

Bosetting av flyktninger

- 19.01.09
- Rapporten er skrevet av Tone Ibenholt og Oddbjørg Bakli

Hoffsveien 21-23 0275 Oslo
Sentralbord +47 23 25 33 00
Fax +47 23 25 33 01

E-post: leo@davinci.no
Internett: www.davinci.no
Foretaksnr: 879 999 502MVA

INNHOLDSFORTEGNELSE

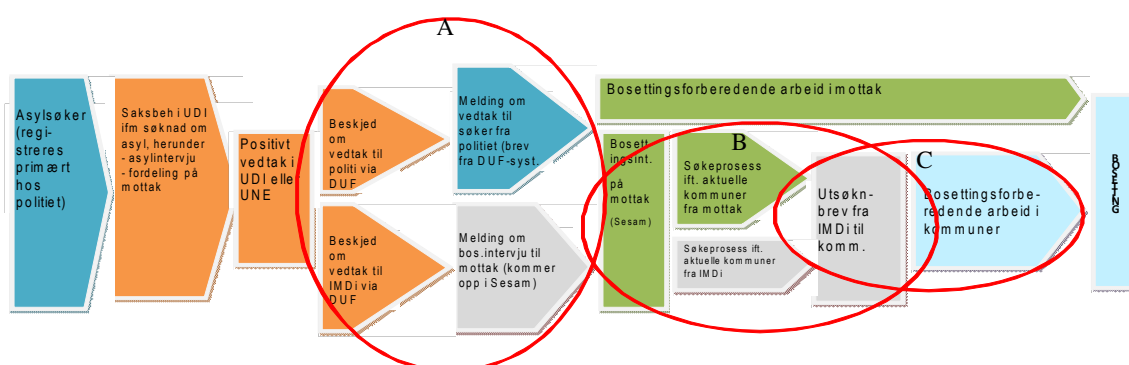
SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING	7
1.1 BAKGRUNN.....	7
1.2 MÅL OG MANDAT	8
1.3 METODISK TILNÆRMING.....	8
1.4 LESEVEILEDNING.....	10
2 OM BOSETTING	11
2.1 STATISTIKK OG UTVIKLINGSTREKK	11
2.2 RAMMER FOR BOSETTINGSARBEIDET.....	12
2.2.1 <i>Organisering/sentrale aktører</i>	12
2.2.2 <i>Styringsdokumenter</i>	13
2.2.3 <i>IKT-systemer/-verktøy</i>	14
3 SAKSFLYT PÅ BOSETTINGSOMRÅDET	17
3.1 ANMODNINGSPROSESSEN	17
3.2 SAKSFLYTPROSESSEN	17
3.2.1 <i>Fase A: Forkynnelse av vedtak og gjennomføring av bosettingsintervju</i>	19
3.2.2 <i>Fase B: Utsøkningsfasen</i>	20
3.2.3 <i>Fase C: Boligsøkefasen</i>	24
3.3 CASENE	25
3.4 OPPSUMMERING OG VURDERING AV DAGENS SITUASJON.....	28
4 DRØFTING AV SENTRALE UTFORDRINGER	29
4.1 RASK VERSUS GOD BOSETTING	29
4.2 TILGANG PÅ BOLIGER	30
4.3 IMDIS ROLLE I BOSETTINGSARBEIDET	33
4.4 BOSETTINGSKLARES BEHOV OG FORVENTNINGER	34
4.5 MOTTAKENES ROLLE I BOSETTINGSPROSESSEN	36
4.6 KOMMUNENES FRIVILLIGHET OG "TILGANG" PÅ FLYKTNINGER.....	38
4.7 UDIS ROLLE I BOSETTINGSARBEIDET	39
4.8 POLITIETS OPPGAVE.....	40
4.9 ØKONOMISKE RAMMEBETINGELSER	41
5 UTFORDRINGER I BOSETTINGSPROSESSEN OG FORSLAG TIL TILTAK	44
5.1 SENTRALE UTFORDRINGER I BOSETTINGSPROSESSEN	44
5.2 GENERELLE TILTAK	47
5.3 STRATEGI: TRINNVIS FORBEDRING	49
5.3.1 <i>Tiltak i forkynnelses- og intervjufasen</i>	49
5.3.2 <i>Tiltak i utsøkningsfasen</i>	50
5.3.3 <i>Boligsøkefasen</i>	55
5.4 STRATEGI: "SYSTEMENDRING"	58
5.5 BOSETTINGSFORBEREDENDE PROGRAM OG KARTLEGGINGSARBEID I MOTTAK	60
5.6 OPPSUMMERING AV FORESLÅTTE TILTAK (TABELL)	65

Vedlegg 1: Deltakere i referansegruppen

Vedlegg 2: Fra IKT-strategien for 2008 - 2010: Videreføring av DUF

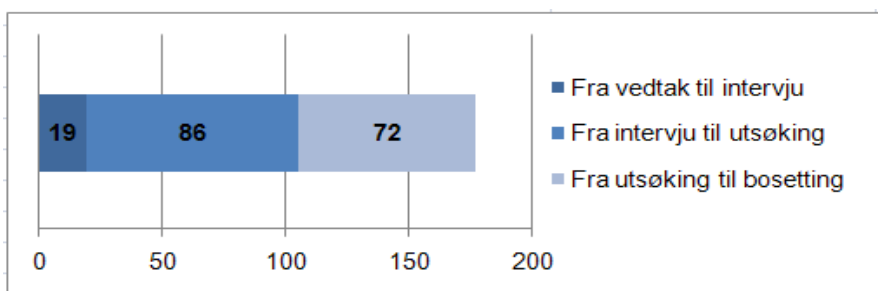
Sammendrag

Målet med oppdraget har vært å komme med forslag til tiltak som skal bidra til at bosetting av flyktninger skal kunne skje innen 30 dager etter at oppholdsvedtak er fattet. Forslagene omfatter alle ledd i bosettingsprosessen. Det har videre vært et mål at oppdraget skal resultere i ny kunnskap om tiltakskjeden og tidsfrister samt en helhetlig forståelse av saksflyt i bosettingsarbeidet. Oppdraget har i liten grad sett på anmodningsprosessen.



På bakgrunn av dokumenter, intervjuer og møter i referansegruppen, har vi laget et overordnet bilde av saksflyten for bosetting av flyktninger, jfr. figuren over, og har funnet det hensiktsmessig å dele prosessen inn i de tre fasene; forkynnelses- og intervjufasen, utsøkningsfasen og boligsøkningsfasen, men som det framgår av figuren kan de tre fasene ikke ses uavhengig av hverandre.

Statistikken pr. 31.12.08 viser at det tar til sammen 5,9 måneder (177 dager) fra oppholdstillatelse er gitt, til bosetting finner sted, jf. figuren under som viser antall dager de tre fasene i gjennomsnitt tar.



Vi har bl.a. drøftet følgende utfordringer/problemstillinger knyttet til bosetting av flyktninger:

Rask versus god bosetting. Inntrykket er at det ikke nødvendigvis er noen motsetning mellom rask og god bosetting, men at god bosetting blant annet avhenger av gode prosesser både i forkant og i etterkant av selve bosettingsprosessen.

Tilgang på boliger. Tilgang på boliger blir trukket fram som den mest kritiske faktoren for å få til rask bosetting. Kartleggingen viser imidlertid også at det tar for lang tid å kople bosettingsklare og ledige boliger. De fleste kommuner har et forbedringspotensial både i planlegging og kreativ tenkning på boligområdet.

IMDis rolle i bosettingsarbeidet. IMDIs saksbehandling i bosettingssaker er preget av stor fleksibilitet og stort handlingsrom for den enkelte saksbehandler, men er også svært personavhengig. Dette medfører individuell behandling av den enkelte sak. Det medfører også en stadig større risiko for at flaskehals og lange saksbehandlingstider oppstår når antall personer som skal bosettes, øker. Et så personavhengig system gir også en risiko for manglende likebehandling.

Bosettingsklares behov og forventninger knyttet til bosetting. Systemet gir motstridende signaler med hensyn til hva som kan/skal tillegges vekt ved bosetting, og dette bidrar til mye rykter og urealistiske forventninger blant dem som skal bosettes.

Mottakenes rolle og funksjon. Mottakenes rolle og funksjon i bosettingsarbeidet varierer med region og rollen er til dels uklar. Mottakene opplever i noen grad motstridende mål og forventninger fra UDI, som har det formelle styringsansvaret, og fra IMDi, som ikke har noen formell rolle/funksjon overfor mottakene.

Kommunenes frivillighet og "tilgang" på flyktninger. Bosetting av flyktninger er frivillig for den enkelte kommune. Det kan stilles spørsmål ved hvor langt kommunenes frivillighet skal strekke seg. Skal de kunne si "nei" til enkeltpersoner selv om de ikke har bosatt det antallet det er fattet vedtak om? På den annen side kan det stilles spørsmål om staten v/IMDi har noen forpliktelser til å fylle opp det antallet plasser kommunen har stilt til disposisjon. Kommunene er avhengige av inntekter for å kunne finansiere et mottaksapparat.

UDIs rolle. UDI er en viktig premissgiver for det senere bosettingsarbeidet. Det er UDI som har ansvar for å opprette, fylle opp og styre mottakene, og det er UDI – sammen med UNE - som styrer "innboksen" til IMDi. Saksflyt knyttet til søknadsbehandling og saksflyt knyttet til bosetting henger tett sammen, og kan ikke ses uavhengig av hverandre.

Politiets funksjon. Forkynnelse av vedtaket er politiets eneste funksjon i forbindelse med bosetting, og det kan stilles spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er å trekke inn en "ny" aktør på dette stadiet i prosessen.

Økonomiske rammebetingelser. Økonomiske rammebetingelser er avgjørende både for hvor mange vedtaks plasser som tilbys og også i noen grad for hvor raskt bosettingen av ulike kategorier av bosettingsklare foregår. Økonomiske virkemidler /insentiver er derfor sannsynligvis det sterkeste styringsinstrumentet for å få til raskere bosetting.

I kapittel 5 i rapporten omtales en rekke forslag for å møte disse utfordringene og/eller bidra til å redusere bosettingstiden fra knapt seks måneder til én måned (30 dager). De viktigste og mest konkrete forslagene fordelt på de tre fasene er gjengitt i tabellen under.

Fase	Tiltak	Antatt effekt	Kostnader	Forutsetninger for gjennomføring
A. Forkynnes- og intervjufasen	Ansvar for forkynnes- og intervjufasen overføres fra politiet til UDI og bosettingsintervju avvikles i sin nåværende form	Vil medføre at bosettingstiden reduseres med anslagsvis to uker	Avhenger av hvilke krav som knyttes til forkynnelsen. Dersom ansvaret delegeres til mottakene, er dette i hovedsak en videreføring av dagens praksis	Politisk aksept for en slik endring, og at UDI får ansvar for forkynnes- og intervjufasen
B. Utsøkningsfasen	Innføring av et nytt bosettingssystem koplet til utlendingsdatabasen. Bør utformes slik at forkynning av vedtak og tilbud om bosettingskommune formidles samtidig	Vil kunne redusere gjennomsnittlig utsøkingstid, fra vedtak er fattet, fra vel tre måneder til én uke	Det vil påløpe relativt store kostnader knyttet til utvikling og anskaffelse av løsning samt utrulling og opplæring av brukere. Må evt. veies opp mot økte kostnader knyttet til utvidelse av dagens apparat.	Aksept for en mer automatisert kopling i bosettingskommuner. Må evt. også ses i sammenheng med forslag om endringer i tilskuddsordningene, jf. tiltak 12-14 i kap. 5. Bosetting av personer med spesielle behov behandles særskilt.
C. Boligsøkefasen	Kompensasjonsordninger for kommuner som har ledige plasser/ boliger, men ikke nok utsøkte, og økt differensiering av integreringstilskuddet, bl.a. for å gi økte insentiver til bosetting av enslige	Raskere bosetting, vanskelig å anslå hvordan dette vil slå ut på gjennomsnittlig bosettingstid.	Vil sannsynligvis medføre økte kostnader. Beløp vil avhenge av hvordan ordningen utformes. Kan ses i sammenheng med evt. innsparinger knyttet til redusert botid i mottak.	Politisk aksept for en slik omlegging. Prioritering i form av økte bevilgninger Kommunenes vilje til å prioritere bosetting av enslige – selv om dette evt. medfører økt sekundærflytting
Bosettingsforberedende program	Bosettingsrelevant informasjon fra første dag i mottak.	Økt realitetsoppfatning hos de som skal bosettes.	Muligens knyttet noen merkostnader til at deler av programmet vil omfatte alle asylsøkere, ikke bare de som har fått oppholdsvedtak.	Avklaring av rolle- og ansvarsdeling mellom UDI og IMDi ifm. deltakelse i og oppfølging av mottakenes bosettingsforberedende arbeid.
Mottakenes kartleggingsarbeid	Bedre opplæring, veiledning og oppfølging av mottakenes kartleggingsarbeid	Raskere bosetting fordi ekstra kartleggingsrutiner i utsøkningsfasen unngås	Økte kostnader knyttet til opplæring, veiledning og oppfølging av ansatte på mottakene samt økt ressursforbruk på mottakene knyttet til mer omfattende kartleggingsrutiner	Avklaring av rolle- og ansvarsdeling mellom UDI og IMDi mht. veiledning og oppfølging av mottakenes kartleggingsarbeid.

Disse tiltakene vil hver for seg bidra til reduksjon i tiden det tar fra vedtak er fattet og fram til bosetting. Dersom bosettingstiden ved normale bosettinger skal reduseres fra vel fem måneder i dag til én måned, vil det

trolig være behov en mer grunnleggende systemendring. Systemendringalternativet inneholder mange av de samme tiltakene som er beskrevet i tabellen ovenfor, men forutsetter at alle tiltakene gjennomføres samlet og at det også gjøres noen organisatoriske grep for å kunne hente ut effektiviseringsgevinstene på en best mulig måte. Viktige elementer i en systemendring er blant annet at

- *Avtalen mellom kommunene og staten v/IMDi bør gjøres om fra en intensjonsavtale til en forpliktende avtale:* Det er frivillig for kommunene å inngå avtalene, men når de først har gått inn på dem, er avtalene forpliktende – både for kommunene og staten.
- *Staten finansierer det antallet flyktninger det er inngått avtale om å bosette:* Gjennom den juridisk bindende avtalen, vil kommunene ha plikt til å bosette det antallet flyktninger de har sagt ja til og dermed også til å skaffe boliger til dette antallet. Staten på sin side forplikter seg til - helt/delvis - å finansiere dette antallet selv om antall flyktninger som faktisk bosettes blir lavere enn prognosen.
- *Meldingen om oppholdstillatelsen inneholder også et tilbud om bosettingskommune.* Flyktningene får tilbud om introduksjonsprogram i en gitt kommune *sammen* med oppholdstillatelsen, dette skjer med utgangspunkt i forslag generert gjennom et eget bosettingssystem, jf. tabellen ovenfor.
- *Bosetting gjøres om til et nasjonalt system:* Det vil være behov for å gå fra et regionalt til et nasjonalt system. Oppgaver knyttet til bosetting bør samles i én nasjonal enhet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi's) bosettingsarbeid omfatter personer med innvilget:

- Asyl (jf. utlendingsloven §§ 17 og 18)
- Oppholds – eller arbeidstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning (jf. utlendingsloven § 22 fjerde ledd)
- Fornybar oppholds – eller arbeidstillatelse og grunnlag for bosettingstillatelse etter utlendingsloven på grunnlag av asylsøknad, eller kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon. (jf. hhv. utlendingsloven § 8 annet ledd og § 8a)
- Oppholds – eller arbeidstillatelse som familiemedlemmer til personer nevnt i punktene over (etter utlendingsloven §§ 9 og 8 annet ledd)

IMDis regionkontor samarbeider med mottak og kommuner om det praktiske bosettingsarbeidet. Region Vest er tillagt et koordinerende ansvar for bosettingsarbeidet i IMDi. Husbanken bidrar med boligøkonomiske virkemidler - til kommuner og til de som bosettes. Man forsøker å legge til rette for rask og god integrering blant annet ved å bosette flyktingene i nærheten av slekt/venner og/eller å bygge opp nasjonale/etniske grupper. Det forsøkes også, så langt mulig, å ta hensyn til mulighet for kvalifisering, arbeid og utdanning. "Ønsker" skal ikke lenger tillegges vekt.

Etter at oppholdstillatelse er gitt, bosettes de fleste flyktingene med hjelp fra staten v/Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Personer med oppholds- eller arbeidstillatelse, som kan forsørge seg selv og eventuell familie, kan bosette seg uten medvirkning fra det offentlige i den kommunen de måtte ønske. Dette er imidlertid ikke så vanlig.

I 2006 ble det gjennomført to evalueringer av bosetting av flyktinger. De ble utført av henholdsvis Statskonsult, på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, og Fafo, på oppdrag fra Kommunenes sentralforbund.¹ Begge evalueringene konkluderte med at til tross for en rekke tiltak, bl.a. en ny bosettingsmodell fra og med 2002, tok bosetting fortsatt lengre tid enn målsettingene.

Dagens bosettingsmodell bygger på en partnerskapsavtale mellom statlige myndigheter og KS. Fafo-evalueringen konkluderte med at det hadde vært "...en positiv utvikling i forholdet mellom behov, anmodninger, kommunale vedtak og faktisk bosetting i perioden etter 2002", og at sekundærbosettingen hadde gått ned. Den faktiske bosettingen lå imidlertid fortsatt under både det antallet IMDi anmodet kommunene om å bosette, og det antall kommunene selv hadde vedtatt å bosette. Ventetiden i asylmottakene var også fortsatt for lang, dette gjaldt særlig bosetting av flyktinger med spesielle behov.

¹ [Statskonsult-rapport 2006:2 Evaluering av bosetting av flyktinger](#) og [Fafo-rapport 544 Mot en raskere og mer stabil bosetting?](#)

Agderforskning har nylig avsluttet en utredning om arbeidsrettet bosetting av flyktninger.² Her vises det til at det er uklart hva et sysselsettingsperspektiv faktisk innebærer, og at det først og fremst er målet om at det ikke skal ta mer enn seks måneder fra oppholdsvedtak til bosetting, som er førende for dagens praksis. Det er dette målet som i stor grad preger både anmodningsprosessen og bosettingsprosessen. Selv om hensyn som integrering, arbeid og utdanning er definert som viktige føringer i arbeidet med bosetting av flyktninger, blir det å skaffe til veie nok plasser og boliger som regel dominerende for arbeidet i anmodningsprosess og bosettingsprosessen.

1.2 Mål og mandat

Målet med dette oppdraget er å effektivisere alle ledd i bosettingsarbeidet slik at bosetting skjer innen 30 dager etter at oppholdsvedtak er fattet. Oppdraget skal resultere i ny kunnskap om tiltakskjeden og tidsfrister samt en helhetlig forståelse av saksflyt i bosettingsarbeidet.

Mer konkret ønske IMDi at prosjektet skal resultere i:

- forslag til tiltakskjeder og saksflyt med tidsfrister
- forslag til utforming av bosettingsforberedende informasjonsprogram i mottak
- en tiltaksplan for kartleggingsarbeid i statlige mottak med forslag til hvem som skal gjøre hva
- forslag til hvordan ledig boligkapasitet i kommunene kan utnyttes effektivt
- forslag til hvordan utsøking og oppfølging av utsøkte personer kan skje på en effektiv måte
- forslag til hvordan eksisterende IT-systemer og -løsninger (DUF, iMAKS, SESAM) kan utnyttes for å effektivisere saksgangen og øke kvaliteten i rapporteringen
- tiltak for å lage felles systemer for alle regioner slik at ledig kapasitet i regionene utnyttes maksimalt på tvers av regioner
- en plan for bedre kommunikasjon og samhandling mellom IMDi, mottakene og kommunene

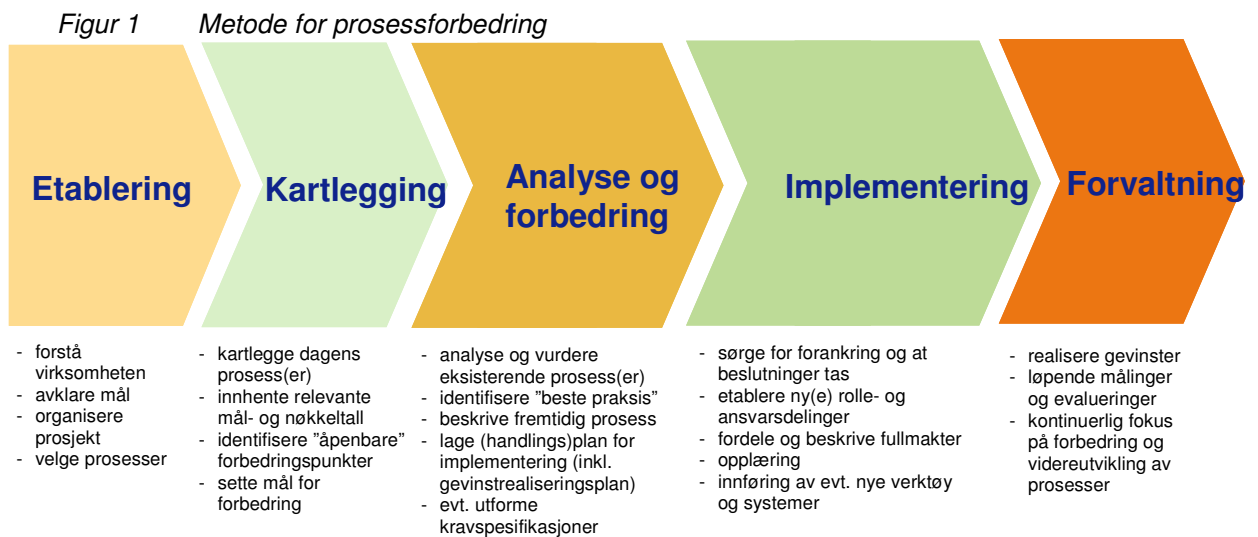
Bosetting av overføringsflyktninger holdes utenfor kartleggingen og analysen.

1.3 Metodisk tilnærming

I vurderingen av saksflyt på bosettingsområdet har vi tatt utgangspunkt i en femdelt prosessforbedringsmetode³, jf. figur 1 under.

² Knut Hidle og Aril Vangstad; *Arbeidsrettet bosetting av flyktninger i norske kommuner*. FoU-rapport nr. 3/2008.

³ Vår metode er basert på RIS-metoden (ref. Jon Iden) og henter elementer fra LEAN (ref www.lean.org). LEAN har tidligere vært brukt innenfor produksjonsprosesser, men er i ferd med å spre seg innenfor andre områder som helse og saksbehandling.



Oppdraget fokuserer på de tre første fasene, særlig fase to og tre. For å få til en reell effektivisering av saksflyt mht. bosetting, er det imidlertid helt avgjørende at også den fjerde og femte fasen i modellen gjennomføres.

I tabell 1 følger en oversikt over datainnsamlingsmetode og informanter samt anslag for ressursbruk fordelt på de ulike aktivitetene.

Tabell 1 Oversikt over datainnsamling

Metode	Informantgruppe	Antall	Merknad
Intervjuer i AID	Saksbehandler/leder med ansvar for styring og oppfølging av IMDi	1	Avdelingsledelsen i Integrerings- og mangfoldsavdelingen
Intervjuer i IMDi	Sentralt (leder-/saksbehandlernivå)	1	Direktør
	Regionene	6	Øst, Indre øst, Sør, Vest, Midt og Nord
Intervjuer kommuner og mottak	Kommuner	7	Bamble, Gjøvik, Oslo (sentralt pluss tre bydeler)
	Mottak	6	Arna, Nome, Dale, Oscarsgate (Vadsø), Jarlen, Ullensvang
Intervjuer/samtaler, andre aktører / informanter	UDI, innvandrersorganisasjoner, KS m.fl.	3	UDI Midt UDI: Asylavdelingen og Region- og mottaksavdelingen KS: ansvarlig for arbeidet med bosetting i KS
Fokusgruppe-/referansegruppe-møter	Diverse	3	Representanter fra IMDi, UDI, Bergen og Tingvold kommuner, KS, Hero mottak, Husbanken og NOAS
Casestudier	4-6 fra hver region	27	

I tilknytning til oppdraget ble det etablert en referansegruppe med deltakere sentrale aktører, se vedlegg 1. Det har til sammen vært tre møter/workshops i referansegruppen, jfr. tabell 1 over.

1.4 Leseveiledning

Kapittel 2 inneholder en del fakta knyttet til statistikk og utviklingstrekk på bosettingsområdet samt en kort omtale av organisatoriske, styringsmessige og systemtekniske rammer for bosettingsarbeidet.

Kapittel 3 inneholder en beskrivelse av dagens bosettingsprosess med tilhørende identifisering av sentrale problemstillinger knyttet til de tre fasene forkynnelses- og intervjufasen, utsøkningsfasen og bosettingsfasen.

I kapittel 4 drøftes så de mest sentrale utfordringene/problemstillingene som grunnlag for forslag til tiltak i kapittel 5.

Det gjøres oppmerksom på at vi av praktiske årsaker bruker begrepet "kommuner" om både kommuner og bydeler (i Oslo).

2 Om bosetting

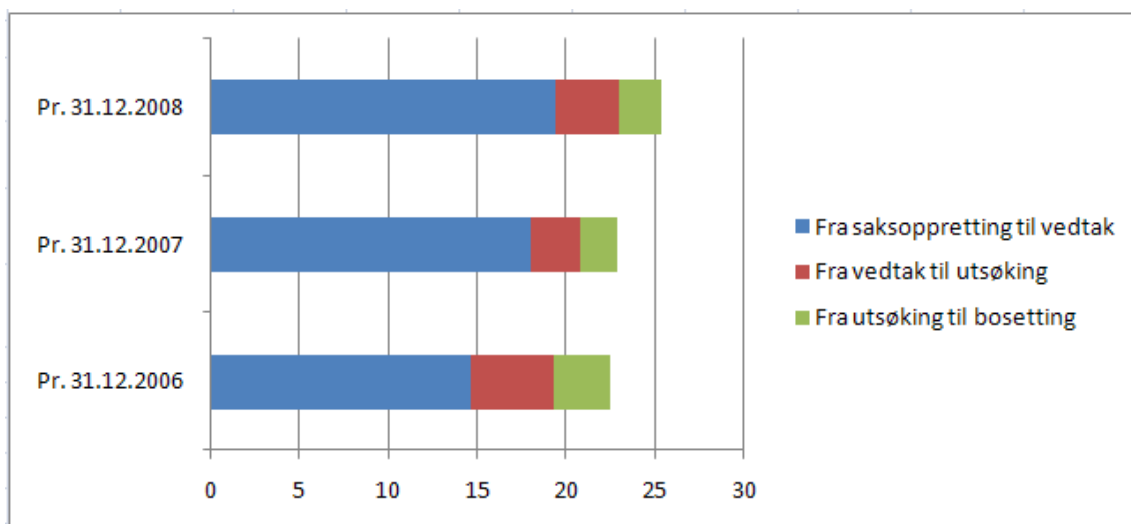
2.1 Statistikk og utviklingstrekk

Tabell 2 Bosettingsstatistikk (Kilde: IMDi)

Bosetting i tall:	2006	2007	Pr. 31.12.08
Antall bosatte	3 800	3 826	4 427
Gjennomsnittlig ventetid fra vedtak om opphold til bosetting (mnd.)	7,9	4,8	5,9
Gjennomsnittlig ventetid fra saksopprettelse til bosetting (mnd.)	22,5	22,8	25,3
Antall bosettingsklare i mottak	732	1 575	1 370
Antall bosettingsklare barn (under 18 år i familier)	219	571	266
Antall bosettingsklare enslige mindreårige	20	36	188
Antall lengeventende i mottak	165	85	200
Antall lengeventende barn i mottak	53	28	32
Gjennomsnittlig ventetid i mottak for bosettingsklare personer (mnd.)	4,3	3,0	3,3

Det fremgår av både tabell 2 og figur 2 at ventetiden fra oppholdsvedtak til bosetting ble redusert fra 2006 til 2007, for så å øke igjen i 2008 (røde søyler). Samlet tid fra saksopprettelse til bosetting har også økt, men det skyldes først og fremst lengre saksbehandlingstider i forbindelse med behandling av søknad om oppholdstillatelse.

Figur 2 Gjennomsnittlig tidsbruk fra saksopprettelse til bosetting. Måneder. (Kilde: Utlendingsdatabasen)



Så langt i 2008 har antall asylsøkere økt kraftig. UDI har beregnet at det vil komme inntil 14 400 asylsøkere i 2008, altså langt flere enn i 2006 og 2007, da det kom hhv. 5300 og 6500. Selv om *andelen* som får opphold ikke vil være den samme i perioder med et høyt antall flyktninger som i

perioder med et lavere antall asylsøknader, vil det likevel et høyt antall asylsøkere gi en økning i antall positive vedtak – med et påfølgende behov for økt bosetting.

2.2 Rammer for bosettingsarbeidet

2.2.1 Organisering/sentrale aktører

Nåværende bosettingsordning, som har som hovedmål å sikre nok kommuneplasser, ble innført i 2002.

Tabell 3 Bosettingsordningen; rolle- og ansvarsdeling

Nivå	Ansvar og oppgaver
Nasjonalt nivå	<ul style="list-style-type: none"> Stortinget fastsetter de overordnede rammene for bosetting i forbindelse med behandlingen av St.prp.nr.1. Nasjonalt bosettingsutvalg med representanter for staten og kommunesiden, koordinerer arbeidet med bosetting av flyktninger. Utvalget ledes av IMDi. Nasjonalt utvalg fastsetter måltall for bosetting (både asylsøkere og overføringsflyktninger. Utvalget fordeler måltallet fylkesvis etter forslag fra IMDi, blant annet ut fra folketall og erfaring med bosetting. IMDi er den sentrale aktøren på statlig side, og har det overordnede ansvar for å iverksette statens politikk på dette feltet. IMDi har, sammen med KS, ansvar for å skaffe tilstrekkelig antall bosettingsplasser i kommunene, samt å sørge for en best mulig utnyttning av disse plassene. IMDi skal også fatte individuelle vedtak om bosettingskommune for beboere i mottak som har oppholdstillatelse, og sørge for bosetting av overføringsflyktninger. IMDi har i tillegg ansvar for utbetaling av integreringstilskudd og andre bosettingsrelaterte tilskudd til kommunene. Kommunenes arbeidsgiver- og interesseorganisasjon (KS) samarbeider med IMDi for at kommunene fatter vedtak om tilstrekkelig antall plasser og bosetter i tråd med behovet. UDI har ansvaret for driften av statlige mottak for asylsøkere, og for å fatte vedtak som gir grunnlag for bosetting. UDI har også ansvar for fordelingen av asylsøkere på mottak rundt omkring i landet
Regionalt nivå	<ul style="list-style-type: none"> IMDis seks regionale enheter bestemmer i samarbeid med KS hvilke kommuner som skal anmodes om bosetting. Hvilke kommuner som anmodes vurderes bl.a. ut fra folketall, flyktingenes behov, arbeidsmarked og erfaring med bosetting. Det er de regionale enhetene som har ansvaret for det praktiske arbeidet for bosettingen. IMDi Vest er i tillegg tillagt et nasjonalt koordinatoransvar for bosetting.
Lokalt nivå	<ul style="list-style-type: none"> Kommunene mottar og bosetter flyktninger etter avtale med IMDi. Det er også kommunene som er ansvarlige for at det tilbys introduksjonsprogram og norskopplæring i henhold til introduksjonsloven. Kommunene mottar integreringstilskudd ved bosetting av flyktninger. Antall flyktninger som skal bosettes fastsettes av kommunestyrene, vanligvis for ett år av gangen. Kommunene samarbeider med IMDis regionale enheter og mottakene om bosetting.

Mottakene har ansvar for bosettingsforberedende arbeid overfor beboere iht. UDIs retningslinjer. I "bosettingsforberedende arbeid" er både informasjon og kartlegging inkludert. Mottakene har også, etter nærmere retningslinjer og avhengig av region, anledning til å forespørre kommuner om bosetting av aktuelle beboere. Mottakene, som kan være kommunale eller private, har

driftsavtaler med UDI og må følge gjeldende regelverk og retningslinjer, jf. pkt. 2.2.2.

2.2.2 Styringsdokumenter

St.meld. nr. 17 Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg (2000-2001)

De sentrale målene i St.meld. nr. 17 er rask bosetting og god bosetting. Rask bosetting innebærer at personer med oppholdstillatelse skal bosettes innen seks måneder etter at oppholdsvedtak er fattet (tre måneder for enslige mindreårige asylsøkere). Med "god bosetting" menes bl.a. at nærhet til familie, mulighet for utdanning/kvalifisering samt at egne ønsker skal tillegges vekt. Meldingen sier også at flyktninger skal kunne bosettes i hele landet. Det er ikke utarbeidet noen ny stortingsmelding om flyktningpolitikken etter 2001, politikken som trekkes opp i St.meld.nr.17 er derfor fortsatt gjeldende. Fortolkningen av begrepet "god bosetting" er imidlertid endret noe. Nå er det primært fokus på mulighetene for kvalifisering/arbeid/utdanning mens bosettingsklares ønsker mht. bosted ikke lenger skal tillegges vekt.

Avtale mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og Kommunenes arbeidsgiver- og interesseorganisasjon (KS)

Siktemålet med denne avtalen er at staten, representert ved Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og kommunesektoren, representert ved KS, i fellesskap skal arbeide for rask, god og stabil bosetting av flyktninger i tråd med de årlige behovene. Avtalen omhandler også IMDis rolle i forhold til KS i bosettingsarbeidet og fornyes hvert år.

IMDis rutinehåndbok (sept 2006)⁴

IMDis rutinehåndbok gir en oversikt over regelverk og rutiner på bosettingsområdet. Den tar utgangspunkt i overordnede styringsdokumenter, inngåtte avtaler m.v., og sier noe om regler og rutiner bl.a. knyttet til:

- Intern styring og prioritering knyttet til bosetting, arbeidsmetoder, felles praksis m.m.
- Bosetting fra mottak, herunder rolle- og ansvarsdeling mellom sentrale aktører bosetting av personer med spesielle behov m.v.
- Bosetting av personer utenfor mottak, inklusive personer som har forsøkt å etablere seg selv
- Bosetting på tvers av IMDis regiongrenser

En revidert rutinebeskrivelse er under arbeid og vil foreligge våren 2009. Den reviderte rutinebeskrivelsen vil fortsatt bygge på St.meld. nr. 17 (2000-2001).

Årlig tildelingsbrev fra Arbeids- og integreringsdepartementet (AID)

Tildelingsbrevet stiller midler til rådighet og gir rammer og retningslinjer for iverksettingen av integrerings- og mangfoldspolitikken på AIDs ansvarsområde. Tildelingsbrevet er AIDs viktigste styringsdokument overfor IMDi og skal bidra til å nå målene i St.prp. nr. 1. Måloppnåelsen følges opp gjennom rapporteringsrutiner og etatsstyringsmøter.

⁴ Rutinehåndbok for bosettingsarbeidet i IMDi (<http://www.imdi.no/upload/Bosettingsrutine.pdf>)

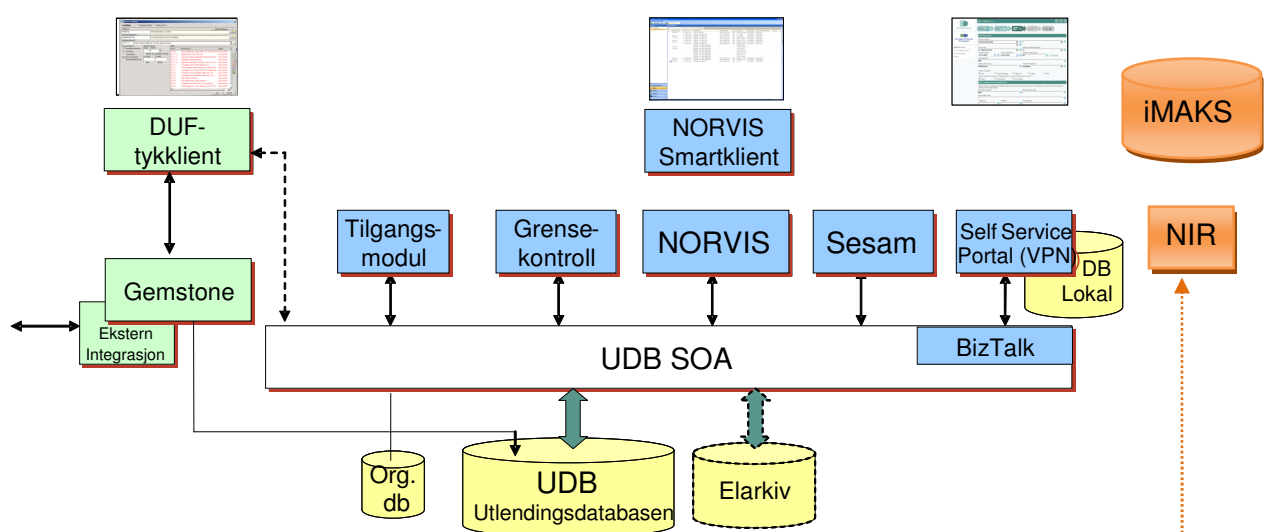
Følgende dokumenter er sentrale for styringen av mottakene:

- **Kravspesifikasjon til driftsreglementet (01.01.08):** Kravspesifikasjonen tar utgangspunkt i målet om rask og god bosetting. Det stilles krav både til det bosettingsforberedende arbeidet og til praktisk bosettingsarbeid.
- **Retningslinjer for mottakenes bosettingsarbeid:** Utlendingsdirektoratet (UDI) fastsetter krav til drift av statlige mottak i tråd med intensjonene i [Rundskriv nr. 2008-022 Reglement for drift av statlige mottak \(Driftsreglementet\)](#).
- **Rutinebeskrivelse for arbeidsoppgaver i ordinære mottak (01.01.06)⁵:** Rutinebeskrivelsen omtaler hvilke oppgaver mottakene har når det gjelder bosetting. Dette er i hovedsak knyttet til de formelle oppgavene med gjennomføring av bosettingsintervju, kartlegging av informasjon og håndtering av dokumenter.

2.2.3 IKT-systemer/-verktøy

Figur 3 nedenfor viser IT-systemene i utlendingsforvaltningen med tanke på saksbehandling og samhandling, sett fra UDIs ståsted. I tillegg til de systemene som ligger inne i denne figuren, kommer IMDIs systemer NIR og iMAKS.

Figur 3: Grafisk framstilling av de viktigste systemene i utlendingsforvaltningen (Kilde UDI)



⁵ <http://www.udi.no/upload/MottaksDrift/RutinerVeiledere/RutineBeskrivelseArbeidsoppgaver.pdf>

DUF har vært og er forvaltningens viktigste saksbehandlingssystem og benyttes av alle aktørene utenom utenriksstasjonene. DUF ble utviklet i perioden 1999 -2004. Løsningen er en såkalt tykkklient hvor det meste av programvaren ligger på brukerens PC. Programvaren, DUF klienten, er skrevet i programmeringsspråket SmallTalk. Nye versjoner distribueres sentralt fra og installeres på brukernes PCer. DUF inneholder også en felleskomponent bygget på Gemstone som er en egen applikasjonsserver som blant annet inneholder prosessbeskrivelsene. I tillegg omfatter DUF en rekke lagrede prosedyrer i UDB som også utfører logikk.

Norvis er utlendingsforvaltningens visumsystem, og benyttes av utenriksstasjonene og UDI for saksbehandling av visum saker. Norvis har i dag integrasjon mot SIS. Det vil bli implementert integrasjon med Schengens VIS løsning (omfatter opptak av biometri). Norvis er bygget på en ren Microsoft plattform og som en såkalt smartklientløsning. Smartklientløsningen kombinerer fordelene med å kunne utføre programvare lokalt på brukerens PC som kan gi en rikt og funksjonelt brukergrensesnitt, med en sentral webløsnings enklere administrasjon.

Utlendingsdatabasen (UDB) er en felles database for utlendingsforvaltningens systemer. Den består av "masterdata" knyttet til personer og saker. Med unntak av iMAKS henter de andre systemene innenfor utlendingsforvaltning data fra denne databasen. Det er imidlertid begrensninger mht. hvilke og hvor omfattende data andre fagsystemer enn DUF kan hente ut.

Norvis og andre nyere løsninger snakker ikke direkte med databasen, men gjennom et eget programmeringsgrensesnitt kalt UDBSOA (UDB Service Oriented Architecture) som ble innført samtidig med Norvis. Innføringen av UDBSOA representerte første skritt i tjenesteorientering av utlendingsforvaltningens løsninger. UDBSOA baserer seg i dag på såkalte webservices, som er de mest brukte åpne standardene for å kommunisere mellom forskjellige systemer. Nye systemer kan få utviklet nye UDBSOA tjenester som dekker deres behov for tilgang til utlendingsdatabasen. Det gjør det også mulig å foreta endringer i UDB uten at det medfører konsekvenser for de løsningene (Norvis, Sesam, med mer.) som benytter UDB via UDBSOA.

Et annet eksempel på et system som benytter data UDB via UDBSOA er politiets grensekontrollsystem, **GK**.

Sesam er et system for samhandling mellom UDI og asylmottakene – og mellom mottakene og IMDi. SESAM er det sentrale verktøyet for kartlegging og dokumentasjon av beboere på mottakene. SESAM kommuniserer med Utlendingsdatabasen. Sesam er bygget som en ren nettbasert løsning (web-applikasjon) på Microsoftplattform, hvor all programvare ligger sentralt. UDBSOA benyttes for kommunikasjon med UDB.

Self Service Portal (**SSP**), eller Visum på nett (VPN), er også en nettbasert løsning. Løsningen, som er pilotert i Edinburgh og Kiev, lar brukere søke om visum på nett (fylle inn søknaden på Internett). Ferdige søknader overføres via Microsoft BizTalk integrasjonsplattform til UDB basert på Microsoft plattform.

Nasjonalt introduksjonsregister (**NIR**) ble opprettet i 2005 og forvaltes av IMDi. Gjennom forskrift er kommuner og bydeler

pålagt å registrere en rekke personopplysninger om deltakere i introduksjonsprogram. Kommunene skal registrere inn alle vesentlige opplysninger om enkeltpersoners deltakelse i introduksjonsprogrammet. NIR gir kommunene og utlendingsforvaltningen en nødvendig oversikt over opplæringen til personer som faller inn under lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere. Ifølge IMDi hjemmeside skal NIR være et hjelpemiddel for kommunenes gjennomføring av opplæring og et viktig verktøy for utlendingsmyndighetenes behandling av søknader og norsk statsborgerskap. NIR skal i tillegg kunne benyttes til evalueringsformål. Det har vist seg at det er til dels store mangler ved kommunenes registreringer av opplysninger i NIR. Dette henger dels sammen med mangel på rutiner knyttet til registrering og dels sammen med manglende kompetanse og ressurser⁶.

Logistikksystemet KOST og UNEs INKA løsning (nemndfunksjonalitet, booking av avtaletidspunkt for intervju på norske utenriksstasjoner med mer) er ikke vist i figuren.

iMAKS er IMDi sak/arkivsystem. Det er et fullelektronisk arkiv som bl.a. omfatter et saksbehandlingssystem med fristhåndtering, et system for dokumentproduksjon og for å følge arbeidsprosesser, e-post-håndtering m.v. Det er foreløpig ikke mulig kople DUF og iMAKS, noe som gjør saksbehandlingsrutiner og arkivering av dokumenter vanskelig. Planen er imidlertid at bosettingssakene skal arkiveres via DUF i det nye elarkivet, jf. figuren over.

Kommunene har i tillegg en rekke ulike fagsystemer som benyttes i forbindelse med bosetting av flyktninger og som heller ikke framgår av figuren.

⁶ IMDi-rapport 7-2008: Deltakelse om måloppnåelse, resultatrapportering fra introduksjonsordningen 2007.

3 Saksflyt på bosettingsområdet

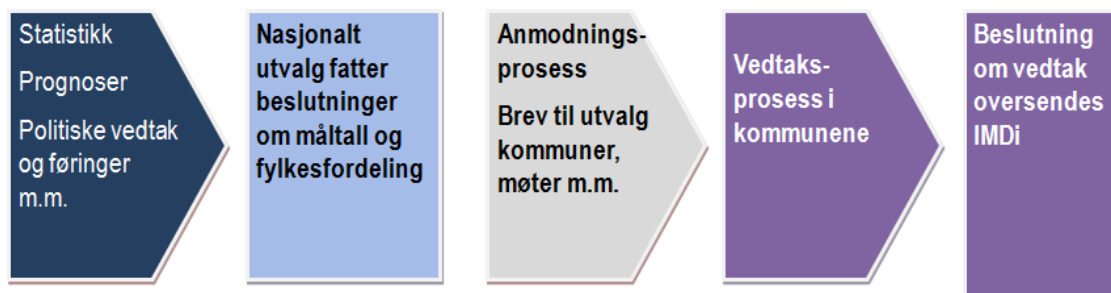
Bosetting av flyktninger avhenger av to hovedprosesser; den såkalte anmodningsprosessen og det vi her kaller bosettings- eller saksflytprosessen knyttet til bosetting av den enkelte asylsøker med positivt oppholdsvedtak. I dette oppdraget har vi primært sett på den sistnevnte prosessen.

3.1 Anmodningsprosessen

Nasjonalt utvalg for bosetting består av fem representanter for staten og fire fra kommunesektoren. Utvalget har ansvar for å planlegge hvor mange flyktninger IMDi skal anmode kommunene om å bosette hvert år. Utvalget møtes fire ganger årlig for å planlegge anmodningstall, på grunnlag av prognoser utarbeidet av UDI. På møtene gjennomgås også eventuelle bosettingsproblemer som stat og kommune kan løse i fellesskap.

Figur 4 under viser hovedtrekkene i anmodningsprosessen.

Figur 4 Anmodningsprosessen



I 2008 ble det til sammen anmodet om 5 762 vedtaks plasser og kommunene vedtok til sammen 4 983 plasser.⁷ Pr. 31.12.08 var 12 prosent av disse vedtaks plassene ikke tatt i bruk, men to tredeler av disse var utsøkt. Det medfører at 192 eller fire prosent av de vedtatte plassene ikke ble brukt i 2008.

3.2 Saksflytprosessen

Vi har valgt å dele prosessen fra vedtak til bosetting inn i tre deler:

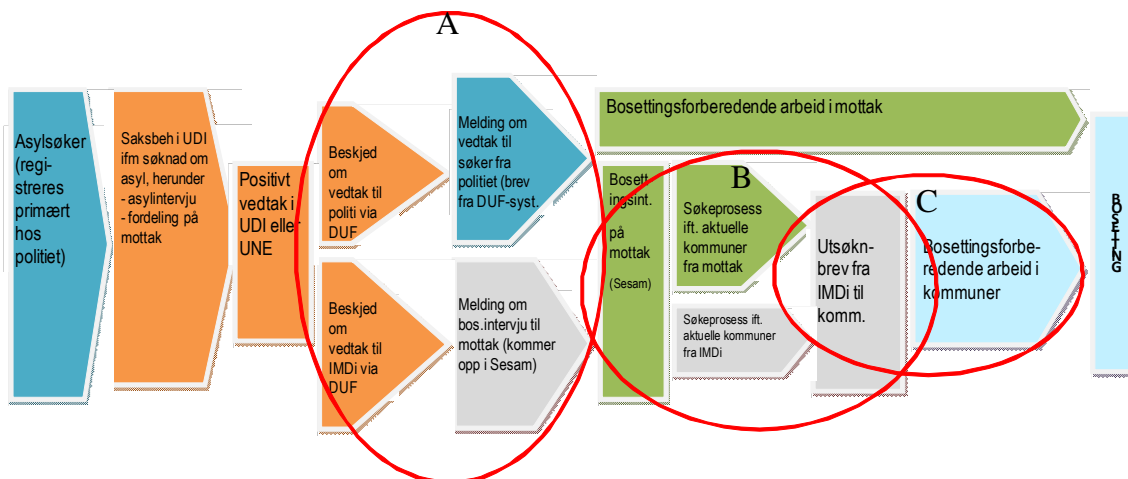
- A: Forkynnings- og bosettingsintervjufasen
- B: Utsøkningsfasen
- C: Boligsøkefasen

På bakgrunn av dokumenter, intervjuer og møter i referansegruppen, har vi laget et overordnet bilde av saksflyten for bosetting av flyktninger, jf. figur 5. I denne figuren er de delene av prosessen som vil være særlig aktuelle når det gjelder effektiviseringsmuligheter "ringet inn". Benevnelsene A, B og C viser til fasene som

⁷ Kilde: IMDi; *Månadsrapport for busetting – pr. 31.12.2008*

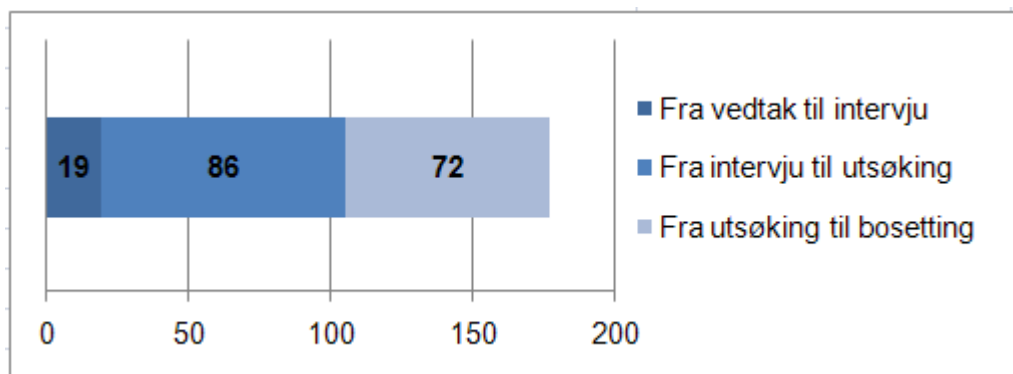
angitt over. En mer utfyllende beskrivelse av saksflyt og utfordringer knyttet til effektivitet følger under punktene 3.1.1 - 3.1.3.

Figur 5 Figurativ framstilling av bosettingsprosessen



Figur 6 viser gjennomsnittlig saksflyt for selve bosettingsprosessen tom. september 2008. Utgangspunktet er statistiske data⁸ som viser at det til sammen tar 5,9 måneder (177 dager) fra oppholdstillatelse er gitt, til bosetting finner sted. Eksemplifisert gjennom data fra et mottak, anslås at det i gjennomsnitt tar 19 dager fra oppholdsvedtak er fattet til bosettingsintervju er gjennomført. Deretter tar det i gjennomsnitt 86 dager før utsøking finner sted, og så nye 72 dager før faktisk bosetting finner sted.

Figur 6 Gjennomsnittlig antall dager brukt på intervjufasen, kartleggings-/utsøkingfasen og "finne/forberede bolig" fasen pr. 31.12.08, eksempel fra et mottak



⁸ Kilde: IMDi: Månadsrapport for busetting – pr. 31.12.2008 (tabell 2.3)

3.2.1 Fase A: Forkynnelse av vedtak og gjennomføring av bosettingsintervju

Dagens praksis er at UDI registrerer sine vedtak om opphold i DUF. Når vedtaket er fattet, kommer det automatisk opp som en oppgave

- hos politiet i det distriktet der søker bor på mottak
- hos IMDi i den regionen der mottaket som søkeren er bosatt på/tilknyttet til ligger
- hos mottaket via SESAM.

Praksis for forkynning av vedtak varierer

Vedtaket registreres i tillegg i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). I en del tilfeller er det via denne registreringen den som skal bosettes – og mottaket – først får kjennskap til et oppholdsvedtak.

Ifølge Rutinehåndboka skal ikke mottakene forkynne vedtakene. Dette skyldes bl.a. at oppholdsvedtakene kan ha ulike begrensninger, for eksempel gir ikke alle oppholdsvedtak grunnlag for bosetting. Konsekvensene av de enkelte vedtak går ikke alltid klart fram, og vedtakene kan derfor være vanskelig å tolke. Ved uklarhet tar regionkontorene kontakt med UDI, eventuelt IMDi Vest, for en tolking av vedtaket.

De fleste mottak og regionkontor sier at det ofte tar noe tid fra vedtak er fattet og til den formelle forkynningen. Ifølge informantene kan det ta inntil tre uker. Ifølge informantene skyldes dette primært at denne typen oppgaver ikke er en prioritert politioppgave, spesielt ikke dersom ressursene er knappe. I noen tilfeller kan lang forkynningstid også skyldes problemer med å få kontakt med søker. Vedtaket forkynnes som regel på norsk og det hender relativt ofte at det forkynnes uten godkjent tolk til stede. Det er heller ikke uvanlig at politiet kontakter mottaket og ber ansatte der hente og forkynne vedtaket.

For å få fortlgang i bosettingsprosessen sender IMDis regionkontorer nå ut melding om vedtaket til flyktingen og til mottaket, slik at bosettingsintervjuet kan gjennomføres *før* den formelle forkynnelsen har funnet sted.

Ulikt hvordan bosettingsintervju gjennomføres og hvilken funksjon det har

Innholdet i bosettingsintervjuet skal være opplysninger av sentral betydning for rask og god bosetting i en egnet kommune. Tanken er at informasjonen som hentes inn via bosettingsintervjuet skal være tilstrekkelig for at IMDi og/eller mottaket kan finne egnet kommune. Med sentrale opplysninger menes⁹:

- Personopplysninger
- Relasjoner og familie
- Språk
- Utdannelse
- Yrkserfaring
- Annen kompetanse
- Interesser
- Ønske om fremtidig yrke

⁹ Hentet fra IMDi-presentasjon på en bosettingskonferanse i Trondheim 07.02.08

- Deltakelse i aktiviteter/kurs/infoprogram i mottak
- Ønske om aktiviteter og kurs i mottak

Mottakene har noe ulik praksis for gjennomføring av bosettingsintervjuet. Dette gjelder både tidspunktet for intervjuet og innholdet i intervjuet. Noen gjennomfører det før den formelle forkynnelsen av oppholdsvedtaket, andre etter forkynnelsen. Noen mottak gjennomfører det de kaller en "bosettingssamtale", og bruker denne til en mer omfattende kartlegging og forberedelse knyttet til bosetting. Da inngår samtalen som en del av det bosettingsforberedende arbeidet. Andre ser bosettingsintervjuet mer som en formalitet og fyller kun ut tilgjengelige opplysninger som mangler i intervjueskjemaet i SESAM.

Dataene fra bosettingsintervjuet registreres i SESAM og kan hentes opp i DUF. I tillegg til registreringer i SESAM/DUF, sender noen mottak også skjemaet til IMDi i ordinær postgang.

Sentrale problemstillinger i forkynnelses- og intervjufasen

I det følgende har vi trukket fram noen sentrale problemstillinger fra denne fasen. Vi kommer nærmere tilbake til disse senere i rapporten.

- **Aktører og roller:**
Det er mange aktører inne i denne fasen; UDI, politiet (regionalt/lokalt nivå), IMDi og mottakene. Rolledelingen mellom aktørene er i utgangspunktet klar, men hvordan den praktiseres varierer og virker noe tilfeldig.
- **Systemer og informasjonskanaler:**
Integrasjon og kopling mellom ulike informasjons- og kommunikasjonssystemer og –kanaler virker ikke helt tilfredsstillende. Det er også varierende hvordan systemene faktisk brukes. Informasjon om vedtakene spres i systemet på ulike tidspunkter og via ulike kanaler
- **Bosettingsintervjuet:**
Det er ulik praksis i mottakene når det gjelder gjennomføring av intervjuer (tidspunkt og innhold). Det er ulik oppfatning av hva som er formålet med bosettingsintervjuet. I kartleggingssammenheng har intervjuet liten verdi, siden hoveddelen av informasjonen allerede ligger inne i SESAM. Dette gjelder særlig formalia som familieforhold, utdanning, kompetanse og lignende. Helseopplysninger inngår ikke i en slik kartlegging. Mens flyktningene bor i mottak er de tilknyttet den kommunale helsetjenesten, og opplysninger om helsetilstand er underlagt taushetsplikt. Mottakene vil imidlertid i mange tilfeller ha kunnskap om helsetilstanden til beboere.

3.2.2 Fase B: Utsøkningsfasen

Ifølge IMDis egen statistikk tar det pr. 31.12.08 gjennomsnittlig 105 dager eller tre og en halv måned fra oppholdstillatelse er gitt til vedkommende søkes ut til en kommune. Ifølge informantene er det ulike årsaker til at det vi her kaller utsøkningsfasen tar så vidt lang tid.

Det kan være vanskelig å tolke vedtaket

Vedtakene er ikke alltid utformet på en slik måte at det går klart fram om vedtaket gir grunnlag for bosetting. Eksempelvis har det oppstått uklarhet knyttet til om flyktninger med oppholdstillatelse som ikke vil bli

fornyhet skal/kan bosettes. Det samme gjelder såkalte 21b-familier med usikker identitet (oppholdstillatelse på grunnlag av "barns tilknytning til riket")¹⁰.

Ofte utilstrekkelig informasjon om dem som skal bosettes

Det kan være behov for mer/utdypende kartlegging og informasjonsinnhenting, eventuelt oppretting av feil i informasjonen som foreligger. For bosettingsklare med spesielle behov er det ofte nødvendig med en utvidet kartlegging, eventuelt også behandling i forkant. Det synes særlig å være behov for bedre kartlegging av og informasjon om fysisk/psykisk helsetilstand. Tilgang på medisinsk informasjon kan være en flaskehals i dette arbeidet. Det gjelder særlig innenfor psykiatri. I tillegg er det ofte behov for å kople inn flere aktører, noe som fører til prosessene tar lang tid.

Proessen i kommunene kan ta tid

Det kan ta en del tid før kommuner svarer på henvendelser. Selv om det varierer fra region til region og fra medarbeider til medarbeider, ser det ut til å være mest vanlig å kontakte én kommune av gangen. Dersom det tar tid før denne kommunen kan/vil gi noe forpliktende svar, blir ligger saken ofte liggende på vent, særlig dersom dette ikke bryter med målet om bosetting innen seks måneder.

Det kan være flere grunner til at det tar tid før kommunen gir et svar. Det kan være at flyktningeheten/konsulentene i kommunen må avklare mulig bosetting med andre instanser/etater i kommunen før de kan gi et positivt svar. Ofte er det ikke samsvar mellom de bosettingsklare som søkes ut, og det kommunen kan tilby i form av bolig og/eller andre kommunale tjenester. Det er særlig mangel på små boliger for bosetting av enslige.

Noen kommuner ønsker av ulike årsaker – knyttet til boligmasse/-tilbud, kommuneøkonomi, bo- og oppvekstmiljø m.m. - å "sile" dem som bosettes – ut fra familiestatus, nasjonalitet, alder, hjelpebehov m.m. Det finnes også eksempler på at kommuner ønsker å utsette prosessen, bl.a. av økonomiske årsaker. Eksempelvis ønsker ikke kommuner å bosette gravide før de har født (integreringstilskudd for én versus to).

Bosettingsklares egne ønsker forsinker ofte bosettingen

Den/de som skal bosettes ønsker relativt ofte bosetting i en annen region/kommune enn der IMDi kan eller ønsker å bosette vedkommende, og har forventninger om at deres ønsker skal tillegges vekt. Akkurat på dette området synes uformelle informasjonskanaler (familie og venner i og utenfor mottakene) å være mye mer effektive enn de offisielle kildene (IMDi, mottaksansatte m.fl.). Det er ikke uvanlig at bosettingsklare heller vil vente på en mulighet i en annen kommune eller region, enn å bosettes raskt.

Utsøkingarbeidet er underlagt få sentrale rutiner / systemer

Det synes ikke å være noen fast prosedyre for hvordan kontakten med kommuner i forkant av den formelle utsøkingen skal foregå. Her er det flere varianter, eksempler er bl.a. følgende:

¹⁰ 21b-familier har i utgangspunktet ikke et vedtak som danner grunnlag for bosetting, og er ikke i målgruppen til introduksjonslovens ordninger. Bosettingskommune får integreringstilskudd (inkl. eldre-, EM- og funk.hem tilskudd), men ikke norskopplæringstilskudd.

- IMDi tar kontakt med én eller flere kommuner og spør om muligheter for bosetting.
- Mottak, i noen tilfeller også flyktingene selv, tar kontakt med én eller flere kommuner og spør om muligheter for bosetting.
- Kommuner/bydeler melder fra til IMDi og/eller mottak, dersom de har ledige boliger/plasser.

De viktigste aktivitetene i utsøkningsfasen er kontakt med kommuner for å avklare muligheter for bosetting, og kontakt med mottakene for å fremskaffe mer informasjon om dem som søkes ut. Det varierer hvem som etterspør mer informasjon. Noen ganger er det IMDi, andre ganger bosettingskommunene.

Hver enhet og hver aktør har stor frihet til selv å bestemme hvordan arbeidet i denne fasen legges opp. Informantene gir uttrykk for at en relativt liten andel av dem som skal bosettes, krever størstedelen av ressursene. Dette gjelder blant annet flyktinger med store omsorgsbehov eller som det av andre årsaker er vanskelig å bosette.

De vanligste arbeidsmåtene er telefonhenvendelser, e-posthenvendelser interne/eksterne møter og konsultasjoner. Ifølge noen informanter kan også oppdatering og vedlikeholde av ulike "skyggesystemer og -lister" ta relativt mye tid

Manglende rutiner og systemer bidrar til at utsøkingen tar tid blant annet fordi:

- Manglende/mangelfull overholdelse av frister får i liten grad noen konsekvenser. Det er for eksempel ikke vanlig praksis å spørre en ny kommune før den som først har fått henvendelsen har avslått bosetting – selv om det må mange purrerunder til før dette er avklart.
- Saksflyt er "personavhengig" i den forstand at framdrift avhenger av ulike enkeltpersoners aktiviteter og tilstedeværelse. Hvis nøkkelpersoner/saksbehandler er fraværende, kan saker ofte bli liggende på vent.
- Det er mange ulike IKT-systemer og –verktøy som i større eller mindre grad kommuniserer med hverandre. Dette bidrar til forsinkelser og flaskehals i saksgangen.

Bosetting på tvers av regioner tar tid

Selv om IMDi har en liste over innmeldte ledige boliger på landsbasis liggende på fellesområdet, skjer størstedelen av bosetting primært innenfor mottaksregionen. Med mindre den/de som skal bosettes kan dokumentere legitime behov (nær familie, arbeid/utdanning, helsemessige forhold eller lignende), synes bosetting på tvers av regiongrensene problematisk. Det er for eksempel bare bosettingsklare med denne typen legitime behov som kan/skal settes opp på "østlista". "Østlista" er en liste over bosettingsklare ifra andre regioner enn IMDi øst som ut fra ulike behov kan/bør bosettes i region øst (Oslo m/omegn, Østfold, Vestfold). Ifølge informantene undersøkes muligheter innenfor egen region før eventuell bosetting på tvers av regiongrensene vurderes. Kun når dette viser seg vanskelig, tas saken på den (ukentlige) telefonkonferansen som bosettingskoordinatorene i IMDi har.

Som en del av koordineringsansvaret er det IMDi Vests oppgave å "skjære igjennom" og beslutte bosetting på tvers av regiongrenser dersom regionene ikke finner fram til en omforent løsning.

Mot slutten av 2008 gjennomførte IMDi Vest og KS, i samarbeid med IMDi andre regionalkontor, en dugnad for å utnytte ledige boliger og vedtaks plassene i kommunene. Regionkontorene meldte inn ledige boliger. IMDi Vest og KS gikk gjennom listene over bosettingsklare i mottak som ikke var utsøkt for å finne personer til de ledige boligene, uavhengig av region. Denne dugnaden bidro til at en fikk brukt ledige boliger i kommunene, og at en fikk høye bosettingstall i november og spesielt desember.

Ulik tilnærming til det bosettingsforberedende arbeidet i mottakene

Avhengig av hvordan begrepet "bosettingsforberedende arbeid" forstås og fortolkes, vil nok deler av opplæringsprogrammet i mottakene både *før* eventuelt oppholdsvedtak gis og *etter* at utsøking har funnet sted, falle inn under et slikt begrep. Mange ser også bosettingsintervjuet, eller – samtalen som noen foretrekker å kalle det, som en del av det bosettingsforberedende arbeidet.

Det bosettingsforberedende arbeidet i mottakene utformes og praktiseres forskjellig, men de fleste tar utgangspunkt i de modulene som ligger i UDIs veileder til informasjonsprogram i statlige mottak. Noen skiller ikke veldig mellom opplæringsprogram og bosettingsforberedende program, dog med noen "øremerkede" elementer knyttet til tiden etter at oppholdstillatelse er gitt. Andre har laget et spesifikt bosettingsforberedende program bestående av 5-6 moduler à 2-3 timer. I det bosettingsforberedende arbeidet er som regel ett eller flere av følgende temaer sentrale:

- Informasjon om ansvar og plikter/rettigheter
- Samtale om forventninger til et liv i Norge (realitetsorientering)
- Kvalifisering – gjennom praktisk arbeid, språkopplæring m.v.
- Kartlegging – hva kan vedkommende og hvordan kan dette best brukes/videreutvikles i vedkommendes nye liv?

Kontakten mellom regionkontor og mottak, ut over det som berører enkeltpersoner, varierer. IMDi deltar som regel på kontaktmøter med mottakene sammen med UDI. Noen regioner har også informasjonsmøter på mottakene. Eksempelvis ble det arrangert et møte på Dale mottak i oktober i år hvor IMDi Vest informerte og åpnet for dialog. Som en del av dette møtet fortalte bl.a. en tidligere beboer om sine erfaringer knyttet til bosetting og kvalifisering.

Sentrale problemstillinger i utsøkningsfasen

Arbeidet som skjer i utsøkningsfasen er svært sentralt for å få til rask bosetting. Sentrale problemstillinger som kan reises på bakgrunn av kartleggingen av denne fasen er:

- Rolle- og ansvarsdelingen:
Er rolle- og ansvarsdelingen mellom UDI og IMDi når det gjelder styring og finansiering av mottakene hensiktsmessig? Er mottakenes rolle i bosettingsarbeidet klar og innarbeidet?

- **Bosetting i hele landet:**
Er organiseringen av bosettingsarbeidet i IMDi i konflikt med et mål om bosetting i hele landet? I hvilken grad fremmer/hemmer dagens insentivstruktur bosetting uavhengig av regionstruktur og hvilke insentiver kan man utvikle/innføre på dette området? Hvor styrende bør en, i utgangspunktet "tilfeldig", plassering i mottak være for senere bosetting?
- **Informasjon om bosettingsklare:**
Hvordan sikre at kommunene får den informasjonen som er nødvendig for å sikre rask bosetting? Hvordan håndtere eventuelle motsetninger mellom bosettingsklares vilje/ønske til å frigi (helse)informasjon og kommunenes behov for/ønske om informasjon?
- **Kommunenes frivillighet:**
Hvor langt strekker kommunenes frivillighet seg, jf. avtalen mellom staten v/AID og kommunene v/KS? Er den begrenset til antallet flyktninger eller omfattes også andre hensyn? Er det en konflikt mellom målene for bosetting og målene i introduksjonsordningen og har dette eventuelt betydning for bosetting av enkelte grupper av flyktninger?
- **Bosettingsklares egne ønsker**
Hvordan kan realitetsorienteringen forbedres mht. bosetting? Hva kan mottakene gjøre, og hvordan kan/bør det jobbes med dette i alle deler av saksflytkjeden?

3.2.3 Fase C: Boligsøkefasen

Ifølge statistikken tar det pr. 31.12.08 2,4 måneder fra bosettingsklare er søkt ut til faktisk bosetting finner sted. Mange kommuner bruker imidlertid deler av eller hele utsøkingsfasen til å finne og klargjøre boliger.

Egnede boliger den største flaskehalsen for rask bosetting

Alle informanter og all litteratur, senest Agderforsknings nye rapport om arbeidsretting av bosetting¹¹, trekker fram boliger som den største flaskehalsen når det gjelder å få til rask - og god(?) - bosetting. Det synes særlig å være mangel på små boliger – til bosetting av enslige – mens det i noen tilfeller er motsatt for familieboliger. Her kan tilbudet være større enn etterspørselen.

Ingen av kommunene som har inngått i kartleggingen har noen gjeldende boligsosial plan eller lignende som gir noen overordnede føringer når det gjelder bosetting av flyktninger. Det gjelder også kommuner som har bosatt flyktninger i mange år.

Kommunene har også til dels svært ulik organisatorisk og praktisk tilnærming til bosettingsarbeidet. Det gjelder både organisatorisk og ideologisk. Hovedtrekkene kan oppsummeres som følger:

- **Organisering av bosetting/flyktningstjeneste:**
 - Noen har organisert bosettingsdelen under sosialkontor eller lignende og introduksjonsprogramdelen under utdanning eller lignende, eventuelt samlet det under en av disse.

¹¹ Knut Hidle og Arild Vangstad; *Arbeidsrettet bosetting av flyktninger i norske kommuner*. FoU-rapport nr. 3/2008.

- Noen kommuner, eksempelvis Vadsø og Bamble, har organisert bosettings- og integreringsfeltet i egne "forretningsenheter" med egne budsjetter hvor integrerings- og norskopplæringstilskudd m.m. utgjør inntektsiden og kostnader knyttet til personalressurser m.m. utgjør utgiftssiden.
 - Andre kommuner har integrert eller skal integrere (gjelder bl.a. Skien) flyktningfeltet i NAV.
 - De fleste samarbeider tett med kommunale boligkontor, det varierer i hvilken grad flyktningene arbeider med å finne private boliger eller oppfordrer dem som skal bosettes til å finne boliger selv.
- Arbeidet med å finne bolig:
 - Noen kommuner/bydeler ønsker primært å bosette i kommunale boliger. Andre synes det er like eller mer hensiktsmessig å satse på det private markedet, jf. bl.a. Alna bydel i Oslo.
 - Noen flyktningeneheter har tilgang til en elektronisk liste/database over ledige boliger i kommunen, andre ikke. Matching av bosettingsklare og ledige boliger skjer likevel i det alt vesentlige gjennom manuelle systemer og/eller personlig nettverk/kontakt.
 - Andre hensyn:
 - Noen kommuner prioriterer flyktninger, andre vurderer bosetting av flyktninger opp mot andre grupper med spesielle behov. Dette gjelder særlig kommuner som for en stor del bosetter innenfor egen kommunal boligmasse. Flyktninger må derfor ofte "konkurrere" med andre grupper om ledige boliger. I noen tilfeller kan de også måtte "konkurrere" med asylsøkere som bor i desentraliserte mottak, og flere kommuner tror at dette blir en større utfordring etter hvert som nye desentraliserte mottak etableres.
 - Noen kommuner/bydeler foretrekker å ha tilgang på boliger før de sier ja til å bosette (melder da ofte fra til nærmeste regionkontor), andre begynner ikke boligsøk før de kjenner behovene til de som skal bosettes.

Sentrale problemstillinger i boligsøkefasen

Tilgangen på bolig blir av svært mange trukket fram som en flaskehals i bosettingsarbeidet. Sentrale problemstillinger på bakgrunn av kartleggingen er blant annet:

- Det ser ut til å være en mangel på strategisk/langsiktig planlegging i kommunene når det gjelder boliger til flyktninger.
- Hvilke virkemidler er mest effektive for å få til bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel av boliger?
- Hvordan kan staten ved IMDi bidra til å sikre et større og bedre tilpasset boligtilbud i kommunene?

3.3 Casene

I forbindelse med intervjuene på regionkontorene, ba vi hvert regionkontor finne fram noen eksempler på saker ut fra litt ulike kriterier (noen "vellykkede", noen vanskelige). Hensikten med dette var dels å få innblikk

hoved- og delprosesser som inngår i en bosettingsprosess, dels å identifisere mulige flaskehalsar og problemområder.

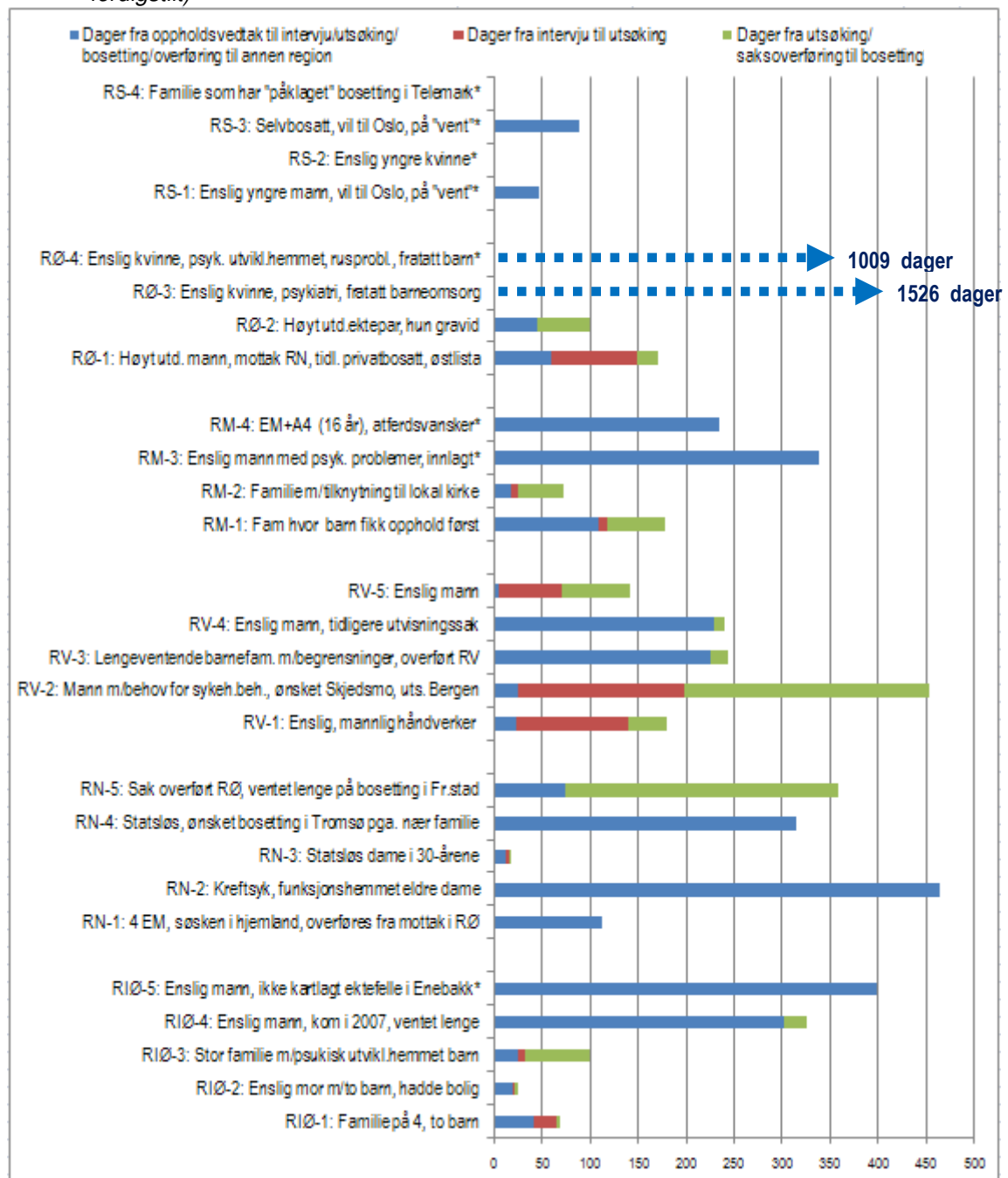
I figur 7 gjengis saksflyt slik vi har oppfattet den. Vi hadde ikke tilgang på data om alle delprosesser i alle sakene. Noen av de blå strekene omfatter derfor hele saksgangen fra oppholdsvedtak til bosetting mens andre er mer differensiert. Saker hvor bosetting ikke har funnet sted ennå, er merket med en stjerne (*). Sakene RØ-3 og RØ-4 har tatt så lang tid, henholdsvis 1526 og 1009 dager, at vi ikke har tatt dem med på oversikten.

Regionene har alle plukket ut 4-5 saker hver. Det er viktig å understreke at sakene ikke kan sies å utgjøre noe representativt utvalg. De fleste regionene har tatt med noen saker hvor bosettingsprosessen har vært enkelt og forholdsvis rask og noen mer kompliserte bosettinger. Dette betyr at andelen enkle saker i realiteten er høyere enn det som fremgår av figuren. Sakene som er valgt ut varierer også når det gjelder status og innhold. Bosetting hadde ikke funnet sted i alle casene. I Region sør hadde man plukket ut relativt nye saker. Gjennomgangen dreide seg derfor i hovedsak om hvordan denne saken mest sannsynlig ville bli angrepet.

Hovedtrekk ved casene:

- Pr. 01.12.08 har avsluttede og ikke-avsluttede bosettingsprosesser i de aktuelle sakene i gjennomsnitt pågått i 289 dager eller vel ni måneder. Hvis vi kun ser på de avsluttede sakene, har bosettingsprosessene tatt i gjennomsnitt 269 dager eller vel åtte måneder
- I to av de 27 sakene tok bosettingsprosessen mindre enn 30 dager (RIØ-2; 26 dager og RN-3; 19 dager)
- I de resterende sakene tok bosettingsprosessen fra 70 til mer enn 1 500 dager (RØ-3; spesielt vanskelig tilfelle).
- Gjennomgangen av casene viser at det ikke er én saksgang – sakene spenner fra bosettingsklare med store omsorgsbehov til saker hvor alt ”klaffer” og bosetting kan skje innen 30 dager.
- Gjennomgangen viser også at det ikke er så mange felles rutiner, og at brudd på frister m.m. i liten grad får konsekvenser for andre enn dem som skal bosettes.
- Systemet har noen utfordringer når det gjelder å endre oppfatninger hos asylsøkere om at deres ønsker mht. bosetting skal tillegges vekt. Dette gjelder også i noen grad ansatte i systemet.

Figur 7 Oversikt over 25-27 bosettingscase (i case merket med *, er bosettingsprosessen ikke ferdigstilt)



3.4 Oppsummering og vurdering av dagens situasjon

I tabell 4 under har vi tatt utgangspunkt i en tabell som ble presentert på bosettingskonferansen i Trondheim 07.02.2008. Vi har lagt til en ekstra kolonne som viser praksis/status i forhold til de fristene som er innarbeidet i dagens rutiner. For å gi et enkelt bilde av dagens situasjon har vi også brukt fargekoder der grønt indikerer at dagens praksis er i overensstemmelse med rutinehåndboka m.m., gult betyr at det varierer hvorvidt dagens praksis er i tråd med rutinehåndboka og oransje indikerer at dagens praksis ikke er i tråd med rutinehåndboka.

Tabell 4 "Rask bosetting" (Kilde: Bosettingskonferanse i Trondheim 07.02.08)

NÅR	HVA	HVEM	PRAKSIS/STATUS
1 uke etter vedtak	Varsel om bosettingsintervju	IMDi	2-3 uker
1 uke etter mottatt varsel	Gjennomført intervju	Mottak	
Umiddelbart etter mottatt intervju	Avklare hvem som skal jobbe med bosetting	IMDi/Mottak	Variere fra region til region. I IMDi ofte fylkes-/kommunevis fordeling på saksbehandlere
2 uker etter forespørsel	Avklaring overføring til annen region	IMDi	Relativt store avvik ift. mal ¹²
Fra 4. til 12. uke	Jobbe med beboer mot kommune	Mottak/IMDi	Avhenger av person og tid på året
Innen tre måneder etter vedtak	Utsøking	IMDi	De siste utsøkingresultatene viser at man her befinner seg i grenseland (gjelder gjennomsnittet)
Innen 6 måneder	Bosetting	Kommune	Overholdes for et gjennomsnitt av sakene

Som det framgår av tabellen synes det å være særlig store utfordringer knyttet til rask avklaring og overføring fra sak(er) fra en region til en annen. Dugnaden som ble gjennomført mot slutten av året for å utnytte ledige boliger og vedtaks plassene i kommunene, jfr. pkt. 3.2.2, bidro imidlertid til at en i større grad fikk utnyttet ledige boliger i kommunene. Det førte også til at bosettingstallene i november og desember økte.

Inntrykket er at dette er et "personavhengig system". Det medfører bl.a. at hver sak får en individuell behandling, men også at saker stopper opp eller legges på vent dersom saksbehandler/ansvarlig person ikke er til stede.

¹² Det finnes ikke noe statistikk på dette. Det avhenger også av hva som faktisk måles. Det er mulig at selve overføringen av saken – når beslutning om overføring først er fattet – ikke tar mer enn to uker. Intervjuer med alle regionene indikerer imidlertid at det i de aller fleste tilfeller tar mye mer enn to uker fra oppholdsvedtak er fattet, eventuelt bosettingsintervju er foretatt, og til en sak overføres fra en region til en annen.

4 Drøfting av sentrale utfordringer

4.1 Rask versus god bosetting

”God bosetting er et mer sammensatt prinsipp, men visse faktorer blir fremhevet; Bosetting som gir mulighet for kvalifisering til arbeidsliv eller utdanning er særlig viktig. Dette målet må sees i sammenheng med introduksjonsprogrammet som tilbys i hver enkelt kommune. Bosetting i nærheten av familie, venner eller kjente og oppbygging/styrking av nasjonalitetsgrupper lokalt er andre viktige elementer å ta hensyn til for å få til en god bosetting. Med oppbygging/styrking av nasjonalitetsgrupper menes det her å tilrettelegge for at gruppene får en støtte og sammensetning som gir den enkelte flyktning muligheten til å ivareta sin kulturelle identitet og samtidig foreta selvstendige valg. God bosetting handler også om å aktivisere flyktningen i arbeidet med å finne egnet bosettingskommune. Egenaktivering betyr at flyktningen aktiviseres i bosettingsarbeidet og at han/hennes ønsker tas med i vurderingen når det skal gjøres vedtak om bosetting.”

Kilde: Bosettingsveileder for statlige mottak, UDI

St.meld. 17 (2000-2001) – *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg* er det gjeldende overordnede dokumentet på dette området. Ifølge denne meldingen er det sentrale målet rask og god bosetting av flyktninger. Begrepene rask og god er definert som følger i meldingen:

- *Rask bosetting:* Innen seks måneder etter vedtak om oppholdstillatelse (tre måneder for enslige mindreårige). Overføringsflyktninger skal være bosatt innen seks måneder etter at de har fått innreisestillatelse
- *God bosetting:* Her nevner meldingen noen kriterier som er viktige for god bosetting:
 - Bosetting nær familie eller sosialt nettverk
 - Mulighet for utdanning og kvalifisering for arbeidslivet
 - Egne ønsker
 - Stabilitet/reduert omfang av sekundærflytting

God bosetting tillegges fortsatt stor vekt i bosettingsarbeidet. Innholdet i dette kriteriet er imidlertid endret i løpet av 2008, jf. bl.a. St.prp. nr. 1 (2008-2009). Mulighet for kvalifisering, arbeid og utdanning skal tillegges vekt. Hensynet til flyktningens egne ønsker er vesentlig tonet ned. Med unntak av den aller nærmeste familie (barn, foreldre, ektefelle, evt. også søsken), skal familie eller nettverk nå tillegges liten vekt i forbindelse med bosetting. Ifølge de fleste informantene, er det tilgang på boliger som er mest ”styrende” for bosetting i praksis.

Vårt inntrykk er at det er ulike oppfatninger blant aktørene både av hva som er god bosetting og hva som er viktig for å oppnå god bosetting. Dette gjelder blant annet når det gjelder holdninger til sekundærflytting og holdninger til i hvilken grad nasjonaliteter/etniske grupper bør bosettes sammen eller ikke.

Temaet i denne utredningen er rask bosetting. Det er blitt pekt på at et ensidig fokus på rask bosetting, vil kunne redusere

mulighetene for å oppnå målet om god bosetting. Det er spesielt tre faktorer som trekkes fram i denne sammenheng:

- Det tar tid å finne fram til en egnet kommune
- Kommunene må få mulighet til å forberede bosettingen (egnet bolig, helsetilbud, skole, etc)
- Flyktingene har ofte behov for å forberede seg mentalt på flytting.

På den annen side trekkes det også fram at for lange prosesser og usikkerhet omkring når og hvor man skal flytte heller ikke er av det gode. Oppholdsvedtak og bosettingstillatelse setter i gang noen prosesser hos den/de som skal bosettes. I kartleggingen kommer det fram at mange opplever forsinkelser og usikkerhet knyttet til flytting som svært vanskelig. Ofte er det også mangelfull og utilstrekkelig informasjon om hva som skjer – både fra tilflyttingskommune og fra IMDi/mottak.

Et gjennomgående inntrykk er likevel at det ikke oppleves å være en stor konflikt mellom rask bosetting og god bosetting til vanlig. Når det gjelder bosetting av flyktinger med spesielle behov, f.eks langvarig omsorg eller psykiatrisk hjelp, vil bosettingsarbeidet være tidkrevende. Det bør derfor etter vår vurdering drøftes om grupper som helt klart har spesielle behov, jfr. et par av casene, skal inngå i de ordinære utsøkningsprosessene – og –statistikken(?) eller om det skal etableres egne "løp" for disse.

4.2 Tilgang på boliger

Tilgang på boliger den mest kritiske faktoren i bosettingsarbeidet?

Generelt ser ikke hovedproblemet ut til å være mangel på boliger, men mangel på boliger av riktig størrelse – og på riktig sted. Strukturen i boligmarkedet i Norge er slik at det er flest ledige boliger som egner seg for familier. Det går derfor stort sett raskt å finne bolig til familier, mens det gjennomgående tar mye lengre tid å bosette enslige og funksjonshemmede. Enkelte kommuner viser imidlertid også til at de har hatt store leiligheter som har stått tomme lenge i påvente av familier som skal bosettes.

Geografi er også en utfordring. Det ser ut til å være lite samsvar mellom antall ledige boliger og antall bosettingsklare i de forskjellige regionene. Organiseringen av IMDi i regionale enheter med regionale mål/krav kan bidra til å forsterke problemet fordi den enkelte region står overfor insentiver som gjør at de primært ønsker å bosette innenfor "sin" region. Samtidig kan den initiale fordelingen på regioner synes litt "tilfeldig". Hvem som utplasseres i den enkelte region avhenger bl.a. av tilgangen på mottaksplasser på et gitt tidspunkt samt sammensetningen blant asylsøkerne på det samme tidspunktet. Hvis det nylig er etablert et nytt mottak i IMDi Indre Øst og det samtidig er en stor tilstrømning av enslige asylsøkere, vil dette legge føringer for bosettingsoppgavene for dette regionkontoret uavhengig av om det er tilgang på mange mindre boliger i kommunene i regionen eller ikke. Det kan etter vår mening stilles spørsmål ved om det er mulig å skille tydeligere mellom den litt "tilfeldige" fordelingen av flyktinger på mottak, og hvordan bosettingsarbeidet best bør organiseres når eventuelle oppholdstillatelser er gitt.

Selv om økonomi gjennomgående ikke nevnes som et problem når det gjelder bolig og bosetting av flyktinger, skaper også høye

boligpriser utfordringer i pressområder. I perioder med høye og stigende boligpriser, har problemet vært større i de større byene, og da særlig i Oslo. Tilgang på byggeklare tomter er ofte dårlig i pressområder, noe som også bidrar til begrenset nybygging i kommunal regi.

I forlengelsen av dette pekes det også på at det er veldig dyrt for kommunene å ha boliger stående tomme i lengre perioder. På den annen side vil ledige "beredskaps"boliger sannsynligvis være en forutsetning for å kunne få til rask bosetting i mange kommuner. Spørsmålet blir da om kommuner kan/bør få en kompensasjon for å sitte med ledige boliger, jfr. bl.a. finansieringsmodellen for mottakene.

Mangel på boliger til enslige

Problemet med å skaffe boliger til enslige er en hovedutfordring i bosettingsarbeidet. Ett initiativ som flere kommuner har erfaring med, er å bosette enslige i ulike former for bofellesskap. Erfaringene med dette er blandete. Det har vist seg vanskelig å få slike bofellesskap til å fungere godt, men man prøver nå å gjøre et grundigere forarbeid ved sammensetting av bofellesskapene for å bedre sjansene for å lykkes.. En annen mulighet som er blitt nevnt, men som det er lite erfaring med, er å gjøre om større leiligheter til separate boenheter, eventuelt bygge mer fleksible boliger som "med enkle grep" kan gjøres om fra én stor bolig til flere små og omvendt.

Utfordringen med boliger til enslige er ikke av ny dato, og personer som har arbeidet lenge med bosetting av flykninger viser til at det har vært et problem i 30 år. Man kan derfor stille spørsmål ved hvor aktivt kommunene og staten /IMDi har arbeidet for å løse denne utfordringen. Det er sannsynlig at de fleste kommunene er kjent både med behovet for mindre boliger og også med at behovet ikke har endret seg vesentlig over tid. I gjennomsnitt er om lag halvparten av de som skal bosettes enslige, og slik har det vært lenge. Vi stiller oss derfor undrende til at ikke flere kommuner har en form for langsiktig strategi for hvordan bosette enslige asylsøkere som har fått oppholdstillatelse.

For å synliggjøre dette behovet ytterligere, kunne et alternativ være at boliger til enslige omtales eksplisitt i anmodningsbrevet. Et alternativ kunne også være å be kommunene om å gi en tilbakemelding mht. bosetting av enslige i forbindelse med svar på anmodningsbrevet.

På dette området kan det også være aktuelt å se på de økonomiske rammebetingelsene. Et alternativ kan for eksempel være å se på en differensiering av integreringstilskuddet slik at det i større grad gjør det økonomisk attraktivt for kommuner å legge til rette for bosetting av enslige, jf. også pkt. 4.9 om økonomiske rammebetingelser. Et annet alternativ kan også være å vurdere støtteordningene for nybygg slik at de særlig støtter opp om bygging av mindre boliger.

Kommunale boliger er fortsatt viktigst i bosetting av flykninger

Inntrykket fra de kommunene vi har intervjuet, er at kommunale boliger er viktigst i bosettingsarbeidet. De fleste oppgir at de har et godt samarbeid med boligkontoret. Vadsø kommune oppgir eksempelvis at de har ukentlige møter med boligstiftelsen som har ansvaret for de kommunale boligene. I andre kommuner har man etablert ulike former for styrings-/samarbeidsgrupper

hvor både boligetat og andre sentrale tjenesteområder i kommunen er representert.

Det er et mål at flyktningene bare skal bo i kommunal bolig i en periode, for deretter å skaffe egen bolig i det private markedet. Det er noe varierende i hvilken grad dette skjer, og flere av de kommunene vi har snakket med, vurderer alternative muligheter. Mange peker imidlertid på at dagens støtteordninger ikke gir insitamenter til å være kreative på dette området.

I enkelte kommuner/bydeler er det private markedet viktig i bosettingsarbeidet. Når man bruker det private markedet står i en del tilfeller kommunen som leietaker. I andre tilfeller er det flyktningen selv som er leietaker, mens kommunens boligkontor vanligvis skal godkjenne kontrakten.

Kommuner/bydeler som benytter seg aktivt av det private utleiemarkedet, oppgir at det kan være litt problemer i starten. Etter at både kommunen og de private utleierne har fått mer erfaring, fungerer det imidlertid som regel godt. En strategi der man velger å basere seg mye på private leie, krever at man følger aktivt med og gjør seg kjent i det private markedet. Det pekes på at i kommuner med desentraliserte mottak, kan det bli økt konkurranse om de private boligene. Det virker imidlertid ikke som om det er et stort problem foreløpig. Tvert imot er boligtilgangen bedre enn på lenge, ifølge enkelte fordi utenlandsk arbeidskraft reiser hjem. I enkelte tilfeller har leieforholdet etablert i forbindelse med desentraliserte mottak blitt overført fra mottaket til kommunen.

Det hender også at flyktningen selv skaffer seg bolig gjennom bruk av egne nettverk. Enkelte kommuner har avtale med IMDi om at de vil bosette dem som skaffer seg bolig på egenhånd. I kommunene er det imidlertid ulike synspunkter på hvor ønskelig dette er. Noen har erfart at problemet dukker opp igjen noen måneder etter bosetting – når de av ulike årsaker ikke lenger kan bo i den boligen de skaffet på egenhånd.

Flere informanter snakker med ”lengsel i stemmen” om Flybo¹³ og lignende ordninger. Enkelte kommuner vurderer også muligheten for å etablere borettslag der flyktningene på sikt kan overta boligen de bor i, eventuelt å få til ordninger der de som bor i kommunale boliger kan overta boligen mens kommunen bygger/skaffer nytt. Slike ordninger vil kanskje også kunne bidra til redusert sekundærflytting. Når man likevel må bytte bolig, er det kanskje lettere å flytte til en helt annen kommune/landsdel enn hvis man er etablert med egen bolig?

Husbankens ordninger

Hovedinntrykket fra kartleggingen er at Husbankens investeringsordninger av mange anses som lite gunstige, og at de i liten grad brukes for å skaffe boliger til flyktninger. En viktig årsak til dette er omleggingen av tilskuddsordningen for noen år siden, da tilskuddsandelen ble redusert fra 40 til 20 prosent. Enkelte mener at dette bl.a. er en medvirkende årsak til at det ikke bygges/anskaffes flere små leiligheter. I tillegg til redusert tilskuddsandel, pekes det på at ordningene er for lite fleksible, at rammene fort blir brukt opp og at saksbehandlingstiden i mange tilfeller er unødig lang og byråkratisk. Det pekes videre på at bostøtteordningen¹⁴ ikke gir insentiver til å skaffe seg egen

¹³ Stiftelse etablert av staten i 1979 med formål å skaffe boliger til flyktninger. FLYBO ble senere slått sammen med SIBO (selskapet for innvandrerboliger) som etter hvert ble innlemmet i Husbanken.

¹⁴ Bostøtte er ordning for husstander med høye boutgifter og lav inntekt. Tilskuddet utbetales månedlig.

bolig. Bildet av Husbankens ordninger er imidlertid ikke entydig og en del mener at ordningene fungerer rimelig godt.

4.3 IMDi rolle i bosettingsarbeidet

Ifølge bosettingskonferansen i Trondheim tidligere i år skal IMDi om hovedregel jobbe med bosetting av¹⁵:

- Bosetting til kommune i egen region som er unntatt ordningen med bosetting fra mottak
- Enslige mindreårige
- Personer med særskilte behov
- Personer med bosettingsønske utenfor egen region

Dagens bosettingssystem for avhengig av enkeltpersoner?

IMDi arbeidsmåter er fleksible og den enkelte medarbeider har stort handlingsrom. De regionale enhetene og til dels også den enkelte saksbehandler, velger selv langt på vei hvordan prosessene skal utføres. Dette gjør at bosetting kan skje veldig raskt når alt klaffer, men også at bosetting kan ta lang tid, f.eks som følge av at den aktuelle saksbehandler ikke er til stede en periode. Systemet bærer preg av å være etablert i en periode med mye lavere bosettingstall enn i dag. Et så vidt fleksibelt og personavhengig system vil likevel være problematisk når antallet som skal bosettes øker. Det ser man allerede i dag. Problemet vil trolig bli enda tydeligere når økt antall asylsøknader slår ut i økt bosetting om et år eller to.

IMDi arbeider med en stor del av bosettingene, men det er visse forskjeller mellom regionene. I Region Nord har mottakene en viktig rolle i bosettingsarbeidet og står for om lag 90 prosent av utsøkingen. Region Sør representerer den andre ytterligheten. Her skjer all bosetting gjennom IMDi. I de andre regionene har man mellomløsninger, gjerne i form av at mottakene kan arbeide med bosetting i noen av kommunene, mens IMDi koples inn ved bosetting i kommuner med særlig stort press (eks større byer).

Det generelle inntrykket er likevel at IMDi er inne i flertallet av enkeltsakene. Etter vår vurdering kan det stilles spørsmål ved om dette er en hensiktsmessig og funksjonell organisering. Det er ikke vanlig at et direktorat er så tett koplet inn i enkeltsaker som IMDi er. På dette området kan det være naturlig å sammenligne med bl.a. UDI, men også her er det andre (utenriktjenesten, politiet) som står for store deler av de "enkle" sakene. En mer vanlig direktoratsrolle er å være tilrettelegger, kompetanseorgan og premissleverandør. Et direktorat har gjerne i tillegg for ansvar for å utvikle og drifte systemer, drive med opplæring og informasjon, klagebehandling m.m.

Spørsmålet er om hver enkelt sak trenger så personlig – og manuell – saksbehandling som tilfellet er i dag? Ideelt sett ville det beste være om man hadde et system for alle ordinære saker, et system som kunne "foreslå" bosettingskommune ut fra noen sentrale opplysninger om den bosettingsklare og om innmeldte plasser/boliger i kommunene. Ideelt sett burde da forslag om bosettingskommune komme opp samtidig

¹⁵ Kilde: IMDi-foredrag på Bosettingsseminar i Trondheim 07.02.08

med vedtaket og dermed kunne kommuniseres samtidig med dette; *"...du har fått positivt vedtak om opphold i Kongeriket Norge. Hvis du vil delta i introduksjonsordningen, er du tildelt plass i ... kommune...."*

En omlegging av system vil sannsynligvis også kreve en ny måte å organisere det praktiske bosettingsarbeidet på. Tidligere har bl.a. etablering en egen nasjonal bosettingsdel i IMDi, eventuelt med en desentralisert organisasjon tilknyttet regionkontorene og/eller de største/viktigste mottakene (kunne eventuelt hatt en koordinatorfunksjon overfor andre mottak i regionen), vært diskutert. En nasjonal organisering, vil sannsynligvis også kunne gjøre bosetting på tvers av regiongrenser enklere.

Bosetting på tvers av regionene

IMDi skal bosette i hele landet. Det gjør de også, men en regional organisering med tilhørende styringssystem, gjør at bosetting på tvers av regiongrensene ikke er vanlig.

Regionkontorene rapporterer månedlig på antall bosatte, antall som venter på bosetting, antall lengeventende m.m. Flere hevder at systemet bidrar til en intern konkurranse om å bosette flest i regionen, jf. også drøfting under pkt. 4.2. Det kan være positivt, men så lenge man er opptatt av regionale, og ikke nasjonale tall regionalt, får man ikke noe insentiv til aktiv utsøking på tvers av regiongrenser. Satt på spissen blir det et spørsmål om nasjonale bosettingsmål versus regional konkurranse.

Selv om flere sier de prioriterer saker fra andre regioner, går det også med tid knyttet til overføring av sak m.m. Ansatte i en region henvender seg kun unntaksvis til kommuner i andre regioner. Inntrykket er også at det er litt ulike oppfatninger av hvordan man skal arbeide med dette og flere ønsker en sterkere koordineringsfunksjon med utvidede fullmakter til å skjære gjennom.

4.4 Bosettingsklares behov og forventninger

Det er forsket på og undersøkt noe om bosettingsklares behov og forventninger, jf. også pkt. 4.1.3 om rask versus god bosetting. Svært mange av aktørene i systemet har oppfatninger om bosettingsklares behov og forventninger og i hvilken grad dette skal tillegges vekt i bosettingen, og meningene er delte om dette.

Systemet preges fortsatt av ulike holdninger til og oppfatninger av i hvilken grad ønsker skal tillegges vekt

Mye av de bosettingsklares behov og forventninger dreier seg om hvor de skal bosettes. Kartleggingen bekrefter at dette diskuteres ofte på mottakene – og gjerne lenge før vedtak om opphold er fattet. Som en av informantene sier; *"Bosettingsintervjuet blir nesten alltid en samtale om geografi. Selv om det ikke skal være det, og man prøver å unngå det, så er det der man ender til syvende og sist."* Eller; *"Når kan jeg komme med bosettingsønskene mine?"* Svært mange flyktninger vil til det sentrale østlandsområdet eller til større byer. De vil heller vente til det åpner seg en mulighet i et sentralt strøk, framfor å komme til en distriktskommune. Også i tilfeller der barna er godt integrert i barnehage eller skole i mottakskommunen, ønsker mange foreldre å flytte.

I brevet som går til mottakene om bosetting, står det at flyktningen ikke kan velge eller komme med ønsker. Dette er mindre tydelig på hjemmesidene til IMDi. Mange opplever det at man sier og skriver to forskjellige ting som en form for dobbeltkommunikasjon. Det undergraver systemets troverdighet og er til hinder for rask bosetting. Det at flyktningen kan velge (eller tror at han kan velge), skaper mye problemer og merarbeid. Saken går frem og tilbake og man prøver å lirke det til. En generell oppfatning er at det ikke må åpnes for en "hvor"-diskusjon, kun diskusjon om *helse* eller *familie*. I realiteten blir også dette raskt en "hvor"-diskusjon. Inntrykket er at det ofte er størst "behov" for å bo i nærheten av familie dersom en bror/søster/tante bor i sentrale strøk. Det er ofte ikke så viktig å bo i nærheten av familie som bor i utkantstrøk. Det synes uansett klart at så lenge man åpner for å definere bosetting nær familie som "behov", vil man få en diskusjon både av hva som skal til for å kunne defineres som "nær familie" og hvordan "behov" skal defineres og vurderes.

Selv om det er en stund siden flyktningene kunne ønske seg til en kommune, eller sette opp en ønskeliste med tre kommuner, lever oppfatningen av at det fortsatt er slik videre blant beboerne på mange mottak. Det gjør ikke saken enklere at det fortsatt er en rubrikk som kan tolkes som kartlegging av "ønske om kommune" i skjemaet for bosettingsintervjuet og at deler av systemet fortsatt agerer som om det er åpent for ønsker.

Inntrykket fra kartleggingen er også at ønsker ofte er basert på til dels begrenset og ufullstendig informasjon om mulige alternativ. Mange kommuner er ikke flinke nok til å markedsføre seg ut over å vise til "*vakker natur og gode turmuligheter*". Dessverre er heller ikke informasjonen som gis av ansatte i systemet, alltid like objektiv. Kartleggingen viser at det er en sprikende oppfatning av hva som regnes som "behov" i forbindelse med bosetting. Holdninger, rykter og motstridende signaler er helt klart en utfordring når det gjelder å få til rask bosetting. Det vil derfor være behov for forsterket informasjons-, opplysnings- og holdningsskapende arbeid på dette området – både i mottak og i langt inn i IMDis egne rekker. Beboere i mottak må fra første dag være inneforstått med at de i utgangspunktet ikke har noen valgmulighet når det gjelder bosettingskommune dersom de ønsker å delta i et introduksjonsprogram.

Flere informanter gir uttrykk for at mer "overkjøring" av bosettingsklares ønsker vil bli vanskelig i en overgangsperiode. De tror imidlertid også at det vil "gå seg til" når flyktningene opplever at de ikke har noe reelt valg de første årene hvis de vil delta i introduksjonsordningen. Det avgjørende her vil være at reglene praktiseres likt for alle (med unntak av bosettingsklare med spesielle behov). Det vises til ordningen med bosetting av overføringsflyktninger hvor flyktningene stort sett bare blir fordelt på ledige plasser rundt omkring i kommunene.

Det tar ofte lang tid å bosette personer med spesielle behov

Flyktninger med spesielle behov – og da særlig psykiatri, men også fysiske handikap – tar lengre tid å bosette. Dette gjelder spesielt de som har permanente omsorgs- og/eller hjelpebehov. Ofte er det mye som skal tilrettelegges. Mange kommuner sier imidlertid at de bosetter uten å legge vekt på dette. Det gjelder særlig større kommuner.

Det kan stilles spørsmål ved om det i større grad bør lages spesielle bosettingsrutiner for bosetting av personer med spesielle

behov. Inntrykket nå er at man ofte bruker veldig mye tid og ressurser på å få alle bosettingskommuner til å påta seg "sin del" også mht. bosetting av personer med spesielle behov. Ofte ender man til slutt likevel med å bosette i en større kommune som allerede har bosatt mange, men som kanskje har bedre forutsetninger for bosette denne typen flyktninger. Et mulig alternativ kunne være primært å spørre større kommuner eller kommuner som etter avtale har lagt spesielt til rette for bosetting av personer med spesielle behov, eventuelt ut fra en "rotasjonsordning", jf. IMDi Indre Øst.

4.5 Mottakenes rolle i bosettingsprosessen

De fleste mottakene har mye kontakt med kommuner, men det varierer hvor aktive de er ift. "direkte bosetting fra mottak"

Bosetting har ikke alltid vært en oppgave for mottakene, men fra år 2000 fikk mottakene også en oppgave på dette området. IMDi's politikk når det gjelder mottakenes deltakelse i aktivt bosettingsarbeid varierer imidlertid, jf. pkt 4.3.

Enkelte av mottakene har gitt uttrykk for at IMDi's signaler når det gjelder mottakenes arbeid med bosetting oppleves som uklare, og at de er usikre på hva IMDi faktisk ønsker på dette området. Vårt inntrykk er også at det i relativt liten grad legges til rette for at mottakene skal ha bosettingsoppgaver, verken i finansieringen og styringen av mottakene eller rent praktisk. Det lages og distribueres f.eks i liten grad lett tilgjengelige oversikter over kommuner med ledige boliger, jfr. mottakene i nord som får denne typen oversikter fra IMDi Nord.

Eksempel på bosettingsarbeid i mottak:

Oscarsgate mottak i Vadsø er eksempel på et mottak som jobber aktivt med bosetting:

- For noen år siden hadde mottaket et prosjekt (Finnmarksprosjektet) der de jobbet med hva man kunne gjøre for å få til raskere bosetting. Et resultat av initiativet var etableringen av et nettverk mellom bosettingskommunene i Finnmark og mottaket. Nettverket møtes to ganger i året. Møtene rullerer. IMDi-nord deltar i og er med på å organisere nettverket.
- Mottaket sender regelmessig ut en oversikt over status for flyktninger som skal bosettes i Finnmarkskommunene.
- Mottaket holder regelmessig kontakt med kommunene.
- Kommunene ringer og etterspør når de har boliger.
- Kommunene kommer på besøk i mottakene og driver litt "reklame" for sin kommune.

Et gjennomgående inntrykk er at de mottakene som arbeider med bosetting opplever dette som nyttig og meningsfullt. Det er imidlertid forholdsvis ressurskrevende og mottakene peker på at de ikke har mulighet for å jobbe så mye med området som de kunne ønske.

Finansiering og styring av mottakenes bosettingsarbeid

Selv om mottakene er en viktig ressurs i arbeidet med bosetting av flyktninger, er ikke systemet rundt mottakenes arbeid egnet for bosetting av et stort antall flyktninger. Et økende antall flyktninger og etablering av flere mottak vil kreve en bedre koordinering og en sterkere styring av mottakenes arbeid med bosetting.

Slik arbeidet med bosetting av flyktninger foregår i dag, er det forholdsvis ressurskrevende. Mottakene har gjennomgående begrensede ressurser til å jobbe med bosetting. Bosettingsansvarlige ved mottakene har gjerne bosettingen som én av flere arbeidsoppgaver. IMDi som myndighet med ansvar for bosetting, har ikke finansieringsansvar og heller ikke andre styringsmuligheter overfor mottakene. Dersom mottakene fortsatt skal ha en sentral rolle i arbeidet med bosetting, bør det etter vår mening vurderes om IMDi bør ha et medansvar for styringen – og finansieringen(?) - av dette arbeidet i mottakene.

Det viktigste incentivet i mottakenes finansieringsmodell er rettet inn mot å sikre høy beleggprosent ved mottaket. Mottakene har ingen økonomiske incentiver til at bosetting skal skje raskt etter at vedtak om opphold er fattet. Snarere tvert i mot. Dette er kanskje ikke noe stort problem i perioder med et økende behov for mottaksplasser. På den annen side kunne incentiver som fører til rask bosetting i pressperioder, bidrar til redusert behov for etablering av nye mottak og flere plasser. I perioder med færre flyktninger kan det være økonomisk lønnsomt for mottakene å "holde på" flyktningene. Det kan eventuelt vurderes om mottakene med tillatelse til å drive med direkte bosetting, bør stilles overfor noen incentiver som belønner dem når de medvirker til at bosettingsklare personer flytter ut av mottak.

Bosettingsintervjuet tilfører vanligvis lite nytt

I bosettingsintervjuet skal informasjon som ligger inne i SESAM om flyktningen oppdateres. Samtidig skal flyktningen informeres om den videre gangen i bosettingsarbeidet. Etter vår oppfatning har intervjuet liten betydning for kartleggingen. Informantene sier at det hender at det kommer opp informasjon i intervjuet som er viktig for bosetting, men at det er sjelden dette skjer. Dette kan også tyde på at kartleggingsrutinene på mottaket er mangelfulle. Mottakene oppdaterer vanligvis SESAM fortløpende. Det vil trolig ikke føre til store problemer å endre rutinene slik at nødvendig kartlegging er ferdig før vedtak om opphold fattes. Når det gjelder informasjon om den videre gangen i bosettingen, bør dette inngå i det bosettingsforberedende arbeidet, jf. pkt. 5.5.

Som omtalt i pkt. 4.4, er bosettingsintervjuet på mange måter en invitasjon til å komme med ønsker om bosettingskommune. Det er forståelig at det er vanskelig ikke å komme inn på det temaet i en slik samtale. Selv om bosettingsintervjuet i seg selv ikke bidrar til å forsinke bosetting i særlig grad, ser det ut til at innholdet i - og muligens formen på - selve intervjuet, indirekte kan bidra til at prosessen tar lenger tid. Etter vår oppfatning bør det vurderes å avvikle hele systemet med bosettingsintervju. Det kan eventuelt vurderes å erstatte bosettingsintervjuet med en bosettingssamtale knyttet til det bosettingsforberedende arbeidet, men prosessen med å finne bosettingskommune bør ikke avhenge av denne samtalen.

Bosettingsforberedende arbeid bør inngå som en del av det generelle informasjonsprogrammet i mottakene

UDI har utarbeidet et opplegg for informasjonsprogram i mottak. Den delen som omhandler forberedelse til bosetting utgjør den siste modulen i programmet. De fleste mottakene går gjennom denne delen etter at flyktningene har fått vedtak om bosetting. De øvrige delene av informasjonsprogrammet er bl.a. knyttet til det å bo på mottak, asylprosessen og norske samfunnsforhold.

Selv om en relativt høy andel av dem som bor i mottak ikke får positivt vedtak om opphold, bør det kunne legges inn informasjon om bosetting tidligere i programmet. Dette gjelder blant annet spørsmålet om hvor i landet det vil være aktuelt med bosetting og hva som er førende for hvor man blir bosatt. Dette vil kunne bidra til en bedre virkelighetsforståelse, og dermed skape færre skuffelser for flyktningen og bidra til raskere bosetting.

4.6 Kommunenes frivillighet og ”tilgang” på flyktninger

Når IMDi anmoder kommunene om å bosette et bestemt antall flyktninger, er det frivillig for kommunen å si ja eller nei. Det er også frivillig hvor mange flyktninger kommunen vedtar å bosette i det, eventuelt de, påfølgende året/årene. Kommunenes frivillighet er et viktig prinsipp når det gjelder bosetting av flyktninger i Norge.

Bør kommunenes frivillighet også omfatte *hvem* de skal bosette?

Når kommunen, i kommunestyret eller bystyret, har fattet vedtak om hvor mange flyktninger de vil bosette i det kommende året, ligger det fortsatt ingen forpliktelse for kommunen til å ta i mot dette antallet flyktninger. Vårt inntrykk er at kommunene normalt ønsker å bosette det antallet flyktninger de har fattet vedtak om, blant annet av økonomiske hensyn. Kommunene har kostnader knyttet til ansatte/apparatet rundt flyktningene. Det kan også være kostnader knyttet til at aktuelle boliger blir stående tomme.

Mange kommunene synes imidlertid primært interessert i å bosette familier, ikke enslige. En viktig årsak til dette er tilgang på boliger. Kommunene ønsker primært å utnytte eksisterende boligmasse, og de fleste kommunene har gjennomgående bedre tilgang på større familieboliger enn på små boenheter tilpasset enslige. Andre årsaker kan være at det er økonomisk mer gunstig å bosette familier og/eller at det kan være enklere å integrere barnefamilier i lokalmiljøet. Hver enkelt årsak eller summen av årsaker bidrar til at kommunene ofte sier nei til å bosette enslige, eventuelt andre personer med spesielle behov som krever ekstraordinær tilpasning. Kommunenes frivillighet slik den praktiseres i dag, er dermed ikke bare begrenset til *hvor mange* de skal bosette, men også til *hvem* de skal bosette. Dette kompliserer bosettingsarbeidet og bidrar til at tiden fra vedtak til bosetting i gjennomsnitt tar forholdsvis lang tid.

Hvor forpliktende kan og bør statens ”plassbestillinger” være?

I denne sammenheng er det også viktig å peke på at det heller ikke ligger noen forpliktelse hos staten, ved IMDi, til å ”forsyne” kommunen med det antallet flyktninger kommunen har fattet vedtak om å ta i mot. For mange av kommunene med vedtak om bosetting av flyktninger bidrar dette til dårlig forutsigbarhet. De vet ikke når det vil være aktuelt å bosette flyktninger, og de vet ikke hvor mange som vil bli bosatt. Antallet vedtak om bosetting vil variere fra år til år og virkeligheten stemmer ikke alltid overens med prognosene. Etterspørselen etter plasser avhenger også av hvordan vedtaksprosessene i UDI er, jf. pkt. 4.7. Det vil derfor være umulig for staten å forplikte seg til å bosette et bestemt antall flyktninger i samtlige kommuner.

Dagens finansieringssystem er et system der ”pengene følger brukeren”. Etter vår mening bør det imidlertid vurderes å etablere et finansieringssystem som gir bedre forutsigbarhet for kommunene. Dette kan f.

eks skje gjennom en modell der kommunene gis en form for kompensasjon for de plassene som de har vedtatt.

4.7 UDIs rolle i bosettingsarbeidet

I utgangspunktet har ikke UDI noen rolle eller direkte ansvar i arbeidet med bosetting av flyktninger. Gjennom sitt ansvar for vedtak om opphold og for mottakene har UDI indirekte en viktig rolle og legger viktige premisser for arbeidet med bosetting. UDIs rolle er knyttet til vedtakene og til ansvaret for etablering og styring av mottak samt fordeling av flyktninger på mottak.

Saksflyten i bosetting avhenger av UDIs interne organisering

Mengden av bosettingsklare i mottak varierer over tid. Dette har dels med tilstrømning til landet å gjøre, dels med hvordan vedtaksproduksjonen i UDI er organisert. I høst hvor mengden asylsøkere har økt dramatisk, har eksempelvis vedtaksproduksjonen i UDI blitt tilsvarende redusert. Dette skyldes først og fremst at UDI har prioritert asylintervjuer og ikke vedtaksproduksjon. Vedtaksproduksjonen har imidlertid økt igjen fom. oktober 2008, og vil sannsynligvis øke ytterligere utover våren 2009. Utfordringen for bosettingsdelen av utlendingsforvaltningen blir at man får en ujevn strøm av personer/saker gjennom systemet.

Oppholdsvedtak ikke tydelige mht. om de gir grunnlag for bosetting eller ikke

Ikke bare antallet vedtak, men også utformingen av vedtaket har betydning for arbeidet med bosetting. Antallet positive vedtak, dvs hvor mange som faktisk skal bosettes, styres av de politiske retningslinjene på området, og er en viktig rammebetingelse for bosettingsarbeidet.

Utformingen av selve vedtaket, ser ut til å skape en del problemer for det praktiske bosettingsarbeidet. Flere av dem som arbeider med bosetting av flyktninger, sier at det kan være vanskelig å forstå konsekvensene av vedtaket og at de må ha hjelp av jurister for å forstå dette. Dette bidrar i en del tilfeller til å forsinke bosettingsarbeidet. Etter vår oppfatning vil også kompliserte vedtak kunne true rettsikkerheten til flyktningene gjennom feiltolkning av vedtak, ved at man starter - eller lar være å starte - bosettingsarbeidet på feil grunnlag.

Etablering av mottak og fordeling av bosettingsklare på mottak hensyntar i liten grad framtidig bosetting

IMDi arbeider med bosetting ut fra en regional modell. Den bosettingsklare skal – som hovedregel – bosettes innenfor den regionen der de bor i mottak. Dette betyr at både lokaliseringen av mottak og fordelingen av flyktninger til mottakene legger viktige premisser for bosettingsarbeidet.

Mottakene er i dag fordelt over hele landet. Siden det er et økende behov for plasser, er UDI nå i ferd med å gjennomføre anbudsrunder for etablering av nye mottak. Dette arbeidet skjer i regi av UDIs regionkontorer og de ulike regionale enhetene skal skaffe et bestemt antall plasser. Selv om det legges opp til en geografisk spredning av mottaksplassene, skyldes dette i liten grad vurderinger av senere bosettingsbehov og lignende. Verken planene for fordeling av mottaksplasser mellom regionene eller mulighetene for bosetting innenfor

regionen drøftes i liten grad med IMDi i forkant. Utlysning av og opprettelse av nye mottaksplasser styres primært av asyltilstrømning samt et overordnet politisk ønske om god geografisk spredning i hele Norge. Regelverket for offentlige anskaffelser begrenser i noen grad styringsmulighetene.

UDI ved regionkontoret i Midt-Norge har ansvaret for fordeling av flyktninger på mottak. Det ble i sin tid utarbeidet en intensjonsavtale mellom IMDi og UDI om at bosetting skulle tillegges vekt ved plassering i mottak. En forutsetning for dette, var at UDI skulle få et underlag fra IMDi som redegjorde for bosettingssituasjonen i ulike deler av landet. Det ser ikke ut til at hensynet til bosetting tillegges vekt ved plassering i mottak og verken UDI eller IMDi har oppfylt sine plikter i intensjonsavtalen. Det er i hovedsak antall ledige plasser og utnyttelse av kapasiteten i mottakene som er avgjørende for hvilket mottak flyktningene blir plassert i. Muligheten for å flytte fra ett mottak til et annet er svært begrenset. UDI ønsker også å ta hensyn til at små nasjons-/språkgrupper kan ha behov for å være sammen. Samtidig ønsker man å unngå rene nasjonsmottak. I hvilken grad man får til å ta slike hensyn vil imidlertid avhenge av "press" i systemet / antall asylsøkere.

Sett i sammenheng med IMDis sterke vektlegging av bosetting innenfor en region, virker plasseringen av flyktninger i mottak og region relativt tilfeldig. Man kan på mange måter si at mens kapasitetsutnyttelse og ledige plasser er det styrende inn i mottak, er det geografi (IMDi-region), tilgang på plasser/boliger og til dels flyktingenes behov som er styrende ut av mottak. Mottakene og de bosettingsklare befinner seg i krysningspunktet mellom to svært forskjellige styringssystemer.

Styringen av mottakene skjer primært gjennom avtaler og kontrakter

UDI er ansvarlig for finansieringen og styringen av mottakene. Styringen skjer primært gjennom avtaler og retningslinjer/rutinebeskrivelser/veiledninger etc. IMDi har i dag kun en rådgivende rolle overfor mottakene. Styringen av mottakene er omtalt under pkt 4.4, som nevnt under dette punktet er det kapasitetsutnyttelse som er sentralt i styringen av mottakene. I hvilken grad IMDi trekkes inn i den løpende styringen av mottakene varierer fra region til region. Flere informanter peker på at på at styringen av mottakene har blitt mer utfordrende etter delingen av UDI og IMDi. Dette gjelder ikke minst rene budsjettmessige forhold. Hvem skal finansiere bosettings- og integreringsrelatert arbeid og aktiviteter i mottakene?

4.8 Politiets oppgave

Vedtaket om opphold skal i følge dagens retningslinjer forkynnes av politiet. Dette ser i stor grad ut til å være en ren formalitet som også bidrar til å forsinke prosessen. Forkynningen av vedtaket kan skje opp til flere uker etter at vedtaket er gjort og både flyktingen og mottaket har fått beskjed om vedtaket før selve forkynningen.

Informasjonen om vedtaket til flyktingen skjer i form av brev fra IMDi. Både brevet fra IMDi og politiets forkynning av vedtaket skjer på norsk. Inntrykket vårt er også at politi/lensmann gjennomgående ikke benytter tolk. Det blir derfor ofte de ansatte på mottaket som får oppgaven med å forklare vedtaket og konsekvensene av vedtaket for beboeren. Dette kan i noen tilfeller være krevende dersom vedtakene er vanskelig å tolke, jf. pkt. 4.7. Det har fra ulike hold vært

reist spørsmål om politiets oppgave kun er å overlevere vedtaket, eller om de også skal forsikre seg om at innholdet i vedtaket er forstått av mottakeren. Det er videre stilt spørsmål ved om rettsikkerheten er tilstrekkelig ivaretatt (klageadgang, søknad om utlendingspass etc), og om de uklare prosedyrene kan forårsake av bosettingsprosessen settes i gang på feil grunnlag.

Etter vår vurdering virker det unødvendig at politiet, som ellers ikke har noen rolle/funksjon i denne delen av saksjeden, skal forkynne vedtaket. Forkynningen bør som hovedregel gjøres av den instansen som fatter vedtaket. Denne instansen bør også informere om konsekvensen av vedtaket og forsikre seg om at dette er forstått av mottakeren.

4.9 Økonomiske rammebetingelser

I tillegg til overordnede mål knyttet til rettssikkerhet, integrering/inkludering og menneskelige hensyn, dreier bosetting av flyktninger seg også om økonomi. Aktørene som inngår i systemet må på ulike måter forholde seg til økonomiske rammer og betingelser.

I drøftingen av økonomiske rammebetingelser forholder vi oss primært til de direkte kostnadene knyttet til drift av mottak, bosettingsapparat og introduksjonsordning. Det er imidlertid viktig å huske på at bosetting av flyktninger også kan ha – og har – en rekke indirekte virkninger, både positive og negative. Eksempelvis vil vellykket integrering kunne medføre et mer mangfoldig næringsliv, økt sysselsetting, økte skatteinntekter både til stat og kommune m.m. Et annet eksempel kan være mulige økonomiske ringvirkninger i kommuner som satser på bosetting av flyktninger som ny "næringsvei". De direkte inntektene (integreringstilskudd, tilskudd til norskopplæring m.m.) og utgiftene (lønnsutgifter til personell, andre driftsutgifter m.m.) vil gjenspeiles i budsjett- og regnskapstall. Indirekte effekter som økt sysselsetting, økt omsetning (nærbutikken kan opprettholdes), eventuell konflikter i lokalmiljøet rundt mottakene m.v. er vanskeligere å måle.

Drift av statlige mottak utgjør nær to tredeler av bevilgningene til utlendingsforvaltningen

De overordnede økonomiske rammene i hele utlendingsforvaltningen bestemmes – med et visst etterslep – for en stor del av tilstrømmingen til riket, samt hvor mange som gis oppholdstillatelse. Bevilgningen på programkategori 09.90 *Beskyttelse og innvandring* økte med mer enn 130 prosent fra 2008 til 2009.

Driftsutgifter til statlige mottak utgjør om lag to tredeler av den totale bevilgningen på nesten 3,3 milliarder kroner. Økningen er størst for driftstilskuddet til mottakene. Bevilgningen for 2009 er på 2,06 milliarder kroner. Det er tre ganger så mye som bevilgningen i saldert budsjett for 2008. Også UDI og UNE har fått betydelige økninger i bevilgningen.

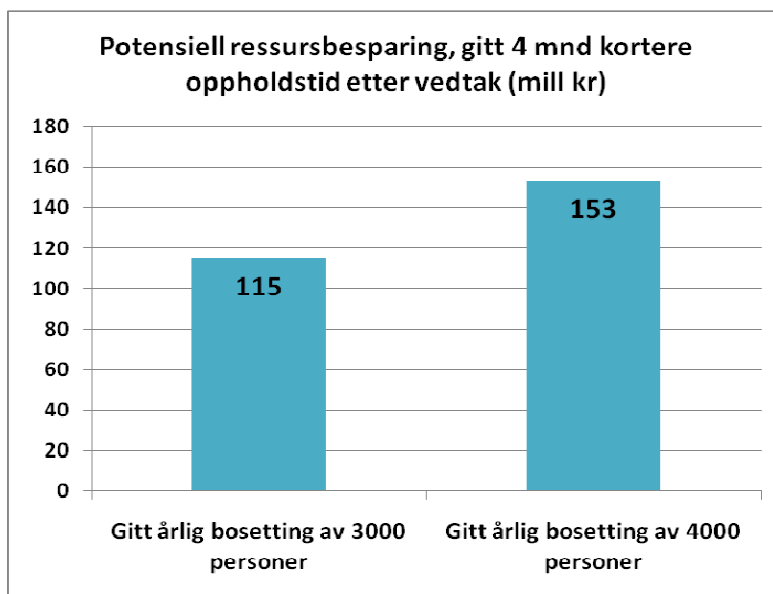
Fordi en regner med at økt antall asylsøkere vil medføre økt behov for bosetting, er det også budsjettert med økte overføringer til kommunene (integreringstilskudd, tilskudd til norskopplæring m.m.).

Bosetting innen 30 dager kan frigjøre ressurser i størrelsesorden 110 – 150 mill kr gitt dagens bosettingstall

I figur 8 gjengis en grafisk framstilling av beregnede gevinster dersom gjennomsnittlig oppholdstid etter at oppholdsvedtak er gitt, reduseres med fire måneder. Det er beregnet potensiale gitt at det årlig bosettes henholdsvis 3000 og 4000 personer som bor i mottak før bosetting finner sted. Beregningene er videre basert på en forutsetning om en gjennomsnittlig årskostnad på 115 000 kr/mottaksplass, og at effekten av redusert oppholdstid fordeles jevnt over året (3 fremskyndede bosettinger tilsvarer én innspart mottaksplass på årsbasis).

Gitt overnevnte forutsetninger, kan en forkortelse av gjennomsnittlig botid på mottak etter at oppholdsvedtak er gitt på fire måneder, medføre potensielle innsparinger på i størrelsesorden 110 – 150 mill kr pr. år (gitt at 3000 – 4000 personer flytter tidligere ut).

Figur 8 Figurativ framstilling av gevinstpotensiale knyttet til at gjennomsnittlig oppholdstid i mottakene reduseres med 4 måneder



Disse estimatene sier først og fremst noe om størrelsesorden. De viser imidlertid at kortere bosettingsprosess kan gi et visst økonomisk handlingsrom til å ta i bruk andre (økonomiske) virkemidler som man tror vil kunne bidra til raskere, eventuelt også bedre bosetting.

Nær sammenheng mellom kommuners evne/vilje til å bosette flyktninger og økonomi

Integreringstilskuddssatsen er basert på rapporten fra et partssammensatt beregningsutvalg. De fleste synes å være enig om at satsen gir et noenlunde riktig bilde av gjennomsnittlige kostnader. Det er imidlertid kun de største kommunene som bosetter så mange at det er rimelig å anta at kostnadene tilsvarer inntektene – som et gjennomsnitt. For de fleste små og kanskje også mange mellomstore kommuner vil finansieringssystemet, isolert sett, gi

insentiver i retning av å "velge selektivt" mht. hvem som bosettes.

I kartleggingen kommer det klart fram at kommunenes evne og vilje til å bosette flyktninger, henger nært sammen med økonomien i dette. For svært mange kommuner gjelder det som en politisk og økonomisk føring at inntekts- og utgiftssiden når det gjelder bosetting av flyktninger, skal balansere. Inntektssiden avhenger av satsene for integreringstilskudd, tilskudd til norskopplæring m.m., men også av at man faktisk får bosatt så mange som man har budsjettert med. Utgiftssiden avhenger av direkte utgifter knyttet til introduksjonsprogram, introduksjonsstønad, sosialhjelp, flyktingenhet/-konsulent m.m., men også av løpende utgifter knyttet til boliger som i perioder står tomme m.m.

Mer indirekte påvirkes kommuneøkonomien også av kommunens overordnet strategi mht. bosetting, kjennetegn ved de som bosettes, hvor lenge de blir boende, i hvilken grad de finner arbeid og kan bidra til fellesskapet m.m.

Eksempelvis sier de aller fleste innenfor systemet at enslige (menn) er mer ressurskrevende å bosette enn familier. Det er også mer vanlig at enslige etter fullført introduksjonsprogram flytter, særlig hvis de er bosatt på et mindre sted. Dette medfører at de – sett fra et kommuneøkonomisk ståsted – er mindre attraktive enn en familie med fire barn som riktignok trenger en større bolig, men som utløser nesten seks ganger så stort tilskudd og ikke nødvendigvis noen vesentlig større arbeidsbelastning for kommunen. Dersom familien i tillegg blir boende utover de to første årene og de voksne får arbeid i rimelig tid etter at introduksjonsprogrammet er avsluttet, kan netto bidrag til kommuneøkonomien være betydelig. De kan også bidra til å opprettholde lokalkritiske institusjoner som skole, nærbutikk m.v.

5 utfordringer i bosettingsprosessen og forslag til tiltak

I dette punktet vil vi med utgangspunkt i en saksflytmodell peke på sentrale utfordringer i bosettingsprosessen (pkt. 5.1.). Videre følger våre anbefalinger til tiltak for å oppnå raskere bosetting gjennom å redusere tiden fra vedtak om opphold til bosetting.

Beskrivelsen av tiltakene er delt i følgende tre grupper:

- Generelle forbedringstiltak (pkt. 5.2)
- Strategi "Trinnvis forbedring" (pkt. 5.3) og
- Strategi: "Systemendring" (pkt. 5.4).

Det er imidlertid viktig at tiltakene i de ulike gruppene bør ses i sammenheng.

Tanken er at forslagene i pkt. 5.2 – 5.4 skal dekke følgende mandatpunkter:

- *forslag til tiltakskjeder og saksflyt med tidsfrister*
- *forslag til hvordan ledig boligkapasitet i kommunene kan utnyttes effektivt*
- *forslag til hvordan utsøking og oppfølging av utsøkte personer kan skje på en effektiv måte*
- *forslag til hvordan bruk av IT-systemer og -løsninger (DUF, iMAKS, SESAM) kan utnyttes for å effektivisere saksgangen og øke kvaliteten i rapporteringen*
- *tiltak for å lage felles systemer for alle regioner slik at ledig kapasitet i regionene utnyttes maksimalt på tvers av regioner*
- *en plan for bedre kommunikasjon og samhandling mellom IMDi, mottakene og kommunene*

I pkt. 5.5 følger så forslag til kartleggings- og bosettingsforberedende arbeid i mottakene, jf. følgende mandatpunkter:

- *forslag til utforming av bosettingsforberedende informasjonsprogram i mottak*
- *en tiltaksplan for kartleggingsarbeid i statlige mottak med forslag til hvem som skal gjøre hva*

Som det framgår av tiltaksdrøftingene er det vanskelig å se tiltakene uavhengig av hverandre. Mange av dem henger tett sammen og/eller bygger på hverandre. Slik er det også mellom utfordringene og de fire hovedgruppene av tiltak; generelle tiltak, tiltak som ledd i en trinnvis forbedring, systemendring og tiltak knyttet til det kartleggings- og tiltaksforberedende arbeidet i mottakene.

Forslagene til tiltak er nummerert fortløpende, jf. bl.a. tabell

5.1 Sentrale utfordringer i bosettingsprosessen

Når det gjelder saksflyt i arbeidsprosesser, står en erfaringsmessig ofte overfor en eller flere av følgende utfordringer, herunder:

Utfordring nr. 1: Skape en jevn strøm av saker gjennom hele saksgangen

Det fokuseres ofte på saksbehandlingstid

innenfor den enkelte enhet. I arbeidet med bosetting av flyktninger er en rekke ulike virksomheter koplet inn i ulike ledd i kjeden. For å skape en effektiv bosettingsprosess er det viktig at det går en jevn strøm av saker gjennom bosettingsprosessen slik at hvert ledd og hver aktør produserer saker i samme takt som det etterfølgende leddet tar unna sakene. Dette er selvsagt en særlig utfordring på bosettingsområdet siden antall flyktninger og asylsøkere varierer så mye. Samtidig er det en nær kopling mellom saksbehandlingskapasitet og saksflyt i UDI og UNE, og antall flyktninger som skal bosettes. Saksflyt, kapasitet og arbeidsmåter i UDI og UNE legger viktige premisser for bosettingsarbeidet.

Utfordring 2: Effektiv kommunikasjon og utveksling av informasjon mellom enhetene

Det er viktig å ha kunnskap om forventet utvikling i antall saker av ulik type, for å kunne muliggjøre en jevn strøm av bosettingssaker gjennom systemet/systemene. Dette stiller store krav til kommunikasjon og utveksling av informasjon både internt i den enkelte enhet og mellom enheter og aktører. En god informasjonsflyt vil kunne gi bedre grunnlag for en koordinert prioritering av saker, rask tilbakemelding på kapasitet/kapasitetsbehov og informasjon om eventuelle mangler i tidligere saker. Innenfor bosettingsprosessen er god informasjonsflyt helt avgjørende for å få til gode saksbehandlingsprosesser. Det er viktig at kommunikasjonen mellom aktørene skjer til riktig tidspunkt. Det er for eksempel viktig å samordne anmodningshenvendelser fra IMDi med kommunenes budsjett- og beslutningsprosesser.

Utfordring 3: Fjerne eller redusere arbeidsoppgaver som ikke gir resultater eller skaper verdi

I arbeidet med prosessforbedring bør alle oppgaver som ikke skaper verdi eller bidrar til sluttresultatet, reduseres eller fjernes helt. Innenfor bosetting kan "verdi" tolkes og forstås på flere måter, dette vil blant annet være avhengig av aktør og ståsted.

Eksempel på ulike innfallsvinkler kan være

- Verdi for den enkelte aktør i bosettingsprosessen versus verdi for bosettingsprosessen som helhet?
- Hensynet til rask versus (kvalitativt) god bosetting?
- Hensynet til den enkelte flyktning versus samfunnets interesser?

Effektivisering av delprosesser må vurderes i et helhetlig perspektiv. Eksempelvis kan en nedprioritering av informasjonsarbeid overfor nye kommunepolitikere, flyktningkonsulenter m.fl. i kommunene, kunne redusere den faktiske bosettingen - selv om den isolert sett og i et kortsiktig perspektiv medfører en effektivisering for IMDi. Likeledes vil for dårlig kartlegging i mottak kunne medføre store forsinkelser senere i prosessen.

Utfordring 4: Forbedret differensiering av saker

Differensiering av saker kan blant annet gjøres ut fra sakens type og kompleksitet. Enkle saker kan behandles av mer uerfarne saksbehandlere som kan følge standard behandlingsforløp med en forventet saksbehandlingstid som er enkel å forutsi, mens komplekse saker krever mer erfarne saksbehandlere og har mer uforutsigbar behandlingstid. Ofte gjøres differensiering av saker av uerfarne saksbehandlere. Det er imidlertid ofte de mest erfarne saksbehandlerne som har best forutsetning for å prioritere en sak riktig. Differensiering av

saker i bosettingsarbeidet kan være særlig utfordrende fordi dette ofte omtales i media og er gjenstand for politisk oppmerksomhet og prioritering – både på sentralt (statlig) nivå og på lokalt (kommunalt) nivå. Samtidig kan det virke som om det er behov for større differensiering her. I dag er det slik at en relativt stor andel av sakene er ”kurante”, mens en relativt liten andel av sakene som ofte dreier seg om bosetting av personer med spesielle behov, tar brorparten av ressursene.

Utfordring 5: Standardisering av arbeidsoppgaver

En standardisering av arbeidsoppgavene gir bedre mulighet for å planlegge arbeidet slik at det skapes en kontinuerlig flyt av saker i saksgangen. En standardisering kan blant annet gjøre det enklere å forutsi hvor lang tid det tar å behandle en sak. Standardisering gir også en bedre forutsetning for raskt å identifisere mangler ved en sak, for eksempel i form av manglende informasjon. Standardiseringen kan støttes opp av saksmaler eller sjekklister. Bosetting av flyktninger kjennetegnes av mange aktører - IMDi, IMDis seks regionkontorer, UDI og UNE, politiet, om lag 300 kommuner, nye og gamle mottak. Alle disse aktørene kan ha litt ulik tilnærming til sakene og ulike interne systemer og rutiner. Mange aktører er ofte en utfordring i seg selv. Når aktørene befinner seg på forskjellige forvaltningsnivåer og har ulike rutiner, systemer og forventninger, sier det seg selv, at standardisering er en utfordring, selv for de ”ukompliserte” bosettingssakene.

Utfordring 6: Bedret fordeling av arbeidsoppgaver i enheten og mellom enhetene

For å identifisere forbedringspotensialer, er det ofte hensiktsmessig å evaluere fordeling av arbeidsoppgaver i hvert ledd internt i en enhet og mellom enhetene i verdikjeden. For å skape en jevn strøm av saker, kan det være behov for å fordele arbeidsoppgavene slik at flaskehals og opphoping av saker løses opp. Dette kan skje ved standardisering av arbeidsoppgaver og kontinuerlig vurdering av hvor ressursene kan utnyttes best mulig i forhold til den strømmen av saker som skal behandles. På bosettingsområdet kan dette bl.a. medføre behov for å revidere eksisterende ansvars- og oppgavefordeling. Eksempelvis kan det være aktuelt å vurdere rolle- og ansvarsdelingen når det gjelder hvilken kommune den enkelte flyktning skal bosettes i. Spørsmål som vil være naturlig å stille i en slik sammenheng er:

- Skal IMDi forholde seg til hver enkelt som søkes ut?
- Skal kommunen ha vetorett når det gjelder *hvilke personer* den vil bosette?
- I hvilken grad kan andre virkemidler, da særlig finansieringsordningene, støtte opp under mer effektive bosettingsprosesser?

Utfordring 7: Legge til rette for kontinuerlig forbedring av saksflyten

Arbeidet med prosessforbedringer blir aldri ferdig. Skiftende mål og visjoner, politiske føringer samt teknologiske og organisatoriske rammebetingelser gjør at det viktigste i en organisasjon ofte er å skape et forbedringsmiljø i egen virksomhet og arbeidshverdag. Vanligvis er det de som utfører arbeidsoppgavene til daglig, som best ser muligheter for forbedringer. Dette er imidlertid ikke nok på bosettingsområdet, siden hver enkelt aktør kun har ansvar for en avgrenset del av den samlede bosettingsprosessen. Her er det behov for noen helhetlige grep – ikke bare kortere bosettingsprosess. Det er samtidig viktig å innse at alt verken kan, eller nødvendigvis må, gjennomføres på en gang. Ofte kan det være mest fornuftig med en trinnvis prosess. Det er imidlertid viktig at aktørene er enige om de overordnede prinsippene og målene for forbedringsarbeidet. Det er

også viktig at man hos alle aktører – og i fellesskap - arbeider med å utvikle et miljø og holdninger som bidrar til at man får til et kontinuerlig forbedringsarbeid.

5.2 Generelle tiltak

1. Hele kjeden bør ses i sammenheng

Det er en utfordring i bosettingsarbeidet, at ansvaret for de ulike delene av bosettingsprosessen er spredt på mange aktører med til dels ulike mål. Dette er ikke bare en utfordring for bosetting, men for utlendingsforvaltningen generelt og for integreringsarbeidet i det norske samfunnet. En avgjørende premisse for å få til en god saksflyt er at de ulike ansvarsområdene i større grad ses i sammenheng. Det arbeides allerede med å effektivisere og forbedre utlendingsforvaltningen, jfr. bl.a. SVAR-prosjektet. For å få til god flyt i hele kjeden må *alle* sentrale aktører trekkes med. For også å ivareta bosettings- og integreringsrelaterte problemstillinger vil vi understreke at Kommunal- og regionaldepartementet som ansvarlig for *"bolig- og bygningspolitikken, distrikts- og regionalpolitikken, kommuneøkonomi, lokalforvaltning og gjennomføring av valg"* bør delta aktivt i diskusjon av virkemidler og tiltak.

En konsekvens av den delte rolle- og ansvarsdelingen i utlendingsforvaltningen er blant annet at saksgangen i bosettingsarbeidet karakteriseres av "fri flyt inn" (knyttet til etablering av mottak og plassering av flyktninger i mottak) og "styrt utgang" (knyttet til arbeid med utsøking og bosetting). Vi tror det er avgjørende for saksflyten i selve bosettingsprosessen, men også i hele asylsaksprosessen, at man i større grad ser "input" og "output" i sammenheng. Et tiltak vil være å ta hensyn til mulig bosetting både ved etablering av mottak og i forbindelse med plassering av asylsøkere på mottakene. Dette tiltaket vil kreve at IMDi i større grad trekkes inn i beslutnings- og styringsprosessene rundt etablering av mottak og fordeling av asylsøkere på ledige mottaksplasser.

Innenfor dagens rammer vil det viktigste – og kanskje enkleste - tiltaket være at man ser hele landet som ett bosettingsområde. Dette innebærer at man i langt større grad enn i dag legger til rette for bosetting på tvers av regiongrenser. Dette vil kreve at både intern styring og interne holdninger innrettes mot dette, blant annet gjennom felles mål for IMDi og ikke regionale mål for bosetting.

2. Saksflytkjeden bør profesjonaliseres

Dersom et mål om bosetting innen 30 dager skal kunne oppnås, samtidig som det forventes en økning i antall flyktninger som skal bosettes, er det behov for en profesjonalisering av saksflytkjeden. Dagens system er for en stor del basert på IMDi-ansattes personlige relasjoner og den enkeltes kompetanse om bosettingsmuligheter i et fylke eller kommune/bydel. Med et visst unntak for de regionene hvor mottakene står for store deler av det praktiske bosettingsarbeidet, forholder regionkontorene seg normalt til alle enkeltpersoner som bosettes med bistand fra offentlig sektor, dvs. oppretter en sak og følger et ordinært saksbehandlingsforløp med individuell vurdering av hver enkelt person som skal bosettes. Et slikt system legger til rette for at enkeltpersoners individuelle behov og muligheter blir godt ivaretatt. Samtidig blir systemet som helhet svært personavhengig og sårbart. Systemet er basert på den enkelte saksbehandlers egne skyggesystemer og at "en får tak i rette person når en selv har tid".

Vi tror det er behov for en profesjonalisering av saksflyten, dette kan blant annet gjøres gjennom å etablere mer automatiserte systemer og rutiner både for "tildeling" av kommune og en mer profesjonell kommunikasjon med kommunene som er aktuelle for bosetting, jf. mer konkrete forslag til tiltak under pkt. 5.2.2 og 5.2.3

3. Sentrale styringsdokumenter og styringssignaler bør harmoniseres/samordnes bedre

Målet om bosetting innen seks måneder etter at oppholdsvedtak er fattet, er nedfelt i alle overordnede styringsdokumenter. Vår kartlegging viser at dette – bevisst eller ubevisst – påvirker saksflyten og bidrar til å forlenge bosettingsprosessen; man bruker den tiden man har til rådighet.

En annen årsak til at bosetting trekker ut er knyttet til at bosettingsklare har behov eller ønsker knyttet til bosettingskommune. Ifølge IMDi's ledelse skal ikke bosettingsklares ønsker lenger tillegges vekt. Når det gjelder behov, er det først og fremst mulighet for arbeid som skal vektlegges. Selv om IMDi arbeider med dette, varierer det i hvilken grad bortfall av "ønskemuligheten" er innarbeidet i gjeldende styringsdokumenter, rutiner og holdninger i systemet.

Dersom målet om bosetting innen 30 dager etter oppholdsvedtak skal nås, er det avgjørende at denne type styringssignaler framgår klart og tydelig både i sentrale styringsdokumenter og –dialoger. Eksempelvis har det helt til i disse dager ikke framgått klart av IMDi's Rutinehåndbok¹⁶ at ønsker ikke lenger skal tillegges vekt. Det samme gjelder St.prp. nr. 1 (2008-2009) for AID. Her presiseres det at kvalifisering, arbeid og utdanning skal vektlegges ved bosetting, men det sies ikke tydelig at ønsker *ikke* lenger skal tillegges vekt.

Vi vil tilrå at det raskt blir foretatt en gjennomgang og revidering av sentrale styringsdokumenter, skjemaer, retningslinjer og rutiner med sikte på en harmonisering i tråd med overordnet styring på området. Det er også viktig at dette budskapet kommer tydelig fram i all opplæringsvirksomhet og i det holdningsskapende arbeid blant alle som arbeider innenfor saksflytkjeden slik at det ikke gis motstridende informasjon/signaler om muligheter for ønsker/valg av bosettingssted.

4. Det er behov for økt realitetsorienteringen hos bosettingsklare når det gjelder muligheter for bosetting, sysselsetting og integrering

Både som en konsekvens av uklare styringssignaler, jf. foregående avsnitt, og som en konsekvens av rykter, holdninger og mangelfull informasjon, brukes ofte unødig mye tid på å diskutere bosettingskommune med de bosettingsklare. Det er derfor ekstra viktig at alle ansatte i systemet (mottakene, IMDi, UDI) målbærer og videreformidler holdninger og vurderinger som er i tråd med både gjeldende politikk og intensjonene bak den bosettingsordningen vi har.

Holdningsskapende arbeid er langsiktig og krevende og kan være særlig vanskelig i organisasjoner og systemer hvor gjennomstrømningen av ansatte kan være høy. Vi tror likevel at det er viktig å prioritere kontinuerlig opplæring av og informasjon til ansatte i

¹⁶ Rutinehåndbok for bosettingsarbeidet i IMDi (<http://www.imdi.no/upload/Bosettingsrutine.pdf>)

systemet for i størst mulig grad å sikre at viktige styringssignaler og holdninger viderefremmes til dem som skal bosettes. Dette er særlig viktig når det gjelder ansatte på mottakene fordi det er de som har mest kontakt med flyktingene før de eventuelt får opphold i Norge.

5.3 Strategi: Trinnvis forbedring

I dette avsnittet foreslås tiltak med sikte på å redusere tiden innenfor hver av de tre fasene forkynnings- og intervjufasen, utsøkningsfasen og boligsøkefasen.

5.3.1 Tiltak i forkynnings- og intervjufasen

Arbeidet i denne fasen er knyttet til forkynning av vedtaket om bosetting og kartlegging av informasjon som er viktig for bosetting. Det er utfordringer med:

- tidspunkt og form på forkynningen av vedtaket
- innhold i bosettingsintervjuet og bosettingsklares forventninger

5. Ansvar for å forkynne vedtak bør overføres fra politiet til UDI

Vi har ikke eksakte data for hvor lang tid det tar før vedtaket er forkynt, men kartleggingen viser at det tar i gjennomsnitt to til tre uker å forkynne vedtaket og gjennomføre bosettingsintervjuet. Ved en ambisjon om bosetting innen 30 dager, betyr dette at man allerede i denne fasen har brukt opp to tredeler av tiden.

Politiet har i dag ansvar for forkynningen av vedtaket. En viktig hensikt med å legge denne oppgaven til politiet er å sikre at oppholdsvedtaket med eventuelle forbehold er mottatt og forstått. Kartleggingen viser at det er ganske vilkårlig hvordan dette følges opp. På denne bakgrunn mener vi at ansvaret for forkynning av vedtaket bør overføres til UDI, eventuelt UNE for klagevedtak. Overføringen bør også omfatte et ansvar for at formidlingen skjer i løpet av fem til sju dager fra vedtaksdato.

Tiltaket forutsetter at UDI, eventuelt også UNE, er inneforstått med å overta denne oppgaven. Eventuelle kostnader vil avhenge av hvordan oppgaven organiseres. Det enkleste vil sannsynligvis være å delegere oppgaven til det mottaket som den bosettingsklare er tilknyttet. I dag er det i praksis ofte mottakene som har fått ansvaret for å formidle/forstå/fortolke vedtakene. En slik omlegging vil imidlertid kreve at formidling av vedtak inngår som en del av opplæringen av mottaksansatte. Den må også ses i sammenheng med neste tiltak, en tydeliggjøring av konsekvensene av vedtakene. Et annet alternativ kan være at UDI, og eventuelt UNE, selv tar ansvaret for å forkynne vedtaket og ved hjelp av kvalifisert tolk, via telefon/videoutstyr.

6. Det bør framgå tydelig av vedtaket om det gir grunnlag for bosetting eller ikke

I kartleggingen framgår det at det mange ganger kan være vanskelig å forstå om oppholdsvedtak gir grunnlag for bosetting eller ikke. Uklarhet om konsekvensene av vedtaket kan bidra til å forsinke bosettingsprosessen. For å unngå unødige oppklaringsrunder bør det alltid framgå tydelig av oppholdsvedtaket om det gir grunnlag for bosetting eller ikke.

Tiltaket forutsetter at UDI/UNE og IMDi blir enige om hvordan vedtakene bør utformes for å gjøre dem enklere å tolke. Dersom det er slik at visse typer oppholdsvedtak generelt er uklare når det gjelder konsekvenser for bosetting, bør dette eventuelt tas opp med og avklares med AID/politisk ledelse. Dette tiltaket antas ikke å medføre noen kostnader, snarere tvert om.

7. Det foreslås å avvikle bosettingsintervjuet i sin nåværende form

Formålet med bosettingsintervjuet er bl.a. å fullføre kartlegging som vil ha betydning for bosetting. Størstedelen av de opplysningene som er viktige i bosettingssammenheng er imidlertid allerede – eller skulle vært – innhentet gjennom asylintervju og kartlegging i forbindelse med opplæringstiltak i mottak. Tidligere var bosettingsintervjuet også en anledning til å snakke om aktuelle kommuner for bosetting og den bosettingsklare hadde mulighet for å komme med egne ønsker. Dagens styringssignaler innebærer at bosettingsklare ikke har mulighet for å ønske seg bosettingssted, men at bosetting skal skje på bakgrunn av mer objektive kriterier.

Bosettingsintervjuet bidrar til å åpne opp for en diskusjon om bosettingskommune og dermed til å skape forventninger om et mer åpent valg av bosettingskommune. På denne bakgrunn mener vi at nåværende rutine med bosettingsintervju er unødvendig.

Dersom bosettingsintervjuet avvikles, må mottakenes kartleggingsrutiner endres for å sikre at tilstrekkelig informasjon for mulig oppholdsvedtak, ligger inne når vedtak er fattet. Mottakene har imidlertid også i dag et ansvar for å supplere tidligere kartlegging dersom de får tilgang på relevant informasjon under flyktingens opphold i mottak. I forlengelsen av dette bør det utvikles bedre kartleggingsverktøy som mottakene kan bruke, jf. pkt. 5.5.

En slik omlegging forutsetter også at flyktingene informeres om betydningen av å bidra med relevante kartleggingsdata så tidlig som mulig, slik at de kan bosettes raskt dersom søknaden om opphold innvilges, se mer om dette under pkt. 5.5.

Effekt av tiltakene i forkynnelses- og bosettingsintervjufasen

Denne fasen tar i gjennomsnitt to til tre uker. Etter vår vurdering bør den ta maksimum en uke. Det bør derfor innføres en frist om at forkynnelse av vedtak skal ha funnet sted innen fem dager etter at vedtak er fattet.

5.3.2 Tiltak i utsøkningsfasen

Arbeidet i denne fasen er konsentrert om å finne bosettingskommune for bosettingsklare flyktinger. Det er utfordringer knyttet til:

- Manglende oversikter over bosettingsklare og tilgjengelige plasser og boliger i kommunene
- Manglende fokus på saksbehandlingstider og responstider
- Forholdet mellom kommunene og IMDi
- Mottakenes arbeid med bosetting

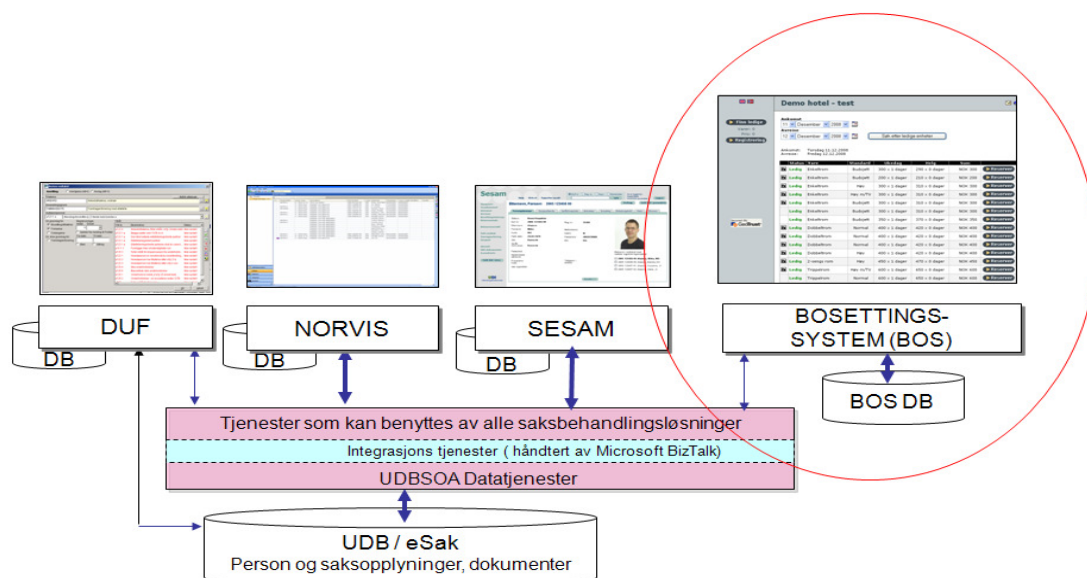
8. Utvikling av felles bosettingssystem med oversikt over bosettingsklare flyktninger og ledige vedtaks plasser

Som et ledd i utvikling av en mer effektiv og profesjonell bosettingsprosess, bør det etableres et saksbehandlingssystem som gir en samlet og enhetlig oversikt over bosettingsklare personer, mottakstilknytning og ledige vedtaks plasser i kommunene. Systemet bør også åpne for registrering av tilleggsopplysninger knyttet til familieforhold, spesielle behov, eventuelle vilkår knyttet til vedtaks plasser, innmeldte ledige boliger m.m. Videre bør systemet, gitt visse søkekriterier kunne foreslå mulige bosettingskommune(r), eventuelt også kunne generere en uforpliktende forespørsel til aktuelle kommuner med frist for svar.

For at et slikt system skal fungere, bør det være obligatorisk at alle med ansvar for utsøking bruker systemet. Det bør videre etableres rutiner som sikrer at all kommunikasjon mellom utsøkningsansvarlige og kommuner registreres i systemet slik at man uavhengig av om det søkes på kommune eller saksnummer/person, skal kunne ha oversikt over saken og hvor den står.

Et bosettingssystem må ses i sammenheng med andre systemer i utlendingsforvaltningen og må kunne hente ut data fra Utlendingsdatabasen (UDB), jfr. figur 9 under.

Figur 9 Skjematisk illustrasjon av hvordan et nytt bosettingssystem kan tenkes integrert med eksisterende løsninger innefor utlendingsforvaltningen



Det vil være ulike alternativer for IT-arkitekturen. Følgende tre alternativer kan være aktuelle:

1. Modul/klient i DUF
2. Modul/klient i iMAX eller i NIR

3. Som en selvstendig applikasjon

Av disse vil vi i utgangspunktet ikke anbefale det første alternativet. Dette alternativet er i strid med den IT-strategien for 2008-2010 som nylig er utarbeidet for utledningsforvaltningen. Denne strategien anbefaler at større funksjonelle utvidelser implementeres utenfor DUF, eventuelt på en slik måte at funksjonaliteten kan benyttes fra DUF. Dette gjelder blant annet den nye eSak klienten. Føringerne fra It-strategien er beskrevet i vedlegg 2: Viderføring av DUF. Alternativ 1 harmoniserer heller ikke med IMDi iMAX satsing.

Det er eventuelt behov for å utrede videre hvordan en slik løsning skal se ut. Dette gjelder både teknisk utforming og funksjonalitet. Selv om et slikt system ikke er spesielt komplisert, vil likevel relativt store kostnader måtte påregnes. Det vil påløpe kostnader knyttet til utvikling og anskaffelse av løsningen, til utrulling av løsningen og til opplæring av brukerne. Videre vil det være kostnader knyttet til drift og videreutvikling av systemet. Kostnadene knyttet til en slik løsning må imidlertid veies opp mot kostnadene knyttet til en videreføring av dagens personavhengige system. I en slik kostnadsvurdering må man inkludere prognoser for utviklingen i antall flyktninger som skal bosettes fremover og hvilke konsekvenser der vil ha for ressursbehovet i dagens svært personavhengige system.

9. Styringen av regionkontorene bør legges om

Styringen av regionkontorene er dels regelstyrt gjennom rutiner og retningslinjer, dels mål- og resultatstyrt gjennom rapportering og måling på indikatorer knyttet til saksbehandlingstid og antall som bosettes innenfor egen region. Styringen er i tråd med rådende styringsprinsipper innenfor offentlig sektor.

Mål- og resultatstyring vil ofte kunne ha noen utilsiktede effekter, noe vi også ser her. Vårt inntrykk er blant annet at bosetting på tvers av regiongrenser ikke belønnes innenfor dette systemet og at man dermed ikke klarer å utnytte landets samlede kapasitet for bosetting på en god måte. Inntrykket er også at regionkontorene i forholdsvis liten grad følges opp på overholdelse av interne rutiner og frister. Det gjelder både for kommunikasjon med kommuner og for bosetting på tvers av regiongrenser. Dette er etter vår oppfatning noe av årsaken til at utsøkningsfasen i gjennomsnitt tar såpass lang tid (vel 3,5 måneder pr. 31.12.08).

Dersom ledelsen i IMDi primært ønsker å fokusere på rask bosetting, bør dette gjenspeiles i valg av styringsparametere og også i oppfølgingen av oppnådde resultater.

I lys av målet om bosetting innen 30 dager, vil vi foreslå følgende saksflyt med tilhørende frister:

- Forespørsel/henvendelse om bosetting til tre-fem kommuner skal skje innen én uke etter at oppholdsvedtak er fattet. For å sikre at bosetting på tvers av regiongrenser aktivt vurderes, bør minst én av kommunene ligge i en annen (tilgrensende?) region. Kommunene skal gis maksimalt én ukes svarfrist. Alle forespurte kommuner gis tilbakemelding om hvilken av dem som er aktuell i denne sammenheng så snart en av kommunene har gitt positivt svar og/eller senest to arbeidsdager etter at

- fristen for tilbakemelding har gått ut. Dersom flere kommuner gir positiv tilbakemelding registreres dette i bosettingssystemet, jfr. tiltak 8.
- Utsøking med antatt bosettingsdato skal finne sted umiddelbart etter at positivt svar fra kommune er mottatt.
 - Dersom ingen av de forespurte kommunene svarer positivt, skal nye tre-fem kommuner forespørres – uavhengig av regiontilhørighet - med tilsvarende svarfrister.

Mulighetene for å kunne overholde så korte frister forutsetter både elektronisk kommunikasjon og bruk av "felles" postkasse, dvs. at alle som jobber med bosetting skal kunne gå inn og gjennomføre aktiviteter i alle saker (eventuelt med noen unntak, jf. neste avsnitt). Utover dette bør det være opp til det enkelte regionkontor hvordan de velger å organisere arbeidet. Poenget er at det sentrale leddet – i hvert fall i en overgangsfase - bør følge opp regionkontorene også når det gjelder interne resultatindikatorer knyttet til overholdelse av frister og rutiner for å sikre rask bosetting.

En utfordring innenfor et slikt system vil sannsynligvis være håndteringen av bosettingsklare med spesielle behov. Dette gjelder blant annet enslige mindreårige og personer med spesielle omsorgsbehov. Det er i dag også problemer med bosetting av enslige. Det vil fortsatt knytte seg utfordringer til dette og vi har ikke noen oppskrift på hvordan dette kan løses. Kartleggingen har vist at regionkontorene prøver ut ulike tiltak, herunder:

- "Pakkeløsninger" bestående av for eksempel en familie og en til to enslige.
- Uformelle avtaler med en gruppe kommuner som bosetter personer med spesielle behov "på omgang".
- Differensiering av saker slik at noen saksbehandlere spesialisere seg og arbeider med spesielle typer saker, eksempelvis en videreføring og eventuelt utvidelse av dagens ordning med egne spesielle ressurser dedikert til bosetting av enslige mindreårige.

En viktig forutsetning for innføring av så knappe frister som vi foreslår her, vil være at det enkelte regionkontor har tilstrekkelige ressurser til rent praktisk å greie å kunne håndtere utsøkingsoppgavene innenfor såpass knappe tidsrammer. Dersom regionkontoret ikke har tilstrekkelige ressurser, kan det måtte bli aktuelt å tilføre mer ressurser. Andre viktige forutsetninger er at kartleggingsprosessene i mottaksfasen er så gode at de gir et tilstrekkelig godt grunnlag for utsøking og at regionkontorene kan minimalisere ressursbruken på de enkle bosettingene.

10. Tiltak og virkemidler som kan gjøre anmodningsbrev og bosettingsvedtak mer forpliktende

Dagens bosettingsmodell innebærer at kommunene fatter forpliktende vedtak for hvor mange de ønsker å bosette i det påfølgende året. Avtalen sier i utgangspunktet ikke noe om kommunenes frivillighet utover dette. Inntrykket fra kartleggingen er at IMDi er svært opptatt av å ha et godt forhold til bosettingskommunene. De er gjennomgående forsiktige i samhandlingen med kommunene, av frykt for at kommunen skal bli negative til å bosette flyktninger. En konsekvens av at man ikke ønsker å presse kommunene, er at bosetting kan ta lengre tid enn nødvendig. Kommunene selv oppgir at de sjelden vil si nei til bosetting, eventuelle forsinkelser

skyldes primært mangel på egnede boliger og/eller tilretteleggingsbehov. En del kommuner oppgir også at de har problemer med å få fylt opp de plassene de har gjort vedtak om. Det er sannsynligvis flere årsaker til de noe ulike virkelighetsbeskrivelsene fra kommunene og IMDi.

Etter vår oppfatning bør de gjeldende anmodningsbrev og tilhørende bosettingsvedtak være noe mer spesifiserte og forpliktende. Anmodningsbrevene bør blant annet være tydeligere på hvilken type boenheter det antas å være behov for. Her kan man tenke seg en slik type formulering: "Halvparten av plassene vil bli fylt opp av enslige, mens den andre halvparten av plassene vil bli fylt opp av større/mindre familier. Det vil være aktuelt med en til to plasser for personer med spesielle behov. IMDi antar at bosettingen vil foregå rimelig jevnt fordelt utover året med en mulig topp i mai-juni og i november-desember." I forlengelsen av et slikt anmodningsvedtak bør det også vurderes å be om at kommunen lager/viser til en plan for hvordan tenker seg å følge opp bosettingsvedtaket sitt.

En slik økt forpliktelse fra kommunene side, bør følges opp med en form for kompensasjonsordning for kommuner som ikke får fylt opp de plassene det er gjort vedtak om, jf. tiltak under pkt. 5.3.3.

11. IMDi bør få et økt ansvar for mottakenes bosettingsaktiviteter

Etter at IMDi ble etablert, ble ansvaret for mottakene lagt til UDI. Kartleggingen viser at mens UDI har begrenset fokus på bosettingsoppgaver, bruker mottakene en del tid og ressurser på bosettingsrelaterte oppgaver. Dett er oppgaver som i større eller mindre grad er regulert gjennom retningslinjer og rutinebeskrivelser. Mottak i regioner som også driver med bosetting i direkte fra mottak (primært mottak i Region Nord og Midt), bruker mer tid og ressurser på dette området. IMDi har en rådgivende funksjon i styringen av mottakene, men har ingen formell styringsrolle.

Vi vil foreslå at IMDi tillegges en formell styrings- og oppfølgingsrolle overfor mottakene. Med en slik rolle ville IMDi få et utvidet kompetanseoppbyggings- og oppfølgingsansvar, og også være ansvarlig for å utvikle regelverk, retningslinjer og rutiner for mottakenes kartleggingsoppgaver og bosettingsforberedende program, jf. pkt. 5.5. I forlengelsen av et slikt styringsansvar bør IMDi også følge opp mottakenes kartleggings- og bosettingsforberedende arbeid, eventuelt også bosettingsarbeid for de av mottakene som arbeider med direkte bosetting. Vi vil også tro det kan være en aktuell modell at IMDi-ansatte/engasjerte i kortere eller lengre perioder arbeider ved større mottak for å etablere et tettere samarbeid med mottakene om bosetting av eksempelvis spesielle, lengeventende grupper.

Styrings- og finansieringsmodellen for mottak er utfordrende. Mottakene har i utgangspunktet ingen insentiver til å arbeide for rask bosetting. Det reduserer bare inntektene og kan i perioder med liten tilstrømning av flyktninger underminere eksistensgrunnlaget deres. I tilknytning til et utvidet styringsansvar for mottakene, bør det derfor vurderes om IMDi også skal ha et finansieringsansvar knyttet til mottakenes bosettingsarbeid.

Kostnader knyttet til dette tiltaket vil eventuelt avhenge av om dette regnes som en ny, ekstra oppgave, eller om det er snakk om

overføring av en oppgave med tilhørende ressurser fra et statlig direktorat til et annet. Hvis det dreier seg om en ny oppgave vil dette tiltaket medføre behov for ekstra midler over statsbudsjettet, eventuelt en omprioritering av IMDi's nåværende ressurser. Hvis det regnes som en overføring av oppgaver, vil det primært dreie seg om en overføring av midler fra ett budsjettkapittel til et annet.

Effekt av tiltakene i utsøkningsfasen

Denne fasen tar i gjennomsnitt vel 80 dager i dag. Gitt gode systemer for informasjonsutveksling og overholdelse av fastsatte frister, hevdes det i IMDi-systemet at det bør være mulig å utføre IMDi's del av jobben på to uker. Selv om dette rent praktisk skulle være mulig, er det flere som mener at man da i svært stor grad prioriterer tempo i prosessen, framfor et mer langsiktig mål om god og stabil bosetting.

5.3.3 Boligsøkefasen

Arbeidet i denne fasen er i hovedsak knyttet til å finne bolig, men også andre nødvendige forberedelser i kommunen vil kunne inngå i fasen. Dette gjelder særlig dersom en eller flere av personene som skal bosettes, har spesielle behov. Utfordringer i denne fasen er primært mangel på virkemidler. IMDi har kun pedagogiske virkemidler som informasjon, veiledninger, intensjonsavtaler og lignende til disposisjon i forhold til kommunene.

Siden kommunenes frivillighet skal opprettholdes er det derfor mest aktuelt å vurdere innretning på og sammensetning av økonomiske virkemidler, både utlendingsforvaltningens "egne" virkemidler (integreringstilskudd m.fl.) og andre statlige virkemidler (bostøtte, boligtilskudd m.m.). Dette er imidlertid, som det framgår av det overstående, virkemidler som IMDi har svært begrensede muligheter til å kunne påvirke utforming og størrelse på.

12. Kompensasjonsordninger til kommuner som blir sittende med ledige boliger, jf. mottakssystemet

Dette tiltaket henger nært sammen med tiltaket beskrevet under pkt. 5.3.2 om mer gjensidig forpliktende avtaler mellom stat og kommuner. Forslaget innebærer at kommunene på bakgrunn av vedtak om antall plasser, får et tilskudd fra staten, dvs en forskuttering av integreringstilskuddet.

Forslaget forutsetter at kommunene sier ja til de bosettingsklare som søkes ut. De har ikke anledning til å si nei til bosetting på bakgrunn av nasjonalitet, familiesammensetning eller lignende. Kommunene vil kun ha anledning til å si nei dersom avviket mellom kommunens vedtak og de konkrete henvendelsene om bosetting er vesentlig, for eksempel at de kun får tilbud om å bosette enslige.

Ordningen vi foreslår vil ha mange likhetstrekk med finansieringen av mottakene. IMDi vil da kunne bli målt på hvordan de greier å utnytte bosettingsplassene ute i kommunen på samme måte som UDI måles i forhold til utnyttelsesgrad på mottakene. IMDi vil dermed ha et insentiv om å utnytte tilgjengelige vedtaks plasser i kommunene best mulig.

Hensikten med et slikt tiltak vil være å innføre en form for gjensidig forpliktende avtale. Kommunene tar ansvar for å bosette det

antallet de har forpliktet seg til, mens staten på sin side tar ansvar for skaffe tilstrekkelig antall bosettingsklare flyktninger, eventuelt for å yte kommunene en kompensasjon knyttet til ledig kapasitet.

Dette tiltaket vil sannsynligvis medføre økte overføringer til kommunene. På den annen side vil tiltaket kunne medføre vesentlig kortere utsøkningsfase og dermed lavere kostnader til mottaksplasser. Dersom utsøkningsfasen i gjennomsnitt reduseres med to måneder, tilsvarer det en anslagsvis innsparing på anslagsvis 50-75 mill. kroner pr. år (gitt at det dreier seg om 3 000 - 4 000 personer), jf. figur 8 under pkt. 4.9.

13. Økt differensiering av utlendingsforvaltningens "egne" tilskuddsordninger

Utlendingsforvaltningen har ved flere anledninger vurdert å differensiere tilskuddsordningene i større grad, men har hver gang funnet ut at fordelene med et enkelt, "gjennomsnittskompensasjon"-system har så store fordeler at det ikke er ønskelig å differensiere ytterligere.

På tross av dette vil vi likevel foreslå å vurdere differensiering av integreringstilskuddet en gang til. Det vil etter vår mening være aktuelt både i forhold til bosetting av flyktninger med spesielle behov og for bosetting av grupper det erfaringsmessig kan være vanskelig bosette.

Vi vil spesielt peke på at en kommune får nær seks ganger så stort integreringstilskudd for bosetting av en familie med fire barn, som den får for bosetting av én enslig. Samtidig er det vanligvis mer ressurskrevende å bosette én enslig enn det er å bosette hvert av familiemedlemmene i en familie i en felles familiebolig. Boligtilgangen for enslige er også ofte dårligere. Boligen er i tillegg relativt dyr, høyere kvadratmeterpris, og definitivt høyere kvadratmeterpris pr. beboer. Kommuner hevder også at enslige er mer kostnadskrevende å bosette fordi de ofte flytter ganske kort tid etter at introduksjonsprogrammet er avsluttet. Det gjør at det er mye dårligere økonomi i bosetting av enslige i forhold til barnefamilier.

En differensiering av tilskuddet knyttet til bosetting av enslige i forhold til ulike familiekonstellasjoner, kan gjennomføres på flere måter. Gitt dagens rammer kan det for det første gjøres gjennom en omfordeling fra barnefamilier til enslige, slik at kommunene får en noe lavere sats pr. familiemedlem, eventuelt barn, mens de får en høyere sats for enslige som bosettes. En alternativ tilnærming kan være å øke satsen de første to-tre årene på bekostning av de to-tre siste årene, dvs. at kommunen tjener mest på å bosette enslige de første årene – når de eventuelt gjennomfører introduksjonsprogrammet – og minst de siste årene – når de eventuelt også flytter til en annen kommune og begynner å arbeide/ta utdanning.

14. Premiering av rask bosetting

Premiering av rask bosetting kan også være et insitament i denne sammenheng. En kunne tenke seg at kommuner som har beredskapsboliger og/eller permanente boliger og kan bosette i løpet av 30 dager etter at oppholdsvedtak er gitt, mottar en økonomisk kompensasjon, for eksempel tilsvarende månedsprisen på en mottaksplass¹⁷. Et alternativ kunne være avgrense premieringsordningen til bosetting av personer med

¹⁷ En slik ordning må eventuelt vurderes nøye i forhold til utilsiktede effekter, hvordan skal for eksempel rask bosetting av enslige vurderes opp mot rask bosetting av familier?

spesielle behov - psykisk eller fysisk funksjonshemming, store omsorgsbehov eller lignende.

Et slikt tiltak vil sannsynligvis også medføre økte overføringer til kommunene. Også i denne sammenheng må økte kostnader vurderes opp mot mulige innsparinger i mottakssystemet og eventuelle andre positive virkninger av rask bosetting.

15. Gjennomgang og vurdering av Husbankens virkemidler

Det er Husbanken som i hovedsak forvalter de boligsosiale virkemidlene. Kartleggingen viser at det er mange ulike synspunkter på Husbankens ordninger. Enkelte mener at det vil være svært vanskelig å få til raskere bosetting av flyktninger uten å gjeninnføre noen av de virkemidlene man hadde på boligområdet tidligere. Dette omfatter blant annet 40 prosents tilskuddsandel, bygging av egne flyktningeboliger m.m.. Flere peker også på at dagens bostøtteordning fungerer konserverende, og at den ikke gir noe insitament for flyktninger til å skaffe seg egen bolig. Husbanken på sin side peker på at mange kommuner ikke er flinke nok til å utnytte de eksisterende ordningene, herunder startlånordningen, for å sørge for bedre sirkulasjon i den kommunale boligparken.

På bakgrunn av de divergerende synspunktene som er kommet opp når det gjelder Husbankens ordninger, vil vi i første omgang foreslå en gjennomgang og vurdering av Husbankens virkemidler med sikte på hvordan disse eventuelt kan utnyttes bedre for å fremme en raskere bosetting av flyktninger. Vi vil imidlertid understreke at siden boliger trekkes fram av alle som *den* mest kritiske faktoren for å få til raskere bosetting, er det helt klart behov for mer kraftfulle virkemidler på dette området. Etter vår vurdering er det helt avgjørende for å kunne videreføre den norske bosettingsmodellen med styrt bosetting uten å rokke ved kommunenes frivillighet.

16. Krav om boligsosiale planer i kommunene

Hovedinntrykket både fra denne og tidligere kartlegginger og evalueringer er at norske kommuner i svært liten grad tenker langsiktig og strategisk når det gjelder bosetting av flyktninger. Dette gjelder trolig også boliger for andre vanskeligstilte grupper. I dag har om lag halvparten av kommunene laget egne boligsosiale planer, men det er svært varierende i hvilken grad disse planene gir premisser for boligpolitikken og den faktiske boligbyggingen i kommunene.

Vi vil foreslå at kommunale bosettingsvedtak som en generell regel bør være forankret i en boligsosial plan. Planene bør omfatte bosetting av flyktninger og ha en strategi for hvordan bosetting av ulike kategorier flyktninger (enslige, familier, gjennomgangsboliger, permanente boliger m.v.)

17. Treårige vedtak i kommunene på antall bosatte flyktninger som generell regel

Selv om mange kommuner nå fatter flerårige vedtak, er det også fortsatt mange som fatter ettårige vedtak for bosetting av flyktninger. Selv om behovet for plasser for bosetting av flyktninger vil variere fra år til år, mener vi det vil være hensiktsmessig med mer langsiktighet i kommunenes arbeid på dette området. Boligsosiale planer med særskilt omtale av behovet for boliger til flyktninger og treårige vedtak på antall bosatte flyktninger vil være viktige skritt i retning av mer langsiktighet og bedre planarbeid.

Effekt av tiltakene i boligsøkefasen

De fleste av tiltakene som foreslås i denne fasen ligger utenfor IMDi's mandat. Det er en medvirkende årsak til at det er langt vanskeligere å anslå effekten av tiltakene i denne fasen i forhold til de to foregående fasene.

Denne fasen tar i dag i gjennomsnitt om lag 2,4 måneder. Dersom summen av de tre fasene til sammen skal komme ned på 30 dager bør en normal bosetting skje i løpet av to ukers tid. Dette forutsetter at systemet er svært velfungerende i alle ledd. Vi er usikre på om dette vil være gjennomførbart innenfor dagens organisatoriske rammer.

5.4 Strategi: "Systemendring"

Vi er nok av den oppfatning at det må en mer grunnleggende systemendring til for at bosettingstiden ved normale bosettinger skal reduseres fra vel fem måneder i dag til én måned. Systemendringalternativet inneholder mange av de samme tiltakene som beskrives under pkt. 5.3, men her forutsettes det at alle tiltakene gjennomføres samlet og at det også gjøres noen organisatoriske grep for å kunne hente ut effektiviseringsgevinstene på en best mulig måte.

18-a. Avtalen mellom kommunene og staten v/IMDi bør gjøres om fra en intensjonsavtale til en forpliktende avtale

Dette tiltaket henger ligger mye på ett av tiltakene beskrevet under pkt. 5.3.2; *tiltak og virkemidler som kan gjøre anmodningsbrev og bosettingsvedtak mer forpliktende*, men her tenker vi oss innføring av juridisk bindende avtaler. Det er frivillig for kommunene å inngå avtalene, men når de først har gått inn på dem, er de forpliktende – både for kommunene og staten.

18-b. Staten finansierer det antallet flyktninger det er inngått avtale om å bosette

Gjennom den juridisk bindende avtalen, som er omtalt i forrige avsnitt, vil kommunene ha plikt til å bosette det antallet flyktninger de har sagt ja til og dermed også til å skaffe boliger til dette antallet. Staten på sin side forplikter seg til - helt/delvis - å finansiere dette antallet selv om antall flyktninger som faktisk bosettes blir lavere enn prognosen. Dette tiltaket er en videreføring av tiltaket under pkt 5.3.3 om innføring av *kompensasjonsordninger til kommuner*. Vi tenker oss at tilskuddet til kommunene beregnes med utgangspunkt i antallet flyktninger som skal bosettes i kommunen og at det for eksempel overføres kommunene gjennom utbetalinger fire ganger i året.

I et slikt system bør man åpne for trekke tilbake deler av tilskuddsmidlene dersom bosettingen tar mer enn 30 dager.

18-c. Meldingen om oppholdstillatelsen inneholder også et tilbud om bosettingskommune

Vi tenker oss her at det etableres/videreutvikles et "bosettingssystem" med tilknytning til utlendingsdatabasen. Dette systemet inneholder data om ledige plasser i kommunene, mottakets beliggenhet, sivil status/familiestørrelse, arbeidstilknytning, kommunenes bosettingshistorikk (hvor mange har de bosatt hittil i år, når foregikk siste bosetting, innmeldte ledige boliger m.m). Når UDI registrerer et vedtak i sitt saksbehandlingssystem (DUF), foreslår bosettingssystemet den mest aktuelle kommunen ut fra de kriteriene som det er

besluttet at skal tillegges vekt. Hovedpoenget er at asylsøkere skal få tilbud om introduksjonsprogram i en gitt kommune *sammen* med oppholdstillatelsen. Fordelene med et slikt system vil etter vår mening være store både når det gjelder effektivitet og likebehandling av flyktninger.

Det vil sannsynligvis ta en del tid å etablere et slikt system og det vil være behov for mer manuelle systemer i en overgangsfase. Vi tror imidlertid det er avgjørende for effektiviteten i saksflytkjeden og for å kunne endre holdninger både hos dem som skal bosettes, og i bosettingsapparatet, at kommuneplassering i større grad enn i dag gjøres på bakgrunn av objektive kriterier og at systemet i utgangspunktet ikke åpner for ønsker og valg.

Et slikt opplegg vil måtte utredes videre, bl.a. vil det være behov for å se på rolle- og ansvarsdelingen mellom UDI og IMDi. Det vil også være behov for en grundig vurdering av hvilke opplysninger som bør – og kan – legges inn i systemet og som kan innvirke på hvilken bosettingskommune den enkelte får tilbud om.

18-d. Egne avtaler for bosetting av enslige mindreårige og flyktninger med spesielle behov

Ifølge IMDis statistikk søkes det om forhåndstilsagn om ekstra tilskudd for personer med alvorlige funksjonshemninger og adferdsvansker. I dag søkes det om slike tilskudd for om lag 5 prosent av de som har fått oppholdstillatelse og skal bosettes. Det betyr at dette gjelder en relativt liten andel av det totale antallet flyktninger som skal bosettes. Det er særskilte utfordringer med denne gruppen flyktninger og bosettingen tar både tid og ressurser. Bosettingen av personer i denne gruppen må håndteres særskilt.

Vi vil foreslå at dagens praksis med egne avtaler og egne vedtak om bosetting av enslige mindreårige videreføres, og at det inngås tilsvarende avtaler med et mindre antall kommuner om bosetting av flyktninger med spesielle behov. Det bør bl.a. vurderes å forutsette at kommuner med denne typen avtale skal ha tilgang på institusjonsplasser og/eller spesielle omsorgstilbud.

18-e. Bosetting gjøres om til et nasjonalt system

For å unngå unødig tidkrevende prosesser knyttet til bosetting på tvers av regiongrenser og for å kunne ta ut effektiviseringsgevinster av endringene som eventuelt gjøres, tror vi det er behov for å gå fra et regionalt til et nasjonalt system. Oppgaver knyttet til bosetting bør samles i én nasjonal enhet. Gitt velfungerende elektroniske systemer, og dersom det ellers vurderes som hensiktsmessig, kan en eventuelt velge en desentralisert organisering av en slik nasjonal bosettingsenhet.

En slik enhet vil ha ansvaret for kontroll, vurdering og eventuelt valg av bosettingskommune for den enkelte samt arbeide med de sakene som av en eller annen grunn krever spesialbehandling.

Resten av IMDis regionale enheter vil fortsatt ha oppgaver som ikke er knyttet til bosetting samt overordnede informasjons- og veiledningsoppgaver overfor mottak og kommuner i regionen også mht. bosetting.

Effekt av tiltakene gitt en systemendring

Når et eventuelt bosettingsystem er på plass og rutiner og arbeidsprosesser og organisasjonsprosesser er endret og tilpasset et slikt system, vil forhåpentligvis utsøkningsfasen være redusert til maksimum én uke etter at oppholdsvedtak er fattet for et stort flertall av bosettingsklare (95 prosent av sakene?).

Vi vil også tro at målet om bosetting innen 30 dager, vil kunne nås for et flertall av de tilgjengelige vedtaks plassene. Hvorvidt et mål om bosetting innen 30 dager vil kunne nås for alle med oppholdsvedtak vil dels avhenge av hvor mange det dreier seg om, dels av både omfang av endringer i økonomiske virkemidler og hvilken effekt disse endringene eventuelt vil ha på kommunenes evne/vilje til å inngå forpliktende avtaler om bosetting.

5.5 Bosettingsforberedende program og kartleggingsarbeid i mottak

Mandatet ber også om at utredningen skal komme med forslag til et bosettingsforberedende informasjonsprogram i mottakene samt en tiltaksplan for kartleggingsarbeid i statlige mottak. Under følger forslag til henholdsvis bosettingsforberedende program (tiltak 19) og plan for kartleggingsarbeid (tiltak 20).

19. Bosettingsforberedende program

Det legges opp til at forslaget til bosettingsforberedende program innarbeides i det informasjonsprogrammet som UDI har utarbeidet for mottakene.

Målet med mottakenes informasjonsaktivitet er å gi beboeren et realistisk bilde av det norske samfunnet og en forståelse av de grunnleggende verdier det bygger på. Målgruppen for informasjonsarbeidet er alle beboere over 18 år.

Informasjonsprogrammet skal inneholde følgende obligatoriske deler:

- ankomstinformasjon
- ordinær informasjon
- bosettingsforberedende informasjon til beboere med oppholdstillatelse
- returinformasjon til beboere med avslag på asylsøknad

Deltakelse i programmet er obligatorisk for beboerne i mottaket.

Både innhold i og metode for det bosettingsforberedende programmet, slik det er beskrevet i UDIs veileder i dag, er forholdsvis omfattende og har et relativt høyt ambisjonsnivå. Vi har ikke foretatt en systematisk kartlegging av hvordan mottakene gjennomfører dette programmet, men inntrykket er nok at dette varierer mye fra mottak til mottak.

Vår hovedinnvending går i hovedsak på når informasjonen gis. I dag er bosettingsforberedende informasjon forbeholdt beboere som har fått vedtak om opphold i Norge. Dette betyr at informasjonen gis etter at vedtak er fattet. Det er flere grunner til at denne informasjonen bør gis i en tidligere fase:

- Dersom tiden fra vedtak til bosetting skal ned i 30 dager, kan det by på praktiske problemer å få gjennomført et bosettingsforberedende program.
- Tidlig informasjon om bosetting og bosettingsprosessen er viktig for å gi beboerne et realistisk bilde av hvordan prosessen skjer og dermed unngå urealistiske forventninger om muligheter for å velge bosted.
- Praktisk informasjon om bosetting og det å bo i Norge vil være nyttig for beboere i mottakene uavhengig av utfall av søknad. Ikke minst gjelder dette for beboere i desentraliserte mottak, der beboerne bor i leiligheter lokalisert utenfor mottaket.

Vi mener videre at den bosettingsforberedende informasjonen i større grad bør bidra til å gi flyktingene en realitetsoppfatning av hva som venter dem etter at positivt vedtak er fattet. Dette gjelder både bosettingskommune så vel som type bolig og standard på bolig.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over informasjonsprogrammet slik det er bygd opp i dag. Vi har lagt inn forslag om bosettingsforberedende moduler med rødt og utdypet innholdet noe i kolonnen til høyre.

Tabell 5 Forslag til revidert bosettingsforberedende program

Fase	Modul	Innhold om bosetting
1 Ankomstfase	I Velkomstinformasjon	
	II Livet på mottaket	
	III Lokalmiljøet	
	IV Asylprosessen • bosetting og konsekvens av positivt vedtak	I forbindelse med informasjonen bør inngå et punkt om positivt vedtak på søknad og prosess og regler i forbindelse med bosetting.
2 Søkefase	I Asylprosessen	
	II Helse	
	III Skole og utdanning	
	IV Samfunnsforhold i Norge	
	V Lover og lovbrudd	
	VI Konfliktforebygging og håndtering	
	VII Retur	
	VIII Opphold (se utdypende beskrivelse i tekst etter tabell)	Mål: Bidra til beboerne er kjent med bosettingsprosessen og de muligheter som venter dem ved vedtak om opphold
3 Returfase	I Avslagsinformasjon og retur	
4 Bosettingsfase	I Når du har fått opphold	Mye av innholdet som ligger i denne modulen i dag, vil inngå i modul VII i fase 2. Det som fortsatt vil være aktuelt i denne fasen vil særlig være: <ul style="list-style-type: none"> • oppfølging overfor off. instanser • eventuelle behov for trygdeytelser

Innhold i Modul VIII Opphold er i korte trekk skissert nedenfor:

Hovedinnhold:

- Bosettingsordningen og ansvarsfordeling mellom stat og kommune. Få tydelig fram hvem som avgjør hva i de ulike trinnene i bosettingsprosessen.
- Prinsippet om bosetting i hele landet og hvilke konsekvenser dette har for hvor man blir bosatt ved vedtak om opphold. Tydelighet mht. at flyktningen ikke kan velge selv eller ønske bosettingssted, og at tilbudet om assistert bosetting forutsetter aksept av tildelt kommune.
- Introduksjonsordningen:
 - beskrivelse av ordningen, motivere gjennom praksisbeskrivelser
 - rettigheter og plikter
 - motivere
 - forklare sammenheng mellom rett til deltakelse i ordningen og tildelt kommune
- Bolig:
 - type bolig og boligstandard, hvilke forventninger er det rimelig å ha.
 - hvilke oppgaver og plikter følger med det å ha egen bolig.

Når det gjelder metodebruk i denne modulen, mener vi at det opplegget som skisseres i UDIs veileder vil være dekkende. Vi vil imidlertid særlig understreke betydningen av å bruke tidligere beboere ved mottaket i informasjonsarbeidet. Dette punktet må også ses i lys av forslaget om at IMDi bør få økt (styrings)ansvar for mottakene, jfr. tiltak 11.

20. Kartleggingsarbeid i statlige mottak

Tidligere rapporter om bosetting¹⁸ har pekt på at kartleggingsarbeidet som skjer i mottakene er mangelfullt og av svært varierende kvalitet. Våre funn bekrefter dette. Kommunene oppgir at de ofte har behov for å innhente tilleggsinformasjon om flyktninger som skal bosettes. Det er også eksempler på kommuner som har sier at de har opplevd at mottak og/eller IMDi har vært tilbakeholdne med å gi informasjon om flyktninger som søkes ut. Dette tilsier at kartleggingsarbeidet i mottakene i dag er mangelfullt.

Et mål om bosetting i løpet av 30 dager vil stille ytterligere krav til kartleggingen i mottak. For det første må kartleggingen være fullstendig og avsluttet når vedtaket blir fattet. For det andre vil en mer automatisert kopling av bosettingsklare og bosettingskommune stille store krav til at den registrerte informasjonen er tilstrekkelig utfyllende og korrekt.

I tillegg til den løpende oppdateringen av informasjonen i forbindelse med gjennomførte kurs og aktiviteter i mottakene, vil vi anbefale at mottakene med visse mellomrom, f.eks en gang i kvartalet foretar en gjennomgang og oppdatering av informasjonen sammen med beboer. Dette er i tråd med forslaget om en dialogbasert prosess som Agderforskning fremmer i sin rapport. I en slik prosess vil man i tillegg til å få mer kunnskap om tidligere yrkeserfaring og utdanning, også få oversikt over andre forhold som vil være viktige i bosettingssammenheng, slik som interesser, fremtidsplaner,

¹⁸ Bl.a.:Knut Hidle, og Aril Vangstad; *Arbeidsrettet bosetting av flyktninger i norske kommuner*. FoU-rapport nr. 3/2008. John Horgen Friberg og Monica Lund: *Mot en raskere og mer stabil bosetting*, Fafo-rapport 544, 2006

helse etc. Disse samtalene vil også kunne inngå som et viktig element i det bosettingsforberedende arbeidet i mottakene blant annet ved at realitetsorienterende elementer kan inngå.

Tabell 6 gir en skjematisk fremstilling av kartleggingsarbeidet i mottakene.

Tabell 6 Skjematisk framstilling av kartleggingsprosess i mottakene

Fase	Kartlegging
Ankomstfase	Gjennomgang og kvalitetssikring av informasjon fra asylintervju etc.
Søkefase	<ol style="list-style-type: none"> 1. Løpende oppdatering av informasjon i forbindelse med <ul style="list-style-type: none"> • deltakelse i kurs og opplæringsaktiviteter i regi av mottaket • arbeid av kortere eller lenger varighet utenfor mottaket • deltakelse i arbeid eller aktiviteter ved mottaket • deltakelse i aktiviteter i lokalsamfunnet. 2. Kvartalsvis gjennomgang og oppdatering av informasjon sammen med beboer. Følgende temaer bør inngå: <ul style="list-style-type: none"> • Personopplysninger • Relasjoner og familie • Språk • Utdannelse • Yrkeserfaring • Annen kompetanse • Interesser • Ønske om fremtidig yrke • Deltakelse i aktiviteter/kurs/infoprogram i mottak • Ønske om aktiviteter og kurs i mottak
Bosettingsfase	Kvalitetssikring og siste oppdatering av informasjon før oversendelse til kommune

Det er mottakene som vil være ansvarlige for kartleggingsarbeidet. En forsterket innsats når det gjelder kartlegging vil både kreve mer ressurser og bedre kompetanse på dette området i mottakene. Samtidig vil en mer strukturert kartlegging tidlig i prosessen kunne forebygge ekstra kartleggingsprosesser og misforståelser senere.

Det forutsettes at asylsøkere som bor utenfor mottak i hovedsak omfattes av de samme kartleggingsrutinene som asylsøkere som bor i mottak. Her vil imidlertid punkt 1 og 2 under søkefasen måtte ses i sammenheng. Det mest hensiktsmessige vil sannsynligvis være at ansvarlig mottak, innkaller til et møte, eventuelt tar kontakt pr. telefon og/eller ber om en elektronisk/skriftlig tilbakemelding, hvert kvartal for å oppdatere informasjonen. Ansvarlig mottak vil som hovedregel være det mottaket hvor asylsøkeren tidligere har bodd. Dersom vedkommende aldri har bodd på mottak, bør ansvaret for kartleggingen om mulig legges til et mottak i nærheten av bostedet til asylsøkeren.

Økt ressursbruk vil både være knyttet til at kartleggingen i seg selv blir mer omfattende og tidkrevende, men også til at den vil omfatte både dem får positivt vedtak om opphold i Norge og de som får avslag på søknaden sin.

Det vil være behov for å styrke mottakenes kompetanse på området. Etter vår oppfatning er dette et ansvar som tilligger IMDi. I forbindelse med kompetanseoppbyggende tiltak blant mottakspersonell, bør også ressurspersoner fra kommune/NAV trekkes inn.

5.6 Oppsummering av foreslåtte tiltak (tabell)

Tabell 7 Oppsummering av tiltak

Tiltak	Antatt effekt	Kostnader	Forutsetninger for gjennomføring
Generelle tiltak			
1	Se bosetting i sammenheng med etablering av mottak og plassering av flyktninger på mottak	Bedre utnyttelse av ledige boliger på tvers av regiongrenser Raskere bosetting	Se flere av de mer spesifikke tiltakene Økt samarbeid med UDI vil kreve noe mer ressurser.
2	Profesjonalisering av saksflytkjeden	Mindre personavhengig system, jf. bl.a. tiltak 8 Raskere bosetting	Vurdere bosetting uavhengig av regiongrenser, se bl.a. tiltak 9 og 18-e. Forutsetter at IMDi involveres mer i fbm. mottaksplassering og fordeling av asylsøkere
3	Bedre samsvar mellom styringssignaler og styringsdokumenter	Se bl.a. tiltak 8	Innføring av mindre personavhengige og mer automatiserte rutiner
4	Holdningsskapende arbeid for å sikre lik og enhetlig formidling av gjeldende bosettingspraksis	Økt realitetsorientering blant dem som skal bosettes	Noe økt ressursbruk knyttet til revidering av styringsdokumenter, rutiner m.m.
5	Mer lik og enhetlig bosettingspraksis. Økt realitetsforståelse hos de som skal bosettes	Noe økt ressursbruk knyttet til holdningsskapende arbeid i hele apparatet	At overordnet politisk ledelse støtter opp under styringssignalene
6	Klare og utvetydige signaler om gjeldende politikk/praksis, jfr. tiltak 3		
Strategi: Trinnvis forbedring – tiltak i forkynnelses- og intervjufasen			
5	Ansvar for forkynnelse av vedtak overføres fra politiet til UDI	Må ses i sammenheng med tiltak 7. Vil medføre at bosettingstiden reduseres med anslagsvis to uker	Avhenger av hvilke krav som knyttes til forkynnelsesfasen. Dersom ansvaret delegeres til mottakene, er dette i hovedsak en videreføring av dagens praksis
6	Oppholdsvedtak som angir om det gir grunnlag for bosetting	Vil redusere bosettingstiden på enkeltsaker, men neppe slå vesentlig ut på gjennomsnittlig bosettingstid (få saker)	Politisk aksept for en slik endring og at UDI får pålegg om en slik oppgave
			Evt. noe økt ressursbruk i UDI (og IMDi) knyttet til vurdering av bosettingsmessige konsekvenser
			Evt. avklaring av hvem som har ansvar for å fortolke bosettingsmessige konsekvenser av ulike typer vedtak

Tiltak		Antatt effekt	Kostnader	Forutsetninger for gjennomføring
7	Avvikle bosettingsintervjuet	Må ses i sammenheng med tiltak 5. Vil medføre at bosettingstiden reduseres med anslagsvis to uker	Vil ikke medføre økte kostnader, snarere motsatt	At mottakene kartlegger og legger nødvendig informasjon inn i SESAM tidligere i prosessen
Strategi: Trinnvis forbedring – tiltak i utsøkningsfasen				
8	Innføring av et nytt bosettingssystem koplet til utlendingsdatabasen	Vil kunne redusere gjennomsnittlig utsøkningsstid vesentlig – fra vel tre måneder til to-tre uker fra vedtak er fattet, men dette avhenger av en rekke forutsetninger.	Det vil påløpe relativt store kostnader knyttet til utvikling og anskaffelse av løsning samt utrulling og opplæring av brukere. Må evt. veies opp mot økte kostnader knyttet til utvidelse av dagens apparat.	Aksept for en mer automatisert kopling i bosettingskommuner. Må evt. også ses i sammenheng med forslag om endringer i tilskuddsordningene, jf. tiltak 12-14. Obligatorisk bruk av systemet. Bosetting av personer med spesielle behov behandles særskilt.
9	Økt vekt på rask bosetting i styringen av regionkontorene	Vil kunne redusere gjennomsnittlig utsøkningsstid vesentlig, men samlet effekt vil avhenge av hvilke andre tiltak som gjennomføres	Avhenger av hvilke andre tiltak som gjennomføres, bl.a. tiltak 8. Vil sannsynligvis kreve noe økte ressurser til det regionale leddet	Aksept i kommunene for nye utsøkningsrutiner. Aksept i "systemet" for at rask bosetting skal prioriteres, evt. foran "god" bosetting. Må ses i sammenheng med andre tiltak, bl.a. tiltak nr. 8
10	Mer spesifisert og forpliktende anmodningsbrev, evt. også krav om bosettingsplan fra kommuner	Usikker effekt på bosettingstid, må ses i sammenheng med tiltak 12 i bosettingsfasen,	Ingen vesentlige merkostnader i IMDi, evt. merkostnader knyttet til utarbeiding av bosettingsplaner i noen/alle bosettingskommuner	Aksept i kommunene for mer forpliktende bosettingsvedtak
11	IMDi får økt ansvar for styring av bosettingsaktiviteter på mottakene	Økt bosettingskompetanse på mottakene. Tidligere og bedre kartlegging og realitetsorientering av de som skal bosettes. Raskere bosetting?	Økt ressursforbruk i IMDi knyttet til opplæring, veiledning og oppfølging av mottakene. Må ses i sammenheng med andre tiltak, særlig tiltak 8.	Politisk aksept for en slik endring, evt. overføring av budsjettmidler til mottakene fra UDIs til IMDis budsjettkapittel

Tiltak	Antatt effekt	Kostnader	Forutsetninger for gjennomføring	
Strategi: Trinnvis forbedring – tiltak i boligsøkefasen				
12	Kompensasjonsordninger for kommuner som har ledige plasser/boliger, men ikke nok utsøkte, jfr. tiltak 10	Raskere bosetting, umulig å si hvor mye.	Vil medføre økte kostnader. Beløp vil avhenge av hvordan ordningen utformes. Må ses i sammenheng med evt. innsparinger knyttet til redusert botid i mottak.	Politisk aksept og prioritering i form av økte bevilgninger
13	Økt differensiering av integreringstilskuddet for å gi økte insentiver til bosetting av enslige	Raskere bosetting av enslige, vanskelig å anslå hvordan dette vil slå ut på gjennomsnittlig bosettingstid	Behøver nødvendigvis ikke medføre økte utgifter over statsbudsjettet	Politisk aksept for en slik omlegging. Kommunenes vilje til å prioritere bosetting av enslige – selv om dette medfører økt sekundærflytting
14	Premiering av rask bosetting, må evt. ses i sammenheng med andre tiltak, jfr. bl.a. tiltak 10 og 12.	Raskere bosetting, umulig å si hvor mye.	Behøver nødvendigvis ikke medføre økte utgifter over statsbudsjettet. Kan evt. ses i sammenheng med innsparte kostnader knyttet til redusert botid i mottak.	At kommunene faktisk har og kan skaffe boliger raskere. Aksept for relativt kompliserte beregningsregler
15	Gjennomgang og vurdering av Husbankens virkemidler	Økt prioritering av flyktningers behov i fbm. bosetting. Økt boligtilgang for flyktninger?	Små utgifter knyttet til selve gjennomgangen/vurderingen. Evt. endringer i virkemidlene utforming/innretning kan få store kostnadmessige konsekvenser	Endringer i Husbankens innretning på og bruk av virkemidler krever politisk behandling.
16	Krav om boligsosiale planer i kommunene, jfr. også tiltak 10	Kun indirekte effekt på bosettingstid	Økte kostnader for de kommunene som ikke allerede har laget slike planer.	Kompensasjon til kommunene, jfr. tidligere ordning?
17	Treårige bosettingsvedtak som generell regel	Økt forutsigbarhet mhp. vedtaksplaner	Ingen vesentlige merkostnader (kommunene vil sannsynligvis spare ressurser knyttet til interne beslutningsprosesser)	Informasjon om fordeler knyttet til en slik regel

Tiltak	Antatt effekt	Kostnader	Forutsetninger for gjennomføring
Strategi: Systemendring ("pakke" som bygger på og forsterker mange av de tidligere tiltakene)			
18-a	Juridisk bindende avtale om mellom staten v/IMDi og bosettingskommuner, jfr. tiltak 10.	Utsøking for et stort flertall av bosettingsklare (95 prosent av sakene?) innen én uke etter vedtak.	Ressursbruk knyttet til forhandlinger? Forhandlinger Politiske beslutningsprosesser
18-b	Avtalen medfører at kommunene får kompensert for vedtaks-plasser som ikke tas i bruk ihht. avtale, jfr. tiltak 12.	Bosetting innen 30 dager etter at oppholdsvedtak er fattet (avhenger av effekt av eventuelle endringer i økonomiske virkemidler)	Må ses i sammenheng med evt. innsparinger pga. kortere botid i mottak, men vil sannsynligvis medføre økte kostnader. Politiske beslutningsprosesser Avtale og kompensasjonsordning må utformes slik at det ikke skal lønne seg å sitte med ledige plasser
18-c	Forkynning av vedtak og tilbud om bosettings-kommune formidles samtidig, jfr. tiltak 8.		Det vil påløpe relativt store kostnader knyttet til utvikling og anskaffelse av løsning samt utrulling og opplæring av brukere. Må evt. veies opp mot økte kostnader knyttet til utvidelse av dagens apparat. Utvikling av et bosettingssystem tilknyttet utlendingsdatabasen. At kommuners valgfrihet "begrenses" til om og hvor mange flyktninger de skal bosette. At kartleggingen i forkant er så god at bosettingsklare med spesielle behov kan skilles ut og behandles særskilt
18-d	Egne avtaler for bosetting av flyktninger med spesielle behov		Avhenger av om det skal koples noen økonomiske insitammenter til dette eller ikke Politisk aksept for en slik differensiering.
18-e	Bosettingsarbeidet i IMDi organiseres i én nasjonal enhet		Kostnader knyttet til omorganisering
Bosettingsforberedende program/kartleggingsarbeid i mottakene			
19	Økt vekt på bosettingsrelevant informasjon fra første dag mottak.	Økt realitetsorientering hos dem som skal bosettes.	Muligens knyttet noe merkostnader til at deler av programmet vil omfatte alle asylsøkere, ikke bare de som har fått oppholdsvedtak. Avklaring av rolle- og ansvarsdeling mellom UDI og IMDi mht. deltakelse i og oppfølging av mottakenes bosettingsforberedende arbeid.
20	Bedre grunnlag for bosetting gjennom bedre kartlegging	Raskere bosetting fordi ekstra kartleggingsrutiner i utsøkingfasen unngås	Økte kostnader knyttet til opplæring, veiledning og oppfølging av ansatte på mottakene samt økt ressursforbruk på mottakene knyttet til mer omfattende kartleggingsrutiner Avklaring av rolle- og ansvarsdeling mellom UDI og IMDi mht. veiledning og oppfølging av mottakenes kartleggingsarbeid.

VEDLEGG 1

Deltakere i referansegruppen

Sølve Sætre	IMDi vest
Jone Håland	IMDi vest
Kåre Berge	Bergen kommune
Toril Romfo	Tingvoll kommune
Nina Gran	KS
Morten Tjessem	NOAS
Sigrun Rajendram	UDI vest
Kjartan Dirdal	Hero mottak
May-Brit Nordås	Husbanken

VEDLEGG 2

Fra IKT-strategien for 2008 - 2010: Videreføring av DUF

I eksisterende IKT-strategi anbefales det at DUFs videre fremtid for bruk i asyl og klagesaker vurderes i neste planperiode (2010 – 2014). Det er flere årsaker til dette:

- Sikre tilstrekkelig avkastning av de investeringer som er gjort i DUF
- Erfaringene med de forbedringene til DUF som er foreslått
- Erfaringene med løsningen for oppholds- og arbeidssaker basert på Norvis
- Resultatet av den utlysning av vedlikeholdskontraktene for alle systemer som i dag forvaltes av Computas. Dette er forventet å skje innen utløpet av 2009

I tillegg anbefales følgende konkrete strategier vedrørende videreføring av DUF:

- DUF skal over tid suppleres og etter hvert erstattes gjennom trinnvis realisering av ny funksjonalitet som samspiller med DUF gjennom UDB og UDBSOA. Hvor langt det vil vise seg hensiktsmessig å gå i planperioden vil avhenge av erfaringer og vurderinger, inkludert kost/nytte, som gjøres underveis.
- Større funksjonelle moduler eller funksjonsgrupper (nyutvikling eller endring) skal som hovedregel utvikles på UDIs prefererte plattformer, og ikke baseres på SmallTalk / Gemstone plattformen. Der det er ønskelig kan denne funksjonaliteten isteden gjøres tilgjengelig for DUF vha av UDBSOA laget, eller som en komponent som kan benyttes fra DUF. Et eksempel på slik funksjonalitet er eSaks postklient.

Endringer eller forbedringer knyttet til forvaltning av DUF, eller endringer som er spesifikke for de områdene hvor DUF anvendes og som anses lite hensiktsmessig å realiseres som komponenter, skal kunne realiseres direkte i DUF. Det vil således i planperioden skje videreutvikling i DUF, for eksempel i forbindelse med elektronisk arkiv/eSak (i gang) og i forbindelse med forbedringer knyttet til asylsaker (planlagt), i tillegg til de mer forvaltningsmessige oppgavene.