (NSHF)*. NSHF drøftar aktuelle asyl- og flyktningsspørsmål og har som formål å leggje grunnlaget for utvikling av fellesnordiske holdningar og ordningar på området. NSHF førebur og følgjer opp årlege nordiske ministermøte. Formannskapet – og sekretariatsfunksjonen – går på omgang mellom dei nordiske landa. Noreg hadde formannskapet i 1999 og Finland i 2000. I 2001 vil Sverige ha formannskapet.

Under Nordisk råd sin embetsmannskomiteé for arbeidsmarknad og arbeidsmiljø (EK-A) fungerer *Nordisk ministerråds migrasjonsutval*. Utvalet er sett saman med representantar frå dei aktuelle departementa i Noreg, Sverige, Danmark, Finland og Island. Formannskapet er toårig og går på omgang. Utvalet er sett ned for å utveksle informasjon om spørsmål på fleire område som gjeld migrasjon, inkludert informasjon om juridiske og administrative tiltak og statistikk på utlendingsområdet. Migrasjonsutvalet skal også diskutere nye initiativ til integrering av innvandrarar og flyktningar, i samfunnet generelt og på arbeidsmarknaden spesielt. Utvalet skal vidare koordinere EK-A sine fellesnordiske aktivitetar og medverke til formidling av resultat frå forskning og informasjon om migrasjon i nordisk samanheng.

3.4 Andre land

Ved ein gjennomgang av asyl- og flyktningpolitikken i Noreg er det viktig å sjå nærmare på politikken i andre land og dei erfaringar som dei har gjort. Samanlikningar med andre land kan gi ei betre forståing for dei ulike utfordringane vi står overfor, samstundes som det gir oss inspirasjon til å vurdere andre løysingar. Noreg samanliknar seg i mange samanhengar med Danmark og Sverige, og dette gjeld særleg på asyl- og flyktningfeltet.

Fordelen med å sjå nærmare på land som Danmark og Sverige er at det generelt ikkje er store skilnader når det gjeld korleis velferdsstaten er bygd opp i dei tre landa. Oppgåvefordelinga mellom staten, fylkeskommunane og kommunane er òg nokså lik. Å leggje til rette for integrering er i alle landa ei kommunal oppgåve. Likskapen mellom dei skandinaviske landa gjer det lettare å overføre erfaringar til Noreg frå desse landa enn frå andre land. Det er likevel viktig å vere merksam på at der er viktige skilnader, særleg når det gjeld finansieringssystem, som gjer det vanskeleg å samanlikne dei tre landa direkte. I dette kapitlet vil vi berre gi ein kort omtale av hovudtrekka i asyl- og flyktningpolitikken i andre land, utan ein nærmare analyse av samfunnsforholda og samfunnsstrukturen i desse landa meir generelt.

I tillegg til Danmark og Sverige vil vi gi ein omtale av politikken i Nederland og USA. Nederland er interessant fordi dette er eit land som står overfor heilt andre utfordringar enn dei nordiske landa med omsyn til talet på asylsøkjjarar som kjem til landet. Det er vanskeleg å samanlikne politikken i USA på dette feltet med politikken i Noreg, ettersom systemet og målgruppene for politikken er ulike. Korleis USA tek i mot overføringsflyktningar kan likevel gi eit godt bilete av kva rolle frivillige organisasjonar kan spele i arbeidet med busetjing og integrering av flyktningar.

3.4.1 Danmark

Behandling av asylsøknader

Danmark har hatt ein nedgang i talet på asylsøkjjarar frå 14 000 i 1992 til mellom 5000 og 6000 midt i 1990-åra. I 1999 kom det 6500 asylsøkjjarar til Danmark.

Tabell 3.1: Saksbehandlingstid for asylsaker i første og andre instans (i veker)

	1998	1999
Nivå 1 ¹⁾	26	25
Nivå 2 ²⁾	19	15
Flyktningenævnet	16	18

¹⁾ Saksbehandlingstida omfattar den tida ei sak i gjennomsnitt var undervegs frå ein person blei registrert som asylsøkjjar, og fram til vedkomande anten fekk opphaldsløyve eller blei utvist.

²⁾ Saksbehandlingstida viser kor lenge søknadene i gjennomsnitt var i Udlændingestyrelsen frå styrelsen tok imot saka og fram til styrelsen tok ei avgjerd i saka (opphaldsløyve eller avslag).

Udlændingestyrelsen behandlar dei fleste utlendingssaker (m.a. asylsaker) i første instans. Klager blir behandla i Flyktningenævnet (-nemnda). Både Udlændingestyrelsen og nemnda høyrer administrativt inn under Indenrigsministeriet.

Når Udlændingestyrelsen og Dansk Flyktningehjælp (paraplyorganisasjon for humanitære organisasjonar som arbeider med flyktningsspørsmål) er samde om at ein søknad er «klart grunnlaus», er avslaget i første instans endelig og kan ikkje påklagast. Saka kan berre takast opp att dersom asylsøkjaren

kjem fram med nye opplysningar eller bevis, eller dersom forholda i heimlandet endrar seg vesentleg.

Dei fleste asylsaker blir avgjorde av nemnder som består av fem personar, éin dommar og fire medlemmer. Dansk Flyktningehjelp, Advokatrådet, Indenrigsministeriet og Udenrigsministeriet stiller alle med éin medlem kvar. Asylsøkjjarane har i all hovudsak rett til å møte personleg for nemnda.

Danmark har ingen lover eller retningslinjer som gir spesielt vern eller spesiell tryggleik for kvinner som søker asyl. Kvinnelege asylsøkjjarar har ikkje krav på å bli intervjuet av ei kvinne eller å få kvinneleg tolk. Kvinner som søker asyl, kan derimot be om å få bli intervjuet av ei kvinne, og vil då få det så langt det lèt seg gjere. Dei som intervjuar asylsøkjjarar, har fått særleg opplæring i å intervju personar som har vore utsette for forfølgning relatert til kjønn. I slike saker er gjeldande praksis at kvinner blir intervjuet av kvinner, og at dei får kvinneleg tolk.

Mottak

Udlændingestyrelsen i Danmark er ansvarleg for at det til kvar tid er tilstrekkeleg med mottaksplassar, og eig ein stor del av innkvarteringslokala. I mottakssystemet er det to hovudtypar av mottak: mottakssenter og opphaldssenter. Det er oppretta eigne mottak for einslege mindreårige, der dei får særskild oppfølging. Det er òg oppretta spesielle omsorgssenter for personar med særskilde behandlings- og omsorgsbehov. Bygningar som blir brukte til mottak, er mellom anna gamle kasernar, tidlegare institusjonar og såkalla flyktningslandsbyar som Udlændingestyrelsen eig. Familiar bur oftast samla. Einslege menn og einslege kvinner bur separat.

Under opphaldet i mottakssenteret gjennomfører politiet ei registrering, og Udlændingestyrelsen gjennomfører innleiande intervju. Alle asylsøkjjarar får tilbod om ei helseundersøking. Deretter blir søkjarane overførte til eit opphaldssenter der dei i utgangspunktet skal bu til saka er ferdig behandla.

Udlændingestyrelsen har inngått avtalar om drift av mottaka med Dansk Røde Kors og Beredskapsstyrelsen. Dansk Røde Kors er driftsoperatør for dei aller fleste mottaka. Udlændingestyrelsen har utarbeidd ei norm for talet på årsverk i forhold til talet på bebuarar. Alle bebuarar i mottak skal få tilbod om undervisning og/eller aktivisering i mottaket. All skoleundervisning for barn er òg i utgangspunktet lagd til mottaket. Asylsøkjjarar i Danmark har ikkje høve til å ta seg lønt arbeid. Udlændingestyrelsen refunderer dei helseutgiftene kommunane har som er knytte til kvar enkelt asylsøkjjar, medrekna utgifter til konsultasjon, behandling og medisinar. I 1999 fekk vaksne asylsøkjjarar DKK 2265 per måned til livsopphald.

Busetjing

Ei ny lov om integrasjon av utlendingar i Danmark tok til å gjelde 01.01.1999. Når det gjeld busetjing, blir flyktningar som hovudregel fordelte på amta og kommunane på grunnlag av prognosar utarbeidde av Udlændingestyrelsen. Dersom amta og kommunane ikkje blir samde, kan Udlændingestyrelsen fastsetje kor mange som skal busetjast i kvart amt eller kvar kommune, basert på innbyggjartalet og talet på utanlandske statsborgarar. Konsekvensane av dette

er at ein del kommunar, og spesielt dei kommunane der det bur mange innvandrarak, slik som København, ikkje buset nye flyktningar.

Asylsøkjarar som får vedtak om opphaldsløyve, får samstundes vedtak om kva kommune dei skal busetjast i. Val av kommune er basert på kommunekvotane, ønska til flyktningane og forhold i kommunen. Kommunen tek over ansvaret for vedkomande frå utgangen av den første heile månaden etter at vedtaket om opphald er gjort. Innan tre månader skal kommunen tildele vedkomande ein høveleg bustad. Dersom kommunen ikkje greier det innan denne fristen, kan Udlændingestyrelsen sjølv skaffe flyktningen bustad. Kommunen må då betale rekninga.

Kvalifisering

Busetjingskommunen er, i tråd med integrasjonslova, forplikta til å ha eit treårig introduksjonsprogram som omfattar utarbeiding av individuelle handlingsplanar med sikte på utdanning eller arbeid, danskundervisning og innføring i danske samfunnsforhold, og aktivisering. Flyktningen tek imot introduksjonsstønad etter satsar på nivå med ordinær sosialstønad i dei tre åra programmet varer. Manglande deltaking i programmet eller flytting utan godkjenning frå Udlændingestyrelsen fører til trekk i ytingane. Permanent opphaldsløyve etter tre år kan ein berre få dersom introduksjonsprogrammet er gjennomført.

Rammevilkår

Kommunane tek imot eit aktivitetsbestemt programtilskot, som i 2000 er på DKK 5944 per måned for ein nyleg tilflytta utlending over 18 år i fullt introduksjonsprogram. I tillegg får kommunane refundert 75 pst. av utgiftene til introduksjonsstønad og 100 pst. av utgiftene til hjelp i særskilde tilfelle. Kommunane tek imot eit grunntilskot i den treårige introduksjonsperioden og i dei tre etterfølgjande åra.

Det blir også ytt særlege tilskot til meirutgifter knytte til utlendingar gjennom dei statlege tilskots- og utjamningsordningane, mellom anna til integrering av barn og unge under 18 år. Kommunane kan få refusjon for utgifter til einslege mindreårige og til funksjonshemma.

Ein dansk kommune tek i gjennomsnitt imot til saman DKK 331 000 per vaksen flyktning til introduksjonsprogram, introduksjonsstønad, hjelp i særskilde tilfelle, grunntilskot og nedtrappingstilskot. I tillegg får kommunane refundert 50 pst. av utgifter til sosiale ytingar etter introduksjonsperioden av staten.

3.4.2 Nederland

Behandling av asylsøknader

Nederland har i mange år hatt relativt mange asylsøkjarar. I 1992 var talet 20 000. Midt i 1990-åra varierte talet mellom 52 500 (1994) og 23 000 (1996). I 1999 kom det 39 000 asylsøkjarar til Nederland.

Søknadene blir i første instans behandla av Direktoratet for internasjonale saker og integrasjon (INS), som er underlagt Justisdepartementet. Klage på vedtak etter den nederlandske utlendingslova blir behandla av ein distrikts-

domstol for utlendingssaker (Aliens Chamber Court). I Nederland har ein òg ein hasteprosedyre for klart grunnlause søknader. Dei som blir avviste innan 48 timar fordi søknaden er klart grunnlaus, har høve til å klage direkte til distriktsdomstolen i Haag. Ei ny avvising kan ankast til ein dommar.

Dersom ein kvinneleg asylsøkjjar har vore utsett for kjønsspesifikk forfølgning, har ho krav på å bli intervjuet av ei kvinne. Så langt råd er vil ho òg få ein kvinneleg tolk, men det har vore eit problem å skaffe nok kvinnelege tolkar. Det finst eigne retningslinjer for intervjuing av kvinnelege asylsøkjjarar, og dei som skal gjennomføre intervjuet, har fått spesiell opplæring til dette. Gifte kvinner blir intervjuet uavhengig av mennene sine, og dei har rett til å fremme sin eigen søknad.

Lang saksbehandlingstid har vore eit problem i Nederland. I 1999 var den gjennomsnittlege saksbehandlingstida i første instans (INS) på mellom åtte og ni månader. Ved klage på avslag brukte INS deretter åtte–ni månader på å vurdere avslaget på nytt. Behandlinga av ei klage i distriktsdomstolen tok mellom tolv og fjorten månader.

Gjeldande asylprosedyre fører til at mange får sakene sine behandla fleire gonger, mellom anna fordi dei søker om endring av status etter at det er gitt opphaldsløyve. Regjeringa har derfor lagt fram eit lovforslag som inneber omfattande endringar når det gjeld saksbehandling og former for opphaldsløyve. Lova inneber forenklingar som truleg vil resultere i mindre ressursbruk, utan at det går utover rettstryggleiken til asylsøkjjarane. Hovudtrekka i lovforslaget:

- Søkjaren får eit utkast til vedtak og kan kome med nye opplysningar før det endelege vedtaket blir gjort i første instans innan seks månader. Eit vedtak om opphald gjeld i tre år. Alle får same status og dermed dei same rettane til arbeid, bustad, utdanning og familiesameining som personar med asylstatus i dag. Eit eventuelt vidare løyve om opphald utover tre år er ikkje avgrensa i tid.
- Eit avslag kan påklagast til ein domstol for utlendingssaker (Aliens Chamber Court). Nytt avslag kan påklagast og blir endeleg avgjort på neste nivå (Council of State). Etter endeleg avslag blir det gitt fire vekers utreisefrist. Regjeringa vonar med dette å kunne redusere den gjennomsnittlege behandlingstida for asylsaker slik at den totale saksbehandlingstida blir 13 månader, inklusiv klagebehandling.

Mottak

Direktoratet for internasjonale saker har ei avdeling for sentral mottaksservice for asylsøkjjarar (COA). COA er ei sjølvstendig operativ eining som administrerer og driv mottaksapparatet etter retningslinjer gitt av Justisdepartementet.

Nederland har fleire typar av mottakssenter: registreringssenter (AC), der det blir vurdert om søknaden er klart grunnlaus, senter for mottak og utgreiing (OC), der opphaldstida helst ikkje skal vere lengre enn tre månader, og asylsøkjarsenter (AZO) eller anna innkvartering (AVO). Dei sistnemnde mottaka er for lengre opphald, fram til busetjing i ein kommune. Nesten alle mottaka er av mellombels karakter, men regjeringa vurderer å opprette permanente mottak. Presset på mottakssystemet har i periodar vore så stort at det har vore nødvendig med akuttløysingar. Om lag 9000 asylsøkjjarar bur i dag

utanfor mottak. Meininga er at dei mellombels løysingane skal avviklast så snart det lèt seg gjere.

Det er stor variasjon i storleiken på mottaka. Dei største mottaka har opp mot 1000 plassar. Dei ordinære mottaka har i snitt 380 plassar. Det er oppretta eigne avdelingar og eigne mottak for einslege mindreårige. Einslege mindreårige under tolv år blir plasserte i fosterheim så langt det lèt seg gjere. Det er òg oppretta spesialplassar i mottak for personar med vanskeleg åtferd, personar med psykososiale problem og personar som har vore til klinisk behandling. I tillegg er det eit eige mottak for personar som har fått avslag på asylsøknaden og skal reise ut. Bemanninga i mottaka varierer ut frå lokale behov. Familiar får oftast eigne rom. Einslege menn og einslege kvinner bur separat.

Asylsøkjarar i Nederland har ei helseforsikring som gir dei tilgang til dei same helsetenestene som andre innbyggjarar. COA kjøper tenester av kommunane og dekkjer utgifter til helsepersonell. Det er helsepersonell tilgjengeleg på mottaka for å sikre at asylsøklarane har tilgang til grunnleggjande helsetenester. Vaksne bebuarar i mottak får NGL 85 i veka til mat og klede. Dette tilsvarear om lag kr 1280 per måned. Barn i skolepliktig alder har rett og plikt til opplæring, og dette er definert som ei kommunal oppgåve. Undervisninga skjer vanlegvis i ordinære skolar og klasser, men det kan òg bli gitt undervisning i eigne innføringsklasser i mottaka. COA legg til rette for språkopplæring i nederlandsk, orientering om samfunnet og arbeidsmarknaden og aktivitetar som lesing, idrett og frivillig arbeid. Innsatsen frå frivillige organisasjonar og enkeltpersonar i nærmiljøet er omfattande. Dei yter hjelp til språkundervisning, samfunnsorientering, barnepass, kvinnegrupper o.a. Om lag 3000 frivillige tek del i arbeidet ved mottaka. Asylsøkjarar fekk i 1998 løyve til å ta visse typar av lønt arbeid. Dette gjeld berre for kortvarig arbeid, og ikkje meir enn tolv veker på tolv månader. Det blir no vurdert å auke høvet til å arbeide til 39 veker på tolv månader.

Busetjing

Busetjing er lovregulert, og kommunane må skaffe bustad til personar som får opphald. Flyktningar som får opphaldsløyve, blir fordelte på kommunane i forhold til innbyggjartalet. COA har ei avdeling for fordeling og plassering av flyktningar, og denne avdelinga har ansvaret for overføring frå mottak til kommune. Avdelinga arbeider etter prinsippet «først inn, først ut». Ei anna avdeling er ansvarleg for å skaffe bustader og koordinere arbeidet. Begge avdelingane samarbeider med kommunane når det gjeld å finne buløysingar for dei som har venta lenge i mottak. Kommunane har i dag vanskar med å skaffe nok bustader til dei som får opphaldsløyve, noko som gjer at opphaldstida i mottak aukar.

Kvalifisering

I september 1998 blei det vedteke ei ny lov om integrering av nykomne. Denne lova gir heimel for iverksetjing av introduksjonsprogram. Lova har som eksplisitt mål å medverke til at dei nykomne blir sjølvhjelpete og kan delta i samfunnet så raskt som mogleg etter busetjing. Lova pålegg kommunane det primære ansvaret for å tilby introduksjonsprogram, og ho pålegg dei nykomne innvandrane og flyktningane å delta i programmet. Dei viktigaste elementa

i introduksjonsprogrammet er språkopplæring med samfunnskunnskap, utarbeiding av individuell handlingsplan, tett oppfølging frå ein programrådgivar og rådgiving og rettleiing. Deltakarane i programmet får utbetalt sosialstønad. Språkopplæringa skal avsluttast med ein språktest, ikkje seinare enn tolv månader etter at ein starta. Programmet blir avslutta med at deltakarane får attest frå kommunen. Etter avslutta introduksjonsprogram skal kommunen tilby eit intervju der vegen mot vidare kvalifisering eller arbeid blir planlagd. Representantar for Arbeidsmarknadsetaten deltek i intervjuet. I samband med denne ordninga har alle lokale arbeidskontor fått ein kontaktperson som arbeider med nykomne. Arbeidsmarknadsetaten disponerer også to nasjonale rådgivarar som skal hjelpe kommunane med rettleiing i samband med introduksjonsprogram.

Dersom deltakarane skal ha praksisplass i regi av arbeidsmarknadsetaten medan introduksjonsprogrammet er i gang, må kommunane betale for dette. Det blir no arbeidd med å finne løysingar slik at ein kan kombinere språkopplæringa med arbeidstrening/praksis.

Når det gjeld organiseringa av arbeidet med nykomne, har sentrale styresmakter oppmoda kommunane om å opprette innvandrarkontor der ein samlokaliserte ulike etatar og kontor som arbeider med dei som fell inn under denne kategorien. Haag kommune har gjennomført ei slik samlokalisering og etablert «Haags Startpunt Nieu-komers». På ein og same stad kan flyktingen registrere seg i den nye kommunen og hos politiet, få opphalds- og arbeidsløyve, få kartlagt opplæringsbehov og få eit vedtak om den opplæringa kommunen har plikt til å tilby dei. Søknad om sosialstønad og utbetaling av slik stønad skjer også i dei same lokala.

Denne organiseringa gjer at nykomne berre har eitt kontor å halde seg til, og introduksjonsprogrammet kan dermed gjennomførast raskare.

Rammevilkår

Kommunane får eit statleg tilskot som skal dekkje alle nødvendige element som inngår i programmet. Tilskotet er rekna ut frå eit landsgjennomsnitt av utgiftene knytte til å gjennomføre eit introduksjonsprogram. Ved slutten av året skal kommunen rapportere til staten kva midlane er brukte til. Talet på deltakarar i programmet og resultat frå den avsluttande prøva etter fullført program dannar grunnlag for tildeling av tilskot til kommunane to år seinare.

3.4.3 Sverige

Behandling av asylsøknader

Sverige hadde ein nedgang i talet på asylsøklarar per år frå heile 84 000 i 1992 til under 10 000 midt i 1990-åra. I 1999 kom det 11 231 asylsøklarar til Sverige.

Tabell 3.2: Saksbehandlingstid for asylsaker i første og andre instans (i veker)

	1998	1999
Migrationsverket	32	29
Utlänningsnämnden	49	40

Migrationsverket (tidlegare Invandrarverket) behandlar utlendingssaker, inkludert asylsaker, i første instans. Klager blir behandla i Utlänningsnemnden. Både Migrationsverket og Utlänningsnemnden høyrer administrativt inn under Utrikesdepartementet.

Ved intervju av kvinnelege asylsøkjjarar skal ein alltid vurdere å nytte kvinnelege intervjuarar og tolkar. Kvinner som har vore utsette for seksualisert vald, skal normalt ha tilgang til kvinneleg personell som har fått opplæring i å handtere slike saker. Den svenske utlendingslova understrekar og at ein i større grad bør intervju kvinner som kjem i følgje med ektemennene sine.

I 1997 blei det sett ned ein parlamentarisk komité som skulle utgreie ulike alternativ til det gjeldande systemet i Sverige. Bakgrunnen for dette var lang saksbehandlingstid, og at det var reist mykje kritikk mot at folk flest i urimeleg liten grad kunne få innsyn i asylprosessen. Det er ikkje teke endeleg avgjerd om kva slags organisatorisk løysing ein skal velje i staden.

Mottak

Migrationsverket er ansvarleg for å tilby alle asylsøkjjarar ein mottaksplass, og eit tilbod om eit program for organisert verksemd. Alle asylsøkjjarar skal delta i organisert verksemd i minimum 20 timar per veke. Organisert verksemd består mellom anna av svenskundervisning, samfunnsorientering, deltaking i fellesarbeidet ved mottaket og praksisplass. Ein asylsøkjjar har høve til å ta seg arbeid dersom Migrationsverket finn at det kjem til å ta meir enn fire månader før det er gjort vedtak i asylsaka.

Sjølv om lova opnar for at andre kan drive mottaka, er det Migrationsverket som driv alle mottaka. Dei fleste mottaka i Sverige består av leilegheiter med sjølvhushald, som ligg i ordinære buområde. I Sverige har ein eigne barne- og ungdomseiningar for einslege mindreårige. Einslege mindreårige opptil 16 år bur i gruppeheimar. Asylsøkjjarar frå 16 til 18 år bur i eigne mottak. Familiar får som regel eigne rom/husvære. Einslege menn og einslege kvinner må dele bustad med andre av same kjønn.

Vaksne asylsøkjjarar har rett til behandling for akutte sjukdommar, medan barn skal ha same tilgang til helsetenester og sjukdomsbehandling som andre barn som er busette i Sverige. Helsetenestene og sjukdomsbehandlinga skal så langt råd er organiserast på same måten som for befolkninga elles. Asylsøkjjarar skal betale ein eigendel ved legebesøk på SEK 50, og ein eigendel for anna sjukdomsbehandling på SEK 25. For personar som i ein periode på seks månader har hatt helseutgifter på meir enn SEK 400, skal Migrationsverket gi eit særskilt bidrag. Ved ein del mottak er det helsepersonell tilgjengeleg heile døgnet.

Frå og med juni 1994 har asylsøkjjarar i Sverige høve til å velje om dei vil bu i statleg mottak, eller hos slekt, venner eller andre («eget boende») medan søknaden er til behandling. Styresmaktene forventa at ca. 30 pst. ville nytte ordninga med «eget boende». I dag vel om lag 60 pst. av asylsøkjjarane dette alternativet. Om lag halvparten av dei som vel «eget boende», buset seg i nærleiken av Stockholm, Göteborg eller Malmö.

Asylsøkjjarar får stønad til livsopphald uavhengig av om dei bur i mottak eller om dei skaffar seg bustad sjølve. I 1999 fekk vaksne asylsøkjjarar SEK 2130 i månaden til livsopphald dersom dei hadde sjølvhushald. Dei som bur

privat, kan få eit bidrag til å dekkje bukostnadene på SEK 500 per måned for einslege og SEK 1000 per måned for familiar.

Erfaringar med ordninga viser at ho fører til auka press og belastning på dei store kommunane. Ho fører òg til at mange bur særstøtrøgt, spesielt dei som flyttar inn hos venner og familie. På den andre sida viser erfaringar at asylsøkjjarar som finn eige bustader, raskare blir kjende med det svenske samfunnet, og at mange lærer svensk raskare. Ordninga inneber òg økonomiske innsparingar for staten.

Busetjing

Asylsøkjjarar som har valt »eget boende», blir normalt buande i den same kommunen når dei får vedtak om opphaldsløyve. Dei som ikkje finn bustad på eiga hand, får tildelt bustad av staten. Det er Integrationsverket som har ansvaret for å skaffe dei dette.

Personar som bur i mottak, får nokre veker på seg til å finne seg ein bustad etter at dei har fått vedtak om opphaldsløyve, om dei ønskjer det. Lykkast dei ikkje, eller vel å seie ja til hjelp, blir dei busette i ein av dei 133 kommunane som Integrationsverket no har avtale med. Dei største kommunane har ikkje slik avtale, då dei allereie har ein stor del av innvandrarane og tek imot mange flyktningar gjennom ordninga med »eget boende». Ein del mindre kommunar vel å ikkje busetje flyktningar.

Dei som får tildelt bustad av staten, oppgir tre ønske om kvar dei vil bu, og blir busette på ein av desse stadene eller i ein kommune i nærleiken. Ved hjelp av informasjon prøver staten å få dei til å velje ein mindre kommune. Etter busetjing står flyktningane fritt til å flytte til ein annan kommune.

Det har til no ikkje vore noko problem å skaffe nok plassar i kommunane til dei flyktningane som skal busetjast. Det har nok samanheng med at det i Sverige i 1980-åra blei bygd mange bustader som det seinare har vist seg vanskeleg å få leigetakarar til.

Kvalifisering

Den svenske lova om introduksjonsstønad for flyktningar blei vedteken i 1992. Introduksjonsstønad til flyktningar er ei ordning der kommunen med heimel i lova i ein viss periode kan betale ut ytingar til livsopphald o.a. til nykomne flyktningar, som alternativ til sosialstønad. Stønaden skal knytast til deltaking i introduksjonsprogrammet i kommunen. Kvar enkelt deltakar i programmet pliktar å følgje ein individuell tilrettelagd introduksjonsplan, som blir fastsett av kommunen i samarbeid med deltakaren. Introduksjonsprogrammet skal mellom anna omfatte svenskundervisning, samfunns- og arbeidslivsorientering og arbeidstrening.

Arbeidsmarknadsetaten blir trekt tidleg inn i introduksjonsprogrammet og gir orientering om svensk arbeidsliv. I Stockholm har arbeidsmarknadsetaten ei eiga flyktningavdeling og ekstra ressursar for kvalifiseringstiltak nettopp for denne gruppa. Arbeidsformidlinga har også oppretta eit eige aktivitetssenter for flyktningar og innvandrarar.

Det er opp til kvar kommune å velje om dei vil ta i bruk ordninga med introduksjonsstønad. Vidare er det opp til kommunane, ut frå lokale føresetnader, å bestemme både organisering, formene for utbetaling og nivået på utbe-

talinga. Tiltaka skal gjennomførast innanfor gjeldande tilskotsordningar til kommunane.

Rammevilkår

Kommunane i Sverige får eit såkalla sjablontilskot for kvar ny flyktning som kjem til kommunen. I 1999 var beløpet SEK 152 700 for vaksne og SEK 81 043 for barn under 16 år. Tilskotet følgjer flyktningen. Beløpet er eit eingongsbeløp som blir utbetalt for flyktningar og for familiesameinte som kjem innan to år etter at kommunen første gong tok imot referansepersonen. Beløpet skal dekkje sosiale utgifter, svenskundervisning og andre utgifter til integrering i ein periode på i gjennomsnitt 3,5 år. Utgifter til svenskundervisning for dei som ikkje utløyser sjablontilskot, blir dekte av eit såkalla blokktilskot. Ein føresetnad for å ta imot tilskot er at kommunen kan vise til ein individuell handlingsplan for kvar enkelt flyktning.

Kommunar med mange utlendingar som er eldre, funksjonshemma eller sjuke, kan få refundert utgifter til transport, heimehjelp og sosialstønad når det har gått minst 20 månader etter at dei kom til landet. Utgifter knytte til einslege mindreårige blir òg refunderte. Det same gjeld utgifter til personar med langvarig sjukdom og utgifter til helsekontroll av overføringsflyktningar.

Kommunar som har ein avtale med staten om busetjing av flyktningar, får eit grunnbeløp på SEK 458 100 per år. Beløpet er uavhengig av kor mange flyktningar som blir busette i kommunen. Talet på utanlandske statsborgarar kjem òg inn som ein faktor ved rammeoverføringar til kommunane.

Det tilskotet ein svensk kommune i gjennomsnitt tek imot per flyktning, ligg på SEK 167 630.¹⁾ Etter 3,5 år skal utgifter til flyktningar finansierast på same måten som sosiale utgifter til befolkninga elles, det vil seie ved rammeoverføringar frå staten og kommunale skattar.

3.4.4 USA

Behandling av asylsøknader

USA har ikkje ratifisert flyktningkonvensjonen, men slutta seg til protokollen til konvensjonen i 1968. I 1980 blei ei eiga lov om flyktningar vedteken av Kongressen, men det var først i 1990 at vedtaket om korleis asylsøknader skulle behandlast, blei sett i verk. Immigration and Naturalization Service (INS), direktoratet for innvandrings- og statsborgarspørsmål, fekk ansvaret for behandlinga av asylsøknader i første instans, medan klagebehandlinga blei lagd til ein eigen domstol for klager i immigrasjonssaker. Allereie før arbeidet kom i gang, fekk INS mange fleire søknader enn ein trudde då ein planla bemanninga. I 1992 tok dei imot 104 000 asylsøknader. I 1994 blei lovverket revidert. INS fekk framleis ansvaret for å behandle asylsøknader i første instans, og klager skulle framleis behandlast av dommarane i domstolen for klager i immigrasjonssaker, men klagebehandlinga blei forenkla. Asylsøknader som blir avslått, blir no automatisk sende vidare til domstolane for behandling der. Saksbehandlarane i INS har òg direkte tilgang til domstolane sitt datasystem, slik at dei kan setje opp rettsmøte. Asylsøkjaren får først eit varsel om at søknaden blir avslått, og får høve til å uttale seg. Deretter må han eller

¹⁾ Utgifter til einslege mindreårige er då ikkje inkludert.

ho møte opp personleg for å få forkynt vedtaket, og får samtidig vite om tid og stad for rettsmøtet. Målsetjinga er at saka skal vere behandla innan 60 dagar i første instans og innan 180 dagar i andre instans, frå søknaden er levert.

I tillegg til endringane i prosedyrane, får asylsøkjjarar ikkje lenger automatisk arbeidsløyve. I staden får dei arbeidsløyve først dersom dei får asyl, eller dersom det ikkje ligg føre endeleg vedtak i saka innan 180 dagar etter at søknaden er motteken. Bemanninga i INS og ved domstolane for behandling av klager i immigrasjonssaker blei også auka til det doble.

Frå 1993 til 1999 har talet på asylsøknader gått ned med 75 pst., frå 127 000 til 32 000. Fleirtalet av asylsøkjjarane får ei avgjerd i saka innan seks månader etter at dei sette fram søknaden.

Mottak og busetjing av overføringsflyktningar

På bakgrunn av forslag frå regjeringa vedtek Kongressen kvart år kor mange overføringsflyktningar USA skal ta imot. I 1998 tok dei imot om lag 77 000 overføringsflyktningar, i 1999 om lag 85 000. Etter planen skal dei i 2000 ta imot 90 000. Flyktningane kjem frå alle verdsdelar, men samansetjinga har variert relativt mykje. Tidlegare utgjorde flyktningar frå Sørøst-Asia, spesielt frå Vietnam og Kambodsja, ein stor del, medan ein dei siste par åra har teke imot relativt fleire frå Afrika.

Utanriksdepartementet har inngått avtalar med ti frivillige organisasjonar om mottak og busetjing av overføringsflyktningane (heretter omtalte som flyktningar). Med unntak av einslege mindreårige, som berre to av organisasjonane har avtalar om å ta imot og busetje, fordeler organisasjonane sjølve flyktningane seg imellom. På eit fast møte kvar veke får dei ei oversikt frå INS over dei flyktningane som skal busetjast i USA, med mellom anna opplysningar om dei skal sameinast med familie eller slekt i USA, og kvar slektningane eventuelt bur. Alle organisasjonane, med unntak av delstaten Iowa, som i denne samanhengen også blir rekna som ein organisasjon, har eit nettverk av lokale organisasjonar i dei fleste av delstatane. Etter at flyktningane er fordelte på dei ni organisasjonane, står dei igjen for ei fordeling på dei lokale organisasjonane. Det er særleg to faktorar som er viktige for valet av lokal organisasjon: Dersom flyktningane har familie eller slekt i USA, blir dei busette saman med dei; dersom dei ikkje har det, blir dei busette i eit område der det allereie bur flyktningar med same bakgrunn.

Avtalane inneber at organisasjonane tek på seg ansvaret for flyktningane dei første 90 dagane, og i tillegg skal dei «halde oversikt over» dei som ikkje har familie eller slekt i USA, i dei første seks månadene. I avtalane forpliktar organisasjonane seg til å førebu innreise for flyktningane, ta imot dei når dei kjem til landet, og syte for at dei får dekt basisbehov dei første 30 dagane. Vidare skal dei hjelpe flyktningane med å søkje om eit såkalla Social Security Card, registrere barna deira på skolen og orientere dei om offentlege tenester, privat tryggleik, offentleg transport, amerikanske standardar for hygiene, offentlege tenester for flyktningar og korleis dei kan søkje om familiesameining. Organisasjonane skal òg utarbeide handlingsplanar for alle vaksne, følgje nøye med i korleis det går med handlingsplanen, gi alle arbeidsføre flyktningar ei orientering om kor viktig det er å vere sjølvhjelp i det amerikanske samfunnet, orientere dei om den lokale arbeidsmarknaden, gi dei råd og opp-

læring, og vise dei til arbeid og/eller opplæring som finst i lokalsamfunnet. Når det gjeld helsespørsmål, skal dei orientere flyktningane om helsevesenet, syte for at dei får time for ei helseundersøking innan 30 dagar etter innreise, og vise dei til behandling for sjukdommar eller andre helseproblem dersom det er nødvendig.

For desse tenestene får organisasjonane eit tilskot som blir justert frå år til år. I 1998 var det på USD 720 per person, i 1999 USD 740 per person. Organisasjonane avgjer sjølve korleis dei vil disponere dette beløpet. Det varierer derfor mellom anna kva flyktningane får i kontantyttingar, avhengig av kva for ein organisasjon det er som har busett dei. Styresmaktene forventar at organisasjonane kombinerer tilskotet med økonomisk stønad eller tilskot i naturalia frå andre. I tillegg skal dei samarbeide tett med delstatsstyresmaktene, som òg har ordningar med kontantyttingar, helseforsikring og arbeidsformidling for flyktningar. Desse tenestene er behovsprøvde og berre for dei som ikkje kan klare seg sjølve. Styresmaktene forventar at dei frivillige organisasjonane gjer alt dei kan for å unngå at flyktningane må nytte desse tenestene.

Eit alternativ som har som målsetjing å hjelpe flyktningane til å bli sjølvhjelppte innan fire månader etter innreise, utan å nytte offentlege tenester, er det såkalla Voluntary Matching Grant Program. Dette programmet blir administrert av delstatsstyresmaktene. Dei organisasjonane som deltek, får USD 1 for kvar USD 1,40 dei sjølve yter. Organisasjonane sitt bidrag kan vere både i kontantar og i naturalia, men kontantane må utgjere minst 20 pst. av beløpet. Det er ein føresetnad at organisasjonane dekkjer flyktningane sine basisbehov og sjølve yter arbeidsmarknadstenester, medan dei kan velje om dei sjølve vil syte for undervisning i engelsk og helsetenester, eller om dei vil arrangere dette på andre måtar. Når det gjeld helsetenester, kan dei få det frå det offentlege.

Denne ordninga blir i stor grad nytta av dei organisasjonane som tek imot og busett flyktningar. Målsetjinga om at flyktningane skal vere sjølvhjelppte innan fire månader, gjer at organisasjonane arbeider særst aktivt for å skaffe arbeidsplassar. Dei fleste har eigne avdelingar for arbeidsformidling som følgjer opp både flyktningane og arbeidsgivaren. For mange ligg det òg i eiga interesse å syte for tett oppfølging på arbeidsplassen, for det kan gjere det mogleg å skaffe arbeidsplassar for flyktningar som dei skal ta imot i framtida.

Målsetjinga om at flyktningane skal bli sjølvhjelppte så raskt som mogleg, blir altså sterkt understreka og ligg til grunn for alt flyktningararbeid. Som nemnt ovanfor, forventar styresmaktene at dei organisasjonane som tek imot og busett flyktningar, formidlar denne målsetjinga til flyktningane frå første dag. Det inneber at flyktningane dei første åra må rekne med å ta seg arbeid der dei ikkje får brukt den utdanninga, dei kvalifikasjonane eller den kompetansen dei har frå heimlandet, og at dei lærer seg engelsk samstundes med at dei er i arbeid.

4 Saksbehandling i asylsaker

4.1 Hovudprinsipp og mål

Noreg er part i FNs flyktningkonvensjon av 1951. Denne konvensjonen er grunnlaget for behandlinga av personar som ber om vern som flyktningar i Noreg. Utlendingslova av 1988 regulerer mellom anna kven som har krav på vern mot forfølgning i Noreg. Lova nyttar flyktningkonvensjonen sin definisjon av kven som er flyktning, og gir flyktningar rett til asyl i landet. Alle som søker asyl i Noreg har krav på å få søknaden behandla, med mindre dei alt har ein asylsøknad til behandling i eit anna land eller kunne ha søkt asyl i andre land før dei kom til Noreg. Det er UDI som gjer vedtak i første instans, medan Justis- og politidepartementet avgjer klagesakene. Frå 01.01.2001 vil klagesakene bli behandla av den nye Utlendingsnemnda.

Asylsakene blir behandla i samsvar med dei prinsippa som elles er vanlege i forvaltninga. Det inneber at søkerar som får avslag i første instans (UDI), kan påklage vedtaket. Søkarar som får avslag, har òg høve til å bringe saka inn for domstolane. Utover desse generelle prinsippa står rettstryggleiken sentralt når asylsakene skal behandlast.

4.1.1 Rettstryggleik

Avgjerder i asylsaker er ofte særskilte viktige for den/dei det gjeld, ikkje minst for dei som får avslag, og som blir sende attende til heimlandet. Det er derfor viktig at dei organa som behandlar slike saker, er heilt trygge på at søkerar som får avslag, ikkje blir forfølgde om dei blir sende attende til heimlandet. I Noreg er det ikkje slik at det berre er spørsmål om vern mot forfølgning som skal vurderast. Ein må òg undersøkje om det er humanitære grunnar til å gi opphald, til dømes kan det vere personar som er i ein flyktningliknande situasjon, eller det kan vere helsemessige eller familiære omsyn som gjer at søkerar bør få opphald, sjølv om dei ikkje står i fare for å bli forfølgde om dei må reise attende til heimlandet. Einslege kvinner med barn, mindreårige og personar med alvorlege helseproblem kan til dømes vere spesielt sårbare. Mange ulike velferdsomsyn vil vere relevante, og det blir gjort ei brei vurdering av dei ulike omsyna, som aleine eller saman med andre omsyn kan vere avgjerande for å gi løyve på humanitært grunnlag. Sjølv om ein asylsøkar ikkje får asyl, er styresmaktene òg forplikta til ikkje å sende personar til land der dei står i fare for å bli torturerte eller utsette for umenneskeleg behandling. Slike pålegg finst både i FNs torturkonvensjon og i Den europeiske menneskerettskonvensjonen.

Utlendingslova skal tolkast i samsvar med internasjonale reglar når desse har som formål å styrkje stillinga til utlendingar, til dømes FN sine konvensjonar om barn og kvinner.

Når det gjeld kvinner, er det viktig å vere merksam på at dei kan ha eit eige grunnlag for å søkje asyl som ikkje er samanfallande med ektemannen sitt grunnlag. Derfor må òg kvinna få klarlagt sin situasjon i asylintervjuet. I praksis vil kvinna sin asylsøknad ofte byggje på søknaden til ektefellen, til dømes

er det vanleg at kvinna hevdar at ho er i fare på grunn av tilhøve som gjeld ektefellen.

Regjeringa er merksam på at kvinner frå nokre land er i ein spesiell situasjon, der kvinner som gruppe blir diskriminert eller i større grad enn menn utsett for vald og overgrep. Dersom kvinna ved retur eller i framtida kan bli utsett for overgrep som er så alvorlege at det er forfølgning, kan ho fylle vilkåra for å få asyl. Kjønnbasert forfølgning som fell inn under omgrepet »medlemskap i ei spesiell sosial gruppe», kan etter ei individuell vurdering gi asyl. Vurderinga må gjerast i lys av samfunnsforholda i det landet kvinna kjem frå.

For at kvinner som ber om vern mot forfølgning av slike grunnar skal ha tiltru til norske styresmakter, er det viktig at dei i så stor grad som mogleg blir intervjuet av kvinnelege saksbehandlarar, og om mogleg med kvinneleg tolk. Det vil kunne sikre at kvinna legg fram dei nødvendige opplysningane i saka si, slik at styresmaktene kan ta ei rett avgjersle.

Elles tok ei ny føresegn med sikte på å få situasjonen til barna betre opplyst, til å gjelde 01.07.2000. Av føresegna går det fram at det skal gjennomførast ein samtale med barnet, med mindre det blir vurdert som klart unødvendig eller foreldra set seg imot det.

Kravet til rettstryggleik inneber at alle søknader skal vere så godt utgreidde som mogleg, og at alle relevante opplysningar skal vere skaffa fram. Særleg i samband med klagebehandlinga av ein asylsøknad som er avslått, vil retten til fritt rettsråd frå advokat vere viktig for å sikre at alle slike opplysningar kjem fram i saka. Ei anna side av rettstryggleiken er likebehandling, det vil seie at like saker skal behandlast likt.

For å sikre slike viktige omsyn må heile systemet for behandling av sakene utformast på ein måte som sikrar rettstryggleiken. Mellom anna ligg omsynet til styrkt rettstryggleik, særleg gjennom auka tillit til utlendingsforvaltninga, bak overføringa av asylintervjuet frå politiet til UDI og etableringa av Utlendingsnemnda (jf. kap. 4.3.2).

4.1.2 Rask saksbehandling

Rask behandling av saka er eit viktig element i rettstryggleiken. Både saksbehandlingstida og omhyggeleg saksbehandling er relevant for rettstryggleiken. Sivilombodsmannen har ved fleire høve teke opp saksbehandlingstida hos offentlege instansar. For nokre år sidan kritiserte han Trygderetten og Rikstrygdeverket for lang saksbehandlingstid og viste til artikkel 6 (1) i Den europeiske menneskerettskonvensjonen, der det heiter at vedtak skal gjerast innan rimeleg tid. Rask saksbehandling er derfor eit viktig mål ved behandling av søknader om asyl. Det er fleire grunnar til at behandlingstida i asylsaker bør vere så kort som mogleg. Det er viktig at søkjarane slepp å vente lenge på vedtak. Lang ventetid i mottak fører til uvisse og frustrasjon og kan i verste fall få uheldige verknader for den psykiske og fysiske helsa til søkjarane. Det er særleg viktig at saker som gjeld barn og einslege mindreårige, blir behandla så raskt som råd.

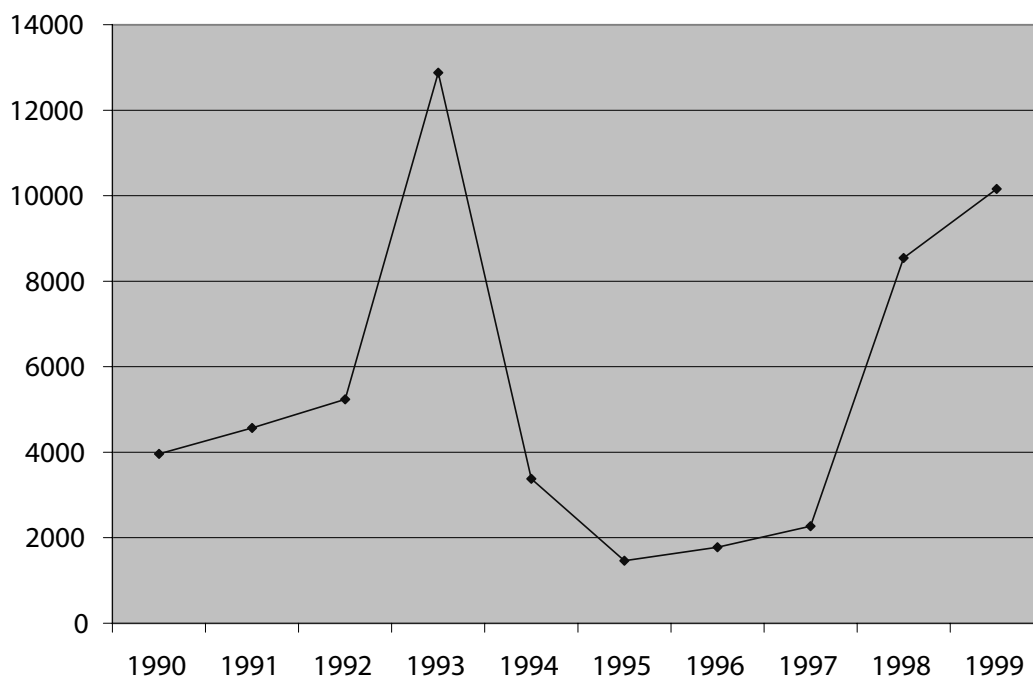
Det har vist seg at lange opphald i mottak kan gjere det vanskelegare for den enkelte å bli sjølvhjelpet så raskt som råd er etter busetjing i ein kommune. Også av den grunn bør saksbehandlingstida vere så kort som råd. Lang ventetid i mottak gjer det òg vanskelegare å få personar som får avslag på søknaden sin, til å forlate landet, mellom anna fordi dei etter som tida går kan få ei viss

tilknytning til landet. Særleg vanskeleg kan det vere å få familiar som har hatt barn i barnehage eller skole, til å forlate landet. Også av omsyn til utgiftene ved å ha asylsøkjjarar buande lenge i mottak er det viktig at asylsøknadene blir behandla så raskt som råd.

4.2 Utviklinga dei siste åra

4.2.1 Asylsøkjjarar til Noreg

Sjølv om Noreg også tidlegare har teke imot flyktningar, mellom anna frå Ungarn i 1950-åra og frå Vietnam i 1970-åra, var det først midt i 1980-åra at talet på asylsøkjjarar som tok seg til Noreg på eiga hand, begynte å auke. 1987 var det første året det kom mange asylsøkjjarar, nærmare bestemt 8613 søkjarar, den største gruppa frå Chile. I 1990-åra utgjorde søkjarar frå det tidlegare Jugoslavia den største gruppa. I 1993 fekk vi eit nytt toppår med 12 876 søkjarar. Dei fleste kom frå Bosnia-Hercegovina. Deretter følgde fire år då det kom relativt få asylsøkjjarar, mellom 1460 og 3379 søkjarar per år. I 1998 auka talet att, til 8543 søkjarar. Det var søkjarar frå Kroatia (2452), Jugoslavia (1666) og Irak (1317) som var dei største gruppene. 1999 var eit nytt toppår med 10 160 asylsøkjjarar. Den største gruppa kom frå Irak (4073), men det kom òg mange frå Somalia (1340) og Jugoslavia (1152). Om vi i tillegg reknar med dei over 6000 flyktningane frå Kosovo som fekk mellombels vern i Noreg på kollektivt grunnlag, var 1999 det året Noreg tok imot flest flyktningar og asylsøkjjarar. Frå 01.01.2000 til 30.09.2000 har det kome totalt 5584 asylsøkjjarar til Noreg. I dette talet er det ikkje inkludert asylsøkjjarar frå Kosovo som tidlegare har hatt mellombels vern på kollektivt grunnlag. Pr 30.09.2000 var det registrert 2935 asylsøknader frå desse personane.



Figur 4.1 Asylsøkjjarar til Noreg i perioden 1990 til 1999.

Det viser seg at om lag 90 pst. av dei som dei seinare åra har søkt om asyl, har meldt seg for norske styresmakter inne i landet, og ikkje når dei kom til den norske grensa. Talet på utlendingar som tek seg ulovleg inn i landet på denne måten, er aukande, og det er blitt stadig meir lønnsamt for organiserte kriminelle verksemdar å drive med menneskesmugling. Smuglarane utnyttar menneske som av ulike grunnar gjer kva det skal vere for å kome seg til Europa. Dei som står bak organisert menneskesmugling, nyttar ofte falske dokument og spesialinnreidde køyretøy. Ofte står personane i gjeld til menneskesmuglarane i lang tid etterpå. Det har vore om lag 150 registrerte menneskesmuglingssaker i Noreg i dei siste to åra. Til liks med tidlegare år var det i 1999 flest personar frå Irak, det tidlegare Jugoslavia og Somalia som tok seg ulovleg inn i Noreg. Vidare var det ein auke i talet på personar frå Russland, Pakistan, Tyrkia og Afghanistan.

4.2.2 Ulike former for vern heimla i utlendingslova

Det finst fleire former for vern som er heimla i utlendingslova.

Asyl

Etter utlendingslova har asylsøklarar som med rette fryktar forfølgning i heimlandet på grunn av rase, religion, nasjonalitet, fordi dei høyrer til ei spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk overtyding, krav på asyl (fristad).

Berre ein liten del av dei asylsøklarane som kjem til Noreg, får asyl. I 1998 blei det innført ein ny praksis som mjuka opp krava til å få asyl i Noreg. Målet var å gi asyl til fleire av dei søklarane som tidlegare fekk opphald på humanitært grunnlag. Etter at den nye praksisen blei innført, har den prosentdelen som får asyl, auka noko. I 1997 fekk berre 14 søklarar, eller 0,7 pst., asyl etter behandling i første instans (UDI). I 1998 fekk 66 søklarar (1,7 pst.) asyl. I 1999 fekk 181 søklarar (3 pst.) asyl. Per 30.09 har 45 personar i 2000 fått asyl etter behandling i første instans. Sjølv om det er få som får asyl, er det viktig å vere merksam på at talet kan variere over tid og ut frå kva land/regime søklarane flyktar frå. Ein annan grunn til at tala varierer, er at det spesielt for visse nasjonalitetar av asylsøklarar er klare indikasjonar på at dei kjem til Noreg anten fordi dei ikkje har fått opphald i andre land dei har søkt asyl i, eller fordi dei veit at dei ikkje ville fått opphald om dei hadde fremma ein søknad om asyl der dei oppheldt seg.

Opphald på humanitært grunnlag

Nemninga »opphald på humanitært grunnlag» blir brukt som ei samlenemning på arbeids- og opphaldsløyve som blir gitt til asylsøklarar som ikkje fyller vilkåra for asyl. Heimelen finst i utlendingslova § 8 andre ledd, som seier at arbeids- eller opphaldsløyve kan givast når sterke menneskelege omsyn taler for det, eller når utlendingen har særleg tilknytning til riket. Dei siste åra har om lag 40 pst. av dei som søker asyl i Noreg, fått opphald på humanitært grunnlag. Per 30.09. har 2553 personar i 2000 fått opphald på humanitært grunnlag i Noreg etter behandling i første instans.

Sterke menneskelege omsyn i utlendingslova § 8 andre ledd femner om eit vidt spekter av grunnar. I nokre tilfelle er årsaka til at ein asylsøklar får

arbeids- eller opphaldsløyve at dei blir gitt vern utan at dei fyllar vilkåra for å få asyl, jf. utlendingslova § 15. Det kan òg mellom anna vere at dei generelle tryggleiksforholda i heimlandet til asylsøkjaren er særst vanskelege. Andre grunnar kan vere alvorlege helseproblem. Omsyn til barn er alltid eit viktig moment i vurderinga. Ei rad ulike velferdsomsyn vil vere relevante, og det blir gjort ei brei vurdering av dei ulike omsyna, som aleine eller saman med andre omsyn kan vere avgjerande for om opphaldsløyve på humanitært grunnlag blir gitt.

Ved vurdering av om asylsøkjaren har ei særleg sterk tilknytning til Noreg, ser ein mellom anna på kor lenge vedkommande har vore her, om han/ho har familie her, og kven dette er, eller om han/ho har familie att i heimlandet.

Kollektivt vern

I situasjonar med masseflukt kan styresmaktene gi mellombels arbeids- og opphaldsløyve på kollektivt grunnlag til flyktningar etter ei gruppevurdering. Kollektivt vern er nytta to gonger i Noreg. Flyktningar frå Bosnia- Hercegovina fekk kollektivt vern i perioden frå 1992 til 1996. Flyktningar frå Kosovo, som kom til Noreg våren og sommaren 1999 (fram til 06.08.1999) og asylsøkkjarar frå Kosovo som allereie var i landet, fekk vern på kollektivt grunnlag for eitt år.

Mellombels arbeids- og opphaldsløyve blir normalt gitt for eitt år om gongen, og gir ikkje grunnlag for busetjingsløyve dei første tre åra. Dersom forholda i heimlandet framleis er slik at retur ikkje er forsvarleg etter fire år, kan flyktningane få ordinær busetjingsløyve.

Andre tilfelle

Ei stor gruppe asylsøkkjarar som ikkje treng vern mot forfølgning, eller opphald på humanitært grunnlag, har likevel fått opphaldsløyve (somme mellombels løyve) fordi det nærmast er umogleg å sende dei attende til heimlandet mot deira eigen vilje. I februar i år bestemte såleis Justisdepartementet at asylsøkkjarar frå Nord-Irak som ikkje har behov for vern, skulle få mellombels opphaldsløyve.

4.2.3 Forventa utvikling

Erfaringane frå dei siste femten åra viser at det er særst vanskeleg å seie noko sikkert om kor mange asylsøkkjarar som vil kome til Noreg og søkje asyl, eller kva land dei vil kome frå. Det er mange forhold som verkar inn på kor mange asylsøkkjarar som til kvar tid kjem hit.

Ei viktig årsak til at folk flyktar, er sjølvstakt å finne i dei mange væpna konfliktane som går føre seg rundt om i verda. Uroa og konfliktane i det tidlegare Jugoslavia og på Afrikas horn er døme på dette. Men også den menneskerettslege, politiske, økonomiske eller humanitære situasjonen i visse land kan leie til flyktningstraumar. Situasjonen i Iran i 1980-åra og i Chile i 1970- og 1980-åra er døme på dette. Ein føresetnad for at slike situasjonar fører til at flyktningar kjem til Noreg, er at dei som er på flukt, veit at Noreg er eit aktuelt land å søkje vern i, og at det er praktisk mogleg å kome seg hit. Det er i denne samanhengen viktig å vere merksam på at berre ein liten del av alle flyktningar i verda

reiser langt frå heimstaden for å finne tryggleik. Dei fleste reiser til granneland, eller dei er internt fordrivne i sitt eige land.

Årsaker til at asylsøkjalar kjem til Noreg

Det er mange årsaker til at ein del flyktningar kjem til Noreg, eit land langt nord i Europa, for å søkje asyl. I ein del tilfelle er det heilt tilfeldig at flyktningar søker asyl nett i Noreg, medan det i andre tilfelle er ein grunn til at Noreg er valt. Gjennom internasjonalt engasjement er Noreg og andre nordiske land blitt kjende rundt om i verda for engasjement for fred, demokrati og menneskerettar. Dei nordiske landa er òg kjende for å vere velferdssamfunn med høg levestandard og delvis mangel på arbeidskraft. Dette fører nok til at mange ser på dei nordiske landa som attraktive å søkje opphald i når situasjonen i deira eiga land er prega av store økonomiske problem, arbeidsløyse o.l. Ein har òg erfart at når nokre flyktningar har fått opphald i eit land, så følgjer det fleire etter frå det same landet. Det er lett å forstå at menneske som reiser frå eit land, gjerne ønskjer å bu i nærleiken av andre landsmenn.

Ein har erfart at endringar i flyktningpolitikken i nærliggjande land lett fører til at talet på personar som søker asyl i Noreg, aukar. På same vis har vi erfaring med at søkjarar som får avslag i eitt land, ofte reiser vidare til Noreg eller andre land og søker på nytt her. Dette er noko alle land i Europa opplever, og er mellom anna årsaka til at mange land i EU har slutta seg til Dublinkonvensjonen. Dublinkonvensjonen gir ein asylsøklar rett til å få behandla søknaden i eitt medlemsland, samstundes som konvensjonen mellom anna inneber at andre land slepp å behandle søknaden på nytt. Formålet med konvensjonen er å hindre at asylsøkjarar blir kasteballar mellom medlemsland, å motverke misbruk av asylinstituttet og å unngå dobbelbehandling av asylsøknader i EU.

Ein annan viktig faktor som påverkar talet på asylsøkjarar som kjem til Noreg, er vår eigen flyktning- og innvandringspolitikk. Den store auken i talet på asylsøkjarar til Noreg i 1998 er eit døme på dette. Sjølv om det var ei forsiktig liberalisering av flyktningpolitikken som då skjedde, blei nok signala oppfatta annleis. Eit anna døme på at endringar i asylopolitikken har mykje å seie for talet på asylsøkjarar, er dei endringane som blei gjennomførte overfor søkjarar frå Irak tidlegare i år. Etter at Noreg i februar 2000 bestemte at asylsøkjarar frå Nord-Irak skulle få løyve om mellombels opphald utan rett til familiesameining, er talet på asylsøkjarar frå dette området blitt redusert. På same tid blei fleire personar bak store menneskesmuglarorganisasjonar arresterte av politiet. Av desse var det nok fleire som stod bak smuglinga av personar frå Irak. Samstundes har også politiet i fleire andre europeiske land styrkt kontrollen og arbeidet for å få bukt med menneskesmugling. Dette kan òg ha hatt ein viss innverknad.

4.3 Behandling av søknader om asyl

4.3.1 Organisering

Ansvar for samordninga av flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken har sidan 1987 vore lagt til Kommunal- og regionaldepartementet. Ansvar for reguleringa av innvandringa, det vil seie forvaltninga av utlendingslova

med forskrift, har vore underlagt Justis- og politidepartementet. UDI har sidan direktoratet blei oppretta i 1988 såleis vore administrativt underlagt Kommunal- og regionaldepartementet, medan direktoratet i forhold til behandlinga av saker etter utlendingsregelverket har vore fagleg underlagt Justisdepartementet. Frå 01.01.2001 får Kommunal- og regionaldepartementet åleine ansvaret for innvandringsfeltet, inkludert reguleringa av innvandringa, og allereie frå 07.06.2000 overtok kommunal- og regionalministeren det politiske ansvaret for oppgåvene på utlendingsfeltet.

4.3.2 Omleggingar

I år er det gjennomført mange viktige organisatoriske endringar på asylsaksfeltet.

Overføring av asylintervju frå politiet til UDI

Etter fleire utgreiingar blei det i 1999 bestemt at ansvaret for å intervju asylsøkjjarar om motivet deira for å søkje asyl skulle overførast frå politiet til UDI. Overføringa skjedde 01.07.2000. Det er fleire årsaker til at dette blei gjort. For det første er det eit mål å redusere saksbehandlingstida i asylsaker. Omlegginga inneber at asylsøknaden i hovudsak blir behandla i eitt organ før det blir gjort vedtak i første instans, sjølv om politiet registrerer asylsøkjjarane før UDI overtek det vidare ansvaret for saka. For det andre meiner ein at ei slik ordning vil styrkje rettstryggleiken til asylsøkjjarane, ettersom saksbehandlarar i UDI vil ha eit betre grunnlag for å intervju og vurdere asylgrunnlaget. Det er i denne samanhengen ein fordel at den same personen som intervjuar søkjaren, kan innstille til vedtak i saka. Ein tredje grunn er at asylsøkjjarar kan ha dårleg erfaring med politiet i heimlandet, og at dei vil føle seg tryggare når ein sivil tenestemann/-kvinne intervjuar dei. Ein fjerde grunn til omlegginga er at det frigjer ressursar hos politiet til anna viktig politiarbeid.

I samband med overtakinga av oppgåva med å intervju asylsøkjjarar, er det oppretta ei eiga eining som skal planleggje og leggje til rette for gjennomføringa av asylintervjua. Eininga skal mellom anna sørge for innkalling av advokatar, tolkar, verjer og sakbehandlarar, i tillegg til rettleiing av søkjjarane, eigenerklæringar og rekruttering og opplæring av tolkar. UDI sitt behov for tolkar auka sterkt etter at dei overtok ansvaret for asylintervjua. I fleire av dei aktuelle språka har ein ikkje tolkar med kjend utdanning eller statsautorisasjon. UDI har derfor ei omfattande oppgåve med å teste at dei tolkane dei vil bruke, er kvalifiserte. I tillegg er det eit stort behov for omsetjarar til ulike språk, jf. kap. 9.

Utlendingsnemnda

I 1999 vedtok Stortinget å opprette ei uavhengig klagenemnd for asylsaker og andre utlendingssaker. Utlendingsnemnda, som skal vere i drift frå 01.01.2001, skal leiast av ein direktør og vil ha om lag 17 nemndleiarar og eit sekretariat på om lag 85 personar. Både direktøren og nemndleiarane må fylle krava til dommarar, og dei blir tilsette på åremål av Kongen i statsråd. I tillegg skal det oppnemnast nemndmedlemmer. Det er tidlegare bestemt at kvar nemnd skal ha fem medlemmer – ein nemndleiar og fire lekmedlemmer.

Målet med omlegginga er først og fremst å styrkje rettstryggleiken til asylsøkjarene. Ordninga inneber at asylsøkjarene som får avslag på søknaden sin av UDI, som hovudregel skal få møte personleg for ei nemnd og gjere greie for saka si før det blir gjort endeleg vedtak. Ein annan viktig grunn til at Utlendingsnemnda blir oppretta, er at ein får flytta behandlinga av klagesakene ut av Justisdepartementet, ettersom behandlinga av slike enkeltsaker ikkje lenger høyrer heime i eit departement.

Ordninga, slik han tidlegare er vedteke, ville blitt meir ressurskrevjande enn det som er nødvendig for å fremme siktemålet med Utlendingsnemnda. Regjeringa legg stor vekt på at saksbehandlingstidene skal bli kortare, og har derfor foreslått å forenkle behandlinga av klagesakene i Utlendingsnemnda utan å svekkje rettstryggleiken eller nemnda som eit uavhengig og domstolliknande organ. Forslaget er lagt fram for Stortinget som ei eiga sak.

Det er viktig å vere merksam på at Utlendingsnemnda vil behandle sakene på ein måte som likevel vil krevje større ressursar enn det noverande systemet krev. Arbeidet for å korte ned behandlingstida i asylsaker blir derfor ei stor utfordring for den nye instansen. Mellom anna på bakgrunn av dette er det bestemt at verksemda til Utlendingsnemnda skal evaluerast.

Samling av utlendings- og innvandringsspørsmål i eitt departement

Det er bestemt at ansvaret for alle asyl- og innvandringssaker skal samlast under Kommunal- og regionaldepartementet frå og med 01.01.2001. For å førebu samlinga overtok kommunal- og regionalministeren det politiske ansvaret for oppgåvene på utlendingsfeltet frå justisministeren allereie 07.06.2000. Grunnen til at ein ønskjer å samle politikkområdet under eitt departement, er mellom anna at det vil gjere det lettare å samordne regulerings- og integreringspolitikken. Omlegginga inneber at både UDI og Utlendingsnemnda blir administrativt underlagde Kommunal- og regionaldepartementet. For UDI inneber det at dei administrative linjene og ansvarstilhøva blir forenkla, i og med at direktoratet berre får eitt overordna departement å halde seg til.

4.3.3 Gangen i ei asylsak

Registrering

Politiet har ansvaret for å registrere asylsøkjarene, medrekna å undersøkje om den identiteten dei oppgir, er rett, og korleis dei har reist til Noreg. Dessutan skal dei sjekke identiteten seinare i prosessen dersom UDI ber om det. I eigenskap av å vere knytt til påtalemakta har politiet også ansvaret for å etterforske straffbare forhold som kan bli avdekte i samband med registreringa, til dømes menneskesmugling, at søkjaren har oppgitt falsk identitet, eller at vedkomande er ettersøkt for straffbare handlingar i andre land.

Behandling av søknaden i første instans

UDI gjer vedtak i asylsaker i første instans. Asylsøkjarene fyller ut ei egenerklæring så raskt som mogleg etter at dei har kome til eit mottak. Erklæringa skal skrivast på deira eige morsmål, og søkjaren skal med eigne ord gjere greie for kvifor han eller ho søkjer asyl, og korleis han eller ho kom seg til

Noreg. Etter at eigenerklæringa er omsett til norsk, gjennomfører UDI eit intervju med asylsøkjaren. Direktoratet har også ansvaret for å gjennomføre nye intervju dersom det seinare i prosessen skulle vise seg å vere behov for det.

Det er laga egne reglar for kvinnelege asylsøklarar som kan ha vore utsette for overgrep. Dei skal så lagt råd er intervjuast av ein kvinneleg saksbehandlar og om mogleg med kvinneleg tolk. Vidare er det laga egne retningslinjer for samtale med barn som følgjer med foreldra til Noreg for å søkje asyl, i medhald av utlendingsforskrifta § 54 femte ledd. Det skal gjennomførast ein samtale med barn, med mindre det er klart unødvendig eller foreldra set seg imot det. Når eit avslag blir påklaga, skal UDI alltid vurdere om dei skal gjere om vedtaket sitt før klaga blir send vidare til behandling i andre instans.

Behandling av klager

Justisdepartementet har fram til 31.12.2000 ansvaret for å behandle klager på dei vedtaka UDI har gjort i asylsaker og andre utlendingssaker. I tillegg har departementet ansvaret for å behandle oppmodingar om å gjere om egne vedtak. Den 01.01.2001 blir desse oppgåvene overførte til Utlendingsnemnda.

Når klageinstansen har behandla ein asylsøknad, er søknaden endeleg avgjort. Når departementet held fast ved avslaget i UDI på ein søknad om asyl, inneber det at vedkomande må forlate Noreg. Mange asylsøklarar forlèt ikkje landet, men ber om at det endelege vedtaket i departementet blir behandla på ny i departementet. Dette blir kalla oppmoding om å gjere om vedtaket.

Justisdepartementet behandla 3563 saker i 1999. Dette var både klager og oppmodingar om å gjere om endelege vedtak. Ingen fekk asyl, medan 423 personar fekk opphald på humanitært grunnlag. Per 30.09.2000 var det behandla 1614 klagesaker og 779 oppmodingar om å gjere om vedtak. Tre personar (éin familie) fekk asyl, og 211 personar fekk opphald på humanitært grunnlag. Ein av hovudgrunnane til at departementet har gjort om tidlegare vedtak, er nye opplysningar/tilhøve som har kome til under den delvis lange saksbehandlingstida.

Rettsaker

Regjeringsadvokaten representerer staten i dei rettsakene søklarar måtte reise etter å ha fått avslag av klageorganet. Det organet som har gjort vedtak i klagesaka, har ansvaret for å førebu slike rettsaker.

Ein del asylsøklarar som får avslag, vil ikkje godta vedtaket og reiser sak mot staten for å få gjort om vedtaket. Dette er ikkje mogleg verken i Sverige eller i Danmark. Arbeidet med å førebu rettsaker krev store ressursar hos klageinstansen. I tillegg må regjeringsadvokaten og domstolane setje av ressursar til slike saker. Erfaringar gjennom dei siste ti åra viser elles at domstolane i dei alle fleste tilfelle lèt vedtaka stå ved lag. Vedtak gjorde av Utlendingsnemnda skal kunne bringast inn for ein domstol på same måten som i dag.

Effektivering av avslag

Politiet har ansvaret for å sjå til at dei som får avslag, forlèt landet i samsvar med vedtaka. Dersom søklarar som har fått endeleg avslag, ikkje reiser av fri

vilje, kan politiet nytte tvang, og om nødvendig følgje dei ut av landet. Dei færreste søkjarane reiser frivillig når dei har fått eit avslag, slik føresetnaden i lova er. Politiet må såleis føre dei ut med tvang. I 1999 blei 1572 personar sende ut, per 30.09.2000 er 1704 personar sende ut av landet.

4.3.4 Saksbehandlingstider og restansar i asylsaker

I dei seinare åra har styresmaktene sett mål for behandlinga av asylsaker, men det har vore store variasjonar i måloppnåinga blant instansane i utlendingsforvaltninga. Politiet har hatt som mål å registrere og intervju 75 pst. av søkjarane innan to veker. ¹⁾ I 1999 behandla politiet 75 pst. av asylsakene innan elleve veker. Per 30.09.2000 blei 75 pst. av sakene behandla innan tretten veker.

UDI har hatt som mål å behandle 75 pst. av asylsakene innan ni veker. I 1999 blei 75 pst. av sakene behandla innan 34 veker. Per 30.09.2000 blei 75 pst. av asylsakene behandla innan 24 veker.

Justisdepartementet har hatt som mål å behandle 75 pst. av klagesakene innan 20 veker. I 1999 blei 75 pst. av sakene behandla innan 30 veker. Per 30.09.2000 blei 75 pst. av sakene behandla innan 25 veker.

Styresmaktene har ikkje sett eigne mål for behandling av saker med einlege mindreårige asylsøkkjarar utover dei generelle måla, men UDI har hatt som mål å behandle 75 pst. av desse sakene innan sju veker.

Tabell 4.1: Saksbehandlingstid ¹⁾ for asylsaker i politiet, i første instans (UDI) og andre instans (Justisdepartementet) i perioden 1996-30.09.2000 (i veker)

	1996	1997	1998	1999	01.01. 2000 30.09. 2000	Mål for 75 pst. av sakene
Politiet	4	5	6	11	13	2
Utlendingdirektoratet	16	21	25	34	24	9
Justisdepartementet	50	34	32	30	25	20

¹⁾ Saksbehandlingstid = veker dei ulike instansane bruker på å behandle 75 pst. av sakene. Dei resterande 25 pst. er saker som det av spesielle årsaker tek lengre tid å behandle, til dømes som følgje av tidkrevjande granskingar i utlandet.

4.4 Utfordringar og tiltak

4.4.1 Utfordringar

Vi har ikkje lykkast med å nå måla for saksbehandlingstid. Lang saksbehandlingstid får uheldige konsekvensar både for kvar enkelt asylsøkkjar, som må vente lenge i uvisse i eit mottak, og for staten, som har store utgifter knytte til drift av mottak. Lange opphald i mottak kan i verste fall også gjere det vanskeleg for den enkelte å bli sjølvhjelpst så raskt som råd er, etter busetjing i kommunane. Det er derfor ei hovudutfordring å sikre at saksbehandlingstida i asylsaker blir så kort som mogleg, utan at det går ut over rettstryggleiken til kvar enkelt søkkjar.

Det er fleire årsaker til at saksbehandlingstida er lang. Asylsakene er ofte komplekse og krev samansette vurderingar. Det er derfor verken mogleg eller realistisk å setje som mål at asylsaker skal behandlast like raskt som vanlege

forvaltningssaker (tre veker). Det tek ofte lang tid å undersøkje slike saker, mellom anna fordi ein må hente inn opplysningar frå andre land før ein kan gjere vedtak. Årsaker til dette kan til dømes vere at identiteten til søkjaren er uklar, behov for verifisering av opplysningar i saka, omsetjing av dokument, behov for meir kunnskap om tryggleikssituasjonen i heimlandet, uklar helsesituasjon o.a. I slike saker vil det vere særskilde utfordringar med omsyn til korleis ein skal kunne betre og effektivisere denne delen av saksbehandlinga. Dei mange asylsøkjjarane som har kome til landet dei siste åra, har òg ført til at det har bygd seg opp store restansar i alle instansane.

Ei anna årsak til at saksbehandlingstida er lang er at det i praksis har vore vanskeleg å gi asylsøknadene god nok prioritet. Dei store variasjonane i tala på asylsøkjjarar som kjem til landet, gjer det òg vanskeleg til kvar tid å ha eit behandlingsapparat som er fleksibelt nok til å behandle søknadene når tilstrøyminga aukar. Det er ikkje mogleg å vite på førehand kor mange som kjem til å søkje asyl i Noreg. I budsjettforslaga må regjeringa derfor bruke prognosar, noko som kan føre til at ein seinare må løyve meir, eller ikkje nyttar løyvinga fullt ut. Dette fører særleg til problem for utlendingsstyresmaktene når talet på asylsøkjjarar blir høgare enn ein har lagt til grunn. Slik budsjetttrutinane er lagde opp i dag, tek det lang tid frå auken i talet på asylsøkjjarar kjem, til det blir gitt ekstra løyving. Deretter må ein lyse ut stillingar og gi personalet ei forsvarleg opplæring. Samla sett fører dette til at det kan gå eitt år før styresmaktene har auka den operative bemanninga ved auka tilstrøyming av asylsøkjjarar.

Nok ei viktig årsak til at saksbehandlingstida er så lang, er at asylsøkjjarar som får endeleg avslag, ikkje forlèt landet frivillig (jf. kap. 4.3.3). I staden prøver mange å få gjort om det endelege vedtaket i håp om å få opphald på humanitært grunnlag, til dømes fordi dei har vore her lenge. Dette fører til mykje unødig ressursbruk, idet den tida som skulle gått med til å behandle nye saker, må nyttast til å arbeide med ferdige saker. Slike oppmodingar om å gjere om vedtaket har òg følgjer for politiet, som har vore tilbakehaldne med å sende ut desse personane før det er svart på oppmodinga om omgjering av vedtaket. Dette er no i endring, jf. kap. 4.4.2.

Ei undersøking Statskonsult har gjort viser at regelverket ikkje synest å vere til hinder for å ta i bruk verkemiddel som kan effektivisere saksbehandlinga. Raskare saksbehandling vil derfor vere meir eit spørsmål om ressursar og organisering enn om lovheimel (jf. boks 4.1). Det siste året har dei viktigaste faktorane bak den lange saksbehandlingstida vore det store talet på søkjjarar, etterskot i politiet sitt arbeid med å gjennomføre asylintervju og manglande kapasitet i UDI.

Eit særskilt problem er det at somme land nektar eller er lite villige til å ta imot eigne borgarar som ikkje sjølve vil reise heim. I desse tilfella kan altså den personen det gjeld, reise heim frivillig, men blir ikkje sendt ut med tvang sjølv om han eller ho har fått avslag. Mange av desse personane bur såleis lenge i mottaka. Styresmaktene samarbeider elles med andre land som har det same problemet, for å finne fram til løysingar med dei landa som nektar å ta imot eigne borgarar som blir sende heim med tvang. I tillegg er det utfordringar i saker der asylsøkjaren forsvinn, anten under saksbehandlinga eller ved

uttransportering, og i saker der søkjaren går i kyrkjeasyl (jf. kap. 5.2.1 for ei nærmare omtale av bebuarar i mottak som forsvinn).

Boks 4.1 Raskare asylsaksbehandling og busetjing

Statskonsult gjennomførte i 1999 ei undersøking som på ein systematisk måte gjekk igjennom saksbehandlingssystemet og systemet for busetjing av flyktningar med tanke på å finne flaskehalsar og peike på tiltak for å redusere saksbehandlingstida og sikre raskare busetjing (jf. rapporten frå Statskonsult (rapport 2000:2): *Raskere asylsaksbehandling og bosetting*).

Når det gjeld behandlinga av asylsaker, fann dei mellom anna at målstyringa innanfor dei ulike instansane ikkje var tilfredsstillande, og at arbeidet med asylsakene ikkje var godt nok prioritert og skjerma i forhold til andre sakstypar. Det blei òg peika på at mangel på fleksibilitet i saksbehandlingssystemet gjorde at det tok for lang tid å flytte ressursar over til prioriterte saker når dette burde gjerast. Statskonsult peika også på at dei måla som var sette for saksbehandlingstida for ulike typar av saker, ofte var urealistiske, og at dei ikkje blei justerte i forhold til dei ressursane instansane rådde over og i forhold til saksmengda.

Statskonsult foreslår mellom anna at asylsøknader alltid bør prioriterast med omsyn til ressursar, og at slike saker bør skiljast ut organisatorisk frå dei andre juridiske enkeltsakene. Vidare foreslår dei at UDI så raskt som råd bør få ekstra ressursar når det kjem fleire asylsøkjjarar enn forventet. Statskonsult meiner at ein òg må vurdere å ha ein viss overkapasitet til å behandle enkeltsaker i UDI for å sikre seg mot restansar i asylsaker. I tillegg foreslår dei at mål for saksbehandlingstid i asylsaker må fastsetjast på bakgrunn av dei faktiske saksbehandlingstidene frå nær fortid. Sjå boks 6.1 for ein nærmare omtale av vurderingane til Statskonsult når det gjeld busetjing.

4.4.2 Tiltak

Mange tiltak for å redusere saksbehandlingstida er sette i verk. Nedanfor omtaler vi nokre av tiltaka.

Mål for saksbehandlingstid og prioritering av asylsaker

Som Statskonsult peika på i sin rapport, har måla for saksbehandlingstid vore vanskelege å realisere (jf. boks 4.1). Sjølv om det er uheldig å senke ambisjonsnivået med omsyn til saksbehandlingstid, er det likevel ikkje ein haldbar situasjon å ha mål som det ikkje er råd å oppnå. Arbeidet med å korte ned saksbehandlingstidene i asylsaker er eit satsingsområde i 2001.

Dei nye måla for behandlingstid i asylsaker tek sikte på å oppfylle regjeringa sitt ønske om å prioritere asylsaker. Måla er ambisiøse, men også realistiske. I dag bruker både UDI og Justisdepartementet rundt rekna 25 veker på å behandle 75 pst. av asylsøknadene. Etter dei nye måla skal UDI gjere vedtak i asylsaker der det ikkje er behov for meir informasjon innan fem veker, medan Utlendingsnemnda skal gjere vedtak i slike asylsaker innan 16 veker.

Sakene til einslege mindreårige asylsøkjara skal prioriterast som før. Den klare prioriteringa av asylsaker inneber at behandlinga av andre sakstypar vil ta lengre tid i situasjonar med mange asylsøknader og knappe ressursar.

Dei nye måla gjeld for den samla mengda av asylsaker. Målet er at kvar enkelt sak skal bli behandla innan fem eller 16 veker. I visse asylsaker vil det vere nødvendig å skaffe meir informasjon før ein gjer vedtak. Slik informasjon kjem ofte frå politiet, dei norske utanriksstasjonane eller UNHCR. For slike saker tek måla omsyn til at desse aktørane kan trenge noko tid til å behandle sakene. Så snart den nødvendige informasjonen ligg føre, blir fristane for behandlingstida gjorde gjeldande att.

UDI har teke over ansvaret for asylintervju. Det er å vone at det kan føre til raskare og meir effektiv saksbehandling. Dei tidene som er sette som mål for behandlingstida i første instans, er derfor korte. Utlendingsnemnda vil behandle sakene på ein annan måte enn ein gjorde det i Justisdepartementet, og vil derfor trenge meir tid på å gjere vedtak i sakene. I tillegg er Utlendingsnemnda ein heilt ny organisasjon, og det første året vil mange ressursar gå med til å få på plass organisasjonen.

Utlendingsnemnda vil truleg overta mange »gamle» saker frå Justisdepartementet som ikkje er ferdig behandla. For å sikre ein god start med innkøyring av rutinar og liknande skal nemnda prioritere dei nye sakene framfor dei »gamle». Dette kan føre til at dei gamle sakene i ein overgangsperiode blir endå eldre. Måla for behandlingstid gjeld berre for dei «nye» sakene. Dei nye måla for saksbehandlingstid skal vurderast årleg i samband med rapporteringane frå UDI og Utlendingsnemnda. I situasjonar med eit stort tal asylsøkjara kan det også vere aktuelt å endre måla. Sjølvsaft lyt ein i slike situasjonar også vurdere å auke ressursane til saksbehandling på asylfeltet.

Regjeringa vil i 2001 prioritere arbeidet med å få ned saksbehandlingstidene i UDI, og leggje til rette for ei rask behandling av asylsaker i Utlendingsnemnda.

Boks 4.2 Mål for behandling av asylsaker i UDI i 2001

Asylsaker utan behov for meir informasjon	5 veker
Asylsaker med behov for meir informasjon	12 veker etter at nødvendig informasjon er motteken
Førebuing av klager i asylsaker: - ikkje behov for meir informasjon - behov for meir informasjon	3 veker 3 veker etter at nødvendig informasjon er motteken

Boks 4.3 Mål for behandling av asylsaker i Utlendingsnemnda i 2001 ¹⁾

Asylsaker utan behov for meir informasjon	16 veker
---	----------

Asylsaker med behov for meir informasjon	16 veker etter at nødvendig informasjon er motteken
--	---

¹) Måla gjeld for saker som har kome inn etter 01.01.2001

Organiseringa av asylsaksarbeidet

Det er forventa at overføringa av asylintervjua til UDI på sikt vil føre til raskare behandling av asylsakene. Det er enno for tidleg å seie noko om erfaringane med omlegginga. Mange av dei tiltaka Statskonsult peika på i rapporten *Raskere asylsaksbehandling og bosetting* (rapport 2000:2) for å sikre raskare saksbehandling i asylsaker, blir no sette i verk. Både i UDI og i Utlendingsnemnda blir arbeidet no organisert slik at asylsakene blir skjerma frå arbeid med andre saker. I UDI er det oppretta eigne organisatoriske einingar for behandling av asylsaker. Meininga er at desse «asyleiningane» raskt skal kunne få tilført personell frå andre saksområde når det er behov for det. Utlendingsnemnda vil organisere seg på ein liknande måte. Ein legg også opp til eit fleksibelt system, både i UDI og i Utlendingsnemnda, slik at personalet raskt kan overførast til og frå arbeid med asylsaker. Dette inneber at behandlinga av asylsaker skal prioriterast framfor andre typar av saker på utlendingsfeltet.

Betre informasjon og kontakt med UDI

For dei som søker om ymse løyve, har det vore vanskeleg å kome i kontakt med direktoratet for å få vite kvar saka står. Lang saksbehandlingstid har forsterka vanskaner fordi fleire søkerar føler behov for å purre på saka.

Sommaren 2000 sette UDI derfor i verk ei rad med tiltak, slik at det skulle bli lettare å oppnå kontakt. Mellom anna blei ei ordning med svært avgrensa telefonkontakt for saksbehandlarar erstatta med eit system der fleire spørsmål blei kanalisert til ei eiga opplysningsteneste, og der saksbehandlarane er tilgjengelege store delar av kontortida dersom det er behov for det. UDI bruker no om lag 20 årsverk på å svare på spørsmål frå søkerar. Det er også sett i verk tiltak for å betre den generelle informasjonen om saksbehandlingstider og behandlingrutinar, mellom anna gjennom UDIs internettsider. Det gjeld også informasjon gjennom politiet og utanriksstasjonane. Fleire tiltak blir no vurderte for å gjere det lettare å få informasjon og kontakt med UDI.

Nye rutinar for hurtigbehandling av visse typar av asylsaker

Frå 01.07.2000 innførte UDI nye rutinar som skal sikre ei rask saksbehandling for visse typar av asylsaker. Dette gjeld asylsaker:

1. der søkeren kjem frå visse land (Dette gjeld i dag EU- og EFTA-land, Polen, Ungarn, Estland, Latvia, Litauen, USA, Canada, Australia og New Zealand. Det vil jamleg bli vurdert kva land som skal vere omfatta av desse rutinane.)
2. der søkeren tidlegare har fått avslag på asylsøknad i Noreg
3. der søkeren er meld, sikta eller dømd for straffbart forhold

Dei nye rutinane inneber mellom anna at intervju skal gjennomførast innan ei veke etter registrering, og at ein skal gjere vedtak rett etter at intervjuet er gjennomført. I dei fleste sakene som er omfatta av desse rutinane, er det grunn til å rekne med at det vil vere klart at asylsøkjaren ikkje treng vern i medhald av utlendingslova § 15 første ledd. Vedtaket kan då effektuerast allereie etter at UDI har gjort vedtak, og ein vil unngå at søkjaren blir verande i landet i lengre tid når det ikkje er nødvendig. Prinsippa i forvaltningslova for forsvarleg saksbehandling vil gjelde her som i andre asylsaker. Dersom det viser seg at søknaden ikkje framstår som klart grunnlaus, eller av andre grunnar er meir komplisert enn ein først trudde, vil nødvendige undersøkingar sjølvstøtt bli gjennomførte.

Også i andre asylsaker, der det ikkje vil vere behov for tilleggsopplysningar, blir det frå direktoratet si side lagt opp til at saksbehandlinga skal bli vesentleg kortare. Mellom anna vil det at saksbehandlaren står for intervjuet, kunne medverke til at saksbehandlaren allereie under intervjuet dannar seg ei oppfatning av om søknaden er klart grunnlaus eller ikkje.

Prosedyrar for behandling av klart grunnlause søknader

Ein del asylsøknader kan karakteriserast som klart grunnlause. Sjølv om alle søkjarar har rett til få behandla saka si i to instansar, vil slike søkjarar normalt måtte forlate landet før klaga er vurdert av klageinstansen. Ein del andre land, til dømes Danmark, har innført reglar som gjer at slike saker ikkje kan påklagast. Ettersom slike søkjarar i Noreg må forlate landet før saka går til klagebehandling, har ein ikkje funne det nødvendig med ein slik prosedyre her i landet.

Kriminelle asylsøkjarar

Eit mindretal av asylsøkjarane gjer seg skuldige i kriminelle handlingar. Utlendingsforvaltninga har som mål at alle asylsaker der asylsøkjaren er registrert med kriminelle forhold, skal prioriterast i alle ledd så langt det er råd og forsvarleg. Dersom det ikkje føreligg eit behov for vern skal vedkomande sendast ut av landet så raskt som mogleg. I utgangspunktet vil slike saker bli prioriterte i samsvar med retningslinjene om ein hurtigprosedyre. Erfaring tilseier at slike saker ofte er klart grunnlause, så effektiveringa av avslaget kan dermed skje etter at UDI har gjort vedtak. I tilfelle der det er opplyst om dei kriminelle forholda allereie i registreringsskjemaet for asylsøknaden, har dette si årsak i at utlendingen vel å søkje asyl på det tidspunktet han/ho blir arrestert av politiet for kriminelle forhold. Når det straffbare forholdet blir meldt etter at søkjaren har vore i mottak ei tid, og kanskje også etter intervjuet, vil dei vanlege melderutinane frå politiet og mottaket gjelde. Politiet har plikt til å melde frå til utlendingsforvaltninga når ein utlending er sikta for eit straffbart forhold, jf. påtaleinstruksen § 5-13. Tidvis melder politiet òg frå om kriminalitet som er knytt til asylsøkjarar som ikkje er sikta. Regjeringa vil vurdere nærmare om politiet skal ha meldeplikt også i desse sakene. Melding om kriminelle forhold i asylsaker fører til at behandlinga av saka blir prioritert. I saker der det er endeleg dom eller vedteke førelegg, kan det bli aktuelt å kombinere eit avslag på asylsøknaden med eit eige vedtak om utvising. Når det gjeld vurdering av om personane det gjeld skal straffefølgjast, så er det påtalemakta sitt ansvar.

Regjeringa tek situasjonen med kriminelle asylsøkjjarar i mottak svært alvorleg. Dei skapar frykt, dei øydelegg for ei gruppe som allereie er i ein vanskeleg situasjon, og dei misbrukar eit system som skal ivareta personar som treng vern. Vi er ikkje tent med at personar utan behov for vern nyttar tida i mottak til å utøve kriminell verksemd. Regjeringa vil derfor gå igjennom rutinar, praksis og regelverk for å sjå om det er noko meir ein kan gjere for å få bukt med dette problemet. Det er likevel viktig å vere klar over at ein person kan ha eit behov for vern sjølv om han/ho gjer seg skuldig i lovbrøt.

Oppmodingar om å gjere om endeleg vedtak

Justisdepartementet innførte med verknad frå 01.07.2000 særskilde rutinar ved oppmodingar om å gjere om det endelege vedtaket i asylsaker. Det er innført nokre formelle vilkår som må vere oppfylte for at oppmodinga skal bli behandla. Oppmodingar på vegner av asylsøkjjarar i kyrkjeasyl, eller søkjjarar som på annan måte dreg seg unna effektivering av vedtaket, vil ikkje bli behandla, med mindre søkjaren personleg leverer inn oppmodinga til nærmaste politidistrikt og samstundes tek opphald på den staden der søkjaren hadde regulært opphald før han eller ho kom seg unna effektiveringa. I desse sakene vil effektivering først skje dersom departementet kjem til at oppmodinga om å gjere om vedtaket ikkje skal behandlast fordi søkjaren ikkje fyller dei nemnde vilkåra, eller dersom oppmodinga blir avslått.

Desse rutinane fører til at oppmodingar om å gjere om eit vedtak som hovudregel ikkje blir behandla dersom dei nemnde vilkåra ikkje er oppfylte. I slike tilfelle blir det heller ikkje sendt svar. Dersom den som oppmodar om omgjerding, fyller vilkåra, vil departementet vurdere om oppmodinga inneheld nye opplysningar som kan føre til at iverksetjinga av vedtaket blir utsett. Ei slik avgjerd skal raskt meldast til politiet. Dersom det ikkje er grunnlag for å utsetje iverksetjinga, vil det heller ikkje bli gitt melding til politiet. I dette ligg det at tidlegare vedtak kan bli effektuerte, med mindre politiet får eksplisitt beskjed om å stanse effektiveringa.

Det er å vone at opprettinga av Utlendingsnemnda og dei endringane i behandlinga av asylsakene den fører med seg, vil føre til færre oppmodingar om å gjere om endelege vedtak.

Rettsaker

Ein har òg von om at søkjjarar som får klagen sine behandla av Utlendingsnemnda, i mindre grad enn tidlegare vil bringe avslag inn for domstolane. I så fall vil fleire ressursar kunne rettast inn mot ordinære klagesaker. Dersom det ikkje går slik, kan ein vurdere om ein på same måten som for klager til Trygderetten, også i utlendingssaker bør ha avgrensa høve til å bringe avslag inn for domstolane.

Effektivering av avslag

Det er ei viktig oppgåve å syte for at personar som får avslag på søknad om asyl, forlet landet. Justisdepartementet har derfor bede politiet om å prioritere arbeidet med å sende ut personar med endeleg avslag på ein søknad om asyl, som ikkje frivillig vil forlate landet. Dette har politiet for ein stor del lykkast

med. For å følgje utviklinga har Justisdepartementet også bede om at politiet kvar veke rapporterer inn tal over personar som blir sende ut av landet (medrekna dei som har fått avslag, men som enno ikkje er sende ut). Regjeringa vil også føre vidare samarbeidet med andre land når det gjeld tiltak overfor dei landa som nektar å ta imot egne borgarar som blir sende heim med tvang.

Tiltak for å førebyggje flukt og anna internasjonalt samarbeid

Det er viktig å sjå asylpolitikken i samanheng med andre politiske verkemiddel, både nasjonalt og internasjonalt. Ein målretta asyl- og flyktningpolitikk omfattar såleis også tiltak for å førebyggje flukt. Årsakene til at folk flyktar, må analyserast, noko som inneber ein heilskapleg analyse av den politiske og økonomiske situasjonen i det aktuelle landet.

Arbeid for fred, både når det gjeld å hindre at konflikhtar oppstår, og når det gjeld å skape levelege forhold der det har vore krig eller konflikhtar, kan føre til at færre reiser langt avgarde for å søkje asyl. I så måte lyt ein prioritere demokratiltak, menneskerettsovervaking, nødhjelp og målretta utviklingshjelp. I tillegg er internasjonalt politisamarbeid viktig, mellom anna for å hindre smugling av menneske som ikkje treng vern.

I EU er det nedsett ei gruppe på høgt nivå for asyl og migrasjon. Gruppa har til oppgåve å utarbeide handlingsplanar med spesifikke tiltak for enkeltland. Handlingsplanane er baserte på ein heilskapleg strategi overfor visse land. Ein tek her omsyn til politiske, humanitære og sosioøkonomiske faktorar som medverkar til eller resulterer i flukt og migrasjon. Noreg er blitt invitert til å delta i denne gruppa. Invitasjonen må sjåast som eit uttrykk for at Noreg blir sett på som del av det europeiske samarbeid, og at norske erfaringar og kompetanse er interessant for EU-landa.

Det er viktig for Noreg å koordinere asyl- og flyktningpolitikken med andre liknande land, til dømes i Norden og i EU. Vi har òg erfart at innhaldet i vår eigen flyktningpolitikk påverkar kor mange som til kvar tid søker asyl i Noreg, særleg når politikken i Noreg framstår som meir liberal enn den politikken som blir ført i grannelanda våre. Talet på asylsøkjjarar frå Nord-Irak i 1999, og effektane av innstrammingane som blei gjennomførte i februar 2000, er eit klar døme på dette.

Regjeringa ønskjer å vidareføre det breie, internasjonale engasjementet på asyl- og flyktningområdet for å sikre norske interesser og ein god asyl- og flyktningpolitikk.

Schengensamarbeidet og Dublinkonvensjonen

Norsk deltaking i Schengensamarbeidet og tilknytning til reglane i Dublinkonvensjonen vil få konsekvensar for behandlinga av asylsøknader i Noreg. Dublinkonvensjonen vil føre med seg noko meir omfattande rutinar for saksbehandling, sidan ein lyt ta stilling til om ein asylsøklar skal overførast etter Dublinkonvensjonen før søknaden om asyl kan realitetsbehandlast. På den andre sida vil konvensjonen sine reglar sannsynlegvis redusere talet på asylsaker som Noreg har ansvar for å realitetsbehandle. Som grunnlag for dette kan vi nemne at Danmark i 1998 returnerte 18 pst. av alle asylsøkjjarar i medhald av Dublinkonvensjonen, og at talet for 1999 låg noko høgare.

Det er vidare venta at opprettinga av EURODAC (databasert register over fingeravtrykk til asylsøkjalar og visse andre utlendingar) i monaleg grad vil effektivisere Dublinprosedyrane. Ei norsk tilknytning til EURODAC vil på den andre sida truleg føre til behov for visse endringar i utlendingslova og investeringar i ny teknologi for å kunne oversende fingeravtrykk frå Noreg til ein sentral database i Brussel.

5 Mottak

5.1 Hovudprinsipp og mål

Statlege mottak er *eit mellombels butilbod* for personar som søker asyl i Noreg. Tilbodet gjeld frå ein slik søknad er presentert og til vedkomande er busett i ein kommune, eller til ein har freista å effektuere eit eventuelt endeleg avslag på søknad om asyl. Tilbodet skal vere nøkternt, men forsvarleg. I tillegg til innkvartering får bebuarar i mottak økonomiske ytingar til livsopphald, og dei skal ha tilbod om nødvendige tenester. Dei skal òg ha norskopplæring med samfunnskunnskap og følgje eit eige informasjonsprogram i regi av mottaket. Det er eit mål at bebuarane skal ta aktivt del i drifta av mottaket, med unntak av leiaroppgåver.

Dei som ønskjer det, kan bu privat, til dømes hos venner og familie, men får då ikkje utbetalt økonomisk stønad frå staten, og vil heller ikkje få stønad frå kommunane etter sosialtenestelova, ettersom dei alt har eit tilbod i statleg mottak. Dei fleste asylsøkjjarar bur derfor i mottak frå dei kjem til landet og fram til utreise eller busetjing i ein kommune. Busetjing i ein kommune kan i særlege tilfelle gjennomførast før dei har fått svar på søknaden.

Etablering og finansiering av mottak for asylsøkjjarar har sidan 1988 vore *eit statleg ansvar*. UDI skal syte for at det heile tida er nok mottaksplassar, men driv ikkje sjølv mottaka. Kommunane er ansvarlege for helsetenestetilbod, undervisning og barneverntenester for asylsøkjjarar.

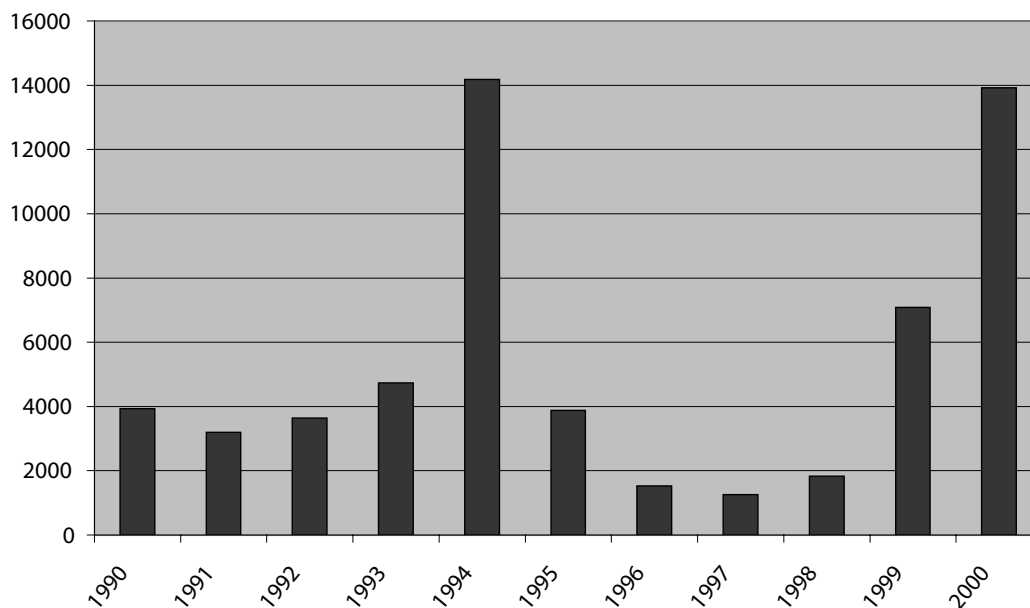
Prinsippet om *effektiv ressursbruk* gjeld også for drift av mottak. Det inneber at talet på mottaksplassar skal tilpassast talet på asylsøkjjarar. Målet er at minst 90 pst. av dei ordinære plassane til kvar tid skal vere i bruk. Ordinære plassar er faste plassar som UDI betaler for uavhengig av om dei er i bruk eller ikkje.

Det er ei målsetjing at mottaka skal vere *lokaliserte over heile landet*. Dette må sjåast i samanheng med målet om at flyktningar også skal vere busette over heile landet. Intensjonen er at plassering av mottak over heile landet skal fremme busetjing i alle delar av landet. Mottak over heile landet medverkar dessutan til at folk flest blir kjende med situasjonen til asylsøkjjarar og flyktningar i mottak.

5.2 Utviklinga dei siste åra

5.2.1 Bebuarar i mottak

Det statlege mottaksapparatet for flyktningar og asylsøkjjarar har vore i kontinuerleg utvikling heilt sidan det blei bygd opp. Som figur 5.1 viser, har 1990-åra vore prega av store svingingar i talet på bebuarar i mottak.



Figur 5.1 Bebuarar i mottak i perioden 1990-2000 (per 01.01).

Sommaren 1999 budde det 15 567 personar i asylmottak i Noreg. Samstundes var det 144 mottak i drift. Ved inngangen til 1999 var det til samanlikning 77 mottak i drift, og ved årsskiftet 1997/98 var det berre 20 mottak i drift i Noreg. Per 30.09.2000 var det totalt 128 mottak i drift. Samstundes budde totalt 12 607 personar i mottak. Av desse var 36 pst. kvinner og 64 pst. menn.

Det er fleire hovudgrupper av personar i mottak: asylsøkjjarar som ventar på svar på søknad om asyl, personar som har fått opphaldsløyve og ventar på busetjing i ein kommune, personar som har fått avslag på søknad om asyl og ventar på behandlinga av ei klage, personar som har fått endeleg avslag på søknad om asyl og skal forlate landet, og personar som har fått endeleg avslag på søknad om asyl og skal forlate landet, men som ikkje kan returnere fordi heimlandet ikkje vil ta imot dei. I tillegg bur det frå tid til anna personar i mottaka som har mellombels opphaldsløyve og ikkje skal busetjast, til dømes flyktningane frå Kosovo.

Det har heile tida budd personar i mottak som har hatt mellombels opphaldsløyve. Varer dette løyvet i tolv månader eller meir, vil UDI som regel arbeide med å busetje dei i ein kommune. Svært få får mellombels opphaldsløyve som er kortare enn tolv månader. I januar 1995 utgjorde dei med mellombels opphaldsløyve 16 pst., dei fleste frå Balkan. I åra 1997–1998 var det ingen i denne gruppa, men no utgjer dei 8 pst., dei fleste frå Irak. Flyktningar frå Kosovo med kollektivt vern er ikkje rekna med.

Overføringsflyktningar blir vanlegvis busette direkte i kommunane og er berre unntaksvis innom statlege mottak før busetjing. Personar som skal sameinast med ein eller fleire familiemedlemmer i Noreg, reiser direkte til den kommunen desse bur i.

Storleiken på dei ulike gruppene i asylmottaka har variert mykje dei siste åra. Einslege asylsøkjjarar utgjorde 30 pst. i byrjinga av 1995, medan dei i 1996–97 utgjorde 60 pst., på ei tid då det var under 2000 bebuarar totalt i mottaka. Av dei einslege asylsøkjjarane har om lag 20 pst. vore kvinner.

Den motsette tendensen gjer seg gjeldande for barn. I periodar med mange personar i mottak utgjer barna ein større prosentdel. I januar 1995 utgjorde dei 35 pst., men med færre personar i mottak i 1996–97 utgjorde dei under 20 pst.. Per 30.09.2000 var om lag 32 pst. av personane i mottak barn (til og med 18 år). Talet på einslege mindreårige asylsøkjjarar har vore lite i høve til det totale talet. Dei har utgjort mellom 1,4 og 4,8 pst., utan at dette følgjer noko bestemt mønster.

Talet på personar med opphald på over 15 månader har òg variert mykje. I januar 1995 var det om lag 60 pst., som hadde budd i mottaka i over 15 månader. Talet gjekk ned og var på om lag 20 pst. i 1996–98. Pr. 30.09.2000 var det om lag 26 pst. som hadde budd i mottaka i over 15 månader. Ein del av dei er personar med endeleg avslag som ikkje utan vidare kan returnere til heimlandet.

I mottaka bur det no asylsøkjjarar frå 80 ulike land. I 1995 var dette talet i underkant av 60. Den største gruppa har sidan den tid vore personar frå Balkan. Asylsøkjjarar frå Somalia har òg vore ei stor gruppe, medan talet på personar frå Sri Lanka har minka og talet på personar frå Irak har auka i perioden 1995–2000.

Bebuarar i mottak som forsvinn

Pr. 30.09.2000 hadde 1440 bebuarar forlate statlege mottak utan å melde frå. Av desse var 58 registrerte som einslege mindreårige asylsøkjjarar. I løpet av 1999 forsvann 1116 personar. At talet no er så pass høgt, heng nok saman med at det i fjor kom særskilt mange asylsøkjjarar til Noreg, totalt 10 160.

Det har i mange år vore slik at ein del av bebuarane ved mottaka blir borte utan å melde frå. I hovudsak gjeld dette personar som har fått avslag på søknad om asyl, eller som reknar med å få det. Det er grunn til å tru at dei fleste forsvinningane er planlagde, ettersom dei fleste tek med seg sine personlege eigedelar før dei forlèt mottaket.

Mottaka er eit ope butilbod for asylsøkjjarar. Det er ikkje institusjonar med vakthald og tett kontroll av bebuarane. Bebuarane kan derfor forlate mottaka når dei måtte ønskje det.

Dersom ein bebuar forlèt mottaket utan å melde frå, vil mottaket etter tre dagar varsle politiet og UDI. Denne rutinen blir handhevd konsekvent. Dersom den som forsvinn har ei asylsak til behandling, bli saka lagt til side og avslutta. Når einslege mindreårige forsvinn frå eit mottak, gjeld slike rutinar:

- Dersom den mindreårige ikkje kjem tilbake til mottaket til avtalt tid, skal mottaket umiddelbart undersøkje årsaka.
- Politiet skal varslast og den einslege mindreårige skal bli meld sakna.
- UDI sitt regionkontor skal varslast.
- Barnevernet skal varslast.
- Verja til den einslege mindreårige skal varslast.

Det blir rutinemessig teke fingeravtrykk av alle asylsøkjjarar som kjem til Noreg. Dermed veit vi at ein del av desse tidlegare har forsvunne frå andre europeiske land. På same måten dukkar ein del asylsøkjjarar opp i andre land etter å ha forsvunne frå Noreg. Det er òg truleg at nokre av dei som forsvinn, oppheld seg ulovleg i Noreg. Det er politiet si oppgåve å følgje opp dette.

Boks 5.1 Styringsdokumenta for statlege mottak

Reglement for drift av statlige mottak (driftsreglementet)	- gjeldande frå 01.09.1996
Plankalender for statlige mottak	- gjeldande frå 01.09.1996
Instruks for plan og økonomi i statlige mottak	- gjeldande frå 01.09.1996
Reglement for økonomisk hjelp til personer i statlige mottak (pengereglementet)	- gjeldande frå 01.11.1996
Instruks for tilsyn i statlige mottak (tilsynsinstruksen)	- gjeldande frå 01.04.1999

5.2.2 Organisering og drift av mottak**5.2.2.1 Transittmottak og ordinære mottak**

Mottakssystemet er i dag inndelt i to typar av mottak: transittmottak og ordinære mottak. Personar som søker asyl, blir – etter at søknaden er registrert av politiet – transporterte til eit transittmottak, der dei bur til dei er intervjuet av UDI og har vore igjennom ei helseundersøking. Alle asylsøkjjarar skal igjennom ein obligatorisk tuberkulosekontroll i transittmottak. I transittmottaka får dei i tillegg ei kort orientering om rettar og plikter ved søknad om asyl. Deretter flyttar dei til ordinære mottak. Einslege mindreårige får plass i eigne avdelingar der tilbodet er spesielt tilrettelagt for dei.

Per 30.09.2000 var det ni transittmottak i Noreg, med til saman over 1000 plassar. På same tid var det 119 ordinære mottak. På same måten som for ordinære mottak vil talet på transittmottak variere etter behovet. Dei ordinære mottaka er i dag plasserte over heile landet, med ei overvekt av mottak i Nord-Noreg. Hovudtyngda av mottaka har mellom 50 og 150 plassar, men det finst òg døme på mottak med opptil 400 plassar. I dei fleste ordinære mottaka er det lagt opp til at bebuarane sjølve lagar sin eigen mat, men somme mottak har kantiner.

5.2.2.2 Drift av mottaka

UDI driv ikkje sjølv dei statlege mottaka, men gjer avtalar om drift med kommunar, organisasjonar og private aktørar. Ved utgangen av 1999 blei om lag 60 pst. av mottaka drivne av private driftsoperatørar. I underkant av 30 pst. av mottaka blei drivne av kommunar, medan resten blei drivne av humanitære organisasjonar. Direktoratet kan inngå drifts- og leigeavtalar som varer i maksimalt seks år, og med ein maksimal frist for å seie opp avtalane på seks månader. Det vanlege er at direktoratet inngår avtalar med tre månaders frist for å seie opp avtalen. Det er fastsett økonomiske rammer for avtalar om drift av mottak.

UDI kan i tillegg til faste plassar inngå avtalar om plassar som berre blir betalte for dersom dei er i bruk. Minimum 20 pst. av plassane ved eit mottak skal vere slike plassar. I ekstraordinære situasjonar, når det må etablerast mottaksplassar raskt, kan direktoratet opprette mottak med forenkla drift. UDI kan òg inngå avtalar om opptil 500 beredskapsplassar som skal kunne takast i bruk på kort varsel.

Drifta av mottaka er regulert gjennom dei såkalla styringsdokumenta. Dei fastset mellom anna kva slags tenester driftsoperatørane har ansvar for, kva som skal vere med i programmet for informasjon og aktivitetar, kva slags økonomiske ytingar bebuarane skal ha, og kva krav som skal stillast til plan- og økonomiarbeidet. UDI er ansvarleg for rettleiing og oppfølging av mottaka. UDI fører tilsyn med mottaka, som skal levere årsplanar og årsrapportar, budsjett og rekneskap for drifta. Direktoratet skal føre tilsyn med mottaka minst éin gong i året, og ved avdelingar for einslege mindreårige minst to gonger i året.

I samsvar med driftsreglementet skal den enkelte driftsoperatør tilsetje så mange personar som trengst for å løyse oppgåvene ved mottaket, og personalet skal vere kvalifisert for å løyse dei oppgåvene dei får ansvaret for. Mottaka skal ha faste personar med ansvar for desse områda:

- program for informasjon og aktivitetar
- arbeid med barn og ungdom
- oppfølging av og omsorg for einslege mindreårige, der det er aktuelt

Det blir stilt krav om fagkompetanse eller tilsvarende erfaring for dei som har ansvaret for arbeidet med informasjon og arbeidet med barn og ungdom ved mottaka. Tilsette i mottak skal delta i opplæringstiltak arrangerte av UDI. I tillegg skal mottaka leggje til rette for kompetanseutvikling hos dei tilsette. Personalet i mottaka skal ha tilgang til ekstern rettleiing ved behov.

5.2.2.3 *Kommunane sitt ansvar*

UDI skal gi informasjon til kommunane ved oppretting og avvikling av mottak. Det er etablert egne rutinar for dette arbeidet.

Det ansvaret kommunane har for å yte helsetenester til bebuarar i mottak, følgjer av helselovgivinga. I utgangspunktet skal helsetenestene vere likeverdige med dei tilboda andre innbyggjarar i kommunen får, men tilpassa dei forholda som er aktuelle for asylsøkjjarar og flyktningar.

Barnevernet har det same ansvaret for barn som oppheld seg i mottak, som for andre barn i kommunen. Dei mottaka som har avdeling for einslege mindreårige, er pålagde å varsle barnevernet i kommunen når det kjem eit nytt barn til mottaket. Overformynderiet i kommunen skal utnemne verje/hjelpeverje for alle einslege mindreårige asylsøkjjarar som kjem til kommunen.

Kommunen er ansvarleg for å gi bebuarar i mottak opplæring i tråd med gjeldande lovverk og retningslinjer. Barn i grunnskolealder har etter opplæringslova rett og plikt til grunnskoleopplæring. Alle bebuarar over 16 år skal få undervisning i norsk med samfunnskunnskap om dei ikkje har anna skoletilbod.

Den offentlege part som skal samtale med asylsøklarar og flyktningar, har ansvaret for bestilling av tolk når tolk er nødvendig for å sikre forsvarleg kommunikasjon. Ved tolking i dei kommunale primærtenestene er kommunen ansvarleg for å dekkje utgiftene. Utgiftene til tolking ved fylkeskommunale eller statlege insitusjonar skal betalast av institusjonen.

Det blir gitt ein økonomisk kompensasjon til kommunar som er vertskap for statlege mottak. Tilskotet skal dekkje utgiftene kommunen har til helsetenester, barnevern, tolk og administrasjon i samband med det statlege mottaket. Kommunane får eigne tilskot frå staten til opplæring.

5.2.2.4 Ressursbruk

Det er eit mål at minst 90 pst. av dei ordinære mottaksplassane skal vere i bruk til kvar tid. Det inneber ei opp- og nedbygging av mottak alt etter behovet for plassar. Dei fleste ordinære mottaka i Noreg er små samanlikna med mottaka i andre land. Dei har sjeldan over 200 plassar, noko som saman med kort oppseiningstid gjer systemet fleksibelt og lett å tilpasse til endringar i behovet.

Eigedomsmarknaden påverkar leigeutgiftene til lokale og dermed også prisen på kvar plass. Utgiftene per plass per døgn varierte i 1999 frå kr 186 til kr 287. I gjennomsnitt kostar ein plass i dei ordinære mottaka i dag om lag kr 103 000 for eit år. Prisen på plassar for personar i transittmottak og for einslege mindreårige ligg noko høgare. Tabell 5.1 viser korleis dei samla utgiftene til drift av dei statlege mottaka har variert i perioden 1993–2000.

Tabell 5.1: Utgifter til drift av statlege mottak i perioden 1993–2000 i 1000 kr.

År	Utgifter
1993	765 345
1994	968 008
1995	257 579
1996	145 067
1997	157 356
1998	510 153
1999	1 177 706
2000 ¹⁾	1 250 000

¹⁾ Løyving etter revidert nasjonalbudsjett 2000.

Dei økonomiske rammene for avtalar om drift av mottak har i hovudsak vore uendra dei siste ti åra, samstundes som kostnadsnivået på bustadmarknaden generelt har stige.

5.2.2.5 Erfaringar med den noverande organiseringa og drifta av mottak

Erfaringane med å ha eigne transittmottak for å kunne gjennomføre registrering, intervju og helseundersøking på ein effektiv måte, er gode. Dei fleste land vi samanliknar oss med, har òg valt ei tilsvarende løysing.

Erfaring viser at plassering av mottak i små og mellomstore kommunar fremmar seinare busetjing i desse kommunane eller i nærområda. Plassering av mottak i små kommunar har ført til at fleire flyktningar ønskjer å busetje

seg i område som ligg nær mottaket, der dei kanskje allereie har etablert eit sosialt nettverk. Erfaring viser òg at flyktningar som har budd i mottak som ligg i det sentrale austlandsområdet, i liten grad ønskjer å busetje seg i mindre kommunar. Samstundes har det vist seg at plassering av store mottak i små kommunar kan bli ei stor belastning på kommunale tenester som helseteneste, skoletilbod og tolketeneste. På den andre sida vil det ofte vere lettare å leggje til rette tilbod for nasjonal-/språkgrupper, mellom anna med omsyn til informasjon, undervisning, aktivitetstilbod og tolketeneste, når mottaka er store. Det er òg enklare å byggje opp eit godt tilbod internt på mottaka, men institusjonspreget blir dermed sterkare, og kontaktflata i forhold til lokalsamfunnet mindre. Små mottak kan gi liten fleksibilitet, og dei kan vere sårbare både med omsyn til personalressursar og når det gjeld å skape ulike miljø i mottaka.

God informasjon til kommunane skal skape grunnlag for eit best mogleg samarbeid mellom mottaka og kommunane i samband med drift av mottaka, i forhold til det ansvaret kommunane har for bebruarane i mottak, og i forhold til det arbeidet kommunane gjer når det gjeld busetting av flyktningar. Frå tid til anna oppstår det likevel situasjonar der kommunar ikkje er blitt tilstrekkeleg orienterte. Ein viktig faktor når det gjeld informasjon ved etablering av mottak, er tida. I samband med mottak av flyktningar frå Kosovo våren 1999 oppretta UDI eit nytt mottak kvar dag over ein lengre periode. Når det hastar med å få etablert mottaksplassar, kan det gå ut over informasjonen til kommunane.

Målet om at minst 90 pst. av dei ordinære plassane skal vere i bruk til kvar tid, blir i all hovudsak nådd, men erfaring viser at den raske opp- og nedbygginga av mottakssystemet får konsekvensar både for bebruarane, driftsoperatørane og kommunane. For bebruarane blir konsekvensane at dei kanskje må flytte både éin og to gonger fordi mottaket skal leggjast ned, medan driftsoperatøren og kommunen misser kompetanse. Ved rask oppbygging vil mange av dei tilsette i mottaka vere nye og ha lite erfaring, noko som kan føre til at kvaliteten i mottaka i ein del tilfelle blir lågare enn ønskjeleg. I tillegg kan det vere vanskeleg å rekruttere kvalifisert personale når ein berre kan tilby kortvarige arbeidskontraktar. Di kortare tid ein har til planlegging, di meir variert blir standarden og tilbodet i mottaka.

Den stadige opp- og nedbygginga av mottak kan òg vere kostnadskrevjande for driftsoperatørar, som risikerer å bli sitjande med arbeidsgivaransvar for dei tilsette også etter at eit mottak er avvikla. Mange driftsoperatørar ønskjer seg derfor driftsavtalar som varer lenger enn det staten tilbyr. Kommunane ønskjer seg òg lengre varslingsstid når det skal opprettast mottak.

Dei siste åra har det blitt relativt fleire private driftsoperatørar. I situasjonar der det raskt må etablerast mottak, er det ofte lettare å få til avtalar med private driftsoperatørar og humanitære organisasjonar enn med kommunale driftsoperatørar, mellom anna fordi saksbehandlinga i kommunane kan ta lengre tid.

Det er ulike oppfatningar når det gjeld om det er kommunar eller private aktørar og humanitære organisasjonar som bør drive mottak. Fordelen med kommunale mottak vil ofte vere at dei lettare kan samordne det kommunale tilbodet til bebruarane i mottaka. På den andre sida kan private aktørar og

humanitære organisasjonar ved å ha ansvar for fleire mottak ha eit betre grunnlag for å byggje opp kompetanse i det å drive mottak enn det ein kommune har. Verken forskning eller UDI sine erfaringar tilseier at det er systematiske skilnader i kvaliteten på drifta av mottaka mellom kommunale driftsoperatørar og andre driftsoperatørar.

Det er i dag variasjonar med omsyn til bemanning og fagkompetanse hos dei tilsette ved mottaka. Studien av levekår i mottak peikar på at bebuarane etterlyser betre oppfølging på kveldstid og i helgar jf. boks 5.2. Det kan synast å vere behov for at dei tilsette i større grad er tilgjengelege for kontakt med bebuarar. Det varierer i dag mellom mottaka om dei har bemanning på kveldstid, og om mottaka har ei ordning med nattevakt. Mange driftsoperatørar meiner at dei økonomiske vilkåra som staten kan tilby, ikkje strekk til for å få til dette.

Noko av kritikken som har vore retta mot mottakssystemet, har gått ut på at dei statlege krava er uklare, og at mangelen på konkrete og spesifiserte mål inneber at det er vanskeleg å sikre kvaliteten i drifta av mottaka.

5.2.3 Tilbodet i mottak

Målsetjinga er at tilbodet i mottaka skal vere nøkternt, men forsvarleg. Dette er regulert gjennom styringsdokumenta for statlege mottak, jf. boks 5.1.

Boks 5.2 Levekår i mottak

SINTEF-IFIM fekk hausten 1997 i oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet og UDI å gjennomføre eit forskingsprosjekt om levekår og livskvalitet i norske asylmottak (jf. rapporten *Mellom håp og lengsel – å leve i asylmottak* av Berit Berg og Kirsten Lauritzen frå 1999).

Studien stadfestar langt på veg funn frå tidlegare forskning. Hovudkonklusjonane i rapporten er at levekåra i asylmottak er ei tilleggsbelastning for menneske som allereie er i ein vanskeleg situasjon. Lang ventetid, trong økonomi, manglande tilgang på arbeid og mangel på psykososiale tilbod er forhold som får til dels alvorlege følgjer for helsa og livskvaliteten til bebuarane. Rapporten peikar på behov for forbetringar både når det gjeld dei generelle rammevilkåra og når det gjeld sider ved sjølve drifta av mottaka. Forskarane tilrår mellom anna:

- ein reduksjon i opphaldstida i mottak
- auke av basisbeløpet i Pengereglementet
- sterkare vektlegging av helseoppfølging – både somatisk og psykologisk
- større vekt på arbeid og aktivitetstilbod
- tettare oppfølging av bebuarane frå dei tilsette si side
- god informasjon i samsvar med behova til bebuarane

Forskarane meiner at det første punktet bør prioriterast. Dersom den totale ventetida kan reduserast og blir i tråd med intensjonane, vil problem knytte til dårleg økonomi, helseproblem og mangel på arbeid og aktivitetstilbod òg bli mindre.

5.2.3.1 Standard på innkvartering og økonomiske ytingar

Staten fekk i 1988 bygd seksjonshus etter eigne spesifikasjonar. Denne standarden har vore førande og har gitt ei slags norm for kva slags standard mottaka skal ha. Seksjonshusa inneheld rom for einslege på 8 m² med felles kjøkken, toalett og dusj. Det er nedfelt i driftsreglementet at mottaka skal ha trygge utandørs leikeareal og tilstrekkeleg plass innandørs til leik og fritidsyslar for barn og ungdom. Utover dette er det få spesifiserte krav og retningslinjer når det gjeld standard på fellesareal, uteareal, talet på toalett/dusjar, storleiken på felleskjøkken osv. Driftsoperatørar/eigarar av bygningar som blir nytta til mottak, er likevel ansvarlege for at bygningane er i samsvar med dei krava i gjeldande lover og forskrifter som gjeld for bygningar som skal brukast til dette formålet.

Det er stor variasjon i den fysiske standarden på mottaka. Mottaka omfattar mellom anna seksjonshus, hybelhus, nedlagde helseinstitusjonar, tidlegare hotell, sivilforsvarsleirar og militærforlegningar. Hovudtyngda av mottaka i Noreg er såkalla sentraliserte mottak med mange bebuarar i ein konsentrert bygningsmasse. Det finst nokre døme på desentraliserte mottak i Noreg, det vil seie at mottaket eller delar av det består av bustader i ordinære buområde.

Bebuarar i mottak som ikkje på annan måte kan forsyte seg sjølve, får økonomisk stønad, også kalla basisbeløp, i samsvar med *Reglement for økonomisk hjelp til personar i statleg mottak* (Pengereglementet). Dette basisbeløpet skal dekkje utgifter til livsopphald, det vil seie utgifter til mat, klede, helsetenester, medisinar, aktivitetar, utdanning osv. Dei som har arbeid eller inntekt på annan måte, får trekk i basisbeløpet etter eigne reglar. Satsane for basisbeløpet til bebuarar i mottak har i hovudsak vore uendra sidan 1989. Satsen for ein einsleg vaksen person i mottak med sjølvhushald er kr 2500 per måned. Asylsøkjjarar har som hovudregel ikkje krav på sosialstønad, med mindre dei er busette i ein kommune. Dei har heller ikkje rett til barnetrygd eller kontantstøtte.

Boks 5.3 Økonomisk stønad til bebuarar i mottak ¹⁾

Personar som bur i mottak med felleleshushald	
Vaksen (over 18 år)	opptil kr 900 per måned
Barn (0-18 år)	opptil kr 600 per måned
Einsleg forsyntar (tilleggsbeløp)	opptil kr 300 per måned
Personar som bur i mottak med eige hushald	
Einsleg asylsøkjjar (over 18 år)	opptil kr 2500 per måned
Ektepar /sambuande	opptil kr 4200 per måned
Barn (0-18 år)	opptil kr 1100 per måned
Barn (over 18 år i kjernefamilie)	opptil kr 1500 per måned
Einsleg forsyntar (tilleggsbeløp)	opptil kr 600 per måned
<i>Sengetøypakke</i>	
Vaksne	opptil kr 1000 inkl. mva

Barn	opptil kr 750 inkl. mva.
<i>Kjøkkenpakke</i>	
Basispakken	opptil kr 1250 inkl. mva.
Tilleggsapakke (til familiar)	opptil kr 500 inkl. mva.
<i>Klede</i>	
Bebuarar i transittmottak (etter behov)	opptil kr 1700 inkl. mva

¹⁾ Ytingane i Pengereglementet er subsidiære. Det vil seie at dersom bebuarane sjølve er i stand til å syte for sitt eige livsopphald, skal ytingane heilt eller delvis falle bort.

5.2.3.2 Informasjon og aktivitetar i mottak

Det er ei målsetjing at bebuarar i mottak skal få god informasjon som gir dei eit realistisk bilete av det norske samfunnet og ei forståing av dei grunnleggjande verdiane samfunnet byggjer på. I samsvar med driftsreglementet skal driftsoperatøren leggje til rette for eit program for informasjon og aktivitetar i mottaket. Programmet skal tilpassast dei bebuarane som bur på mottaket, og vere med på å skape ein strukturert kvardag gjennom rutinar og aktivitetar.

Informasjonsprogrammet skal gi bebuarane i mottak kunnskap om det norske samfunnet, om gangen i behandlinga av asylsøknader og om forhold som gjer dei best mogleg førebudde – anten på å reise ut av landet etter eit avslag på asylsøknaden, eller på eit vidare opphald i Noreg. Å leggje til rette for tilbakevending skal vere ein integrert del av arbeidet ved mottaka. Spesielt gjeld dette overfor flyktninggrupper som bur i mottak og har mellombels arbeids- og opphaldsløyve her i landet, til dømes flyktningane frå Kosovo som har fått kollektivt vern i eitt år.

Nykomne asylsøkjarar skal først delta på eit tre-fire vekers informasjonsprogram som er spesielt retta mot deira behov. Deretter skal dei delta i eit ordinært informasjons- og aktivitetsprogram som skal dekkje ein periode på om lag åtte månader og vere på i gjennomsnitt fem timar per veke. Deltaking i informasjonsprogrammet er ei plikt, og ved ugyldig fråvere vil vedkomande få reduserte økonomiske ytingar.

Aktivitetsprogrammet skal leggje til rette for fritidsaktivitetar som til dømes sport, hobbyaktivitetar, turar og sosiale tilstelingar. Det skal vere frivillig å delta i slike aktivitetar. Driftsreglementet stiller særskilde krav til aktivitetar for barn og ungdom.

Bebuarane skal ta aktiv del i og ha reell innverknad på mottaksdrifta. Mottaka skal mellom anna ha eit felles samarbeidsråd med representantar for bebuarane og dei tilsette. Samarbeidsrådet skal vere eit rettleiande organ som kan ha mynde til å avgjere saker innanfor visse rammer, og til å disponere delar av det budsjettet som er sett av til aktivitetar.

Førebuving for busetjing

Tilsette i mottak skal i samarbeid med kvar enkelt bebuar fylle ut UDI sitt registrerings- og intervju skjema. Dette skjemaet skal mellom anna innehalde opplysningar som omfattar persondata, mottaksdata og informasjon om tidlegare utdanning og yrkeserfaring frå heimlandet, i tillegg til ønske om framtidig yrke/utdanning i Noreg. UDI treng denne informasjonen mellom anna for å kunne få til ei så god busetjing som råd. Bebuaren skal få med seg utfylt skjema når vedkommande forlet mottaket. Kopi av utfylt skjema skal sendast til busetjingskommunen, med samtykke frå vedkommande som skal busetjast.

Informasjonsprogrammet i mottak skal i samsvar med driftsreglementet ha ein eigen busetjingførebuande del for dei bebuarane som har fått opphaldsløyve. Det skal mellom anna givast informasjon om UDI si saksbehandling i busetjingssaker, forholda i den aktuelle busetjingskommunen og om tilbakevending.

5.2.3.3 Opplæring

Barn i grunnskolealder har etter opplæringslova rett og plikt til grunnskoleopplæring. Denne retten blir utløyst når barnet er forventa å vere meir enn tre månader i Noreg. Plikta til å delta i grunnskoleopplæring startar etter at opphaldet har vart i tre månader. Grunnskoleopplæringa skal til vanleg ta til i det kalenderåret barnet fyller seks år. Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærmast, eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til. Etter forskrift til opplæringslova kan morsmålsopplæringa leggjast til ein annan skole enn den eleven til vanleg går ved. Kommunen er ansvarleg for å organisere grunnskoletilbodet for barn i grunnskolealder og tek imot eigne tilskot til dette formålet. Stortinget har nyleg behandla ei Stortingsmelding som gjeld spørsmål knytte til opplæring av språklege minoritetar i grunnskolen, jf. St. meld. nr. 25 (1998–1999) *Morsmålsopplæring i grunnskolen* og Innst. S. nr. 110 (1998–1999).

Kommunane får òg eit eige tilskot frå staten til dekning av utgifter i samband med grunnskoleundervisning for mindreårige asylsøkjjarar (under 18 år) og for flyktningar mellom 16 og 20 år. Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet tilrår i sitt rundskriv nr. 39/98 at kommunane gir denne grunnskoleopplæringa i tilknytning til og i samarbeid med den vidaregåande skolen, slik at elevane har høve til samvær og omgang med jamaldringar.

Ungdom som har fått opphaldsløyve, og som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har etter søknad rett til tre års vidaregåande opplæring. I fag der læreplanen føreset lengre opplæringstid enn tre år, har ungdommane rett til opplæring i samsvar med den opplæringstida som er fastsett i læreplanen. Ungdommar som har fylt 15 år, søker sjølve om inntak til vidaregåande opplæring.

Det er eit vilkår for inntak at søkjaren har lovleg opphald i Noreg. Søkjjarar som oppheld seg i landet i påvente av vedtak om opphaldsløyve, har ikkje rett til inntak i vidaregåande opplæring. Ein mindreårig asylsøklar kan likevel takast inn i vidaregåande opplæring i påvente av vedtak om opphaldsløyve, men har ikkje rett til å fullføre skoleåret dersom han eller ho får avslag på søknaden om opphaldsløyve. Staten gir tilskot til ekstra språkopplæring for minoritetsspråklege i vidaregåande opplæring.

Alle bebuarar over 16 år skal få undervisning i norsk med samfunnskunnskap, så framt dei ikkje har eit anna skoletilbod. Asylsøkjarar får i dag same tilbod om norskopplæring som flyktningar og innvandrarar med opphaldsløyve i Noreg. Det er inga plikt for kommunane å tilby norskundervisning for vaksne, og asylsøkjarar eller flyktningar har heller ingen rett heimla i lov til slik undervisning. Så og seie alle kommunane gir likevel eit tilbod om norskundervisning med samfunnskunnskap til asylsøkjarar og flyktningar. Kommunen organiserer tilbodet om norskopplæring med samfunnskunnskap for vaksne, medan utgiftene blir dekte av staten gjennom eigne tilskotsordningar. Norskopplæring for vaksne blir nærmare drøfta i kap. 7 om kvalifisering og arbeid.

5.2.3.4 *Arbeid*

Endringar i utlendingsforskrifta med verknad frå 15. juni 1999 opnar for at asylsøkjarar kan få mellombels arbeidsløyve dersom det er gjennomført asylintervju med søkjaren. Det er eit vilkår at det ikkje er tvil om identiteten til søkjaren eller aktuelt å vise bort vedkomande eller setje fram krav om tilbaketaking overfor eit anna land. Etter oppmoding kan løyve også givast til asylsøkjarar som har fått endeleg avslag, men der utsending for tida ikkje kan setjast i verk – så framt utlendingen sjølv er utan skuld i at utsending ikkje kan setjast i verk.

Ein asylsøkjar med mellombels arbeidsløyve kan registrere seg som arbeidssøkjar ved det lokale kontoret til Aetat og få hjelp til formidling. I mange høve er det formidling til korttidsjobbar som ikkje krev særlege språkkunnskapar, som kan vere aktuelt i mottaksfasen. Arbeidsmarknadsetaten skal elles leggje vekt på å halde kontakt med nykomne asylsøkjarar, for å vurdere og registrere kompetanse og gi informasjon om arbeidsmarknaden, yrke og utdanning, og høva til å få godkjent utdanning frå utlandet. Det lokale kontoret til Aetat skal vidare hjelpe til med å få ei tidleg avklaring av sjansane for arbeid. Reglane er ikkje til hinder for at asylsøkjarar kan få tilbod om arbeidsmarknadstiltak. Dette er likevel mest aktuelt for personar som har vore lenge i mottak.

5.2.3.5 *Tilbod om helsetenester og pleie- og omsorgstenester*

Kommunehelsetenesta og spesialisthelsetenesta har det same ansvaret for asylsøkjarar og flyktningar som for befolkninga elles. Stortinget har òg vedteke å gi asylsøkjarar med avgrensa medlemskap i folketrygda, og familiemedlemmene deira, rett til fastlege på same måten som dei som er busette i ein norsk kommune. Dette følgjer av ny § 2-1a i lov om kommunale helsetjenester av 19. november 1982 nr. 66.

Asylsøkjarar og flyktningar som treng medisinsk hjelp for psykiske problem, skal i første rekkje takast hand om av det ordinære behandlingsapparatet i primærhelsetenesta og/eller bli viste til spesialisthelsetenesta. Ved behov kan dei regionale psykososiale teama konsulterast for råd og rettleiing. Teamat kan òg hjelpe til med å arrangere kurs. Psykososialt senter for flyktningar i Oslo og dei regionale psykososiale teama har kompetanseoppbygging og kunnskapsformidling som hovudoppgåve.

Asylsøkjalar har som befolkninga elles rett til pleie- og omsorgstenester tilpassa tilstanden til den enkelte. Dette krev eit godt samarbeid mellom mottaka og det ordinære tenesteapparatet. Asylsøkjalar har eit avgrensa medlemskap i folketrygda medan søknaden om asyl er under behandling. Trygdedekninga gjeld frå det tidspunktet det er søkt asyl og fram til asyl eller opphaldsløyve i Noreg blir gitt, eller fram til datoen for ei avgjerd om å nekte oppsetjande verknad på ei klage over avslag, eller – om det er gitt oppsetjande verknad – fram til datoen for endeleg avslag på klaga. Refusjonskrav for helsetenester etter folketrygdlova blir likevel dekte også for perioden fram til vedkomande faktisk forlèt landet, så framt det dreier seg om behandling som er akutt.

Boks 5.4 Forskrift om trygdedekning for asylsøkjalar

Asylsøkjalar og familiemedlemmene deira er medlemmer i trygda med rett til ytingar etter kapittel 4 (arbeidsløyse), kapittel 5 (stønad ved helsetenester), med unntak for nedkomststønad, kapittel 7 (stønad ved gravferd), kapittel 8 (sjukepengar), kapittel 9 (stønad ved sjukdom hos barn eller andre pårørande), kapittel 10 (ytingar under medisinsk rehabilitering), kapittel 11 (ytingar under yrkesretta attføring), kapittel 13 (yrkesskadedekning) og kapittel 14 (ytingar ved fødsel og adopsjon), med unntak for eingongsstønad jf. *Forskrift om trygdedekning for asylsøkere og deres familiemedlemmer* gitt av Sosial- og helsedepartementet den 15. april 1997, heimla i lov av 28. februar 1997, nr. 19 om folketrygd § 2-16.

I transittmottak skal det organiserast eit tilbod om ei førstegongs helseundersøking. Denne undersøkinga skal gjennomførast av sjukepleiar og lege. Formålet med undersøkinga er å gjennomføre obligatorisk tuberkulosekontroll, kartleggje sjukdom som treng behandling, og vurdere om helsemessige forhold tilseier spesielle omsyn ved plassering i ordinært mottak. Det skal vere eigne helsekontor ved transittmottaka. Statens helsetilsyn tilrår at ein sjukepleiar er til stades på mottaka på dagtid for å fange opp akutte problem.

På bakgrunn av eit eigenmeldingsskjema skal det gjennomførast ein kort familiesamtale, ein somatisk helsesjekk og ei førebels vurdering av den psykiske helsa. Informasjon om smitte og smittevern i forhold til sjukdommar som hepatitt B, HIV og andre seksuelt overførbare sjukdommar skal vere ein del av den første undersøkinga.

Tolketeneste er for mange ein nødvendig føresetnad for å kunne nytte helsetenestene, og ofte ein føresetnad for adekvat behandling. Det er helsepersonellet og ikkje pasienten som har hovudansvar for at kommunikasjonen er eintydig og forståeleg. Kommunen har ansvar for å syte for kvalifisert tolkehjelp i førstelinjetenesta og for privatpraktiserande spesialistar. Specialisthelsetenesta elles, det vil seie sjukehus og poliklinikkar, skal sjølve syte for å skaffe tolkehjelp.

5.2.3.6 Erfaringar med tilbodet i mottak

I dag får bebuarar i mottak i hovudsak det same tilbodet uavhengig av om dei har fått svar på søknaden om asyl eller ikkje. I åra 1992–1996 var mottaka inn-delte i primær- og sekundærmottak/fasar. Intensjonen med denne differensieringa var å effektivisere ressursbruken og prioritere tiltak for dei som fekk opphaldsløyve i Noreg. I primærfasen, medan asylsøkjarene venta på svar på søknaden, skulle det ikkje givast norskundervisning, berre samfunnsorientering. I sekundærfasen, i tida etter at asylsøkjaren hadde fått opphaldsløyve, skulle alle få eit undervisningsprogram på seks månader i norsk språk og om norske samfunnsforhold. Ein viktig føresetnad for modellen var at alle asylsøknader skulle vere endeleg avgjorde før det hadde gått seks månader. Eit stort tal asylsøkjalar og kapasitetsproblem førte til at folk blei verande mykje lenger i primærfasen enn føresetnaden var. I mange tilfelle gav mottaka likevel asylsøkjalar noko opplæring i norsk, slik at dei lettare kunne greie seg på eiga hand i lokalmiljøet medan dei venta på svar på søknaden om asyl. Skiljet mellom primær- og sekundærfase opphøyrde heilt i 1996, då Stortinget vedtok at også asylsøkjalar skulle få tilbod om undervisning i norsk med samfunnskunnskap.

Det er relativt stor variasjon i den fysiske standarden på mottaka, også når det gjeld tilbodet til bebuarane. Både det å bu trangt og det å ha lite privatliv er forhold som mange bebuarar i mottak opplever som vanskelege. Mange må dele til dømes kjøkken og bad med andre. Mangel på fellesrom, og/eller usemje med omsyn til disponering av fellesromma, har frå tid til anna også vore ein kime til misnøye og krangel i mottaka. Belastninga med få fellesrom og små bebuarrom blir likevel mindre merkbare både for barn og vaksne når uteareala er gode.

Ein har hausta nokre erfaringar med såkalla desentraliserte mottak, der bebuarane bur i bustader i ordinære buområde. Ei slik ordning gir bebuarane noko som i større grad liknar på ein normal livssituasjon enn det dei får ved å bu i sentraliserte mottak. Det er mellom anna lettare for bebuarane å knyte kontaktar i nærmiljøet. Barna blir òg lettare kjende med norske barn der dei bur. I desentraliserte mottak må heller ikkje mange personar bu tett saman.

Situasjonen for mange bebuarar i mottak er i stor grad også prega av trong økonomi. Basisbeløpet til bebuarar i mottak ligg vesentleg lågare enn nivået på stønad til livsopphald i mange kommunar. Det er likevel vanskeleg å samanlikne gjennomsnittleg utbetaling av sosialstønad i kommunane direkte med basisbeløpet til bebuarar i mottak, ettersom mange kommunar inkluderer andre utgifter i utbetalinga av sosialstønad enn det basisbeløpet er meint å dekkje. Det er òg store skilnader mellom kommunane når det gjeld satsane for utbetaling av sosialstønad, og kva slags utgifter utbetalinga er meint å dekkje. Statens institutt for bruksforskning (SIFO) opererer med ein sum på kr 3 510 for ein einsleg vaksen person for å kunne leve eit nøkternt liv. I denne satsen er det inkludert utgifter til mat, klede, helse, fritid og reiser (kollektive). Dette er om lag kr 1 000 meir enn basisbeløpet for ein einsleg bebuar i mottak.

I studien av levkår i mottak peikar SINTEF IFIM på at dei låge satsane i visse tilfelle fører til at bebuarane ikkje har råd til nødvendige helsetenester og medisinar. I mange tilfelle har dei heller ikkje råd til å delta i ymse aktivitetar.

Informasjon og aktivitetar

Bebuarar i mottak har eit stort behov for informasjon. Mange vil ofte ha behov for å få repetert delar av informasjonen fleire gonger. SINTEF IFIM peikar på at det er behov for at dei tilsette i større grad er tilgjengelege for å kunne svare på spørsmål ved å vere til stades blant bebruarane. I samband med mottaket av flyktningar frå Kosovo våren 1999 gjennomførte NOAS eit prosjekt for informasjon i mottak. Medan prosjektet var i gang, besøkte NOAS til saman 78 mottak i alle delar av landet. Målsetjinga med prosjektet var å auke kunnskapen blant asylsøklarane om behandlinga av asylsøknader og om juridiske og velferdsmessige rettar og plikter. NOAS konkluderte med at informasjonsbehovet var mykje større enn det som det i dag er lagt til rette for å imøtekomme gjennom bemanning og opplæring i mottaka. Dei fleste bebruarane saknar spesielt informasjon om behandlinga av deira eigen asylsøknad. Dette er informasjon som dei tilsette ved mottaka ikkje har.

Tilbodet om aktivitetar i dei statlege mottaka varierer mykje. I somme tilfelle tek bebruarane aktivt del i lokalmiljøet rundt mottaket og deltek i fritids- og kulturtilbod. I andre mottak er dei fleste aktivitetane organiserte internt i mottaket. Ofte vil lokale forhold vere avgjerande for kva løysingar som blir valde. Ved å bruke eksterne tilbod blir opphaldet i mottak meir likt den kvar dagen asylsøkjaren møter etter busetjing i ein kommune. Fleire studiar og undersøkingar peikar på at det er behov for fleire faste aktivitetstilbod for bebruarar i mottak.

Organiseringa av bebuarmedverknaden og deltakinga frå bebruarane si side varierer frå mottak til mottak. Dei aller fleste mottaka har etablert eit samarbeidsråd eller bebuarråd, men det er ulike oppfatningar når det gjeld kor reell innverknad bebruarane har på drifta. Det verkar som om bebuarmedverknad fungerer best på dei områda som handlar om deltaking i og ansvar for praktiske oppgåver ved mottaka. Erfaring viser at personar som deltek aktivt i drifta, ofte blir ein ressurs for mottaka og eit viktig bindeledd mellom bebruarane og dei tilsette. Samstundes har ein erfaring med at det kan bli noko forvirring kring til dømes kva rolle leiaren for bebuarrådet skal ha i forhold til dei tilsette. Ordninga med bebuarmedverknad er sårbar for endringar i samansetjinga av bebruarane. Ofte vil det vere vanskeleg å sikre kontinuiteten i arbeidet.

Erfaring viser at kartlegginga av utdanning og yrkesbakgrunn blant bebruarar i mottak i mange tilfelle ikkje har vore god nok. Busetjingskommunane opplever at dei får for lite informasjon i framkant om dei flyktningane som skal kome til kommunen. Det kan gjere planlegginga av kvalifiseringstilbodet i kommunen vanskeleg. Ei grundig kartlegging i mottak er også nødvendig for å kunne førebu ei god busetjing i ein kommune, der den enkelte får høve til å ta seg arbeid og utdanning.

Opplæring og arbeid

Tilbod om norskopplæring er særskild viktig for bebruarar i mottak. Å lære norsk gjer det lettare for bebruarane å klare seg på eiga hand i lokalmiljøet, og det lettar kommunikasjonen med andre bebruarar og med dei tilsette ved mottaket. Å lære norsk i mottaksfasen fremmar òg målsetjinga om at nykomne så raskt som råd skal bli sjølvhjelpete etter busetjing i ein kommune. Å delta i opp-

læring er for mange ein meiningsfull aktivitet i ein kvardag som elles er prega av mykje venting. Ein del mottak samarbeider godt med vaksenopplæringa og lokale arbeidsgivarar, slik at bebuarane får praktisere norsk i ein naturleg samanheng, til dømes på ein arbeidsplass. Motivasjonen til å lære norsk er ofte også større når dei har praktisk bruk for språket i kontakt med nordmenn. Somme bebuarar i mottak som har nådd eit visst nivå i norsk språk, har fått arbeidsretta kvalifisering gjennom arbeidsmarknadstiltak.

Skoletilbodet er ein vesentleg del av kvardagen for barn og ungdom i mottak. Motivasjonen for skolegang og for å ta utdanning er stor, og mange har store ambisjonar. For mange er skolen òg ein viktig arena der dei kan kome i kontakt med norske barn.

Mottaka skal i samsvar med driftsreglementet leggje til rette for leksehjelp på mottaket eller i tilknytning til eksisterende tilbod utanfor mottaket. Fleire mottak organiserer leksehjelp, gjerne i samarbeid med frivillege organisasjonar.

Ein del kommunar har gode erfaringar med å leggje grunnskoleopplæringa for ungdom i alderen 16–20 år til den vidaregåande skolen, og i ein del tilfelle deltek ungdommane i opplæring saman med norske jamaldringar i praktiske fag. For mange kommunar er det å leggje denne undervisninga til den vidaregåande skolen ei utfordring som dei ikkje har lykkast med.

Ei kartlegging av bebuarar i mottak per 01.09.2000, viste at 9,1 pst. var i jobb. Av desse var 6,4 pst. i heiltidsjobb, medan 2,7 pst. var i deltidsjobb. Truleg var talet noko høgare, for det var ikkje alle mottaka som tok del i kartlegginga. Fleire mottak har rapportert om at ein del av bebuarane har sesongarbeid/korttidsarbeid i periodar, og at dette ikkje har kome med i denne undersøkinga. Dette inneber at talet på personar i arbeid vil svinge noko. Erfaring viser at ei nokså stor gruppe ikkje kan få mellombels arbeidsløyve fordi det er tvil om identiteten deira.

Helsetenestetilbod

Det er i dag store variasjonar mellom kommunane når det gjeld tilbodet om helsetenester til flyktningar og asylsøkjjarar. Dette gjeld både tilgang til tenester og kunnskap om brukargruppa. Tilbodet om helsetenester til bebuarar i mottak er til dels ulikt organisert. Somme kommunar har lege og/eller helsesyster knytt direkte til mottaket, og dei er òg fysisk til stades i mottaket visse dagar. I andre kommunar er det ingen faste legar i kommunen som er øyremerkte for arbeid med bebuarar i mottak. Det varierer òg om mottaka har ei fast legeteneste. Fleire kommunar rapporterer om positive erfaringar med å ha fast helsepersonell, gjerne helsesyster, knytt til mottaket.

Tilgangen til helsetenester for bebuarar i mottak er avhengig av kvar mottaket er plassert. Helsetenesta i kommunane er ikkje alltid dimensjonert for den auken i talet på innbyggjarar etablering av eit mottak inneber. Mangel på ressursar i kommunehelsetenesta er også eit generelt problem i dei aller fleste kommunar.

Det er ein generell otte for at tilgangen på psykologisk hjelp eller behandling til bebuarar i mottak er for dårleg. Det psykiske helsevernet i Noreg har problem med å strekke til overfor befolkninga totalt sett. Kapasiteten til å ta seg av bebuarar i mottak er derfor avgrensa. Dette inneber at bebuarar med psykiske problem ikkje får den hjelpa dei treng, samstundes som ansvaret og

problem som oppstår er ei belastning både på mottakspersonalet og andre bebuarar. I samband med mottaket av flyktningane frå Kosovo, som kom direkte frå krig og ein massefluktsituasjon, blei det derfor løyvd ekstramidlar for å styrkje dei psykososiale støttetiltaka for flyktningane. Mellom anna fekk Psykososialt senter for flyktninger midlar til å opprette stillingar som fylkeskoordinatorar i fem fylke. Fylkeskoordinatorane skulle kartleggje det psykososiale tilbodet til flyktningar i mottaka. I tillegg skulle dei betre det tverretatte samarbeidet rundt dei ordinære mottaka. I prosjektperioden blei det etablert team i fleire kommunar som mellom anna skulle bestå av leiaren for mottaket, ein representant frå førstelinjetenesta, ein representant frå Vaksenpsykiatrisk poliklinikk, representantar frå barnevernet eller eventuelt flyktningteamet i kommunen og representantar frå politiet. Målsetjinga med teama var i formalisere samarbeidet mellom etatane og styrkje samarbeidet omkring det psykososiale tilbodet til asylsøklarar og flyktningar. Teamet skulle vere ei støtte for dei tilsette i mottaket, både når det gjaldt å førebyggje eventuelle problem og med tanke på å finne gode løysingar på problem som oppstod. Erfaringane med dette arbeidet er positive, og fleire team er under oppretting.

Smittevern er òg ein viktig del av helsetenesta for asylsøklarar og flyktningar. Sentrale helsestyresmakter får mange førespurnader frå helsepersonell og andre som viser at kommunane manglar både ressursar og kompetanse til å møte nye smittevernproblem, som for mange er framande. Det er fleire døme på mangelfulle undersøkingar, mangelfull kommunikasjon, både internt i kommunane og mellom asylsøklarar og flyktningar på den eine sida og helsepersonell på den andre sida, utilstrekkeleg fagleg kompetanse, overreaksjonar og unødig smitteangst.

Resultatet av tuberkulosekontrollen (røntgenbilete/skjermbilete av lungene), som blir gjennomført like etter at asylsøkjaren har kome til landet, er ofte ikkje kjent før vedkomande har reist vidare frå transittmottaket til neste mottak. Dette har i nokre tilfelle ført til at tilvising til spesialist for endeleg diagnose og behandlingsstart er blitt forseinka, og resultatet har vore unødig smittespreiing.

5.2.3.7 Situasjonen for ulike grupper i mottak

Bebuarar i mottak er ei lite einsarta gruppe. Dei har ulike behov og interesser, som det ofte kan vere vanskeleg å ta tilstrekkeleg omsyn til innanfor det eksisterande mottakssystemet. Nedanfor følgjer ein omtale av situasjonen for nokre grupper i mottak.

Tabell 5.2: Samansetjing av bebuarar i mottak pr. 30.09.2000 (fordelt på alder og kjønn)

Kjønn/ alder	0-3	4-6	7-15	16-18	19-63	over 64	Totalt
Kvinne	520	338	734	205	2 665	46	4 508
Mann	546	340	896	432	5 843	42	8 099
Totalt	1 066	678	1 630	637	8 508	88	12 607
%vis del av total	8,46 %	5,38 %	12,93 %	5,05 %	67,49 %	0,70 %	100,00 %

Barn og ungdom

Kor stor del av asylsøkjara som har vore barn og ungdom, har variert mykje, men dei siste par åra har ein stor del av bebuarane i mottak vore familiar med barn. Foreldre eller andre med tilsvarende omsorgsansvar har hovudansvaret for eigne barn. Mottaka skal leggje forholde til rette for ein kvardag som er trygg og ikkje byr på overraskingar.

I driftsreglementet for statlege mottak er det stilt særskilde krav til arbeidet med barn og ungdom. Barn i førskolealder skal ha eit tilrettelagt tilbod på minimum tre timar per dag frå måndag til fredag gjennom ein barnebase på mottaket. Den eksisterande ordninga med barnebasar i mottak er ikkje regulert gjennom barnehagelova, og tilbodet svarer ikkje til det tilbodet som blir gitt i barnehagar. Mottaka skal sikre at barn og ungdom blir melde på det opplæringstilbodet i kommunen som passer deira behov og alder. Videre skal mottaka leggje til rette for at barn og ungdom kan delta i lokale aktivitetstilbod i samsvar med deira eigne interesser og føresetnader. Mottaka skal ha trygge utandørs leikeareal og tilstrekkeleg plass innandørs til at barn og ungdom kan leike og drive med ymse fritidssyslar. Det skal òg vere tilsett ein person med barnefagleg kompetanse ved mottaka.

Mottaka legg forholde til rette for tiltak for barn og ungdom på ulike måtar. Dei fleste mottaka har etablert ei eller anna form for barnebase. Nokre få mottak har i staden etablert eigne barnehagar. Erfaringar frå nokre av barnehagane viser at det er vanskeleg å planleggje barnehagedrift i mottak, særleg fordi barnetalet svingar mykje og gjer grunnlaget for drift usikkert. Andre gir barn i mottak plass i ordinære barnehagar i nærmiljøet. Det varierer òg om barn har tilbod om skolefritidsordning og aktivitetar utanfor mottaket, eller om dei oppheld seg mesteparten av tida i mottaket. Både dei fysiske forholda ved mottaket og kvar mottaket er plassert, påverkar aktivitetstilbodet. Mange mottak har etablert kontakt med frivillige organisasjonar, til dømes deltek barn og ungdom i mottak ofte i lokale idrettslag. Dette gjeld særleg gutane. Fleire ungdomsorganisasjonar har engasjert seg i forhold til barn i mottak. Lokallag rundt om i landet legg til rette for aktivitetar og kontakt mellom norske ungdommar og barn og ungdom som bur i mottak. Fleire stader er det etablert ei besøksteneste for barn i mottak. Nokre frivillige organisasjonar organiserer òg leksehjelp ved mottaka.

I studien av levекåra i mottak understrekar forskarane at mangelen på stabilitet og den lange ventetida i mottak er uheldig for barna. Barna lir mest under uvisse, dei stadige endringane i samansetjinga av bebuarar, angst for utsending eller flytting osv. Barn blir også påverka av at foreldra er i ein vanskeleg situasjon. Sjølv om foreldra i utgangspunktet har god evne til å gi barna nødvendig omsorg, så kan opphaldet i mottak setje denne evna på prøve. I tillegg utgjør livssituasjonen til foreldra og den uroa dei føler, ei ekstra belastning for barna. Den tronge økonomiske situasjonen pregar òg forholda for barn i mottak, og set i nokre tilfelle grenser for kva slags fritidsaktivitetar dei kan delta i.

Undersøkingar av barn i mottak viser at fleirtalet av barna har ulike typar av symptom og plager. Ein del av barna kan ha behov for profesjonell hjelp med problema sine. Våren 1999 blei det løyvt ekstramidlar til samtalegrupper for foreldre og barn i mottak og til opplæring av to foreldrerettleiarar i kvart

fylke. Foreldrerettleiarane skulle rettleie tilsette i kommunar med statlege mottak slik at dei kunne hjelpe mottaka med foreldrerettleiing overfor barn og foreldre som hadde behov for det. Erfaringane med prosjektet er positive. Mange av dei familieane som fekk eit tilbod om rettleiing, har uttrykt ønske om å få meir av slik hjelp og støtte.

Kvinner

Korleis kvinner tilpassar seg tilværet i mottak, er i stor grad avhengig av kva bakgrunn dei har frå heimlandet. Det er store variasjonar blant kvinner i mottak med omsyn til språk, nasjonalitet, utdanning og yrkesbakgrunn frå heimlandet. Kvinner som har vore yrkesaktive i heimlandet, vil ofte ha dei same vanskane med å tilpasse seg livet i mottak som menn har. Kvinner som har vore heimearbeidande i heimlandet, kan i mange tilfelle halde fram med vanlege gjeremål, som ansvar for barn, matlaging, reinhald og klesvask. Mange av desse kvinnene vil truleg tilpasse seg eit tilvære i mottak betre enn menn.

Tilbodet i mottak er ikkje alltid lagt til rette for dei behova kvinner har. Slik ordninga med barnebasar er i dag, kan det vere vanskeleg for begge foreldra å delta fullt ut i norskundervisning og informasjons- og aktivitetsprogram. I praksis blir det gjerne mor som ikkje alltid kan delta fullt ut i dette. Mottaket skal i samarbeid med bebuarane sørge for eit avlastningstilbod for dei foreldre med barn i alderen 0-2 år som har vanskeleg for å ordne dette på eiga hand, som gjer det mogleg for foreldre å delta i dei obligatoriske delane av informasjons- og aktivitetsprogrammet. Mange mottak arbeider òg aktivt for at kvinnene skal ha like gode høve til å delta i norskopplæring som mennene.

Det er ein tendens til at menn dominerer samarbeidsråda ved mottaka. Omsynet til kvinnene sine behov kan derfor lett kome i bakgrunnen. Kvinnene saknar rom der dei kan trekkje seg tilbake og vere i fred. Fellesromma på mottaka er ofte dominerte av menn. Erfaringane til kvinner i mottak er likevel ikkje eintydige. Mange kvinner har funne vennskap og tryggleik i samvær med andre bebuarar, inkludert menn. På somme mottak er det etablert egne kvinnegrupper eller andre aktivitetar berre for kvinner. Dette er noko mange kvinner meiner er viktig.

Einslege kvinner er ei særleg utsett gruppe. Nokre av dei er i tillegg åleine om omsorga for barn. Psykososialt senter for flyktningar har gjennom sitt arbeid erfart at kvinner i mottak kan vere redde på grunn av manglande tryggleik. Det gjeld særleg kvinner som har opplevd valdtekt/sekstualisert vald før dei kom til Noreg. Einslege kvinner kan få eventuelle angstproblem forsterka dersom dei bur tett på menn og må dele toalett og dusj med mannlege bebuarar. Også studien av levekåra i mottak viser at einslege kvinner kan føle seg utrygge. Ein del kvinner har også opplevd å bli seksuelt trakasserte av menn på mottaka. Det er generelt vanskeleg for kvinnene å ta opp slike forhold.

UNHCR gav i juli 2000 tilrådingar med omsyn til harmonisering av standarden på mottak for asylsøkkjarar i EU. Av desse tilrådingane går det fram at einslege kvinner bør sikrast separat og trygg innkvartering. I UNHCR sine retningslinjer frå 1995 om førebygging og respons i samband med seksuelle overgrep mot flyktningar (*Sexual violence against refugees*, UNHCR, Geneva March 1995), som også omfattar forholda i mottak, heiter det mellom anna at kvinner og jenter må ha høve til å vaske seg bak låst dør. Fleire mottak har, i

samarbeid med Psykososialt senter for flyktninger eller dei regionale psykososiale teama, starta eit arbeid for å gjere buforholda i mottak tryggare.

Menn

Menn i mottak har til dels dei same problema som kvinner i mottak. Passivitet, det å bu trongt og mangel på privatliv er ei belastning for dei òg. Mange av mennene har lite høve til å leve det aktive livet dei er vane med. Mangelen på arbeid og det å ikkje lenger kunne forsyte familien, er ei særleg belastning for mennene. Menn har ofte mist fleire av dei funksjonane eller rollene dei hadde før flukta, enn det kvinner har. For ein del menn skaper dette store frustrasjonar, som i verste fall kan slå ut i aggressivitet og trugande framferd.

Einslege menn er den aller største gruppa i mottak. Dei opplever i mange tilfelle situasjonen i mottak, der dei ikkje har høve til å forsyte seg sjølve, som sær s vanskeleg. Eventuell familie i heimlandet, som kanskje i tillegg har det vanskeleg, kan ofte forsterke den vanskelege situasjonen. Einslege menn er dessutan ofte den gruppa som må vente lengst på busetjing, delvis fordi kommunane manglar bustader som høver for einslege, men òg fordi mange kommunar helst ønskjer å busetje familiar.

Personar som har budd lenge i mottak

Mottak er ikkje innretta for opphald over fleire år. Det finst likevel personar som av ulike årsaker bur fleire år i mottak. Ein del av dei som bur sær lenge i mottak, har fått opphaldsløyve. At dei likevel må bu lenge i mottak, kan kome av at dei har særskilde behov som gjer at det er vanskeleg å finne busetjingskommune til dei. Andre ventar på å få familien til landet, og kommunane vil vente med å busetje dei før familiemedlemmene har kome.

Fleirtalet av dei som bur lenge i mottak har fått endeleg avslag på søknaden om asyl og pliktar derfor å forlate landet. Bakgrunnen for at dei ikkje har reist eller ikkje er blitt sende ut av landet, kan vere at dei ikkje i tilstrekkeleg grad har hjelpt til med å klargjere sin eigen identitet eller late seg framstille for heimlandet sin ambassade for å få skrive ut reisedokument. Dei aller fleste kan reise heim om dei sjølve ønskjer det. Før retur er det ofte behov for å avklare identiteten og skaffe vedkomande reisedokument som blir godtekne i heimlandet. Erfaring viser at dette kan ta lang tid når søkjarane sjølve ikkje vil gi nødvendige opplysningar eller medverke til å skaffe til veges reisedokument – eller om dei gir urette opplysningar. Det er også nærmast umogleg å få til retur til visse land utan at vedkomande som skal returnere, gjer det frivillig.

Ei anna årsak til lange opphald i mottak kan i visse tilfelle vere at heimlandet nektar å ta imot dei, jamvel om dei sjølve er villige til å reise tilbake. Dei generelle problema til bebuarar i mottak blir forsterka når opphaldet varer lenge. Det er vanskeleg for mottaka å leggje til rette for meningsfylte aktivitetar for personar som bur sær lenge i mottak. Mange har derfor lite å fylle tida med. Lange opphald i mottak gir òg auka risiko for helseproblem. Dei som bur lenge i mottak, må ofte flytte mellom mottak fleire gonger. Dette er særleg uheldig for barn, som då må skifte skole fleire gonger. Personar som har fått endeleg avslag på søknaden om asyl, men som sjølve er utan skuld i at dei ikkje kan forlate landet, kan få mellombels løyve til å ta seg arbeid.

Personar med helseproblem

Felles for personar som av ulike grunnar vel eller blir tvinga til å flytte eller flykte, er at migrasjonen fører til oppbrot frå det gamle og ei nyorientering i forhold til det nye landet dei kjem til. Dei aller fleste flyktningar og asylsøkjarar lir tap i samband med sjølve migrasjonen, både materielle tap (hus og heim), sosiale tap (familie, arbeid og sosialt nettverk) og eit psykisk tap av eigenverdi, identitet og status. Flyktningar og asylsøkjarar har i større eller mindre grad vore utsette for store påkjenningar i samband med tidlegare opplevingar frå væpna konflikt, fengsling, tortur og flukt. Det å vere i ein asylsøkjar- eller flyktningssituasjonen kan i seg sjølv vere ein helserisiko. Passivitet, uvisst framtid, endra familieroller, det å bu trøngt og tap av kjent miljø er alle faktorar som kan gi auka helserisiko.

Bebuarar i mottak har også ei rad vanlege helseproblem på linje med folk elles. I tillegg har nokre av bebuarane ein del spesielle helseproblem, til dømes smittsame sjukdommar, behov for vaksinasjonar, dårleg tannhelse og ein del kroniske sjukdommar og psykiske problem som følgje av opplevingar i heimlandet, på flukt eller i eksil.

Behovet for kunnskap om den psykiske helsa til asylsøkjarar og flyktningar er stort. Det er ein del indikasjonar på at flyktningar utgjør ei risikogruppe. Ei undersøking av vietnamesiske flyktningar viste at nesten 25 pst. hadde ei psykisk lidning tre år etter at dei hadde kome til landet (Hauff 1995), medan ei anna undersøking (av i hovudsak flyktningar frå det tidlegare Jugoslavia) viste at nesten 50 pst. hadde indikasjonar på depresjonar som kravde behandling, medan nesten 20 pst. hadde ei posttraumatisk stressforstyrring (Lie 1998).²⁾ Det finst inga fullstendig oversikt over omfanget av torturskadar blant flyktningar i Noreg. Ein del undersøkingar tyder på at opptil 20–25 pst. av vaksne flyktningar har vore utsette for fysisk tortur, medan ein mykje større prosentdel sannsynlegvis har vore utsette for psykisk tortur. Fysisk tortur blir ofte utført på måtar som ikkje etterlèt seg synlege arr, og kan derfor vere vanskeleg å oppdage.

Ei rad nyare undersøkingar frå andre land har vist at psykiske lidningar hos flyktningar i stor grad heng saman med påkjenningar i eksilsituasjonen, mellom anna manglande sosialt nettverk, mangel på meningsfulle oppgåver i kvardagen, tap av roller, nedgang i økonomisk status osv. Det blir peika på at desse faktorene kan ha meir å seie for den psykiske helsa enn påkjenningar før og under flukta.

Område som flyktningar og asylsøkjarar kjem frå, har ofte eit anna sjukdomsmønster enn det vi finn i Noreg. Det blir ikkje gjennomført noka nasjonal, systematisk overvaking av helsetilstanden til asylsøkjarar og flyktningar. Gjennom meldingssystemet for smittsame sjukdommar (MSIS) ved Folkehelsa vil ein likevel i dei fleste tilfelle kunne avdekkje førekomsten av smittsame sjukdommar hos asylsøkjarar og flyktningar, og eventuelle sekundærtillfelle hos andre i mottaket og blant befolkninga i mottakskommunen elles. Det

²⁾ Hauff E., P. Vaglum (1995): *Organized violence and the stress of exile: Predictions of mental health in a community cohort of vietnamese refugees three years after resettlement*. British Journal of Psychiatry, 166:360-367. Lie, Birgit (1998): Rapport fra undersøkelsen *Psykososiale problemer blant nylig ankomne flyktninger i Norge*. Oslo: Psykososialt senter for flyktninger i Norge.

er særleg tuberkulose, HIV-infeksjon og kronisk hepatitt B-infeksjon som peikar seg ut som viktige kroniske infeksjonar blant asylsøkjjarar. Når det gjeld desse sjukdommane, er det så langt avdekt få tilfelle av smitte internt i asylmottak eller i lokalsamfunnet rundt.

Personar med ein livstrugande og dødeleg sjukdom som HIV-infeksjon, eller som allereie har utvikla AIDS, har eit stort behov for at det blir teke omsyn til deira livssituasjon og helsetilstand, både somatisk og psykisk. Uvisse om framtida er særleg vanskeleg for desse personane, og det skaper sjølvstekt ekstra problem for tida i mottak. Dei tilsette ved mottaka har på grunn av den teieplikta som gjeld for helsepersonell, ofte ikkje kjennskap til kva sjukdommar bebuarane har. Med mindre dei det gjeld sjølve fortel om sjukdommen, vil det ikkje vere mogleg å leggje til rette for ei særskilt oppfølging av desse personane i mottaka.

Dei fleste mottaka er ikkje lagde til rette for personar som har særlege helseproblem. Den fysiske standarden på mottaka er i mange tilfelle ikkje lagd til rette for funksjonshemma, og mange er derfor heilt avhengige av hjelp frå andre bebuarar og tilsette i mottaket. Erfaring viser òg at det ofte tek lang tid å få behandla ein søknad om hjelp frå trygdekontor og hjelpemiddelsentralar, og i tillegg er det vanskeleg for mange å dekkje økonomisk den delen dei sjølve må bere når dei skaffar seg eit hjelpemiddel.

Erfaring viser at sentraliserte mottak vanlegvis ikkje er nokon bra stad å bu for personar med psykiske problem, særleg ikkje over lengre tid. Samstundes kan det for somme nettopp vere eit godt alternativ dersom ein har venner på mottaket og/eller god kontakt med dei tilsette og/eller får eit godt tilbod frå den lokale helsetenesta.

5.3 Utfordringar og tiltak

5.3.1 Samla vurdering

Standarden på tilbodet i mottak må sjåast i forhold til opphaldstida i mottaka. Ein bustandard som er akseptabel for eit opphald på opptil eit år, er mindre akseptabel når opphaldstida strekkjer seg over fleire år. Belastninga med å bu i mottak blir forsterka av den lange saksbehandlingstida og den lange ventetida på busetjing etter eit vedtak om opphaldsløyve.

Det er ofte etter busetjing i ein kommune at ein merkar dei uheldige konsekvensane av lange opphald i mottak. Personar som har budd lenge i mottak, er ofte blitt passiviserte, og dei finn det vanskeleg å omstille seg og motivere seg for å bli aktive deltakarar i samfunnet. Helsemessige problem kan òg ha utvikla seg til å bli akutte etter at dei er blitt busette i ein kommune.

Dersom ein skal ha von om å nå målet om at flyktningar så raskt som råd skal bli sjølvhjelpete etter busetjing, må anten saksbehandlingstida og busetjinga i ein kommune gå raskare, eller så må tilbodet i mottak bli mykje betre enn det er i dag. Forsking viser at bebuarane opplever ventetida som verst. Uvisse med omsyn til svaret på asylsøknaden, og deretter eventuelt venting på å få vite kvar ein skal bu i framtida, gjer opphaldet i mottak tungt og vanskeleg. Det er lite sannsynleg at eit betre tilbod i ventetida vil endre på dette i vesentleg grad. Etter Regjeringa si vurdering må raskare saksbehand-

ling og raskare busetjing prioriterast. Regjeringa legg i denne meldinga fram forslag til tiltak som kan medverke til dette, jf. kap. 4 og 6.

Dersom den totale opphaldstida blir redusert og i tråd med intensjonane, vil problem knytte til økonomi, helse og mangel på meningsfulle aktivitetar også bli reduserte. Samstundes er det ein realitet at den noverande organiseringa ikkje passar for alle. Dette gjeld særleg for personar som fungerer dårleg i mottak. Regjeringa meiner derfor at det er behov for å vurdere alternative løysingar. I tillegg er det behov for å forbetre det eksisterande systemet. Det er stor variasjon mellom dei ulike mottaka med omsyn til tilbod om aktivitetar. Kvardagen til ein del bebuarar er prega av lediggang og lite aktivitet, medan andre bebuarar er i full jobb eller går på skole. Tenestetilbodet utanfor mottaket kunne generelt sett vore betre, spesielt med omsyn til helsetenester. Det er uheldig at ein del bebuarar ikkje har råd til medisinar og nødvendige helse-tenester. Det er særleg uheldig når dette går ut over barn. Regjeringa ønskjer derfor å sjå nærmare på dette.

Det er store variasjonar med omsyn til korleis driftsoperatørane vel å drive mottaka, spesielt når det gjeld bemanning. Årsaka kan vere at måla for drifta og tilbodet i mottak er relativt generelle. I tillegg har kravet om effektiv ressursbruk resultert i mangel på kontinuitet, og dermed har ein òg hatt vanskar med å halde oppe kompetansen blant dei tilsette i mottaka.

På bakgrunn av dette legg Regjeringa i denne meldinga fram forslag til tiltak både for å sikre drifta av mottaka og for å sikre tilbodet til dei som oppheld seg i mottak.

5.3.2 Organisering, drift og ansvarsdeling

5.3.2.1 Ulike løysingar

Ein kan organisere arbeidet med å ta imot asylsøkjjarar og flyktningar på ulike vis. I dei siste tolv åra har asylsøkjjarar i Noreg i hovudsak budd i statlege mottak medan søknaden om asyl har vore til behandling. Det same gjeld i hovudsak også i dei andre vesteuropeiske landa. Nedanfor omtalar vi ulike løysingar:

1. Mottak av asylsøkjjarar direkte i kommunane

Fram til 1988 tok kommunane imot flyktningar og asylsøkjjarar direkte, og staten skulle dekkje alle kommunale utgifter knytte til mottaket dei seks første månadene. Staten dekte også utgifter til administrasjon, busetjing, kvalifisering og tolketenester.

Fordelen med ein slik modell er at ein samlar alt ansvaret på éin stad og dermed sikrar kontinuitet i tiltak og oppfølging. Ordninga fungerte bra så lenge talet på asylsøkjjarar var lågt og det stort sett dreidde seg om mottak av overføringsflyktningar. Då talet på asylsøkjjarar auka midt i 1980-åra, blei det ei stor belastning på dei få kommunane som tok imot asylsøkjjarar, og det var vanskeleg å få kommunane til å stille opp med nok plassar. I tillegg var erfaringar med ordninga mellom anna at asylsøkjjarane blei knytte til lokalsamfunnet medan søknaden om asyl blei behandla, noko som kunne gjere det vanskelegare å få personar til å forlate landet etter eit eventuelt avslag på søknaden om asyl. Gjeninnføring av ei tilsvarende ordning i dag vil stille store krav til kom-

munane med omsyn til fleksibilitet og effektivitet i mottaksarbeidet, ettersom ein aldri veit kor mange asylsøkjjarar som til kvar tid kjem. Med det presset på bustadmarknaden vi ser i dag, vil det også vere vanskeleg for kommunane å finne høvelege bustader til asylsøkjjarane.

2. Direktebusetjing av asylsøkjjarar i kommunane

Eit anna alternativ kan vere å opne for større grad av direktebusetjing av asylsøkjjarar i kommunane enn det som er tilfellet i dag. Direktebusetjing inneber ikkje nødvendigvis busetjing med ein gong, men heller at busetjing i ein kommune blir utgreidd og kartlagt før det er gjort vedtak i asylsaka. Asylsøkjjarar kan i dag busetjast i ein kommune før det er gjort vedtak i saka dersom det ligg føre medisinske og/eller sterke sosiale grunnar til at vedkomande ikkje bør opphalde seg i mottak. Kommunar som direktebuset asylsøkjjarar, får eit eige tilskot frå staten.

Fordelane og ulempene med denne modellen er mykje dei same som for modellen nemnd ovanfor. Skilnaden er at asylsøkjjarar som blir direktebusette, vanlegvis bur i statleg mottak i ein kortare eller lengre periode før dei blir direktebusette i ein kommune. Kommunane som inngår avtale om direktebusetjing, vil derfor i større grad ha høve til å planleggje arbeidet.

Ei ordning med direktebusetjing av asylsøkjjarar vil langt på veg kunne gjere tilværet deira meir normalt. Det vil vere enklare for asylsøkjjarane å tilpasse seg buområdet og nærmiljøet, samstundes som ei slik ordning kan sikre kontinuiteten i tiltak og oppfølging. Innføring av ei ordning med direktebusetjing vil som ved direkte mottak i kommunane stille store krav til effektivitet og fleksibilitet i busetjingsarbeidet i kommunane. Kommunane står i dag fritt til sjølve å bestemme om dei ønskjer å busetje flyktningar, og kor mange dei ønskjer å busetje. Erfaringar viser at ein slik praksis ikkje fungerer når det kjem mange asylsøkjjarar og flyktningar. Det er derfor lite truleg at ei ordning med direktebusetjing for alle vil fungere dersom kommunane sjølve skal kunne velje om dei vil direktebusetje asylsøkjjarar.

3. Asylsøkjjarar skaffar seg bustad sjølve

Eit tredje alternativ er å innføre ei ordning lik den svenske, der asylsøkjjarar skaffar seg bustad sjølve. Ei slik ordning inneber at asylsøkjjarane tek imot stønad til livsopphald og litt bustønad sjølv om dei vel å bu utanfor mottaka. Erfaringar med denne modellen tyder på at asylsøkjjarane som bur utanfor mottaket, får ein meir normal livssituasjon og eit større ansvar for sitt eige liv. Dei finn òg lettare sin plass i lokalsamfunnet enn dei som bur i mottak, mellom anna ved at det er lettare å etablere eit kontaktnett i nærmiljøet. Ein slik modell vil truleg vere rimelegare enn det noverande mottakssystemet. Erfaringane frå Sverige viser at ulempene ved modellen er at det lett kan bli eit auka press på dei store byane, der det frå før bur mange flyktningar. Det er likevel grunn til å tru at ein del av bebuarane i mottak vil velje å busetje seg i nærleiken av mottaket. For kommunane blir det vanskeleg å planleggje arbeidet når dei ikkje veit kvar asylsøkjjarane vil busetje seg. Dersom bustøtta er låg, som i Sverige, vil ei slik ordning også kunne medverke til at folk bur trangt, ettersom dei av økonomiske grunnar ofte må bu hos familie og venner. Ordninga kan òg skape forventningar om å få bli verande i landet.

4. Utvide bruken av desentraliserte mottak

Ei anna løysing for organisering og drift av statlege mottak, som allereie er prøvd ut i Noreg, er mottak der asylsøkjarene blir innkvartert i bustader i ordinære buområde. Det er hausta gode erfaringar med bruk av slike desentraliserte mottak. Ein slik modell gir mellom anna asylsøkjarene ein større grad av privatliv og ein meir normal livssituasjon enn det er mogleg å få til i ordinære mottak. Ei slik buform vil truleg fremme trivsel og kontakt med nærmiljøet, og vil truleg også førebyggje helseproblem hos bebuarene. Det blir såleis lagt eit betre grunnlag for seinare tilpassing til og deltaking i samfunnet. Med ein desentralisert modell vil det òg vere mogleg å overføre både bebuarene og bustaden til kommunen ved ei eventuell busetjing. Samstundes vil ein slik modell høve godt med tanke på å få til små justeringar i kapasiteten. Desentraliserte mottak kan medverke til ei betre utnytting av eksisterande bustader i område med lite press på bustadmarknaden. I periodar når det kjem mange asylsøkjare og flyktningar til Noreg på kort tid, kan det likevel vere vanskeleg å dekkje behovet for plassar med ein slik modell.

Vurdering

Ordninga med direkte mottak i kommunane og ordninga med direktebusetjing er løysingar som ikkje strekk til når det kjem mange asylsøkjare på kort tid. Desse løysingane stiller store krav til effektivitet og fleksibilitet i kommunane, og vil truleg ikkje fungere dersom kommunane sjølve skal kunne velje om dei vil ta imot asylsøkjare direkte, eller om dei vil direktebusetje asylsøkjare. Det er òg lite truleg at kommunane ønskjer å ta på seg eit slikt utvida ansvar.

Ei ordning der asylsøkjarene kan skaffe seg bustad sjølve, har klare fordelar for dei som får opphaldsløyve i Noreg. Ordninga vil hjelpe dei til å bli sjølvhjelpete raskare. Dette er ei ordning som særleg vil vere aktuell for einslege, den gruppa som vanlegvis bur lengst i mottak. For barnefamiliar vil statlege mottak ofte vere den einaste løysinga, for det er vanskeleg for dei å finne bustad på eiga hand, og dei kan heller ikkje så lett ta inn hos familie og venner. Det er likevel behov for meir kunnskap om konsekvensane av å opne for ei slik ordning i Noreg.

Dagens ordning med statlege mottak er i utgangspunktet ei effektiv løysing når det kjem mange asylsøkjare til landet. Dei problema kommunane har i dag med å finne nok bustader til flyktningar med opphaldsløyve i Noreg, tilseier òg at asylsøkjare også i framtida som regel bør bu i mottak. Ei ordning med fleire desentraliserte mottak kan vere eit godt alternativ. Det vil likevel ikkje vere mogleg å berre basere seg på ein slik modell, særleg ikkje når det kjem mange asylsøkjare på ein gong.

Etter Regjeringa si vurdering bør ein halde fast ved den noverande ordninga med statlege mottak for asylsøkjare, men i større grad opne for alternative løysingar for personar med særlege behov. Å redusere opphaldstida i mottak vil likevel vere ein viktig føresetnad for å kunne halde fast ved den noverande ordninga. For å kunne tilfredsstille behovet for fleksibilitet og dei ulike behova til ulike bebuargrupper, er det viktig å ha ulike typar av mottak. Sentraliserte mottak er ikkje ei god løysing for alle bebuare. Få mottak er lagde til rette for personar med funksjonshemmingar. Lange opphald i mottak kan vere vanskeleg for personar med psykiske problem. Ein bør i større grad nytte

alternative løysingar for slike grupper. Dette gjeld òg for personar som må vente urimeleg lenge på busetjing i ein kommune. Både direktebusetjing i kommunar og desentraliserte mottak kan vere ei god løysing for mange av desse.

Regjeringa vil foreslå at det blir sett i gang eit prosjekt for å systematisere erfaringane med bruk av ulike buformer. I denne samanhengen vil det bli vurdert nærmare korleis ein kan leggje til rette for større bruk av desentraliserte mottak enn det som er tilfellet i dag.

For å få meir kunnskap om konsekvensane ved å opne for ei ordning der asylsøkjjarar kan skaffe seg bustad sjølve, vil Regjeringa også foreslå at det blir sett i gang eit avgrensa prøveprosjekt der ulike alternativ for eiga busetjing blir utprøvde.

Personar som har fått endeleg avslag på søknaden om asyl, men som av ulike årsaker ikkje forlèt, eller ikkje kan forlate landet, er ei gruppe som ofte bur sær sers lenge i mottak. Om ein skal nytte alternative løysingar for desse personane, reiser ei rad prinsipielle spørsmål. Det kan argumenterast for at det ikkje skal «lønne seg» å ikkje rette seg etter vedtaket gjort av forvaltninga. Personar som norske styresmakter ikkje får sendt heim, og som derfor blir buande urimeleg lenge i mottak, må på den andre sida på eit eller anna tidspunkt likevel få bli i landet, og dermed flytte ut av mottaka. Humanitære omsyn set ei grense for kor lenge personar kan bu i mottak, særleg utan noko slags tilbod. Dette gjeld særleg for familiar med barn. Etter Regjeringa si vurdering bør personar som har fått endeleg avslag på søknaden om asyl, i utgangspunktet bu i mottak heilt til dei forlèt landet, men det bør likevel i kvart enkelt tilfelle vurderast om det er humanitære omsyn som tilseier at dei bør busetjast i ein kommune.

5.3.2.2 *Drift av mottaka – ulike driftsoperatørar*

Det er ulike oppfatningar med omsyn til om staten bør drive mottaka sjølve, eller om dei framleis bør kjøpe slike tenester frå andre. I land som Sverige og Nederland er staten sjølv ansvarleg for drift av mottak. I Noreg driv ikkje staten mottak i det heile. Ein fordel ved at staten sjølv driv mottaka, kan vere at ein i større grad kan sikre eit likeverdig tilbod enn det som er mogleg å få til med mange ulike driftsoperatørar. Staten vil òg få bygd opp mykje kompetanse når det gjeld drift av mottak.

Ulemper ved at staten sjølv driv mottaka, er at ein ikkje vil få like stor grad av lokal tilpassing som i dag, og ikkje får nytta fullt ut den kompetansen som mange kommunar, frivillige organisasjonar og etter kvart også private har når det gjeld mottak av asylsøkjjarar og flyktingar. Ei verksemd som ikkje er utsett for konkurranse, blir dessutan fort dyrare enn verksemdar som er utsette for konkurranse. Med fleire driftsoperatørar vil det òg vere lettare å dekkje behovet for fleksibilitet i mottaksdrifta, ettersom fleire aktørar kan mobiliserast når det kjem mange asylsøkjjarar på ein gong. Erfaringar har vist at i situasjonar med stor og uventa tilstrøyming av asylsøkjjarar har den fleksibiliteten og handlekrafta som private driftsoperatørar representerer, vore heilt nødvendig å ta i bruk for å kunne møte behovet for rask oppretting av mottaksplassar.

Regjeringa vil foreslå at staten også i framtida gjer avtalar med ulike driftsoperatørar om drift av mottak. Dette vil skape ei mottaksdrift som er variert og tilpassa lokale forhold. Å ha fleire driftsoperatørar kan òg medverke til å utvikle verksemda og gi rom for større fleksibilitet enn om staten til dømes skulle drive mottaka sjølv.

Ordninga med at staten gjer avtalar med ulike driftsoperatørar om drift av mottak, stiller store krav til kvalitetssikring av drifta. Dei måla vi har i dag for drift, standard og tilbod i mottak, kan med fordel bli tydelegare, noko som vil gjere det enklare å vurdere om den tenesta staten kjøper av ein driftsoperatør, er god nok. Tydelegare krav til drifta av og standarden på mottaka vil også kunne medverke til eit meir likeverdig tilbod til bebuarar i mottak. I tillegg vil det gjere arbeidet med tilsyn enklare.

Regjeringa meiner at det må vere ei prioritert oppgåve å sikre kvaliteten på drifta av og standarden på mottaka, særleg der det bur barn. Som eit ledd i dette arbeidet vil derfor Kommunal- og regionaldepartementet og UDI utarbeide tydelegare mål for drifta, standarden og tilbodet i mottak. Tilsynet vil òg bli betra og vidareutvikla, spesielt når det gjeld oppvekstvilkåra for barn og ungdom (jf. òg kap. 8.3.3, der tilsyn med einslege mindreårige er omtalt).

5.3.2.3 *Kommunane sitt ansvar*

Regjeringa kan ikkje sjå at det er grunn til å endre på den ansvarsfordelinga mellom stat og kommune som gjeld i dag. Det vil derfor også i framtida vere viktig å leggje til rette for at asylsøkjjarar kan bli omfatta av og dra nytte av dei tilboda og den kompetansen som finst i kommunane når det gjeld undervisning, helsetenester og barnevern. Både på bakgrunn av ressursomsyn og med omsyn til seinare busetjing i kommunane er det lite ønskeleg å byggje opp ei eiga statleg særteneste for asylsøkjjarar på desse felta.

Kommunane er ansvarlege for ei rad tenester til bebuarar i mottak. Det er store skilnader med omsyn til korleis kommunane organiserer til dømes opplæringstilbodet og helsetenestetilbodet til asylsøkjjarar. Denne variasjonen er i mange tilfelle eit resultat av lokale og individuelt tilpassa løysingar. Det er lite ønskeleg å detaljstyre kommunane med omsyn til korleis dei skal løyse desse oppgåvene. Staten kan på si side gi tilrådingar og retningslinjer.

Ved etablering av mottak vil det vere viktig å sikre at tenestetilbodet i kommunen står i forhold til storleiken på mottaket, og at mottaket ligg slik til at bebuarar utan store vanskar kan nytte dei tilboda som finst i kommunen. Alternativt må kommunen opprette eigne tenestetilbod på mottaket. Det er òg viktig at dei tilsette i mottaka får fagleg assistanse og rettleiing frå fagetatar i kommunen, fylkeskommunen og lokale statlege etatar for at tilbodet til bebuarar i statlege mottak skal bli tilstrekkeleg.

Regjeringa vil understreke verdien av at kommunar i hovudsak gir asylsøkjjarar eit tilbod med omsyn til helsetenester, barnevern og undervisning som svarer til det tilbodet dei fastbuande i kommunen har – i tråd med gjeldande ansvarsfordeling og retningslinjer.

5.3.2.4 Lokalisering av mottak

Lokaliseringa av mottak over heile landet har både fordelar og ulemper. På den eine sida fremmar det målsetjinga om busetjing over heile landet. I tillegg medverkar det til at lokalsamfunn over heile landet blir kjende med situasjonen til asylsøkjjarar og flyktningar. På den andre sida har lokalisering av mottak over heile landet ført til at ein del mottak er oppretta på stader der det er stor avstand til eit senter av ein viss storleik. Ein del mottak ligg slik til at det er lang avstand til nærmaste spesialisthelseteneste. Lokalisering på avsidesliggjande stader, der bebruarane i liten grad har høve til å ha kontakt med lokalbefolkninga og til å delta i eit aktivt lokalmiljø, er særleg uheldig. I tilfelle når det kjem mange asylsøkjjarar eller flyktningar til landet på ein gong, er det likevel vanskeleg å unngå.

Regjeringa vil foreslå at mottaka også i framtida skal vere spreidde over heile landet. Det vil likevel vere viktig at mottaka ligg slik til at bebruarane kan delta i eit levande lokalmiljø.

5.3.2.5 Vidareføring av kompetanse

Dei store svingingane i talet på asylsøkjjarar og flyktningar som kjem til landet, og i utgiftene til drift av mottak, understrekar behovet for eit fleksibelt mottakssystem. På den andre sida fører den stadige opp- og nedbygginga av mottak til tap av relevant kompetanse i kommunane. Det blir òg vanskeleg å sikre heilskapen og kontinuiteten i arbeidet. Sjølv om det i eit kortsiktig perspektiv kan vere lønnsamt å basere mottakssystemet på ei opp- og nedbygging av plassar alt etter behovet, er det ikkje sikkert at dette er ei løysing som er lønnsam på lang sikt.

Eit alternativ som vil sikre heilskap og kontinuitet, er å inngå avtalar om drift av mottak over lengre tid enn det som er vanleg i dag. Det er grunn til å tru at det i Noreg i lang tid framover vil vere behov for eit minimum av mottaksplassar, til dømes 2000 plassar. Avhengig av storleiken på mottaka kan då 5–15 mottak planleggjast og drivast på lang sikt. Dette vil leggje forholda betre til rette for systematisk og langsiktig kompetanseoppbygging og fagleg utvikling med omsyn til drift av mottak. Desse mottaka kan dermed danne eit fundament for læring, opplæring og utvikling som ein kan dra vekslar på ved andre mottak og ved nyetableringar. Dersom staten inngår meir langsiktige avtalar med nokre driftsoperatørar, kan desse mottaka også forplikte seg til å representere ein beredskap, både når det gjeld talet på mottaksplassar og når det gjeld kompetanse.

Regjeringa vil foreslå at det blir innført ei ordning med nokre langsiktige avtalar for drift av mottak for å byggje opp, ta vare på og vidareutvikle kompetansen hos driftsoperatørane og dei tilsette i mottaka.

5.3.3 Tilbodet i mottak

Det er viktig å leggje forholda i mottaka til rette slik at bebruarane har noko meningsfylt å fylle tida med, og slik at dei i størst mogleg grad kan delta i samfunnslivet. Eit godt tilbod i statlege mottak er ein føresetnad for god busetjing, for frivillig tilbakevending og for å førebyggje helseproblem blant bebruarar i mottak. Dagens tilbod i mottak består av ei rad ulike element, til dømes norskopplæring med samfunnskunnskap, informasjons- og aktivitetsprogram og

kartlegging av utdanning og yrkeserfaring. I tillegg deltek ein del bebuarar i arbeidspraksis, medan andre er i full jobb. Dei ulike elementa som inngår i tilbodet i mottaka, kan samordnast på ein betre måte enn i dag.

UDI vil derfor sjå nærmare på korleis tilbodet i mottak kan bli meir heilskapleg, dels med tanke på å førebu bebuarane til grunnleggjande kvalifisering og ei god busetjing, men òg med tanke på å førebu dei på ei eventuell tilbakevending til heimlandet.

5.3.3.1 Dekking av nødvendige utgifter knytt til helse

Den økonomiske situasjonen til bebuarar i mottak er vanskeleg, særleg når dei blir buande lenge i mottak. I land som Danmark, Sverige og Nederland blir utgifter til helsetenester for asylsøkjalar dekte i større grad enn det som er tilfellet i Noreg. Den økonomiske stønaden til livsopphald til bebuarar i mottak i desse landa er derimot noko lågare enn basisbeløpet til bebuarar i mottak i Noreg (jf. kap. 3 for ein nærmare omtale av dei tre landa).

Det er uheldig at ein del bebuarar ikkje har råd til medisinar og nødvendige helsetenester. Det er særleg uheldig når dette går utover barn. Regjeringa vil derfor vurdere dette nærmare. Det finst ulike alternativ for å sikre bebuarar i mottak nødvendige helsetenester. Pengereglementet for bebuarar i statlege mottak gir i dag løyve til å utbetale ekstraordinære tilleggsytingar dersom det er nødvendig for å sikre liv og helse. I dag er praksisen streng ved behandling av søknader om tilleggsytingar. Eit alternativ kan vere å gå igjennom gjeldande praksis for utbetaling av tilleggsytingar til bebuarar i mottak.

Eit anna alternativ vil vere å vurdere nærmare ei ordning med førehandsbetalt frikort for asylsøkjalar. Mange kommunar dekkjer i dag utgifter til eigendelar for visse grupper, særleg mottakarar av sosialhjelp. Trygdeetaten har i 2000 sett i gang eit forsøk med førehandsutbetaling av eigendelar i sju kommunar. Forsøket skal evaluerast, og denne evalueringa skal liggje til grunn for vurderinga av om ordninga skal innførast på landsbasis. Ei tilsvarende ordning for bebuarar i mottak ville truleg medverke til å betre den helsemessige og økonomiske situasjonen deira.

Regjeringa legger vekt på at dei bebuarane som har behov for det, må få dekkja nødvendige utgifter knytt til helse. Kommunal- og regionaldepartementet vil i samarbeid med Sosial- og helsedepartementet vurdere korleis ein betre kan leggje til rette for dette.

5.3.3.2 Informasjon og aktivitetar i mottak

Det er lagt til rette for eit omfattande informasjonsprogram for bebuarar i mottak. Behovet for informasjon til bebuarar i mottak vil alltid vere stort. Det er derfor viktig med systematisk informasjon, både i den første tida i mottak og seinare. Vidare er det ei utfordring å sikre at informasjonsprogrammet blir tilpassa behova til dei bebuarane som til kvar tid bur ved det aktuelle mottaket, og til lokale forhold i kommunen der mottaket ligg. Det må vere ei prioritert oppgåve å gi kvinner informasjon som er tilpassa deira behov. I tillegg er det behov for å gi særskild informasjon til dei som får endeleg avslag på søknaden om asyl.

God informasjon til bebuarane kan òg sikrast ved at personalet er tilgjengeleg for kontakt og spørsmål både på dagtid, om ettermiddagen og på kvelds-

tid. I samband med informasjonsprogrammet vil det ofte vere bruk for tolk. Å nytte andre bebuarar som tolk i informasjonsprogrammet er ikkje tilrådeleg, for ein kan ikkje rekne med at dei har god nok kjennskap til norsk språk og norske samfunnsforhold til å kunne tolke på ein fullgod måte.

Eit godt program for informasjon til bebuarar i mottak bør vere tilpassa behova til den enkelte. Informasjonsprogrammet må også kontinuerleg vidareutviklast i tråd med samfunnsutviklinga generelt. I samband med arbeidet med å sjå nærmare på korleis tilbodet i mottak kan bli meir heilskapleg, vil UDI òg vurdere innhaldet i informasjonsprogrammet, med sikte på forbetringar.

Ved mange mottak er det behov for auka innsats for å leggje forholda til rette slik at bebuarane har faste aktivitetstilbod og i større grad kan nytte dei tilboda og fritidsaktivitetane som eksisterer i kommunen. Ved planlegging og tilrettelegging for aktivitetar lyt ein vere særleg merksam på å tilfredsstille dei ulike behova som kvinner, menn og barn har. Det bør leggjast til rette for eigne aktivitetar og opphaldsrom for jenter og kvinner. Eigne kvinnegrupper bør opprettast ved alle mottak. Å delta i eit sosialt nettverk og i aktivitetar i og utanfor mottaket kan gjere kvardagen enklare for både barn og vaksne. Lokalsamfunnet og frivillige organisasjonar bør i større grad trekkjast med i dette arbeidet. Særleg har barn og unge behov for eit sosialt nettverk og for aktivitet. Så langt råd er bør det leggjast til rette for at barn og unge kan delta i aktivitetar saman med norske barn utanfor mottaka. Regjeringa ser det derfor som viktig at både mottaka, dei frivillige organisasjonane og lokalsamfunna legg forholda til rette slik at bebuarane får kontakt med lokalbefolkninga og kan delta i aktivitetar saman med dei.

Når det gjeld barn, kan dei frivillige organisasjonane medverke på ulike måtar. Ein del organisasjonar vil til dømes kunne gi eit tilbod om fritidsaktivitetar både utanfor mottaka og på mottaka, medan andre organisasjonar vil kunne medverke i eit samarbeid om enkeltbarn, til dømes i samband med rekruttering av støttekontaktar, weekendheimar og moglege fosterheimsfamiliar.

Barne- og familiedepartementet inviterte i januar 2000 dei store frivillige organisasjonane til eit møte for å diskutere nærmare kva dei ulike organisasjonane kan hjelpe til med når det gjeld å gi barn i mottak eit best mogleg tilbod om aktivitetar og omsorg. Dei store humanitære organisasjonane har sagt seg interesserte i å delta i dette arbeidet, og har oppfordra lokallaga sine til å auke innsatsen på området.

Erfaring viser at det er positivt for barn i mottak å bli inkluderte i barnehage, skole og fritidsaktivitetar saman med norske barn. Barn i mottak bør i større grad enn i dag få eit tilbod om barnehageplass. Eit tilbod om plass i barnehage vil i tillegg gjere det enklare for kvinnene på mottaket å delta i informasjonsprogrammet og i norskopplæring.

Regjeringa vil leggje til rette for at barn i mottak i alderen frå fire til og med fem år kan få eit tilbod om halvdagsplass i barnehage, som eit supplement til ordninga med barnebase. Dette vil kunne medverke til at barna lærer norsk før dei begynner på skolen, og dei får betre høve til å kome i kontakt med norske barn.

Bebuarmedverknad har i mange tilfelle hatt ein positiv effekt både når det gjeld å skape aktivitetar for bebruarane, og når det gjeld å gi bebruarane innverknad på den daglege drifta ved mottaka. Regjeringa meiner derfor at det også i framtida bør leggjast til rette for at bebruarane skal kunne delta aktivt i drifta av mottaka. Det vil i denne samanhengen vere viktig å leggje forholda til rette slik at alle får dei same sjansane til å delta. Ein viktig føresetnad for at kvinner i større grad skal delta i drifta av mottaka og planleggje aktivitetar som tilfredsstiller deira behov, er at dei er representerte i samarbeidsrådet ved mottaka. Regjeringa meiner det må vere eit mål at kvinner skal vere representerte i samarbeidsråda.

5.3.3.3 Opplæring

Norskopplæring for vaksne er eit viktig tiltak for at asylsøkjjarar skal kunne meistre tilværet på mottaket og i eit nytt land. Norskopplæring i mottak er også eit viktig tiltak for å førebu ei eventuell god busetjing. For dei fleste vil opplæring i norsk også vere ein meningsfull aktivitet, anten dei no ventar på at søknaden om asyl skal bli behandla, eller dei ventar på ei eventuell busetjing i ein kommune. Også for dei som har fått avslag på søknaden om asyl, kan det å lære eit nytt språk vere eit gode i seg sjølv. Opplæring i norsk for bebruarar i mottak vil dessutan gjere kommunikasjonen enklare, både mellom bebruarar frå ulike nasjonalitetar og mellom bebruarar og tilsette.

Regjeringa vil derfor understreke verdien av at kommunane legg til rette for ei intensiv norskopplæring som er tilpassa behova til kvar bebruar, i særleg grad behova til kvinner. Mottaka skal leggje til rette for at kvinnene skal ha like gode høve til å delta i norskopplæring som mennene (jf. kap. 7 for ein nærmare omtale av norsk med samfunnskunnskap for vaksne).

Ut frå økonomiske omsyn kan det argumenterast for at norskopplæring berre bør vere eit tilbod for dei som får løyve om opphald i Noreg. Regjeringa vil ikkje tilrå ei slik ordning, for dette vil stride mot målsetjinga om at flyktningar så raskt som råd skal bli sjølvhjelpete etter busetjing. Erfaringane frå dei åra då ein hadde ei slik ordning, tilseier òg at det ikkje er ønskjeleg å innføre ei slik ordning att. Samstundes vil nok mange ha meir nytte av å lære engelsk enn norsk. Kommunal- og regionaldepartementet vil vurdere nærmare om ein skal gi bebruarar i mottak eit tilbod om opplæring i engelsk.

Barn i grunnskolealder er i dag sikra rett til undervisning innanfor det gjeldande regelverket. Hovudutfordringa er å sikre eit godt opplæringstilbod til mindreårige i mottak som er over grunnskolealder og som ikkje fyller krava til inntak i vidaregåande skole. Regjeringa meiner derfor at kommunane bør prioritere arbeidet med å leggje til rette for eksamensretta grunnskoleopplæring til mindreårige som bur i mottak. Eit slikt undervisningstilbod vil leggje eit godt grunnlag for ein eventuell vidare skolegang, anten det blir i Noreg eller i heimlandet. Opplæringstilbodet bør leggjast til den vidaregåande skolen, slik at ungdommane kan ha kontakt med jamaldringar.

5.3.3.4 Kvalifisering og arbeid

Det er frå fleire hald fremma forslag om at ein i tillegg til norskopplæring til asylsøkjjarar bør gå lenger enn det som er tilfellet i dag når det gjeld å gi asyl-

søkjarar tilbod om kvalifisering i form av arbeidsmarknadstiltak. Å utvide dagens tilbod monaleg reiser fleire prinsipielle spørsmål. Eit meir omfattande tilbod i mottaksfasen vil på den eine sida vere viktig med sikte på rask overgang til vanleg arbeid eller utdanning etter busetjing for dei som skal bli verande i landet. For dei som skal reise attende til heimlandet, vil kvalifisering vere eit gode i alle høve. På den andre sida kan ein argumentere med at høve til å ta seg arbeid og tilbod om kvalifisering for asylsøkjarar i mottak vil kunne gjere det meir attraktivt å søkje asyl i Noreg. Det kan òg vere vanskelegare å få personar som har fått avslag på ein søknad om asyl, til å forlate landet når dei langt på veg er blitt aktive deltakarar i samfunnslivet. Å leggje til rette for kvalifisering i mottak kan også skape urealistiske forventningar om ei framtid i landet.

Mange asylsøkjarar nyttar i dag høvet til å ta seg lønt arbeid. Asylsøkjarar i andre land som vi gjerne samanliknar oss med, har i dag ikkje høve til å ta seg arbeid. Høve til å ta seg arbeid inneber ei vesentleg forbetring av livssituasjonen for mange asylsøkjarar. Regjeringa vil derfor foreslå å vidareføre den gjeldande ordninga med mellombels arbeidsløyve for asylsøkjarar. Vi har likevel behov for meir kunnskap om konsekvensane av at asylsøkjarar får høve til å ta seg arbeid. UDI vil derfor setje i gang eit prosjekt for å sjå nærmare på konsekvensane av at asylsøkjarar får mellombels arbeidsløyve før dei har fått opphaldsløyve.

Det er viktig at den enkelte tidleg tek kontakt med det lokale kontoret til Aetat med sikte på å få registrert kompetanse og for å gi informasjon om tidlegare arbeidserfaring og utdanning. Mottaka skal leggje til rette for slik kontakt. Regjeringa legg vekt på at Aetats formidlingsinnsats skal halde fram, mellom anna med sikte på aktivt å nytte dei tilboda som korttidsarbeidsmarknaden kan gi. Etaten skal også ha for auget om asylsøkjarane sit inne med kompetanse som den norske arbeidsmarknaden har bruk for, og som dermed raskt kan mobiliserast. Med den stramme arbeidsmarknaden vi no har her i landet, er det grunn til å tru at talet på asylsøkjarar som skaffar seg lønt arbeid, vil auke.

Når det gjeld bruk av arbeidsmarknadstiltak, meiner Regjeringa at ressursane først og fremst må setjast inn på å gi tilbod om kvalifisering til dei som skal bli verande i landet. Ved å leggje vekt på tiltaksinnsats etter busetjing kan ein medverke til å få kommunar til å busetje flyktningar raskare, og dermed redusere opphaldstida i statlege mottak. Tiltaka har òg større effekt og nytte i høve til den aktuelle lokale arbeidsmarknaden når flyktningane har nådd eit visst nivå i norsk språk.

I ein situasjon der personar av ulike grunnar likevel blir buande urimeleg lenge i mottak, lyt ein som no vere open for å nytte arbeidsmarknadstiltak alt i denne fasen. Det kan gjelde personar som har fått opphaldsløyve, men der det er vanskeleg å finne plass i ein kommune til vedkomande. Det kan i visse høve også gjelde personar som har fått endeleg avslag på søknaden om asyl, men som av ulike grunnar ikkje kan sendast ut av landet sjølv om dei sjølve er villige til å reise.

5.3.3.5 Helsetenestetilbod

Asylsøkjalar og flyktningar er ei risikogruppe som kommunehelsetenesta må vere særleg merksam på. Det gjeld spesielt i samband med smittevern og psykososiale problemstillingar, men òg i samband med generelle helsespørsmål, sidan kultur- og kommunikasjonsbarrierar kan forseinke og vanskeleggjere kontakten med helsevesenet. Den generelle mangelen på personell og kompetanse er ei utfordring for mange kommunar, og gjeld òg i forhold til nykomne flyktningar og asylsøkjalar. Det er viktig at helsetenestetilbodet i kommunen står i forhold til storleiken på mottaket. Ved planlegging og etablering av nye mottak vil UDI så langt råd er, og så tidleg som mogleg, rådspørje fylkeslegen.

Det er behov for å styrkje helsetenestetilbodet til asylsøkjalar og flyktningar i mottak. Vidare er det behov for å utvikle gode rutinar for informasjonsflyt mellom helsetenestene i transittkommunen, mottakskommunen og busetjingskommunen.

Statens helsetilsyn har utarbeidd nye retningslinjer for helsetenestetilbodet til asylsøkjalar og flyktningar, med ein utfyllande omtale av korleis tilbodet bør vere, med omsyn både til innhald, kvalitet, omfang og organisering av tilbodet. Dei nye retningslinjene vil leggje vekt på tiltak for å førebyggje psykososiale problem knytt til flukt, migrasjon, tap og uvisse. Retningslinjene er no til behandling i Sosial- og helsedepartementet.

For å heve kompetansen i første- og andrelinjetenesta når det gjeld arbeid med flyktningar og asylsøkjalar, vil det som oppfølging av St. meld. nr. 17 (1996–97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* i 2001 bli oppretta ei kompetanseining for somatisk og psykisk helse og omsorg blant personar med innvandrarbakgrunn. Kompetanseininga skal rettleie første- og andrelinjetenesta, drive opplysningsarbeid, medverke til undervisning av personale og tolkar, og stimulere til forskings- og forsøksverksemd.

Styrking av det psykososiale tilbodet

Det er viktig å leggje til rette tiltak for å førebyggje psykososiale problem knytte til flukt, migrasjon, tap og uvisse. Ein har hausta gode erfaringar med etablering av samtalegrupper om vanlege psykiske reaksjonar i eksiltilvære. Dette er eit arbeid som bør førast vidare. I mange tilfelle vil det vere tenleg å organisere eigne samtalegrupper for kvinner, særleg når det gjeld tema som reproduktiv helse, prevensjon, tortur og valdtekt.

Helsetenesta i kommunen må vere særleg merksam på at kvinner kan ha vore utsette for seksuelle overgrep som til dømes valdtekt, og såleis har behov for oppfølging. Kvinner som har vore utsette for slike overgrep, må få kvinneleg tolk. Det er i tillegg behov for at mottaka arbeider meir systematisk med å sikre tryggleiken til einslege kvinner.

Det er også viktig å vere merksam på psykososiale problem hos barn. I transittmottak skal det gjennomførast ein kort familiesamtale på bakgrunn av eit eigenmeldingsskjema, og gjerast ei førebels vurdering av den psykiske helsa (jf. kap. 5.2.3.5). Målet med dette er å klarleggje hjelpebehovet til barn og vaksne. Ein bør sikre at dei barna som i større eller mindre grad har hjelpebehov, blir følgde opp i dei ordinære mottaka. Det kan til dømes gjerast ved å opprette samtalegrupper for barn, ved å gi tilbod om fritidsaktivitetar på mot-

taka og i lokalmiljøet, eller ved å setje i verk andre tiltak. Somme barn vil ha behov for meir profesjonell hjelp og eventuelt behandling. Det er viktig at desse barna får eit individuelt tilpassa tilbod. Samstundes er det viktig å leggje til rette for at foreldra kan gi barna sine den oppfølginga dei treng. I samband med mottaket av flyktningar frå Kosovo i 1999 blei det hausta gode erfaringar med foreldrerettleiing. Regjeringa vil foreslå at denne ordninga blir ført vidare.

Det er viktig å identifisere personar som står i fare for å utvikle psykiske lidningar, så tidleg som mogleg, og syte for at dei får tilbod om nødvendig hjelp. Ei vurdering av den psykiske helsa bør derfor inngå som ein del av helsetenesetiltbodet til asylsøkjjarar og flyktningar i mottak.

I mange kommunar er det behov for eit meir formalisert samarbeid omkring det psykososiale tilbodet til asylsøkjjarar og flyktningar. Ei ordning med mottaksteam, der representantar frå mottaka, kommunen og fylkeskommunen deltek, kan i så måte vere ei god løysing.

Styrkinga av det psykososiale tilbodet til flyktningar i mottak i samband med mottaket av flyktningar frå Kosovo synte at det er eit stort behov for auka innsats på dette feltet også i forhold til andre grupper. Regjeringa vil derfor foreslå å styrkje dei regionale teama med kvalifisert personell som kan gi rettlegeiing til kommunar som har mottak for asylsøkjjarar og flyktningar, eller som buset flyktningar.

I regi av Statens helsetilsyn er det sett i gang eit prosjekt for å planleggje og implementere helsetenester for psykisk traumatiserte menneske i Noreg, mellom dei flyktningar. I prosjektperioden vil det kome forslag om korleis samarbeidet mellom dei ulike forvaltningsnivåa og mellom dei eksisterande fagmiljøa på feltet traumatisk stress kan styrkjast både når det gjeld helsetenestetilbod og kompetanseutvikling.

Sosial- og helsedepartementet vil setje i gang meir forskning for å kartlegge omfanget av psykiske lidningar blant flyktningar, og for å få betre kunnskap om samanhengen mellom faktorar i asyl- og busetjingsfasen og psykisk helse.

Styrking av arbeidet med smittevern

Auken i talet på asylsøkjjarar og flyktningar som kjem til landet, saman med auken i talet på nordmenn som reiser utanlands, gjer at det blir stilt stadig større krav til smittevernet i kommunane. Eit viktig førebyggjande tiltak vil vere å sikre rask diagnostikk og adekvat behandling og oppfølging av sjukdommar. Rask diagnostikk av tuberkulose krev auka kunnskap om sjukdomsteikn, samstundes som både helsepersonell og asylsøkjjarar/flyktningar må vere særleg merksame på slike teikn. For å hindre smitteoverføring til andre i mottaket og til befolkninga elles i mottakskommunen, vil det vidare vere viktig å sikre at asylsøkjjarar og flyktningar som er smitta, får ei grundig og personleg rettlegeiing når det gjeld smittevern. Dette gjeld informasjon om sjølve sjukdommen og behovet for eventuell behandling. Det vil særleg vere viktig med god informasjon om korleis ein kan unngå å smitte andre med seksuelt overførbare sjukdommar. Det er òg behov for å betre informasjonsflyten mellom helsetenesta i transittkommunen og helsetenesta i ordinære mottakskommunar når det gjeld pasientar med smittsame sjukdommar, både for å gi pasientane nødvendig behandling og oppfølging og for å hindre vidare smittespreiing. For at den langvarige behandlinga av tuberkulose skal bli effektiv, er

det nødvendig at ein spesialist set i gang behandlinga og tek pasienten til regelmessig kontroll. Samstundes må det lokale helsevesenet halde behandlinga under direkte observasjon og syte for tilstrekkeleg informasjon og støtte til pasienten. Avstanden til nærmaste spesialist bør vere kort, og pasienten bør ikkje flytte under behandlinga.

Kommunal- og regionaldepartementet vil i samarbeid med Sosial- og helsedepartementet vurdere nærmare korleis ein kan betre handteringa av smittsame sjukdommar blant bebuarar i mottak og sikre god informasjonsflyt mellom helsetenestene.

Folkehelsa starta hausten 1999 eit prosjekt for å styrkje smittevernet blant asylsøkjjarar, flyktningar og andre minoritetsspråklege gjennom informasjons tiltak og skoleringsarbeid. Siktemålet er å utarbeide rutinar og tiltak for dei kommunale helsetenestene, slik at dei kan rettleie flyktningar, asylsøkjjarar og andre minoritetsspråklege om smittevern på lik linje med befolkninga elles. Prosjektet skal mellom anna arrangere kurs for kommunehelsetenesta og personell som arbeider i asylmottak. I tillegg skal informasjonsmateriell retta mot dei det gjeld – asylsøkjjarar, flyktningar og andre minoritetsspråklege – oppdaterast og omsetjast til fleire språk. Det ligg allereie føre fleire informasjonsbrosjyrar om HIV/AIDS/seksuelt overførbar sjukdom på fleire språk.

Statens helseundersøkelser (SHUS) har allereie produsert ein brosjyre for nye innvandrarar med tittelen «Tuberkulose – lett å behandle», ein brosjyre for tuberkulosepasientar som er i isolat på sjukehus, og ein brosjyre om BCG-vaksine – alle på fleire språk. SHUS driv fagleg rettleiing i samband med undervisning av helsepersonell som driv tuberkulosekontroll, og driv òg forskning omkring dette temaet.

6 Busetjing av flyktningar

6.1 Hovudprinsipp og mål

6.1.1 Statleg og kommunalt ansvar

På same måten som alle andre som bur i Noreg, må flyktningar og andre som får opphaldsløyve, bu i ein kommune. I prinsippet kan dei busetje seg kvar dei vil, men i praksis er det slik at staten har ansvaret for å finne fram til kommunar som vil busetje flyktningar, og gjere avtalar med dei om dette. Flyktningar som ikkje skaffar seg bustad og arbeid sjølve, eller som treng økonomisk hjelp, må busetje seg i den kommunen dei får tilbod om. I praksis er det altså slik at kommunane avgjer kor mange flyktningar som skal busetjast. Dette gjeld både overføringsflyktningar og dei som skal busetjast frå mottak, medan dei som blir sameinte med familie i Noreg, i alle høve flyttar til den kommunen der familien bur. Dei kommunane som vel å busetje flyktningar, får eit eige integreringstilskot dei første fem åra flyktningen bur i kommunen.

6.1.2 Rask og god busetjing

Dei overordna måla for arbeid med busetjing er rask og god busetjing av flyktningar. Rask busetjing vil seie at:

- flyktningar som bur i mottak, skal vere busette i ein kommune innan seks månader etter at dei har fått opphaldsløyve
- einslege mindreårige asylsøkjjarar skal vere busette innan tre månader etter at dei har fått opphaldsløyve
- overføringsflyktningar skal vere busette innan seks månader etter at dei har fått innreiseløyve

God busetjing er eit uttrykk for at ei rad kriterium kan seiast å vere oppfylte for kvar enkelt person eller familie. Det blir lagt vekt på busetjing i nærleiken av familie, venner eller kjende, noko som er viktig for å skape tryggleik i kvar dagen på den nye staden. Samstundes vil det etter kvart skape nasjonalitetsgrupper av eit visst omfang innanfor eit mindre geografisk område. Dette fell oftast saman med flyktningen sitt eige ønske om busetjingskommune, og eigne ønske er omsyn som ein skal leggje stor vekt på. Eit anna viktig omsyn ved val av stad å bu er høvet til, å ta utdanning og kvalifisere seg for arbeidslivet i Noreg. God busetjing skal medverke til at den enkelte flyktning blir sjølvhjelpst så raskt som råd. I tillegg skal god busetjing medverke til stabilitet og redusere omfanget av sekundærflytting.

Målsetjinga om rask og god busetjing gjeld som regel utan omsyn til kva slags opphaldsløyve vedkomande har. Eit unntak er flyktningar som fekk kollektivt vern i samband med krigen i Kosovo. Det er lagt til grunn at dei skal vende tilbake når opphaldsløyvet går ut, og berre personar som av medisinske eller sosiale grunnar ikkje bør bu i mottak, er blitt busette i kommunar. Personar som får mellombels opphaldsløyve, skal normalt busetjast på lik linje med andre. Både dei sjølve og kommunane må leve med at det er usikkert kor

lenge opphaldet i Noreg vil vare, og ta omsyn til det ved busetjing og det vidare arbeidet med kvalifisering.

6.1.3 Busetjing over heile landet

Fram til dei første 1990-åra blei dei fleste flyktningane som fekk opphaldsløyve, busette frå Trøndelag og sørover. Krigen i Bosnia-Hercegovina førte til ein stor auke i talet på flyktningar som kom til Noreg, og det blei oppretta mottak i alle delar av landet. Fleire flyktningar enn tidlegare måtte busetjast på kort tid i perioden 1993–1995, og alle kommunar blei oppmoda om å ta del i ein dugnad.

Sidan den gongen har det vore eit prinsipp at flyktningar skal kunne busetjast i alle kommunar. Det inneber i utgangspunktet at alle kommunar kan leggje til rette for busetjing av flyktningar, og at flyktningane kan be om å få bu i den kommunen dei måtte ønskje. Når ein flyktning ikkje kan få kome til den kommunen han eller ho ønskjer seg til, vil UDI leggje vekt på dei andre kriteria for god busetjing. Ein konsekvens av dette kan vere at ein kommune som er villig til å busetje flyktningar, ikkje får nokon, fordi dei ønskjer så få flyktningar at det ikkje er mogleg å skape grunnlag for ei nasjonalitetsgruppe av ein minstestorleik, eller fordi utsiktene til arbeid eller utdanning for flyktningane ikkje er særleg gode på staden der kommunen vil busetje dei.

Ved at alle kommunar kan ta del i busetjing av flyktningar, får dei òg del i dei ressursar flyktningane har med seg. Flyktningar kan til dømes vera ein viktig ressurs for lokal arbeidsmarknad og næringsverksemd.

6.2 Utviklinga dei siste åra

6.2.1 Stor variasjon i talet på busette flyktningar

Det har vore store svingingar i talet på busetjingar frå år til år. I dei tidlege 1990-åra låg busetjingstala mellom 3000 og 4500 per år. Tala auka sterkt i 1994 til 11 500, for så å gå ned til 2500 i 1996. I 1995 blei storparten av flyktningane frå Bosnia-Hercegovina busette gjennom ein dugnad der svært mange av kommunane tok del, også kommunar som tidlegare ikkje hadde busett flyktningar. Tabell 6.1 viser busetjing av overføringsflyktningar, busetjing frå mottak og i samband med familiesameining i åra frå 1990 til 30.09.2000, og dessutan samla busetjing i same perioden.

Tabell 6.1: Busetjing av flyktningar og familiesameinte i perioden 1990–30.09. 2000

År	Kommunar	Frå mottak	Overføringsflyktningar	Familiesameinte	Totalt
1990	268	2 361	979	1 191	4 531
1991	191	1 936	1 122	849	3 907
1992	167	1 326	1 409	829	3 564
1993	158	1 539	547	963	3 049
1994	280	10 455	219	954	11 628
1995	255	4 104	340	1 045	5 489
1996	203	1 380	378	755	2 513
1997	174	689	1 112	793	2 594

Tabell 6.1: Busetjing av flyktningar og familiesameinte i perioden 1990–30.09. 2000

År	Kommunar	Frå mottak	Overføringsflyktningar	Familiesameinte	Totalt
1998	189	1 361	823	862	3 046
1999	253	3 780	1 588	1 370	6 738
2000 ¹⁾	266	2 721	534	1 191	4 446

¹⁾ Tal per 30.09.2000.

Svingingar i behovet stiller krav om eit fleksibelt system både når det gjeld dimensjonering av saksbehandlingskapasitet og mottakskapasitet, og når det gjeld kommunane si evne til å ta imot ei vekslende mengd flyktningar og nye nasjonalitetsgrupper i samsvar med behovet.

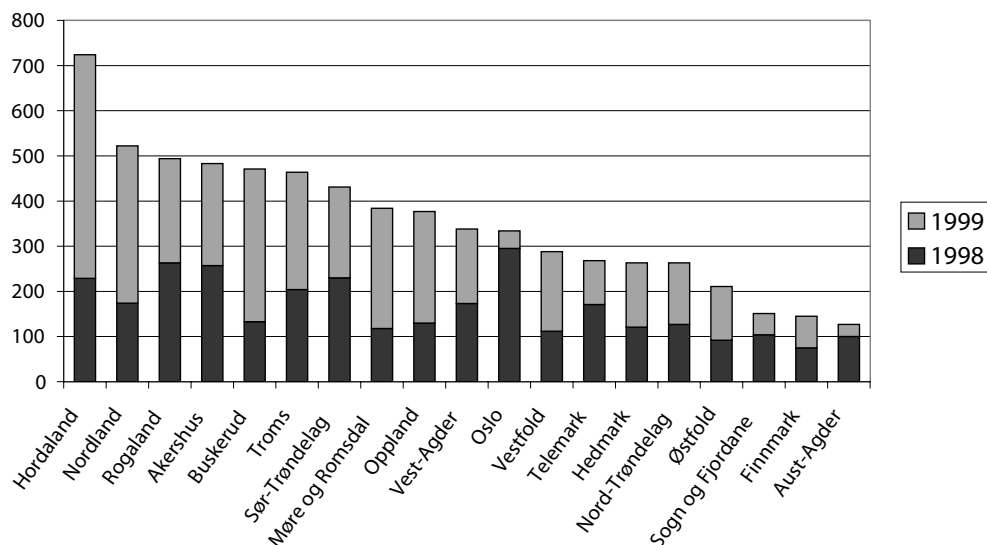
Frå 1998 og fram til no har det vore ein auke i behovet for plassar i kommunane. Ved årsskiftet 1999/2000 budde det 1500 personar med opphaldsløyve i mottak. I år er det behov for å busetje om lag 8 000 flyktningar, men så langt ser er det ut til at kommunane vil greie å ta imot berre vel 5 000. Det ser derfor ut til at det ved årsskiftet vil bu 3 000 personar med opphaldsløyve i mottak.

6.2.2 Busetjing i mange kommunar

Flyktningane blir så langt råd er busette i den same regionen som det statlege mottaket dei bur ligg på, med mindre gode grunnar, til dømes at dei har familie andre stader, tilseier at dei bør busetjast i ein annan region. Med mottak plasserte over heile landet gjer det også heile landet aktuelt for busetjing. Tanken bak dette er at flyktningane under opphaldet i mottak ofte får venner og kjende, og at dei skal kunne behalde det sosiale nettverket etter busetjing.

I 1996 og 1997 blei det kvart år busett om lag 2500 personar, medrekna knapt 800 familiesameiningar. Fordelinga mellom fylka varierte frå om lag 50 personar og opptil om lag 260. Dei fylka som busette flest, var Oslo og Akershus, tett følgde av Rogaland og Hordaland. Flest familiesameiningar finn vi òg i Oslo, naturleg nok, etter som mange flyktningar og innvandrarar er busette der eller har flytta dit frå andre kommunar. Grovt sett kan vi seie at det i 1990-åra har vore ei jamn fordeling til alle regionar, men med ei overvekt på Oslo og området rundt. I 1999 endra dette biletet seg noko, då Hordaland, Nordland og Rogaland busette flest flyktningar. Dersom vi ser talet på busette i forhold til talet på innbyggjarar, har fylka i Nord-Noreg busett flest dei siste åra.

Noreg er eit land med mange små kommunar når det gjeld folketal. For desse kommunane, der det ofte ikkje bur andre utlendingar, kan busetjing av til dømes ti flyktningar vere ei stor oppgåve. Mange små kommunar har budd seg vel på oppgåva, og arbeidet har vore vellykka, slik at det seinare er ført vidare.



Figur 6.1 Busette flyktningar per fylke i 1998 og i 1999

6.2.3 Ventetid på busetjing

Erfaringar frå dei siste åra seier oss at målet om rask busetjing er nådd i vekslande grad. Best er resultata når det gjeld overføringsflyktningar, men så har då òg dei vore prioriterte for busetjing. Når det gjeld busetjing frå mottak, så har det ikkje vore mogleg å busetje alle innan seks månader, eller for einslege mindreårige tre månader, etter at dei har fått opphaldsløyve. Dette målet har vore vanskeleg å nå både i år med mange flyktningar og i år med få flyktningar som skal busetjast.

I perioden frå 1996 til 1999 varierte den gjennomsnittlege ventetida på busetjing i ein kommune etter vedtak om opphaldsløyve frå 4,8 månader til 6,2 månader. Dei fleste er blitt busette innan seks månader, men det er òg personar som har måtta vente i opptil tre år, og det gjer at ventetida i snitt blir såpass lang. I 2000 er det mange fleire som skal busetjast. Ventetid på busetjing frå mottak, rekna frå opphaldsløyve blei innvilga var pr. 30.09.2000 i snitt 6,6 månader. På same tid var det busett 2057 personar frå mottak med opphaldsløyve, og av dei hadde 940, eller nærmare 46 pst., venta i meir enn seks månader etter at dei hadde fått opphaldsløyve. Det har synt seg mykje vanskelegare å få busett einslege og personar med funksjonshemmingar enn barnefamiliar. Dei som ventar lengst på busetjing i ein kommune er i hovudsak einslege menn. Når det gjeld busetjing av einslege mindreårige viser vi til kap. 8.

Tabell 6.2: Ventetid på busetjing frå mottak, rekna frå opphaldsløyve blei innvilga (per 31.12)

År	Ventetid i månader
1996	6,20
1997	5,20
1998	4,85

Tabell 6.2: Ventetid på busetjing frå mottak, rekna frå opphaldsløyve blei innvilga (per 31.12)

År	Ventetid i månader
1999	4,84
2000 ¹⁾	6,61

¹⁾ Tal per 30.09.2000

6.2.4 Erfaringar med den noverande ordninga for busetjing

Den ordninga for busetjing av flyktningar som gjeld i dag, inneber at arbeidet skjer i to fasar. I første fase oppmodar UDI kommunane om å busetje eit bestemt tal flyktningar på bakgrunn av prognosar for busetjingsbehovet, og på bakgrunn av ei vurdering av potensialet for busetjing i kvar enkelt kommune. Oppmodinga frå UDI blir i dei fleste tilfelle behandla på politisk nivå i kommunane. Dersom vedtaka gjorde i kommunane totalt sett ikkje er i samsvar med behovet, må UDI sende ut nye oppmodingar både til kommunar som tidlegare er oppmoda om busetjing, og eventuelt til kommunar som ikkje blei oppmoda om busetjing i første runde. I denne fasen dreier det seg berre om *kor mange* flyktningar som skal busetjast i kvar enkelt kommune. I neste fase ber UDI dei kommunane som har sagt ja til busetjing, om å ta imot namngitte personar frå mottak eller overføringsflyktningar direkte frå utlandet.

UDI bruker mykje tid på forhandlingar med kommunane. UDI har som regel samtalar med kommunane før oppmodingane blir sende ut, for å sikre at den formelle førespurnaden om plassar blir mest mogleg i samsvar med forventade vedtak. Erfaring viser at dei vedtaka kommunane gjer, ikkje berre inneheld avgrensingar når det gjeld tal, men i nokre tilfelle òg i form av reservasjonar eller preferansar i forhold til familiesamansetjing og nasjonalitetar. Vedtaka kan òg innehalde føresetnader om tilgang på bustad, eller dei er gjorde avhengige av at allereie busette flyktningar flyttar frå kommunen. Slike vedtak gjer at handlingsrommet til UDI blir mindre og arbeidet meir krevjande. Måla om rask og god busetjing blir derfor vanskelege å nå. Det blir ikkje slik at UDI vel den beste kommunen for flyktningen, men snarare slik at kommunen vel ut dei flyktningane som skal få bu der. Kommunane styrer på denne måten ikkje berre talet på flyktningar som skal bli busette i kommunane, dei styrer òg fordelinga av dei som skal flytte til kommunane.

Dette har ofte uheldige følgjer. Fordi dei flyktningane som kjem, har ein etnisk bakgrunn eller ein familiestorleik som ikkje er i samsvar med dei vedtaka kommunane har gjort, vil talet på flyktningar som kommunane i sum tilbyr seg å ta imot, ikkje vere i samsvar med talet på flyktningar som faktisk kan få plass. Erfaringar viser at det er lettare å busetje familiar enn einslege, og ein del nasjonalitetar er lettare å busetje enn andre. Dette har ført til at det ikkje har vore mogleg å busetje flyktningar «etter tur», det vil seie i den ordninga dei har fått opphaldsløyve. Dermed finn vi i mottaka mange flyktningar frå visse grupper som ofte må vente sær sære lange på plass i ein kommune.

Kombinasjonen av lite utval av plassar i kommunane og mange flyktningar som må vente i over seks månader på busetjing, gjer at UDI i mange tilfelle må sjå bort frå mange av kriteria for god busetjing for at flyktningen i det heile

skal få plass i ein kommune. Dette inneber mellom anna at enkelte blir busette i kommunar der dei i utgangspunktet ikkje ønskjer å bu.

For flyktningane er det vanskeleg å forstå at ein har fått vern og opphaldsløyve i Noreg, samstundes som ingen kommune ønskjer ta imot dei. Ein slik situasjon er ikkje god med tanke på å byggje opp under motivasjonen til å lære seg språket og skaffe seg dei kunnskapane som trengst for å få seg arbeid og ta aktivt del i samfunnslivet. Arbeidet med flyktningane i kommunane etter busetjing kan bli vanskelegare som følgje av lang ventetid for å få ein stad å bu.

Boks 6.1 Raskare asylsaksbehandling og busetjing

I rapporten frå Statskonsult (2000:2) *Raskere asylsaksbehandling og busetting* blir det understreka at dagens busetjingspraksis, basert på forhandlingar med og appellering til kommunane, ikkje er egna til å handtere eit kontinuerleg behov for busetjing tilsvarende det nivået ein har i dag. Statskonsult meiner at dagens ordning for busetjing av flyktningar bør endrast vesentleg og tilrår ei ordning som i stor grad er basert på den danske busetjingsmodellen :

–Stat og kommune bør diskutere fordelinga av flyktningar, men staten bør kunne avgjere fordelinga dersom ein ikkje blir samde innan ein gitt dato.

–UDI bør ha fullmakt til å avgjere kvar den enkelte flyktning skal busetjast.

–For at kommunane skal få betre høve til å planleggje busetjinga, bør kommunane garanterast første års integreringstilskot for det talet flyktningar dei forpliktar seg å ta imot, uavhengig av faktisk busetjing.

(Jf. boks. 4.1 for nærmare omtale av Statskonsults vurderingar når det gjeld asylsaksbehandling.)

6.2.5 Årsaker til at det er mangel på plassar i kommunane

Det er mange årsaker til at det er vanskeleg å finne tilstrekkeleg med busetjingsplassar i kommunane. Fleire kommunar meiner at dei statlege overføringane til kommunane ved busetjing av flyktningar ikkje dekkjer dei faktiske utgiftene kommunane har. Det er særleg integreringstilskotet og tilskotet til norskundervisning for vaksne kommunane meiner ikkje er store nok. Ein annan faktor som blir framheva, er mangelen på høvelege bustader i kommunane og mangel på ordningar for finansiering av bustader. Kommunane etterlyser også arbeidsmarknadstiltak for nykomne flytningar.

Ein del kommunar ønskjer ikkje å ta imot nye flyktningar fordi dei heller vil prioritere arbeidet med dei flyktningane som allereie bur i kommunen. Høge utgifter til sosialstønad for flyktningar som har budd lenge i kommunen, er òg ei grunngeving for ikkje å busetje nye flyktningar. Ein del kommunar vegrar seg for å busetje flyktningar fordi dei manglar erfaring og har lite kompetanse på feltet.

6.2.6 Busetjing av overføringsflyktningar

Noreg er eitt av om lag ti land som har eit tett samarbeid med UNHCR om gjenbusetjing av flyktningar som ikkje kan vende attende til heimlandet. Talet på overføringsflyktningar blir bestemt av Stortinget, og utveljinga av personar skjer i samarbeid med UNHCR. Dei siste åra har dette talet vore 1500 flyktningar per år, og i 1999 var det 1480 som fekk innreiseløyve til Noreg gjennom denne ordninga.

Overføringsflyktningar blir normalt busette direkte i ein kommune når dei kjem til landet. Dei har ofte lange opphald i flyktningleirar i utlandet bak seg. Somme meiner at dette er ei såpass krevjande gruppe å busetje at dei burde opphalde seg ein periode i mottak for å få grunnleggjande opplæring og innføring i norsk språk og samfunnsliv. Kommunane er heller ikkje nøgde med den informasjonen dei får frå UDI i framkant av busetjinga om bakgrunnen til overføringsflyktningane og eventuelle helseplager dei måtte ha. Dette er informasjon registrert av UNHCR, og UDI har bede om at informasjonen må bli betre for å kunne førebu busetjingskommunane på kva slags tiltak som vil vere aktuelle for kvar enkelt flyktning. Frå andre kommunar er signalet at dei ønskjer at overføringsflyktningane skal kome direkte til kommunen, slik at dei kan førebu og tilpasse eventuelle tiltak heilt frå starten av. Dei meiner at opphald i mottak her i landet ville bli som å kome til ein ny leir, noko som igjen vil forseinke integreringsprosessen.

Boks 6.2 Forskingsprosjekt om uttak, mottak og integrering av overføringsflyktningar

SINTEF/IFIM og FAFO har på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet starta eit forskingsprosjekt som ser på uttak, mottak og integrering av overføringsflyktningar. Hovudvekta er lagt på kva som skjer etter at flyktningane kjem til Noreg. Målet med prosjektet er å få eit betre kunnskapsgrunnlag for å kunne vurdere modellane for uttak, mottak og busetjing av overføringsflyktningar. Ein ønskjer òg å få meir kunnskap om kva faktorar det er som eventuelt er særleine for overføringsflyktningar, og korleis desse faktorane verkar inn på integreringsprosessen i Noreg. Forskingsprosjektet skal ferdigstillast hausten 2001.

6.2.7 Integreringstilskot og ekstratilskot

Dei statlege tilskota til kommunane i samband med busetjing av flyktningar skal medverke til at dei nasjonale måla om rask og god busetjing blir nådde. Integreringstilskotet skal dekkje dei gjennomsnittsutgiftene kommunane har ved busetjing av flyktningar, med unntak av utgifter til norskopplæring. Kommunane tek imot eigne tilskot til undervisning. Busetjing av visse grupper har synt seg å føre til vesentleg høgare utgifter enn gjennomsnittet, og det har gjort det nødvendig å opprette særskilde tilskot. Dette gjeld einslege mindreårige asylsøkjjarar, eldre flyktningar, det vil seie flyktningar over 60 år, og flyktningar med funksjonshemmingar som krev særskild tilrettelegging. Alle desse tilskota er knytte til enkeltpersonar som blir busette i ein kommune, og ekstratilskot blir utløyst når visse kriterium er oppfylte (jf. kap.11).

Dei utgiftene kommunane har ved busetjing av flyktningar, er frå 1991 kvart år blitt kartlagde av eit eige utval, *Berekningsutvalet for kartlegging av utgiftene kommunane har til busetjing og integrering av flyktningar og personar med opphald på humanitært grunnlag*. Utvalet er sett saman av representantar for både stat og kommunar. I den kartlegginga Berekningsutvalet gjer, inngår alle busette flyktningar, også dei som er omfatta av særskilde tilskot til kommunane. Utgiftene til desse gruppene vil derfor telje med i grunnlaget for dei kalkulerter gjennomsnittsutgiftene for alle flyktningar, samstundes som ekstratilskotet ikkje blir avrekna mot integreringstilskotet. Frå 01.01.2000 blei integreringstilskotet auka til kr 300 000 per flyktning fordelt over fem år.

I tråd med resultata frå Berekningsutvalet si kartlegging foreslår Regjeringa i statsbudsjettet for 2001 ein auke i integreringstilskotet på heile kr 65 000, frå kr 300 000 til kr 365 000. Regjeringa foreslår òg å auke dei ekstra eingongstilskota ved busetjing av eldre og funksjonshemma frå kr 100 000 til kr 105 000. Tilskota skal dekkje særskilde utgifter til ekstra tiltak overfor den eldre eller den funksjonshemma som blir busett (jf. kap. 11.3).

Mange kommunar ser på integreringstilskotet som øyremerkt til arbeid med flyktningar. Pengar som ikkje blir brukte i tilskotsåret, set dei av i fond, slik at utgifter til flyktningar ikkje skal gå av det ordinære budsjettet i år der integreringstilskotet ikkje dekkjer alle utgiftene, eller dei bruker pengane til tiltak for flyktningar som treng økonomisk stønad eller tiltak utover fem år.

6.2.8 Velferdsrettar for personar med løyve om opphald i Noreg

Personar som har fått løyve om opphald i Noreg og som er busette i ein kommune har i hovudsak dei same velferdsrettane som befolkninga elles i Noreg. Mellom anna har dei rett til sosialstønad når vilkåra i sosialtenestelova er oppfylte. Personar som har opphaldsløyve og som skal vere her i landet i minst eit år har òg rett til barnetrygd og kontantstøtte, og dei er pliktige medlemmer av folketrygda. I folketrygdlova er det særreglar for flyktningar. Dei som har status som flyktning, det vil seie at dei har fått asyl i Noreg, får full minstepensjon sjølv om dei ikkje fyller vilkåra. Det gjeld både vilkåret om ei butid på 40 år for å få full pensjon, og vilkåret om tre år som medlem av folketrygda fram til uføretidspunktet eller dødsfallet for å få uførepensjon eller pensjon som attlevande ektefelle. Flyktningane får full pensjon utan omsyn til butid berre så lenge dei blir buande i Noreg. Innvandrarakter elles, som til dømes personar med opphald på humanitært grunnlag, og andre som bur i Noreg, blir vurderte i høve til vilkåret i folketrygdlova om opptent trygdetid.

Eldre flyktningar med opphald på humanitært grunnlag treng ofte varig sosialstønad, som eit supplement til ei låg trygd. Dei som er over 67 år når dei kjem til Noreg har sosialstønad som den einaste inntekta si. Mange vil kunne oppleve det som vanskeleg å vere avhengig av sosialstønad i lang tid. Kommunane kan på si side få ei meirutgift til sosialstønad, og nokre har blitt varsame med å ta imot eldre flyktningar.

I samband med Stortinget si behandling av Stortingsmelding nr. 50 (1998-99) *Utjamningsmelding* jf. Innst. S. nr. 222 (1999-2000) slutta fleirtalet seg til forslaget om å innføre ei ny supplerande stønadsordning for pensjonistar med kort butid i Noreg.

6.2.9 Butilhøve og bustadmarknaden

Norsk bustadpolitikk har hatt som utgangspunkt at dei fleste skal eige sin eigen bustad, anten som sjølveigarar eller som eigarar av ein del i eit burettslag. Buforholdsundersøkinga i 1995 viste at 62 pst. av bustadene er åtte av dei som bur der. Om lag 22 pst. bur i utleigebustader. Av desse er 4 pst. offentlege utleigebustader. Ein stor del av utleigebustadene, om lag 26 pst., er sokkelleilegheiter i einbustader. Bustader i burettslag utgjer 14 pst. av bustadmassen.

Regjeringa sitt hovudmål for bustadpolitikken – at alle skal kunne disponere ein god bustad i eit godt bumiljø – gjeld også i forhold til busetjing av flyktningar. Bustadmarknaden er i dag prega av stor etterspørsel og generell auke i prisane på bustader. Særleg gjeld dette Oslo-regionen og ein del andre byområde. Dette gjer det vanskeleg for personar med låg inntekt å kome inn på bustadmarknaden. St. meld. nr. 49 (1997–98) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte* viser til særleg to årsaker som gjer det vanskeleg å vere nykomne flyktningar på bustadmarknaden. Den eine årsaka er at dei manglar kunnskap om bustadmarknaden, noko som gjer det vanskeleg å orientere seg både når det gjeld kjøp og når det gjeld leige av bustader. Den andre årsaka er at dei ofte ikkje har eigenkapital eller kundeforhold til ein bank som gjer at dei kan få bustadlån, men blir avhengige av offentlig stønadsordningar. I tillegg opplever ofte personar frå ikkje-vestlege land at dei blir diskriminerte på bustadmarknaden. Ein av konklusjonane i meldinga er at det er behov for fleire utleigebustader til vanskelegstilte. Kommunane blir oppmoda om å lage lokale handlingsplanar i samarbeid med Husbanken, busamvirke og andre. Staten vil følgje opp planane med finansiering gjennom Husbanken.

Finansiering av bustader for flyktningar er ei prioritert oppgåve for Husbanken. Husbanken kan fullfinansiere kjøp, utbetring og nybygging med lån og tilskot. Finansieringsordningar i Husbanken til dette formålet er bustadtilskot, utbetningslån, etableringslån og kjøpslån (sjå elles nærmare omtale av desse ordningane i kap. 11.6). Bustadtilskot og etableringslån i Husbanken blir i hovudsak tildelte kommunane, som formidlar dei til hushald som har behov for slik stønad, mellom anna flyktningar. Kommunane sit med eit breitt spekter av bustadpolitiske verkemiddel som kan takast i bruk for å gi flyktningar tilbod om bustad. Desse verkemidla er fleksible og kan i stor grad ta omsyn til lokale forhold og situasjonen i hushaldet. Kommunane kan velje mellom å opprette bustader i eksisterande bygningsmasse eller å utbetre eksisterande bygningar slik at dei blir tilpassa dei behova hushalda har. Verkemidla til Husbanken gir også kommunane høve til å gå inn på leigemarknaden. Det har likevel vist seg at kommunane i varierende grad har utnytta låne- og finansieringsordningar for å skaffe bustader til flyktningar.

Flyktningar og innvandrarar, særleg dei som kjem frå Afrika, har hatt vanskeleg for å finne bustad i Noreg. Mykje tyder på at dei blir diskriminerte i konkurransen om bustader (jf. UDI si rapport: *Art og omfang av rasisme og diskriminering i Norge 1999- 2000*). I første halvdel av 1990-åra var det nedgang i prisane på bustader, men likevel vanskeleg for flyktningar, særleg einslege, å finne bustader. Utviklinga i siste halvdel av 1990-åra, med stor etterspørsel etter bustader, særleg i byane på Austlandet, har gjort situasjonen endå vanskelegare for flyktningar. Kommunane har ikkje mange nok gjennomgangsbustader til å møte behovet for auka busetjing, og må skaffe bustader på den

opne marknaden. Med dei høge prisane i pressområde er kommunane varsame med pengebruken, og vel i staden å busetje færre flyktningar enn dei elles ville gjort.

Tilgang på bustader til flyktningar har synt seg å vere ei av dei største hindringane for å nå måla for busetjing i dei siste åra. Kommunane har for få utleigebustader til personar som ikkje kan skaffe seg bustad på den opne marknaden, også om vi ser bort frå flyktningar. Gjennomgangsbustader er vanskelege å frigjere fordi leigetakarane ikkje finn seg andre bustader. Ein del flyktningar vil kunne trenge meir enn tre–fem år før dei kan etablere seg på den opne bustadmarknaden. Det vil sjeldan vere aktuelt å tilrå at nykomne flyktningar skal kjøpe eigarbustader. For personar med mellombels opphaldsløyve vil utleigebustader vere den naturlege løysinga. Kommunane er tilbakehaldne når det gjeld å kjøpe eller byggje bustader. Prisnivået på bustader i visse område er så høgt at kommunane vel å ikkje busetje flyktningar. I desse områda er det ofte lettast å få arbeid, og kommunane har allereie mange flyktningar gjennom busetjing og tilflytting frå andre kommunar.

For å betre tilgangen på bustader til flyktningar foreslår Regjeringa i statsbudsjettet for 2001 ein auke i låneramma til Husbanken med 2 mrd. kr og ein auke i aktivitetsnivået for bustadtilskotet med 152 mill. kr, jf. kap. 11.6. Dette kan gi opp til 1000 fleire utleigebustader for unge og vanskelegstilte. Flyktningar vil vere ei sentral målgruppe for desse utleigebustadene.

6.2.10 Sekundærflytting

Flyktningane sitt eige ønske om busetjingskommune skal tilleggjast stor vekt i busetjingsarbeidet. Den som får velje kommune sjølv, vil som regel ikkje ha noko ønske om å flytte i nær framtid. Det gjer det enklare for kommunane å planleggje og gjennomføre tiltak med sikte på at flyktningane skal få innpass i arbeidsliv og samfunnsliv i lokalmiljøet.

Ønsket om busetjingskommune blir i stor grad styrt av personleg tilknytning. Det gjeld først og fremst tilknytning til familie eller andre kjende frå heimlandet, men òg til personar flyktningane er blitt kjende med etter at dei kom til Noreg, ofte i nærleiken av mottaket dei bur på. I den fasen flyktningane skal etablere seg i eit nytt land, er ofte eit personleg nettverk viktigare enn høva til å få seg arbeid og til skolegang. Vi veit lite om kva som styrer ønske om busetjingskommune for flyktningar som ikkje har slekt eller kjende i Noreg. Mykje tyder på at dei vel kommunar der dei er blitt kjende med nokon, eller fordi dei kjenner namnet på staden.

Ei intervju-undersøking Forskningsstiftelsen FAFO har gjort, syner at om lag 57 pst. av dei totalt 288 flyktningane som svarte på undersøkinga meinte at det i stor grad blei teke omsyn til deira ønskje om busetjingskommune. 10,1 pst. meinte at det blei tekne omsyn til ønskja deira, men at dei likevel ikkje fekk bu der dei ønskte. 33 pst. meinte at det ikkje blei teke omsyn til deira ønskje. Mange av desse flyktningane blei busette i år med uvanleg stor busetjing (jf. boks. 6.3 for ei nærmare omtale av undersøkinga). I mange tilfelle er det ikkje mogleg for UDI å sikre rask busetjing i den kommunen flyktningane ønskjer å busetje seg i. Dette er truleg ei av årsakene til at ein del flyktningar vel å finne seg ein ny stad å bu etter kort tid, og vi får såkalla sekundærflyttingar.

Ein del tilflyttingskommunar ser på sekundærflytting som eit problem, spesielt fordi dei får fleire flyktningar å ta hand om både i skoleverket, i vaksenopplæringa og i andre kvalifiseringstiltak enn dei har planlagt for. Flytting kan innebære avbrot i tiltak som flyktningane begynte på i den første kommunen, og dei må kanskje begynne på nytt. Tida som er att av perioden for integreringstilskotet, kan og vere kort, og kommunane opplever manglande dekning av utgiftene. Det kan resultere i at viljen til å busetje nye flyktningar i desse kommunane blir mindre.

Sjølv om ein del kommunar ser på sekundærflytting som noko negativt, så har det òg positive sider. Flyktningen kjem då til den kommunen han eller ho ønskjer å bu i, har kanskje allereie eit sosialt nettverk der, og kan kome raskare ut i arbeid enn vedkomande elles ville ha gjort. Ein del av dei som flyttar, gjer det fordi dei har fått seg arbeid i den nye kommunen.

Hovudtendensen synest å vere at flyttemønsteret til flyktningar ikkje skil seg vesentleg frå flyttemønsteret til nordmenn. Dei flyttar til ein stad der dei får studieplass eller arbeid, ofte langt frå heimstaden. Arbeidslivet set i dag mykje større krav til geografisk mobilitet enn tidlegare. Flyktningar har nok lettare enn andre for å bryte opp når dei ser at det blir lettare å få seg arbeid eller utdanning ein annan stad, og når utsiktene til samkvem med landsmenn er betre på den nye staden.

Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR, har utvikla ein monitor som på grunnlag av data frå Statistisk sentralbyrå skal kunne følgje utviklinga når det gjeld busetjing av flyktningar og det innanlandske flyttemønsteret for flyktningar i løpet av busetjingsåret og dei fire påfølgjande åra. Resultatet så langt stadfestar inntrykket av at mange flyktningar finn vegen til Oslo etter første gongs busetjing i andre kommunar. Frå 1990 til 1996 auka folketalet i Oslo med 6226 personar som følgje av sekundærflytting, det vil seie i snitt meir enn 900 personar kvart år. Auken utgjer om lag ein firedel av den totale auken i folketalet i Oslo i den same perioden.

Boks 6.3 Evaluering av strategiar for busetjing av flyktningar

Hausten 1998 fekk FAFO i oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet og UDI å evaluere strategiane for det statlege busetjingsarbeidet i dei ti siste åra. Bakgrunnen for oppdraget var behovet for å sjå om det er ein samanheng mellom strategiane for busetjing av flyktningar og korleis flyktningane tilpassar seg livet i Noreg.

Evalueringa viser at 64 pst. av dei vel 20 000 flyktningane som blei busette i åra 1994, 1995 og 1996, framleis budde i busetjingskommunen ved utgangen av 1999. Omfanget av flyttinga varierte frå region til region. På Austlandet budde 75 pst. av flyktningane i den første busetjingskommunen ved utgangen av 1999. Tilsvarende tal for Vestlandet var 65 pst., medan 84 pst. framleis budde i landsdelen. I Midt-Noreg budde litt over halvparten av flyktningane i den første busetjingskommunen, og nærmare 70 pst. budde framleis i landsdelen. I Nord-Noreg budde om lag 30 pst. i den første busetjingskommunen i 1999, medan om lag 57 pst. hadde flytta frå regionen. I denne perioden blei 45 pst. av flyktningane busette på Austlandet, litt over 30 pst. blei busette på Vestlandet, 10 pst. blei busette i Midt-Noreg, medan 13 pst. blei busette i Nord-Noreg.

Både flyktningane og kommunane oppgir omsyn til familie, venner og arbeid, eller utsikt til arbeid, som dei viktigaste grunnane til å flytte. Dei som har flytta, gir i all hovudsak uttrykk for at flyttinga har ført til auka trivsel. Det går fram av evalueringa at det ikkje er noko som tyder på at strategiane for busetjinga har nokon innverknad på om flyktningane kjem i arbeid. Det som derimot synest å ha ein effekt, er det integreringsarbeidet som blir utført i kommunane. Rapporten viser at busetjing i Nord-Noreg, og i små og »mindre sentrale« kommunar over heile landet, fører til auka sekundærflytting. I busetjingsarbeidet er det også viktig å leggje vekt på bakgrunnen til flyktningane (om dei kjem frå ein storby eller ein landsby), klimatiske forhold og kva behov dei har for ymse tilbod i kommunane.

6.3 Utfordringar og tiltak

6.3.1 Samla vurdering

Vi er i dag langt unna målet om rask busetjing, samstundes som vi heller ikkje når måla om god busetjing. Aldri tidlegare har så mange flyktningar måtta vente så lenge på busetjing i ein kommune. I ventetida må dei bu i eit statleg mottak med ein standard som er meint for mellombels opphald i maksimum eitt år, ikkje to eller tre, som somme kan oppleve. Ventetida omfattar to fasar, først venting på vedtak, og så venting på busetjing. Dette er ein situasjon som ingen er tent med, og som ikkje lenger kan akseptrast.

Flyktningane er dei største taparane. Flyktningane ønskjer å kome i arbeid så snart som råd, greie seg sjølve og yte noko til samfunnet. Dette er vanskeleg så lenge dei bur i mottak. Kommunane taper òg, for dei må til slutt busetje flyktningar som er prega av altfor lange opphald i mottak. Arbeidet med flyktningane blir dermed både vanskelegare og dyrare. Staten taper fordi utgiftene til drift av statlege mottak blir større enn dei kunne vore. Ein del av flyktningane blir òg busette i kommunar som dei i utgangspunktet ikkje ønskjer å bu i, stikk i strid med kriteria for god busetjing. Rammevilkåra for kommunane til busetjing av flyktningar fungerer heller ikkje som incentiv til raskare busetjing. Den noverande ordninga for busetjing er ressurskrevjande, og det er vanskeleg å seie kor mange busetjingsplassar ein greier å skaffe på lengre sikt. Særleg i periodar når det kjem mange flyktningar til Noreg, er ordninga lite eigna til å dekkje behovet for busetjing. Å invitere til nasjonal dugnad for busetjing av flyktningar i periodar når det kjem mange flyktningar, har heller ikkje vist seg å vere ei god nok løysing for å få dekt behovet.

Etter Regjeringa si vurdering er ikkje den noverande ordninga for busetjing av flyktningar i Noreg god nok. Det er derfor behov for å vurdere alternative løysingar som i større grad sikrar målet om rask og god busetjing, og som legg til rette for ei vellykka framtid i Noreg.

6.3.2 Raskare busetjing

I Noreg har vi såkalla styrt busetjing, det vil seie at kommunane gjer vedtak om busetjing på grunnlag av førespurnad frå staten, og at mange flyktningar

ikkje sjølve kan bestemme kvar dei vil bu. Nabolanda våre har valt ulike strategiar for busetjing av flyktningar. I Danmark bestemmer staten kvar flyktningane skal bu, i Sverige bestemmer flyktningane det i stor grad sjølve. I USA derimot, blir store delar av det innanlandske flyktningarbeidet som er knytt til overføringsflyktningar utført av frivillige organisasjonar, som også er ansvarlege for å busetje flyktningane. I Noreg må vi kunne seie at kommunane i stor grad bestemmer kvar flyktningane skal bu, noko som ikkje fungerer så bra når tilbodet frå kommunane er mindre enn behovet.

1. Flyktningane bestemmer sjølve kvar dei vil busetje seg

Eit alternativ til den norske ordninga er fri busetjing, det vil seie at flyktningane kan velje å busetje seg i den kommune dei måtte ønskje – med eller utan hjelp frå staten. I prinsippet kan alle i dag velje å busetje seg sjølve dersom dei er økonomisk sjølvhelpte og finn bustad på eiga hand. Dei aller fleste nykomne flyktningar treng likevel ei viss form for stønad den første tida i Noreg, noko som inneber at dei færraste buset seg på eiga hand.

Dersom ein opna for at flyktningar kunne velje å busetje seg i den kommunen dei måtte ønskje, og dei samstundes fekk økonomisk stønad til å skaffe seg bustad og til etablering, ville truleg mange valt ei slik løysing. Det ville redusere utgiftene til kommunen, og delar av integreringstilskotet ville kunne brukast som tilskot eller lån direkte til flyktningen, eventuelt ein kombinasjon av tilskot og lån. Fordelen med ei slik løysing ville vere at flyktningane fekk busetje seg der dei sjølve måtte ønskje, truleg nær slekt og venner. Samstundes ville nok mange valt å busetje seg i det sentrale Austlandsområdet, der også arbeidsmarknaden er betre enn mange andre stader i landet. Ei slik ordning vil gjere flyktningane ansvarlege for seg sjølve. Dei må sjølve ta omsyn til bustadmarknaden og kva høve dei har til å skaffe seg utdanning og arbeid. Dette vil truleg føre til at omfanget av sekundærflytting blir kraftig redusert. Ulempa med ein slik modell er at han truleg vil føre til eit stort press på Oslo og nærliggjande kommunar. Dette er kommunar som allereie frå før har busett mange flyktningar. Bustadmarknaden i desse områda er særskild stram, og det vil vere vanskeleg for flyktningane å finne høvelege bustader, noko som vil innebære at mange truleg for ein lengre eller kortare periode må bu hos familie og venner. Dette vil lett føre til at mange må bu trangt og gjerne flytte fleire gonger, noko som er uheldig særleg for familiar med skolebarn. Ei slik ordning vil nok òg føre til eit stort press på sosialtenesta i desse kommunane, og på kapasiteten i forhold til undervisning av nykomne. Det vil vere vanskeleg for kommunane å planleggje arbeidet, ettersom dei ikkje veit kor mange som kjem til kvar tid. Kommunane misser òg mykje av valfridommen med omsyn til om dei vil busetje flyktningar eller ikkje. Ordninga vil heller ikkje fremme det gjeldande prinsippet om busetjing over heile landet.

2. Statleg styrt busetjing

Eit anna alternativ til den noverande ordninga kan vere statleg styrt busetjing, det vil seie at staten i stor grad bestemmer kvar flyktningane skal busetjast. Statlege styresmakter kan, heimla i lov, påleggje kommunane eit ansvar for busetjing av flyktningar som har fått opphaldsløyve. Staten kan til dømes fordele talet på flyktningar på alle kommunane i høve til folketalet og i høve til

talet på flyktningar som alt bur i dei enkelte kommunane. Ei slik løysing vil kunne sikre raskare busetjing, samstundes som både statlege styresmakter og kommunane i større grad vil vite på førehand kva som kjem til å skje. Dermed vil det bli lettare å ta omsyn til kriteria for god busetjing. Med mange nok plassar i kommunane vil det vere enklare å få til busetjing som er i samsvar med flyktningane sine eigne ønske om buplass, og på ein stad der det er mogleg å få seg arbeid. Ei slik ordning vil dessutan fremme busetjing over heile landet. Det vil truleg òg gjere at flyktningar og nordmenn lettare kjem i kontakt og blir kjende med kvarandre. På den andre sida vil det kunne hevdast at kvaliteten på det kommunale arbeidet blir best når busetjing ikkje er ei oppgåve som blir pålagt kommunane. Kommunane ønskjer å behalde valfridommen og viser til at motivasjonen for å busetje flyktningar er viktig.

3. Kommunalt samarbeid om busetjing av flyktningar

Eit tredje alternativ til den noverande busetjingsordninga kan vere at kommunane saman deltek aktivt i fordelinga av flyktningar. I staden for at busetjinga er ei sak mellom den enkelte kommunen og UDI, kan kommunane sjølve regulere busetjinga mellom fylka og enkeltkommunane. Dette kan til dømes skje ved at eit nasjonalt utval med representantar frå staten og kommunesektoren fastset fordelinga mellom fylka av dei flyktningane som skal busetjast, og at utval i kvart fylke, med representantar frå kvar kommune i fylket, fastset kor mange dei enkelte kommunane må busetje.

Ei slik ordning må byggje på at kommunane tek eit kollektivt og solidarisk ansvar for å busetje dei flyktningane som kvart år får opphaldsløyve i Noreg, slik at ingen må bli buande i mottak på grunn av for få plassar i kommunane. Ordninga vil òg gjere det tydeleg at eit nei frå ein kommune vil innebere at andre kommunar må ta eit større ansvar for busetjinga. I tillegg vil ei slik ordning kunne medverke til eit tettare samarbeid mellom kommunane i det konkrete busetjingsarbeidet, til dømes når det gjeld bustad, utdanning og kvalifiseringstilbod.

4. Frivillige organisasjonar buset flyktningane

Eit fjerde alternativ til den noverande ordninga kan vere å la ein eller fleire frivillige organisasjonar ta hand om arbeidet med å busetje flyktningar etter avtale med staten. Staten utarbeider då prognosar for kor mange flyktningar som skal busetjast, og fordeler dei på organisasjonane, som igjen kan fordele dei på sine lokale organisasjonar. Organisasjonane får stønad frå staten og har ansvaret for å dekkje utgiftene knytte til arbeidet med flyktningane i ein gitt periode.

Busetjing gjennom frivillige organisasjonar blir brukt i land som USA og Canada, og blei brukt i Danmark fram til 1999. Det norske flyktningråd fungerte på ein tilsvarande måte i Noreg frå 1953 til 1982. Erfaringane frå Danmark og Noreg viser at grenseoppgangen i høve til kommunale tenester kan bli vanskeleg med ein slik modell. I land som USA og Canada er tenesteyting på mange område i større grad privatisert, og dei frivillige organisasjonane har eit nettverk som gjer dei i stand til å utføre meir omfattande oppgåver enn tilfellet er i Noreg i dag.

6.3.2.1 *Samla vurdering av dei alternative ordningane*

Alle dei ulike alternative ordningane for busetjing har både fordelar og ulemper. Felles for alle er likevel at dei i større grad enn tilfellet er med den noverande busetjingsordninga vil kunne sikre raskare busetjing.

Ei ordning med fri busetjing vil gjere planleggingsarbeidet til kommunane særst vanskeleg, samstundes som det vil truleg føre til eit auka press på dei største kommunane. Regjeringa vil derfor ikkje tilrå ei slik løysing no, sjølv om modellen har klare fordelar ved at flyktningane i større grad sjølve blir ansvarlege og kan velje kvar dei vil bu, på same måten som resten av befolkninga. Regjeringa vil likevel understreke at flyktningar som er sjølvhjelpete, også i framtida kan busetje seg kvar dei måtte ønskje. Statleg styrt busetjing, som inneber pålegg til kommunane om busetjing, er eit sterkt statleg verkemiddel. Regjeringa meiner at busetjing så langt råd er bør vere basert på positiv og frivillig medverknad frå kommunane si side, og vil derfor ikkje tilrå innføring av ei slik ordning. Vi kan likevel ikkje heilt sjå bort frå dette alternativet, for vi kan ikkje lenger leve med ein situasjon der flyktningar som har fått opphaldsløyve i Noreg og skal bu her så langt vi kan sjå fram i tida, blir buande lenge i mottak.

Ordninga med at frivillige organisasjonar tek på seg hovudansvaret for busetjing og integrering av flyktningar, vil truleg ikkje vere enklare i høve til kommunane i dag enn det var fram til 1982. Kommunane står for grunnleggjande tenester til innbyggjarane, og bør som hovedregel yte dei same tenestene til flyktningar. Ein slik modell er derfor lite aktuell i Noreg i dag. Regjeringa meiner derfor at ein i første omgang bør prioritere tiltak for å auke innsatsen til frivillige organisasjonar i forhold til bebuarar i mottak og i forhold til sosial nettverksbygging i kommunane etter busetjing. Det er likevel ikkje utenkjeleg at frivillige organisasjonar på sikt kan spele ei viktigare rolle også når det gjeld busetjing av flyktningar.

Ei ordning der kommunane samarbeider om busetjing av flyktningar, er den som i størst grad vil kunne sikre busetjingsplass til alle flyktningar utan å ta frå kommunane retten til å bestemme kor mange dei skal busetje kvart år. I tillegg vil ordninga føre til auka samarbeid om busetjing på tvers av kommunegrensar og skape ei gjensidig pliktkjensle kommunane imellom. Ordninga vil òg innebære at kommunane kan variere det talet dei vil ta imot frå år til år, berre summen av alle busetjingane svarer til det totale talet fylket må busetje.

Etter Regjeringa si vurdering er det beste alternativet ei ordning der kommunane samarbeider om busetjinga av flyktningar, og dermed tek eit større kollektivt og solidarisk ansvar for å sikre at talet på plassar i kommunane svarer til behovet.

6.3.2.2 *Ei ny busetjingsordning*

Siktemålet med ei ny busetjingsordning må vere å sikre at talet på kommuneplassar svarer til behovet, slik at ingen må opphalde seg unødvendig lenge i statlege mottak, og å gjere saksgangen enklare i kvar enkelt busetjingssak. Samstundes må ei ny ordning sikre omsynet til god busetjing. Dette vil ein kunne få til på ein betre måte enn i dag ved at kommunane i større grad samarbeider om busetjinga. Regjeringa vil derfor foreslå at ordninga blir organisert gjennom utval på to nivå - eit utval på nasjonalt nivå og eit utval i kvart enkelt fylke.

Det nasjonale busetjingsutvalet bør ha som oppgåve å fastsetje 1) samla busetjingsbehov for landet komande år, og 2) talet på flyktningar som skal busetjast i kvart fylke komande år. Utvalet vil ha behov for eit sekretariat som bereknar busetjingsbehovet og utarbeider anna grunnlagsmateriale. Det er naturleg at dette blir lagt til UDI, som ansvarleg fagstyresmakt. Samstundes vil det vere viktig at KS blir trekt inn i arbeidet. Utarbeidinga av grunnlagsmaterialet bør derfor gjerast i nært samarbeid med KS.

Representasjonen i utvalet, frå staten og frå kommunesektoren, bør vere balansert, samstundes som utvalet ikkje bør ha fleire medlemmer enn nødvendig. Regjeringa vil foreslå at det nasjonale busetjingsutvalet blir leia av ein representant frå staten, og får slik samansetjing:

- kommunesektoren med ein representant frå KS og tre representantar frå ulike typar busetjingskommunar
- staten med ein representant frå Kommunal- og regionaldepartementet, ein representant frå UDI og to fylkesmenn

Når det gjeld busetjingsutvala i fylka, bør oppgåva vere å fastsetje og tildele dei enkelte kommunane det talet flyktningar dei skal busetje komande år, slik at fylket samla buset det talet dei har fått tildelt frå det nasjonale busetjingsutvalet. Alle kommunane i fylket bør vere representerte i busetjingsutvala i fylka, og kommunen sin representant må ha fullmakt til å forhandle på vegner av kommunen. Det inneber at utvala blir store, men det er vanskeleg å tenkje seg at ein kommune vil la seg representere av ein annan i denne samanhengen. Eit slikt breitt samansett utval er også nødvendig i høve til at dette er ei oppgåve kommunane saman skal løyse, og at dei tek eit felles ansvar for busetjinga i eige fylke. Regjeringa legg til grunn at utvala kjem fram til ei fordeling av alle plassane i eige fylke. Dersom rapportering viser at utvalet ikkje klarer dette, må ein vurdere andre tiltak. Når det gjeld spørsmålet om kva for flyktningar som skal busetjast i kva for kommune, bør UDI avgjere det. For å sikre ei god busetjing vil det likevel vere viktig at høve til arbeid og utdanning, flyktningane sine egne ønskje, og dei erfaringane og ønskja den enkelte kommune har, ligg til grunn for busetjinga.

Fylkesmannsembeta har god kjennskap til dei enkelte kommunane, noko som vil vere nyttig i denne samanhengen. Regjeringa vil derfor foreslå at busetjingsutvalet i fylka blir leia av fylkesmannen. Når det gjeld sekretariatsfunksjonen, vil Regjeringa foreslå at den blir lagt til UDI, men i nært samarbeid med det aktuelle fylkesmannsembetet og KS i fylket. Ettersom innføringa av ei slik ny ordning vil innebere ei relativt stor omlegging av busetjingsarbeidet, vil Regjeringa i tillegg foreslå at ordninga blir evaluert jamleg.

I statsbudsjettet for 2001 foreslår Regjeringa ein kraftig auke i integreringstilskotet, i tillegg til auke i dei ekstra eingongstilskota ved busetjing av eldre flyktningar og funksjonshemma flyktningar, jf. kap. 11.3. Regjeringa legg til grunn at auken i dei tre tilskota og forslaget til ei ny busetjingsordning samla sett vil føre til at kommunane buset tilstrekkeleg mange flyktningar. Dersom betringa i kommunane sine økonomiske rammevilkår og den nye busetjingsordninga ikkje sikrar mange nok busetjingsplassar, vil Regjeringa vurdere andre tiltak.

6.3.3 God busetjing i alle regionar

Prinsippet om busetjing over heile landet har både fordelar og ulemper, og kva som er fordel og ulempe kan veksle med auga som ser. Busetjing i dei fleste kommunar medverkar til at folk flest blir kjende med spørsmål knytte til situasjonen for asylsøkjjarar og flyktningar, både nasjonalt og internasjonalt. Fleire nordmenn får òg personleg kontakt med flyktningar som naboar eller på arbeidsplassen enn det som elles ville vore tilfellet. Busetjing over heile landet inneber òg at presset på visse kommunar ikkje blir for stort.

Prinsippet om at flyktningar skal kunne busetjast over heile landet, inneber på den andre sida at ein del blir busette i kommunar der dei ikkje ønskjer å bu, mellom anna på grunn av mangel på busetjingsplassar. Å bli busett i ein kommune der ein i utgangspunktet ikkje ønskjer å bu, vil likevel for mange trass alt vere ei betre løysing enn eit langt opphald i mottak. Så får vi heller godta at ein del vel å flytte innan kort tid. Undersøkinga FAFO har gjort om busetjingsstrategiar syner at av flyktningar busette utanfor Nord-Norge, vel over halvparten å bli buande i den første kommunen dei kom til (jf. boks. 6.3).

Dei siste åra har det kome flyktningar til Noreg frå mange ulike land i verda. Målet om å byggje opp store nok grupper med same bakgrunn har ikkje vore lett å oppnå alle stader. Det er heller ikkje alle kommunar som høver like godt for busetjing dersom ein legg vekt på at det skal vere råd til å skaffe seg arbeid eller ta utdanning. Det same er tilfellet om ein legg vekt på tilgangen på tolkar eller tilgangen på spesielle helsetenester.

Også i det framtidige busetjingsarbeidet vil det vere eit mål at flyktningar så raskt som råd skal bli sjølvhjelpete. Det inneber at utsiktene til arbeid eller utdanningsplass må vektleggjast ved val av bustad. Dette vil gjere somme kommunar mindre aktuelle for busetjing enn andre. For å sikre kontinuiteten i tiltak og oppfølging er det eit mål at flyktningane skal bli buande i busetjingskommunen dei første åra. Dersom utsiktene til arbeid og utdanning er bra i busetjingskommunen, vil dette medverke til at fleire vel å bli buande.

Tilgang på tolk er viktig for å få til ei god samhandling og forståing mellom flyktningane og offentlege instansar når det gjeld rettar og plikter som ny i Noreg. I dag kan det vere vanskeleg å skaffe tolk i dei aktuelle språka utanom dei større byane. Flyktningar kjem ofte frå krigsområde og kan ha behov for spesielle helsetenester i samband med traume. Psykiatriske og psykososiale tenester kan vere mangelvare somme stader i landet.

Kommunane har oppgåva med å skaffe bustader til dei flyktningane som skal busetjast. Etterspørselen etter bustader, særleg i og rundt Oslo og i andre større byar, har pressa prisane oppover. Det gjer det vanskeleg for desse kommunane å finne bustader, og når dei finn bustader, er det oftast til ein høg pris. Samstundes er det slik at det i dei same områda er lettast å finne arbeid og utdanningstilbod.

For å sikre god busetjing er det etter Regjeringa si vurdering viktig å leggje vekt på omsynet til flyktningen sitt eige ønskje. Likeins vil høva til å ta utdanning og finne seg arbeid vere eit viktig kriterium for val av busetjingskommune. Det vil òg vere viktig at personar med behov for spesielle helsetenester blir busette nær stader der slike tenester finst. Vidare vil det vere viktig å etablere nasjonalitetsgrupper av ein viss storleik i kommunar som buset flyktningar. Siktemålet med det er å skape sosiale nettverk og tryggleik i kvardagen for flyktningar som blir busette i ein kommune. Det er ei utfordring

både for staten og kommunane å leggje forholda til rette slik at flest mogleg flyktningar vel å bli buande i busetjingskommunen dei første åra dei er i landet. Det må vere ei prioritert oppgåve å betre tilgangen på tolketenester over store delar av landet.

6.3.3.1 Tiltak for å sikre god busetjing

Betre kartlegging i mottak

Betre kartlegging av bakgrunnen til flyktningane og eventuell familie i Noreg førflytting til ein busetjingskommune, kan medverke til betre busetjing. Kartlegginga som i dag skjer i mottak, må bli grundigare og nyttast på ein betre måte enn det som er tilfellet i dag. Kartlegginga byggjer på at flyktningen sjølv gir korrekte opplysningar og er kjend med kva opplysningane skal brukast til. Det krev at flyktningen har tillit til den som gjennomfører intervjuet. For at opplysningane skal ha verdi i busetjingsarbeidet, må det vere eit system for informasjonsutveksling mellom mottaket og UDI og vidare til den kommunen den enkelte skal til. UDI vil derfor forbetre kartlegginga i mottak, og utvikle eit system som legg til rette for god informasjonsutveksling.

Betre informasjon til flyktningane om aktuelle busetjingskommunar

Bebuarar i mottak har ofte mangelfull kunnskap om kommunane i regionen, og det gjer at grunnlaget for å ønskje kommune er dårleg. Dette kan mellom anna innebære at mange vel bort kommunar der dei ville hatt gode utsikter både til arbeid og utdanning. Betre informasjon om aktuelle busetjingskommunar til flyktningane medan dei er i mottak, vil gi flyktningane eit betre grunnlag for å velje ein kommune som passar deira behov. Det vil truleg føre til at fleire får kome til den kommunen dei ønskjer, enn det som er tilfellet i dag. UDI vil derfor byggje opp eit arkiv for kvar region som gir ei oversikt over dei ulike tilboda i kommunane i forhold til skolar/ utdanning, arbeidsmarknad, infrastruktur osv.

Betre informasjon til overføringsflyktningar og til kommunane

Det er behov for å utarbeide eit omfattande tovegs informasjonsopplegg i samband med mottak og busetjing av overføringsflyktningar. UDI vil derfor utarbeide informasjonsmateriell som skal presenterast for dei flyktningane som i samarbeid med UNHCR blir tekne ut for overføring til Noreg. Materiellet vil innehalde generell informasjon om Noreg, til dømes om geografi, topografi, klima, språk, befolkning, politisk system, kulturelle trekk, sosiale omgangformer, plikter og rettar. Informasjonen skal i hovudsak givast før avreise til Noreg. I tillegg skal UDI ha ansvar for å utvikle eit særskilt informasjonsopplegg for norske kommunar som skal busetje overføringsflyktningar. Dette vil vere både generell informasjon om flyktningararbeid og integreringsproblematikk, og meir spesifikk informasjon om den faktiske flyktninggruppa kommunen skal ta imot. Innhenting av slik informasjon vil måtte skje i eit nært samarbeid mellom UDI og UNHCR. Målsetjinga er at eit slik informasjonsopplegg skal gjere planleggingsarbeidet til kommunane lettare, samstundes som flyktningane skal bli betre førebudde på møtet med Noreg.

Det kan vere både fordelar og ulemper ved at overføringsflyktningar er innom eit statleg mottak ein periode før busetjing. Regjeringa meiner at det

normalt vil vere best for flyktningane å kome direkte til den kommunen dei skal bu i, og vil inntil vidare halde fram med den ordninga som gjeld i dag. Det er sett i gang eit forskingsprosjekt for å betre grunnlaget for å vurdere mellom anna modellen for busetjing av overføringsflyktningar, jf. boks 6.2. Ei slik vurdering kan føre til visse justeringar.

Betre planlegging i kommunane med tanke på å skaffe flyktningar bustad

Betre førebuing i kommunane, særleg når det gjeld å skaffe bustader, er nødvendig. Kommunane må spesielt leggje vekt på å skaffe bustad til flyktningar frå mottak. Mangel på bustader må ikkje bli ei årsak til at flyktningar ikkje kan flytte ut av mottak. Dei kommunane som utarbeider lokale bustadsosiale handlingsplanar, slik dei er oppmoda om, jf. St. meld. nr. 49 (1997–98) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte* og Innst. S. nr. 100 (1998–1999), må inkludere flyktningar i desse planane. I arbeidet med å busetje flyktningar må kommunane aktivt bruke dei verkemidla Husbanken rår over, og vere endå meir aktive i bruken av etableringslån og bustadtilskot. Kommunane kan gi mange fleire vanskelegstilte personar lån, ettersom 20 pst. av bustadtilskotet kan setjast av til dekning av eventuelle tap.

Når det gjeld å skaffe bustader til flyktningar, bør kommunane nytte seg av det høvet dei har etter burettslagslova og eigarseksjonslova til å kjøpe opptil 10 pst. av bustadene i busamvirke og eigarseksjonssameige. Kommunane må i samarbeid med Husbanken og UDI syte for god informasjon om bustadmarknaden, finansieringsordningar og spesielle butilbod til flyktningar. Dei som treng hjelp for å kunne fungere i sitt eige bumiljø, må få det.

Det kan vere grunn til å vurdere bruken av løysingar som inneber at flyktningar må dele kjøkken og opphaldsrom i ein periode, eller som inneber ein redusert standard. Dette har vore gjort for til dømes unge. Bustaden må ikkje alltid liggje nær eit senter, sjølv om det både er praktisk og ønskjeleg sett frå flyktningen si side.

Betre finansieringsordningar i Husbanken

Regjeringa ønskjer å styrkje innsatsen for busetjing av flyktningar gjennom ei rad konkrete tiltak:

- Husbanken bør finansiere fleire utleigebustader og andre gode buløysingar mellom anna for flyktningar.
- Låneramma til Husbanken skal aukast og tilpassast utfordringane i pressområda. Det vil gi høgare låneutmåling og ein aksept for høgare kostnader. Innanfor lånerammene skal busetjing av flyktningar i kommunane givast høg prioritet.
- Kommunane skal kunne tilby fullfinansiering med etableringslån, og kunne lempe på kravet når det gjeld behovsprøving.
- Husbanken bør tilpasse rammene for bustadtilskot til det behovet kommunane har for å skaffe bustader for nykomne flyktningar. Ved ein auke i løyvinga for bustadtilskot bør regelverket praktiserast slik at den eigendelen kommunane må betale når dei skaffar utleigebustader til flyktningar, blir redusert. Ein reduksjon av den kommunale eigendelen vil gjere det meir attraktivt for kommunane å skaffe gjennomgangsbustader eller andre buløysingar som er tilpassa behovet i samband med busetjing.
- Grensene for buutgifter skal hevast, slik at bustønaden blir betre for van-

- skelegstilte barnefamiliar og andre i storbyane.
- Det skal stimulerast til vidare utarbeiding av kommunale handlingsplanar.
- Informasjon og konsulenthjelp til kommunar som treng det, skal styrkjast. Særleg skal Husbanken og UDI i samarbeid stå for slik informasjon og konsulenthjelp.

Nettverk for overføring av kompetanse

Mange kommunar ønskjer rådgiving og rettleiing i arbeidet med busetjing av flyktningar. Dette gjeld spesielt kommunar som skal busetje flyktningar for første gong, eller kommunar som har hatt eit opphald i busetjinga i nokre år. UDI har gjennom dei siste ti åra opparbeidd mykje kompetanse når det gjeld dette, men har i periodar med stort behov for busetjing vore nøydd til å prioritere arbeidet med å skaffe plassar i kommunane framfor å gi råd og rettleiing.

Også mange enkeltpersonar og kommunar, og ein del forskingsmiljø, har etter kvart opparbeidd seg mykje verdifull kunnskap om korleis ein skal få til ei god busetjing av flyktningar i kommunane. Det er viktig å sikre at denne kunnskapen blir overført til kommunar som har lite erfaring med å busetje flyktningar, og til kommunar som skal busetje flyktningar for første gong.

Regjeringa vil derfor foreslå at tilbodet til kommunane om rådgiving og rettleiing i lokalt busetjings- og integreringsarbeid blir utvida med eit nettverk. Nettverket kan bestå av fagpersonar med ulike yrkesbakgrunn og med erfaring og kompetanse som spenner over eit breitt spekter, og som kan gi råd og rettleiing til flyktningarbeidarar, kommuneadministrasjonen og andre i kommunane. UDI vil bygge opp og administrere nettverket, som i første omgang vil bli oppretta for ein periode på to år. UDI vil òg, i samarbeid med andre fagstyresmakter, vurdere andre måtar å styrkje staten sitt tilbod om rådgiving og rettleiing til kommunane på.

7 Kvalifisering og arbeid

7.1 Hovudprinsipp og mål

Det er eit overordna mål at alle, utan omsyn til bakgrunn, skal ha like høve, rettar og plikter til å delta i samfunnet og bruke sine ressursar. Det er vidare eit mål at nykomne flyktningar, så raskt råd er skal bli sjølvhjelppte, både økonomisk og i forhold til det å delta og fungere i samfunnet på lik linje med befolkninga elles.

Både utdanning og arbeid er viktige verkemiddel for å oppnå gode levekår i Noreg, samstundes som det gir den enkelte sjølvrespekt og sosial forankring i samfunnet. Målet om arbeid for alle gjeld sjølvsagt for flyktningar òg. At nykomne flyktningar raskt kjem i arbeid, har også stor verdi for samfunnet generelt. Gode norskkunnskapar vil oftast vere ein føresetnad for å kunne delta aktivt i samfunnet generelt og på arbeidsmarknaden spesielt. Nykomne flyktningar, er ei lite einsarta gruppe med omsyn til alder, bakgrunn, utdanningsnivå og framtidsplanar. Det er derfor nødvendig å tilpasse tilbodet om kvalifisering til dei behova den enkelte måtte ha. For personar med kollektivt vern kan det vere aktuelt å leggje til rette for kvalifiseringstiltak som både er til nytte under opphaldet i Noreg og ved ei framtidig tilbakevending til heimlandet.

For å sikre nykomne flyktningar eit heilskapleg tilbod er det nødvendig med eit godt samarbeid mellom dei ulike instansane som er involverte i arbeidet. Kvalifiseringa skal vere prega av kontinuitet, god planlegging og god informasjonsflyt.

7.1.1 Fordeling av ansvar og oppgåver

Utgangspunktet er at generelle ordningar og tiltak skal gjelde for alle som er busette i landet, utan omsyn til bakgrunn. Det inneber at den fagstyresmakta og det forvaltningsnivået som har ansvaret på eit tenestemråde, også har ansvaret for å tilpasse tenestene og tilbodet til nykomne. Både stat og kommune har ansvar og oppgåver når det gjeld kvalifisering. Kommunen har ansvaret for grunnskoleopplæring for barn og vaksne, og for undervisning i norsk med samfunnskunnskap for vaksne. Fylkeskommunane har ansvaret for den vidaregåande opplæringa. Staten har ansvaret for høgare utdanning og for arbeidsmarknadstiltak og formidling i regi av arbeidsmarknadsetaten.

Kommunane har eit særskilt ansvar for å leggje forholda til rette slik at flyktningar kan delta i samfunnet på lik linje med befolkninga elles. Staten har på si side eit ansvar for å finansiere dei gjennomsnittlege utgiftene kommunane har dei fem første åra ved busetjing av flyktningar. Stor grad av kommunal handlefridom og kommunalt sjølvstyre er grunnleggjande prinsipp som gjeld i arbeidet med å leggje kvalifiseringa til rette for nykomne. Med unntak av norskopplæring med samfunnskunnskap har ikkje styresmaktene tidlegare gitt retningslinjer med omsyn til kva for element kvalifiseringa bør innehalde.

7.2 Utviklinga dei siste åra

7.2.1 Situasjonen i dag

Situasjonen i dag viser at vi er langt frå å nå målet om at flyktningar så raskt som råd skal bli sjølvhjelpete. Statistikk viser at flyktningar har lågare inntekter enn folk flest, at dei er overrepresenterte blant mottakarar av sosialstønad, og at arbeidsløysa er høgare blant flyktningar enn blant befolkninga elles i Noreg.

Tal frå Statistisk sentralbyrå viser at det per 31.08.2000 var ei registrert arbeidsløyse blant ikkje-vestlege innvandrarakar på om lag 6,8 pst., mot 2,1 pst. i befolkninga totalt.³⁾ Arbeidsløysa blant flyktningar er høgare enn blant innvandrarakar generelt. Butid i landet påverkar tilknyttinga til arbeidslivet. I 1998 var arbeidstakarprosenten blant innvandrarakar med mindre enn fire års butid 42 pst., medan han var 51 pst. for dei med mellom fire og seks års butid. Det tilsvarande talet var 55 pst. for innvandrarakar med meir enn seks års butid i landet. Til samanlikning var arbeidstakardelen om lag 60 pst. for heile befolkninga. Sjå elles St. meld. nr. 50 (1998–99) *Utjamningsmeldinga* for ein nærmare omtale av levrekåra til innvandrarakar.

Årsakene til at flyktningar har større problem på arbeidsmarknaden enn folk elles, er samansette. Kort butid i landet, mangelfulle kunnskapar i norsk, manglande eller ikkje etterspurd kompetanse/utdanning og manglande erfaring frå og kunnskap om norsk arbeidsliv er viktige faktorar i denne samanhengen. I tillegg har mange vanskar med å få godkjent utanlandsk utdanning. Mange flyktningar blir truleg og diskriminerte på arbeidsmarknaden. Fokus i dette kapittelet vil vere på tilbodet om grunnleggjande kvalifisering for nykomne flyktningar. Vi vil vise til St. meld. nr. 17 (1996–97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* for ein nærmare omtale av diskriminering.

7.2.2 Grunnleggjande kvalifisering

Med grunnleggjande kvalifisering forstår vi i denne samanhengen tileigning av informasjon og kunnskap som gjer nykomne flyktningar i stand til å delta i samfunnslivet og fungere i ordinært arbeid, eller i stand til å nytte seg av det ordinære utdannings- og kvalifiseringssystemet.

Tilbodet om grunnleggjande kvalifisering for nykomne har vore i utvikling sidan tidleg i 1970-åra. Viktige endringar på dette feltet har mellom anna vore endringar med omsyn til omfanget av norskopplæringa og kven som skal få eit slik tilbod.

Norsk med samfunnskunnskap

Frå 01.01.98 blei norskopplæringa – *norsk med samfunnskunnskap for vaksne innvandrarakar*– lagd om frå ein undervisningsmodell basert på timetal til ein modell basert på nivå. Den nye modellen inneber at vaksne skal kunne få opplæring heilt til dei når eit fastsett nivå av språkkunnskap som ein reknar med er nødvendig for vidare utdanning og arbeid. Det er likevel fastsett ei maksimal timeramme på 3000 timar for dei som har liten eller ingen skolebakgrunn, og på 850 timar for dei som har ein skolebakgrunn tilnærma norsk grunnsko-

³⁾ Tala er prosent av personar i alt 16–74 år

lenivå. Fram til omlegginga kunne innvandrarar få opptil 500 timar, medan flyktningar kunne få 250 timar i tillegg ved behov. I dag skil ein ikkje lenger mellom flyktningar og innvandrarar når det gjeld tilbod om norskopplæring. Opplæringa skal starte så snart som råd, og ikkje seinare enn tre månader etter at dei har kome til landet (jf. Innst. S. nr. 225 (1996–97). Også asylsøkjarar får norskopplæring.

Opplæringa i norsk skal skje i samsvar med *Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for vaksne innvandrarar* med verknad frå skoleåret 1998/99. Denne planen byggjer på at deltakarane i opplæringa kan ha særskilte bakgrunn, det blir lagt vekt på eigenaktivitet, og arbeidsmåttane skal kunne varieres. Delar av opplæringa kan òg knytast til ein arbeidsplass. Opplæringa skal vere delt i to hovudløp: eit for personar med tidlegare skolebakgrunn (løp A-850 timar) og eit for personar utan slik bakgrunn (løp B-3000 timar). Begge løpa er inndelte i modular.

Samfunnskunnskap er i dag ein integrert del av norskopplæringa. Samla skal undervisninga i samfunnskunnskap dekkje tema som norsk historie, kultur, familie- og samfunnsliv.

Det er ein føresetnad at alle som har gjennomgått den grunnleggjande opplæringa, skal gå opp til ei språkprøve. Språkprøva avsluttar den grunnleggjande statsfinansierte norskopplæringa, og deltakarane kan gjennom denne prøva dokumentere om dei har nådd eit tilfredsstillande nivå i norsk språk. Prøva er endra etter omlegging til nivå. Tidlegare brukte ein poeng for å fastsetje nivået. No blir deltakarane vurderte med bestått og ikkje bestått. Det er både ei skriftleg og ei munnleg prøve, og deltakarane på A-løpet, det vil seie dei som får 850 timar, må ha bestått begge prøvene for å få eit fullgodt prøvebevis. Deltakarar på løp B, det vil seie dei som får tilbod om opptil 3000 timar, kan gå opp til berre munnleg prøve. Dei kan seinare gå opp til skriftleg prøve.

Etter omlegginga til nivåbasert norskopplæring blir deltakarane verande lenger i undervisninga, og ein kan derfor ikkje utan vidare samanlikne talet på deltakarar og talet på dei som tek språkprøva. Det ser likevel ut til at færre tek språkprøva no enn tidlegare. Ei kartlegging vil syne om det er rett.

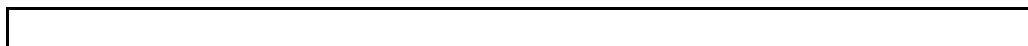
I 1999 blei den nye språkprøva brukt ved dei siste prøvene. Resultata frå prøvene synte at 51 pst. fekk bestått på heile prøva, 17,5 pst. fekk bestått i munnleg, medan 7,5 pst. greidde berre den skriftlege delen. 24 pst. gjekk opp til prøva utan å bestå.

Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet gir ikkje faste reglar for gruppestorleik eller timetal per veke, men overlèt til kommunen/kursarrangøren å vurdere dette ut frå behova til kvar enkelt deltakar.

Det blir ikkje stilt formelle krav til kompetansen til lærarane som skal undervise i norsk med samfunnskunnskap, men Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet har gitt rettleiande normer om lærarkompetanse.

Staten yter tilskot etter fastsette satsar for undervisnings- og deltakartimar som er gjennomførte i norsk med samfunnskunnskap for vaksne (jf. kap. 11.4.3 for ein nærmare omtale av tilskotet).

Erfaringar



Boks 7.1 Forsking om norsk med samfunnskunnskap for vaksne

Norsk Voksenpedagogisk Institutt (NVI) gjennomfører eit treårig forskings- og utviklingsprogram om norskopplæring for vaksne innvandrarakar. Utgangspunktet for arbeidet er omlegginga til ein nivåbasert undervisningsmodell i undervisninga i norsk med samfunnskunnskap for vaksne innvandrarakar. Målet er å betre kunnskapen om opplæringa og kva faktorar som påverkar ho, formidle eksisterande kunnskap og utvikle og konsolidere forskingsmiljøet.

Forprosjektet viste at det manglar kunnskap om kvaliteten på opplæringa. Vidare viste det at det er eit stort behov for betre statistikk og for forskning og pedagogisk utviklingsarbeid med sikte på å utvikle og dokumentere metodar for god språkopplæring. To av dei fire delrapportane som inngår i prosjektet, er ferdige.¹⁾ Forskarane er kritiske til utforminga av tilskotsordninga til norskopplæring for vaksne og understrekar òg at tilskotet ikkje dekkjer dei utgiftene kommunane har. Slik situasjonen er i dag, er det mange mål som ikkje blir oppfylte, pedagogisk utviklingsarbeid må liggje, og skoleleiarar må prioritere innanfor gamle rammer. Rapportane konkluderer med at det er eit stort behov for å leggje om den eksisterande tilskotsordninga. Dei ser det òg som viktig å rydde opp i reglementet for fråvære og registrering av deltakarakar. Forskarane meiner at ei lovfesting av rett til norskopplæring vil heve statusen til norskopplæringa og gi denne opplæringa betre økonomiske, kvalitative og pedagogiske vilkår. I tillegg blir det understreka at norskopplæringa i dag er meir å oppfatte som grunnopplæring enn som ordinær kursverksemd. Vidare viser rapportane at aktiviteten når det gjeld pedagogisk utviklingsarbeid er særskilleg i ulike fylke, i ulike kommunar og på ulike opplæringsstader. Dei prosjekta som finst, dreier seg i stor grad om å utvikle metodar, system eller materiell som gjeld tiltak for kvinner eller norskopplæring kombinert med arbeidspraksis for grupper med liten skolegang. Det blir peika på at det kunne gitt raskare resultat å satse på nye tiltak for dei med eit høgare utdanningsnivå.

¹⁾ Steen-Olsen, Tove (2000): *Ressurser og vilkår innen norskopplæring for vaksne innvandrere*. Trondheim: NVI.

Norberg, Perly Folstad (2000): *Pedagogisk utviklingsarbeid innenfor norsk med samfunnskunnskap for vaksne innvandrere*. Trondheim: NVI.

Ei viktig erkjenning har vore at den tradisjonelle norskopplæringa med klasseromsundervisning i mange tilfelle ikkje er tilstrekkeleg for dei flyktningane som skal ut på arbeidsmarknaden. FLY-prosjektet (1992–94), eit treårig utviklingsprosjekt for kommunalt flyktningarbeid som omfatta 28 kommunar, viste mellom anna dette.

Ein del norske kommunar utvikla i 1990-åra heildags kvalifiseringsprogram for nykomne. Døme på tiltak og verkemiddel som er framheva som spesielt nyttige, er karriereplanlegging, tilpassa norskopplæring, kombinerte kurs med norsk og arbeidstiltak og skreddarsydde kurs ut frå behova til den enkelte. Erfaring viser likevel at det er stor variasjon i tilbodet om kvalifisering i kommunane. Det er variasjon når det gjeld tilbod om tilpassa norskopplæring, heildags kvalifiseringsprogram, grunnskole for vaksne og individuelle handlingsplanar, og også når det gjeld når og på kva måte arbeidsmarknadse-

taten går inn med tiltak. Ettersom det er stor variasjon blant dei nykomne med omsyn til bakgrunn, utdanning osv., er det nødvendig med eit differensiert tilbod. Det er likevel grunn til å tru at den store variasjonen i kvalifiseringstilbodet også heng saman med at det er svært ulik kvalitet på kvalifiseringstilboda.

Undersøkingar viser òg at timetalet per veke varierer frå kommune til kommune. Eit lågt timetal inneber at det tek lang tid før deltakarane når eit tilfredsstillande nivå. Tilgang på lokale og kvalifiserte lærarar, økonomien til kommunane og kommunikasjonstilhøve påverkar omfanget. Timetalet kan òg vere ei tilpassing til behova til deltakarane med omsyn til arbeid og omsorgsplikter.

Det finst inga oversikt over kompetansen til lærarane, men ein veit at ein del lærarar ikkje har godkjend utdanning. Statens ressurs- og vaksenopplæringssenter har arrangert opplæringskurs for lærarar der ein har gått igjennom den nye opplæringsplanen. Om lag 170 deltakarar blei skolerte til å halde kurs for andre lærarar.

Kommunane set saman gruppene slik dei finn det nyttig og mogleg. Erfaring viser at det er lettare for kommunar med mange deltakarar å leggje til rette for homogene grupper i undervisninga, enn for kommunar der det er få deltakarar. I kommunar med få deltakarar blir gruppene gjennomgåande meir samansette, men til gjengjeld er det stort sett færre deltakarar per gruppe. Det varierer òg kor raskt kommunane kan kome i gang med eit undervisningstilbod; det er mellom anna avhengig av etterspørselen etter eit slikt tilbod. I kommunar med få nykomne lyt ein gjerne vente til ein har ei stor nok gruppe før ein kan opprette eit undervisningstilbod. I store kommunar, som til dømes Oslo, har det vore ei ventetid på opptil tre månader for å kunne begynne med norskopplæring. Årsaka er at pågangen har vore så stor.

Erfaring viser òg at det gjennom 1990-åra har vore mangel på heilskap i det grunnleggjande kvalifiseringstilbodet for nykomne flyktningar. Dels kan årsaka vere at mange ulike etatar har hatt ansvar for kvalifisering, og at det dermed har vore ei utfordring å samordne dei ulike verkemidla som finst. Dels kan årsaka vere ulik prioritering i kommunane. I ein rapport frå SINTEF IFIM om samarbeid om kvalifisering for flyktningar og innvandrarar frå 1999, blir det peika på at det er stor variasjon mellom kommunane når det gjeld samarbeid om kvalifisering på tvers av sektorgrenser.⁴⁾ Ansvarsforholda mellom kommunen og arbeidsmarknadsetaten blir til dels opplevde som uklare.

Når det er behov for å nytte arbeidsmarknadstiltak før formidling til arbeid, skal arbeidsmarknadsetaten inn etter at dei nykomne har nådd eit visst språkleg kompetansenivå. Medan kommunane nyttar praksisplass som ledd i språkleg og sosial utvikling, nyttar arbeidsmarknadsetaten praksisplass som ledd i arbeidstrening. Innhald og krav vil såleis variere noko. I dag er arbeidsmarknadsetaten i varierende grad i gang med tiltak for nykomne, mellom anna avgrensa av omfanget av tiltak. Korleis kommunen og arbeidsmarknadsetaten deler på ansvaret for den grunnleggjande kvalifiseringa, varierer òg frå kommune til kommune. Den mest vanlege forma for samarbeid mellom busetjingskommunen og arbeidsmarknadsetaten er at nykomne får praksis-

⁴⁾ Berg, Berit, Trine Annfelt og Camilla Vedi (1999): *Ny vev i gammel renning – Samarbeid om kvalifisering for flyktninger og innvandrere*. Trondheim: SINTEF IFIM.

plass i samband med arbeidsmarknadstiltaket, enten på heildagsbasis eller på halvdagsbasis, kombinert med opplæring i norsk med samfunnskunnskap. Nokre av dei aktuelle arbeidsmarknadstiltaka for nykomne er:

- Praksisplass med arbeidstrening, som inneber at deltakarane har arbeidsmarknadsrelatert arbeidspraksis på ein ordinær arbeidsplass. Opplegget varer som hovudregel i opptil seks månader. Deltakinga kan enten vere på halvdagsbasis i kombinasjon med kommunal norskopplæring, eller på heildagsbasis. Deltakarane tek imot kursstønad for den tida dei har praksisplass. Næringslivet si fadderordning i privat sektor er i hovudsak knytt til dette tiltaket og inneber tett oppfølging av ein fadder i tiltaksperioden.
- Arbeidsmarknadsopplæring (AMO), som i hovudsak er marknadsretta kurs som varer i kortare tid, blir òg nytta. Kursa kan vare i opptil ti månader. Visse kurs er spesielt tilpassa for flyktningar.
- IFF-kursa (Introduksjonsprogram for framandspråklege) er eit anna døme på korleis ein kan leggje til rette bruken av arbeidsmarknadstiltak for flyktningar som har nådd eit visst nivå i norsk språk. Kursa består vanlegvis av 15 veker med teori og 25 veker med praksis på ein arbeidsplass. Det blir arrangert IFF-kurs i eigne senter i Oslo, Bergen, Trondheim og Kristiansand.

7.2.3 Grunnleggjande kvalifisering for dei som kjem raskt i arbeid

Ein del nykomne flyktningar vil raskt kunne kome i ordinært arbeid. Særleg gjeld det i periodar med stor etterspørsel etter arbeidskraft.

Forsking viser at det har mykje å seie at flyktningar raskt kjem inn på arbeidsmarknaden. Erfaringar frå andre land peikar òg i retning av at det kan vere tenleg at flyktningar raskt kjem i ordinært arbeid. I rapporten *Virker tvang?* frå Forskningsstiftelsen FAFO frå 1997 blir det vist til erfaringar frå mellom anna USA, der flyktningar blir oppmoda om å ta seg jobbar på eit lågare nivå enn dei jobbane dei hadde i heimlandet.⁵⁾ Dette fordi erfaringar viser at flyktningar som raskt kjem i arbeid, har lettare for å bli verande sjølvhjelpete på sikt. Det blir formidla ei sterk tru på sosial mobilitet og understreka at flyktningane vil avansere etter kvart som språkkunnskapane blir betre.

For somme vil tidleg innpass på den ordinære arbeidsmarknaden kunne føre til at det blir vanskeleg å delta i kvalifiseringstiltak. Det kan føre til at utviklinga i norskkunnskapane stoppar opp. I verste fall kan det igjen føre til at ein står i fare for å misse jobben ved omstillingar, innskrenkingar o.l.

Det er altså to omsyn som bør sjåast i samanheng: på den eine sida behovet for kvalifisering, på den andre sida omsynet til raskt å få innpass på arbeidsmarknaden. Utfordringa er å kombinere desse omsyna på best mogleg måte.

7.2.4 Grunnleggjande kvalifisering for særskilde grupper

Motivasjonen for å delta i grunnleggjande kvalifisering vil variere med forhold som tidsperspektivet på opphaldet i Noreg, sosial bakgrunn, utdanning, alder, alternative inntektskjelder, omsorgsoppgåver og helsetilstand. Kommunane

⁵⁾ Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Pettersen (1997): *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Oslo: Fafo-rapport 234.

rapporterer om at kvalifiseringstiltaka ikkje fungerer for alle grupper, og at det er særlege utfordringar knytte til visse grupper (jf. UDI sin rapport for 1998 frå møte med kommunar/bydelar og frå møte med innvandrarepresentantar: *Deltakelse eller utestengning?*).

Kvinner

Flyktningkvinner er ei lite einsarta gruppe. Når kommunane rapporterer om manglande deltaking i kvalifiseringstilbod blant kvinner, gjeld dette først og fremst kvinner med små barn og kvinner med svak skolebakgrunn. Grunnleggjande kvalifisering er viktig for kvinner for at dei skal kunne delta aktivt på ulike samfunnsarenaer, og særleg på arbeidsmarknaden. Kvinner har ofte hovudansvaret for dagleglivet i familien, og for å oppdra og rettleie barna i ein ny situasjon. Å delta i grunnleggjande kvalifisering vil vere viktig for å kunne følgje opp barna i eit nytt land. Det vil òg vere viktig med omsyn til å kunne opprette eit sosialt nettverk i Noreg.

Mange kommunar erfarer at det er vanskeleg å få småbarnsmødrer til å delta i kvalifiseringstilbod. Ein viktig føresetnad for at dei skal kunne delta i kvalifiseringstilboda, er at det blir lagt til rette for ordningar for tilsyn med barn. Ein del kommunar har derfor eit tilbod til småbarnsmødrer om barnepass (mødregupper med barnepass, undervisning der barn kan takast med i klasserommet, eller ulike tilbod om barnehageplass). I fleire kommunar er likevel tilsyn med barn ei utfordring som må løysast for at ein skal kunne gi eit godt tilbod. Det er òg slik at ein del kvinner ønskjer å vere heime med barna medan dei er små. Innføringa av kontantstønad har forsterka slike ønske. Fleire undervisningsstader rapporterer om at kvinner sluttar av økonomiske årsaker når dei finn ut at det å vere heime med barn gir ein økonomisk gevinst.

Omsorg for eldre og sjuke familiemedlemmer kan også gjere det vanskeleg for ein del kvinner å delta i kvalifisering. Tilbod om heimehjelp, heimesjukepleie og avlastingsplass i sjukeheim kan vere aktuelt. Mange er ikkje vante med å ta imot offentlege omsorgstenester, og tilrettelegging er nødvendig.

Ein del kommunar har lagt undervisninga i norsk med samfunnskunnskap spesielt til rette for kvinner som har svak skolebakgrunn frå heimlandet. Dette er ofte skjerma opplegg for kvinner, anten med tradisjonelle språkkurs nokre timar i veka eller i kombinasjon med sykurs, matlagingskurs, dansekurs o.l. For somme kvinner kan slike kurs vere viktige ved at dei her får treffe andre kvinner og ha aktivitetar saman som dei kan meistre. For andre kvinner, som har som mål å kome i arbeid, vil slike kurs vere til lita nytte, ettersom dei i liten grad kvalifiserer dei for arbeidsmarknaden. Stadig fleire kvinner ønskjer seg jobb i Noreg, og ønskjer såleis å delta i tiltak retta mot arbeidsmarknaden.

I dei større byane er det ofte lagt til rette for eigne norskkurs for kvinner i nærmiljøet. Målgruppa for denne undervisninga er ofte kvinner med små barn, kvinner med svak skolebakgrunn frå heimlandet og kvinner som av ulike grunnar ønskjer å følgje undervisning berre for kvinner. Erfaringar frå Oslo viser at behovet for denne typen undervisning er stort.

Det eksisterer lite forskning om situasjonen til kvinner i forhold til arbeids- og utdanningsmarknaden. Det treårige forskingsprosjektet ved Norsk voksenalderpedagogisk forskningsinstitutt vil derfor mellom anna også ha eit fokus på opplæringsstiltak og opplæringsbehov for kvinner (jf. boks 7.1).

Personar med fysiske eller psykiske problem

Vi har i dag ikkje god nok kunnskap om samanhengen mellom deltaking i kvalifiseringstilbod og helse. Erfaringar frå kommunane tyder på at mange flyktningar slit med søvn- og konsentrasjonsproblem som følgje av det dei har vore igjennom før dei kom til Noreg, eller som følgje av situasjonen i eksil. Det er viktig å vere merksam på dette, og tilpasse kvalifiseringstilbodet til deira behov. Ofte vil det òg vere behov for å trekkje inn eit helsetilbod som ein del av det heilskaplege tilbodet. Ein del nykomne flyktningar har så dårleg helse at dei ikkje kan delta i eit omfattande kvalifiseringsprogram. For andre vil det å vere passiv og ikkje delta i kvalifiseringstilbod berre forsterke eventuelle helseproblem. Deltaking i kvalifisering eller arbeidsliv medverkar i tillegg til at den enkelte får eit nettverk og sosiale kontaktar, noko som igjen kan førebyggje helseproblem. For mange flyktningar vil det å vere i jobb og kunne forsyte seg sjølve vere det viktigaste tiltaket for å førebyggje eventuelle helseproblem.

Eldre

Eldre flyktningar har ofte vanskar med å lære seg eit nytt språk, og får derfor problem med å kome i kontakt med nordmenn. Dei kjem sjeldan aleine til Noreg og er avhengige av hjelp frå familien og andre som snakkar same språk.

For mange eldre er det lite realistisk at dei skal kome ut i ordinært arbeidsliv. Grunnleggjande kvalifisering for denne gruppa vil likevel kunne vere av stor verdi, med tanke på at dei kan lære norsk daglegspråk. Deltaking i grunnleggjande kvalifisering kan også få dei ut av ein eventuell isolasjon og gi dei eit større sosialt nettverk i Noreg.

Personar med mellombels vern

Personar med mellombels vern har eit anna perspektiv på opphaldet i Noreg, og kan ha ei anna motivering for å delta i grunnleggjande kvalifisering, enn dei som skal bli verande her i landet. For desse personane bør ein individuell plan for kvalifisering ta omsyn til kva som kan vere nyttige kvalifikasjonar ved tilbakevending til heimlandet. Døme på kvalifiseringstiltak som kan vere nyttige ved tilbakevending, er mellom anna opplæring i engelsk og datakunnskap. Både i Bosnia-Hercegovina og i Kosovo har det vore etterspørsel etter slik kompetanse i arbeidet med å skape fred og stabile samfunnsforhold, og i samband med gjenoppbygging.

7.2.5 Godkjenning av utdanning frå heimlandet

Den kompetansen som flyktningar har med seg til Noreg i form av utdanning og yrkeserfaring, er verdifull for norsk arbeidsliv og samfunnsliv. Desse ressursane greier ikkje det norske samfunnet å nytte fullt ut i dag. I St. meld. nr. 17 (1996–97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* er det ein nærmare omtale av ordningane for godkjenning av utdanning frå utlandet. Ved behandlinga av meldinga vedtok Stortinget at det skulle setjast i gang ei praktisk dokumentasjonsordning – yrkesprøving – for å forenkle vurderinga av fagutdanning frå utlandet.

Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet utformar no forskrifter om yrkesprøving. Forskriftene vil bli samordna med forskriftene om dokumentasjon og verdsetjing av realkompetanse hos vaksne, jf. St. meld. nr. 42

(1997–98) *Kompetansereformen*. Hovudvekta vil liggje på å vurdere kompetanse i høve til læreplanar i vidaregåande opplæring, og det vil bli gitt rettleiing om korleis ein eventuelt kan komplettere utdanninga. Det vil bli skriva ut dokumentasjon som skal vere gyldig nasjonalt både for utdanning og arbeidsliv. Fylkeskommunen har ansvaret for yrkesprøvinga, og Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet vil setje i verk kompetanseutviklingstiltak for personell som skal stå for den praktiske yrkesprøvinga.

For å vinne praktisk erfaring med ordninga har Oslo kommune og Oppland fylkeskommune sett i gang prosjekt med yrkesprøving. Desse prosjekta inngår som ein del av realkompetanseprosjektet. Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet har finansiert utviklinga av ein database og evalueringa av det treårige prosjektet som Oslo kommune har sett i gang. Databasen skal innehalde resultat frå yrkesprøving og informasjon om utdanning frå andre land, og skal kunne nyttast av heile landet ved yrkesprøving av den praktiske og teoretiske realkompetansen hos flyktningar.

Forsking viser at det er ein del manglar ved det noverande systemet for godkjenning av utdanning frå utlandet. SINTEF IFIM si evaluering av *Handlingsplan for bedre bruk av innvandreres kompetanse* viser at det er mangel på informasjon om korleis systemet for vurdering/godkjenning av utdanning frå utlandet fungerer.⁶⁾ Det er mange instansar som er involverte ved praktiseringa av godkjenningsordningane, og det vil ofte vere krevjande for den enkelte å finne fram til den rette instansen. Evalueringa viser òg at fleire kommunar ikkje har system for rettleiing eller tilstrekkeleg kunnskap om korleis ein går fram for å søkje om godkjenning av utdanning. Mange søkjarar greier ikkje å skaffe fram nødvendig dokumentasjon slik at søknaden kan bli behandla av godkjenningssystemet. I tillegg blir det peika på at innvandrarar har problem med å få suppleringskurs for å komplettere utdanning frå heimlandet.

Noreg har slutta seg til UNESCO/Europarådet sin konvensjon om godkjenning av kvalifikasjonar når det gjeld høgare utdanning i Europaregionen, Lisboa-konvensjonen. Konvensjonen gir retningslinjer for korleis saker som gjeld godkjenning av utdanning frå utlandet, skal behandlast. Universitet og høgskolar er no pålagde å informere om kva slags tiltak søkjarar kan setje i verk, og kva slag tilleggsutdanning dei kan ta, for at utdanninga skal bli godkjend på eit seinare tidspunkt. Behandlingstida etter at all relevant dokumentasjon er innhenta, skal ikkje overskride fire månader. Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet har informert alle universitet og høgskolar om at denne fristen skal haldast.

For å betre informasjonen om godkjenning av høgare utanlandsk utdanning skal det etablerast ein nasjonal database for dette. Databasen skal medverke til å kvalitetssikre og effektivisere arbeidet med godkjenning av utdanning frå utlandet. Basen vil òg medverke til meir opne prosedyrar og einskaplege kriterium i godkjenningsarbeidet. Databasen vil innehalde grundig informasjon om korleis ein går fram for å søkje om godkjenning. Denne informa-

⁶⁾ Håpnes, Tove, Anne Iversen og Berit Berg (1999): *Mellom planoptimisme og hverdagsrealisme – Evaluering av Handlingsplan for bedre bruk av innvandrernes kompetanse*. Trondheim: SINTEF IFIM.

sjonen vil bli tilgjengeleg over Internett. Databasen skal etter planen vere operativ frå sommaren 2001.

I samband med omorganiseringa av Informasjonssenteret for internasjonal utdanning ved Universitetet i Oslo (NAIC), som no er ein del av Norgesnettrådet, er det blitt gjennomført ei evaluering og ein gjennomgang av arbeidsrutinane for godkjenningsarbeidet. NAIC melder no at behandlingstida for godkjenningssaker har gått dramatisk ned. Med ein godkjenningssdatabase på plass skal krava i Lisboakonvensjonen til maksimal saksbehandlingstid realiserast. Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet vil vidareføre innsatsen for å forbetre ordningane med godkjenning av akademisk og yrkesfagleg utdanning, og arbeide for å forenkle prosedyrane for godkjenning av utanlandsk yrkesutdanning på vidaregåande opplæringsnivå.

7.2.6 Utgreiingar og forsøk

Arbeidet til ei tverrdepartemental arbeidsgruppe

Som oppfølging av St. meld. 17 (1996–97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* blei det våren 1998 sett ned ei tverrdepartemental arbeidsgruppe som fekk i oppdrag å vurdere korleis kvalifiseringa av nykomne innvandrarakunne bli betre. Arbeidsgruppa har avgitt to rapportar:

I den første rapporten *Introduksjonsstønad. Et alternativ til sosialhjelp for nyankomne innvandrere* frå januar 1999, fremmar arbeidsgruppa forslag om å innføre ei ny stønadsordning for nykomne innvandrarak. Nykomne med behov for kvalifisering, vil då ved busetjing i ein kommune ha eit reelt alternativ til sosialstønad. Stønaden kan utbetalast av kommunen som økonomisk godtgjersle for deltaking i eit avtalt kvalifiseringsopplegg. Hausten 1999 blei det sett ned eit eige utval som skal greie ut om, og lage utkast til, lovgiving om stønad til nykomne innvandrarak. Arbeidet skal vere ferdig våren 2001 (jf. elles St. meld. 50 (1998–99) *Utjamningsmeldinga* og Innst. S. nr. 222 (1999–2000), der forslaget fekk tilslutning frå Stortinget).

I den andre rapporten *Grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere* frå mars 2000, legg arbeidsgruppa fram forslag om rammer for eit introduksjonsprogram for nykomne innvandrarak. I tillegg klargjer rapporten ansvarsforhold, fordeling av oppgåver og samarbeidsforhold mellom dei involverte aktørane i eit introduksjonsprogram.

Forsøksprosjekt

Våren 1998 blei det fremma eit forslag i Stortinget om tiltak for å vri inntekta for nykomne, over frå passiv sosialstønad til aktive tiltak med sikte på å få personar i denne gruppa raskare i arbeid eller utdanning, jf. Dokument nr. 8:87 (1997–98). Bakgrunnen for forslaget var otte for at mange skulle bli avhengige av sosialstønad i lang tid.

I 1998–1999 blei det sett i gang forsøksprosjekt i til saman 16 kommunar over heile landet. Siktemålet med prosjekta er å utvikle gode introduksjonsprogram for nykomne og prøve ut ordningar som kan vere eit alternativ til sosialstønad. Prosjekta, som etter planen skal avsluttast i 2001, blir evaluerte av Forskningsstiftelsen FAFO. I tillegg blir prosjekta tett oppfølge av UDI

gjennom nettverkssamlingar, besøk i kommunane og ein eigen informasjonsbulletin.

Årsrapportane syner at kommunane i dag tilbyr eit kvalitativt betre tilbod om grunnleggjande kvalifisering for nykomne enn den gongen prosjektet blei sett i gang. Forsøksprosjekta viser mange døme på gode metodar, samarbeid, nytenking, utvikling av samarbeidsrutinar og utarbeiding av kvalifiseringsplanar. Gjennom tettare samarbeid og koordinering av ressursar har fleire kommunar lykkast med å gi eit meir heilskapleg tilbod om kvalifisering enn før prosjektet starta.

Ein del av forsøksprosjekta ber preg av å vere enkeltståande og tidsavgrensa prosjekt, men fleirtalet av kommunane nyttar høvet til å leggje om kvalifiseringstilbodet til nykomne til ei meir permanent kommunal ordning. Utvikling av gode rutinar for samarbeid er framleis ei stor utfordring for mange. Forsøksprosjekta viser at for lågt timetal i tilbod om norskundervisning er eit problem, og at det er behov for nye metodar og verktøy i opplæringa i samfunnskunnskap. Dei 16 prosjektkommunane har i liten grad synleggjort det potensialet som ligg i interkommunalt samarbeid og samarbeid mellom bydelar.

Det er store skilnader mellom forsøkskommunane med omsyn til når arbeidsmarknadsetaten går inn med tiltak og hjelp til formidling. Erfaringar så langt stadfestar at introduksjonsprogram bør setjast i gang så raskt som mogleg etter busetjing i ein kommune. Det er ei utfordring for mange av kommunane å utarbeide gode individuelle kvalifiseringsplanar. Det viser seg òg at det er særleg vanskeleg for kommunane å leggje til rette heildagsprogram for særskilde grupper, så som småbarnsmødrer, eldre og analfabetar.

Auken i talet på nykomne flyktningar i 1999 og 2000 har forsterka behovet for kompetanseutvikling. Hausten 2000 har UDI derfor sett i gang ti nye forsøksprosjekt om kvalifisering for nykomne, i tillegg til dei 16 som allereie er i gang.

7.3 Utfordringar og tiltak

7.3.1 Behovet for eit heilskapleg tilbod om kvalifisering

Det har vore ei utfordring å nå målet om at flyktningar så raskt som råd skal bli sjølvhjelpete, både økonomisk og i høve til det å delta og fungere i samfunnet på lik linje med befolkninga elles. Tilbod om grunnleggjande kvalifisering for nykomne flyktningar er viktig for at dei skal kunne delta i samfunnet på lik linje med befolkninga elles. Visse særtiltak kan vere nødvendige for å nå desse måla.

Etter Regjeringa si vurdering er det behov for å styrkje tilbodet om kvalifisering for nykomne flyktningar. Etter at dei er busette i ein kommune, bør dei snarast mogleg få tilbod om eit introduksjonsprogram. Introduksjonsprogrammet skal vere eit heilskapleg tilbod om grunnleggjande kvalifisering innanfor ein avgrensa tidsperiode.

Det er behov for å klargjere målsetjingar, omgrep, verkemiddel osv. Vidare er det behov for å avklare ansvarsforhold og samarbeidsforhold mellom dei aktørane som er involverte i kvalifiseringstilbodet for nykomne. Regjeringa vil derfor kome med forslag til dette i denne meldinga.

7.3.2 Rammer for eit introduksjonsprogram

7.3.2.1 Målsetjing

Målet med introduksjonsprogrammet er å leggje til rette for at nykomne flyktingar skal kunne:

- delta aktivt i samfunnslivet
- fungere i ordinært arbeid eller nytte det ordinære utdannings- og kvalifiseringssystemet

Kvalifiseringstilbodet for nykomne flyktingar skal vere organisert på ein samordna måte, prega av god planlegging, kontinuitet og god informasjonsflyt. I tillegg er det behov for å utvikle målsetjingar for dei ulike elementa som inngår i introduksjonsprogrammet, og for kvar enkelt deltakar i programmet. Dei ulike fagstyresmaktene og kommunane bør setje opp eigne mål for verksemda si.

7.3.2.2 Målgrupper

Målgrupper for programmet vil i all hovudsak vere nykomne flyktingar som har behov for grunnleggjande kvalifisering. Med flyktingar meiner vi her både personar som har fått asyl, personar som har fått opphald på humanitært grunnlag, og personar som er sameinte med slike personar. Personar med mellombels vern som er busette i ein kommune, inngår òg i målgruppa.

Dei som blir sameinte med personar som har kome til Noreg som arbeidsinnvandrarar, vil òg kunne inngå i målgruppa dersom dei har behov for grunnleggjande kvalifisering.⁷⁾

Grunnleggjande kvalifisering vil òg vere av verdi for nykomne flyktingar som av ulike årsaker ikkje vil ha nokon sjanse til å kome i arbeid. Språkleg og kulturell kompetanse er ofte ein nødvendig føresetnad for å kunne delta aktivt i samfunnslivet. Det er derfor særleg viktig at kommunane legg til rette for tiltak for ulike grupper innanfor ramma av eit introduksjonsprogram.

For personar med helseproblem vil det å delta i eit introduksjonsprogram kunne redusere helseproblema. For mange vil det likevel vere heilt nødvendig med ei tett helseoppfølging undervegs dersom dei skal kunne gjennomføre programmet.

Regjeringa vil særleg understreke behovet for å leggje til rette tilbod om kvalifisering for kvinner. For at kvinner skal kunne delta i kvalifisering på lik linje med menn, er det nødvendig med gode ordningar for tilsyn med barn. For å nå flest mogleg bør kommunane også leggje til rette for at kvinner kan få opplæring i nærmiljøet.

Vi har i dag for lite kunnskap om kva forhold det er som verkar inn på høva for kvinner til å delta i kvalifisering. Kommunal- og regionaldepartementet vil derfor setje i gang forskning for å kartleggje kva som er til hinder for at kvinner kan delta i kvalifisering og arbeidsliv.

⁷⁾ Denne meldinga er avgrensa til asyl- og flyktingpolitikken i Noreg. Problemstillingar vedrørende kvalifiseringstilbod for personar som har innvandra til landet av andre årsaker er derfor ikkje tema. Regjeringa vil likevel oppmode kommunane til å gi andre innvandrarar same tilbod, dersom dei har behov for det.

7.3.2.3 Lengda på programmet

Nykomne flyktningar er ei lite einsarta gruppe, og dei har ulik bakgrunn når det gjeld utdanning og yrkeserfaring. For å kunne tilfredsstille behova til den enkelte må introduksjonsprogrammet vere fleksibelt når det gjeld lengda på programmet.

Somme vil kunne gjennomføre eit introduksjonsprogram i det første busetjingsåret. Det kan til dømes gjelde personar med høg utdanning som berre har behov for eit intensivt program eller personar som allereie i mottak har lært tilstrekkeleg norsk til å kunne delta i tiltak i regi av arbeidsmarknadsetaten. Andre vil først trenge alfabetisering, norskopplæring innanfor ei ramme på 3000 timar og eventuelt også grunnskoleopplæring eller tiltak i regi av arbeidsmarknadsetaten. Dette kan i ein del tilfelle innebære at den enkelte treng opptil fleire år for å gjennomføre eit introduksjonsprogram. Særleg vil dette gjelde dei som har låg formell kompetanse, og dei som har omfattande helseproblem.

Regjeringa vil understreke verdien av at lengda på programmet blir tilpassa behova til den enkelte. Samstundes er det viktig å leggje til rette for eit effektivt kvalifiseringsløp. Det bør ikkje gå for lang tid før kontakten med arbeidslivet blir etablert. Lange kvalifiseringsløp kan vere diskvalifiserande i seg sjølve.

7.3.2.4 Viktige element og metodar i eit introduksjonsprogram

Individuell tilpassing bør vere eit grunnleggjande prinsipp i arbeidet med å leggje til rette eit introduksjonsprogram. Ein del element og metodar bør likevel omfatte alle som har behov for grunnleggjande kvalifisering. Regjeringa vil tilrå at alle introduksjonsprogram omfattar:

- kartlegging
- individuell kvalifiseringsplan
- programoppfølging
- heildagstilbod
- økonomisk yting knytt til deltaking i kvalifisering
- norskopplæring med samfunnskunnskap
- kursbevis/attest

Mange nykomne flyktningar vil innanfor ramma av eit introduksjonsprogram også ha behov for tiltak utover dette. Særleg aktuelle tiltak er:

- godkjenning av kompetanse
- oppbygging av eit sosialt nettverk
- praksisrelatert norskopplæring
- arbeidsmarknadstiltak
- grunnskole for vaksne
- innføringskurs til vidaregåande opplæring, eller andre tilrettelagde tilbod innanfor vidaregåande opplæring

Kartlegging

Forskingresultat frå vellykka kvalifiseringsprogram i Noreg og andre land viser at kartlegging av bakgrunnen og kompetansen til den enkelte er viktig i framkant av eit kvalifiseringsløp. Kartlegging bør mellom anna omfatte regis-

trering av utdanning og arbeidserfaring frå heimlandet. I tillegg vil det vere viktig å kartleggje forhold som familiesituasjon, butilhøve, helse, sosialt nettverk osv., som alle er faktorar som kan påverke høvet til å fungere i ordinært arbeid, eller nytte det ordinære utdannings- og kvalifiseringssystemet eller delta aktivt i samfunnslivet. Kartlegging er viktig for å kunne bruke og utvikle den kunnskapen kvar enkelt har, og for å kunne skape eit heilskapleg kvalifiseringsløp som er individuelt tilpassa.

Individuell kvalifiseringsplan

Forsking viser at individuelle kvalifiseringsplanar er eit verktøy som medverkar til gjennomtenkt planlegging og heilskap i kvalifiseringa. Ein individuell kvalifiseringsplan er ein plan der det skal gå fram kva tiltak ein vil tilby, kva mål ein har sett for kvalifiseringa, og kor lenge kvalifiseringa skal vare. Av planen skal det gå fram kven som har ansvar for å gjere kva, når og korleis. Vidare skal planen ta omsyn til kompetansen og framtidsplanane til den enkelte.

Den individuelle kvalifiseringsplanen skal utarbeidast i samarbeid mellom den nykomne flyktningen og den som har ansvaret for introduksjonsprogrammet. Det inneber at kvar deltakar må få høve til og ansvar for å planleggje si eiga kvalifisering. Det føreset igjen at kvar enkelt har fått informasjon og rettleiing om moglege utdannings- og yrkesval ut frå eigne føresetnader. For at vegen til det endelege målet, til dømes arbeid, skal bli enklare, er det viktig at planen inneheld delmål. Å utarbeide ein individuell kvalifiseringsplan er ein prosess. Det vil ofte vere behov for å endre og justere planen undervegs i introduksjonsprogrammet.

Det er viktig at dei som skal gi råd og rettleiing til nykomne, har kompetanse i det å gi rettleiing og god kjennskap til kvalifiseringstilbod og utdannings- og yrkesval i Noreg. Det er òg viktig at dei har kjennskap til arbeidsmarknaden i Noreg. Bruk av individuelle kvalifiseringsplanar krev derfor eit godt samarbeid mellom ulike etatar.

Programoppfølging

Erfaringar frå introduksjonsprogram i andre land tyder på at eit fast kontaktpunkt og tett oppfølging har mykje å seie for om den enkelte gjennomfører programmet. Denne funksjonen kan til dømes tilleggjast ein programrådgivar som følgjer kvar deltakar gjennom introduksjonsprogrammet frå start til slutt. Sentrale oppgåver i oppfølginga vil vere å kartleggje bakgrunnen og kompetansen til den enkelte og gi rettleiing i arbeidet med å lage ein individuell kvalifiseringsplan i samarbeid med den enkelte og dei ulike involverte instansane. Programrådgivaren bør òg halde jamleg kontakt med deltakaren medan han eller ho går igjennom programmet, og gi støtte ved behov.

Ei tett individuell oppfølging gir høve til å oppdage og førebyggje problem. Dette har vist seg særleg viktig ved utplassering på arbeidsplassar, noko som for fleire vil vere eit aktuelt tiltak under introduksjonsprogrammet.

Heildagstilbod

Eit heildagstilbod inneber at kvalifiseringsløpet skal ha eit omfang, i form av timetal per veke, som er tilnærma lik normal arbeidstid. Erfaring frå kommunane viser at bruk av heildagstilbod er viktig for å skape ein meningsfull

arbeidsdag og motverke at arbeidsløyse skaper tilleggsproblem. Det kan òg vere av stor verdi når det gjeld å etablere eit effektivt kvalifiseringsløp. Eit heildagstilbod vil dessutan vere eit viktig tiltak for å førebyggje helseproblem hos nykomne flyktningar. Ein kombinasjon av norskopplæring med arbeidspraksis er i dag den mest vanlege forma for heildagstilbod i bruk. Det er likevel ikkje alle som vil ha behov for ein slik kombinasjon. For somme vil derfor heildagstilbodet kunne bestå av andre tiltak.

Økonomisk stønad knytt til deltaking i kvalifisering

Det behovet nykomne flyktningar har for økonomisk hjelp, kjem oftast av at dei har bruk for å kvalifisere seg for å få fotfeste på den norske arbeidsmarknaden. Økonomisk stønad etter sosialtenestelova er dessverre i mange tilfelle blitt ei form for langvarig inntektssikring. Det er særskild uheldig at nykomne flyktningar i mange tilfelle får sosialstønad som einaste inntektskjelde rett etter busetting i ein kommune. Økonomisk stønad knytt opp mot aktiv deltaking i eit kvalifiseringsprogram kan motverke at dei blir passive mottakarar av sosialstønad, og kan auke motivasjonen hos den enkelte for å delta i kvalifisering. Utbetaling av økonomisk stønad knytt til deltaking i kvalifisering bør derfor vere ein del av eit introduksjonsprogram.

Norskopplæring med samfunnskunnskap og praksisrelatert norskopplæring

Norskopplæring med samfunnskunnskap er eit kjerneelement i den grunnleggjande kvalifiseringa. Kunnskapar i norsk språk og norske samfunnsforhold skal danne grunnlag for aktiv deltaking i norsk samfunns- og yrkesliv.

For mange nykomne vil det vere aktuelt å kombinere norskopplæringa med arbeidspraksis. Arbeidspraksis kan då verke som ein arena for språkopplæring og for sosial læring. Praksisrelatert norskopplæring kan vere aktuell i heile den perioden det blir gitt grunnleggjande norskopplæring. Praksisen kan gå føre seg på arbeidsarenaer som er bygde opp som eit metodisk element i denne typen av opplæring. Praksisen kan òg gå føre seg på ordinære arbeidsplassar. Dersom arbeidspraksisen skal inngå som ein del av norskopplæringa, er det viktig at den enkelte blir følgd opp av læraren, og at læraren knytter opplæringa til den praktiske verksemda (jf. kap. 7.3.4 for ei nærmare vurdering av norskopplæring med samfunnskunnskap).

Kursbevis/attest

Deltakarar i introduksjonsprogram bør få eit kursbevis eller ein attest når dei har fullført programmet. Av attesten skal det gå fram kva tiltak i introduksjonsprogrammet vedkomande har delteke i, og kva resultat han eller ho har oppnådd i eventuelle testar som er tekne. Innføring av kursbevis eller attest vil kunne medverke til å auke statusen til introduksjonsprogrammet som ei opplæring på linje med andre ordningar for opplæring. Det er likevel ei utfordring å gi eit slikt kursbevis ein status som kan gjere det lettare for dei som har vore igjennom programmet, å kome i ordinært arbeid. Ei arbeidsgruppe leidd av UDI vil utgreie nærmare korleis ei ordning med kursbevis eller attest for deltaking i grunnleggjande kvalifisering kan utformast og innførast, jf. kap. 7.3.3.1.

Godkjenning av kompetanse

Dette vil gjelde for nykomne flyktningar som har med seg kompetanse i form av tidlegare utdanning på vidaregåande opplæringsnivå og høgskole- eller universitetsnivå. Det er som regel enklare og raskare å byggje kvalifiseringa på det ein kan frå før, enn å starte heilt på nytt. Mange flyktningar manglar dokumentasjon på realkompetanse. Dei har derfor behov for ei praktisk yrkesprøving for å kunne dokumentere praktiske og teoretiske dugleikar. Somme vil òg ha behov for suppleringskurs for å komplettere utdanning frå utlandet.

Proessen med godkjenning av utdanning og yrkeserfaring frå utlandet bør starte så tidleg som råd. Det er derfor heilt vesentleg at dei som har ansvar for å koordinere introduksjonsprogrammet, har god kjennskap til korleis systemet for godkjenning av utdanning frå utlandet fungerer. Dei vil ha ei viktig rolle både med omsyn til å starte prosessen og når det gjeld å gi rettleiing og oppfølging undervegs i prosessen. Dei bør òg så langt råd er hjelpe til med å skaffe fram nødvendig dokumentasjon.

Oppbygging av eit sosialt nettverk

Nykomne flyktningar vil i dei fleste tilfelle mangle eit sosialt kontaktnett i det nye samfunnet. Som ny i eit land er det viktig å lære dei sosiale og kulturelle kodane som pregar samfunnet. Mykje av denne kunnskapen lyt ein tileigne seg gjennom samhandling med andre, ikkje berre i eit klasserom.

Eit godt sosialt nettverk vil medverke til trivsel og gjer at dei nykomne får ein sjanse til å praktisere språket. Gjennom sosiale kontaktar kan den nykomne også få viktig samfunnsinformasjon, noko som vil gjere det lettare å få innpass på arbeidsmarknaden.

Tiltak for å styrkje den sosiale kontakten og danne nettverk mellom nykomne og befolkninga elles vil derfor vere eit viktig element i eit introduksjonsprogram.

Arbeidsmarknadstiltak

Det er viktig at kommunen tidleg tek kontakt med arbeidsmarknadsstyresmaktene, og at ein heile tida er oppteken av å få flyktningar raskast mogleg i ordinært arbeid. Dette er eit perspektiv som ein ikkje må tape av syne. Ein del av deltakarane i introduksjonsprogrammet vil ikkje kunne bli formidla direkte til ordinært arbeid, og har behov for arbeidsmarknadstiltak for å kome i jobb.

For mange nykomne flyktningar kan arbeidsmarknadstiltak vere eit aktuelt tiltak innanfor ramma av eit introduksjonsprogram. Kvalifiseringa blir då relatert til arbeidsmarknaden, og kompetansen til arbeidsmarknadsetaten kjem til full nytte. Å delta på arbeidsmarknadstiltak krev likevel eit visst nivå av norskkunnskapar hos deltakarane.

Grunnskole for vaksne

Dette vil gjelde nykomne som manglar utdanning på grunnskolenivå frå heimlandet. Regjeringa meiner det er viktig å sikre at desse personane får grunnskoleopplæring som eit ledd i den grunnleggjande kvalifiseringa for å kome inn på arbeidsmarknaden. Flyktningar som har grunnskoleutdanning frå

heimlandet, vil i ein del tilfelle òg kunne ha behov for å ta heile eller ein del fag frå norsk grunnskole som ein del av den grunnleggjande kvalifiseringa.

Som ei oppfølging av St. meld. nr. 42 (1997–98) *Kompetansereformen* la Regjeringa fram Odelstingsproposisjon nr. 44 (1999–2000) om endringar i opplæringslova. På bakgrunn av dette vedtok Stortinget 13. juni d.å. at vaksne som er over opplæringspliktig alder, og som treng grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring, så langt dei ikkje har rett til vidaregåande opplæring. Retten til opplæring omfattar til vanleg dei faga vaksne treng for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring: norsk, engelsk, matematikk og to av faga samfunnsfag, natur- og miljøfag og kristendom med religions- og livssynsorientering (KRL). Opplæringa skal tilpassast behovet til den enkelte. Opplæringa og undervisningsmateriellet er gratis. Retten vil gjelde frå 01.08.2002.

Innføringskurs til vidaregåande opplæring

Fylkeskommunen kan tilby tilrettelagde kurs for minoritetsspråklege som er tekne inn til vidaregåande opplæring. Eitt av desse tilboda er innføringskurs. Kurset skal førebu elevane på inntak i ordinære grunnskurs, og det vil bli utarbeidd ein rammeplan for slike innføringskurs. Det er forskriftsfesta at minoritetsspråklege som får tilbod om innføringskurs, ikkje bruker av opplæringsretten sin. Tilskotet til ekstra språkopplæring kan mellom anna brukast til delfinansiering av innføringskurs.

7.3.3 Fordeling av ansvar og oppgåver ved innføring av introduksjonsprogram

7.3.3.1 Hovudansvaret for introduksjonsprogrammet

Med hovudansvar for introduksjonsprogrammet meiner Regjeringa ansvar for å setje i gang programmet og ansvar for å følgje opp dei arbeidsmetodane og tiltaka programmet omfattar. Ut frå det gjeldande prinsippet om sektoransvar og måten programmet er foreslått utforma på, vil det vere nødvendig at fleire instansar har delansvar for utføringa av programmet. Å ha hovudansvar for programmet fører med seg ansvar for å koordinere tiltak som skal utførast i samarbeid mellom fleire instansar.

Målsetjinga om å få til eit heilskapleg tilbod om kvalifisering for nykomne flyktningar tilseier at éin instans bør ha hovudansvaret for introduksjonsprogrammet. Ei klar plassering av hovudansvaret for programmet hos éin instans kan medverke til å fremme god planlegging og kontinuitet i tilbodet. I tillegg kan det medverke til ei god samordning og eit betre samarbeid mellom dei involverte etatane.

Etter det noverande systemet har kommunen ansvar for busetjing og tiltak for nykomne flyktningar. I dette ansvaret bør tilbodet om grunnleggjande kvalifisering for nykomne flyktningar inngå som eit viktig element. Regjeringa meiner derfor at kommunen bør ha hovudansvaret for introduksjonsprogrammet.

Staten si oppgåve er å leggje til rette for at kommunane skal kunne utføre dette arbeidet på ein god og effektiv måte, mellom anna gjennom særskilde finansieringsordningar, som integreringstilskot og tilskot til norskopplæring.

Eit viktig omsyn er at kommunane skal stå fritt til å gjere lokale tilpassingar ut frå at dei kjenner brukarane og dei lokale behova.

Nærmare om kommunen sitt ansvar

Under kommunen sitt ansvar kjem ansvaret for kartlegging av kompetanse, utarbeiding av individuelle kvalifiseringsplanar, programoppfølging og utskrivning av kursbevis/attest. Desse tiltaka utgjer kjernen i organiseringa av programmet og bør derfor sjåast i samanheng.

Sjølv om kommunen har hovudansvaret for å utarbeide individuelle handlingsplanar, har også arbeidsmarknadsetaten ei sentral rolle i dette arbeidet, særleg med omsyn til rettleiing, arbeidsformidling og arbeidsmarknadstiltak. Situasjonen i dag er prega av at kartlegging av kompetanse og bruk av individuelle handlingsplanar skjer i varierende grad. Samstundes er det mange aktørar som utfører registrering og kartlegging. Det er derfor eit behov for å avklare ansvarsforhold og for å overføre informasjon mellom dei ulike aktørane.

Ei arbeidsgruppe, med representantar frå Kommunenes Sentralforbund (KS), Statens utdanningskontor, Arbeidsdirektoratet, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM) og UDI, vil derfor mellom anna vurdere nærmare kva behov for kartlegging dei ulike instansane har. På bakgrunn av dette skal det lagast forslag til å forbetre oppgåvefordelinga og informasjonsflyten mellom aktørane. Arbeidsgruppa skal òg vurdere behova for nærmare retningslinjer for samarbeidet i tilbodet om grunnleggjande kvalifisering for nykomne flyktningar. I tillegg skal arbeidsgruppa utgreie og foreslå korleis ei ordning med kursbevis eller attest for deltaking i introduksjonsprogrammet kan utformast og innførast. UDI skal leie arbeidet, som skal vere ferdig 01.04.2001.

Kommunen bør vidare ha eit ansvar for å byggje nettverk mellom nykomne flyktningar og lokalsamfunnet. Kommunen bør vere ein pådrivar for å setje i gang tiltaket og medverke til å leggje forholda til rette for eit samarbeid med frivillige organisasjonar.

Kommunen har i dag allereie ansvaret for å tilby norskopplæring med samfunnskunnskap og grunnskoleopplæring for vaksne. Regjeringa meiner at det er naturleg at kommunen også har ansvaret for den praksisrelaterte norskopplæringa. Ved at arbeidspraksis skjer i regi av kommunen, får kommunen betre høve til å leggje til rette for norskopplæring på arbeidsplassen. Dersom arbeidspraksisen skal definerast som norskopplæring, er det ein føresetnad at det skjer aktiv oppfølging av ein lærar i praksisperioden.

Som eit ledd i introduksjonsprogrammet må kommunen ta ansvar for å gi råd og rettleiing til den enkelte med omsyn til godkjenning av kompetanse frå heimlandet. Kommunen bør ta initiativ til å setje i gang søknadsprosedyren og hjelpe til med oppfølging undervegs i prosessen. Sjølv godkjenninga er eit statleg og fylkeskommunalt ansvar.

Formidling til ordinært arbeid og arbeidsmarknadstiltak, medrekna uttak av deltakarar og oppfølging av dei, er arbeidsmarknadsetaten sitt ansvar. Kommunen er ansvarleg for å vise dei aktuelle personane, til rett tid, til arbeidsmarknadsetaten, og skal også stå for oppfølging av den enkelte i forhold til heilskapen i kvalifiseringsopplegget.

7.3.3.2 Statlege verkemiddel for innføring av introduksjonsprogram

Dei politiske retningslinjene for statlege regelverk overfor kommunane legg klare føringar i retning av at det ikkje skal innførast pålegg eller bindande reglar når det gjeld kommunal tenesteproduksjon, med mindre sterke argument tilseier det.

Det må derfor vere ei prioritert oppgåve for staten å leggje til rette for innføring og vidareutvikling av introduksjonsprogram gjennom andre verkemiddel, til dømes rettleiing og kunnskapsformidling.

UDI si rolle

UDI spelar i dag ei sentral rolle i gjennomføringa av flyktningpolitikken på statleg nivå. Direktoratet har etablert eit samarbeid med kommunane gjennom det ansvaret det har for mottak, busetjing og utbetaling av integreringstilskot. Ei anna viktig oppgåve UDI har i dag, er innhenting av opplysningar og rapportering om situasjonen til flyktningar i kommunane. UDI skal òg hente inn erfaringar om kva tiltak som best legg til rette for integrering.

Det er behov for meir kunnskap når det gjeld grunnleggjande kvalifisering for nykomne flyktningar. Det bør derfor setjast i verk systematisk oppfølging og evaluering av dei introduksjonsprogramma som blir sette i gang i kommunane. Det kan òg bli behov for å vidareutvikle introduksjonsprogramma og tilpasse dei til utviklinga i samfunnet generelt og på arbeidsmarknaden spesielt. Under dette punktet høyrer òg utvikling av metodikk og utvikling av rutinar som kan betre resultatane på dette feltet.

Regjeringa vil foreslå at UDI får hovudansvaret for oppfølging av introduksjonsprogramma i kommunane. I denne rolla ligg òg kunnskapsutvikling, formidling, rettleiing og rapportering om resultat.

Regjeringa viser til at spørsmålet om kva krav som skal stillast til kommunar som tek i bruk ei eventuell lov om introduksjonsstønad, og korleis dette skal heimlast i lova, vil bli vurdert av lovutvalet som er oppnemnt for å greie ut og kome med forslag til lovgiving når det gjeld stønad til nykomne flyktningar. Ein viktig føresetnad som er lagd til grunn for ei eventuell utforming av ei slik lov, er at kommunane skal stå fritt til sjølve å velje om dei vil innføre ordninga.

Arbeidsmarknadsetaten si rolle

Nykomne flyktningar er omfatta av dei verkemidla arbeidsmarknadsetaten rår over, på lik linje med andre arbeidssøkjjarar. Arbeidsmarknadsetaten si tenesteyting til nykomne flyktningar byggjer såleis på generelle prinsipp i arbeidsmarknadspolitikken og inneber rettleiing, avklaring, kvalifisering og formidling til ordinært arbeid. Det er nødvendig med eit samarbeid med kommunen i ein tidleg fase om kartlegging, avklaring, formidlingsinnsats og bruk av tiltak for kvar enkelt flyktning.

Formidling til ordinært arbeid er hovudmålet for all innsats frå arbeidsmarknadsetaten si side. Arbeidsmarknadstiltak er eit supplement til formidlingsaktiviteten, og skal berre nyttast når formidling ikkje lykkast, og der den potensielle arbeidstakaren har behov for arbeidsmarknadsretta kvalifisering for å kunne ta del i ordinært arbeid. Etterspørselen på arbeidsmarknaden, kopla opp mot real- og formalkompetansen hos den enkelte, eventuell arbeidsløyse og individuelle kvalifiseringsbehov i forhold til den norske arbeidsmark-

naden, vil vere retningsgivande for prioriteringane når det gjeld å bruke dei ulike verkemidla og tiltaka arbeidsmarknadsetaten rår over.

Arbeidsmarknadstiltak er aktuelle overfor nykomne flyktningar som har behov for kvalifisering relatert til arbeidsmarknaden. Som regel er det ein føresetnad at deltakarane i tiltak har hatt noko norskopplæring.

Ein meir systematisk tiltaksinnsats frå arbeidsmarknadsetaten si side retta mot nykomne flyktningar vil kunne medverke til at personar i denne gruppa raskare kjem i vanleg arbeid. Samfunnet vil då òg betre kunne dra nytte av dei faglege ressursane flyktningar utgjer. Nykomne har ikkje det nettverket som mange andre arbeidssøkjjarar nyttar for å kome seg inn på ein arbeidsplass. Dei verkemidla arbeidsmarknadsetaten rår over, kan derfor vere avgjerande for mange. Signal frå kommunane tyder på at arbeidsmarknadstiltak for nykomne flyktningar i visse høve vil vere avgjerande for om dei ønskjer å busetje flyktningar. Aetat vil derfor gå inn tidlegare og meir systematisk med tiltak for nykomne flyktningar som treng arbeidsmarknadsretta kvalifisering.

7.3.3.3 Innsats frå frivillige organisasjonar

Erfaringar frå andre land viser at frivillige organisasjonar kan medverke til å skape arenaer for kontakt mellom nykomne flyktningar og majoritetsbefolkninga. Bærum kommune starta i 1999 eit toårig samarbeid med Noregs Røde Kors og Bærum Røde Kors om såkalla flyktningguidar. Prosjektet inneber at frivillige guidar, som blir rekrutterte frå lokalbefolkninga, aktivt deltek i oppbygging av sosiale nettverk, fungerer som rettleiarar og introduserer flyktningane for lokalsamfunnet. Målet er at flyktningane og lokalbefolkninga skal få betre kontakt med kvarandre, slik at flyktningane blir inkluderte i det sosiale og kulturelle livet i Bærum. Flyktningane og guidane blir knytte saman ut frå kvalifikasjonar, ønske, behov og forventningar. På sikt vil dette òg gjere det enklare for flyktningane å kome inn på arbeidsmarknaden og få kontakt med utdanningsinstitusjonar. Prosjektet har så langt vore vellykka. Gjennom prosjektet er det blitt etablert god kontakt mellom flyktningane og guidane, flyktningane har fått kjennskap til dei tilboda som finst i kommunen, dei har fått høve til å praktisere språket, og fleire har òg fått innpass på arbeidsmarknaden. Prosjektleiinga har det siste året marknadsført prosjektet gjennom møte og samtalar med ei rad kommunar og organisasjonar. Tilsvarende prosjekt er no sette i gang fleire stader i landet.

Regjeringa meiner at det er viktig å byggje vidare på desse erfaringane og styrkje innsatsen når det gjeld å etablere arenaer for kontakt mellom nykomne flyktningar og majoritetsbefolkninga. Frivillige kan i mykje større grad enn det offentlege medverke til å styrkje kontakten mellom flyktningar og nordmenn. Regjeringa vil oppmode alle kommunar som buset flyktningar til å etablere ei ordning med frivillige guidar.

7.3.4 Nærmare vurdering av norskopplæring med samfunnskunnskap

I dei siste åra har det skjedd ei klar forbetring av rammevilkåra for norskopplæringa, både gjennom ei utvida timeramme, gjennom den rettleiande opplæringsplanen og gjennom auka tilskot. Utfordringa framover blir å følgje opp målsetjingane og arbeidsmetodane i *Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for vaksne innvandrarak* sikre kvaliteten på opplæringa.

Ei hovudutfordring i planen er individuell tilrettelegging av opplæringa. Dette stiller krav både til lærarkompetanse og til organisatorisk og pedagogisk tilrettelegging. Kompetansen til lærarane som underviser i norsk med samfunnskunnskap, er aldri blitt kartlagd. Regjeringa vil foreslå at det blir gjennomført ei landsomfattande kartlegging av kompetansen til lærarane.

Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet vil følgje opp oppbygginga av kompetanse hos lærarar som underviser vaksne i norsk gjennom eit elektronisk nettverk. Kursleiarsamlingane ved Statens ressurs- og vaksenopplæringssenter (SRV) synte at det er eit stort behov for ein møtestad for kursleiarane. Departementet har sett av midlar til eit nettverk der lærarane kan møtast i eit diskusjonsforum og utveksle erfaringar, tankar og idear. SRV har ansvar for nettverket, som vil vere i drift frå hausten 2000.

Pedagogisk tilrettelegging må byggje på kunnskap om bakgrunnen til deltakarane og progresjonen i opplæringa. Pedagogisk tilrettelegging krev òg eit godt tilfang av læremiddel tilpassa forskjellige nivå. Det må òg vere mogleg å ta i bruk informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i opplæringa. Det er, og vil bli, stor etterspørsel etter multimediebaserte læremiddel. Regjeringa vil vise til at mellom anna Norsk Fjernundervisning er i ferd med å utvikle slike læremiddel. Ved bruk av IKT i opplæringa vil ein i større grad kunne tilpasse undervisninga til individuelle behov, samstundes som det er av stor verdi for den enkelte å få ei innføring i bruk av IKT. For å stimulere til auka bruk av IKT i norskopplæringa vil Regjeringa foreslå å setje i gang forsøk i ti kommunar basert på dei læremidla som no ligg føre. Opplæringsplanen i norsk med samfunnskunnskap understrekar at ein skal tilpasse opplæringa til individuelle og lokale tilhøve. Staten finn det derfor ikkje tenleg å fastsetje faste reglar for timetal og storleik på undervisningsgruppene. Fastsetjing av timetal per veke i norskundervisninga må vurderast ut frå behova til den enkelte. Det er likevel eit problem dersom opplæringa strekkjer seg over for lang tid. Eit effektivt kvalifiseringsløp vil i seg sjølv innebære at norskopplæringa både må konsentrerast og vere individuelt tilpassa. Det er særleg viktig å leggje til rette for intensiv norskopplæring for personar med høgare utdanning. Storleiken på gruppene vil i stor grad avhenge av talet på nykomne i kommunen. Det er viktig at kommunane har gode nok økonomiske rammevilkår for å kunne sikre kvaliteten på opplæringstilbodet. Auken i tilskotet til norskopplæring i 2000 er i så måte ei vesentleg forbetring (jf. kap. 11.4.3 for nærmare omtale av tilskotsordninga).

I dag er det lagt opp til at norskopplæringa skal avsluttast med ei språkprøve, men erfaring viser at mange ikkje går opp til denne prøva. Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet vil undersøkje om det er særlege forhold, ved sidan av lengda på opplæringstida, som gjer at det er færre som tek språkprøva no enn tidlegare. Norsk språktest ved Universitetet i Bergen har fått i oppdrag å lage eit spørjeskjema til undervisningsstadene. Svara vil bli gjennomgått med tanke på å få fram opplysningar om moglege årsaker til at ein del ikkje går opp til språkprøva. Departementet vil sjå på resultata frå kartlegginga og vurdere kva som eventuelt kan gjerast.

Ein del av dei som i dag får tilbod om 850 timar med norskopplæring, vil ha behov for fleire timar for å kunne bestå språkprøva. Regjeringa vil foreslå at ein opnar for at utdanningskontora kan godkjenne opptil 950 timar for dei

som har fått ikkje bestått etter 850 timars opplæring. Føresetnaden for utvida timeramme er at dei har dokumentert kunnskapar gjennom språkprøva. Regjeringa vil òg understreke verdien av at språkopplæringa skjer på ulike arenaer: i klasserommet, på arbeidsplassen, gjennom deltaking i foreiningsliv og i det daglege møtet med nordmenn. Kommunane bør i større grad leggje til rette for at delar av timeramma til norskopplæring kan takast ut i samband med arbeidspraksis eller på arbeidsstasjon. Det er òg viktig at deltakaren får aktiv oppfølging av ein lærar i praksisperioden.

Staten må på si side leggje til rette for at dei noverande tilskotsordningane til opplæring ikkje er til hinder for å kombinere norskopplæring og arbeidstrening. Regjeringa vil derfor foreslå å utgreie nærmare om det er mogleg å samordne dei ulike tilskotsordningane (jf. kap.11.8).

I norsk med samfunnskunnskap lærer dei nykomne flyktningane korleis det norske samfunnet er organisert og fungerer. Regjeringa meiner at det er særleg viktig at dei får informasjon om kvinnene sine rettar i Noreg. Informasjon om kvinnene sine rettar og om likestilling meir generelt bør derfor få ein større plass i undervisninga i samfunnskunnskap enn tilfellet er i dag.

Det er behov for å styrkje samfunnsorienteringa også ved hjelp av andre tiltak. Deltaking i samfunnet er viktig for å lære om samfunnet. Arbeidspraksis kan i så måte vere eit verkemiddel i samfunnsorienteringa. Det vil òg vere ei utfordring for stat og kommune å involvere fleire frivillige organisasjonar i dette arbeidet.

Regjeringa vil understreke at det er viktig at også dei som tidleg kjem i ordinært arbeid, får tilbod om grunnleggjande kvalifisering, og då særleg norskopplæring. Det bør derfor vere ei prioritert oppgåve for kommunane å leggje til rette for deltaking i norskopplæring sjølv om ein er i ordinært arbeid. Dette kan medverke til at flyktningar blir attraktiv arbeidskraft også i nedgangstider. Arbeidsgivarar må òg ha ei eiga interesse i å leggje til rette for norskopplæring for arbeidstakarar som treng dette for å fungere godt på arbeidsplassen. Behovet for norskundervisning kombinert med ordinært arbeid vil truleg berre auke så lenge arbeidsmarknaden er så stram som no.

Regjeringa legg derfor til grunn at næringslivet og offentleg verksemd støttar aktivt opp om at flyktningar som er i arbeid, får delta i norskundervisning, og at ein gjennom samarbeid tilpassar undervisninga både til behova til den enkelte og til dei behova arbeidsgivarar måtte ha.

Rett til norskopplæring med samfunnskunnskap og obligatorisk deltaking

Det har i fleire år vore diskutert om ein individuell rett til norskopplæring bør heimlast i lov. Ein lovfesta individuell rett vil markere at samfunnet ser på norskkunnskapar som noko viktig, men den enkelte kan vurdere om han eller ho vil ta slik opplæring. Obligatorisk deltaking i norskopplæring vil i enno sterkare grad understreke at norskkunnskapar er så viktige at det ikkje kan vere opp til kvar enkelt å velje. Omsynet til at norskkunnskapar er ein føresetnad for å ta del i arbeids- og samfunnsliv, er eit overordna omsyn etter Regjeringa si mening. Regjeringa vil derfor foreslå at det både blir innført ein individuell rett til norskopplæring og at deltaking i norskopplæringa blir obligatorisk. I samband med det må ein ta stilling til om ein vil nytte sanksjonar overfor dei

som ikkje deltek i norskopplæring, eller ikkje dokumenterer norskkunnska-
par, og kva for sanksjonar ein kan nytte. Høve til fritak må og vurderast.

8 Einslege mindreårige asylsøkjjarar og flyktningar

8.1 Hovudprinsipp og mål

Einslege mindreårige asylsøkjjarar og flyktningar er under 18 år og utan foreldre eller andre med foreldreansvar i Noreg. Dei generelle prinsippa for behandling av asylsøknader, mottak og busetjing av flyktningar, gjeld også for einslege mindreårige. Sentrale mål for arbeidet med einslege mindreårige asylsøkjjarar og flyktningar er:

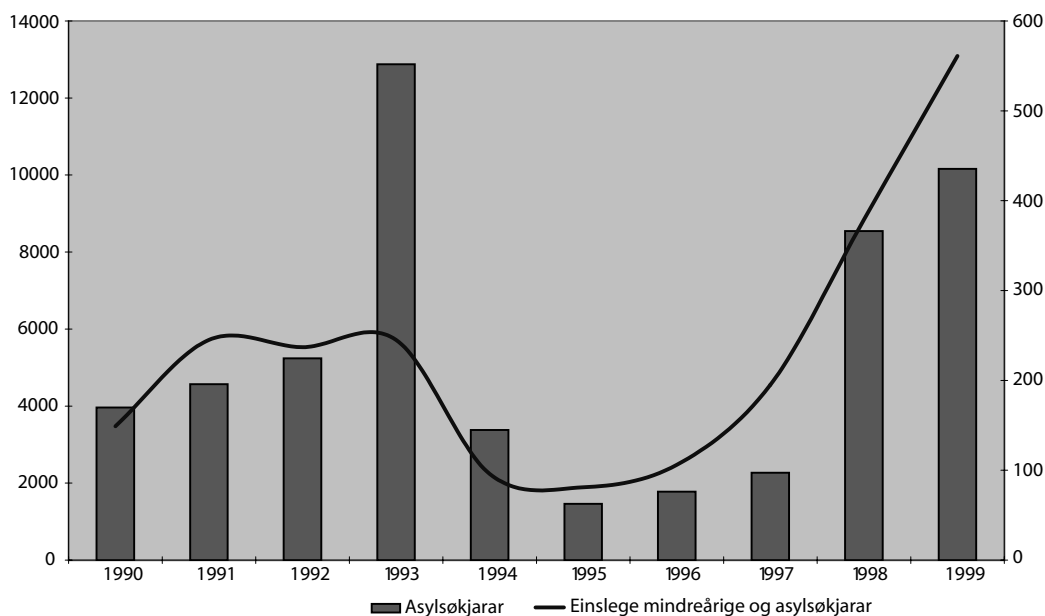
- rask behandling av søknadene utan at dette kjem i konflikt med grundig dokumentasjon. Dette gjeld særleg forhold omkring klargjering av identitet og alder og lokalisering av omsorgspersonar utanfor Noreg, som for denne gruppa har vist seg å vere tidkrevjande. Dette føreset ei prioritering i høve til andre asylsaker.
- omsorg og tryggleik under opphald i statleg mottak
- rask og godt førebudd busetjing i ein kommune. Einslege mindreårige som har slekt i Noreg, prøver ein å busetje nær eller hos slektningane.
- heimsending etter eventuelt avslag i ei forsvarleg form

8.2 Utviklinga dei siste åra

8.2.1 Einslege mindreårige asylsøkjjarar til Noreg

Det kom relativt få einslege mindreårige asylsøkjjarar til Noreg midt i 1990-åra. Det er særleg i dei siste par åra at det har vore ein kraftig auke i talet på barn og ungdomar som kjem aleine til Noreg for å søkje asyl. Fleire andre europeiske land har hatt ei tilsvarende utvikling.

I 1999 kom 561 einslege mindreårige asylsøkjjarar til Noreg. Til samanlikning kom det 379 i 1998 og 195 i 1997. Per 30.09 har det i 2000 kome totalt 380 einslege mindreårige asylsøkjjarar. Over 20 pst. av desse kom med følgjeperonar, det vil seie bror, syster, tante, onkel eller ein kjend av familien. Nokre av dei som blir registrerte som einslege mindreårige, viser seg likevel ikkje å vere under 18 år.



Figur 8.1 Talet på einslege mindreårige asylsøkjjarar versus totale tal asylsøkjjarar som har kome i perioden 1990–1999

Av dei 380 einslege mindreårige asylsøkjjarane som har kome til Noreg i perioden 01.01.2000 til 30.09.2000 var om lag 70 pst. mellom 16 og 18 år. Gutar har i fleire år utgjort majoriteten av dei einslege mindreårige asylsøkjjarane. Per 30.09.2000 utgjorde dei om lag 75 pst, medan jentene utgjorde om lag 25 pst. av dei einslege mindreårige asylsøkjjarane som kom til Noreg. I begge gruppene var om lag 70 pst. i alderen 16–18 år. Det er ein tendens til at dei einslege mindreårige no er yngre enn tidlegare. Dei aller yngste barna kjem så og seie alltid saman med følgjepersonar. Dei siste åra har dei einslege mindreårige i hovudsak kome frå land som Somalia, Irak, Sri Lanka og det tidlegare Jugoslavia.

Noreg skil seg ut i forhold til dei andre nordiske landa på dette feltet. Ingen av dei andre nordiske landa har tilnærma så mange einslege mindreårige asylsøkjjarar som Noreg. Det er òg skilnader mellom Noreg og dei andre nordiske landa når det gjeld kva landområde det kjem flest einslege mindreårige frå. Ein veit lite om kva som er årsaka til at mønsteret i Noreg er eit anna enn i dei andre nordiske landa.

Dei einslege mindreårige kan i større eller mindre grad ha vore utsette for påkjenningar som følgje av tidlegare opplevingar i samband med væpna konflikt, flukt, tap av familie, sosialt nettverk og heimland. Sjølv om mange av dei einslege mindreårige kjem frå land med krigsliknande tilstandar, er det likevel avdekt særskilt få tilfelle av barnesoldatar med alvorlege traume blant dei som har kome til Noreg. Dei aller fleste er ressurssterke ungdommar, med stor von for framtida.

8.2.2 Rask behandling av asylsøknadene

Utlendingslova har ikkje eigne reglar for behandling av asylsøknader frå einslege mindreårige, og heller ikkje særskilde reglar om korleis slike søknader

skal vurderast. Det er likevel på fleire område gitt retningslinjer for behandlinga av slike saker. Stillinga til dei einslege mindreårige er delvis også regulert i andre lover, til dømes i lov om vergemål for umyndige av 22. april 1927 nr. 3 (verjemålslova).

Prinsipp og mål for saksbehandlinga

Asylsøknader frå einslege mindreårige skal prioriterast. UDI har hatt som internt mål å behandle 75 pst. av sakene innan sju veker. Det er etablert interne rutinar i direktoratet for å sikre oppfølginga av desse sakene, mellom anna særskilde rutinar for varsling dersom saksbehandlingstida blir lengre enn to månader.

Den raske behandlinga av søknadene skal likevel ikkje skje på ein måte som kjem i strid med rettstryggleiken, og spesielt omsynet til forsvarleg saksbehandling. Dette gjeld særleg forhold som har med klargjering av identitet, alder, eventuell lokalisering av omsorgspersonar utanfor Noreg og tidlegare opphaldsstad å gjere. Erfaring viser at dette er undersøkingar som er tidkrevjande, og som ofte fører til at det tek lang tid før ein kan ta ei avgjerd.

Sørs få einslege mindreårige har til no fått asyl; dei fleste får opphald på humanitært grunnlag. Årsaka til dette er at det er få som fyller krava til å få asyl og som har behov for vern. Mange får løyve til å opphalde seg i landet på humanitært grunnlag fordi norske styresmakter ikkje greier å oppspore foreldra i heimlandet. Dersom ein ikkje finn foreldra eller andre omsorgspersonar i heimlandet eller eit anna land, blir einslege mindreårige asylsøkjjarar som hovudregel ikkje sende heim.

Intervju med einslege mindreårige asylsøkjjarar

Artikkel 12 i Barnekonvensjonen gir barn rett til å bli høyrde, direkte eller ved hjelp av ein representant, i alle rettslege eller administrative saker som vedkjem barnet. Dette får mellom anna verknader for behandlinga av ein asylsøknad. Kor stor vekt ein skal leggje på utsegnene til barnet, vil normalt avhenge av alderen til barnet og kva evne barnet har til å forstå den aktuelle situasjonen.

Utlendingsforskrifta § 54 har ein særskild regel om asylintervju med einslege mindreårige asylsøkjjarar. Dei er ei samansett gruppe med omsyn til alder, utvikling, erfaring, kulturell bakgrunn og kjennskap til språk. I tillegg er dei utan foreldre eller andre med foreldreansvar. Dette krev ekstra stor merksemd frå mellom anna dei som skal intervjuje barna. Saksbehandlarar i UDI som skal intervjuje barn, får opplæring med omsyn til denne situasjonen.

Intervjuet med den mindreårige skal gjennomførast snarleg, om mogleg innan ei veke etter at vedkomande har kome til Noreg. Advokaten til den einslege mindreårige asylsøkjaren skal spesielt oppfordrast til å vere til stades under asylintervjuet. I tillegg skal ein annan vaksen person vere til stades og støtte den mindreårige (støtteperson). Dette skal vere hjelpeverja eller verja, som blir utnemnd av overformynderiet i kommunen der den mindreårige asylsøkjaren oppheld seg. Dersom det ikkje er utnemnt hjelpeverje på det tidspunktet intervjuet blir gjennomført, kan ein annan eigna vaksen person tre inn som støtteperson. Tolken kan ikkje nyttast som støtteperson.

Tufta på ei konkret vurdering i kvart tilfelle kan politiet ta fingeravtrykk av barn over 14 år som kjem åleine.

Tvil om alder

Det er blitt eit aukande problem at stadig fleire asylsøkkjarar hevdar at dei er einslege mindreårige, medan dei klart er eldre. Det kan vere fleire grunnar til at mange oppgir feil alder. Eit inntrykk av at det er lettare for einslege mindreårige å få opphaldsløyve og familiesameining, enn det er for andre, kan vere viktige faktorar i denne samanhengen. I visse høve blir det nytta alderstest, særleg der konkrete forhold gjer at det er grunn til å tvile på om søkjaren er under 18 år. Den einslege mindreårige skal samtykkje i at alderstesten skal kunne gjennomførast.

I Sverige blir alderstestar rekvirerte når alderen ikkje kan fastsetjast, til dømes gjennom kontroll av opplysningar frå referansepersonar, dersom slike finst. Alderstestar blir berre nytta når mykje talar for at den oppgitte alderen til den einslege mindreårige ikkje er rett. Det er eit krav at den mindreårige og verja (i Sverige kalla «god mann») samtykkjer i at alderstesten skal kunne gjennomførast. Dersom samtykke ikkje blir gitt, blir alderen fastsett på grunnlag av observasjonane til saksbehandlaren i Migrationsverket og andre tilgjengelege data. Erfaringar viser at det er sjeldan asylsøkkjarar framleis held fast ved at dei er under 18 år, når styresmaktene konfronterer dei med at dei ikkje trur på den alderen som er oppgitt. I Sverige har verken verjer, advokatar eller interesseorganisasjonar protestert mot denne praksisen.

8.2.3 Verjer

Overformynderiet skal utnemne verje/hjelpeverje for alle einslege mindreårige asylsøkkjarar som kjem hit til landet. Dette gjeld òg før dei har fått opphaldsløyve. På dette tidspunktet vil det ikkje alltid vere på det reine om foreldra er i live eller ikkje, slik at det oftast blir snakk om å utnemne hjelpeverje. Verje bør utnemnast så snart som råd, og helst innan ei veke.

Oppgåvene til verja går fram av verjemålslova og av Justisdepartementet sitt rundskriv G 29/92. Verja skal vere ein slags erstattar for foreldra når det gjeld den juridiske sida av foreldreansvaret. Det inneber at verja skal vere til stades under intervjuet og sjå til at intervjuet går føre seg på korrekt og skikkeleg vis. Rapporten frå intervjuet skal gjennomlesast og underteiknast av verja saman med den mindreårige. Verja har rett til å lese gjennom saksdokumenta. Meiner verja at intervjuet går føre seg på kritikkverdig vis, bør han eller ho gjere vedkomande tenestemann/-kvinne eller vedkomande sin overordna merksam på dette. Verja bør alltid ta kontakt med advokaten som er oppnemnd, og halde seg orientert om asylsaka. Dersom søknaden om asyl blir avslått, må verja ta stilling til om avgjerda skal påklagast, eventuelt bringast inn for domstolane. Verja har partsrettar.

Dersom den mindreårige har eigne økonomiske midlar, har verja ansvaret for økonomien til den mindreårige. Verja skal opptre på vegner av den mindreårige i formuesaker. Verja vil òg ha eit visst personleg ansvar for den mindreårige. Graden av personleg hjelp og støtte som bør ytast, varierer sterkt, og ein kan vanskeleg gi klare retningslinjer på dette punktet. Men ein mindreårig kan sjølvsagt trenge støtte i mange situasjonar, og dette bør verja ha for auge.

Verja må særleg vere merksam på kulturskilnader, og at den mindreårige kan ha opplevd væpna konflikt og vald. Det er likevel ikkje meininga at verja skal erstatte det sosiale støtteapparatet. Verja har ikkje sjølv ansvaret for å gi omsorg til den mindreårige. Verja si oppgåve er å sjå til at den mindreårige får dei tenestene han eller ho har krav på, og den hjelpa han eller ho treng. Verja må derfor hjelpe til med å ta kontakt med offentlege instansar og eventuelt fylle ut dei skjema som måtte vere nødvendige i den samanhengen. Verja står under tilsyn av overformynderiet og skal rådføre seg med dette organet når han eller ho er i tvil, eller når avgjerda har særleg mykje å seie for økonomien til den mindreårige.

Erfaring viser at det ofte er eit problem å finne personar som vil vere verjer. Det gjer at det for somme tek lang tid før dei får oppnemnt ei verje. Problema med å rekruttere verjer har òg fått konsekvensar for gjennomføringa av asylintervjua av dei einslege mindreårige.

FNs barnekomité har i eksaminasjonen av Noreg sin andre rapport til FN om oppfølging av barnekonvensjonen den 22. mai i 2000 uttrykt uro over at ordninga med verje for einslege mindreårige ikkje fungerer tilfredsstillande.

For å sikre at den personen som blir oppnemnd til verje har dei nødvendige kvalifikasjonane, oppnemner mange overformynderi personar som står i lagrette- eller meddommarutvala. Ein del overformynderi vender seg til ymse organisasjonar for å rekruttere verjer. Dette kan vere interesseorganisasjonar eller humanitære organisasjonar. For å auke rekrutteringa av verjer har ein del kommunar innført ei ordning med godtgjersle for verjer.

8.2.4 Omsorg og tryggleik under opphald i mottak

Avdelingar for einslege mindreårige

Det er oppretta eigne avdelingar for einslege mindreårige ved dei ordinære mottaka for asylsøkjjarar og flyktningar. Dei som kjem saman med følgjepersonar, blir som regel plasserte saman med desse. Auken i talet på einslege mindreårige har gjort det nødvendig å opprette mange nye plassar for denne gruppa dei siste åra. Per 30.09.2000 budde det totalt 452 einslege mindreårige i 16 avdelingar for einslege mindreårige. Avdelingane hadde mellom 10 og 28 plassar. Til samanlikning var det i 1994 eitt mottak berre for einslege mindreårige og fire avdelingar for einslege mindreårige ved ordinære mottak. Erfaringar viser at einslege mindreårige har det betre i ordinære mottak, der dei mellom anna har høve til å få kontakt med vaksne eller familiar som kjem frå same land og snakkar same språk som dei sjølve.

Tabell 8.1: Einslege mindreårige i mottak per 30.09.2000 (fordelte på alder og kjønn)

Kjønn	0–3 år	4–6 år	7–15 år	16–18 år	I alt
Gut	2	4	106	243	359
Jente	0	5	42	46	93
Totalt	2	9	148	289	452

Tilbodet i mottak for einslege mindreårige

Ei kartlegging av forholda ved avdelingane for einslege mindreårige i januar 1999 viste at det er stor variasjon med omsyn til bemanning. I forhold til land som Danmark og Sverige har avdelingane for einslege mindreårige i Noreg låg bemanning. I Sverige er det eigne gruppeheimar for dei yngste einslege mindreårige. I Danmark finst det særskilde mottakssenter for barn opptil 15 år som kjem åleine.

Gruppa einslege mindreårige i mottak er ei sær s ueinsarta gruppe. Det er store skilnader med omsyn til alder, bakgrunn og behov for oppfølging og omsorg. Det er derfor ei stor utfordring å leggje til rette for eit godt tilbod til den enkelte.

Låg bemanning er eit problem som særleg gir seg utslag når avdelingane har einslege mindreårige med særlege behov for oppfølging. Ved fleire av avdelingane har det òg budd, og bur, somme som treng psykososial oppfølging, samstundes som tilgangen på eit slikt tilbod er avgrensa. Det at det i dei siste åra har kome stadig fleire yngre einslege mindreårige til Noreg, har òg synleggjort behovet for ei større bemanning og meir barnefagleg kompetanse ved avdelingane.

Tilsette ved mottaka har etterlyst faglege retningslinjer i arbeidet med einslege mindreårige. På bakgrunn av dette har UDI, i samarbeid med mellom andre Redd Barna, utarbeidd faglege retningslinjer for arbeidet med einslege mindreårige i mottak.

Det siste året har det vore vanskeleg å opprette nye avdelingar for einslege mindreårige. Årsaka er at fleire potensielle driftsoperatørar meiner at det ikkje er mogleg å få til ei forsvarleg bemanning med dei økonomiske vilkåra staten kan tilby.

UDI skal føre tilsyn med dei ordinære mottaka minst éin gong i året, og med avdelingar for einslege mindreårige to gonger i året, jf. kap. 5.2.2.2. Tilsynet med mottaka er i dag først og fremst retta mot drifta. Mellom andre Redd Barna har vore kritiske til at det ikkje blir ført tilsyn med den enkelte einslege mindreårige.

Ei undersøking gjennomført våren 1999 viste at det varierer mykje kva skoletilbod einslege mindreårige i mottak får. Det er variasjon med omsyn til om dei deltek i ordinær grunnskoleopplæring, om dei får tilbod om grunnskoleopplæring for 16–20-åringar, og om dei får opplæring i norsk med samfunnskunnskap. Det var ingen i avdelingane for einslege mindreårige som var elev i vidaregåande skole då undersøkinga blei gjennomført. Nokre hadde søkt for det etterfølgjande skoleåret. FNs barnekomité har i eksaminasjonen av Noreg sin andre rapport til FN om oppfølging av barnekonvensjonen i mai 2000 uttrykt uro over at ein del einslege mindreårige ikkje blir inkluderte i det lokale skolesystemet.

Frivillig innsats

Det er fleire døme på gode erfaringar i Noreg med frivillig innsats for einslege mindreårige i mottak. Fleire ungdomsorganisasjonar har gjennom ei ordning med besøksteneste retta sin innsats spesielt mot einslege mindreårige. Målet med besøkstenesta har vore å gjere kvardagen for barna og ungdommane ved

mottaka betre, både gjennom aktivitetar og ved å etablere vennskap og sosiale nettverk.

8.2.5 Rask og godt førebudd busetjing i ein kommune

Mål og retningslinjer

Målsetjinga er at einslege mindreårige skal busetjast så raskt som råd, og seinast innan tre månader etter at dei eventuelt har fått opphaldsløyve.

Einslege mindreårige som kjem til landet med vaksne følgjepersonar som det er naturleg at dei blir busette saman med, blir i utgangspunktet behandla som barn i familiar når det gjeld behandling av asylsøknader, mottak og busetjing. Denne gruppa blir ikkje busett før dei har opphaldsløyve, med mindre det er særskild grunn for det.

Dersom ein asylsøkjjar av medisinske eller sosiale grunnar ikkje bør opphalde seg lenge i mottak, kan han eller ho bli busett i ein kommune. I 1996 blei det opna for at einslege mindreårige asylsøkjjarar kan kome inn under ordninga med såkalla direktebusetjing. Ei individuell vurdering skal liggje til grunn i kvart tilfelle.

Utarbeiding av ein individuell handlingsplan

Når ein kommune har samtykt i busetjing, skal det utarbeidast ein individuell plan for den enkelte einslege mindreårige. UDI har laga ein mal for ein slik plan. Planen skal vere eit verktøy for kommunane når dei skal gjennomføre kartlegging og planlegging i samband med busetjinga. Planen skal utarbeidast i samarbeid mellom mottaket, den mindreårige og representantar frå busetjingskommunen. Planen skal innehalde faktaopplysningar, ei vurdering av bu- og omsorgsløysinga og målsetjingar for arbeidet til kommunen. Planen skal tilfredsstille både eit kortsiktig og eit langsiktig behov. Den einslege mindreårige må sjølv samtykkje, og verja må godkjenne at opplysningane blir gitt.

Erfaringar

I 1999 busette kommunane fleire einslege mindreårige enn nokon gong tidlegare. Totalt blei 302 einslege mindreårige busette i 1999. Til samanlikning blei det busett 215 i 1998 og 130 i 1997. Per 30.09. var det i 2000 busett totalt 221 einslege mindreårige utan følgjepersonar og 52 med følgjepersonar. Trass i at busetjinga av einslege mindreårige har fått høg prioritet, har vi ikkje nådd målsetjinga om at einslege mindreårige utan følgjepersonar skal vere busette innan tre månader etter at dei eventuelt har fått opphaldsløyve. Tal per 30.09.2000 viser at 39 pst. av dei einslege mindreårige utan følgjepersonar blei direktebusette. Av dei einslege mindreårige utan følgjepersonar som blei busette etter at det var gjort vedtak, blei berre 39 pst. busette innanfor tre månader. Gjennomsnittleg opphaldstid i mottak for alle einslege mindreårige var per 30.09.2000 på om lag åtte månader.

Lang opphaldstid i mottak må sjåast i samanheng med auken i talet på einslege mindreårige som kjem til Noreg, og i forhold til at behandlinga av søknadene om asyl og busetjing i kommunane tek lengre tid enn føresett. At det blei opna for at einslege mindreårige asylsøkjjarar kunne bli omfatta av ordninga med direktebusetjing, har ikkje hatt den forventa innverknaden på opp-

haldstida i mottak. I praksis er det i hovudsak einslege mindreårige som er i følgje med slektningar, som blir busette før det er gjort vedtak.

Årsakene til at kommunane vegrar seg mot å ta imot einslege mindreårige, er samansette. Ved busetjing av einslege mindreårige er det behov for ekstra tilrettelagde bu- og omsorgsløysingar. Fleire kommunar er usikre på kva slags buløysingar og kva slags støtteapparat dei skal velje. Ein del kommunar meiner òg at dei ikkje har tilstrekkeleg kompetanse til å ta imot einslege mindreårige. Den mest vanlege innvendinga er likevel at dei statlege tilskotsordningane ikkje strekk til.

Somme einslege mindreårige har eit ekstra hjelpebehov under opphald i mottak. Det er også slik at einslege mindreårige med eit stort behov for hjelp er blant dei som ventar lengst på busetjing. Før busetjing har ein del einslege mindreårige med ekstra hjelpebehov vore plasserte i behandlingsinstitusjon, barnevernsinstitusjon, kollektiv eller liknande. Det finst i dag døme på at nokre av desse barna blir tilbakeførte til mottaka etter opphald på institusjon, sjølv om nettverket og støtteapparatet deira no er i ein annan kommune og det ikkje er til det beste for barnet å bli sendt tilbake til mottaket. Årsaka til dette kan vere at kommunane vegrar seg for å busetje ein einsleg mindreårig med store behov for hjelp, dels på grunn av kostnadene dette kan påføre kommunen, dels på grunn av den belastninga hjelpeapparatet vil bli utsett for.

Mange kommunar meiner at dei statlege overføringane til kommunane ved busetjing av einslege mindreårige er for låge. Kommunane får eit særskilt tilskot for busetjing av einslege mindreårige i tillegg til vanleg integreringstilskot. Frå 1999 blei tilskotet auka frå kr 80 000 til kr 90 000 per år. I tillegg blei aldersgrensa for tilskotet endra frå 18 til 20 år. Barne- og familiedepartementet presiserte i januar 2000 at utgifter til ulike typar busetjingstiltak med støtte og oppfølging som blir etablert for einslege mindreårige etter barnevernslova § 4-4, også utløyser refusjon frå fylkeskommunen, i den grad utgiftene overstig den kommunale eigendelen. Den kommunale eigendelen er i dag lågare enn summen av dei tilskota kommunane tek imot (jf. kap. 11 for ei nærmare vurdering av finansieringsordningar ved busetjing av einslege mindreårige).

Organisatorisk forankring i kommunen

Det er den enkelte kommune som sjølv avgjer i kva etat arbeidet med einslege mindreårige skal forankrast administrativt, og korleis kommunen vil organisere og løyse dei oppgåvene som følgjer av å ta imot og busetje einslege mindreårige. Dette inneber at det i dag er store skilnader mellom kommunane når det gjeld forankring av arbeidet, organisering og arbeidsformer. Somme kommunar har forankra ansvaret og arbeidet hos barnevernet, andre kommunar har forankra ansvaret og arbeidet hos eit flyktningkontor eller hos andre tenesteeiningar med faglege føresetnader for å arbeide med einslege mindreårige.

Om bruk av lov om barneverntjenester

Lov om barneverntjenester av 1. januar 1993 (barnevernslova) gjeld for alle barn som oppheld seg i Noreg. Det går fram av lova at kommunen skal følgje nøye med i dei forholda barn lever under, og har ansvar for å setje i verk tiltak som kan førebyggje omsorgssvikt og åtferdsproblem. Barneverntenesta har

eit spesielt ansvar for å avdekkje omsorgssvikt, åtferdsproblem og sosiale og emosjonelle problem så tidleg at varige problem ikkje får utvikle seg, og for å setje inn tiltak i forhold til dette, jf. barnevernslova § 3-1. Denne paragrafen inneber at alle etatar i kommunen har eit ansvar for generelle førebyggjande tiltak retta mot barn og unge, medan barnevernet har eit spesielt ansvar for å setje inn individretta tiltak. Uavhengig av kvar kommunen har forankra ansvaret og arbeidet med einslege mindreårige som gruppe, har den enkelte einslege mindreårige rett til tenester og tiltak etter barnevernslova dersom vedkomande har eit særleg behov for hjelp (jf. Retningslinjer av 10. desember 1998 til lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100 «Hjelpetiltak – barnevernsloven § 4-4»). Barneverntenesta kan kontaktast for råd og rettleiing. Barneverntenesta vurderer om ei melding skal følgjast opp med undersøkingar og eventuelle tiltak.

Boks 8.1 Oppvekst og levekår for einslege mindreårige flyktningar i Noreg

I 1999 fekk Høgskolen i Telemark i oppdrag å kartleggje korleis det har gått med personar som kom til Noreg som einslege mindreårige asylsøkjjarar for om lag ti år sidan. Prosjektet følgjer dei einslege mindreårige som kom til landet i 1990 og 1991. Sentrale tema er utdanning, arbeid, etablering av eige hushald og familie, økonomi, fritid, helse og sosialt nettverk. Prosjektet omfattar både ein kvalitativ studie av 25 einslege mindreårige og ein kvantitativ studie som omfattar heile gruppa.

Mange av dei einslege mindreårige som den kvalitative undersøkinga omfattar, blei privatplasserte hos slektningar eller andre med same etniske bakgrunn. Sørs mange av desse barna blei omplasserte éin eller fleire gonger før dei blei myndige. Det er ulike årsaker til at slike private omsorgsplasseringar har vore vanskelege. Det vidare arbeidet med det innsamla datamaterialet vil få fram dei ulike prosessane som har ført til brot eller gitt stabilitet i omsorga. Førebelts resultat tyder på at brota ofte kjem av at omsorgspersonane sjølve ikkje har greidd å orientere seg i det norske samfunnet. Desse vaksenpersonane har ofte sjølve hatt behov for vern og kontroll, og har ikkje vore i stand til å vere gode rettleiarar for mindreårige. Dei ulike historiene tyder òg på at det offentlege, og då i særleg grad barnevernet, i liten grad har følgd opp barna etter busetjing. Førebelts resultat tyder òg på at mange av dei mindreårige har brukt opp til tre år før dei var klare til å begynne på vidaregåande skole. Mange av dei har derfor fått høg studiegjeld før dei har kome i gang med anna utdanning, noko som har gjort at mange av dei har vegra seg for å ta høgare utdanning. Det er svært få i gruppa som har fått familiesameining, og mange har heller ikkje søkt om det. Prosjektet skal etter planen ferdigstillast i 2000.

Boks 8.2 Utvikling av modellar for arbeid med einslege mindreårige

I 1999 fekk SINTEF IFIM i oppdrag å gjennomføre eit forskings- og utviklingsprosjekt for å utvikle modellar for kommunalt arbeid med einslege mindreårige asylsøkjjarar og flyktningar. Siktemålet med prosjektet er å finne fram til arbeidsformer som medverkar til å skape gode vilkår for

oppvekst og utvikling for denne gruppa av barn og unge. Tema som det blir fokusert særleg på, er bu- og omsorgsløysingar, skole og utdanning, kultur og fritid, psykososialt arbeid og reetablering av kontakt med foreldre og heimland. Seks kommunar deltek i prosjektet, som legg vekt på individuell tilpassing og utvikling av lokale løysingar. Kunnskapen og erfaringane frå prosjektkommunane skal dokumenterast og formidlast til andre kommunar undervegs. Prosjektet skal halde fram til hausten 2001.

Ulike bu- og omsorgsløysingar

Arbeidet med einslege mindreårige er eit relativt nytt arbeidsfelt for mange kommunar, samstundes som det er eit arbeidsfelt i stadig utvikling og endring. Auken i talet på einslege mindreårige som har kome til Noreg i dei siste åra, har gitt mange nye utfordringar, samstundes som den faglege innsikta er blitt betre. Uavhengig av organisatorisk forankring og ulike arbeidsformer er målet å etablere bu- og omsorgsløysingar tilpassa den enkelte, løysingar som i størst mogleg grad medverkar til tryggleik, omsorg, utvikling, stabilitet og kontinuitet, og som reduserer risikoen for omplasseringar og nye oppbrot.

Bu- og omsorgsløysingane går i hovudsak ut på at ein flyttar inn hos slektningar, på hybel, i bufellesskap, i fosterheim eller i ein fylkeskommunal barnevernsinstitusjon. Særskilde tilbod blir òg gitt i form av mellom anna leksehjelp eller støttekontaktordning.

Valet av bu- og omsorgsløysing for einslege mindreårige flyktningar skjer mellom anna ut frå omsyn til slektsforhold, alder, omsorgsbehov og eventuelle hjelpebehov. Dei som har slekt i landet, blir oftast busette direkte hos slektningane, dersom relasjonen mellom barna og familien er gode og familien har evne og kapasitet til å ta seg av eit ekstra barn. Hybel og bufellesskap blir som regel berre tilbode eldre ungdommar. Di yngre den einslege mindreårige er, di større er omsorgsbehovet. Sær unge einslege mindreårige utan slekt i Noreg blir ofte plasserte i fosterheim, gjerne i ein heim der ein eller begge foreldra har same etniske bakgrunn som barnet. For einslege mindreårige med ekstra store hjelpebehov vil i visse tilfelle ein fylkeskommunal institusjon vere løysinga. Fylkesmannen skal etter barnevernslova føre tilsyn med barnevernsinstitusjonane. Det er kommunane som har ansvar for å etablere ordningar for tilsyn med einslege mindreårige som er under kommunale tiltak, som til dømes bukollektiv eller ein hybel.

For å styrkje den lokale kompetansen i arbeidet med einslege mindreårige gir Barne- og familiedepartementet ut ei handbok for kommunalt tilsette, som skal nyttast som rettleiar i arbeidet med einslege mindreårige.

8.2.6 Heimsending skal skje i forsvarleg form

Einslege mindreårige asylsøkjjarar blir som hovudregel ikkje sende tilbake til heimlandet med mindre styresmaktene har funne foreldra eller omsorgspersonar til barna. Mange får opphald i Noreg av di ein ikkje greier å finne foreldra i rimeleg tid, sjølv om barnet isolert sett ikkje har noko behov for vern mot forfølgning i heimlandet eller andre stader.

Sameining med foreldre anten i Noreg eller i heimlandet

Artikkel 10 i Barnekonvensjonen omhandlar familiesameining. Konvensjonen fastslår at søknader skal behandlast positivt, humant og raskt. Landa skal halde ein viss standard når det gjeld prosedyrar for behandling av slike søknader. Landa har likevel ikkje noka plikt på seg når det gjeld utfallet av søknadsbehandlinga.

Utlendingar som har fått opphaldsløyve i Noreg, kan søkje om familiesameining med dei nærmaste familiemedlemmene sine, slik dette er definert i forskrifta til utlendingslova §§ 23 og 24. I hovudsak gjeld det ektefelle, barn og foreldre.

Ved søknad om familiesameining er det viktig kva slags opphaldsgrunnlag den einslege mindreårige har. Dersom den einslege mindreårige har fått asyl, ligg det føre ein *rett* til familiesameining. Dette følgjer av utlendingslova § 9, jf. forskrifta § 22, jf. § 23 bokstav g. Er det gitt opphald på humanitært grunnlag, ligg det ikkje føre nokon vilkårslaus rett.

For einslege mindreårige som har fått opphald på humanitært grunnlag, blir spørsmålet om familiesameining vurdert på bakgrunn av dei generelle reglane i utlendingslova § 8 andre ledd, jf. forskrifta § 24 andre ledd, som seier at opphaldsløyve kan bli gitt når sterke menneskelege omsyn talar for det. Ei viktig årsak til at den einslege mindreårige har fått opphald på humanitært grunnlag, er ofte at foreldre eller andre nære omsorgspersonar i heimlandet ikkje er blitt oppspora. Når det seinare blir søkt om familiesameining, er det ikkje utan vidare gitt at sameining bør skje i Noreg.

Alderen til den einslege mindreårige har til no vore viktig for om det blir gitt løyve til familiesameining. I samsvar med ein slik praksis er løyve til familiesameining i utgangspunktet blitt gitt når det gjeld dei yngste barna. Det er då rutinemessig blitt gjort unntak frå underhaldskravet. For barn over 15 år er det berre unntaksvis blitt gitt løyve til familiesameining.

Eksekutivkomiteen i UNHCR (1987, konklusjon nr. 47) har uttalt at ein som den beste løysinga alltid bør vurdere frivillig tilbakevending for einslege flyktningbarn. Dersom ein etter ei individuell behandling av asylsøknaden ikkje finn at det er noko behov for vern, bør omsynet til barnet sitt beste tilseie at utlendingsstyresmaktene vurderer om det er mogleg med sameining i heimlandet, før det eventuelt blir gitt opphaldsløyve i Noreg. Internasjonalt har ein den seinare tida fokusert på verknaden av å setje inn ressursar for å oppspore foreldra i heimlandet.

Mange av dei som kjem til Noreg som einslege mindreårige asylsøklarar, har foreldre eller andre omsorgspersonar i heimlandet eller i eit anna land. Å få halde kontakt med sin eigen familie er viktig for alle barn.

Sverige er det landet i Norden som mest aktivt driv ettersøking av foreldre og andre omsorgspersonar til einslege mindreårige asylsøklarar. Deira utgangspunkt er at det beste for barnet ofte tilseier at det bør bu saman med sin eigen familie i heimlandet, og om barnet likevel blir buande i Sverige, er det i alle høve til barnet sitt beste om det kan ha kontakt med familien.

8.3 Utfordringar og tiltak

Det er brei semje om at einslege mindreårige asylsøkjjarar og flyktningar er ei gruppe som har spesielle behov for hjelp for å kunne meistre den situasjonen dei er i. Det er ei utfordring å sikre dei rask behandling av asylsøknaden, omsorg og tryggleik i mottak og ei rask og god busetjing. Auka innsats må òg setjast inn for å finne foreldra til barna. Omsynet til kva som er til barnet sitt beste, må vere i fokus i alle ledd.

8.3.1 Raskare saksbehandling i asylsaker

Behandling av søknader om asyl frå einslege mindreårige må også i framtida få prioritet i alle ledd. Det er å vone at saksbehandlinga vil gå raskare etter at UDI tok over ansvaret for å intervju asylsøkjjarar. Di raskare einslege mindreårige får eit vedtak, di raskare kan dei busetjast i Noreg eller bli sende tilbake til foreldra sine i heimlandet eller eit anna land, dersom dei blir funne.

Dei nye måla for saksbehandlingstid for UDI og Utlendingsnemnda, som er omtalte i kap. 4 om saksbehandling i asylsaker, gjeld også for einslege mindreårige asylsøkjjarar. Det vil seie at i saker der det ikkje er nødvendig å innhente meir informasjon, er målet at UDI skal gjere vedtak innan fem veker, medan målet i saker der det er nødvendig å innhente meir informasjon, er tolv veker etter at nødvendig informasjon er motteken. Når det gjeld eventuelle klager på vedtaket gjort av UDI, er målet at Utlendingsnemnda skal gjere vedtak innan 16 veker i saker der det ikkje er nødvendig med meir informasjon. I saker der det er nødvendig med meir informasjon, er målet at Utlendingsnemnda skal gjere vedtak innan 16 veker etter at nødvendig informasjon er motteke.

Det er viktig at dei einslege mindreårige så snart som mogleg etter at dei har kome til landet får informasjon om kva rettar dei har og korleis saksgangen vil vere. Dersom dei ikkje fyller krava for å få asyl, må dei på eit så tidleg tidspunkt som råd bli gjort merksam på haldninga til styresmaktene om at barn som utgangspunkt bør bu saman med foreldra sine, og at ein umiddelbart vil setje i gang tiltak for å oppspore familien til barnet i heimlandet med sikte på sameining der. Det er viktig at også verjen til barnet blir informert om dette, slik at han eller ho kan bidra til å motivere barnet til å akseptere eit mogleg avslag på asylsøknaden, jf. nedanfor.

Satsing på oppsporing av familie i heimlandet

Ein skal vere merksam på at mange barn blir sende heimafrå for at dei skal få det betre materielt sett og betre høve til å skaffe seg utdanning enn dei kan ha von om i heimlandet. I mange tilfelle har familien òg ei von om at dei sjølve skal kunne kome etter seinare. Dette er å leggje eit stort ansvar på eit barn, og vil såleis bli opplevd som ei tung byrde. Forsking viser at i mange tilfelle er barna også pålagde av familien å ikkje fortelje nokon om dette, eller at dei veit kvar foreldra er. Av lojalitet til foreldra held dei derfor dette for seg sjølve. Saknet etter foreldra kan vere stort hos desse barna, samstundes som dei slit med spørsmålet om kvifor familien sende akkurat dei frå seg. Dette er ein situasjon ingen barn bør bli sette i, og noko norske styresmakter ikkje bør byggje opp

under. Opphaldsløyve i Noreg vil ikkje nødvendigvis vere til det beste for barnet, særleg ikkje for dei yngste barna.

Regjeringa ønskjer derfor å styrkje arbeidet med å finne foreldra eller eventuelt andre omsorgspersonar til dei einslege mindreårige asylsøklarane, i første rekkje med sikte på at barna kan etablere kontakt med foreldra/omsorgspersonane og få den tryggleiken det gir, men òg med tanke på at dette kan gi grunnlag for at barnet kan sameinast med familien i heimlandet. Ei auka satsing på å sameine barna med foreldra sine i heimlandet kan dessutan motverke tendensen til at barn i aukande grad blir sende heimanfrå som såkalla ankerbarn. Som nemnt over under kap. 8.2.1, kjem det mange fleire einslege mindreårige til Noreg enn til dømes til Sverige. Det kan henge saman med at svenske styresmakter berre unntaksvis gir opphaldsløyve før familiesameining, og at dei har lagt meir vekt på å oppspore familien i heimlandet. NSHF har rådd dei nordiske landa til å arbeide for å samordne regelverk og praksis når det gjeld einslege mindreårige, mellom anna med omsyn til kva slags løyve dei får, og kva retningslinjer landa følgjer når det gjeld familiesameining for denne gruppa.

I tråd med dette har Justisdepartementet det siste året arbeidd med ei justering av praksis i dei sakene der einslege mindreårige har fått opphald på humanitært grunnlag og familien til vedkomande søker om familiesameining i Noreg. Dersom omsorgssituasjonen til den einslege mindreårige blir vurdert som tilfredsstillande her i landet, er familiesameining blitt avslått. Departementet vil òg vurdere nærmare om ein bør gjere endringar i løyvegrunnlaget for einslege mindreårige.

Det er ofte tidkrevjande å oppspore familiemedlemmer til dei einslege mindreårige. Ein må derfor vere budd på at denne delen av saksbehandlinga kan ta lang tid. Dette arbeidet vil også vere ei oppfølging av St. meld. nr. 21 (1999–2000) *Menneskeverd i sentrum – Handlingsplan for menneskerettigheter*.

Noreg har teke på seg ansvaret for å etablere ei felles nordisk arbeidsgruppe som skal sjå nærmare på korleis arbeidet med å oppspore foreldre/omsorgspersonar skjer og bør skje vidare framover. Her reknar vi med å dra god nytte av dei erfaringane Sverige har gjort.

Personar som klart ikkje er mindreårige

Dei siste åra har det vore eit aukande problem at personar som er vaksne, oppgir å vere einslege mindreårige. At vaksne personar prøver å omgå systemet på denne måten, er ikkje akseptabelt. I Sverige har ein god erfaring med å la dei som klart ikkje er mindreårige, sjølve sannsynleggjere at dei er mindreårige.

Regjeringa vil vurdere om ein i Noreg i større grad skal nytte alderstestar for dei søkerane som framstår som eldre enn dei oppgir. I tilfelle der søkeren klart ser eldre ut, bør det leggjast vekt på om søkeren kan sannsynleggjere at han/ho er under 18 år.

8.3.2 Rekruttering og opplæring av verjer

For å sikre rettstryggleiken til einslege mindreårige er det viktig at dei får oppnemnt verje så raskt som mogleg etter at dei har kome til Noreg. Det er i dag

vanskeleg å rekruttere nok verjer til einslege mindreårige. Det er behov for auka innsats med sikte på å rekruttere verjer.

Overformynderia i kommunane, som er ansvarleg for å rekruttere og skolele verjer til einslege mindreårige, må ta i bruk nye verkemiddel/tiltak for å auke tilgangen på verjer for denne gruppa. Ei løysing kan vere å rekruttere verjer på same måten som kommunane rekrutterer støttekontaktar, det vil seie gjennom utlysingar og annonsar i dagspressa og andre stader. Overformynderia bør innleie eit samarbeid med frivillige organisasjonar og humanitære organisasjonar. Mange av desse organisasjonane har eit landsdekkjande nettverk som kan mobiliserast i større grad enn det som er tilfellet i dag. Ein del stader vil ein òg kunne rette ein innsats mot studentgrupper for å rekruttere blant dei.

Overformynderia har i samsvar med gjeldande rundskriv høve til å gi ei utvida godtgjersle til verja. Ein del kommunar nyttar i dag dette høvet til å auke rekrutteringa av verjer, og har hatt gode erfaringar med det.

Den spesielle situasjonen til einslege mindreårige gjer det særskild viktig at dei får ei verje. Regjeringa legg til grunn at kommunane nyttar ulike løysingar for å sikre at dei einslege mindreårige får verje, til dømes ei godtgjersle.

Det er ulike oppfatningar når det gjeld kva rolle ei verje bør ha. Mellom anna Redd Barna tilrår at verja også bør ha ein funksjon som støttekontakt. Dei viser då til ordninga i Sverige, der det både blir utnemnt ein offentlig representant for barnet («biträdare») som skal vere til stades ved asylintervjuet, og ein «god mann». Ein «god mann» har ei meir omfattande oppgåve enn ei verje i Noreg. Han skal representere barnet i spørsmål om busetjing og vere til stades ved kontakt med det offentlege.

Med tanke på problema med å rekruttere nok verjer er det lite realistisk å utvide den funksjonen ei verje er meint å ha i Noreg. Ein bør derfor i staden satse meir på støtteordningar som til dømes besøksheimar og støttekontaktar for einslege mindreårige, som eit supplement til ordninga med verje.

Regjeringa vil vurdere spørsmålet knytt til ordninga med verjer generelt og spesielt oppgåvene til verjene og overformynderia, og om det bør innførast godtgjersle for oppnemnde verjer.

8.3.3 Betre standard på tilbodet i mottak

Tilbodet til einslege mindreårige i mottak må sjåast i samanheng med kor lenge opphaldet varer. Erfaring viser at uvisse med omsyn til utfallet av asylsøknaden har størst innverknad på korleis dei einslege mindreårige har det i den tida dei bur i mottak. Deretter kjem uvisse med omsyn til kva for ein kommune dei skal busetjast i. Regjeringa vil derfor først og fremst rette innsatsen mot rask behandling av asylsøknaden og rask busetjing i ein kommune. Regjeringa legg derfor i denne meldinga fram forslag til tiltak som kan medverke til dette, jf. kap. 4 og kap. 6.

På bakgrunn av den spesielle situasjonen einslege mindreårige er i, er det likevel nødvendig å ha eit kontinuerleg fokus på tilbodet i mottak for denne gruppa. Bemanninga ved avdelingane er særleg viktig for at målet om omsorg og tryggleik i mottak skal bli nådd. Det er òg viktig at dei tilsette har god, og gjerne variert, kompetanse i arbeidet med denne gruppa, og at det er både kvinner og menn blant dei tilsette.

Regjeringa er særleg uroleg for at avdelingane for einslege mindreårige har ulik grad av bemanning, og at fleire avdelingar har lite personell med barnefagleg kompetanse. Dette kan gjere at dei tilsette ikkje kan gi dei mindreårige den oppfølginga dei har behov for. Regjeringa meiner derfor at det er behov for å betre tilbodet til einslege mindreårige i mottak.

Ein måte å betre tilbodet i mottak for einslege mindreårige på, kan vere å etablere egne mottak berre for denne gruppa. På den eine sida vil dette kunne sikre dei mot uheldig påverknad frå eldre ungdommar/vaksne, samstundes som dei tilsette ved mottaka berre får éi gruppe å ta omsyn til og leggje til rette tilbodet for. På den andre sida vil egne mottak berre for einslege mindreårige innebere at dei får mindre kontakt med vaksne, og at dei dermed misser mykje av den tryggleiken dette kan innebere. Erfaring viser at vaksne bebuarar ofte tek eit ansvar for å gi omsorg og tryggleik til einslege mindreårige i mottak. Det er òg viktig for dei einslege mindreårige å ha kontakt med personar, både barn og vaksne, med same etniske bakgrunn. Det er lettare å leggje til rette for dette i det noverande systemet med egne avdelingar for einslege mindreårige knytte til ordinære mottak. Erfaringar frå tidlegare tilseier òg at det ikkje er ønskjeleg å gå tilbake til ei ordning med egne mottak for einslege mindreårige. Regjeringa legg derfor til grunn at den noverande ordninga med egne avdelingar for einslege mindreårige skal vidareførast.

Auka bemanning og heving av fagkompetansen

Ein auke i bemanninga og ei styrking av fagkompetansen til dei tilsette vil vere viktige tiltak for å betre kvaliteten på tilbodet til einslege mindreårige i mottak. Dette er viktig både for å sikre den enkelte einslege mindreårige meir vaksenkontakt og individuell oppfølging, og for å betre arbeidsforholda for dei tilsette. Det er òg grunn til å tru at tilfella av tilvising til hjelpeapparatet vil bli færre dersom bemanninga blir styrkt.

For å betre tilbodet til einslege mindreårige i mottak vil Regjeringa derfor foreslå ei styrking av bemanninga og fagkompetansen til dei tilsette ved avdelingane for einslege mindreårige i mottak.

Eigne avdelingar for dei som er under 15 år

Det er eit stort aldersspenn i gruppa einslege mindreårige. Det er derfor ei utfordring for dei tilsette å gi barna/ungdommane ei god oppfølging, ettersom det er store forskjellar i behov og interesser. Utviklinga viser òg at stadig fleire av dei einslege mindreårige er yngre enn det som var tilfellet før. Dei yngste barna vil ha eit særskilt behov for oppfølging og omsorg.

Regjeringa meiner at det er eit særleg behov for å styrkje tilbodet til dei aller yngste barna. UDI arbeider derfor med å opprette ei eiga avdeling med styrkt bemanning for einslege mindreårige barn under 15 år. Dette tilbodet skal i hovudsak rettast mot dei som er utan følgjepersonar eller anna tilknytning til Noreg. Majoriteten av dei einslege mindreårige under 15 år kjem til Noreg i lag med eldre sysken eller andre vaksenpersonar. Dei vil framleis bu i mottak saman med desse.

Instruks for tilsyn med einslege mindreårige

Regjeringa meiner at det må vere ei prioritert oppgåve å sikre kvaliteten på drifta av mottaka. Tilsynet av avdelingane med einslege mindreårige vil derfor bli vidareutvikla. I tillegg er det viktig å la dei einslege mindreårige sjølv få uttale seg om sin eigen situasjon og sine eigne behov. Det bør derfor også innførast ei ordning med tilsyn med kvart enkelt barn. Kommunal- og regionaldepartementet vil i samarbeid med Barne- og familiedepartementet utarbeide ein eigen instruks for tilsyn med einslege mindreårige.

Oppfølging av opplæringstilbodet til einslege mindreårige i mottak

Einslege mindreårige er ei gruppe i skjeringspunktet mellom ordinær grunnskoleopplæring, vidaregåande opplæring, grunnskoleopplæring for dei mellom 16 og 20 år og vaksenopplæring. Det kan til tider vere vanskeleg å avgjere kva opplæringstilbod som høver best. Regjeringa meiner det er viktig at kvar enkelt mindreårige får eit opplæringstilbod som er relatert til tidlegare opplæring i heimlandet, og som best mogleg er tilpassa ressursane og behova til den enkelte. Det må òg vere ei prioritert oppgåve å styrkje tilbodet om leksehjelp for einslege mindreårige.

Regjeringa vil òg understreke verdien av at skoletilbodet til einslege mindreårige blir etablert utanfor mottaket. Dersom ein legg tilbodet om eksamensretta grunnskoleopplæring til den vidaregåande skolen, vil det gjere det lettare for ungdommane å kome i kontakt med norske ungdommar på same alder.

For å få ei betre oversikt over skoletilbodet til einslege mindreårige i mottak, og for å kunne følgje opp dette tilbodet betre, vil mottaka få i oppdrag å rapportere til UDI om det skoletilbodet einslege mindreårige får. Rapporteringa skal omfatte alder, tidlegare skolegang og kva slags opplæring den enkelte får. UDI vil utarbeide ein samlerapport som skal sendast til Statens Utdanningskontor for nærmare vurdering og for oppfølging overfor den enkelte kommune/fylkeskommune.

Etablering av sosialt nettverk

Det må vere ei prioritert oppgåve å styrkje det sosiale nettverket til einslege mindreårige, både når dei bur i mottak og etter busetjing i ein kommune. Ei ordning med støttekontakt for einslege mindreårige vil styrkje det sosiale nettverket til desse barna og ungdommane. Ei ordning med besøksheim for einslege mindreårige kan òg vere eit aktuelt tiltak. Dette er ordningar som bør utviklast og organiserast i samarbeid med mellom anna frivillige organisasjonar.

Det er behov for at fleire av dei frivillige organisasjonane i Noreg rettar ein auka innsats mot barn og ungdom i mottak. Dei frivillige organisasjonane kan gjennom tilrettelegging av aktivitetar og sosiale nettverk medverke til at kvardagen på mottaka blir betre. Å etablere eit sosialt nettverk mellom norske barn og ungdommar og barn og ungdommar som bur i mottak, vil vere verdifullt for begge partar. Det vil òg kunne lette seinare arbeid i kommunane og førebyggje utvikling av fordommar i lokalsamfunnet.

Førebels resultat frå studien om oppvekst og levekår for einslege mindreårige, jf. boks 8.1, viser at tilknytning både til vaksenpersonar og til ungdomsmiljø er viktige faktorar i oppveksten til dei einslege mindreårige i Noreg.

Regjeringa vil derfor oppmode både dei frivillige organisasjonane og kommunane til eit aktivt samarbeid med mottaka for å etablere eit sosialt nettverk kring den enkelte unge.

Fokus på psykisk helse

Forsking viser at det er viktig å vere merksam på psykiske problem hos barn i mottak. Ei førebels vurdering av den psykiske helsa skal inngå som ein del av første gongs helseundersøking i transittmottak. Det er viktig at dei einslege mindreårige får tilbod om ein oppfølgingssamtale og ei grundigare helseundersøking også i det ordinære mottaket, slik at eventuelle hjelpebehov kan avklarast tidleg. Regjeringa vil òg vise til at forslaget om å auke bemanninga og heve fagkompetansen til dei tilsette i mottak er eit viktig tiltak for å førebygge eventuelle psykiske problem. Dei einslege mindreårige vil då bli sikra meir individuell oppfølging og vaksenkontakt.

Regjeringa vil at den som har ansvaret for oppfølging av og omsorg for einslege mindreårige ved mottaket i løpet av ein månad, etter at den einslege mindreårige er komen til mottaket, skal vurdere den enkelte einslege mindreårige. Målsetjinga med ei slik vurdering er å klargjere om barnet har særskilde hjelpebehov, eventuelt behov for utgreiing. Dersom det er behov for hjelpetiltak, skal barnet bli vist til det ordinære tenesteapparatet. Tiltaket krev tverrfagleg og tverretatleg innsats frå fleire tenester på kommunalt nivå med bistand frå fylkeskommunen når det er behov for det.

8.3.4 Rask og god busetjing

Sjølv om standarden på tilbodet i mottak blir betre, er det brei semje om at lange opphald i mottak for einslege mindreårige er særskild uheldig. Med den gjeldande busetjingsordninga har det i dei siste åra vore vanskeleg å nå målsetjinga om rask busetjing, sjølv om det frå 1996 er opna for at einslege mindreårige kan busetjast direkte i kommunar før det er gjort vedtak i asylsaka.

Regjeringa vil vise til forslaget om å innføre ei ny ordning for busetjing av flyktningar, der eit utval på nasjonalt nivå fastset talet på flyktningar som skal busetjast i kvart fylke komande år. Eit tilsvarande utval på fylkesnivå vil så igjen fastsetje og tildele dei enkelte kommunane det talet dei skal busetje komande år (jf. kap. 6 for ein nærmare omtale av ordninga). Ordninga vil sikre raske busetjing også for einslege mindreårige flyktningar. Ein viktig føresetnad vil vere at einslege mindreårige får prioritet. Ordninga vil også omfatte asylsøkjjarar som av medisinske eller sterke sosiale grunnar ikkje bør opphalde seg i mottak. Dette vil då òg gjelde einslege mindreårige med særlege behov.

Når det gjeld einslege mindreårige som i samband med opphald på ein institusjon har fått eit nettverk og eit støtteapparat der institusjonen ligg, meiner Regjeringa at dei må busetjast i den kommunen der institusjonen ligg, der som dette er til det beste for barnet.

Regjeringa meiner at forslaget om ei ny ordning for busetjing og betringa i dei økonomiske rammevilkåra for kommunane (jf. kap. 11.8) til saman gir eit godt utgangspunkt for å sikre både rask og god busetjing i kommunane.

Fylkeskommunen vil vere ein viktig samarbeidspartnar når det gjeld å finne fram til best moglege omsorgsløysingar for kvart enkelt barn. Samarbeidet mellom UDI, kommunane, fylkeskommunane og fylkesmennene om ulike tiltak i arbeidet med å busetje einslege mindreårige asylsøkjjarar og flyktningar, vil derfor bli ført vidare.

Utarbeiding av ein individuell plan for kvar enkelt einslege mindreårige er eit viktig tiltak for å førebu ei god busetjing. I mange tilfelle vil det òg vere ein fordel om busetjingskommunen besøkjer den einslege mindreårige i mottaket, slik at dei saman kan planleggje ei god bu- og omsorgsløysing.

Arbeidet i kommunane – organisatorisk forankring

Kommunar som buset einslege mindreårige asylsøkjjarar og flyktningar, har fått ei viktig og utfordrande oppgåve med å leggje til rette for at dei einslege mindreårige blir sikra tryggleik, omsorg, kontinuitet og utvikling fram til dei blir i stand til å greie seg sjølv.

Dei fleste einslege mindreårige ønskjer i utgangspunktet å vere som alle andre ungdommar i Noreg. Dei tiltaka og det støtteapparatet som barnet eller ungdommen treng, er delvis lik dei tiltaka og det støtteapparatet som norske barn og ungdommar treng, om dei ikkje har foreldre eller andre vaksne med foreldreansvar. Dei treng mellom anna økonomisk støtte, ein god stad å bu og vaksenpersonar som dei kan stole på. Det spesielle knyter seg mellom anna til den kulturelle, religiøse og sosiale bakgrunn frå heimlandet, og til opplevingar frå væpna konflikt og flukt.

For å sikre einslege mindreårige eit heilskapleg tilbod etter busetjing i ein kommune, er det viktig at ansvaret er forankra i éin etat i kommunen, det vere seg barnevernet, flyktningkontoret eller andre tenesteeiningar med faglege føresetnader for å arbeide med gruppa. Uavhengig av kvar kommunen har forankra ansvaret og arbeidet med einslege mindreårige, har den enkelte einslege mindreårige rett til tenester og tiltak etter barnevernslova dersom vedkomande har eit særleg behov for hjelp (jf. Retningslinjer av 10. desember 1998 til lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100 «Hjelpetiltak – barnevernsloven § 4-4»).

Sidan einslege mindreårige er ei ueinsarta gruppe med ulik sosial og kulturell bakgrunn, og med ulike meistringsstrategiar og personlege ressursar, vil hjelpebehovet variere. Det er derfor ikkje alltid nødvendig eller rett å setje inn tiltak etter barnevernslova.

Regjeringa meiner at det vil vere å bryte med prinsippet om handlefridommen til kommunane dersom staten skal påleggje kommunane å forankre hovudansvaret og arbeidet med gruppa einslege mindreårige hos barnevernet. Det er kommunen som har ansvaret, og det er kommunen som har dei beste føresetnadene for å delegera ansvaret til den tenesteeininga ein finn mest gagnleg. Det må vere rom for utvikling av lokale løysingar og individuell tilpassing. Fridom når det gjeld organisering og arbeidsformer kan medverke til nytenking når det gjeld tiltak utover dei tiltaka barnevernet tradisjonelt nyttar. Regjeringa vil understreke verdien av og behovet for at etatane samarbeider om desse sakene. Regjeringa vil halde fast ved prinsippet om handlefridom for kommunane når det gjeld organisatorisk forankring av ansvaret for og arbeidet med einslege mindreårige som gruppe.

Overføring av kompetanse

Arbeidet med å styrkje kompetansen til kommunane og sikre overføring av kompetanse mellom kommunar når det gjeld einslege mindreårige, vil bli ført vidare. SINTEF IFIM sitt prosjekt for utvikling av gode modellar for kommunalt arbeid med einslege mindreårige, som skal ferdigstillast i 2001, vil vere eit viktig bidrag i så måte (jf. boks 8.2). I tillegg vil UDI vurdere ulike modellar for styrkt rådgiving til kommunane, inklusive arbeidet med einslege mindreårige (jf. kap. 6.3.3.1).

9 Tolketenester

9.1 Hovudprinsipp

9.1.1 Bruk av tolk

Tilgang på tolketeneste er nødvendig for å sikre at fagfolk og representantar for norske styresmakter og institusjonar skal kunne gi tilnærma det same tilbodet til flyktningar som til befolkninga elles. Bruk av tolk som er godt kvalifisert, er avgjerande for å gi mange flyktningar og andre innflyttarar eit offentlig helse- og omsorgstilbod, særleg dei første åra etter at dei er komne til landet. Tolketenester er òg nødvendige for å sikre rettstryggleiken til den enkelte.

I Noregs lover er bruk av tolk likevel berre nemnt spesielt i domstollova, der det står at tolk skal tilkallast når nokon som ikkje snakkar tilstrekkeleg godt norsk, skal ta del i rettsmøte. Bruk av tolk i offentlig tenesteyting følger indirekte av forvaltningslova, der det står at personar har rett til å uttale seg, og at den offentlege parten har rettleiings- og informasjonsplikt. Som hovudregel skal det nyttast tolk når språkleg assistanse er nødvendig for å kommunisere på ein forsvarleg måte. Den offentlege parten er ansvarleg for å tinge tolk og dekkje utgiftene.

9.1.2 Tolkeetiske prinsipp

Å vere tolk er ei krevjande oppgåve både språkleg og etisk. Ein tolk må kunne to språk svært godt. I tillegg må han/ho ha evne og teknikk til å tolke. Tolken må òg ha god kjennskap til saksfeltet for å oppfatte meininga i budskapet og kunne bruke rett fagterminologi. Tolkeyrket byggjer på ei rad etiske prinsipp: Tolken skal vere upartisk og ikkje gi til kjenne eigne meiningar, men gi att truverdig det dei to partane seier til kvarandre. Tolken har dessutan teieplikt om alt tolken får kjennskap til gjennom oppdraget. Personar som på nokon måte kan bli oppfatta som part i saka, eller som på annan måte er involverte i saka, skal ikkje bli sette til å tolke. Familiemedlemmer skal ikkje brukast som tolk av den offentlege, då dei vil vere inhabile. Barn eller mindreårige skal ikkje i noko høve fungere som tolk.

9.2 Tolketilbodet i Noreg

Det var i 1999 registrert behov for tolking i over 70 språk i Noreg. Behovet for tolking er naturleg nok størst i kommunikasjonen med flyktningar og asylsøkarar som nyleg har kome til landet. Behovet for tolking oppstår som regel idet ei gruppe flyktningar kjem til ein kommune. Tilgang på tolketenester er ikkje alltid eit kriterium som det blir teke omsyn til ved oppretting av statlege mottak eller ved busetting i kommunar.

Dei første offentlege formidlingstenestene for tolking i Noreg blei etablerte i slutten av 1970-åra i dei større byane. Ved inngangen til 2000 var det i alt 18 registrerte offentlege tolketenester på landsbasis, som alle var lagde til

det kommunale forvaltningsnivået. I Oslo-området finn vi heile sju av dei i alt 18 offentlege tolketenestene. Innlandsfylka og Nord-Noreg er svakt dekte. I tillegg til organiserte tolketenester driv ein del kommunar formidling av tolkar utan å ha ein eigen organisasjon for dette formålet. Somme institusjonar tingar tenester direkte frå tolken. Det er òg kome ein del private formidlingsfirma på marknaden. Med unntak av dei større offentlege tolketenestene, manglar det oftast rutinar for rekruttering i form av opplæring eller testing av dei personane som blir leigde inn som tolk. Det finst derfor inga kvalitetssikring av det tilbodet som blir formidla. UDI har i samband med at dei har teke over asylintervjuet frå politiet, sett i gang eiga kvalitetssikring ved mellom anna å teste dei tolkane som skal nyttast i intervju med asylsøkjjarar.

Tilgangen på tolkar er altså i utgangspunktet ulikt fordelt i landet. Somme stader er det opptil fleire vekers ventetid på tolk. Problemet med tilgang på kvalifiserte tolkar råkar særleg mottak og mindre kommunar i utkantstrøk. Lange avstandar gjer her i mange tilfelle tolking til ei kostbar og eksklusiv vare. Dei økonomiske rammene for dekning av utgifter til tolk opnar òg for at tolking lett kan bli ein salderingspost. Særleg ved mottaka, der ein heile tida har behov for språktenester, er ad hoc-løysingar relativt utbreidde. Den mest vanlege nødløysinga, som nok også blir praktisert i ein del kommunar, er å tilsetje tospråklege miljøarbeidarar i ei dobbeltrolle. I samsvar med denne praksisen blir det berre tilkalla tolk utanfrå når ein skal ha samtalar om alvorlege problem. Ein slik praksis kan ha uheldige konsekvensar, for det oppstår lett forvirring om kva funksjonar miljøarbeidaren/tolken eigentleg har. Dette er derfor ein praksis som må brukast med varsemd.

I somme tilfelle blir det rapportert om at bebuarar i mottak som har lært ein del norsk, blir sette til å tolke. Dette er ein svært uheldig praksis av fleire grunnar, men det er særleg nøytralitetsprinsippet og teieplikta – sjølv grunnlaget for tolkefunksjonen – som gjerne blir skadelidande. I røynda kan dette føre til at den som treng tolk, held tilbake viktig informasjon i frykt for sladder. Av praktiske grunnar kan nødløysingar vere påkravde i formidling av informasjon som gjeld reint daglegdagse gjeremål på eit mottak, men det er viktig å vere var for at det å setje feil person inn i tolkefunksjonen, i seg sjølv kan vere eit hinder for kommunikasjon.

Den mest vanlege forma for tolking i offentlig sektor er frammøtetolking, der tolken er fysisk til stades saman med samtalepartane. Fjerntolking er teke i bruk som ei felles nemning på tolking via vanleg telefon eller skjermløysingar. Telefontolking er mykje brukt i utkant-Noreg, der tilgangen på kvalifiserte tolkar er dårleg. Det vil i mange tilfelle vere betre å nytte eit tilbod om telefontolking framfor å nytte ein lite kvalifisert tolk som er til stades. Bruk av telefontolking sikrar òg ein større grad av anonymitet. Dette er særleg viktig i små lokalsamfunn der alle kjenner kvarandre. Ulempa ved telefontolking er at ein ikkje veit kvar tolken oppheld seg, og heller ikkje om andre kan overhøyre samtalen. Ein har heller ikkje høve til å følgje med på kroppsspråk, mimikk o.l. Fordi det gir aktørane høve til å sjå kvarandre, er skjermtolking eit godt supplement til frammøtetolking. Skjermtolking er no under utprøving gjennom eit treårig forskings- og utviklingsprosjekt, styrt av Hordaland fylkeskommune og finansiert av UDI. Tilbodet, som starta i oktober 1999, er organisert som eit samarbeidsprosjekt mellom dei kommunale tolketenestene i Bergen,

Grenland, Kristiansand, Oslo, og Trondheim. Erfaringar viser at bruk av skjermtolking i mange tilfelle kan vere eit godt supplement for brukarar i eit land som Noreg, med den geografien og dei avstandane vi har.

9.2.1 Utdanning, opplæring og autorisasjon av tolkar

Eit utdanningstilbod for tolkar på eitt semester blei oppretta ved Universitetet i Oslo i 1985 med støtte frå Kommunal- og arbeidsdepartementet. Universitetet har i perioden 1985–1998 uteksaminert kandidatar i elleve språk. Dei siste to åra har det ikkje vore aktivitet ved tolkeutdanninga. Resultatet er ikkje tilfredsstillande med tanke på at det er registrert eit behov for tolking i over 70 språk i Noreg.

Som eit supplement til tilbodet ved universitetet blei det i perioden 1993–95 gjennomført eit prosjekt med tilbod om tolkeutdanning ved høgskolane i Alta, Volda og Agder. Samla har tilbodet ved universitetet og høgskolane resultert i at 243 personar, fordelt på 15 språk, har gjennomført tolkeutdanning. I tillegg gjennomførte UDI regionale grunnkurs for tolkar i perioden 1987–1990. Kursa var opne for yrkesaktive tolkar i regionane, men gav ingen formell kompetanse. Fram til 1996 blei det også gjennomført lokale opplæringskurs i regi av dei kommunale tolketenestene og støtta av staten. Utdanning og opplæring av tolkar har ikkje vore ei prioritert oppgåve i dei siste åra, men det ligg no føre ei utgreiing om tolkeutdanning som Norgesnetttrådet har skrive på oppdrag frå Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet.

I 1995 blei den første autorisasjonsprøva for tolkar gjennomført, og frå 1997 har ordninga vore permanent. Prøva blir arrangert ved Universitetet i Oslo, medan Kommunal- og regionaldepartementet finansierer ordninga og gir bevilling til dei som har greidd prøva. Dei første fire åra ordninga blei praktisert, var det 37 tolkar som blei autoriserte. Godt og vel 80 pst. stod ikkje til prøva. Den høge strykprosenten viser kor krevjande tolkeoppgåva er.

9.3 Utfordringar og tiltak

Tolkeverksemd i offentleg sektor framstår som eit samansett og lite regulert felt. Dei rådande forholda kjem delvis av at feltet er prega av geografiske, organisatoriske, strukturelle og økonomiske problemstillingar som ofte grip inn i kvarandre, og som samstundes går på tvers av sektorgrenser. Feltet er i tillegg hemma av generell mangel på kunnskap om kva oppgåve ein tolk har, og om prinsippa som dannar grunnlaget for tolken sin funksjon. Tiltaka som er sette i verk til no, er ikkje tilstrekkelege verken når det gjeld organisering og avlønning eller kvalitetssikring og utdanning. Behovet for regulering av verksemda på tolkefeltet er derfor stort.

Mangelen på tolkar gjer det vanskeleg å oppnå målet om likestilling mellom flyktningar og nordmenn. Det blir òg vanskeleg å sikre rettstryggleiken til den enkelte. Feltet er òg hemma av manglande kunnskap blant fagpersonar om behovet for tolk og konsekvensane ved bruk av ad hoc-løysingar. Utdanning av tolkar har heller ikkje vore eit høgt prioritert område. Utdanningstilbod til tolkar og opplysningsarbeid overfor fagpersonar som nyttar tolk i arbeidet sitt, må derfor prioriterast. Behovet for tolketenester vil truleg berre auke. Mangelen på kvalifiserte tolkar vil bli særleg tydeleg i Oslo når UDI, som er

ansvarleg for å intervjuje asylsøkjjarar, saman med den nye Utlendingsnemnda skal konkurrere på den same tolkemarknaden som andre brukarar (kommune, sjukehus, barnevern o.a.).

Tolkeområdet vil få auka vekt i åra som kjem. Det er nødvendig med meir kunnskap når det gjeld kvalifisering av tolkar, den faktiske bruken av tolk i ulike samanhengar, og finansiering og administrasjon av tolketenester.

Desse tiltaka vil bli prioriterte:

- UDI får ansvar for å leggje til rette for brukaropplæring av fagpersonar som nyttar tolk i arbeidet sitt.
- UDI skal leggje til rette for utvikling av gode rutinar i samband med rekruttering og kvalitetssikring av tolkar til offentleg sektor.
- UDI skal utarbeide retningslinjer for godkjenning av tolketenester.
- Universitetet i Oslo vil auke talet på språk, arrangere autorisasjonsprøva kvart år og organisere ulike tiltak for å gjere oppmelde kandidatar til autorisasjonsprøva betre kjende med prøvesituasjonen.
- Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet vil følgje opp utgreiinga om tolkeutdanning i Noreg (Norgesnettrådet 1999) for å sikre eit betre og meir stabilt utdanningstilbod.
- Spørsmål som gjeld ansvar for betaling av tolketenester, tilhøvet mellom private og offentlege tolketilbod og arbeidstilhøva for tolkar, må greiast ut med sikte på ei klargjering av ansvarstilhøve.

10 Tilbakevending

10.1 Hovudprinsipp og mål

Tilbakevending er eit viktig element i ein heilskapleg flyktningpolitikk og har stått sentralt i norsk flyktningpolitikk opp gjennom 1990-åra. Målet er å arbeide for å leggje til rette og motivere for at dei som har fått vern i Noreg, skal kunne vende tilbake til heimlandet når forholda der ligg til rette for det.

10.2 Utviklinga dei siste åra

Sjølv om tilbakevending gjeld generelt for alle flyktningar i Noreg, har hovudinnsatsen i tilbakevendingspolitikken det siste tiåret vore retta mot dei gruppene som har hatt mellombels kollektivt vern i her i landet. Det vil seie dei om lag 13 000 bosniarane som i hovudsak kom til Noreg mellom 1992 og 1994, og dei til saman 8000 kosovoalbanarane som fekk kollektivt vern i eitt år anten fordi dei var i Noreg då den 74 dagar lange NATO-aksjonen starta våren 1999, kom til landet på eiga hand under aksjonen, eller var blant dei 6000 personane som blei evakuerte frå Makedonia.

Tabell 10.1: Talet på flyktningar som har vendt tilbake frå Noreg i perioden 1990 – 30.09.2000

	1990 – 1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ¹⁾	Sum
Bosnia-Hercegovina	52	140	844	488	317	157	95	2 093
Jugoslavia (Kosovo)	3	0	17	0	0	3 633	1 270	4 923
Chile	837	44	38	36	29	49	8	1 041
Andre land	86	11	43	8	5	7	13	173
Totalt	217	195	942	532	351	3 846	1 386	8 230

¹⁾Tal per 30.09.2000

Program for tilbakevending

I 1990 blei det etablert eit program for tilbakevending til Chile, og i 1992 blei det vedteke å la programmet gjelde generelt for alle personar med asyl eller opphald på humanitært grunnlag i Noreg. Målsetjinga med programmet var å gi flyktningar hjelp til varig tilbakevending og reetablering i heimlandet.

Programmet har heile tida omfatta ein individuell økonomisk stønad og dekning av reiseutgifter til heimlandet. I 1992 var den individuelle stønaden på kr 4500 per person. I 1996 blei stønaden heva til kr 15 000 per person. Tilbakevendingsprogrammet blir administrert av UDI og IOM (International Organization for Migration), som er ein viktig samarbeidspartnar når det gjeld organiseringa av heimreise for dei som vender tilbake under dette programmet.

I perioden 1996–1998 blei det etablert eit særskilt tilbakevendingsprogram for bosniske flyktningar. Programmet bestod av den same individuelle stønaden som i det generelle programmet. I tillegg fekk bosniarane kr 5000 i individuell stønad etter eitt år i heimlandet, og det blei gitt kr 5000 per person som vende tilbake frå Noreg, til dei lokalsamfunna/kommunane i Bosnia-Hercegovina som flyktningane vende tilbake til.

Det siste året har mange fleire enn tidlegare vendt tilbake til heimlandet under programmet for tilbakevending. Det kjem i hovudsak av den store gruppa av kosovoalbanarar som har reist sidan juli 1999 (jf. tabell 10.1).

Tilbakevendingsprosjekt

I tillegg til programmet for tilbakevending har tilskot til tilbakevendingsprosjekt vore viktig i utviklinga av tilbakevendingspolitikken. UDI forvaltar tilskotsordninga. Hovudsiktemålet med prosjekta er å stimulere til og førebu flyktningar på tilbakevending til heimlandet. Eit anna siktemål har vore å rette flyktningarbeidet i kommunane meir mot tilbakevending enn det som var tilfellet tidlegare. Å leggje til rette for at utfallet av ein flyktningssituasjon anten kan bli tilbakevending til heimlandet eller varig opphald i Noreg, er blitt omtalt som «det to-spora løpet» i flyktningarbeidet.

Sidan ordninga med støtte til tilbakevendingsprosjekt kom i gang i 1994, har 143 prosjekt fått støtte av UDI fram til første halvår 2000. Prosjekta er spreidde over heile landet og er drivne av kommunar, asylmottak, frivillige organisasjonar, flyktningar, utdanningsinstitusjonar og private aktørar/næringslivet.

Eit viktig satsingsområde for tilskotsordninga har vore å utvikle informasjonstiltak for flyktningar som skal eller vurderer å vende tilbake til heimlandet. Gjennom å støtte Flyktningrådet sitt prosjekt *Information and Counseling on Repatriation* (INCOR) har ein frå 1995 hatt eit meir eller mindre permanent tilbod om informasjon og rådgiving ved tilbakevending. Mange bruker dette tilbodet, som er eit supplement til informasjon frå UDI. Då Flyktningrådet starta INCOR-prosjektet, var det retta mot bosniske flyktningar. I 1999–2001 er den primære målgruppa kosovoalbanarar.

Kvalifisering med tanke på tilbakevending til heimlandet, forsoning og demokratibygging, og utvikling av kompetanse om tilbakevending i den offentlege forvaltninga, er andre område der det har vore viktig å få i stand slike prosjekt.

Ordninga med prosjektstøtte blei evaluert i 1997. Det kom fram at ordninga mellom anna har ført til auka medvit om tilbakevending i kommunane og eit større mangfald av tiltak for flyktningane. Om deltaking i slike prosjekt faktisk har ført til at flyktningane har vendt tilbake, eller om det har vore til hjelp i heimlandet for dei som faktisk har vendt tilbake, er meir usikkert.

Tilbakevending til Bosnia-Hercegovina

Krigen i Bosnia-Hercegovina varte i fleire år, og fredsløysinga i desember 1995 førte til eit etnisk delt land. Ei større tilbakevending frå Noreg til Bosnia-Hercegovina var ikkje mogleg å gjennomføre, sjølv om det var utgangspunktet for politikken då ein tok imot bosniske flyktningar i 1992–93 og gav dei mel-

lombels kollektivt vern. Bosniarane fekk etter kvart permanent opphald her i landet.

Om lag 2000 av dei 13 000 bosniarane har vendt tilbake til heimlandet frå Noreg. Dette er relativt sett den største tilbakevendinga av bosniarar i dei nordiske landa. Framleis vender bosniarar tilbake til heimlandet, sjølv om omfanget ikkje er særleg stort. Det har vore vanskeleg for dei bosniske flyktningane å vende tilbake til eit område der dei kjem i ein minoritetssituasjon. Utviklinga det siste året er likevel positiv, og nokså mange flyktningar og internt fordrivne vender no tilbake til heimstadene sine. Tryggleiken til dei som vender tilbake til minoritetsområde, er ikkje lenger eit stort problem. Det er usikkert om opninga for å vende tilbake til minoritetsområde i Bosnia-Hercegovina vil føre til særleg større tilbakevending av bosniarar frå Noreg enn det vi ser i dag.

Det har vist seg at særleg eldre flyktningar ønskjer å vende tilbake. I april 2000 starta eit felles nordisk program for tilbakevending av eldre bosniske flyktningar i dei nordiske landa. Programmet skal vare i tre år. Dei som deltek, får støtte til opphald og medisinar i dei tre første åra etter tilbakevending. Deretter overtek lokale styresmakter i Bosnia-Hercegovina ansvaret. Deltakarane skal òg få juridisk hjelp til å løyse spørsmål som gjeld bustad og eigedom.

Studiar om flyktningar og tilbakevending

På bakgrunn av det omfattande mottaket av bosniske flyktningar i dei nordiske landa i 1992–93 og skilnadene i rettsstilling og opphaldsgrunnlag for desse flyktningane i dei ulike landa, blei det teke initiativ til eit nordisk samanliknande forskingsprosjekt om mottak av bosniske flyktningar i eit tilbakevendingsperspektiv. Forskingsprosjektet er delt inn i tre delstudiar: ein studie over den flyktningpolitiske utviklinga, ein lokalstudie som tek for seg integreringa av bosniarane i dei ulike landa, og ein studie som fokuserer på flyktningrettlege tilhøve. Studiane blei gjennomførte i perioden 1995–98.⁸⁾

Dei viser mellom anna at spørsmålet om i kva grad flyktningar vender tilbake til heimlandet, er avhengig av ei rad tilhøve som både har å gjere med situasjonen i heimlandet og med tida i eksil. Den viktigaste faktoren som blir framheva som eit reelt hinder for tilbakevending, er tida i eksil. Politikken blir omtalt som «tidsskjør» fordi flyktningane blir integrerte i eksillandet etter kvart som tida går, samstundes som den lokale og nasjonale motstanden mot politikken aukar. Det blir vanskeleg å få til tilbakevending, og flyktningane får permanent opphald før det kollektive vernet går ut, slik det skjedde med bosniarane i Noreg i november 1996. Dette fører igjen til at tiltrua til ordninga blir svekt, meiner forskarane. Den lokale følgjestudien, som tek utgangspunkt i flyktningane sine egne erfaringar, konkluderer med at mellombels vern bør vere kortvarig av menneskelege omsyn. Det vil seie opptil to år og ikkje opptil fire år, slik ordninga i utgangspunktet var for dei bosniske flyktningane.

Ei utgreiing som ser på årsakene til at bosniarane vender tilbake til heimlandet, og eventuelt kvifor somme reiser tilbake til Noreg att, viser at tilhøva i heimlandet er viktigare enn tilrettelegginga i Noreg. Den etniske saman-

⁸⁾ Haagensen, Eva (red.) 1999 *Midlertidig beskyttelse og tilbakevending. Bosniske flyktninger i Norden*, København: NORD 1999:4

setjinga på heimstaden i Bosnia-Hercegovina og sjansane til å få seg arbeid og bustad var viktigare enn graden av integrering i Noreg og deltaking i tilbakevendingssprosjekt. Denne kunnskapen er nyttig i den vidare utviklinga av tilbakevendingssprogramma.

Kommunal- og regionaldepartementet gav hausten 2000 støtte til eit forskingsprosjekt som vurderer politikken overfor kosovoalbanarane i lys av dei erfaringane ein har frå politikken overfor bosniske flyktningar. Studien skal vere ferdig innan utgangen av 2001.

Tilbakevending til Kosovo

For kosovoalbanarane er situasjonen ein annan enn han var for bosniarane. Nato-aksjonen i Kosovo var kortvarig, og dei evakuerte kosovoalbanarane kunne vende tilbake til heimlandet kort tid etter at dei kom til Noreg i april-mai 1999. 90 pst. av flyktningane frå Kosovo som søkte opphald i nærområda under Nato-aksjonen, vende tilbake allereie sommaren 1999.

Dei fleste kosovoalbanarane i Noreg har budd på asylmottak så lenge dei har hatt kollektivt vern. Somme er blitt busette ut frå helsemessige årsaker, og somme har busett seg hos venner og/eller slektningar her i landet. Per 30.09.2000 hadde om lag 3380 vendt tilbake og blitt buande i Kosovo. Resten søker asyl. Asylsøknadene vil bli behandla etter tur. Slik det ser ut, vil dei fleste ikkje få vidare opphald i Noreg, men somme får bli verande fordi dei framleis treng vern, eller fordi humanitære omsyn gjer tilbakevending vanskeleg. Det blir lagt opp til at tilbakevending og retur til Kosovo skal skje gradvis i 2000 og 2001.

Tilbakevending og bistand

Mangel på bustad, arbeid og helsestell, aukande kriminalitet og at det sivile samfunnet fungerer dårleg, er argument som ofte blir brukte mot tilbakevending, mellom anna til Kosovo. Etter utlendingslova og gjeldande norsk asylpolitikk gir ikkje slike tilhøve i seg sjølv grunnlag for opphald i Noreg.

Med utgangspunkt i målet om ein heilskapleg flyktningpolitikk er det blitt hevda at norske styresmakter som ein del av bistandsverksemda burde følge opp den enkelte som vender tilbake frå Noreg med tiltak og støtte, til dømes i Kosovo. Det er ikkje nok å gi kr 15 000 til den enkelte når dei reiser herifrå, blir det hevda. Liknande synspunkt har kome fram i samband med tilbakevending av bosniarar. Slik støtte direkte til flyktningar som ofte er betre stilte enn dei som ikkje har vore i eit rikt land som Noreg, er vanskeleg å sameine med sentrale mål i norsk bistandspolitikk. Hjelpa skal rettast mot dei som treng ho mest. I samband med flukt og tilbakevending vil det til vanleg vere dei som har vore internt fordrivne, eller som vender tilbake frå eit fattig naboland, til dømes Albania.

For å leggje til rette for tilbakevending er det viktig at noko av både den humanitære hjelpa og den langsiktige hjelpa til oppbygging og utvikling blir retta mot geografiske område som mange flyktningar vender tilbake til, og at hjelpa omfattar tiltak på samfunnsområde som er viktige for tilbakevendinga. Det vil også kunne vere til god nytte for flyktningar som reiser frå Noreg, men

det har ikkje alltid vore like lett å få utnytta samanhengen mellom tilbakevending til land på Balkan og gjennomføringa av konkrete bistandsprosjekt.

Ny innreise til Noreg

Talet på flyktningar som har reist tilbake til Noreg etter å ha motteke støtte til tilbakevending og vore ein kort periode i heimlandet, har auka kraftig i 1999–2000. Dette kjem i hovudsak av at flyktningar frå Kosovo med kollektivt vern i eitt år har vendt tilbake til heimlandet med støtte og så reist tilbake til Noreg att for å søkje asyl før det eittårige opphaldsløyvet går ut.

I utgangspunktet er tilbakevendingsstøtta meint som ein stimulans til tilbakevending og som ei støtte til varig etablering i heimlandet. Alle som tek imot slik støtte, kan likevel reise tilbake til Noreg att før opphaldsløyvet dei har i Noreg, går ut. For personar med busetjingsløyve vil det seie to år. For personar med mellombels opphald vil det seie opptil eitt år. Det er nødvendig å sjå nærmare på regelverket og praksisen på dette området for i større grad å nå det som var målet med å gi økonomisk støtte til tilbakevending.

Tabell 10.2: Talet på flyktningar som har reist tilbake til Noreg i perioden 1985 – 30.09.2000

	1985 –94	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ¹⁾	Sum
Bosnia-Hercegovina	0	8	27	97	136	97	25	390
Jugoslavia (Kosovo)	0	0	6	0	0	422	1 104	1 532
Chile	11	18	17	16	11	0	0	73
Andre land	6	1	1	5	2	7	0	22
Totalt	17	27	51	118	149	526	1 129	2 017

¹⁾ Tal per 30.09.2000

10.3 Utfordringar og tiltak

Tilbakevendingspolitikken i Noreg er generell. Det vil seie at tiltak, verkemiddel og reglar gjeld på same måten for dei som har mellombels vern i Noreg og skal vende tilbake til heimlandet, som for dei som har busetjingsløyve og kan vende tilbake dersom dei ønskjer det. Mykje av tilrettelegginga for tilbakevending skjer i kommunane, medan vi i det siste året har hatt grupper med mellombels vern som har budd i mottak, til dømes kosovoalbanarar.

Utfordringa framover vil vere å få i stand meir målretta tilbakevendings tiltak for dei ulike gruppene og rette tilskotsordninga for tilbakevendingsprosjekt inn mot prosjekt som i større grad enn i dag tek vare på tilbakevendingsperspektivet i «det to-spora løpet». Ei slik målretting vil kunne få konsekvensar for val av satsingsområde for tilskotsordninga. Ei anna utfordring gjeld spørsmålet om ein del av den individuelle støtta kan koplast til at dei som reiser frå Noreg, har ulike behov når dei kjem heim, til dømes når det gjeld husbygging. Når det er store grupper som reiser til land Noreg har mykje verksemd i, må vi sjå nærmare på samanhengane mellom tilbakevendingsstøtte, humanitær hjelp og langsiktig utviklingshjelp.

Desse tiltaka vil bli prioriterte:

- Kommunal- og regionaldepartementet planlegg i 2001 ei større evaluering av tilskotsordninga for tilbakevendingsprosjekt og programmet for tilbakevending. Målet med evalueringa er å sjå om verkemidla ein rår over, fungerer etter formålet.
- Departementet vil ta initiativ til ei drøfting av om samanhengen mellom tilbakevending frå Noreg og norsk bistandsverksemd kan bli betre på bakgrunn av erfaringane frå Kosovo og Bosnia-Hercegovina.
- Regjeringa vil, på bakgrunn av erfaringane frå Kosovo-situasjonen, vurdere om det å få tilbakevendingsstøtte skal føre til at løyve om opphald i Noreg fell bort eller blir trekt tilbake. Det gjeld særleg personar med melombels opphald på kollektivt grunnlag.

11 Finansierings- og tilskotsordninger for kommunane

11.1 Rammetilskot til kommunane

Dei frie inntektene til kommunesektoren består av statlege rammetilskot og skatteinntekter. Desse inntektene kan kommunesektoren disponere fritt innanfor gjeldande lover og reglar. Inntektssystemet er eit system for fordeling av rammetilskot til kommunane og fylkeskommunane. Inntektssystemet skal delvis utjamne skilnader i skatteinntekt og fullt ut utjamne skilnader i kalkulert utgiftsbehov. Utjamninga av inntekt omfordeler skatteinntekter frå skatterike til skattesvake kommunar.

Inntektssystemet er altså eit system for fordeling av midlar frå staten til kommunane, og for omfordeling av midlar mellom kommunane. Inntektssystemet er samstundes eit viktig ledd i den makroøkonomiske styringa. Utviklinga i økonomien, både i landet som heilskap og i kommunane, spelar såleis ei rolle for kor store overføringane gjennom inntektssystemet bør vere.

Utjamninga av skilnader i utgiftsbehovet til kommunane blir rekna ut på grunnlag av ein kostnadsnøkkel, som for kommunane består av 16 ulike kriterium. Desse kriteria er baserte på utjamning av ufrivillige utgifter knytte til faktorar som den enkelte kommune ikkje kan påverke, slik som alderssammansetjinga i befolkninga. Utgiftsutjamninga omfattar helse- og sosialsektoren, grunnskolesektoren og administrasjonen av kommunane.

«Innvandrarar» er eit av dei 16 kriteria i kostnadsnøkkelen for kommunane.⁹⁾ Som eit ledd i oppfølginga av delutredning I frå Inntektssystemutvalget (NOU 1996:1) i 1997 blei dette kriteriet, og kriteria «arbeidsledige 16–59 år» og «skilde og separerte 16–59 år», innførte til erstatning for kriteriet «sosialhjelpsmottakarar». Kommunane sine utgiftsbehov knytte til sosialstønad til flyktningar og asylsøkjjarar kjem inn under kriteriet «innvandrarar». Det gjer at ein på ein betre måte fangar opp skilnader i talet på sosialhjelpstilfelle og i nokon grad også skilnader i stønadsnivå per klient.

Bebuarane i statlege mottak for asylsøkjjarar og flyktningar, og busette flyktningar som utløysar utbetaling av integreringstilskot, kjem ikkje inn under kriteriet «innvandrarar» i kostnadsnøkkelen for kommunane. Desse gruppene påverkar likevel utbetalinga til kommunane via inntektssystemet når dei blir registrerte i folkeregisteret som busette i ein kommune. Gruppene påverkar rammetilskotet gjennom dei generelle kriteria, slik som innbyggjartalet, kor stor del av innbyggjarane som er arbeidslause, kor stor del som er skilde og separerte, og så vidare.

⁹⁾ I inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar for 2001 omfattar kriteriet «innvandrarar» førstegenerasjons innvandrarar utan flyktningstatus frå ikkje-industrialiserte land busette i Noreg per 31.12.1998, og førstegenerasjons innvandrarar med flyktningstatus (både frå ikkje-industrialiserte og industrialiserte land) busette i Noreg før 31.12.1993. Definisjonen av person frå ikkje-industrialisert land: fødelandet til personen sjølv, eventuelt fødelandet til mor eller far, er i Asia, Afrika, Mellom- eller Sør-Amerika, eller det er Tyrkia.

Inntektssystemet byggjer på gjennomsnittstal. Det vil seie at kvar innvandrar som inngår i kriteriet «innvandrarak», tel økonomisk sett likt, uavhengig av det faktiske utgiftsnivået for den enkelte. Nivået på utgiftene vil òg kunne variere mellom anna avhengig av kommunale prioriteringar, normert stønadsnivå osv. Dette er frivillige variasjonar i utgiftene som inntektssystemet ikkje skal kompensere for.

11.2 Kompensasjon til vertskommunar

Når UDI etablerer eit statleg mottak, får vertskommunen eit eige tilskot, såkalla vertskommunekompensasjon. Dette tilskotet skal dekkje utgiftene kommunen har til helsetenester, barneverntenester, tolketenester og administrasjon i samband med det statlege mottaket.

Vertskommunekompensasjonen har vore uendra i perioden 1994–1999. Dei siste åra har mange kommunar meint at tilskotet ikkje har dekt deira utgifter. Etter forslag frå Regjeringa vedtok derfor Stortinget ved behandlinga av statsbudsjettet for 2000 å auke tilskotet med 21,5 pst..

Vertskommunekompensasjon blei tidlegare utbetalt med ein fast sum etter ein skala der talet på personar i statleg mottak var avgjerande for storleiken på tilskotet per person. Systemet var utforma ut frå ein føresetnad om at det er fordelar ved stordrift. Ordninga blei oppfatta som unødig komplisert, og blei derfor endra i august 2000. Etter endringa skal vertskommunekompensasjonen per år utgjere summen av:

- ein grunnsats på kr 175 000 per kommune som har statleg mottak, utan omsyn til kor mange mottaksplassar kommunen har, og
- ein sats på kr 1 900 per mottaksplass i kommunen

Storleiken på vertskommunekompensasjonen er den same anten det er kommunen eller andre som driv mottaket. Vertskommunekompensasjonen var tidlegare inkludert i avtalen med UDI om drift av mottaket, men etter omlegginga er denne kompensasjonen skild ut og blir overført som eige tilskot.

Vurdering av vertskommunekompensasjonen

Det er mange ulike forhold som verkar inn på kor store utgifter vertskommunane får i samband med statlege mottak. Faktorar som har mykje å seie, er mellom anna storleiken på mottaket, om det har transittfunksjon eller plassar for einslege mindreårige, alderssamansetjinga, behovet for tolk, behovet for helsetenester, bemanninga og kompetansen til dei tilsette på mottaket, lokaliseringa og korleis mottaket blir etablert og eventuelt avvikla.

Utgiftene vertskommunane har i samband med statlege mottak, blir ikkje systematisk kartlagde, slik kommunane sine utgifter ved busetjing av flyktningar blir, jf. kap. 11.3. Det blei innhenta opplysningar frå eit utval av kommunar før ein auka tilskotet med 21,5 pst. i 2000. Opplysningane viste at kommunane ikkje fekk kompensasjon for dei utgiftene dei hadde i samband med statlege mottak. Kommunal- og regionaldepartementet vil framover vurdere korleis utgiftsnivået i kommunane i samband med asylmottak kan kartleggjast.

11.3 Integreringstilskot

Integreringstilskotet er eit statleg tilskot til kommunar som buset flyktningar og personar med opphald på humanitært grunnlag. Ordninga blei innført i 1991 til erstatning for eit finansieringssystem basert på fire ulike tilskots- og refusjonsordningar.

Fram til 1991 fekk kommunane refundert utgiftene til barnevern. Dei fekk òg refusjon for sosialhjelpsutgiftene for personar med flyktningstatus. For personar med opphald på humanitært grunnlag fekk dei derimot berre refusjon for sosialhjelpsutgiftene dei første tre åra etter busetjing. Kommunane fekk i tillegg eit tilskot på kr 77 500 for kvar flyktning for å dekkje administrative utgifter, og eit tilskot på kr 5 200 per person dersom dei skaffa bustad til flyktningar utan statleg medverknad. Ordninga var basert på årlege protokollforhandlingar mellom staten og Kommunenes Sentralforbund om dei økonomiske overføringane mellom dei to forvaltningsnivåa. Denne fragmenterte ordninga var uoversiktleg og samstundes komplisert å administrere. Mellom anna var det vanskeleg å gjennomføre ei forsvarleg etterprøving av ressursbruken. I ein situasjon prega av problem med å dekkje busetjingsbehovet og med aukande sosialhjelpsutgifter knytte til denne gruppa, var det derfor ønskeleg å etablere eit nytt finansieringssystem.

Frå 01.01.1991 blei finansieringssystemet for arbeidet med busetjing og integrering av flyktningar og personar med opphald på humanitært grunnlag i kommunane derfor lagt om i samsvar med forslaget i St. meld. nr. 61 (1989–90) *Bosetting og integrering av flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag – organisering, ressursbruk og finansieringsordninger*. For å bøte på problema med den gamle ordninga, blei to hovudprinsipp lagde til grunn ved utforminga av den nye tilskotsordninga:

- gjennomsnittsprinsippet
- kostnads- og ansvarsprinsippet

For å forenkle forvaltninga av ordninga blei fastsetjinga av storleiken på tilskotet basert på gjennomsnittlege utgifter for heile kommunesektoren. Tilskotet har ein gitt sats per år per busett flyktning og blir utbetalt over ein periode på fem år. Integreringstilskotet skal såleis dekkje dei gjennomsnittlege utgiftene kommunane har til busetjing og integrering av flyktningar i busetjingsåret og dei fire neste åra. I tillegg blei det innført eit volumtilskot for kvar attande flyktning som blei busett for første gong i ein kommune, familiesameinte ikkje medrekna. Det blei òg innført ekstra tilskot ved busetjing av personar over 60 år og personar med kjende funksjonshemmingar. Sjølv om ordninga med refusjon av utgifter til alle flyktningbarn etter barnevernlova fall bort, fekk kommunane framleis refusjon for barnevernutgifter knytte til einslege mindreårige.

Integreringstilskotet skal dekkje utgifter til tenester ved sosialkontor, barne- og ungdomsvern, innvandrar- og flyktningkontor, utgifter til tolk, bustad og administrasjon, tap på lån og garantiar, utgifter til tiltak for sysselsetjing, yrkeskvalifisering og arbeidstrening, integreringstiltak i grunnskolen, kultur- og ungdomstiltak, barnehagar, kommunal helseteneste og pleie- og omsorgstenester. Tilskotet skal dessutan dekkje fellesutgifter knytte til desse områda.

Samstundes med omlegginga av ordninga i 1991 blei det oppretta eit utval med representantar frå staten og kommunesektoren med mandat å kartleggje

dei faktiske utgiftene i kommunane knytte til arbeid med busetjing og integrering av flyktningar. Med unntak av utgifter til helsetenester og pleie- og omsorgstenester blir dei utgiftene som er omtalte ovanfor, kartlagde kvart år i eit representativt utval av kommunar. Berekningsutvalet skal leggje fram ein rapport om utgiftsutviklinga i kommunane kvart år.

Det andre hovudprinsippet ordninga er basert på, er direkte knytt til styringa av bruken av tilskotsmidlane. For å sikre ein meir effektiv ressursbruk blei integreringstilskotet utforma med sikte på å styrkje kostnads- og ansvarsprinsippet. Ved å utforme ordninga som eit ikkje-øyremerkt tilskot, blei ansvaret for bruken av midlane delegert frå staten til kommunane. Kommunane, som har ansvaret for å gjennomføre tiltak, har dermed òg fått ansvaret for ressursbruken. For kommunane inneber dette for det første ei styrking av det kommunale sjølvstyret. For det andre legg utforminga av ordninga opp til full handlefridom når det gjeld bruk av ressursar innanfor ressursramma, og opnar for tilpassing av tiltak ut frå lokale forhold.

Formålet med integreringstilskotet er å få til:

- rask busetjing av flyktningar og stimulere kommunane til å stille tilstrekkeleg med busetjingsplassar til disposisjon
- effektiv ressursbruk. Det økonomiske og administrative ansvaret blir samla på kommunalt nivå, og siktemålet er at dette skal føre til betre løysingar og ein meir effektiv ressursbruk enn under det gamle finansierings-systemet.
- sjølvberging. I og med at integreringstilskotsperioden no varer i fem år, og midlane ikkje er øyremerkte, bør kommunane leggje forholde til rette slik at flyktningane så raskt som råd kjem i ein situasjon der dei er sjølvhjelpete.
- administrativ forenkling. Eit viktig siktemål med ordninga er å etablere eit enklare og meir effektivt system for den økonomiske overføringa frå staten til kommunane.

Desse prinsippa og intensjonane fekk brei tilslutning i Stortinget, jf. St. meld. nr. 61 (1989–90) og Innst. S. nr. 49 (1990–91). Seinare har Stortinget i samband med den årlege behandlinga av statsbudsjettet vedteke at ordninga skal førast vidare. Ordninga blei òg vurdert i St. meld. nr. 17 (1996–97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Stortinget gav også i samband med behandlinga av denne meldinga tilslutning til at ordninga skulle førast vidare, jf. Innst. S. nr. 225 (1996–97).

Det har ikkje vore vesentlege endringar i ordninga med integreringstilskot etter at ho blei innført. Volumtilskotet fall bort frå og med 1992, samstundes med at satsane blei auka. Same året blei Selskapet for innvandrer- og flyktningboliger, SIFBO, avvikla, og satsane for integreringstilskotet blei endra i samsvar med forslag i St. prp. nr. 50 (1991–92) *Om avvikling av Selskapet for innvandrer- og flyktningboliger, SIFBO, og videreføring av boligtiltak for flyktninger og innvandrere i kommunene*.

I 1993 blei dei ekstra eingongstilskota ved busetjing av personar over 60 år og personar med kjende funksjonshemmingar auka frå 50 000 kr til 100 000 kr. Dersom kommunane har utgifter ved busetjing av funksjonshemma som overstig kr 100 000, kan dei søkje om eit ytterlegare tilskot på kr 150 000. Kvart år blir det busett ein del personar med særskilde alvorlege funksjonshemmingar, der det er nødvendig med omfattande og utgiftskrevjande behandlingsopplegg. For å sikre busetjing av denne gruppa er det i tillegg etablert eit ekstra

tilskot på opptil kr 500 000 per år i opptil fem år. I kartlegginga til Berekningsutvalet inngår alle busette flyktningar, også dei som er omfatta av dei ekstra tilskota til kommunane. Utgiftene til desse gruppene vil derfor telje med i grunnlaget for gjennomsnittsutgiftene for alle flyktningar, samstundes som ekstratilskotet ikkje blir avrekna mot integreringstilskotet.

Samla overføring til kommunane gjennom integreringstilskotet vil variere med busettingstala. Tabell 11.1 viser storleiken på overføringane i perioden 1993–1999.

Tabell 11.1: Utgifter for staten til integreringstilskot i perioden 1993–2000 i 1000 kr.

År	Utgifter
1993	1 276 891
1994	1 552 341
1995	1 864 729
1996	1 568 690
1997	1 338 884
1998	1 336 030
1999	1 189 747
2000 ¹⁾	1 301 700

¹⁾ Løyving for 2000 etter revidert nasjonalbudsjett. Integreringstilskot til 20 kommunar som tek del i forsøket med rammefinansiering av øyremerkte tilskot, utgjer til saman om lag 100 mill. kr, som kjem i tillegg til beløpet i tabellen, jf. kap. 11.7.

Tabell 11.2 viser satsane for integreringstilskotet frå 1991 til 2000. Etter som utgiftene ved busetting er størst den første tida, blir ein større del av integreringstilskotet utbetalt dei to første åra. Ved flytting til ein annan kommune i femårsperioden blir tilskotet i flytteåret delt mellom dei aktuelle kommunane i høve til flyttedatoen, innanfor fire periodar av året.

Tabell 11.2: Satsane for integreringstilskot i perioden 1991–2000

Utbetalingsår	1. år	2. år	3. år	4. år	5. år	Totalt
1991	80 000	40 000	40 000	40 000	40 000	240 000
1992	78 500	70 000	45 000	45 000	45 000	283 500
1993	67 500	67 500	45 000	45 000	45 000	270 000
1994	65 000	65 000	50 000	50 000	50 000	280 000
1995	65 000	65 000	50 000	50 000	50 000	280 000
1996	65 000	65 000	50 000	50 000	50 000	280 000
1997	65 000	65 000	50 000	50 000	50 000	280 000
1998	65 000	65 000	50 000	50 000	50 000	280 000
1999	70 000	65 000	55 000	50 000	50 000	290 000
2000	75 000	65 000	60 000	50 000	50 000	300 000

Vurdering av ordninga

ECON, Senter for økonomisk analyse, har i samarbeid med Agenda utredning og utvikling evaluert ordninga med integreringstilskot, jf. ECON-rapport nr. 2/2000. Undersøkinga konkluderer med at tilskotet har ført til ei endring frå bruk av sosialstønad som kjelde til livsopphald for flyktningar, til ei auka satsing på kvalifiserings- og sysselsetjingstiltak. Dette er i tråd både med målsetjinga om at flyktningane så raskt som råd skal kome i ein situasjon der dei er sjølvhjelpete, og med målsetjinga om meir effektiv ressursbruk.

Vidare peikar ECON på at integreringstilskotet ikkje er tilstrekkeleg for å sikre at alle med opphaldsløyve blir busette. Årsaka ligg først og fremst i det såkalla gjennomsnittsprinsippet, som fører til at somme kommunar vil ha eit underskot når dei buset flyktningar, medan andre vil ha eit overskot.

For at ordninga skal kunne leggje til rette for tilstrekkeleg busetjing, meiner ECON at busetjingsstrategien bør avklarast, og tilrår forsøk med såkalla partnerskapsløysingar for å gjere samarbeidet mellom stat og kommune meir fleksibelt. ECON meiner at ei slik ordning føreset større grad av differensiering av satsane for integreringstilskotet. Vidare meiner ECON at føresetnadene for interkommunalt samarbeid bør betrast gjennom tilpassing av regelverk og rammevilkår. Hovudskilnaden mellom den noverande ordninga og dette forslaget vil vere at staten og kommunane set opp felles mål og utarbeider meir konkrete samarbeidsavtalar.

Når det gjeld målsetjinga om administrativ forenkling, meiner ECON at resultatane ikkje er eintydige. Sjølv om det er blitt enklare for staten å forvalte ordninga, peikar ECON på at kartlegginga av utgiftsutviklinga i kommunane er krevjande. I tillegg må kommunane bruke store ressursar på mellom anna ymse register som utbetalinga av integreringstilskotet er direkte avhengig av.

Kommunesektoren har gitt uttrykk for at ein finn at sjølv integreringstilskotsordninga er god, men at ein er kritisk til at satsane ikkje er blitt auka i takt med det gjennomsnittlege utgiftsnivået i kommunane. Kartleggingane til Berekningsutvalet syner òg at færre kommunar har fått dekt dei faktiske utgiftene i dei siste åra enn tidlegare.

Gjennomsnittsprinsippet, som ligg til grunn for ordninga, inneber at somme kommunar får lågare utgifter enn tilskotet, medan andre får større utgifter. Samstundes er det viktig å vere klar over at tilskotsordninga byggjer på at kommunane sjølv kan påverke utgiftsnivået i perioden. Kommunar som driv eit aktivt og godt kvalifiseringsarbeid, som fører til at flyktningane raskt kjem i ein situasjon der dei er sjølvhjelpete, vil tene på ordninga. Slike skilnader er derfor ikkje nødvendigvis eit godt argument for å endre utforminga av ordninga. Ordninga kan vere vanskelegare å forsvare dersom det er store skilnader i utgiftsnivået som har å gjere med forhold som kommunane ikkje rår over. Døme på slike forhold kan vere skilnader i utgifter til bustader eller utgifter til lønn i dei ulike kommunane. Dette er ei viktig innvending mot ordninga. Samstundes er det ikkje lett å vise til klare objektive kriterium som ein kan leggje til grunn for ei differensiering av tilskotet mellom kommunane. Vidare er det klart at ei ordning der tilskotet blir differensiert med utgangspunkt i kartlagde utgifter i kvar kommune, ikkje vil vere ein stimulans til effektiv ressursbruk.

Ei anna innvending mot integreringstilskotsordninga har vore at ho tek utgangspunkt i kva kommunane gjer, og ikkje kva dei burde gjere. Ei løysing på dette kan vere at staten og kommunane saman vurderer nødvendige tiltak for å sikre at flyktningane så raskt som råd blir sjølvhjelppte, og fastset det tilskotsnivået som då er nødvendig for å finansiere tiltaka. Eit viktig argument mot ei slik løysing er at det vil innebære ei standardisering av tiltaka, noko som bryt med prinsippet om at løysingane bør vere tilpassa situasjonen lokalt.

Mange har kritisert staten for manglande økonomisk kontroll med kommunane sin bruk av integreringstilskotet. Den fridommen kommunane har i bruken av tilskotet, er ein naturleg konsekvens av det såkalla kostnads- og ansvarsprinsippet, som samstundes heilt klart har ført til meir effektiv ressursbruk i kommunane, ei styrking av det kommunale sjølvstyret og tilpassing av tiltak ut frå lokale forhold.

Den gamle ordninga med statleg refusjon av utgifter knytte til integrering av flyktningar var svært ressurskrevjande både for kommunane og staten. Sjølv om kartlegginga av utgiftsutviklinga i kommunane er krevjande, og kommunane nyttar ressursar på mellom anna ymse register som utbetalinga av integreringstilskotet er avhengig av, har ordninga med integreringstilskot heilt klart ført til ei administrativ forenkling, både for staten og for kommunane. Ordninga har òg ført til meir effektiv ressursbruk og legg betre til rette for at flyktningane kan bli sjølvhjelppte. Sjølv om satsane ikkje har vore tilstrekkelege for å sikre rask busetjing, foreslår Regjeringa derfor at sjølve ordninga, basert på gjennomsnittsprinsippet og kostnads- og ansvarsprinsippet, blir ført vidare slik ho no er utforma.

For at ordninga også skal leggje til rette for raskare busetjing, foreslår Regjeringa i statsbudsjettet for 2001 ei vesentleg heving av satsane for integreringstilskotet. Med utgangspunkt i kartlegginga utført av Berekningsutvalet, som synte ein auke i det gjennomsnittlege utgiftsnivået frå 1998 til 1999 med 17 pst., foreslår Regjeringa å auke satsane for integreringstilskotet med heile kr 65 000 over dei fem tilskotsåra, frå kr 300 000 til kr 365 000. Auken vil skje ved at satsane for år 1 og 2 aukar med kr 10 000 per år og satsane for år 3, 4 og 5 aukar med kr 15 000 per år.

Tabell 11.3: Satsar for integreringstilskotet i 2000 og forslag til satsar for 2001

Busetjingsår	Satsar for 2000	Satsar for 2001
År 1 (2001)	75 000	85 000
År 2 (2000)	65 000	75 000
År 3 (1999)	60 000	75 000
År 4 (1998)	50 000	65 000
År 5 (1997)	50 000	65 000
Sum	300 000	365 000

Auken er i tråd med resultata frå Berekningsutvalet og krava frå kommunesektoren. I tillegg foreslår Regjeringa i statsbudsjettet for 2001 ei heving av dei ekstra eingongstilskota ved busetjing av personar over 60 år og personar med kjende funksjonshemmingar frå kr 100 000 til kr 105 000.

Samstundes foreslår Regjeringa ei ny ordning for busetjing av flyktningar (jf. nærmare omtale i kap. 6), og legg til grunn at den vesentlege auken i tilskottet vil føre til at kommunane stiller tilstrekkeleg med busetjingsplassar til disposisjon. Vidare legg Regjeringa til grunn at dei nye satsane vil medverke til auka innsats for å leggje forholda til rette for eit heilskapleg kvalifiseringstilbod for nykomne flyktningar (jf. kap. 7).

11.4 Særskilde ordningar innanfor undervisningssektoren

11.4.1 Tilskot til grunnskoleopplæring

Alle barn og unge med eit forventa opphald på meir enn tre månader i Noreg, har rett og plikt til grunnskoleopplæring. Denne opplæringa er forskriftsfesta, jf. opplæringslova § 2-8 og forskrift til opplæringslova § 24-1. Når det gjeld grunnskoleundervisning for minoritetsspråklege, gir ein desse øyremerkte tilskota:

1. Tilskot til særskild norskopplæring og morsmålsopplæring

Målet med tilskotsordninga er at elevar i grunnskolen som har eit anna morsmål enn norsk og samisk, skal få tilbod om særskild norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråkleg opplæring, heilt til dei har gode nok kunnskapar i norsk til å kunne følgje den vanlege opplæringa. Tilskotet blir utbetalt av statens utdanningskontor ut frå talet på elevar kvart enkelt år og ut frå ein fastsett sats per undervisningstime. For skoleåret 1999/2000 var tilskotssatsen kr 218,70 per time.

2. Særskilt skoletilskot for barn som er omfatta av integreringstilskotsordninga

Frå og med 1994 har kommunane fått utbetalt eit særskilt tilskot over fem år som skal dekkje den eigendelen kommunane har til særskild norskopplæring og morsmålsopplæring for grunnskoleelevar som blir omfatta av ordninga med integreringstilskot. I 2000 er satsen for det særskilde tilskotet kr 7650 per barn per år.

3. Tilskot til opplæring av barn i statlege asylmottak

Det blir utbetalt eit eige tilskot til kommunar som gir opplæring til elevar i grunnskolealder som bur i statlege mottak. Tilskotet omfattar all grunnskoleopplæring, også opplæring i norsk som andrespråk for språklege minoritetar og morsmålsopplæring. Målet med tilskotet er å medverke til at grunnskoleelevar som bur i statlege mottak, skal kunne begynne på skolen så snart som mogleg etter at dei har kome til landet. For skoleåret 1999/2000 er tilskotet på kr 48 480 per barn.

Vurdering

Tilskotsordninga til særskild norskopplæring og morsmålsopplæring er drøfta i St. meld. nr. 25 (1998–99) *Morsmålsopplæring i grunnskolen* og i St. prp. nr. 69 (1998–99) *Om kommuneøkonomien*, jf. Innst. S. nr. 110 (1998–99). Mellom anna er forslag til omlegging av tilskotsordninga omtalte. Erfaringar

viser at det er store variasjonar i opplæringstilbodet til barn frå språklege minoritetar, både i omfang og innhald. Dette tilseier at det er ønskjeleg å halde fast ved tilskotsordninga for å stimulere til utvikling av tilbodet i kommunane. Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet tek sikte på at ny tilskotsordning skal ta til å gjelde frå skoleåret 2001/02, jf. St. prp. nr. 1 (2000–2001).

Eit utval har sett på korleis desse tilskotsordningane påverkar tenestetilbodet i kommunane. Lunde-utvalet peikar mellom anna på at dei utgiftene kommunane har knytte til opplæringa for språklege minoritetar, har auka i dei seinare åra, mellom anna på grunn av auka lønnsnivå i skolen, utan at tilskotet er blitt justert tilsvarende, jf. rapporten *Ein gjennomgang av fire øyremerkte tilskotsordningar til kommunesektoren (Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet 2000)*. Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet vil vurdere nærmare korleis gjennomgangen bør følgjast opp.

11.4.2 Tilskot til vidaregåande opplæring

Sidan 1970-åra har staten gitt tilskot til ekstra språkopplæring for minoritets-språklege elevar og lærlingar i vidaregåande opplæring. Formålet er å stimulere skoleeigarar til å gi ekstra språkopplæring til språklege minoritetar i vidaregåande opplæring.

Tilskotet skal nyttast til ekstra språkopplæring av språklege minoritetar i statlege, fylkeskommunale og private vidaregåande skolar, og skal omfatte støtteundervisning i norsk, morsmål og/eller engelsk. Undervisninga skal gjennomførast på norsk eller på morsmålet til elevane. Tilskotsordninga omfattar også ekstra språkopplæring i samisk for samiske elevar/lærlingar og i finsk som andrespråk for kvenske/finske elevar/lærlingar. Fylkeskommunane kan organisere opplæringa som to-lærarsystem, i eigne grupper eller klasser, eller som eigne innføringskurs.

Timesatsen for ekstra språkopplæring for samar og kvener er kr 285 per time. For elevar/lærlingar frå språklege minoritetar blir det halvårlege tilskotet fordelt med like mykje per elev, men likevel slik at summen per elev ikkje blir høgare enn kr 7000 i vårhalvåret og kr 5000 i hausthalvåret.

Vurdering av ordninga

Ved behandlinga av statsbudsjettet for 2000 vedtok Stortinget ei omlegging og forenkling av tilskotsordninga. Bakgrunnen for dette var mellom anna kritikk av ordninga frå skoleeigarar og organisasjonar i sektoren, som viste til at kriteria for tildeling var kompliserte og administrativt kostbare å praktisere. Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet vil gå igjennom og vurdere konsekvensane av dei nye retningslinjene etter at dei har vore verksame i eitt år.

11.4.3 Tilskot til vaksenopplæring

Norsk med samfunnskunnskap for vaksne

Frå 01.01.1998 skal vaksne innvandrarar få tilbod om opplæring i norsk med samfunnskunnskap etter ein modell basert på nivå. Undervisninga skal følgje *Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for vaksne* og avsluttast med Språkprøva, som er tilpassa planen. Norskundervisning for vaksne er ein sentral del av kvalifiseringstilbodet for nykomne, jf. kap. 7. Det er ein føresetnad

at kommunane ser tilskotet til norskopplæring i samanheng med integrerings-tilskotet. Tilskotet skal dekkje lærarlønn, sosiale utgifter, læremiddel og administrasjon. Tilskotet dekkjer ikkje utgifter til lokale, straum, reinhald og inventar.

Den kartlegginga Berekningsutvalet gjorde for 1999 av kommunale utgifter til busetjing og integrering av flyktingar og personar med opphald på humanitært grunnlag, viser at tilskotet dekte om lag 90 pst. av dei utgiftene kommunane hadde. I tillegg kjem utgiftene til lokale, som kommunane sjølve må dekkje. Dersom ein reknar med desse utgiftene, gjekk alle kommunane som var med i utvalet til Berekningsutvalet, med underskot i 1999. I 1999 fekk kommunane eit tilskot på kr 335 per undervisningstime og kr 16 per deltakartime. Tilskotssatsane hadde då vore uendra sidan 1993, men frå 01.01.2000 blei satsen per undervisningstime auka til kr 346. Frå 01.08.2000 er tilskotet til norskopplæring for vaksne igjen auka, til kr 380 per undervisningstime og kr 18 per deltakartime.

Vurdering av ordninga

I ei undersøking utført av Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt (NVI), *Ressurser og vilkår innen norskopplæring for vaksne innvandrere* (2000), er det peika på fleire manglar ved den noverande tilskotsordninga, og konklusjonen er at det er eit stort behov for endringar. Rapporten drøftar mellom anna eit meir differensiert og nyansert system for å rekne ut tilskotet. Dette vil på den eine sida sikre at kvar kommune får tilskot som er meir i samsvar med utgiftene, men på den andre sida vil det føre med seg meir detaljregulering (jf. boks 7.1 for ein nærmare omtale av undersøkinga). Det går også fram av denne undersøkinga at kommunane i liten grad ser ut til å samordne tilskotet til undervisning med integreringstilskotet. Dette inntrykket blir også understreka i rapporten til ECON (2/2000), som evaluerer bruk og fordeling av integreringstilskotet.

Kommunenenes Sentralforbund har ved fleire høve peika på at kommunane ofte må leige ekstra lokale til undervisninga. Undervisninga skjer i stor grad på dagtid, og ofte i eigne lokale som berre blir nytta til norskundervisning for vaksne flyktingar. I tillegg viser ein til at tilskotet ikkje i tilstrekkeleg grad dekkjer utgiftene til lærarlønn, undervisningsmateriell og administrasjon. Dette fører til at kommunane prøver å tilpasse undervisninga til storleiken på tilskotet. Det kan dei gjere ved å gjere gruppene større og/eller tilsetje ukvalifiserte lærarar. Låge tilskot til undervisning er i dei siste åra også blitt brukt som eit argument for ikkje å busetje nye flyktingar.

Det er viktig å sikre at tilskotet til norskopplæring for vaksne dekkjer dei utgiftene kommunane har, både for å sikre tilstrekkeleg kvantitet og for å sikre kvaliteten i undervisninga. Auken i satsane for tilskotet i 2000 er såleis viktig.

Norsk med samfunnskunnskap for vaksne fell inn under vaksenopplæringslova. Lova slår fast at utgifter til lokale og reingjering av dei ikkje skal dekkjast av statstilskotet, slik det også er ved andre tiltak for vaksenopplæring.

Eksamensretta grunnskoleopplæring for innvandrарar i alderen 16–20 år

Frå og med 1998 får kommunane eit eige tilskot for å gi tilbod om eksamensretta grunnskoleundervisning for innvandrарar i alderen 16–20 år som har gyldig opphaldsløyve og ikkje har fullført grunnskolen. Mindreårige asylsøkjарar i alderen 16–18 år kan også få tilbod om opplæring medan dei ventar på avklaring av søknaden. Dersom dei får avslag på søknaden om opphald, kan dei likevel halde fram med undervisninga til dei forlèt landet. Formålet med tilskotsordninga er at innvandrарar i alderen 16–20 år som ikkje har kunnskapar tilsvarende dei dei ville fått i norsk grunnskole, skal kunne få grunnskoleeksamen og dermed rett til vidaregåande opplæring. Kommunane får gruppetilskot på kr 375 000 per gruppe per skoleår og elevtilskot på kr 18 000 per elev per skoleår.

Vurdering av ordninga

Sidan våren 1998 har talet på deltakарar auka. Våren 1998 var det i underkant av 300 deltakарar, hausten 1998 i underkant av 700 deltakарar og hausten 1999 i overkant av 800 deltakарar. Tilskotet har møtt eit behov for grunnskoleopplæring i målgruppa. Av dei som no har fått opplæring etter denne ordninga, har 97 fått vitnemål frå grunnskolen, medan 136 hadde begynt i vidaregåande opplæring hausten 1999. Ut frå deltakartala må ein kunne seie at ordninga er vellykka og har møtt eit reelt behov.

11.5 Særskilde ordningar for barn

11.5.1 Tilskot til busetjing av einslege mindreårige asylsøkjарar og flyktningar

Ved innføringa av eit nytt finansieringssystem i 1991 for det arbeidet kommunane utførar i samband med busetjing og integrering av flyktningar, blei ordninga med statsrefusjonen av utgifter som barnevernet har i samband med tiltak for einslege mindreårige flyktningar og asylsøkjарar, halden ved lag. Frå og med 1996 blei ordninga lagd om slik at den statlege refusjonen for kommunale utgifter til barnevernet i samband med tiltak for denne gruppa blei erstatta av eit særskilt tilskot. Det skulle likevel framleis givast statleg refusjon for fylkeskommunale utgifter til barnevernstiltak for einslege mindreårige asylsøkjарar og flyktningar i samsvar med barnevernslova § 9-8. Bakgrunnen for omlegginga var mellom anna at den tidlegare ordninga ikkje fungerte tilfredsstillande. Refusjonsordninga gav i praksis rom for skjønnsmessig tolking med omsyn til grunnlaget for tiltak, og dermed av kva slags tiltak kommunen fekk refusjon for. I tillegg belasta refusjonsordninga kommunane, fylkesmennene og sentraladministrasjonen mykje på den administrative sida.

Avgjerda om å innføre eit særskilt tilskot i tillegg til integreringstilskotet, var også motivert ut frå eit ønske om å sikre kommunane gjennomsnittleg utgiftsdekning, samstundes som dei ville vite storleiken på tilskotet på førehand. På bakgrunn av gjennomsnittlege utgifter til barnevern for gruppa, refunderte via fylkesmennene i 1993 og 1994, blei tilskotet i 1996 fastsett til kr 80 000 per barn per år. Fylkeskommunane får framleis refusjon for dei faktiske utgiftene til barnevernstiltak knytte til einslege mindreårige.

Utviklinga i 1997 og 1998 viste at busetjinga av einslege mindreårige gjekk trekt, samstundes som det i 1998 kom mange fleire einslege mindreårige enn

tidlegare. Fleire kommunar meinte at tilskotsordninga ikkje var god nok, og vegra seg for å busetje einslege mindreårige. Som ein konsekvens av denne utviklinga blei det vedteke to endringar i det særskilde tilskotet. Frå 1999 blei tilskotet auka frå kr 80 000 til kr 90 000 per barn per år, og aldersgrensa blei auka frå 18 til 20 år.

Vurdering av ordninga

ECON, Senter for økonomisk analyse, gjennomførte i 1999 ei kartlegging av kostnadene kommunane hadde i samband med busetjing av einslege mindreårige. Siktemålet var å kunne vurdere om tilskota frå staten til busetjing av einslege mindreårige dekkjer dei gjennomsnittlege utgiftene kommunane har. ECON konkluderte med at dei gjennomsnittlege årlege kostnadene per einsleg mindreårig om lag svarer til summen av satsane for integreringstilskotet og det særskilde tilskotet til busetjing av einslege mindreårige, det vil seie kr 148 000 per år. Tilskotet gir dermed ei rimeleg dekning av gjennomsnittskostnadene for dei einslege mindreårige. Undersøkinga viste at det var stor variasjon i kostnadene mellom kommunane, jamvel ved like bu- og omsorgsløysingar. Dei største skilnadene låg i kostnadene til administrasjon av tilboda. Undersøkinga viste òg at kommunar som buset einslege mindreårige med særlege hjelpebehov, kan få store utgifter.

Erfaringar har vist at høvet til å få refusjon frå staten for utgifter til barnevernstiltak gjennom fylkeskommunane ikkje har vore godt nok kjent. Barne- og familiedepartementet presiserte derfor i januar 2000 grunnlaget for statleg refusjon for utgifter til barnevernstiltak for einslege mindreårige asylsøkjjarar og flyktningar. Av dette følgjer at utgifter til ulike typar av busetjingstiltak med støtte og oppfølging som blir etablert for einslege mindreårige flyktningar etter barnevernslova § 4-4, også utløyser refusjon frå fylkeskommunen, i den grad utgiftene overstig den kommunale eigendelen. Fylkeskommunen sine utgifter i samband med dette blir refunderte av staten etter barnevernslova § 9-8. Den kommunale eigendelen ved refusjon for barnevernstiltak er i dag kr 11 000. Denne eigendelen er i dag lågare enn summen av dei tilskota kommunane får. Trass i at det frå og med 2001 er bestemt at eigendelen skal hevast til kr 22 000, skal eigendelen for barnevernstiltak for einslege mindreårige ligge fast på kr 11 000.

Ein kan konkludere med at dei kommunane som buset einslege mindreårige i dag, i snitt får dekt utgiftene til dette arbeidet frå staten. Det er frå staten si side ikkje ønskjeleg å gå tilbake til ei rein ordning med refusjon, slik ein hadde tidlegare. Regjeringa meiner at den noverande ordninga, med ein kombinasjon av statlege tilskot og statsrefusjon av utgifter til barnevernstiltak gjennom fylkeskommunen, er ei meir fleksibel ordning med omsyn til organisering av arbeidet i kommunane og val av tiltak. Regjeringa vil derfor foreslå at den eksisterande ordninga, med eit særskilt tilskot for einslege mindreårige, blir ført vidare.

11.5.2 Tilskotsordningar til barnehagar og tospråklege assistentar

Ei verksemd som er godkjend etter barnehagelova, har krav på statleg driftsstøtte. For å leggje tilbodet i barnehagen til rette for barn frå språklege og kulturelle minoritetar, er det i tillegg etablert to særskilde tilskotsordningar.

Tilskot til tospråkleg assistent

Det blir gitt eit særskilt tilskot til tospråklege assistentar i barnehagar der det går barn med eit anna morsmål enn norsk, dansk, svensk eller engelsk. Dette er eit viktig verkemiddel for at barna skal få eit godt barnehagetilbod. Tilskotet blir gitt etter kor mange timar assistentane arbeider med desse barna per veke. Satsane for 2000 er kr 15 000 per barn som får tospråkleg assistanse 6–25 timar per veke, og kr 20 000 per barn som får tospråkleg assistanse 26 timar eller meir per veke.

Tilskot til barnehagar for barn av nykomne flyktningar

Tilskotet til barnehagar for flyktningbarn blei innført for snart 20 år sidan og omfatta då også barn i asylmottak. Departementet dekte alle utgifter i samband med barnehagetilbodet. I 1990 blei kriteria endra til berre å gjelde barn av flyktningar og barn av personar med opphald på humanitært grunnlag, og til tilbod som blei oppretta i busetjingskommunen. Tilbodet blei ikkje lenger finansiert fullt ut av staten.

Det blir i dag gitt tilskot til korttidstilbod i barnehage for barn av nykomne flyktningar, og for barn av personar som har fått opphald på humanitært grunnlag eller fått mellombels vern. Målsetjinga er at kommunar og eventuelt private barnehageeigarar skal kunne gi barna eit 15 timars barnehagetilbod i åtte månader, medan familien etablerer seg i busetjingskommunen. Busetjing av flyktningar skjer ikkje på same tid som ordinært opptak til barnehagane, og intensjonen med tilskotet er derfor å kunne gi kommunane høve til å opprette barnehagetilbod for flyktningbarn den første tida dei bur på ein ny stad. Tilskotet skal mellom anna dekkje delar av løn til tospråkleg assistent og førskolelærar.

Prøveprosjekt for Oslo indre aust

Hausten 1998 blei det sett i gang eit prøveprosjekt i Oslo indre aust som skal gå over tre år. Forsøket gir alle femåringer i bydel 6 i Oslo indre aust eit 20 timars gratis pedagogisk tilbod. Målsetjinga er å få ein større del av femåringane i barnehage, og å betre språkopplæringa og integreringa av språklege minoritetar. Alle utgifter til investeringar knytte til prosjektet skal dekkjast av Oslo kommune. Alle som har motteke informasjon om dette prosjektet, har teke imot tilbodet. Hausten 2000 blei tilbodet utvida til også å omfatte fireåringar.

Vurdering av tilskotsordningane

For å førebu ei eventuell endring av regelverket i tilskotsordninga for tospråkleg assistanse har departementet innhenta erfaringar frå alternative måtar å organisere tilbodet på i barnehagane. To kommunar og ein bydel i Oslo fekk gjennom Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren (1995–1998) nytte midlane til tospråkleg assistanse meir fleksibelt og i tråd med lokale behov. Erfaringar frå programmet tyder på at det er viktig med ei tilskotsordning som legg til rette for lokale tilpassingar. I samband med prosjektet som går ut på å gi gratis korttidstilbod i barnehage i bydel 6 i Oslo indre aust, er det også lagt vekt på å få fram erfaringar med ulike måtar å organisere tilbodet med tospråkleg assistanse på.

Tilskotsordninga for barnehagetilbod for barn av nykomne flyktningar har ikkje vore evaluert. Barne- og familiedepartementet har erfart at tilskotsordninga reint administrativt blir oppfatta som tungvint og vanskeleg tilgjengeleg. Departementet har derfor sett i gang eit arbeid med å gå igjennom tilskotsordninga for å forbetre ho, og for å gjere mål, intensjonar og rutinar i samband med søknad om og tildeling av tilskotet enklare.

11.6 Andre ordningar

11.6.1 Finansiering av bustader for flyktningar

Staten har i mange år sett i verk ulike tiltak for å sikre bustader til personar som kjem til Noreg fordi dei må flykta frå heimlandet. Då Selskapet for innvandr- og flyktningboliger (SIFBO) blei avvikla hausten 1992, overtok Husbanken det ansvaret SIFBO hadde hatt, inkludert etableringslån, garantiar og utleigebustader i selskapet. Den dåverande regjeringa såg det som viktig å vidareutvikle den eksisterande funksjonsdelinga mellom forvaltningsnivåa, der kommunane hadde ansvaret for å skaffe bustader, medan staten hadde ansvaret for å leggje til rette økonomiske og juridiske verkemiddel.

Tilskot og lån gjennom Husbanken

Det er eit hovudmål for bustadpolitikken til Regjeringa at alle skal kunne rå over ein god bustad i eit godt bumiljø. Det gjeld óg ved busetjing av flyktningar. Busetjing av flyktningar er ei prioritert oppgåve for Husbanken.

Husbanken kan gi tilskot og lån til kjøp, bygging eller utbetring av bustader for vanskelegstilte grupper. Desse tilskota og låna blir i hovudsak formidla gjennom kommunane. Ordningane i Husbanken gjer at kommunane kan få fullfinansiert bustader til vanskelegstilte. Flyktningar kan også søkje om finansiering av bustader direkte til Husbanken på lik linje med andre. Ingen av finansieringsordningane gjeld flyktningar spesielt, men bustader til flyktningar blir prioriterte ved fordeling av bustadtilskot. Finansieringsordningane i Husbanken er:

Etableringslån:

Husbanken låner kvart år kommunane pengar som er øyremerkte for etableringslån til innbyggjarane i kommunane. Låna er behovsprøvde, og innanfor dei statlege generelle retningslinjene utarbeider kommunane eigne reglar for behovsprøving. Lånet skal gi husstandar med svak økonomi og/eller spesielle behov, mellom anna flyktningar, høve til å skaffe seg nøkterne bustader. Etableringslån blir gitt både til kjøp av sjølvått bustad, kjøp av bustad i burettslag og i samband med leige av utleigebustader. Etableringslånet kan utgjere opp til 90 pst. av eigenkapitalen eller innskotet. Lånet blir ofte gitt i kombinasjon med andre låne- og tilskotsordningar.

Kjøpelån:

Kjøpelån blir gitt til personlege lånesøkjjarar som grunnfinansiering ved kjøp av brukt, sjølvått bustad. I tillegg kan det givast kjøpelån til kommunar, selskap, stiftelsar og liknande som ønskjer å kjøpe brukte bustader og leige dei

ut til mellom anna flyktningar. Lånet blir løyvt direkte frå Husbanken. Lånet er behovsprøvd. I tillegg til kjøpelån kan det givast etableringslån frå kommunen for å dekkje eigenkapitalen heilt eller delvis.

Lån til oppføring:

Låna blir gitt direkte frå Husbanken og skal medverke til å dekkje behovet for nye, gode, rimelege og nøkterne bustader. Kommunen kan gjennom denne ordninga finansiere bygging av utleigebustader til mellom anna flyktningar. Oppføringslån kan berre givast innanfor kostnader som Husbanken kan godkjenne.

Bustadtilskot:

Bustadtilskot er eit investeringstilskot til bygging eller kjøp av bustad, og til utbetring av bustader. Midlane blir i hovudsak gitt til kommunane, som formidlar dei til hushald i kommunen med behov for slik stønad, men det blir òg gitt bustadtilskot i samband med større prosjekt direkte frå Husbanken. For å sikre seg mot tap på etableringslån kan kommunane setje av opptil 20 pst. av dei midlane dei forvaltar i bustadtilskot, i fond. Husbanken kan gi opptil 60 pst. i tilskot til dei mest prioriterte formåla, til dømes såkalla ungboprojekt, men på grunn av stor etterspørsel blir det praktisert ein tilskotsdel på 30 pst. Til utleigebustader for flyktningar og andre særskilt vanskelegstilte blir det derfor vanlegvis gitt 30 pst. av dei godkjende utgiftene i tilskot. Resten blir gitt som lån. Flyktningbustader blir prioriterte ved fordeling av den ordinære ramma for bustadtilskot.

Flyktningar som er aktuelle for etablering i eigen bustad, kan søkje om bustadtilskot og etableringslån gjennom kommunen (eventuelt kjøpelån gjennom Husbanken) til dekning av eigenkapital, på lik linje med andre svakstilte grupper.

Bustønad:

Bustønadsordninga tek sikte på å redusere buutgiftene til husstandar med låge inntekter og høge buutgifter. Ordninga er også eit effektivt verkemiddel for å hjelpe grupper med låg inntekt til å etablere og halde fast ved gode buformer gjennom å skaffe seg ein ny bustad eller ved å utbetre den eksisterande bustaden. Ordninga er i hovudsak retta mot eldre, trygdetakarar og barnefamiliar. Flyktningar er ikkje i noka særstilling når det gjeld bustønad. For å få bustønad må dei vilkåra som er sette når det gjeld bustaden og husstanden, vere oppfylte. Deretter vil forholdet mellom inntekter og godkjende utgifter avgjere om det blir gitt bustønad. For søkjarar til bustønad med sær låg inntekt gjeld ikkje dei vilkåra som er sette for bustaden.

Talet på bustader for flyktningar finansierte gjennom Husbanken

Talet på bustader for flyktningar som er finansierte med bustadtilskot, var nokså høgt i 1995, heile 1086. Grunnen var det høge talet på flyktningar som kom frå Bosnia-Hercegovina. Aktiviteten har vore mykje lågare dei siste åra. I 1997 og 1998 var det om lag 80–90 bustader for flyktningar som fekk tilskot. I 1999 blei det gitt ei ekstraløyving på 75 mill. kr til bustadtilskot i samband med at Noreg tok imot over 6000 flyktningar frå Kosovo. Alt i alt blei det derfor

finansiert i underkant av 400 bustader for flyktningar gjennom bustadtilskot i 1999. Same året fekk i underkant av 200 flyktninghushald oppføringslån og kjøpelån for å skaffe seg sjølvvått bustad eller bustad i burettslag. Dette talet er noko høgare enn for tidlegare år. Talet på bustader finansierte gjennom etableringslån har lege på i overkant av 400 bustader dei to siste åra. Det er viktig å vere merksam på at dette lånet ofte blir gitt i kombinasjon med andre låne- og tilskotsordningar.

Vurdering av ordningane

Den generelle auken i prisane på bustader og presset på bustadmarknaden har ført til større problem for kommunane når det gjeld å finne høvelege og rimelege bustader til nykomne flyktningar, enn ein hadde tidlegare.

Kommunane har i varierende grad nytta dei eksisterande låne- og finansieringsordningane for å skaffe bustad til flyktningar. Kommunane forklarar dette med at for nokre av ordningane er den kommunale eigendelen og risikoen ved å ta opp lån for stor. Det ser ut til å vere løyvinga for bustadtilskot i Husbanken, og ikkje låneramma, som set grenser for kommunane sin bruk av ordningane. Ein reduksjon av den kommunale eigendelen, til dømes ved at tilskotsutmålinga blir auka, ville gjere det meir attraktivt for kommunane å skaffe gjennomgangsbustader eller andre bustader som er tilpassa busetjingsbehovet.

Dei siste åra, med relativt mange nye flyktningar som skal busetjast, er dei tilskotsrammene Husbanken rår over, blitt disponerte tidleg, noko som har ført til at ein del kommunar har måtta utsetje nødvendige bustadbyggingsprosjekt. Dette fører til at det blir vanskeleg å planleggje arbeidet med busetjing.

Byggforsk har studert busituasjonen for flyktningar som har fått bustaden finansiert ved hjelp av etableringstilskot eller det noverande bustadtilskotet for vanskelegstilte gjennom Husbanken. Resultatet blei lagt fram i prosjektrapport 252/ 1999 «*Den store boligdugnaden*» Boforhold for flyktninger i april 1999. Av rapporten går det mellom anna fram at kommunane i 1995 gjorde seg nytte av bustadtilskotet til 1086 bustader til flyktningar. Berre 1 pst. av flyktningane kjøpte bustad sjølve ved hjelp av tilskot.

20 av dei 26 kommunane som var med i undersøkinga, gav ei positiv vurdering av tilskotet. Nokre av dei peika på at tilskotet var heilt avgjerande for at politikarane i kommunen skulle gjere vedtak om busetjing av flyktningar. Kommunar der prisane på bustader var svært høge, melde om at tilskotet var for lite. Rapporten viser òg at det var tilnærma proporsjonal samanheng mellom talet på busette flyktningar og bruken av tilskot i 1995.

Behovet for bustader til flyktningar krev ein auke i bustadtilskotet. I statsbudsjettet for 2001 foreslår Regjeringa derfor ein auke i løyvinga for bustadtilskot med 152 mill. kr. I tillegg foreslår Regjeringa ein auke i låneramma til Husbanken på 2 mrd. kr.

11.6.2 Tiltak i regi av arbeidsmarknadsetaten

Arbeidsmarknadsetaten skal medverke til at arbeidsmarknaden fungerer så godt som mogleg, og dempe skadeverknadene av arbeidsløyse. Flyktningar får dei same tenestene og tilboda som andre arbeidssøkjjarar når dei kjem til

Aetat lokal. Desse tenestene omfattar informasjon, kartlegging, rådgiving, avklaring, formidling og arbeidsmarknadstiltak.

Dei fleste nykomne flyktningar, har først behov for å skaffe seg norsk-kunnskap på eit visst nivå for at formidling til ordinært arbeid eller deltaking i arbeidsmarknadstiltak skal lykkast.

Arbeidsmarknadstiltak er eit supplement til formidlingsaktiviteten og blir nytta for arbeidssøkjjarar som treng kvalifisering eller arbeidstrening for å kome i ordinært arbeid. Nivået på ordinære arbeidsmarknadstiltak blir dimensjonert etter situasjonen på arbeidsmarknaden og talet på arbeidslause. Dei tre arbeidsmarknadstiltaka som høver best og er mest brukte av nykomne i perioden då dei treng grunnleggjande kvalifisering, er arbeidstrening gjennom tiltaket «praksisplass», kvalifisering gjennom tiltaket «arbeidsmarknadsopplæring» (AMO) og det særskilde tiltaket «introduksjonsprogram for framandspråklege» (IFF). Etter perioden med grunnleggjande kvalifisering, eller når formidling til ordinært arbeid er aktuelt, kan arbeidsmarknadstiltaket «lønnstilskot til arbeidsgivar» nyttast for å hjelpe flyktningar til å skaffe seg ordinært arbeid.

Ei effektiv grunnopplæring i norsk er ein føresetnad for at nykomne flyktningar skal ha nytte av arbeidsmarknadstiltak og raskt kunne kome i ordinært arbeid og/eller ordinær utdanning. Samstundes treng dei fleste kvalifisering retta mot arbeidsmarknaden før dei kan søkje arbeid.

I dag er arbeidsmarknadsetaten i varierende grad inne med tiltak for nyleg busette flyktningar. Innanfor ramma for arbeidsmarknadstiltak vil arbeidsmarknadsetaten gå tidlegare og meir systematisk inn med tiltak for dei som treng kvalifisering retta mot arbeidsmarknaden. Ein slik innsats for nyleg busette flyktningar vil vere eit viktig bidrag når det gjeld å få gruppa raskt i ordinært arbeid. Dermed kan samfunnet også dra nytte av dei faglege ressursane gruppa representerer. Arbeidsmarknadsetaten blir både av kommunane og flyktningane oppfatta som eit viktig bindeledd til arbeidsmarknaden. Flyktningane har ikkje det nettverket som mange andre arbeidssøkjjarar bruker for å kome inn på ein arbeidsplass. Hjelp frå arbeidsmarknadsetaten si side kan derfor vere avgjerande for mange. Kommunenes Sentralforbund legg vekt på at høvet for flyktningar til å delta i arbeidsmarknadstiltak er viktig for at kommunane skal busette nykomne flyktningar. Kommunane har særleg etterlyst ei eintydig ansvarsavklaring.

11.7 Forsøk med rammefinansiering av øyremerkte tilskot

I St.prp. nr. 69 (1998–99) *Om kommuneøkonomien* blei det lagt fram forslag om å starte forsøk for perioden 2000–2003 med tildeling av øyremerkte tilskot som rammetilskot for 20 kommunar. Eit viktig siktemål er å undersøkje om overføring av inntekter frå stat til kommune i form av rammetilskot fører til ei meir effektiv løysing av oppgåver i kommunane. Det er interessant å sjå om kommunane kan produsere billegare tenester, og om tenesteytinga blir meir målretta i forhold til dei behova innbyggjarane har. Forsøkskommunane vil få større handlefridom enn dei andre kommunane, og det er derfor interessant å sjå om dette har ein effekt på det lokale demokratiet.

Både tilskot til opplæring for språklege minoritetar i grunnskolen, tilskot til opplæring av vaksne innvandrarar, integreringstilskotet og tilskot til drift av

barnehagar er omfatta av forsøket med rammefinansiering av øyremerkte tilskot.

11.8 Samla vurdering av rammevilkåra til kommunane

Prinsippet om sektoransvar har ført til at det er mange kjelder til finansiering av arbeidet med busetjing og integrering av flyktningar i kommunane. Det reiser spørsmålet om det lèt seg gjere å forenkle overføringane, til dømes gjennom samanslåing av tilskot. Det er eit mål at nykomne flyktningar så raskt som råd er skal bli sjølvhjelpete. Dette målet kan ein nå gjennom mange ulike støttetiltak, alt frå norskopplæring i mottaksfasen, via finansiering av bustader gjennom Husbanken, tilskot til barnehageplass, norskopplæring i kommunane, arbeidsmarknadstiltak og til sysselsetjing. Dei mange ulike tilskota og stønadsformene krev ein stor grad av samordning når det gjeld planlegging og gjennomføring av tiltak for at dei skal verke effektivt. I samband med kvalifisering gjeld det særleg skoleetaten, sosialetaten og arbeidsmarknadsetaten.

Det er i dag ei rad ulike tilskot som skal dekkje dei utgiftene kommunane har til busetjing og integrering av flyktningar. Nokre av ordningane, som integreringstilskotet, er meint å dekkje reelle gjennomsnittsutgifter i ein gitt periode. Andre tilskot er berre meint å dekkje delar av dei kommunale utgiftene, til dømes tilskota til vaksenopplæring og tilskotet til særskild norskundervisning og morsmålsundervisning i grunnskolen. Dei ulike tilskota har også ulike målgrupper.

Mange kommunar har i dei siste åra opplevd at busetjing av flyktningar inneber ein økonomisk risiko. Dette er ein risiko som dei kvir seg for å ta. Samstundes er det mange døme på at dei kommunane som lenge har drive eit aktivt integreringsarbeid, med vekt på kvalifisering i nær kontakt med det lokale næringslivet, har opplevd at busetjing av flyktningar har gitt eit overskot i kommunerekneskapen. Utfordringa er å gjere flyktningane til aktive borgarar som yter noko til samfunnet i form av arbeidskraft og skatteinntekter, og som ikkje blir passive mottakarar av offentleg stønad. Regjeringa vil derfor leggje stor vekt på arbeidet med å leggje til rette for eit samordna kvalifiseringstilbod for nykomne flyktningar, jf. kap. 7.

Regjeringa legg vekt på at kommunesektoren skal ha gode økonomiske rammer for det arbeidet dei gjer for nykomne flyktningar som nyleg har kome til landet. I tråd med resultata frå Berekningsutvalet foreslår Regjeringa derfor i statsbudsjettet for 2001 ein auke i integreringstilskotet på heile kr 65 000, frå kr 300 000 til kr 365 000, jf. kap. 11.3. Regjeringa foreslår også å auke dei ekstra eingongstilskota ved busetjing av eldre og funksjonshemma frå kr 100 000 til kr 105 000. Tilskota skal dekkje særskilde utgifter til ekstra tiltak overfor den enkelte eldre eller den enkelte funksjonshemma som er busett. For å betre tilgangen på bustader til flyktningar foreslår Regjeringa ein auke i dei generelle lånerammene til Husbanken med 2 mrd. kr og ein auke i aktivitetsnivået for bustadtilskot med 152 mill. kr, jf. kap. 11.6.

Det må leggjast til rette for at ulike ordningar kan sjåast i samanheng, samstundes som ordningane må opne for at kommunane kan prøve ut ulike modellar i arbeidet med å busetje og integrere flyktningane. Regjeringa vil derfor vurdere om dei ulike tilskota til undervisning bør byggjast inn i integre-

ringstilskotet. Utover dette legg Regjeringa til grunn at hovudprinsippet om sektoransvar ligg fast.

12 Behov for kunnskap

Dei siste ti åra har Kommunal- og regionaldepartementet arbeidd systematisk for å betre kunnskapsgrunnlaget når det gjeld levekåra til flyktningar som nyleg har kome til landet, det statlege mottakssystemet for asylsøkjjarar, situasjonen til einslege mindreårige asylsøkjjarar og flyktningar, busetjing og tilbakevending av bosniske flyktningar, politikken for mellombels vern overfor bosniske flyktningar, og effektane av strategiane for busetjing av flyktningar i kommunane dei siste fem åra. I tillegg er ordninga med integreringstilskot evaluert.

Det går for tida også føre seg eit treårig forskings- og utviklingsprogram i samband med norskopplæring for vaksne innvandrarar. I tillegg går det føre seg eit forskingsprosjekt som vurderer politikken overfor flyktningar frå Kosovo i lys av dei erfaringane ein har frå politikken overfor bosniske flyktningar. Det er òg sett i gang eit prosjekt om uttak, mottak og integrering av overføringsflyktningar.

I 1998 og 1999 blei det sett i gang forsøksprosjekt i 16 kommunar for å prøve ut alternativ til dagens kvalifisering og inntektssikring for nyleg komne flyktningar. Endå ti prosjekt er sette i gang hausten 2000. UDI vil også vidareføre eit treårig prosjekt som prøver ut skjermtolking.

Forsking viser at løysingar i stor grad må finnast gjennom justeringar og omleggingar i eksisterande ordningar og politikk, og at det på somme område er behov for endå meir kunnskap og for utvikling av gode arbeidsmetodar. Samstundes er det behov for å følgje opp og jamleg evaluere det arbeidet som blir gjort, både på statleg og kommunalt nivå.

I tida framover vil ein prioritere arbeidet med å evaluere dei omleggingane som skjer og har skjedd på asyl- og flyktningfeltet. Mellom anna vil verksemda til Utlendingsnemnda bli evaluert. I samband med utvikling av asylpolitikken vil det vere behov for meir systematisk kunnskap om årsakene til at menneske flyktar, og om grunnen til at dei vel å søkje tilflukt i Noreg. Det vil også vere behov for å evaluere konsekvensane av at Noreg er knytt til Dublinkonvensjonen og deltek i Schengensamarbeidet.

Når det gjeld det eksisterande mottakssystemet, er det behov både for ei systematisering og evaluering av dei ulike løysingane for mottak som er i bruk i dag, og ei utprøving av alternative løysingar.

Forsøksprosjekta i samband med kvalifisering og inntektssikring blir jamleg evaluerte. På grunnlag av erfaringane med desse prosjekta vil ein vurdere om det er behov for fleire forsøksprosjekt. Ein ser allereie no behovet for å setje i gang forsøk for å stimulere til auka bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i norskopplæringa. Vidare er det behov for forskning som kartlegg kva som er til hinder for at kvinner kan delta i kvalifisering og arbeidsliv. I tillegg er det behov for ei landsomfattande kartlegging av kompetansen til lærarane som underviser i norskopplæringa.

Det er behov for meir forskning som kartlegg omfanget av psykiske lidingar blant flyktningar, og som ser på samanhengen mellom faktorar i asyl- og busetjingsfasen og psykisk helse.

12.1 Statistikk

Kommunal- og regionaldepartementet har dei siste ti åra samarbeidd med Statistisk sentralbyrå (SSB) for å skaffe fram betre statistikk og betre analysar om inn- og utvandring og situasjonen og levekåra til innvandrarar og flyktningar. Det har også vore eit siktemål å få fram statistikk oftare og raskare. Som eit resultat av dette arbeidet blir det årleg publisert statistikk om flyktningar og arbeidsmarknaden, medan det kvartalsvis blir publisert statistikk om arbeidsløyse og tiltak for innvandrarar og grunntabellar som viser arbeidsløyse blant innvandrarar i andre kvartal kvart år. Inntektstal for innvandrarbefolkninga blir publisert årleg i *Dagens statistikk*. Eit datasett for dei som innvandra i åra 1986–1996, vil når det blir nærmare analysert, gi opplysningar om den viktigaste inntektskjelda for innvandrarar og korleis ho endrar seg med aukande butid.

I ei undersøkinga utført av Statistisk sentralbyrå, *Utdanningsstatistikk. Innvandrerne utdanningsnivå fra 1998*, fekk ein ein svarprosent på 83. Kvaliteten på data om utdanning er med denne undersøkinga blitt vesentleg betre, og vi har no eit meir korrekt og meir komplett bilete av utdanningsnivået i innvandrarbefolkninga. Analysar av materialet vil bli gjennomførte i åra som kjem.

Statistisk sentralbyrå har eit godt datagrunnlag for å slå fast kor stor innvandringa til Noreg er, men manglar opplysningar på individnivå om kvifor innvandrarane kjem, og kva juridisk grunnlag dei har for opphaldet. Å vite meir om samansetjinga av innvandrarbefolkninga er viktig både for å kunne seie noko om forventa utvikling, og som grunnlag for å gjennomføre longitudinelle undersøkingar. For å få dei ønskete individdata må Statistisk sentralbyrå få data frå det nye Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF), som ein ventar skal vere i drift frå hausten 2001.

Undersøkinga *Levekår blant innvandrere 1996* dokumenterer levekåra til åtte ikkje-vestlege innvandrar- og flyktninggrupper (eit utval på 48 000 personar i alderen 16–70 år). I Statistiske analyser nr. 33 blir *Innvandring og innvandrere 2000* presentert. Publikasjonen samlar ymse statistikk som omhandlar innvandrarar i Noreg, med vekt på tidsseriar som seier noko om utviklinga innanfor ulike levekårsområde. *Aktuell statistikk om Barn og unge med innvandrerbakgrunn*, frå mars 2000, presenterer tilgjengeleg statistikk om demografi, utdanning, kriminalitet og barnevern.

Samarbeidet mellom Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og regionaldepartementet vil bli ført vidare.

13 Økonomiske og administrative konsekvensar

Regjeringa legg til grunn at prinsippet om sektoransvar blir ført vidare. Det vil seie at fagstyresmaktene i ulike sektorar og på ulike forvaltningsnivå skal ha det same ansvaret for flyktningar som for befolkninga elles. Som hovudregel skal flyktningar omfattast av generelle ordningar og tiltak. På dei ulike områda skal arbeidet rettast inn mot å oppnå best mogleg resultat innanfor dei rammene som gjeld.

Regjeringa foreslår i meldinga å innføre ei ny ordning for busetjing som vil endre den gjeldande oppgåve- og ansvarsfordelinga mellom ulike forvaltningsnivå. Forslaget inneber at ordninga skal organiserast gjennom utval på to nivå – eit utval på nasjonalt nivå og eit utval i kvart enkelt fylke. Det nasjonale busetjingsutvalet skal ha som oppgåve å fastsetje 1) samla behov for busetjing komande år, og 2) talet på flyktningar som skal busetjast i kvart fylke komande år. Regjeringa foreslår at både stat- og kommunesektoren skal vere representert i utvalet, og at utvalet skal leiast av ein representant for staten. Busetjingsutvalet i fylka skal fastsetje og tildele dei enkelte kommunane det talet flyktningar dei skal busetje komande år. Alle kommunene i fylket bør vere representert i busetjingsutvala. Regjeringa foreslår at busetjingsutvala i fylka skal leiast av fylkesmannen.

Det er behov for å konkretisere ytterlegare oppgåvene til utvala, og bestemme kven som skal gjere kva, før ein kan rekne på dei økonomiske og administrative konsekvensane for dei enkelte aktørane. Den nye ordninga vil mellom anna på sikt føre til innsparingar for staten ved at busetjinga skjer raskare, slik at utgiftene til drift av statlege mottak blir reduserte.

Regjeringa foreslår i meldinga å leggje til rette for at barn i alderen frå fire til og med fem år kan få eit tilbod om halvdagsplass i barnehage. Ein halvdagsplass i barnehage for denne målgruppa kostar kr 45 000, inklusiv utgifter til drift og utgifter til språklege assistentar. Utgiftene blir om lag 10 mill. kr per år, dersom alle barn i mottak i den aktuelle aldersgruppa nyttar tilbodet. Dersom ein legg til grunn at 75 pst. av barna i målgruppa nyttar tilbodet, vil utgiftene bli om lag 7,2 mill. kr per år.

Regjeringa foreslår òg å vidareføre ordninga med foreldrerettleiing i mottak. Utgiftene blir om lag 1,1 mill. kr per år, og er knytte til å setje i verk foreldrerettleiing på mottak og til opplæring og rettleiing av foreldrerettleiarar.

Vidare foreslår Regjeringa å styrkje dei fem regionale psykososiale teama med ei stilling kvar, slik at kommunar med statlege mottak for asylsøkjjarar og flyktningar og kommunar som buset flyktningar, kan få meir råd og rettleiing. Meirutgiftene blir om lag 2,5 mill. kr per år.

Regjeringa vil setje i verk ei ordning med yrkesprøving for å vurdere fagutdanning frå utlandet. Ein legg til grunn at 250 personar vil gå opp til yrkesprøving kvart år. Utgiftene knytt til personar som går opp til yrkesprøving blir om lag kr 13 500 per person. I tillegg kjem ein administrativ kostnad på kr 5 000 per person. Det vil òg vere behov for kompetansehevingstiltak overfor personale som skal ta hand om yrkesprøvinga. Utgiftene til dette vil vere om

lag 1 mill. kr per år. Dei totale utgiftene per år knytt til ei ordning med yrkesprøving blir da om lag 5,6 mill. kr per år.

I tillegg foreslår Regjeringa at dei som ikkje står til språkprøva etter 850 timar med opplæring i norsk, skal få inntil 100 timar ekstra. Førebels berekingar viser at utgiftene kan bli om lag 1,8 mill. kr per år. Dersom dei som tek ut 100 timar ekstra kan halde fram i same klasse som før, vil dei totale utgiftene bli mindre enn det som her er lagt til grunn.

Regjeringa foreslår óg å styrke bemanninga og fagkompetansen ved avdelingane for einslege mindreårige i mottak med ei stilling kvar, i tillegg til tiltak for å heve kompetansen blant dei tilsette. For 16 avdelingar for einslege mindreårige vil utgiftene bli om lag 9 mill. kr per år.

Tiltak for å sikre raskare behandling av asylsøknader og raskare busetjing, eventuelt retur til heimlandet for dei som får avslag på søknaden om asyl, vil på sikt innebere vesentlege innsparingar for staten i form av reduserte utgifter til drift av statlege mottak. Samstundes vil truleg fleire av dei foreslåtte tiltaka i meldinga gjere det lettare for flyktningane å bli sjølvhjelpete kort tid etter busetjing. Tiltak for å styrkje tilbodet til barn og vaksne i mottak, som på kort sikt fører med seg eit behov for meir ressursar, vil på lengre sikt truleg òg innebere innsparingar for hjelpeapparatet. Tiltak for å auke yrkesdeltakinga blant nykomne flyktningar vil på lengre sikt også føre til auka skatteinntekter og reduserte utgifter både for staten og for kommunane.

Kommunal- og regionaldepartementet

tilrår:

tilrår:

Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet av 15. desember 2000 om asyl- og flyktningpolitikken i Noreg blir send Stortinget.
