

Saksnr: 12-00332

Dato: 10.02.2012

Kommunelederundersøkelsen 2011 - Hva mener kommunale ledere om bosetting og integrering av flyktninger?

For fjerde gang har Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) gjennomført en spørreundersøkelse blant kommunale ledere i Norge. Undersøkelsen har gått ut til alle ordførere, rådmenn, stabssjefer og økonomisjefer, samt andre utvalgte med ansvar for bosetting og integrering. Formålet med undersøkelsen har vært å kartlegge holdninger knyttet til bosetting og integrering av flyktninger.

Hvert år anmoder IMDi kommunene om å bosette flyktninger. Totalt har IMDi anmodet om 6892 plasser i 287 kommuner i 2012. Det er avgjørende at kommunene fatter vedtak som er i tråd med IMDis anmodninger. Tilbakemeldingene man får gjennom den årlige kommunelederundersøkelsen gir IMDi bedre innsikt i hva som er kommunenes utfordringer og behov knyttet til bosetting og integrering av flyktninger.

I dette notatet presenterer vi funnene fra undersøkelsen i 2011:

- Opplevelsen av nivået på bosettingsanmodning er stort sett uendret.
- Flere vurderer å ha kapasitet til å bosette i 2012 om de hadde mottatt anmodning.
- Tilgang på boliger er fremdeles en flaskehals når det gjelder bosetting av flyktninger.
- Tilgang på boliger, kapasiteten i det kommunale tjenestetilbudet og størrelsen på de statlige tilskuddsordninger er de viktigste forutsetningene for at kommunene vil bosette enslige mindreårige flyktninger.
- Vel halvparten mener at nivået på integreringstilskuddet for voksne i 2011 er utilstrekkelig.
- Om lag halvparten mener at en eventuell økning i integreringstilskuddet for enslige voksne kan påvirke kommunens vilje til å bosette flere enslige voksne.
- Få mener at refusjon av barnevernutgifter og den samlede størrelsen på tilskudd er tilstrekkelig.
- De fleste vurderer kommunens kjennskap til tilskuddsordningene som god.
- Få kommuner har resultatmål for introduksjonsordningen.

- Få kommuner har en målsetning om å øke andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i kommunen.
- Over halvparten opplever at samarbeidet med IMDi fungerer godt.

Metode

905 kommunale ledere fra 417 kommuner deltok i 2011-undersøkelsen. Til sammen har kommuneledere i 97 prosent av norske kommuner deltatt i undersøkelsen. De fleste svarte på en elektronisk spørreundersøkelse, mens 30 ble intervjuet over telefon.

Datainnsamlingen ble gjennomført av Comte Analysebyrå i perioden 16. september til 6. november 2011, dvs. rett etter kommune- og fylkestingsvalget. Grunnen til at undersøkelsen ble gjennomført så tett opp til valget er at spørsmålene i undersøkelsen forutsetter at respondentene har jobbet i kommunene det siste året. Det var derfor avgjørende at ordførere som ikke ble gjenvalgt, fikk anledning til å svare på undersøkelsen før de fratrådte stillingene sine.

Total svarrate for undersøkelsen ligger på rundt 60 prosent og er lik svarraten i fjorårets undersøkelse. Det er imidlertid en svakere svarrate blant ordførere (51 prosent i 2011 mot 77 prosent i 2010) noe som kan forklares med at det var valgår og utskifting av ordførere.

Respondentgruppen i 2011 skiller seg også ut i forhold til bakgrunnsvariabel "Kommunestørrelse". I 2011 var det flere respondenter fra små kommuner under 5000 innbyggere (66 prosent i 2011 mot 53 prosent i 2010) og færre respondenter fra mellomstore og store kommuner.

Det at sammensetningen av respondentgruppen eller nettoutvalget er så vidt forskjellig fra undersøkelsen i 2010, bidrar til at det er usikkerhet knyttet til å sammenligne resultater og identifisere endring eller stabilitet. Det er antakelig denne endrede sammensetningen av respondentgruppen som gjør at andelen som svarer "vet ikke" eller "kjenner ikke til ..." på de ulike spørsmålene, gjennomgående er større i 2011-undersøkelsen enn i 2010.

OM BOSETTING

Opplevelsen av nivået på bosettingsanmodning er stort sett uendret

Totalt har IMDi anmodet 287 kommuner om å bosette 6 892 flyktninger i 2012. Det er på omtrent likt nivå med anmodningen for 2011.

Kun 43 prosent av respondentene meldte om at kommunen deres har mottatt anmodning om bosetting av flyktninger i 2012. Denne andelen er vesentlig lavere enn i tidligere kommunelederundersøkelser (66 prosent i 2010 og 81 prosent i 2009). Det kan til dels forklares med lavere deltakelse blant ordførere og en større andel av kommunale ledere med andre type stillinger. Samtidig er det flere respondenter fra små kommuner som svarte på årets undersøkelse.

Respondenter i kommuner som har mottatt anmodning ble også spurt om anmodningen er på riktig nivå. 54 prosent mener at anmodning om bosetting av flyktninger i 2012 er på riktig nivå, mens 27 prosent mener at anmodningen gjelder for mange. Sammenlignet med 2010-resultatene er det lite endring i synet på dette spørsmålet. Andelen som svarer "vet ikke" er på hele 18 prosent, en økning på 7 prosentpoeng fra året før.

Kommuneledere i IMDiS region ØST er mest kritiske til anmodningsnivået

Som i fjor er det flere kommuneledere i IMDiS region Øst som opplever at IMDi har anmodet dem om å bosette for mange flyktninger; 43 prosent eller 16 prosentpoeng over landsgjennomsnittet. Kommuneledere i region Sør, Midt-Norge og Nord er i større grad fornøyde. Om lag 65 prosent av disse mener at anmodningen for 2012 er på riktig nivå.

Flere vurderer at de ville hatt kapasitet til å bosette i 2012 dersom de hadde mottatt anmodning

307 kommunale ledere fra 194 kommuner oppga at de ikke hadde mottatt anmodning for 2012. Disse ble bedt om å vurdere om kommunen hadde hatt kapasitet til å bosette flyktninger dersom de hadde blitt bedt om det.

36 prosent svarer positivt på dette spørsmålet, 8 prosentpoeng flere enn fjoråret. Videre har andelen som mener at kommunen ikke hadde hatt kapasitet til å bosette om de hadde blitt forespurt, gått ned sammenlignet med fjorårets undersøkelse (54 prosent i 2010 mot 43 prosent i 2011).

Kapasitet til å bosette er hovedsakelig en utfordring for små kommuner (under 5000 innbyggere). I 2011 har ingen av ledere fra kommuner med 5000 eller flere innbyggere svart negativt på spørsmål om å bosette flyktninger dersom kommunen hadde blitt anmodet.

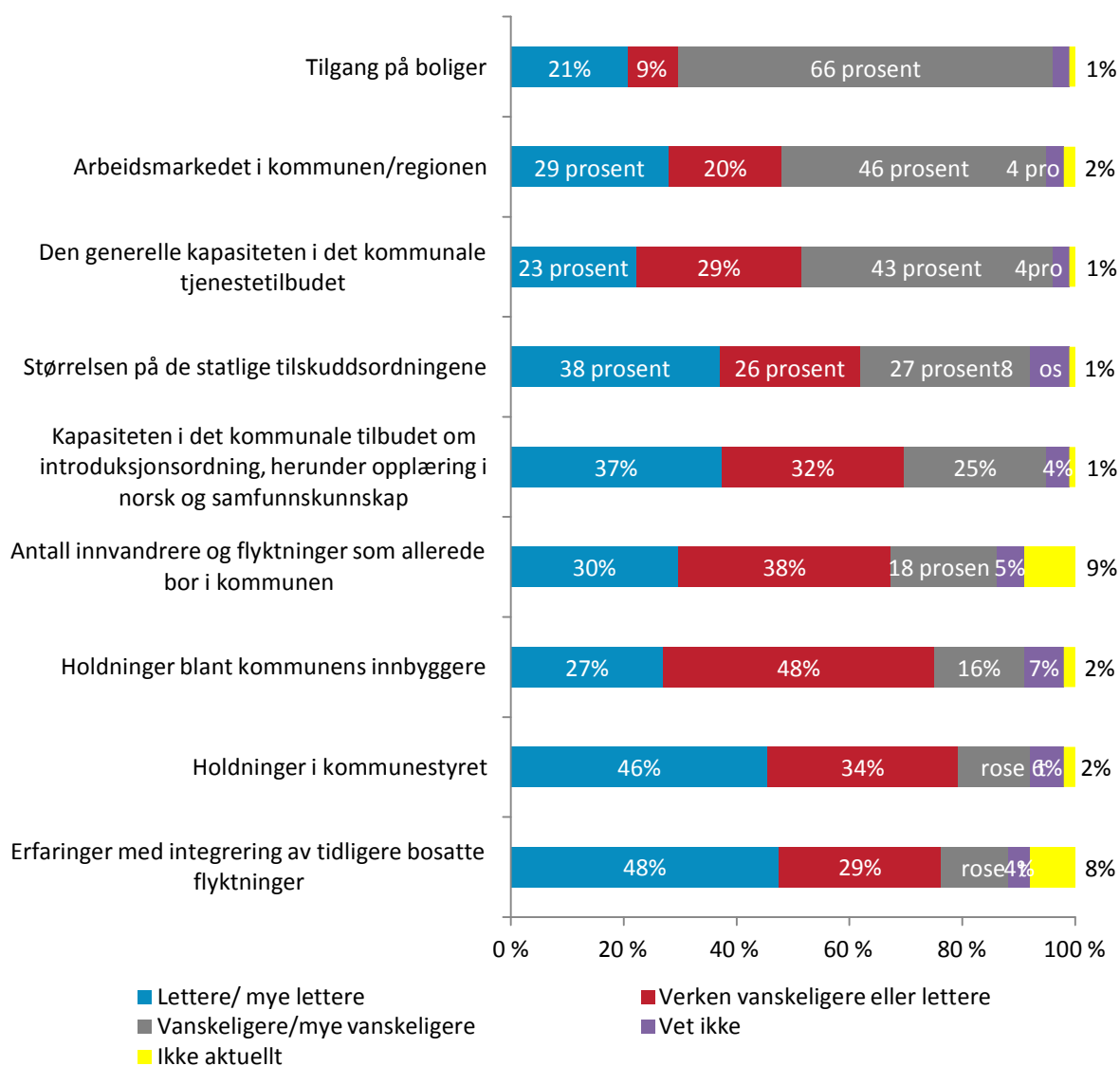
Tilgang på boliger er fremdeles en flaskehals

De kommunale lederne ble bedt om å vurdere en rekke faktorer utfra om de bidrar til å gjøre det lettere eller vanskeligere å bosette flere flyktninger i kommunen. Sammenlignet med fjorårets undersøkelse viser resultatene fra Kommunelederundersøkelsen 2011 kun små, uvesentlige endringer i holdningene. Figur 1 oppsummerer svarfordelingen på dette spørsmålet i 2011.

Tilgang på boliger oppgis fortsatt som den faktoren som gjør det mest vanskelig å bosette flere flyktninger i kommunen. 66 prosent av respondentene oppgir dette med å svare "vanskeligere" (38 prosent) og "mye vanskeligere" (27 prosent). Etter tilgang på boliger, er arbeidsmarkedet i kommunen/regionen og den generelle kapasiteten i det kommunale tjenestetilbudet faktorer som mange mener gjør det vanskelig å bosette flere flyktninger.

På den andre siden blir erfaringer med integrering av tidligere bosatte flyktninger oppgitt som en faktor som gjør det lettere å bosette flere flyktninger – 48 prosent av lederne mener det. I tillegg er holdninger i kommunestyret (46 prosent), størrelsen på de statlige tilskuddsordningene (38 prosent) og kapasitet i det kommunale tilbudet om introduksjonsordning (37 prosent) oftere vurdert som faktorer som gjør det lettere/mye lettere å bosette flyktninger. Holdninger blant kommunens innbyggere er en faktor som de fleste mener ikke påvirker kommunenes bosettingsarbeid – hele 48 prosent av lederne oppgir dette.

Figur 1. Oversikt over kommunale lederes vurderinger av ulike faktorer som gjør det lettere eller vanskeligere å bosette flere flyktninger. N=905, 417 kommuner.



Tilgang på boliger, kapasiteten i det kommunale tjenestetilbudet og størrelsen på de statlige tilskuddsordninger er de viktigste forutsetningene for å bosette enslige mindreårige flyktninger

De kommunale lederne ble spurt om å vurdere de viktigste forutsetningene for at kommunen vil bosette enslige mindreårige flyktninger. Respondentene kunne velge opp til tre svaralternativer, og de som skåret høyest var "tilgangen på boliger" (56 prosent), "kapasiteten i det kommunale tjenestetilbudet" (54 prosent) og "størrelsen på de statlige tilskuddsordningene" (52 prosent). Som vi ser, tillegges disse tre forutsetningene nokså lik betydning av respondentene. Dette i motsetning til i 2010 hvor særlig "tilgang på boliger" ble sterkere vektlagt. Samtidig er det mange ordførere (63 prosent) som mener at tilgang på boliger er en flaskehals.

OM TILSKUDD

Vel halvparten mener at nivået på integreringstilskuddet for voksne i 2011 er utilstrekkelig

I statsbudsjettet for 2011 ble integreringstilskuddet for voksne satt til 581 500 kroner. På spørsmål om hvordan kommunene opplever størrelsen på tilskuddet i forhold til utgiftene ved bosetting og integrering i kommunen er det kun 24 prosent av de kommunale lederne som mener at tilskuddet har vært tilstrekkelig i 2011, mens 55 prosent mener at tilskuddet har vært mindre enn tilstrekkelig.

Når det gjelder regionale forskjeller så skiller kommuneledere i region IMDi Indre Øst seg ut ved at hele 70 prosent mener at tilskuddet ikke er tilstrekkelig. Det er 15 prosentpoeng over landsgjennomsnittet.

I 2010 stilte vi spørsmål om nivået på tilskuddet for 2011 (iht. forslag til statsbudsjett) ble vurdert som tilstrekkelig. Da svarte 8 prosentpoeng flere at nivået var tilstrekkelig. Imidlertid er spørsmålskonteksten og -formuleringene når det gjelder nivået på integreringstilskuddet så vidt ulike i 2010- og i 2011-undersøkelsen, at det gir begrenset mening å sammenligne resultatene.

Om lag halvparten mener at en eventuell økning i integreringstilskuddet for enslige voksne kan påvirke kommunens vilje til å bosette flere enslige voksne

Vi har bedt kommunale ledere å ta stilling til om en eventuell økning i integreringstilskuddet for enslige voksne vil påvirke kommunenes vilje til å bosette flere enslige voksne. Om lag halvparten (47 prosent) svarer positivt på dette, mens kun 1 av 5 svarer negativt og en tredjedel er usikker.

Vi stilte tilsvarende spørsmål også i 2010, men da med referanse til forslag til statsbudsjett for 2011, hvor integreringstilskuddet for enslige voksne ble økt fra 574 300 til 631 500. Kun én av fem oppga da at økningen i tilskuddet ville ha påvirkning.

Få mener at refusjon av barnevernutgifter og den samlede størrelsen på tilskudd er tilstrekkelig

Respondentene ble spurt om de synes at den statlige refusjonsordningen av barnevernutgifter og den samlede størrelsen på tilskudd var tilstrekkelig i forhold til utgiftene ved bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger.

41 prosent finner tilskuddet mindre enn tilstrekkelig. Dette er samme nivå som i 2010. Men det er få kommunale ledere, kun 13 prosent, som mener at tilskuddet er tilstrekkelig. Til sammenligning var det i 2010 17 prosent av respondentene som mente at tilskuddsnivået var tilstrekkelig.

Respondentene fra kommuner som har erfaring med å bosette enslige mindreårige er i størst grad positive til den samlede størrelsen på tilskuddet. Kommunens sentralitet spiller også inn; kun 7 prosent av respondentene fra minst sentrale kommuner svarer at tilskuddet er tilstrekkelig mot 15-17 prosent respondentene fra mer sentrale kommuner.

Samtidig er det mange som ikke kjenner til refusjonsordningen godt nok til å kunne svare på dette spørsmålet; hele 28 prosent. I tillegg er det 18 prosent som har svart "vet ikke". Disse andelene er omtrent like høyt blant ordførere og rådmenn, noe som tyder på manglende kunnskap angående denne tilskuddsordningen blant respondentene.

Det er store regionale forskjeller både når det gjelder opplevelse av tilstrekkelighetsnivået og kunnskap til ordningen.

De fleste vurderer kommunens kjennskap til tilskuddsordningene som god

I Kommunelederundersøkelsen 2011 stilte vi et nytt spørsmål om kommunenes kjennskap til tilskuddsordninger som gjelder bosetting og integrering av flyktninger. Flesteparten av kommunale ledere (68 prosent) mener at deres kommune har ganske god (46 prosent) eller svært god (22 prosent) kjennskap til disse tilskuddsordningene. Kun 11 prosent av respondentene oppgir at kommunen deres har ganske dårlig eller svært dårlig kjennskap.

Det var en god del respondenter (20-30 prosent) som svarte "vet ikke" eller "kjenner ikke ordningen godt nok" på spørsmålene om tilskuddsordninger. Det tyder på at kommunale ledere ikke alltid selv har god kjennskap til ordninger, men likevel vurderer kjennskap til ordningene i kommunen, dvs. på saksbehandlernivå, som god.

OM MÅLENE PÅ INTEGRERINGSFELTET

Få kommuner har resultatmål for introduksjonsordningen

IMDis resultatmål for introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere er et mål for hvor stor andel som skal være i arbeid eller utdanning direkte etter at programmet er avsluttet. I 2010 hadde IMDi et resultatmål på 55 prosent av deltagerne.

18 prosent av respondentene oppgir at deres kommune har et resultatmål etter IMDis definisjon, og 9 prosent at kommunen har et resultatmål, men benytter en annen tidsramme. Totalt er det 27 prosent av de kommunale lederne som i 2011 oppgir at kommunen deres har et resultatmål på introduksjonsprogrammet. Det er på et likt nivå med fjorårets undersøkelse.

Samtidig er det kun 31 prosent av lederne som svarer at kommunen ikke har resultatmål for introduksjonsordningen. Andelen som svarer at de ikke vet om kommunen har resultatmål for introduksjonsordningen er på hele 28 prosent.

Grundigere analyser har vist at det som i størst grad påvirker hvorvidt kommunene har slike resultatmål, er hvorvidt kommunen har mottatt flyktninger de siste tre årene, samt hvorvidt kommunen har mottatt anmodning om bosetting for 2012. Resultatene av denne analysen er dokumentert på s. 35-43 av rapporten.

Få kommuner har en målsetning om å øke andelen ansatte med innvandrerbakgrunn

Det er ganske få ledere som oppgir at kommunen har en målsetning om å øke andelen ansatte med innvandrerbakgrunn, og at dette er forankret i kommuneplan, politisk vedtak eller lignende. Som i fjor svarte 17 prosent av kommunale ledere positivt på spørsmålet.

Respondentene fra store kommuner (med 15000 innbyggere eller flere) svarer oftere "ja" på dette spørsmålet. 42 prosent kommunale ledere fra store kommuner oppgir at deres kommuner har en målsetning om å øke andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i kommunen; det er 25 prosentpoeng høyere enn landets gjennomsnitt.

Kommunene i region IMDi Sør skiller seg positivt ut; der svarer 30 prosent av kommunale ledere positivt på spørsmålet.

OM SAMARBEID MED IMDi

Over halvparten opplever at samarbeidet med IMDi fungerer godt

IMDi veileder kommuner i arbeidet med bosetting og integrering av innvandrere. Over halvparten av lederne (53 prosent) opplever kommunens samarbeid med IMDi som nokså godt (34 prosent) eller svært godt (19 prosent). 12 prosent svarer "verken godt eller dårlig" på spørsmålet. Bare 2 prosent betegner samarbeidet som dårlig. Svarfordelingen ligger på nivået med fjorårets undersøkelse. Samtidig ser vi en positiv utvikling der stadig flere siden 2009 vurderer samarbeidet som "svært godt".

18 prosent svarer "vet ikke", mens 16 prosent mener at spørsmålet ikke er aktuelt for dem siden kommunen deres ikke har hatt samarbeid med IMDi. Dette er stort sett ledere i kommuner som ikke har bosatt flyktninger de siste tre år samt kommuner som ikke har mottatt anmodning om bosetting av flyktninger i 2012.

Vi har stilt et oppfølgende spørsmål for å kartlegge på hvilke områder det trengs bedre samarbeid mellom kommunen og IMDi. "Planmessig bosetting av flyktninger" og "tverretattlig samarbeid" skåret høyest; om lag 40 prosent av kommunale ledere vektlegger disse områdene. Hver femte respondent mener at det også trengs forbedring av samarbeid på områder "deltakelse, frivillighet og lokal samfunnsarbeid", "kommunal anvendelse av statlige tilskudd til integreringsarbeid", "organisering av arbeidet med introduksjonsordningen" og "kommunen som flerkulturell arbeidsplass". På s. 23-24 i rapporten finner man en rekke skriftlige tilbakemeldinger som går på samarbeid med IMDi. Det som utpeker seg er ønske om bedre forståelse for kommunale utfordringer hos IMDi, samt bedre dialog mellom kommunen og IMDi.

Noen kommunale ledere har også levert ytterligere kommentarer til temaene som tas opp i undersøkelsen. Sitatene er sortert etter IMDi-region og er presentert på s. 25-34 i rapporten.