



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Høringsinstansene (se vedlagt liste)

Deres ref

Vår ref
201100193-/SVI

Dato
31.01.2011

Høringsbrev: Forslag til bosettingsordning for flyktninger med mål om raskere bosetting

Om høringsbrevet.

Dagens bosettingsordning for flyktninger ble innført i 2002. Målet med ordningen var å sikre at alle flyktninger blir bosatt i en kommune innen 6 måneder. Enslige mindreårige skal bosettes innen 3 måneder. Siden ordningen ble innført har det vært vanskelig å innfri disse målene. Situasjonen i dag er at for mange flyktninger må vente for lenge på å bli bosatt i en kommune. I 2010 ble bare 16 prosent av de enslige mindreårige bosatt innen målet på 3 måneder. Dette er bakgrunnen for at departementet sender på høring forslag til endring av bosettingsordningen for flyktninger. Forslaget tar primært sikte på å få kommunene til å ta et større ansvar for fordelingen av flyktninger seg i mellom, og gjennomføre rask bosetting av alle som får opphold. Dersom kommunene ikke blir enige seg imellom, eller ikke bosetter flyktningene innen de tidsmål som er satt, foreslås det at fylkesmannen gis rett til å tilvise flyktninger til kommunene. Innholdet i høringsbrevet er som følger:

- I Bosetting av flyktninger og behov for særordning
- II Om den norske bosettingsordningen fram til i dag
- III Nærmere beskrivelse av og erfaringene fra dagens ordning
- IV Bosettingsordningene i våre naboland
- V Bosetting og flyttemønster
- VI Forslag til endring i dagens ordning
- VII Økonomiske og administrative konsekvenser av endringer i ordningen
- VIII Andre forhold som er viktige for å sikre rask bosetting av flyktninger

Det er særlig punkt VI og VII departementet ønsker synspunkter på, gjerne mest mulig konkret og med henvisning til punkt og side i høringsbrevet. Merknader og kommentarer til de andre avsnittene er selvsagt også velkomne.

For øvrig vil departementet presisere at regjeringen ikke tar endelig stilling til saken før høringen er gjennomført. Departementet ber derfor også høringsinstansene om forslag til mulige forbedringer innenfor dagens avtalebaserte ordning.

Tidligere evalueringer og innspill til forbedringer i bosettingsordningen, bl.a. til rapporten "Bosetting av flyktninger" fra *devoteam davinci* av januar 2009, vil også bli vurdert i den videre behandling av saken.

Utkastet til høringsbrev ble etter avtale oversendt KS den 18.1.2011. Til orientering vedlegges vedtak fra hovedstyret i KS den 26.1.2010

Fristen for høringen er satt til 29. april 2011.

I. Bosetting av flyktninger og behov for særordning

Alle med tillatelse om opphold i Norge kan i prinsippet bosette seg i den kommunen de ønsker, og flytte til en annen kommune, når de måtte ønske det. Flytting kan ha noen konsekvenser i forhold til rettigheter nedfelt i lov om sosiale tjenester og introduksjonsloven, men prinsippet om full bevegelsesfrihet ligger fast. Når det gjelder bosetting av flyktninger har Norge innført en særskilt ordning for personer som har behov for bistand til å skaffe seg bolig og/eller bistand til kvalifisering for å komme i arbeid. En slik særordning er begrunnet i ulike stortingsdokumenter og det er forståelse for dette behovet både i stat og kommunesektor. Det er enighet mellom stat og kommunesektor om at særordningen om bosetting av flyktninger i størst mulig grad skal baseres på vedtak fra kommunene.

II. Om den norske bosettingsordningen fram til i dag

Fram til begynnelsen av 1990-åra ble de fleste flyktninger bosatt i Sør-Norge, dvs. fra Trøndelag og sørover. Krigen i Bosnia-Hercegovina på begynnelsen av 1990-tallet førte til en stor økning i tallet på flyktninger som skulle bosettes, og kommuner over hele landet måtte ta i mot flyktninger. Siden den gang har det vært et prinsipp at flyktninger skal kunne bosettes i kommuner over hele landet. Strategien skal bidra til at presset på sentrale kommuner ikke blir for stort. Dette betyr ikke at alle kommuner i landet skal bosette flyktninger. Bosettingen bør også være god i den forstand at det skal være mulig for de som blir bosatt i finne høvelig arbeid eller utdanning/videreutdanning der.

Bosettingsordningen før 2002

Fram til 2002 hadde Utlendingsdirektoratet (UDI) hovedansvaret for å bosette flyktninger. Bosettingsarbeidet skjedde i to runder. I første runde anmodet UDI, på bakgrunn av beregnet bosettingsbehov, kommunene om å bosette et bestemt antall flyktninger. Dersom kommunene totalt sett ikke fattet vedtak i samsvar med behovet måtte

UDI sende ut nye anmodninger både til kommuner som tidligere var blitt anmodet og eventuelt også til kommuner som ikke ble anmodet i første runde. I første runde dreide det seg om hvor mange flyktninger den enkelte kommune skulle bosette. I andre runde ba UDI kommunene som hadde sagt ja, om å ta imot bestemte personer fra mottak samt overføringsflyktninger direkte fra utlandet. UDI brukte (på samme måte som IMDi gjør i dag) mye tid på forhandlinger med kommunene, særlig om hvilke flyktninger de skulle ta i mot. Kommunene satte ofte betingelser for å bosette, f. eks at de ønsket familier og/eller bestemte nasjonaliteter. Dette gjorde handlingsrommet til UDI lite, og arbeidet ble svært krevende. Målet om rask bosetting ble derfor vanskelig å nå. UDI kunne ikke alltid velge den beste kommunen for flyktningen, men det ble snarere slik at den enkelte kommune fikk velge hvilke flyktninger som skulle bosettes der. Som i dag var det lettere å få bosatt familier enn enslige, og det kunne også være vanskelig å finne bosettingsplass til enkelte nasjonaliteter. Dette førte til at noen flyktninger måtte vente for lenge før en kommune til slutt sa seg villig til å bosette vedkommende. På denne bakgrunn ble det vurdert ulike løsninger for en bedre bosettingsordning.

Mot en ny bosettingsordning.

Bl.a. på bakgrunn av erfaringene en hadde gjort på 90-tallet og forslag fra Statskonsult i rapporten *Raskere asylsaksbehandling og bosetting* (2000:2), utredet regjeringen i St. meld nr 17 (2000 – 2001) fire alternative bosettingsmodeller:

- 1) Flyktningene bestemmer selv hvor de vil bosette seg (tilnærmet svensk modell)
- 2) Statlig styrt bosetting, dvs. tilnærmet den danske ordningen og forslaget fra Statskonsult
- 3) Kommunalt samarbeid om bosetting av flyktninger
- 4) Frivillig organisasjoner bosetter flyktninger (etter modell fra USA, Canada og Danmark fram til 1999)

Regjeringen konkluderte med alternativ 3 (samarbeidsmodellen). Ved å organisere bosettingsarbeidet slik at KS og kommunene fikk et større kollektivt ansvar for arbeidet, ville vi få en ordning som burde kunne innfri målene om rask, stabil og god bosetting.

På bakgrunn av behandlingen av Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001) ble det satt ned en arbeidsgruppe ledet av KRD, og med deltakere fra A-etat, Arbeidsdirektoratet, UDI og KS for å utarbeide et mer detaljert forslag til en ny bosettingsordning som skulle sikre raskere bosetting. Arbeidsgruppen la fram en rapport med forslag som tydeliggjorde kommunenes ansvar for bosettingsarbeidet, og hvor KS fikk ansvar for koordinering av interkommunalt samarbeid for å sikre et tilstrekkelig antall kommuneplasser. Arbeidsgruppens forslag avvek fra ordningen som var skissert i stortingsmeldingen. Den nye ordningen skulle fortsatt være basert på avtaler og frivillighet fra kommunene, men ordningen skulle tydeliggjøre det kollektive og solidariske ansvar kommunene har. I tillegg skulle kommunesektoren ved KS ta ansvaret for å legge til rette for og koordinere et utvidet interkommunalt samarbeid rundt bosetting av flyktninger. Forslaget fra arbeidsgruppen fikk bred politisk tilslutning, også fra KS.

III. Nærmere beskrivelse av og erfaringene fra ordningen av 2002 (dagens ordning).

Nærmere beskrivelse av ordningen.

Utgangspunktet for dagens ordning er at personer som er innvilget oppholdstillatelse etter søknad om asyl/beskyttelse samt overføringsflyktninger, som hovedregel bosettes etter avtale med kommunene og med offentlig hjelp. Prinsippene i ordningen er nedfelt i en egen samarbeidsavtale mellom KS og Staten om "*bosetting av flyktninger i kommunene, og om etablering og nedlegging av mottak*". Avtalen forholder seg til kommunale vedtak om bosetting basert på frivillighet.

Det er IMDi som har ansvaret for å finne bosettingskommuner for flyktningene som skal bosettes. Ordningen skal sikre rask, god og stabil bosetting til kvalifisering, arbeid og utdanning. Målet er at flyktninger skal bosettes inne 6 måneder og enslige mindreårige innen 3 måneder. Dette målet har ligget fast siden ordningen ble innført.

Flyktninger som selv ønsker det, kan på samme måte som andre innvandrere og befolkningen for øvrig, bosette seg hvor de vil og skaffe seg bolig selv, uten at dette skjer etter avtale mellom IMDi og kommunene. De som bosetter seg på denne måten får imidlertid ikke rett på introduksjonsprogram i den kommunen de bosetter seg i. Erfaringsmessig velger et fåtall (under 10 prosent) denne løsningen.

Bosettingsordningen kan deles inn i tre administrative nivåer; nasjonalt, regionalt og lokalt.

På nasjonalt nivå er det Stortinget, i statsbudsjettet, som bestemmer de overordnede rammene for bosetting av flyktninger, herunder hvor store tilskuddene skal være og hvordan tilskuddene skal innrettes. Innenfor disse rammene, og på bakgrunn av prognoser utarbeidet av UDI, fastsetter Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger, som ledes av IMDi og som ellers består av representanter fra stats- og kommunesektoren, hvor mange flyktninger kommunene totalt skal anmodes om å bosette kommende år, samt fordeler behovet fylkesvis.

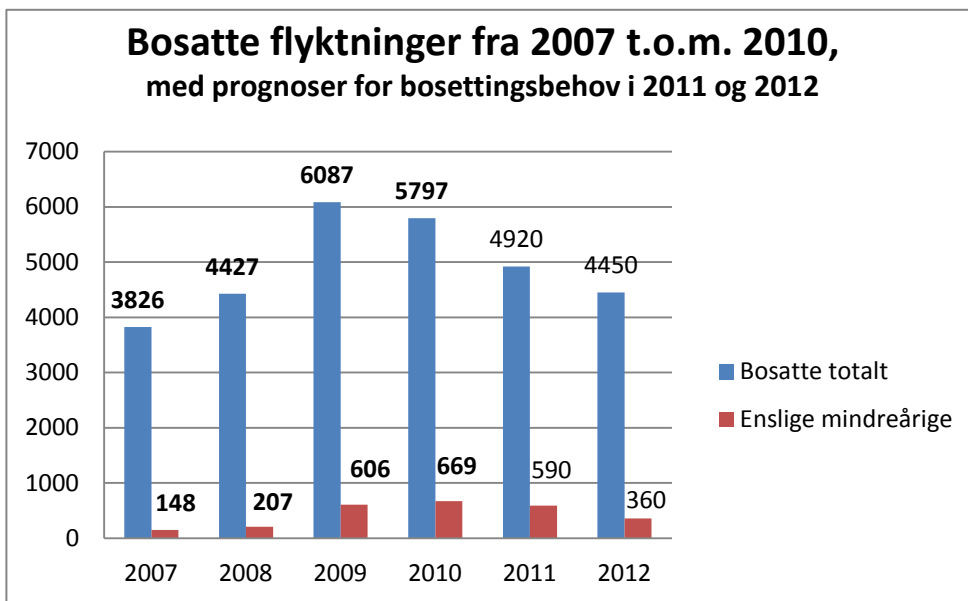
På regionalt nivå avgjør IMDis regionale enheter, i samarbeid med KS, hvilke kommuner som skal anmodes om å bosette flyktninger, samt hvor mange flyktninger hver kommune skal anmodes om. Vurderingen gjøres ut fra folketall, arbeidsmarkedet, kommunenes kompetanse på bosettings- og integreringsarbeid og kvaliteten på dette arbeidet.

På kommunalt nivå fatter kommunene, på bakgrunn av IMDis anmodninger, vedtak om de vil bosette flyktninger, herunder hvor mange flyktninger de vil bosette neste år. På grunnlag av kommunenes samlede tilbud om plasser for bosetting av flyktninger arbeider IMDi med å finne riktig kommuneplass til riktig flyktning.

Vurdering av dagens ordning.

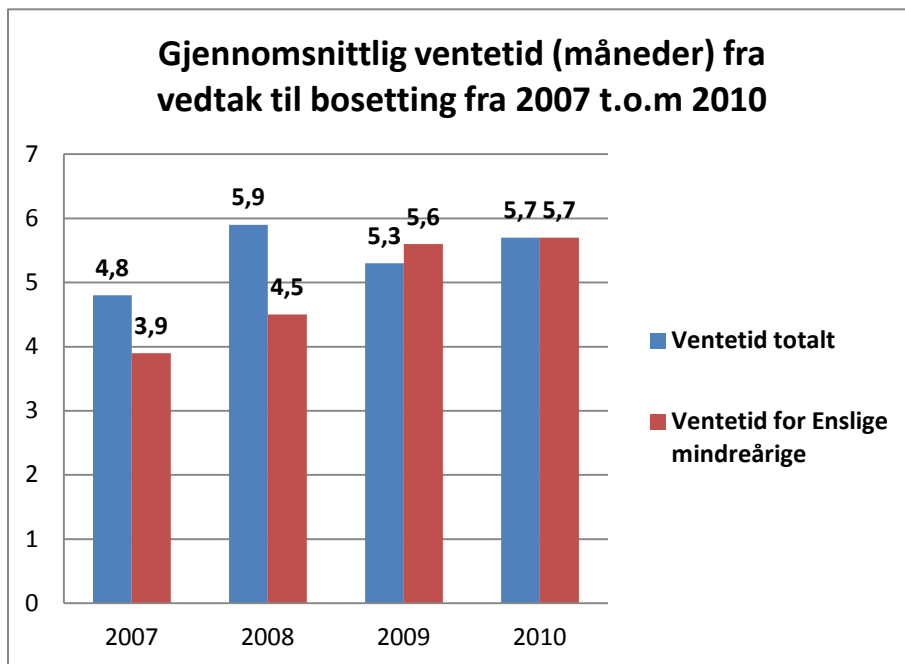
Bosettingsordningen som ble innført i 2002 har bidratt til bedre fordeling av flyktninger på landsbasis, samt til bedre samarbeid mellom staten og kommunene om bosettingen, ved at kommunene fatter årlige, og noen ganger flerårige vedtak om hvor mange som

skal bosettes. Kommunene har de siste årene gjort en stor innsats når det gjelder å bosette flyktninger. Siden ordningen ble innført i 2002 har det imidlertid vært et problem å få bosatt det antall flyktninger kommunene har fattet vedtak om innen de tidsmål som er satt for bosettingen. Som det fremgår av diagrammet nedenfor var økningen særlig stor når det gjelder enslige mindreårige. I 2007 bosatt kommunene 148 enslige mindreårige. I 2010 ble det satt ny rekord med 669 bosatte enslige mindreårige. Diagrammet viser også prognosene for bosettingsbehovet i 2011 og 2012. Prognosene på at behovet vil gbli lavere enn de to foregående år, men det er stor usikkerhet knyttet til disse prognosene.

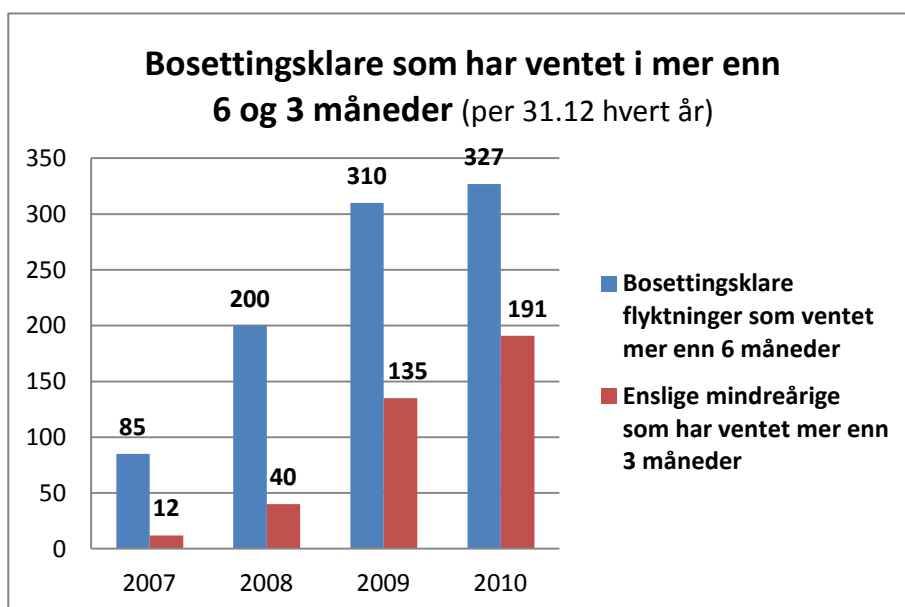


Selv om kommunene de siste årene har bosatt langt flere flyktninger enn tidligere, må mange flyktninger fortsatt vente for lenge på å bli bosatt. Kommunene begrunner ofte dette med mangel på egnede boliger. En annen årsak er at mange kommuner fortsatt knytter bestemte betingelser eller vilkår til sine bosettingsvedtak, f.eks. at de bare ønsker å bosette spesielle grupper (familier) eller at vedtaks plassene også inkluderer familieegjenforente til allerede bosatte flyktninger. IMDi må derfor bruke mye tid og ressurser til bosettingsarbeidet, som ofte bærer preg av å være en forhandlingsprosess mellom IMDi og den enkelte kommunene om hvilke personer kommunen skal ta i mot. Intensjonen da ordningen ble innført, var å komme bort fra dette. I den situasjonen vi har vært inne i de siste to til tre år, med et betydelig høyere bosettingsbehov, særlig for enslige mindreårige, har ordningen ikke kunnet innfri målene om rask bosetting. Selv om prognosene for 2011 og 2012 tyder på at bosettingsbehovet blir mindre, vil det bli en stor utfordring å innfri bosettingsmålene.

Diagrammene på neste side viser hvordan utviklingen i forhold til bosettingsmålene har vært siden 2007.



Som det framgår av diagrammet ovenfor, har gjennomsnittlig ventetid fra vedtak til bosetting de siste tre åra vært relativt stabil, dvs i underkant av 6 måneder. I 2010 ble 74 prosent bosatt innen tidsfristen på 6 måneder. For enslige mindreårige har gjennomsnittlig ventetid økt betydelig, dvs fra 3,9 til 5,7 måneder, som er langt over målet på 3 måneder. I 2010 ble bare 16 prosent av de enslige mindreårige bosatt innen 3 måneder.



Som det framgår av diagrammet ovenfor har antall flyktninger som har ventet på å bli bosatt i mer enn henholdsvis 6 og 3 måneder etter vedtak om opphold økt betydelig siden 2007. Det mest bekymringsfulle er utviklingen når det gjelder enslige mindreårige – hvor det ved årskiftet 2010/2011 var 191 som hadde ventet i mer enn

målet på 3 måneder. Den sterke økningen i antall "lengeventende" enslige mindreårige må ses i sammenheng med at de de siste årene har kommet langt flere enslige mindreårige asylsøkere til Norge.

Merknader fra Riksrevisjonen

Risrevisjonen foretok i 2009/2010 en undersøkelse av IMDs måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger (dokument 3:3 (2010-2011)). Her blir det påpekt at målene som Stortinget og departementet har satt langt fra ble nådd, verken i 2008 og 2009. Når det gjelder måloppnåelsen for bosetting av enslige mindreårige uttaler riksrevisjonen: *"Undersøkelsen viser at måloppnåelsen har vært svak gjennom flere år. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om bosetting av enslige mindreårige er godt nok ivarettatt i praktiseringen av dagens bosettingsordning"* Oversikten og diagrammene i avsnittet ovenfor viser at måloppnåelsen er blitt enda dårligere i løpet av 2010. Dette understreker behovet for å endre dagens ordning for å sikre bedre måloppnåelse.

Konsekvensene av at flyktningene ikke blir bosatt innen målene kan oppsummeres slik:

- Det er negativt og passiviserende for flyktningene selv;

Når ikke bosettingsmålene nås er konsekvensene at flyktninger må vente for lenge i mottak før integreringsarbeidet i bosettingskommunen kan begynne. Selv om flyktningene får visse aktivitetstilbud i mottak (bl.a. norskundervisning), lever de fleste stort sett en passiv tilværelse. Av hensyn til flyktningene selv er det derfor viktig at de blir bosatt raskere enn in dag.

- Overgangen til arbeid blir forsinket; Også av hensyn til resultatene i kvalifiseringsarbeidet er det viktig at de som får opphold, så snart som mulig får lære seg norsk og kvalifisere seg til arbeid eller videre utdanning. Lange opphold i mottak er ikke bare belastende for den enkelte, men for samfunnet som helhet. Samfunnet og den enkelte er også rent økonomisk best tjent med at den enkelte flyktning så snart som mulig kan komme i arbeid eller videre utdanning for så raskt som mulig å kunne forsørge seg selv.

- IMDi bruker en stor andel av sine ressurser til bosettingsarbeid;

Da IMDi ble opprettet i 2006 brukte direktoratet en relativt stor andel av sine årsverk til arbeidet med å bosette flyktninger. Etter hvert som bosettingsbehovet har økt, så har IMDi blitt tilført flere ressurser/årsverk til bosettingsarbeid. Dette har vært helt nødvendig for å øke bosettingen. Det meste av tiden og ressursene IMDi har brukt på bosetting har gått til å oppfordre, motivere og forhandle med kommuner om å ta i mot flere flyktninger, herunder om hvilke enkeltpersoner de skal bosette. Når utgangspunktet likevel er at alle flyktninger uansett, en eller annen gang, må bosettes i en kommune, er dette en lite kostnadseffektiv måte å drive bosettingsarbeidet på. Av hensyn til kommunenes arbeid med kvalifisering ville det vært ønskelig om IMDi i stedet kunne bruke en større andel av sine ressurser til å bistå og veilede kommuner og andre sektormyndigheter i integreringsarbeidet.

IV. Bosettingsordningene i våre naboland

Sverige.

Siden juni 1994 har asylsøkere i Sverige kunnet velge om de vil bo i statlige mottak eller hos slekt, venner eller andre ("eget boende") mens søknaden om opphold er til behandling. Om lag 60 % velger dette alternativet. De får stønad til livsopphold uavhengig av om de bor i mottak eller om de skaffer seg bosted selv. Erfaringen med ordningen viser at den fører til økt press og belastning på de store kommunene. Den fører også til at mange bor svært trangt. På den andre siden er det slik at de som finner egen bolig raskere blir kjent med det svenske samfunnet, og at mange lærer svensk raskere. Ordningen innebærer også økonomiske innsparinger for staten. Asylsøkere som har valgt "eget boende" blir som regel boende i den samme kommunen når de får innvilget oppholdstillatelse. De som ikke finner bolig på egen hånd, får tildelt bolig av staten. Personer som bor i mottak, får noen uker på seg til å finne seg en bolig etter at de har fått vedtak om oppholdstillatelse, om de ønsker det. Lykkes de ikke, eller velger de å takke ja til hjelp, blir de bosatt i en av de kommunene som staten har avtale med. De største kommunene har ikke slik avtale, siden de allerede har en stor del av innvanderne og tar i mot mange flyktninger gjennom ordningen med "eget boende". En del mindre kommuner velger å ikke bosette flyktninger. De som får tildelt bolig av staten, oppgir tre ønsker om hvor de vil bo, og blir bosatt på en av disse stedene, eller i en kommune i nærheten.

Den 1. desember 2010 ble ansvaret for flyktninger i introduksjonsfasen endret. Begrunnelsen er at den nåværende ordningen har ført til at det har tatt for lang tid før nyankomne flyktninger har kommet i arbeid og kunne forsørge seg selv. Kommunene har hatt ansvar for introduksjonen og standarden har variert fra sted til sted. Med den nye ordningen kommer den statlige myndigheten Arbetsförmedlingen til å få dette ansvaret. En etableringsplan skal utarbeides for alle voksne nyankomne og den nyankomne får lønn de to første årene.

Danmark.

Siden januar 1999 har flyktninger som hovedregel blitt fordelt på amtene og kommunene på grunnlag av prognoser utarbeidet av Udlændingestyrelsen. Dersom amtene og kommune ikke blir enige kan Udlændingestyrelsen fastsette hvor mange som skal bosettes i hvert amt og hver kommune, basert på innbyggertallet og tallet på utenlandske statsborgere. En av konsekvensene av dette er at noen kommuner, og spesielt de kommunene der det bor mange innvandrere, slik som København, ikke bosetter nye flyktninger. Asylsøkere som får vedtak om oppholdstillatelse får samtidig vedtak om hvilken kommune de skal bosettes i. Valget av kommune er basert på kommunekvotene, ønskene til flyktningene og forhold i kommunen. Kommunen overtar ansvaret for vedkommende fra utgangen av den første hele måneden etter at vedtaket om opphold er gjort. Innen tre måneder skal kommunen tildele vedkommende en passende bolig. Dersom kommunen ikke greier det innen fristen, kan Udlændingestyrelsen selv skaffe flyktningen bolig, og da må kommunen betale regningen. I Danmark er denne

tilvisningsretten og prosedyrene rundt den lovfestet i "Introduktionsloven".

Den gjeldende danske bosettingsordningen ble innført med støtte fra KL – tilsvarende KS i Norge.

Den danske ordningen er blitt evaluert av Anvendt Kommunal Forskning (**AKF**) og hovedfunnene i rapporten: *"Integrationslovens betydning for flygtninges bosætning"*, februar 2006 er:

- Det er blitt en langt større geografisk spredning av de nyankomne flyktningene.
- De har lyktes med å "avlaste" de største kommunene.
- Færre flytter fra bosettingskommunen i løpet av introduksjonsperioden.
- Færre flytter etter at introduksjonsperioden er over.
- Selv om det fortsatt er slik at det er flere som ønsker å flytte fra små kommuner til store, er også dette ønsket redusert.
- Graden av arbeid/arbeidsledighet synes ikke å virke inn på flyttebeslutningene. Det viser seg at de som flytter lettere kommer i arbeid

I Danmark har ordningen fungert uten at en i stor utstrekning har måttet benytte "tilvisningsretten" ved leie av bolig. Den danske tilvisningsretten eller bruk av midlertidig innkvartering har da heller ikke vært nevnt som noe problemområde av danske integreringsmyndigheter. Det er per i dag ikke noe som tyder på at Danmark vurderer å endre sin bosettingsordning.

I Danmark er selve tilvisningsretten lovfestet i "Introduktionsloven". Departementet i har også vurdert om tilsvarende bør gjøres i den norske introduktionsloven, men er så langt kommet til at dette ikke bør være nødvendig så lenge de ovennevnte lovendringer kommer på plass.

V. Bosetting og flyttemønster

Tidligere ble det sett på som et problem at mange flyktninger ganske raskt flyttet fra den kommunen de først bosatte seg i, gjerne til Oslo og andre større byer. Problemet med "sekundærflytting" er imidlertid blitt mindre de senere år. Hovedårsaken til at dette synes å være innføringen av introduktionsordningen, men kan kanskje også delvis tilskrives at bosettingsordningen av 2002 bidro til at flyktninger i større grad ble bosatt i kommuner hvor de fikk brukt sin kompetanse.

Flyttmønstret for flyktninger som blir bosatt i Norge framkommer av en egne monitor som årlig utarbeides av SSB. *Monitor for sekundærflytting 2010* er den siste i rekken av seks, og viser bl.a. at:

- Flyktninger bosatt fra 2003 og senere har flyttet mindre de første fem årene etter bosetting enn de som ble bosatt tidligere.
- Av flyktningene som ble bosatt i 2004 bodde over 70 prosent fremdeles i samme kommune 1.1.2009.

- Trenden med mindre flytting kort tid etter bosetting, og noe mer flytting lengre tid etter bosetting, som kom i kjølvannet av innføringen av introduksjonsprogrammet, fortsetter.
- Dette nye flyttemønsteret viser spesielt lite flytting de 2-3 første årene etter bosetting, mens flyttingen tar seg opp til et toppnivå etter 4-5 år, før den igjen avtar.
- Nedgangen i sekundærflyttingen de senere årene skyldes at kvinner har flyttet mindre. Enslige menn flytter mest, og har hatt minst nedgang i mobilitet. Ektepar med barn er mest bofaste over tid.
- Av de ulike typene flyktninger er overføringsflyktninger (begge kjønn) og familiegjenforente kvinner de mest bofaste.
- Det er stadig flere kommuner som har beholdt en større andel av flyktningene i fem år etter bosetting. Det er imidlertid en sterk sammenheng mellom kommune-størrelse (antall innbyggere) og grad av bofasthet og utflytting. Flere blir værende i de store kommunene.
- I forhold til grad av sentralitet har flyktningene ved bosetting et noe mindre sentralt bosettingsmønster enn befolkningen for øvrig. Etter fem år med flyttinger bor imidlertid flyktningene langt mer sentralt enn resten av befolkningen og i langt større grad konsentrert i og rundt Oslo.

All den tid kommuner som blir tilvist flyktninger får de samme tilskudd som kommuner som bosetter etter avtale, kan ikke departementet se at det er elementer i forslaget som skulle tilsi endring i mønsteret for sekundærflytting.

VI. Forslag til endringer i dagens ordning

Målsettinger for en mer målrettet ordning.

Som beskrevet ovenfor fungerer ikke dagens bosettingsordning tilfredsstillende når det gjelder å nå de tidsmål som er satt for bosetting av flyktninger. Det er derfor behov for å endre ordningen slik at den over tid og med varierende bosettingsbehov i større grad kan sikre at:

- Flyktningen bosettes innen de tidsmål som er satt (6 og 3 måneder)
- Flyktningene, total sett, blir fordelt på kommunene på en best mulig måte

Samtidig er det viktig å beholde og bygge videre på det som fungerer godt i dagens bosettingsordning, ikke minst de gode samarbeidsrelasjonene som er etablert mellom staten ved departementet og IMDi, KS og kommunene. Intensjonen er å videreutvikle ordningen, slik at den bidrar til mest mulig handlingsrom og helhetstenkning i kommunesektoren, og slik at det i kommunesektoren er en forståelse for at bosetting er en nasjonal oppgave som kommunesektoren må løse i fellesskap. Utgangspunktet bør som i dag være at det å bosette flyktninger skal være basert på kommunale beslutninger. Tilvisning av flyktninger til en kommune bør bare skje når kommunene i et fylke samlet sett ikke blir enige om å bosette det antall flyktninger de blir anmodet om. For å sikre at flyktninger blir bosatt innen de mål som er satt, må tilvisning kunne benyttes dersom flyktninger må vente for lenge i mottak eller omsorgssentre.

Forslaget er en videreutvikling og endring av dagens ordning som, hvis det viser seg nødvendig, skal sikre en mulighet for statlig tilvisning både av antallet flyktninger som skal bosettes totalt sett fordelt på fylkene og i den enkelte kommune, samt hvilke personer den enkelte kommune skal bosette.

Forslag til endringer i bosettingsordningen:

1. *"Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting av flyktninger"¹ fastsetter hvor mange flyktninger kommunene totalt skal anmodes om å bosette kommende år, og fordeler behovet fylkesvis.*

Dette er i samsvar med dagens ordning, dvs. det foreslås ingen endringer i mandat eller sammensetning av utvalget. Tatt i betraktning at endring av ordningen kan innebære at kommuner senere i prosessen kan bli tilvist flyktninger av fylkesmannen, blir det viktig at bosettingsbehovet blir vurdert så godt og realistisk som mulig. Nasjonalt utvalg fastsetter bosettingsbehovet for kommende år med utgangspunkt prognoser fra *"Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen"*. Det blir derfor viktig å sikre at prognosene er så gode som mulig, slik at bosettingsbehovet fastsettes på et mest mulig oppdatert og korrekt grunnlag. Samtidig blir det viktig at eventuelle endrede prognoser fra *"beregningsgruppen"* meddeles nasjonalt utvalg. Dersom behovet gjennom året blir lavere, må kommunene få melding om dette, med revidert fordeling av flyktninger. Dersom behovet øker må nasjonalt utvalg vurdere om det bør sendes ut tilleggsanmodninger. Eventuelle endringer skal være basert kun på prognoser fra Beregningsgruppa. Departementet foreslår at prosedyrene for eventuelle tilleggsanmodninger følger det samme system, dvs. med mulig tilvisningsrett av fylkesmannen som beskrevet nedenfor.

2. *Fastsettelsen fra nasjonalt utvalg oversendes KS i fylket som lager forslag til fordeling på kommunene i fylket med IMDi som sekretariat.*

Etter dagens ordning beslutter IMDi på regional nivå, i samarbeid med KS, hvilke kommuner som skal anmodes om å bosette, samt hvor mange flyktninger den enkelte kommune skal anmodes om å ta i mot. For å tydeliggjøre at kommunene tar et større ansvar for bosettingen, foreslår departementet at kommunene lar KS i det enkelte fylke utarbeide forslag til fordeling på kommuner med IMDi som sekretariat. Et alternativ kan være at en følger prosedyrene i dagens ordning, dvs. at IMDi sender ut forslag til fordeling etter at KS og IMDi er blitt enige om fordelingen.

Fordelingen/anmodningen skal være så realistisk som mulig, slik at kommunene totalt sett ikke anmodes om å bosette verken flere eller færre flyktninger enn det er behov for, jf. pkt 1 ovenfor.

¹ Nasjonalt utvalg består av 5 representanter fra kommunesektoren og 5 representanter fra staten, herav en fylkesmann. Utvalget ledes av direktøren i IMDi.

En annen endring i forhold til dagens ordning er at det i anmodningsbrevet til kommunene må framgå helt klart at kommunene ikke kan knytte betingelser eller vilkår til sine vedtak om bosetting. Dette for senere i prosessen å unngå forhandlinger med kommunene om hvilke personer kommunene skal bosette. Kommunene bør imidlertid kunne gi uttrykk for om sine ønsker. Når det gjelder flyktninger med spesielle hjelpebehov, må det (som i dag) legges til grunn at disse bosettes i kommuner som har et tjenestetilbud som kan sikre deres rettigheter og behov.

3. *Dersom alle kommunene i et fylke er enige i forslaget til fordeling, gjennomføres bosettingen deretter. Dersom det er uenighet om fordelingen innen et fylke, innkaller fylkesmannen i det angjeldende fylke kommunene som er blitt anmodet om å motta flyktninger til møte om saken for at kommunene i fylket skal bli enige om fordelingen.*

Gjennom arbeidet i Nasjonalt utvalg for bosetting legges til rette for en god og riktig fordeling på fylkene i landet. Fylkesmannens tilvisningsrett (se pkt 4. nedenfor) skal bare kunne benyttes overfor kommuner i fylker som totalt sett ikke fatter vedtak om å ta i mot det antall flyktninger fylket er tildelt. Dette innebærer at departementet i utgangspunktet ikke legger opp til en ordning der kommuner kan bli tilvist flyktninger fra et annet fylke hvor kommunene ikke har fattet vedtak eller blitt enige om å bosette det antall flyktninger de ble anmodet om i første omgang, jf punkt 2 ovenfor. Et alternativ kan være at en vurderer mekanismer for samordning mellom fylkene før tilvisningsretten benyttes (jf. punkt 4 og 5 nedenfor), for eksempel i en situasjon hvor kommuner i andre fylker har ledig kapasitet.

4. *Dersom kommunene i et fylke ikke blir enige, avgjør fylkesmannen i fylket fordelingen. Fylkesmannen gis da rett til å tilvise flyktninger til kommunene som plikter å motta den enkelte flyktning.*

Selv om fylkesmannen skal ta utgangspunkt i forslaget til fordeling i fylket, jf. pkt 2. ovenfor, foreslår departementet at fylkesmannen, i samråd med IMDi, skal stå fritt til å foreta en annen fordeling og tilvisning av flyktningene mellom kommunene enn i det opprinnelige forslaget. Begrunnelsen for dette er at fylkesmannen ut fra sin kunnskap om kommunene i fylket, skal kunne foreta en tilvisning av flyktninger som samlet sett gir en best mulig fordeling. For å unngå å måtte benytte tilvisningsretten kan fylkesmannen også ta kontakt med kommuner i fylket som i første omgang ikke ble anmodet om å bosette flyktninger.

5. *Fylkesmannens tilvisningsrett skal bare brukes dersom staten anser det nødvendig for å klare å bosette det antall flyktninger det er behov for.*

Dette innebærer at fylkesmannen, før han eventuelt benytter sin tilvisningsrett, må sjekke ut med IMDi om bosettingsbehovet fortsatt er det samme eller er blitt redu-

sert siden forslaget fordeling (jf pkt 2 ovenfor) ble sendt ut.

6. *Fylkesmannen skal søke å unngå å bruke tilvisningsretten til kommuner som kan vise til tungtveiende grunner for å reservere seg mot å ta i mot flyktninger.*

Med "tungtveiende grunner" menes bl.a. tilgang på boliger eller andre manglende forutsetninger for å kunne bosette flyktninger det året anmodningen gjelder. Når tungtveiende grunner skal vurderes må det også vurderes opp mot den ulempe det vil kunne være å måtte tilvise flere flyktninger til andre kommuner i fylket for å sikre at alle flyktninger fylket er tildelt blir bosatt innen de mål som er satt.

7. *Kommunene skal gis rimelig tid (inntil 3 måneder) til å forberede seg på å motta flyktningene de blitt enige om å bosette eller er blitt tilvist.*

Som det framgår av kap 3 ovenfor, er det største problemet at for mange flyktninger må vente for lenge fra vedtak om opphold til bosetting. Dette gjelder særlig enslige mindreårige. Da IMDi, etter at vedtak er fattet, også vil måtte bruke noe tid på å finne "rett" kommune til "rett" flyktning, kan det stilles spørsmål om denne fristen er for lang, eller om fristen for enslige mindreårige bør være kortere, f.eks. 2 måneder.

8. *Dersom kommunen ikke, innen 3 måneder etter at de har mottatt oversikt over hvilke flyktninger de skal bosette, ikke har skaffet bolig til disse, kan integreringstilskuddet bli avkortet i en størrelsesorden tilsvarende statens utgifter til opphold i mottak eller omsorgssentre.*

For å nå bosettingsmålene er det viktig å innføre et nytt element i bosettingsordningen som kan bidra til kommunene bosetter flyktninger raskere enn i dag, hva enten dette skjer etter eget vedtak eller om det skjer etter tilvisning fra fylkesmannen. I Danmark har man en ordning der staten selv kan gå inn og leie bolig til flyktninger som ikke blir bosatt raskt nok. Siden dette kan bli ressurskrevende for staten, foreslår departementet i stedet å innføre en ordning der integreringstilskuddet kan bli avkortet i en størrelsesorden tilsvarende statens utgifter til opphold i mottak eller omsorgssentre for de personer som ikke bosettes innen 3 måneder. En kunne imidlertid også tenke seg en ordning etter dansk modell, dvs. slik at fylkesmannen leier boliger i kommunen på kommunens bekostning. Andre alternativer kan også tenkes.

9. *I tilfeller hvor Fylkesmannen benytter sin tilvisningsrett, skal den enkelte ha rett og plikt til introduksjonsprogram, på linje med de som er bosatt når kommunene selv blir enige om fordelingen. Det samme gjelder tjenester etter sosialtjenesteloven og etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.*

Det vil bli foreslått endringer i sosialtjenesteloven og etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen for å sikre at kommuner som blir tilvist flyktninger

av fylkesmannen får den samme kompensasjon som kommuner som bosetter etter eget vedtak.

VII. Økonomiske og administrative konsekvenser av endringer i ordningen

Økonomiske konsekvenser.

De foreslåtte endringene i ordningen vil på sikt føre til raskere bosetting av flyktninger. Dette vil redusere den gjennomsnittlige oppholdstiden i mottak og omsorgsentre og derved redusere statens utgifter til dette. Raskere bosetting av flyktninger vil føre til at integreringstilskuddet utbetales tidligere. Dette vil ikke være en merutgift, kun en forskyvning av når utgiftene påløper. Ved raskere bosetting av enslige mindreårige flyktninger vil det særskilte tilskudd for bosetting av denne gruppen bli utbetalt tidligere og innebære en merutgift for staten. Konkrete budsjettkonsekvenser er vanskelig å tallfeste, men innsparingen for staten vil være større enn utgiftsøkningen, dersom den nye bosettingsordningen medfører reduserte oppholdstider i mottak og omsorgssentre.

Ordningen vil trolig også føre til en innsparing på IMDi driftsbudsjett, fordi IMDi ikke lenger vil måtte bruke mye tid og ressurser på å overtale og forhandle med kommuner om bosetting av flyktninger. Raskere bosetting og integrering av flyktninger kan i tillegg bidra til at flyktninger blir raskere selvhjulpne, noe både staten, kommunene og den enkelte flyktning vil tjene på. For kommunene innebærer ordningen at integreringstilskudd og tilskudd til bosetting av enslige mindreårige utbetales tidligere. Fylkesmennene blir pålagt nye oppgaver i ny bosettingsordning, blant annet i form av tilvisning av flyktninger til de kommuner som ikke svarer positivt på anmodningene. Samlet sett bør en slik omlegging av bosettingsmodellen innebære en administrativ forenkling og effektivisering. Departementet legger derfor til grunn at en evt. ny bosettingsordning der fylkesmannen gis en tilvisningsrett, kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjetttrammer for IMDi og fylkesmannsembetene sett under ett.

Administrative konsekvenser

For å sikre at kommunene som får tilvist flyktninger får dekket sine utgifter og for å sikre tilviste flyktningers rettigheter, vil den nye ordningen kreve to lovendringer:

1. Av introduksjonslovens § 2, annet ledd, framgår det at kommunene bare har plikt til å tilby introduksjonsprogram til personer som blir bosatt i kommunen etter avtale med IMDi. Introduksjonslovens § 2 må derfor endres slik at flyktninger som blir tilvist av fylkesmannen også blir omfattet av rett og plikt til introduksjonsprogram.
2. Av forskriften til sosialtjenesteloven § 1-2, annet ledd, framgår det at kommunen bare har plikt til å tilby tjenester til personer som blir bosatt etter avtale mellom kommunen og IMDi. Forskriftens § 1-2 annet ledd må derfor endres, slik at flyktninger som blir tilvist får rett til ytelser på lik linje med flyktninger som blir bosatt

etter avtale. Endringen innebærer at tilviste flyktninger får rett til ytelser etter både sosialtjenesteloven og lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

VIII. Andre forhold og forutsetninger som er viktig for å sikre rask bosetting

Kompensasjon til kommuner som bosetter flyktninger.

Kommunene har påpekt at beregningsutvalgets rapport viser en differanse mellom det kommunene har i utgifter til bosetting av flyktninger og det de mottar i tilskudd. Samtidig har man fra statens side påpekt at det på enkelte områder ser ut til å være en overlappende finansiering, jf at formålet med integreringstilskuddet er å dekke kommunenes gjennomsnittlige merutgifter ved bosetting. Departementet har på denne bakgrunn inngått en avtale med et konsulentfirma som nå vurderer disse spørsmålene nærmere, herunder også hvordan kommunenes utgifter og inntekter kan kartlegges og beregnes på en bedre måte enn i dag. Rapporten fra firmaet skal foreligge i februar 2011.

Med hilsen

Barbro A. Bakken (e.f.)
ekspedisjonssjef

Kjell Østby
Avdelingsdirektør

Vedlegg:

- Vedtak fra hovedstyret i KS om bosetting av flyktninger den 26.1.2010
- Liste over høringsinstanser