



Nr. 2006:2

Evaluering av bosetting av flyktninger

Førord

Statskonsult har på oppdrag av daværende Kommunal- og regionaldepartementet evaluert bosettingen av flyktninger. Vi legger med dette fram sluttrapport i prosjektet.

Oppdraget er utført i perioden juni 2005 – januar 2006.

Det har vært en referansegruppe for evalueringen, bestående av Kommunal- og regionaldepartementet, Utlendingsdirektoratet, KS, Husbanken, Arbeids- og sosialdepartementet og Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM).

Statskonsult er ansvarlig for innhold, vurderinger og forslag i rapporten.

Prosjektgruppen har bestått av Peter Bøgh (prosjektleder), Oddbjørg Bakli, Marianne Kvalvåg, John Nonseid og Maria Strøm. Hovedtyngden av arbeidet er utført av Peter Bøgh og Oddbjørg Bakli.

Oslo, 31. januar 2006

Vivi Lassen

Sammendrag

Oppdraget

Det daværende Kommunal- og regionaldepartementet ga Statskonsult oppdraget med å evaluere bosetting av flyktninger.

Oppdraget har vært organisert som et prosjekt i Statskonsult. Det har vært en referansegruppe knyttet til arbeidet.

Det sentrale i oppdraget har vært å finne ut om det er mulig å gjøre forbedringer i rutiner og samarbeid slik at målsetningen om rask og god bosetting kan nås. Forbedringsforslagene skal ta utgangspunkt i hovedtrekkene i den nåværende bosettingsordningen, bl.a. frivilligheten fra kommunenes side.

Bakgrunnen for Statskonsults forslag er kartlegging og vurdering av rutiner, arbeidsmåter, tiltak, kommunikasjon mv hos og mellom aktørene i bosettingsarbeidet. I tråd med konkurransegrunnlaget er det særlig sett på det daværende Utlendingsdirektoratet, kommunenes opplevelse av samarbeidet med sentrale aktører og forbedringer i Nasjonalt utvalgs rolle.

Statskonsults metode har vært dokumentgjennomgang, halvstrukturerte intervjuer og en spørreundersøkelse overfor kommunene.

Kartleggingen

Kartleggingen viser at ressursbruken til bosetting i Utlendingsdirektoratet (UDI) er på ca 19 årsverk, hvorav 2 årsverk sentralt og i underkant av 2 årsverk til koordinatorfunksjonen ved Regionkontor Vest. KS bruker samlet under ett årsverk på bosetting.

I den årlige prosessen med å skaffe nok kommuneplasser for de som er bosettingsklare i mottak, inntreffer aktivitetene på et tidligere tidspunkt enn tidligere.

Svært mange kommuner svarer ikke innen fristen på anmodningen om å bosette et bestemt antall personer. Men flere holdt fristen i 2005 enn i 2004.

UDI har laget en bosettingsstrategi for 2005. Her er økt volum og kvalitet på mottakenes bosettingsarbeid ett satsingsområde. Styrking av fylkesmannens rolle i bosettingsarbeidet er et langsiktig arbeidsområde.

Det utarbeides et omfattende statistikkmateriale i UDI når det gjelder bosetting. Samtidig etterspørres det ofte andre tall og iverksettes mye manuell telling.

UDI sentralt og regionkontorene har et brukbart samarbeidsklima, men oppgave- og ansvarsdeling mellom nivåene er et tilbakevendende problem. Relasjonene mellom nivåene er i liten grad formalisert.

Mottakenes arbeid med å kople bosettingsklare med kommuner har klare begrensninger ved at det er gjort unntak for en rekke grupper av personer, for mange av de store kommunene og for kopling på tvers av regiongrenser.

Husbanken spiller en positiv rolle i bosettingsarbeidet, men trekkes inn i ulik grad fra region til region. Husbankens finansieringsordninger er viktige for kommunene i bosettingssammenheng, og ved endringer er informasjon om dette viktig å få formidlet.

KS' ressursinnsats mht bosetting av flyktninger er begrenset. Men de begrensede ressursene som brukes på møter med og informasjon til kommunene er viktige.

Den organisatoriske tilknytningen for flyktningarbeidet i kommunene varierer. Den vanligste løsningen er som enhet under helse/sosial. Interkommunalt samarbeid er relativt vanlig.

Flyktningspørsmål er i stor grad innarbeidet i annet kommunalt planverk. Halvparten av kommunene har en "strategi" mht hva slags personer de ønsker å bosette. En fjerdedel knytter vilkår til vedtaket sitt.

Hvorvidt å skaffe bolig er et problem for kommunen, avhenger i stor grad av hvilket boligbehov flyktningen/flyktningfamilien har.

I vedtaksfasen har kommunene mest kontakt med UDIs regionkontor og noe med Aetat. Kommunene er fornøyd med kontakten med regionkontorene.

Kommunene har liten kontakt med fylkesmannen i bosettingsarbeidet.

De fleste kommunene er fornøyd med egne rutiner og ansvarlinjer. De synes heller ikke at fristen for å svare på anmodningen er for knapp, men tidspunktet er dårlig. Det påpekes at statsbudsjettet ikke foreligger per 1. oktober.

Nasjonalt utvalg er et partssammensatt utvalg som fatter formelle vedtak om bosettingsbehov. Utvalget har i stor grad et økonomifokus.

Vurderinger og forslag

Nåværende samarbeid og rutiner har ikke ført til at bosettingen skjer raskt nok. Ressursbruken til bosetting i (daværende) UDI er ikke redusert.

Det er behov for en rolle- og ansvarsavklaring mellom UDI (nå: IMDi) sentralt og regionkontornivået mht rapportering, kontroll, saksbehandling og IKT-utvikling.

→ Statskonsult foreslår at fordelingen av roller, ansvar og oppgaver i større grad formaliseres. Dette er særlig viktig når det gjelder koordinatorfunksjonen, der forholdet både til direktoratet sentralt og til de andre regionkontorene må omtales.

Målet om å la mottakene i større grad foreta kopling mellom bosettingsklare og kommuner er ikke oppnådd.

→ Statskonsult foreslår at mottakene også skal kunne kople på tvers av regiongrenser.

Omorganiseringen av UDI og opprettelsen av IMDi utgjør en ramme for gjennomføringen av endringer på bosettingsområdet.

→ Statskonsult påpeker at en eventuell ny regioninndeling ikke må forstyrre den gode relasjonen mellom kommunene og regionkontorene, som er vesentlig i den eksisterende bosettingsordningen. Det vil være fornuftig relativt raskt å revurdere nye rutiner før eventuelle uheldige sider ved disse får ”satt seg”.

UDIs (nå: IMDis) regionkontorer gjør en jobb som blir vurdert positivt. Innenfor den eksisterende ordningen basert på frivillighet er det imidlertid store utfordringer på region-/fylkesnivå. Det er behov for mer trykk og mindre ad hoc-tilnærming.

→ Statskonsult foreslår at fylkesmennene trekkes sterkere inn i bosettingsprosessen. Fylkesmannen kan brukes som møteleder/arrangør av forhåndskonsultasjoner der også kommunene inviteres, før anmodningsbrev går ut. Fylkesmannen kan også tenkes brukt bl.a. som purreinstans når kommunalt vedtak ikke foreligger.

En del positive utviklingstrekk kan spores i kommunene. Mange steder er flyktningsarbeid normalisert i den forstand at det ses på som en løpende oppgave og er integrert i budsjettprosessen og diverse planverk. Særlig overfor en del mindre kommuner kan det imidlertid være behov for ytterligere informasjonstiltak og kompetansetiltak, for å bidra til en alminneliggjøring av feltet også her.

→ Statskonsult foreslår at nye rådmenn og flyktningskonsulenter i kommunene fanges opp og orienteres om bosettingsarbeidet. IMDi bør vurdere tjenestemannsutveksling mellom IMDi og kommunene.

Nasjonalt utvalg dekker de punktene utvalget i seg selv er ansvarlig for iht avtalen mellom regjeringen og KS, mens oppgavene som ”partene i fellesskap” skal utføre bare delvis er dekket. Nasjonalt utvalg har ikke fungert som et strategiutvalg for bosettingsarbeidet.

→ Utvalget bør vurdere sin egen funksjonsmåte, herunder hvorfor enkelte sakskomplekser går igjen og behov for en temamessig møteplan. Utvalget bør ha bosettingsstrategi for følgende år som tema. Det bør vurderes om leder- og sekretærfunksjonen bør være nøytral ift partene, eller gå på omgang mellom partene. Videre bør det vurderes om koordinerende regionkontor bør delta i utvalget.

Innhold

1	Innledning.....	7
2	Om oppdraget.....	8
2.1	Mandat.....	8
2.2	Oppdragets organisering	9
3	Metode.....	10
3.1	Dokumentgjennomgang	10
3.2	Intervjuer	10
3.3	Spørreundersøkelse	11
4	Kartlegging.....	13
4.1	Ressursbruk og rutiner i UDI	13
4.2	Samarbeid mellom UDI sentralt, regionkontorene og mottakene.....	20
4.3	Samarbeid mv. mellom UDI og KS, Husbanken og andre aktører ...	23
4.4	Kommunenes syn på samarbeidet med sentrale aktører	26
4.5	Nasjonalt utvalgs rolle.....	34
5	Vurdering	36
5.1	Bidrar samarbeid og rutiner til rask og god bosetting?	36
5.2	Er det konsistens i aktørenes oppfatning av mål, rolle og oppgaver? 39	
5.3	Etterleves intensjoner og arbeidsfordeling i avtalen?	42
5.4	Er rutineene hos ulike aktører godt tilpasset hverandre?	44
5.5	Skjer det overlapping/dobbeltarbeid?.....	47
5.6	Hva er omfanget av formelt vs uformelt samarbeid?.....	48
5.7	Flyter informasjon og kompetanse på en hensiktsmessig måte?.....	49
5.8	Hva er bidraget til Nasjonalt bosettingsutvalg?	50
6	Forslag til forbedringer av rutiner og samarbeid.....	51
6.1	Internt i IMDi	51
6.2	Mottakenes kopling av flyktning og kommune.....	52
6.3	Kommunikasjon og samarbeid mellom sentrale aktører.....	53
6.4	Samhandling med kommunene	55
6.5	Nasjonalt utvalg.....	56

Vedlegg:	Dokumentliste (litteratur og nettsteder)
	Intervjuguide (generell)
	Spørreskjema til kommunene

1 Innledning

Statskonsult har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet evaluert bosettingen av flyktninger. Evalueringen er avgrenset til vedtaksprosessen og det forberedende bosettingsarbeidet.

Målene med evalueringen har vært å vurdere rutiner, arbeidsmåter, metoder mm. i bosettingsarbeidet opp mot målene med bosettingsordningen samt foreslå mulige forbedringer. Forbedringsforslagene skal ta utgangspunkt i hovedtrekkene i den nåværende bosettingsordningen, bl.a. frivilligheten fra kommunenes side.

Statskonsult vil presisere at kartleggingen er gjort før delingen av UDI. Når UDI er nevnt i kartleggingen og vurderingen, vil dette derfor gjelde det daværende UDI. Når vi omtaler daværende UDI i presens, kan dette lett feiltolkes, og vi har derfor også brukt uttrykk som ”UDI (nåværende IMDi)”. I forslagskapittelet derimot skiller vi mellom det nye UDI (nåværende UDI) og IMDi.

2 Om oppdraget

2.1 Mandat

Evalueringsoppdraget ble utlyst 30.03.2005 som konkurranse med forhandling (NL ref 2005-06160). Det var i tillegg utarbeidet et konkurransegrunnlag.

Det overordnede målet for den eksisterende bosettingsordningen er rask og god bosetting. *Rask* bosetting vil si at alle flyktninger skal bosettes i en kommune senest seks måneder etter at de har fått oppholdstillatelse i Norge. *God* bosetting vil si at det er muligheter for utdanning og arbeid, og at det er lite sekundærflytting ("rett person til rett kommune").

For øvrig har det vært et ønske fra staten at innføring av eksisterende bosettingsordning skal ha som mål å redusere UDIs ressursbruk i bosettingsarbeidet.

I utlysningsteksten og konkurransegrunnlaget sies det at evalueringen særlig skal:

- Kartlegge og vurdere reduksjon i ressursbruk og forbedringer i rutiner, arbeidsmåter, metoder og tiltak som Utlendingsdirektoratet (UDI) bruker i bosettingsarbeidet. Det innbefatter arbeidet i UDI sentralt, arbeidet ved regionkontorene, og arbeidet i asylmottakene med relevans for bosetting.
- Kartlegge og vurdere forbedringer i rutinene for kommunikasjon og samarbeid mellom nivåene i UDI i arbeidet med å oppnå målene for bosettingsordningen. Det innbefatter rutiner mellom UDI sentralt, regionkontorene og asylmottak. Videre innbefatter det samarbeidsrutiner mellom regionkontorene for bosetting på tvers av regionene, og eventuelt samarbeidsrutiner mellom mottak.
- Kartlegge og vurdere forbedringer i rutiner for kommunikasjon og samarbeid mellom UDI, KS og Husbanken, både sentralt og lokalt, i arbeidet med å oppnå målene for bosettingsordningen.
- Kartlegge hvordan kommunene ved administrativ/politisk ledelse og operative enheter som flyktingenhet opplever samarbeidet med de sentrale aktører i bosettingen, og hvordan kommunene mener bosettingen kan forbedres.
- Vurdere forbedringer i Nasjonalt bosettingsutvalgs rolle.

Konkurransegrunnlaget fastslår at eventuelle forslag til forbedringer skal ta utgangspunkt i eksisterende mål og økonomiske rammer. De skal videre ta utgangspunkt i at bosetting av flyktninger fortsatt skal være basert på

frivillighet fra kommunene. Forslagene må ellers ta hensyn til at UDI fra 1.1.2006 vil bli omorganisert til to direktorater, hvorav det ene bl.a. vil ha ansvar for bosetting av flyktninger, mens det andre vil ha ansvar for asylmottakene.

Under henvisning til tidligere foretatt evaluering (den såkalte internevalueringen av 2004) skal barrierer for bosettingen ikke være i fokus. Heller ikke integreringstilskuddet, tilskuddet til norskopplæring, og tilskudd til bosetting av grupper med spesielle behov, samt introduksjonsloven skal ha hovedfokus i evalueringen, men skal tas med der det er relevant for forståelsen av aktørenes bosettingsarbeid.

I sitt tilbud av 25.04.05 og i forhandlingsmøtet 09.07.05 redegjorde Statskonsult for bl.a. tilnærming og metode. Det ble redegjort for hvilke konkrete forhold som ville bli kartlagt, og for hvilke vurderinger som ville inngå i evalueringen.

Kommunal- og regionaldepartementets tilsagnsbrev forelå 08.07.05. Det ble her forutsatt oppstart 11.07.05 og avslutning innen 31.01.06.

2.2 Oppdragets organisering

Evalueringsoppdraget har vært organisert som et prosjekt i Statskonsult.

Statskonsult har vært ansvarlig for å etablere en referansegruppe. I samråd med oppdragsgiver har referansegruppa hatt følgende sammensetning

- Kommunal- og regionaldepartementet (nå: Arbeids- og inkluderingsdepartementet)
- Utlendingsdirektoratet
- KS
- Husbanken
- Arbeids- og sosialdepartementet (nå: Arbeids- og inkluderingsdepartementet)
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)

Statskonsult har innkalt til og ledet de to møtene i referansegruppen.

På det første møtet ble oppdraget presentert, og opplegget for datainnhenting gjennomgått og drøftet. Drøftingene dreide seg særlig om opplegget for spørreundersøkelsen i kommunene. En dokumentliste ble forelagt referansegruppa, med ønske om å få melding om eventuelle viktige dokumenter som ikke var tatt med.

Statskonsult sendte senere et ferdig utkast til spørreskjema til referansegruppa for ytterligere synspunkter.

På det andre møtet ble foreløpige funn gjennomgått og diskutert.

3 Metode

Statskonsults metode har bestått av:

- Dokumentgjennomgang, herunder av rutinebeskrivelser, referater med mer
- Halvstrukturerte intervjuer
- Spørreskjemaundersøkelse

3.1 Dokumentgjennomgang

Det er foretatt gjennomgang av de dokumentene som det er vist til i konkurransegrunnlaget og av tilsendte dokumenter, hovedsakelig fra Utlendingsdirektoratet og KS. En fullstendig liste over dokumenter og nettsteder er gitt i vedlegg.

Statskonsult har sett på de omfattende *mottaks-* og *bosettingsstatistikkene* som utarbeides, jf kap 4.1.4.

Det er mottatt *referat* fra fem møter i Nasjonalt utvalg, to i 2004 og tre i 2005.

Samarbeid og rutiner, som er evalueringens hovedtema, er i liten grad nedfelt i dokumenter.

De mest sentrale dokumentene er:

Diverse *standardbrev* som er like regionene imellom. Dette gjelder brev til kommunene, mottakene og flyktningene, vedrørende anmodning, utsøking, bosettingsintervju og vedtak om kommune.

Mottakene driver bosettingsarbeidet sitt iht en *bosettingsveileder for statlige mottak*, og ut fra et årlig *styringsbrev* fra regionkontoret.

For øvrig er rutinene som regionkontorene benytter overfor mottak, overfor kommunene og overfor statlige regionale samarbeidspartnere forskjellige, ad hoc-preget og lite formalisert, og det foreligger derfor ikke mye skriftlig materiale som belyser dette.

3.2 Intervjuer

Det er foretatt intervju i Utlendingsdirektoratet sentralt med flere medarbeidere i Bosettingskontoret samlet, med én medarbeider i Bosettingskontoret alene og med ledelsen i Integreringsavdelingen. I tillegg er det innhentet informasjon gjennom telefonsamtaler med to medarbeidere i Enheten for statistikk og analyse.

Samtlige av UDIs regionkontorer er intervjuet, dels regiondirektør alene, dels regiondirektør sammen med en eller flere kommuneansvarlige/bosettingsansvarlige.

Statskonsult har også vært i kontakt med samtlige av Husbankens regionkontorer. Av disse er fire intervjuet gjennom personlig intervju.

I KS har vi intervjuet Nina Gran som arbeider med dette feltet i KS sentralt samt én representant for KS fylke.

Intervju i mottak er foretatt på Ringebu statlige mottak.

De fleste intervjuene har skjedd med utgangspunkt i en intervjuguide. Intervjuguiden har vært tilpasset de enkelte målgruppene. En generell intervjuguide, som dannet utgangspunkt for tilpasningene, er vist i vedlegg.

I forkant av spørreundersøkelsen i kommunene har vi intervjuet tre kommuner. Disse intervjuene dreide seg dels om temaene i evalueringen, dels om praktiske forhold knyttet til spørreundersøkelsen. I forbindelse med gjennomføringen av spørreundersøkelsen hadde vi også kontakt med et titalls kommuner.

For øvrig har Statskonsult vært observatør på et møte arrangert av UDI Region Indre Øst for kommunene i regionen angående bosetting av flyktninger med helseproblemer.

3.3 Spørreundersøkelse

I forbindelse med spørreundersøkelsen ble det nøye vurdert hvilken instans i kommunen som skulle være mottaker. Det ble tidlig klart at det kunne være ulike temaer som egnet seg for hhv politiske ledelse/rådmannsnivået og flyktningetaten/-konsulenten. Et sentralt spørsmål var om den instansen som var mottaker, skulle forutsettes å innhente informasjon og synspunkter fra den andre.

Etter å ha innhentet synspunkter fra ulike aktører, valgte Statskonsult å sende spørreskjema elektronisk til alle kommuner som har fått henvendelse om bosetting for bosettingsåret 2004, og med flyktningkonsulent/-enhet som adressat i kommunen. I en del kommuner har denne henvendelsen gått via [postmottak@\(kommunenavn\).kommune.no](mailto:postmottak@(kommunenavn).kommune.no).

Det ble sendt spørreskjema til i alt 245 kommuner (i Oslo ble det sendt spørreskjema til 15 bydeler). Vi har fått 162 svar, hvorav fem er fra bydeler i Oslo. Dette tilsier en svarprosent på 64. For Oslos del er den lavere, kun en tredel av bydelene har svart. Spørreskjemaet følger vedlagt.

Svarene fordeler seg rimelig godt på de seks UDI-regionene. I alle regionene unntatt Region Øst ligger svarprosenten på over 60 pst. I region øst ligger svarprosenten på knapt 60 pst., først og fremst pga av bydelene i Oslo.

Det er også en rimelig god fordeling på kommunestørrelse. 28 pst av svarene kommer fra kommuner med mindre enn 5 000 innbyggere, halvparten av svarene kommer fra mellomstore kommuner (5 000 - 20 000 innbyggere), 15

pst fra større kommuner (20 000 – 50 000 innbyggere) og 6 pst fra kommuner med mer enn 50 000 innbyggere.

Mange kommuner har avstått fra å svare på flere av spørsmålene. Vi har valgt å ta med ”missing” i oppsummeringen av svarene. Det innebærer i praksis at når vi angir at halvparten av kommunene er enig i en påstand, er ikke nødvendigvis den andre halvparten uenig (det kan være slik at 40 pst er uenig og 10 pst ikke har svart).

Statskonsult ser følgende mulige begrensninger i bruken av spørreskjemaundersøkelsen på bakgrunn av antall svar og mangler ved svarene/utfyllingen:

- Vi vet ikke i hvilken grad den/de som har fylt ut og sendt inn skjemaet har sjekket ut svarene med rådmannsnivå, ev. andre etater, i kommunen. Det kan derfor være at svarene ikke er fullstendige. Dette gjelder særlig i forhold til svar om vedtaksprosessen
- Selv om undersøkelsen bygger på 162 kommuners besvarelser er tallmaterialet for spinkelt til å kunne trekke bastante konklusjoner om på undergruppenivå (regionnivå, kommunestørrelse m.m.). Vi har imidlertid sett på denne type sammenhenger og sier noe om mulige sammenhenger der vi mener dataene gir grunnlag for det, og det er relevant.
- I kartleggingen og vurderingen er det skilt mellom ”regionkontornivå” og ”UDI sentralt”. Det er imidlertid ikke eksplisitt skilt mellom de ulike delene av disse nivåene igjen. Eksempelvis vet vi ikke om respondenter som uttaler seg om ”UDI sentralt” mener hele UDI på sentralnivå, avdelingen eller Bosettingskontoret (BOKO) med mindre respondentene eksplisitt presiserer dette. Så lenge prosjektet dreier seg om bosetting av flyktninger, vil vi imidlertid anta at informantene i hovedsak forholder seg til den/de delene av sentralledet som har ansvar for disse problemstillingene.

4 Kartlegging

I dette kapitlet presenterer vi funn som – i henhold til mandatet – begrenser seg til å gjelde ressursbruk, rutiner, samarbeid og kommunikasjon i bosettingsarbeidet.

Data fra spørreundersøkelsen er presentert i pkt. 4.4. De andre underkapitlene bygger på intervjudata og mottatte og tilgjengelige oversikter og statistikk.

4.1 Ressursbruk og rutiner i UDI

4.1.1 Ressursbruk i UDI

Tabell 1: Ressurser til bosetting

Enhet	Ressursbruk i årsverk	Antall personer involvert	Antall kommuner totalt	Innb. (i 1000)	Antall aktive kommuner	Merknad
UDI sentralt	2	4	-	-	-	*)
UDI Vest	4,1	7	86	948	43	Av 4,1 åv. er 1,7 koordinatorkommunikasjon
UDI Øst	4,0	6	55	1504	49	55 kommer + Oslo-bydelene
UDI Indre Ø	2,5	3	69	614	47	
UDI Sør	2,3	3	48	431	45	
UDI Midt	2,5	4	87	646	40-45	Kun 20 komm. fått anmodning for år 2006
UDI Nord	1,8	4	88	463	44	
SUM	19,2	31	433	4606	271	-
KS sentralt ¹	0,6	1	alle			
KS fylke	0,3	9 regionktr				
KS sum	0,9					
Husbanken samlet	0,7					Stort sett regionalt

¹ Det er forhandlet 0,7 mill. kr til KS

Dataene refererer seg til spm 1 i intervjuguiden. Der hvor ressursbruk er oppgitt i månedsverk er 1 årsverk satt lik 11 månedsverk. Befolkningsdata er per 1.1.2005 fra SSB.

Årsverksanslagene i UDI inkluderer ikke regiondirektør- og avdelingsdirektørressurser. Noe ressursbruk på rådgivernivå til statistikk kommer i tillegg. I Region Øst er det ytterligere 1,3 årsverk som er satt opp til bosetting, men disse ressursene brukes som hovedverneombud og til fagforeningsarbeid.

Mange av de aktive kommunene i Region Nord bosetter 5 eller færre. Også i andre regioner forekommer anmodninger og vedtak på 5. For øvrig synes 10 å være laveste vanlige anmodnings- og vedtakstill.

*) UDI sentralt bruker 10-11 årsverk på bosetting, men av dette er det meste arbeid med overføringsflyktninger (1000 i 2005) og med tilskudd (3 årsverk). Kun 2 årsverk brukes på bosetting fra mottak (kilde: Ustrukturert intervju med Bosettingskontoret).

Som det framgår av tabellen bruker IMDi (daværende UDI) vel 19 årsverk på bosetting, KS bruker om lag ett årsverk og Husbanken om lag et halvt årsverk. I tillegg kommer ressursbruk i kommunene og i mottak som driver med direkte kopling. Det er sannsynligvis kommunene som bruker mest ressurser på dette. Dersom hver (aktive) bosettingskommune i gjennomsnitt bruker i størrelsesorden ett månedsverk på vedtaksprosess og forberedende bosettingsarbeid, tilsvarer det en samlet ressursinnsats på om lag 25 årsverk. Dersom hver kommune i gjennomsnitt bruker tre månedsverk, tilsier det et samlet ressursforbruk på 75 årsverk osv.

Vi ser av tabellen at antall årsverk som brukes på det enkelte regionkontor ikke varierer så mye og typisk ligger på pluss/minus to årsverk. Antall aktive kommuner per region er også ganske likt. Region Øst bruker mer ressurser enn de andre, men har også et større befolkningsunderlag. Regionkontoret forholder seg til den enkelte bydelen i Oslo ifm. den praktiske bosettingen, noe som gjør at antall kommuner blir misvisende.

Det kan være interessant å se på ressursbruken til bosetting sammenholdt med hvor mange som bosettes. Dette kan bl.a. belyse om de ressursene som brukes er skjevfordelt mellom regionkontorene.

Tabell 2 Ressurser til bosetting ift antall bosatte

Enhet	Ressursbruk i årsverk (2005)	Antall bosatte (2004)	Bosatte per årsverk	Bosatt etter kopling fra mottak, pst (2004)
UDI sentralt	2,0	-	-	-
Koordinator (UDI Vest)	1,7			
UDI Vest	2,4	1054	439	17
UDI Øst	4,0	1236	309	15
UDI Indre Ø	2,5	888	355	23
UDI Sør	2,3	847	368	5
UDI Midt	2,5	698	279	21
UDI Nord	1,8	819	455	80
SUM	19,2	5542	289	25

Ressursbruken inkluderer ikke andel av administrative funksjoner og ledelsesfunksjoner.

Antall bosatte inkluderer overføringsflyktninger (som ikke bosettes fra mottak) og familiegjenforeninger etter bosetting i kommunene. Fordelingen er ca 69 pst tidligere asylsøkere, 16 pst overføringsflyktninger og 15 pst familiegjenforening. Prosentueringsbasis for Bosatt etter kopling fra mottak er all bosetting fra mottak (i 2005). For Indre Øst er tallene per 1. oktober og for Midt-Norge per 31. august, for øvrig anslag for 2005.

I gjennomsnitt ble det bosatt 289 personer pr ”bosettingsårsverk” i UDI. Holdes ressursbruken til UDI sentralt og koordinatorfunksjonen utenfor, ble det brukt 15,5 årsverk, dvs at hvert årsverk på regionkontorene bosatte (5542 : 15,5) 358 flyktninger.

Sammenlikning er ikke uproblematisk pga ulik rolle for regionkontorene i bosettingen. Ytterpunktene er Region Nord der 80 pst av bosettingen skjer fra mottak og Region Sør der kun 5 pst. skjer fra mottak. Antall bosatte per årsverk er imidlertid ikke vesensforskjellig mellom disse to regionene, til tross for svært ulik innsats fra mottakene. Region Øst bosetter relativt få per årsverk, men får også liten drahjelp fra mottakene.

Ressursbruken i KS er svært liten på fylkesnivå. På sentralt nivå er i hovedsak én person involvert. Iflg KS brukte de mer ressurser de første to årene (1,5 årsverk). I dag bruker de om lag 0,6 årsverk sentralt og 0,3 årsverk fordelt på de ni regionale kontorene.

Husbankens regionkontorer bruker om lag et tiendedels årsverk hver, dvs. knapt ett årsverk totalt.

4.1.2 Overordnet bosettingsmodell

Hensikten med ordningen er å skaffe nok plasser i kommunene for kommende år for dem som får positivt vedtak i asylsøknaden og som befinner seg i mottak.² Det er bare et par prosent av flyktningene som bosetter seg uten offentlig hjelp eller som blir bosatt i en kommune før vedtak er fattet i asylsøknaden.

Man har aldri klart å bosette i samsvar med behov (behov defineres da som bosetting av alle som har fått vedtak 4. kvartal året før og 1.-3. kvartal det aktuelle år).³

Generelt kan det se ut som om en del av aktivitetene i rutinene inntreffer på *et tidligere tidspunkt* nå enn da bosettingsmodellen var helt ny. Tabell 3 gir en oversikt over utviklingen i bosettingsmodellen i årene 2002, 2004 og 2006.

² Beskrivelse finnes også i pkt 2 i internevalueringen til KRD av 1. april 2004. Bosettingsmodellen er videre beskrevet på s 3 i bosettingsveilederen for mottak.

³ Ventetiden fra oppholdstillatelse til bosetting fra mottak er i snitt 7,26 måneder (kilde: UDIs statusrapport av 12. oktober 2005, referert i Nasjonalt utvalg 13. oktober 2005).

Tabell 3: Aktiviteter i bosettingsmodellen i årene 2002, 2004 og 2006

Måned	Aktivitet/tiltak 2002-bosetting	Aktivitet/tiltak 2004-bosetting	Aktivitet/tiltak 2006-bosetting – planlagt
januar			Møte i NU: Måltall og fylkesfordeling besluttes (tidligere i mars?)
februar			(faktisk møte i NU, jf rubrikken over)
mars		Samarbeidsmøter RK, KS sentralt og KS fylke. Møter/seminarer med kommuner	
april		Samarbeidsmøter RK, KS sentralt og KS fylke	Diskutere prinsipper for avvikling av 1000 plasser. Anmodningsbrev utarbeidet. Møter mlm RK'ene og KS fylke og sentralt for kommunefordeling
mai	Samarbeidsmøter RK, KS sentralt og KS fylke	Anmodningsbrev sendes til kommuner.	Anmodningsbrev sendes til kommuner. Møter i pressområder eller utvalgte kommuner.
juni		Møter/seminarer med kommuner	Møter i pressområder eller utvalgte kommuner.
juli	Anmodningsbrev sendes til kommuner		Møter i pressområder eller utvalgte kommuner.
august	Møter i pressområder eller utvalgte kommuner		Møter i pressområder eller utvalgte kommuner
september	Møter i pressområder eller utvalgte kommuner		Møter i pressområder eller utvalgte kommuner. Svar fra kommunene på anmodningsbrev.
oktober	Høstkonferanser (pga sen anmodning lite oversikt over status)	Høstkonferanser (pga ny sammensetning av kommunestyre får svar på anmodning)	Før høstkonferansene avholdes vurderes kommunenes svar på anmodningene i de fylker det er mulig.
november			De kommuner som ennå ikke har svart får et standard UDI-purrebrev.
desember			RK sender rapporter til UDI og KS om vedtak og signaler om vedtak fra kommunene.
januar			Møter med utvalgte kommuner for å sikre vedtaks plasser.
februar		Noen kommuner behandlet anmodning først nå	Møter med utvalgte kommuner for å sikre vedtaks plasser. Rapport til Nasjonalt utvalg
mars		Noen kommuner behandlet anmodning først nå	

Kilder: RKV (planlagt prosess for 2006) og KS'/UDIs bosettingsrapport (faktisk prosess 2002 og 2004).

Utgangspunktet er prognoser for *forventet behov*, utarbeidet av UDIs enhet for statistikk og analyse (ESA). Tallet for personer som forventes å være bosettingsklare neste år oppdateres en gang per måned fra ESA. Med prognosen følger et notat som sier noe om hvordan tallet er fremkommet og

usikkerhetsmomentene. Dette er en relativt ny rutine, som en ønsker å raffinere ytterligere.

Prognosen oppgis som ett tall, dvs ikke i et intervall. For 2005 er det foretatt en fordeling på de seks største nasjonalitetsgruppene. Prognosetallet sendes (daværende) Kommunal- og regionaldepartementet via UDIs direktørmøte.

Behovstall vil vanligvis være høyere enn *antatt faktisk bosetting*. I tillegg har Region Vest et *projisert tall*, basert på signaler fra mottakene. Disse tallene ligger som regel noe over antatt bosetting. Følgende eksempel for bosettingsåret 2005 pr 30.09.05 viser dette:

<i>Behov (prognose - ESA):</i>	5500
<i>Antatt bosetting(Prognosegruppa):</i>	4700
<i>Projisert (Region Vest/mottak):</i>	4800

Et høyt tall for antatt bosetting gir et lavt anslag for *kapasitetsbehov i mottak* (fordi flyktningene da sitter kortere i mottak). Tallet får dermed store budsjetteringsmessige følger. Prognosegruppa - en intern gruppe i UDI - konfererer om dette. Det diskuteres også i en statistikkgruppe der Region Vest er med.

Arbeidet videreføres i februar/mars, da Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger (NU) beslutter bosettingsbehovet og foretar en fordeling per fylke basert på befolkningsstørrelse, flyktningenes ønsker samt erfaring. UDI utarbeider forslag til fordeling.

På møter mellom regionalnivået i UDI og KS-fylke i månedsskiftet mars/april foretas en fordeling per kommune. I tråd med dette sender UDI-regionkontor anmodning til den enkelte kommune om å inngå avtale. Svarfrist er 1. oktober. Svarprosent pr. 1. oktober har vært lav (30 – 40 pst), men er blitt noe bedre (58 pst i 2005). Mange kommuner venter til statsbudsjettet foreligger. Fra 2004 er det bedt om 3-årige vedtak (det er imidlertid ikke noe nytt med flerårige vedtak).

Høstkonferansen i KS var opprinnelig tenkt som forum for løsning av tilleggsbehov mht bosetting av flyktninger, men har så langt ikke fungert slik. Det blir for lite tid. En har dermed ikke fått et slikt ”byrdefordelingsnettverk” som en tenkte seg. Når det gjelder bosettingsåret 2005, var bosetting av flyktninger et tema på høstkonferansen kun i Hordaland og i Møre og Romsdal.

”Overanmodninger” skjer i svært liten grad. Kommunene er også blitt mer realistiske mht plasser/vedtak. Antall brukte plasser er høyere - 90 pst mot tidligere 80 pst - men er fortsatt et stykke fra måltallet på 98 pst.

Grensen mht når NU skal foreta en revidering av bosettingsbehovet, er satt til 1000. Begrunnelsen for en så høy grense, er at anmodningsprosessen er så stor og krevende at det bør dreie seg om vesentlige endringer før ny prosess settes i

gang. Endringer (økning) i bosettingsbehov håndteres bilateralt med aktuelle kommuner, og gjennom hele året.

I januar i bosettingsåret lager UDI og KS en rapport til NU om det resterende behovet for plasser i kommunene. Det rapporteres om arbeidet det foregående året, og eventuelle behov for tiltak.

4.1.3 Strategier og planer

Det er laget en bosettingsstrategi av UDI for 2005. Det er første gang en strategi er laget i denne formen. Bosettingsstrategien ses i UDI på som et sentralt styringsdokument, samtidig som det erkjennes at tidligere forskjellige arbeidsmåter i praksis for en stor del blir videreført. Innenfor rammen av UDIs interne bosettingsstrategi lages det handlingsplaner for det enkelte regionkontor.

Virksomhetsplanleggingen ved regionkontorene er styrt fra UDI sentralt.

I strategien for 2005 er det satt opp tre satsingsområder:

- Øke volum og kvalitet i mottakenes bosettingsarbeid
- Sikre bosetting innen 6 måneder for særskilte grupper som i dag har lang ventetid i mottak
- Innhente tilstrekkelig antall vedtaks plasser og ha en utnyttelsesgrad på 98 pst av plassene

For øvrig løftes det frem tre arbeidsområder som skal ses i et mer langsiktig perspektiv:

- 1: Styrking av Fylkesmannen sin rolle i forbindelse med bosetting
- 2: Nødvendig fokus på grupper med særskilte behov
- 3: Mer forskningsbasert forvaltning i bosettingsarbeidet

Strategien er på enkelte punkter en direkte oppfølging av sentrale punkter i tildelingsbrevet fra departementet til UDI. Strategien samlet sett og som dokument er ikke behandlet av departementet, og har heller ikke vært behandlet av Nasjonalt utvalg.

4.1.4 Statistikk

Det utarbeides et omfattende statistikkmateriale der både UDI sentralt og regionkontorene er bidragsyttere.

Månadsrapport for busetting

Rapporten har følgende inndeling:

1. Busette og utsøkte
2. Busettingsbehov og vedtaks plassar
3. Projisert busettingsresultat

4. Busettingsklare i mottak
5. Største nasjonalitetsgrupper som ventar på busetting
6. Einslege mindreårige
7. Overføringsflyktingar
8. Kommentarpunkt

Rapporten inneholder 15 tabeller av varierende størrelse, ekskl tabellvedlegg. I tillegg kommer 3 figurer (diagrammer) og tekstlige kommentarer. I alt består rapporten av 10 sider + vedlegg, og det er tre saksbehandlere involvert. Kilde for den enkelte tabell er ikke oppgitt. Ansvarlig for rapporten, som er unntatt offentlighet, er UDI Regionkontor Vest. Kommentarpunktet på én side synes å presentere de vesentlige utviklingstrekkene og utfordringene innenfor bosettingsarbeidet, og analyserer dette i forhold til bosettingsstrategien (rapporten per 30.09.05).

Mottak- og bosettingsstatistikk

Mht busetting består rapporten av følgende:

1. Antall kommuneutsøkte (ikke bosatte) personer fordelt på ankomst-kategori og fordelingsregion
2. Antall bosatte personer fordelt på nasjonalitet og bosettingsregion
3. Antall bosatte personer fordelt på ankomst-kategori og bosettingskommune
4. Antall bosatte personer fordelt på ankomst-kategori og nasjonalitet
5. Antall bosatte personer fordelt på ankomstkategori og bosettingsregion
6. Bosetting fordelt på sakstype og bosettingsmåned

Det er én tabell per nevnte punkt. Pga nasjonalitets- og kommunefordeling på enkelte av tabellene går disse over mange sider. Begreper som brukes i statistikken er forklart, for øvrig er det ingen tekstlige kommentarer. Statistikken er hentet fra registreringer i DUF, utarbeides av ESA og utgis av Integreringsavdelingen.

Etter initiativ fra departementet utarbeides det en liste over kommuner som sier nei til busetting. I et kommentarfelt opplyses det om grunnen til avslaget. For en stor del er dette knyttet til endringen vedrørende integreringstilskudd for familiegjenforening med flyktinger med opphold på humanitært grunnlag.⁴

Det utarbeides også diverse andre lister, jf kap 4.2.2.

⁴ I Tillegg til budsjettproposisjonen 2006 har den nye regjeringen omgjort denne endringen slik at man nå er tilbake til gammel ordning, men med integreringstilskudd bare for 3 år.

4.2 Samarbeid mellom UDI sentralt, regionkontorene og mottakene

4.2.1 Samarbeidet mellom UDI sentralt og regionkontorene

Regiondirektørene og ledelsen i UDI sentralt har faste månedlige møter, dette fungerer ifølge flere regiondirektører bra (siste år). Eksempler på temaer er bosetting fra transittmottak, dårlige rutiner for forberedende bosettingsarbeid (bl.a. helsekartlegging) og flyktingene som bosettes fordeles på ”galt grunnlag”.

Region Vest har ansvaret for å koordinere UDIs bosettingsarbeid. Dette regionkontorets særstilling er verken reflektert i beskrivelsene av bosettingsordningen i internevalueringen (KRD 1. april 2004) eller i Bosettingsveilederen. ”Hjemmelen” finnes i en fullmakts-/oppgavefordeling av 1997, som ikke er ajourført mht organisatoriske og andre endringer.

Rolleavklaring mellom de to nivåene er et tilbakevendende tema

Regionkontorene oppfatter generelt at direktoratsnivået har en litt ”teoretisk” virkelighetsoppfatning. Noen opplever det også som frustrerende at det til tider har vært og er mye utskifting og lite kontinuitet blant de som jobber med bosetting på sentralt nivå.⁵

Når det gjelder bosetting av flyktinger, er det ikke alltid avklart/enighet om hvem som skal gjøre hva. Dette gjelder bl.a. analyse av statistikkgrunnlag, initiativ i forhold til rutiner og arbeidsprosesser mm. Dette medfører i følge informanter på ulike nivåer i noen tilfeller doble løp (arbeidet gjøres to ganger), i andre tilfeller parallelle løp (ikke samordnet) og av og til at ting som burde gjøres, ikke blir gjort. Ifølge regionkontorene forekommer det også at sentralledet iverksetter tiltak og aktiviteter som regionkontorene ikke trekkes inn i og/eller informeres om.

Når det gjelder statistikkbearbeiding, oppfatter eksempelvis Region Vest at UDI sentralt mener koordinering ikke nødvendigvis omfatter analyse, mens regionkontoret selv mener at deres oppgave primært er ”å forstå”, ikke ”å telle”. Fra sentralt hold pekes det på at de på sin side har et behov for å kvalitetssikre analyser bl.a. i forhold til politiske mål og føringer. Det pekes også på at Region Vest ikke har noen ”styringsrolle” i forhold til de andre regionkontorene slik at utspill som kan inneholde ”styringssignaler” fortrinnsvis bør komme fra sentralt nivå.

UDI regionalt ønsker en utvidet rolle, UDI sentralt ønsker en sentralisering; en klassisk ”sentrum-periferikonflikt”

Ifølge regionkontorene pågår en generell sentraliseringstendens i forholdet mellom UDI sentralt og regionkontorene, med en reversering av tidligere delegerte fullmakter og ansvarsstruktur.

⁵ Det har vært en hyppig utskifting på ledernivå i BOKO, men ikke på saksbehandlernivå. Det har skjedd en ressurstilførsel på saksbehandlernivå i løpet av 2005.

Regionkontorene synes også at sentralledet til tider kontrollerer unødige mye og ber om for mye rapportering. Deler av rapporteringskravene oppfattes i noen tilfeller som en form for kontroll. Fra regionkontorenes side vises det til at innrapporterte data i liten grad brukes i styringen av regionkontorene, og det er misnøye med at det ikke er utviklet dataløsninger for det som skal rapporteres slik at det ofte må telles manuelt.

Fra sentralledets side vises det til at bosetting av flyktninger er et politisk høyt prioritert område og at både overordnet departement og Storting løpende etterspør data og rapportering på en rekke ulike områder. Selv om man både på departementsnivå og sentralt nivå i UDI forsøker å ”verne” regionkontorene mot for mye ad hoc-rapportering, er det ikke alltid mulig.

Ett regionkontor uttaler at UDI sentralt utreder ferdige utredninger på nytt, i stedet for å ta beslutninger. UDI sentralt mener at det kan være behov for kvalitetssikring sentralt, og at regionkontorenes primære oppgave er å bidra til å gjennomføre politikken på området. Regionkontorene på sin side er uenig i dette og mener det bør være rom for å delegerer også utredningsoppgaver til regionnivået dersom det er på dette nivået den ”tyngste” kompetansen finnes.

4.2.2 Samarbeidet mellom regionkontorene

Regiondirektørene har månedlige kontaktmøter hvor BOKO/sentralledet ikke deltar. I tillegg avholdes det to fagmøter om bosetting og to koordinatormøter hvert år. Møtene brukes til faglige diskusjoner og har eksterne innledere. Bosettingskontoret (UDI sentralt) inviteres til disse møtene.

Regionkontor Øst og Regionkontor Vest har sammen ansvaret for en ”østliste” der alle regionkontor kan sette opp personer i sine mottak som har særlige grunner til å ønske seg bosetting i en kommune i Region Øst. Den enkelte saksbehandler ved Region Øst gir tilbakemelding om saken er aktuell for den/de kommuner som er ønsket. Listen fungerer bra i den grad koordinatorene følger opp hvor sakene står.

Det utarbeides også en liste for ”nasjonale lengeventende”, som administreres fra Region Vest. I tillegg er det en egen liste for funksjonshemmede.

De nevnte listene (og fordeling av overføringsflyktninger) gjennomgås på telefonmøter hver 14. dag (0,5 – 1 time) mellom bosettingskoordinatorene ved regionkontorene. Møtene ledes av Region Vest.

Region Vest har ansvaret for å koordinere UDIs bosettingsarbeid. Ifølge informantene fungerer samarbeid mellom Region Vest og de andre regionkontorene greit. Det er en pragmatisk tilnærming til rutiner, en grei byrdefordeling og mye vilje til å ”dele” erfaringer på tvers av regiongrenser. En informant uttrykker det som at ”det brukes reelle argumenter”.

Ansvarsdeling mellom regionene er ikke nedfelt skriftlig. Bosetting diskuteres generelt ikke mye på ledernivå i regionkontorene.

Ifølge informanter fra de andre regioner, kan skillet mellom hva som er koordinering og hva som er styring i det som sendes ut fra Region Vest, i noen tilfeller være diffust. Det konkrete innholdet i det som skal rapporteres via Region Vest kan være uklart. Det kan også være at de andre kontorene ikke fullt ut ser de særskilte utfordringene som Region Øst har. Relasjonene mellom regionkontorene ser imidlertid ikke ut til å lide alvorlig under dette.

Region Vest tror det er behov for flere fellesrutiner, men understreker samtidig at det er viktig å ivareta forskjellighet, f.eks. tror de at det burde være mer like rutiner for ”bruk av tvang” i forbindelse med bosetting

Et annet regionkontor sier at UDI har et forbedringspotensial på rutiner og strategier, men tror likevel ikke dette er løsningen på en del av de større utfordringene organisasjonen står overfor.

4.2.3 Samarbeidet mellom regionkontorene og mottakene

Det er normalt løpende kontakt mellom regionkontor og bosettingsansvarlig ved det enkelte mottak. Kontakten gjelder enkeltsaker, dvs beboere som har fått oppholdstillatelse i Norge. Samtalene i Region Nord loggføres slik at man har et grunnlag ved ny samtale. Ved bosetting slettes dataene. I tillegg sendes felles epost til mottakene med diverse informasjon og påminnelser (minimum 4 ganger i året i Region Midt-Norge). Region Vest har møte med alle mottakene 2 ganger per år.

P.t. er situasjonen preget av at mottakene bygges ned. Det kan være snakk om en halvering av kapasiteten.

Iht kravspesifikasjonen til driftsreglementet skal mottaket bistå UDI i det praktiske bosettingsarbeidet i tråd med Bosettingsveileder for statlige mottak. Målet er å bidra til en rask og god bosetting.

I det praktiske bosettingsarbeidet skilles det mellom oppgaver som gjelder *bosettingsintervju* og oppgaver som gjelder *kopling mellom flyktning og kommune*.

Bosettingsintervju

Regionkontorenes vurdering av kvaliteten på intervju skjemaene er ulik og varierende. Ved noen av regionkontorene returneres skjemaer som ikke holder mål, og dette skal har ført til bedre kvalitet.

Kommunene, som er ”sluttbrukerne” av skjemaene, ønsker seg bedre og mer utfyllende helseopplysninger. Dette gjelder også kommuner i de regionene der regionkontret selv mener de holder god kvalitet. Ifølge kommunene er det særlig en underrapportering på psykiske lidelser. Det skyldes bl.a. at intervju skjemaet som mottaket sender UDI ikke skal inneholde alle helseopplysninger, kun kjente/synlige funksjonshemninger. Helseopplysninger for øvrig skal gå fra mottakets helsetjeneste til den aktuelle kommunens

helsetjeneste ("fra helse til helse"). Kommunen v/flyktningkonsulentene får derfor ikke alle opplysninger om f.eks. traumer o.l.

Ifølge regionkontorene informerer de kommunene om personer som krever ekstratiltak i den grad de er kjent med det. Ellers ville de miste troverdighet og fremtidig velvilje. Ofte vil imidlertid psykiske plager ikke komme til syne før bosetting utenfor mottak.

Mottakenes koplingsarbeid

Regionkontorene utarbeidet regionale retningslinjer for mottakenes koplingsarbeid. I praksis går dette for en stor del ut på å unnta visse kommuner fra mottakenes koplingsarbeid mellom flyktning og kommune. For øvrig er det stor variasjon i mottakenes koplingsarbeid. I praksis er det mest kontakt med kommunene i nærheten av mottaket.

Et regionkontor som bosetter lite direkte fra mottak sier at det er lettere for kommunene å være selektive når mottakene/flyktningene selv står for koplingen. Arbeidet blir sesongbetont, ved at det er de lette tilfellene mottakene kan kople, og det kan de gjøre i startfasen. Mer enn halvparten av kommunene er også helt eller litt enig i en påstand om at grupper med spesielle behov lettere faller utenom ved kopling direkte fra mottak, jf. pkt. 4.4.4.

Ved hvert mottak skal en av de ansatte ha et hovedansvar for å koordinere kontakten mellom mottak og kommune når det gjelder bosetting. Det er driftsoperatøren som utpeker hvem som skal være bosettingsansvarlig i mottak. Hvis ting ikke fungerer slik som de skal, kan dette tas opp ifm de "tilsynene" som UDI foretar i mottakene⁶.

Iht Bosettingsveilederen skal mottakenes koplingsarbeid når det gjelder personer med spesielle medisinske eller sosiale behov, gjøres i samarbeid med regionkontoret. Arbeid overfor kommuner utenfor regionen skal skje gjennom regionkontoret.

4.3 Samarbeid mv. mellom UDI og KS, Husbanken og andre aktører

4.3.1 UDI og Husbanken

I de fleste regionene er det jevnlig kontakt mellom UDIs regionkontorer og Husbankens regionkontorer, typisk 2-3 faste møter per år. Det er gjennomgående mindre kontakt nå enn det var i de første årene etter at den nye bosettingsordningen ble innført. Husbanken trekkes ikke inn i alle fylker i forkant av kommunefordelingen som ligger i anmodningsbrevene fra UDIs regionkontorer. Mens det i noen regioner er to faste møter år, er det i andre regioner ingen fast møtevirksomhet.

⁶ UDI undersøker gjennom meldte og uanmeldte tilsynsbesøk om driftsoperatøren lever opp til de kravene som er stilt.

Husbanken og KS stiller bl.a. opp som foredragsholdere på kurs og seminarer. Ved behov stiller Husbanken også opp på møter med enkeltkommuner. Husbanken har likevel mest kontakt med andre deler av kommunene enn flyktningkonsulent/-enhet (ordfører-/rådmannsnivå, boligetat/boligkontor).

Husbanken synes å være opptatt av bosetting av flyktninger⁷, og samarbeidet oppleves som konstruktivt fra regionkontorenes side: ”Husbanken er en viktig del av regionkontorets nettverk”. Husbankens engasjement sett fra UDI synes så ha vært økende.

Sett fra Husbanken oppleves regionkontorene som en grei samarbeidspartner å forholde seg til. Noen informanter i Husbanken mener likevel samarbeidet kan utvikles ytterligere ifm bosetting av flyktninger.

Ifølge ett regionkontor i Husbanken har ”deres” UDI-regionkontor lite fokus på boligproblematikk når de fordeler flyktninger på kommunene. Dialog med UDI medfører kompetanseoverføring. Husbanken opplever at deres oppgave først og fremst er å være formidlere av gode/bedre løsninger, eventuelt også koordinatorene. Det er og har vært en økende interesse i kommunene for Husbankens ordninger. Men de fleste kommunene er antagelig nå godt kjent med Husbankens ordninger, kanskje bortsett fra noen småkommuner.

Ett av Husbankens regionkontor sier at hvis anmodningene til kommunene hadde vært mer konkrete, hadde det vært lettere å planlegge boligløsninger. Det er en utfordring at kommunene vet for lite om type boligbehov når vedtakene fattes (enslige trenger andre typer boliger enn storfamilier – må ”telles” på en annen måte). Det kan lett bli for liten tid til å forberede egnede boliger.

Et annet av Husbankens regionkontorer sier at boliger i seg selv er ikke noe stort problem - det er mange boliger i omsetning. Det er boligfinansieringen som er problemet. Ifølge denne informanten har det skjedd en forverring mht finansieringsordninger slik at vanskeligstilte på boligmarkedet, herunder flyktninger, kommer dårligere ut.

Endringer i boligfinansieringsordninger kan være en ulempe i seg selv fordi det fører til usikkerhet i kommunene og dermed større sannsynlighet for at det ikke fattes vedtak om bosetting. Særlig vil dette være tilfellet i de regionene der det er mye utskifting i flyktningkonsulentstillingene. Endringer i statens ordninger kan være et hinder for å få til langsiktighet i kommunenes bosettingsarbeid.

Husbanken har hatt ansvaret for tilskuddsordning i forbindelse med utarbeiding av *boligsosiale handlingsplaner*, og her vil flyktninger være én av flere grupper med spesielle behov som inngår i en slik plan. Kommunene får imidlertid ikke tilskudd til oppdatering av planene, og ifølge Husbanken har derfor mange av de boligsosiale planene ”gått ut på dato”.

⁷ Husbanken prioriterer flyktninger og bostedsløse når det gjelder boliger til vanskeligstilte. Husbanken har et felles datasystem som heter HILS, og her legges flyktningsaker inn på linje med andre saker, og kan skilles ut i statistikken og per kommune.

4.3.2 UDI og KS

KS er primært engasjert i vedtaksprosessen. De er med på møter i forkant av utsending av anmodningsbrev til kommunene og arrangerer også fylkesvise samlinger hvor UDI region, KS (fylke pluss sentralt ledd) og kommunene deltar.

KS er opptatt av at bosetting må bygge på frivillighet og ses i sammenheng med andre virkemidler på området, særlig de økonomiske rammebetingelsene. Ifølge KS er de fleste kommunene villige til å bosette flyktninger når de økonomiske rammene er tilfredsstillende. KS gir også uttrykk for at dagens bosettingsordning er en bedre, men mer krevende og (administrativt sett) dyrere, enn den tidligere ordningen.

I UDI gis det uttrykk for at det er fortsatt en ujevn arbeidsdeling stat/kommune. KS har ingen myndighet over kommunen. KS påvirker kommunene i gunstig retning, men UDI hadde forventet enda mer påvirkning fra KS overfor kommunene. KS-fylke er med på årlige møter og møter med noen enkeltkommuner, men lite utover dette. KS-fylke, har også gjennomgående liten kapasitet og kompetanse på flyktningfeltet⁸.

Ifølge statlige informanter er det en uvant rolle for KS å være pådriver overfor kommunene. Som regel går påvirkningen den andre veien. Kapasiteten i KS er begrenset, mye havner hos én person (under aksjonen for bosetting av enslige var det også et lederengasjement). KS oppleves imidlertid som gode støttespillere i arbeidet overfor kommuner som er negative til bosetting av flyktninger.

Til dette sier KS at de - i samråd med KS-fylke - har valgt å organisere arbeidet sentralt fordi det var for lite ressurser til at disse kunne spres ut i organisasjonen. KS peker også på at verken UDI eller flyktningkonsulentene/-enhetene "ser" arbeidet KS gjør i forhold til ordfører-/rådmannsnivå. En regionrepresentant sier også at de bruker mer ressurser på dette området enn de gjør på andre prioriterte områder.

KS-fylke bruker mye av sin tid på effektiviseringsnettverk, som også er kommet i stand etter avtale mellom regjeringen og KS. For tiden går det også med svært mye ressurser knyttet til den store NAV-reformen. KS opplyser at imidlertid at bosettingsarbeidet ikke er nedprioritert som følge av dette.

Ifølge UDI har en ikke fått et slikt "byrdefordelingsnettverk" som en tenkte seg. Høstkonferansen i KS var tenkt som forum for løsning av tilleggsbehov, men det er ikke fattet nok vedtak i kommunene til at en vet om det foreligger tilleggsbehov. Dels skyldes dette at kommunenes vedtak ikke foreligger, dels at det "ikke blir tid".

⁸ Unntak: Hordaland og Rogaland.

KS etterlyser bedre og raskere oppdatering av data. De stiller bl.a. spørsmål ved rutinene knyttet til registrering av kommunale vedtak. Vedtakene registreres ikke i UDI før UDI mottar en skriftlig bekreftelse selv om kommunen har fattet vedtak for flere uker siden.

4.3.3 Aetat

Det er relativt lite kontakt mellom Aetat og UDI om bosetting – både sentralt og regionalt. Aetat oppleves å fungere ulikt fra sted til sted (personavhengig). For kommunepolitikerne er imidlertid fremtidig sysselsettingsmulighet et viktig vurderingspunkt når bosettingsvedtak fattes⁹. Omorganiseringen på departementsnivå vil legge til rette for mer kontakt og samordning.

4.3.4 Andre

Sosial- og helsedirektoratet har en viss aktivitet ifm boliger til vanskeligstilte, men spiller ingen sentral rolle når det gjelder bosetting av flyktninger.

Det varierer hvorvidt det er kontakt mellom regionkontoret og fylkesmannen i forkant av anmodningsbrevene.

Fylkesmannen har vært forsøkt trukket inn av Region Vest i forbindelse med anmodningsprosessen, og som en følge av dette er bosetting og integreringsarbeid tatt inn i Fylkesmannen i Hordalands oppgavebrev (forventningsbrev) til kommunene. På det årlige møtet som fylkesmannen har med hver kommune, har Region Vest vært med en gang.

4.4 Kommunenes syn på samarbeidet med sentrale aktører

4.4.1 Om kommunene i undersøkelsen

Nær to tredeler av de som har svart på undersøkelsen har flerårige vedtak
Andel kommuner med flerårige vedtak øker med kommunestørrelse. Regionene Øst og Nord har høyest andel av kommuner med flerårsvedtak (vel 70 pst) mens regionene Sør og Midt har lavest (rundt halvparten). Fire kommuner (2,5 pst) oppgir at de ikke bosetter flyktninger.

De fleste kommunene bosetter via regionkontorene

Ifølge spørreundersøkelsen bosetter 21 pst av kommunene bare flyktninger hvor koplingen mot kommune skjer via et regionkontor. 63 pst av kommunene bosetter halvparten eller flere via regionkontorene.

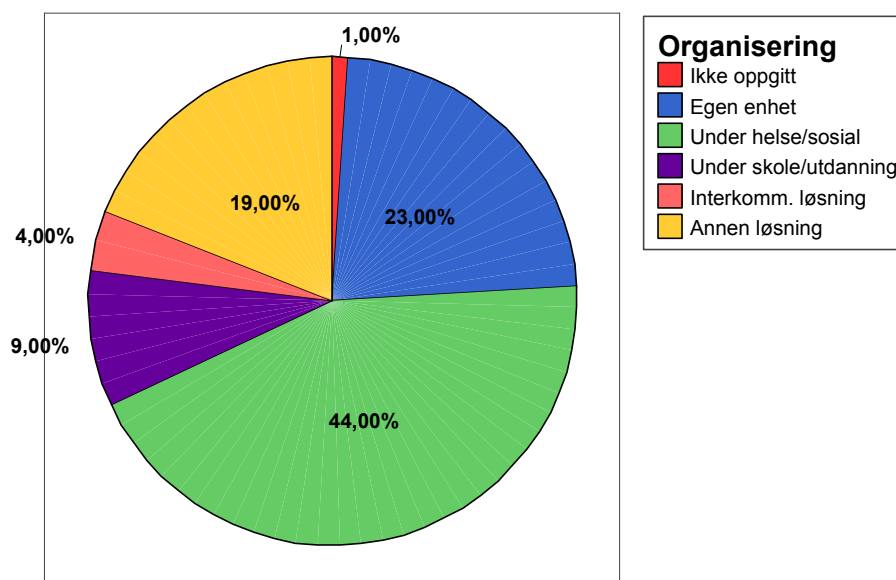
⁹ Kommunene har utstrakt kontakt med Aetat gjennom introduksjonsordningen og innenfor rammer av samarbeidsavtaler/intensjonsavtaler.

Tilsvarende oppgir vel en fjerdedel av kommunene at halvparten eller flere av de som bosettes kommer direkte fra mottak og vel en fjerdedel at halvparten eller flere er overføringsflyktninger. Mindre kommuner bosetter i større grad direkte fra mottak enn større kommuner og regionene. Dette gjelder også region Nord og i noen grad regionene Midt og Vest.

Det er mest vanlig å organisere bosettingsarbeidet innenfor helse og/eller sosial

I 23 pst av kommunene er arbeidet med bosetting av flyktninger organisert som en egen enhet eller virksomhet under rådmannsnivået, jf. figur 1. I 44 pst er arbeidet organisert som en enhet under helse og/eller sosialetat og i 9 pst er arbeidet organisert som en enhet eller virksomhet underlagt skole- og/eller utdanningsetaten. Kun 4 pst har organisert dette arbeidet som en del av en interkommunal løsning. 19 pst har organisert seg på andre måter.

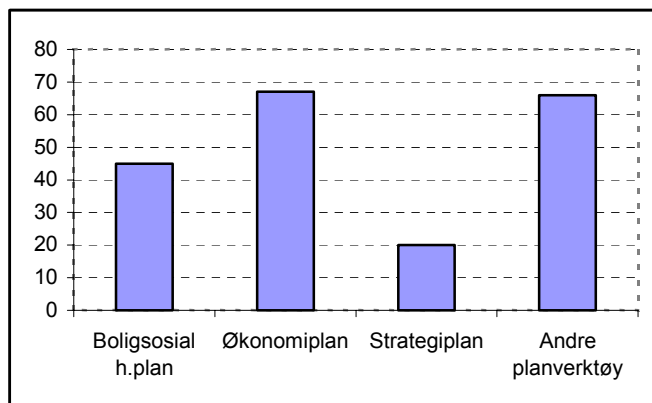
Figur 1 Organisering i kommunene som har besvart undersøkelsen



Vanlig å innarbeide bosetting av flyktninger i ulike planverktøy

Flyktningsspørsmål er ifølge spørreundersøkelsen innarbeidet i en rekke planverktøy, jf. figur 2. Økonomiplanen (kommuneplan) er det mest vanlige av de spesifiserte planverktøyene.

Figur 2 Andel kommuner som oppgir å ha innarbeidet flyktningsspørsmål i ulike planverktøy



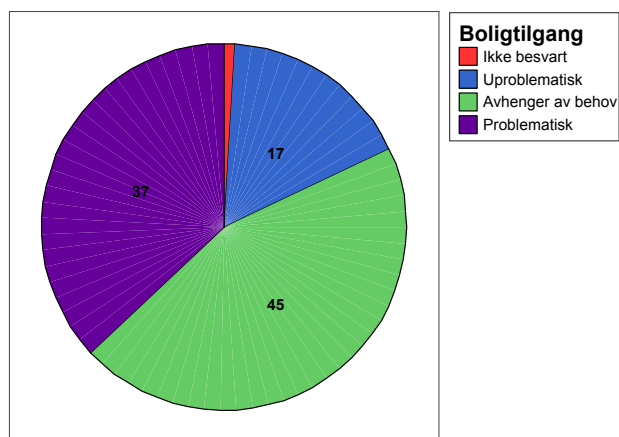
Mange kommuner med i uformelle kommunenettverk

Når det gjelder interkommunalt samarbeid, er uformelle nettverk det mest vanlige. Vel 60 pst oppgir at i deltar i dette. 22 pst deltar i et formalisert interkommunalt samarbeide (jf. §27 i Kommuneloven) mens 20 pst har en form for samarbeidsavtale (intensjonsavtale) med andre kommuner.

Boligtilgang avhenger av de bosettingsklares behov

Boligtilgangen er ifølge et flertall av kommunene problematisk eller avhenger av flyktingenes behov, jf. figur 3. Mange oppgir at store familieboliger er problematisk, andre at hybler/små leiligheter kan være vanskelig. Det samme gjelder dersom den/de som skal bosettes har spesielle behov som krever tilpasset bolig.

Figur 3 Boligtilgang i kommunene som har besvart spørreundersøkelsen



Det er ikke noen tydelige sammenhenger mellom kommunestørrelse og boligtilgang. Det kan imidlertid virke som om ”behovsavhengigheten” øker med kommunestørrelse. Videre er det innenfor de mellomstore kommunene (5 000 – 20 000 innbyggere) boligtilgangen tilsynelatende er mest problematisk. Vel 40 pst av disse kommunene har krysset av på dette alternativet.

60 pst av kommunene oppgir at de i hovedsak bosetter i egne kommunale boliger, 20 pst i hovedsak i private boliger og 20 pst at de ikke har noen spesiell policy på dette området. Kommunene i region Nord bosetter i større grad i egne kommunale boliger enn i de andre regionene. Det er ikke noen systematiske variasjoner med kommunestørrelse.

4.4.2 Vedtaksprosessen

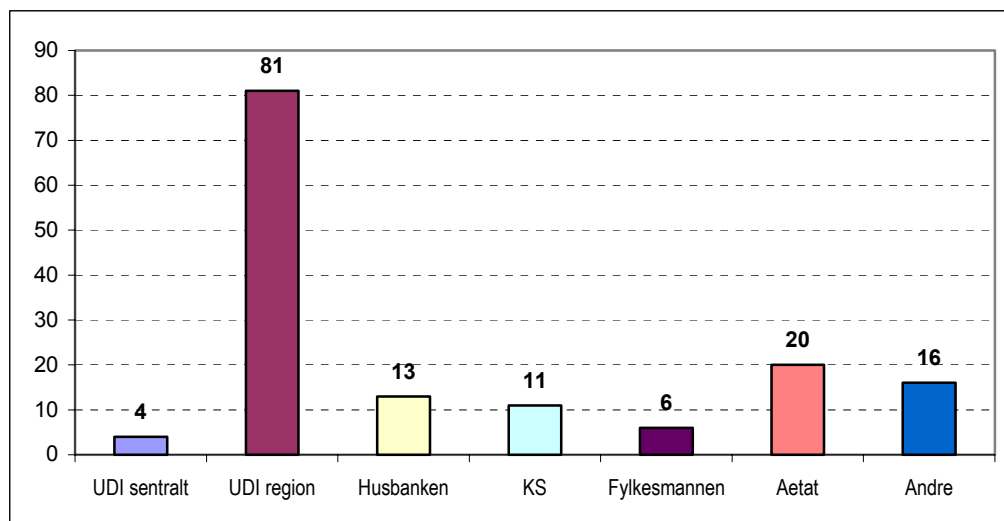
Halvparten av kommunene har en ”bosettingsstrategi”

Halvparten av kommunene oppgir at de har en ”strategi” mht hvem de ønsker å bosette og en fjerdedel oppgir at de knytter vilkår til vedtaket sitt. Både strategi og vilkår er ofte knyttet til nasjonalitet (ønsker å bygge opp nasjonalitetsgrupper), passe blanding av familier, enslige osv. Noen ønsker ikke å bosette enslige dersom det ikke gis integreringstilskudd ved familiegjenforening¹⁰. Små og mellomstore (mindre enn 20 000 innbyggere) kommuner har i større grad en strategi, og knytter også i større grad vilkår til vedtakene sine. Vilkår knyttet til vedtakene brukes mer i regionene Sør, Vest og Nord enn i de andre regionene.

Kommunene mest kontakt med regionkontorene i vedtaksfasen

Ut fra svarene på spørreundersøkelsen har kommunene absolutt mest kontakt med regionkontorene i vedtaksfasen. Vel 80 pst oppgir å ha kontakt med regionkontorene i stor (49 pst) eller noen (32 pst) grad. Mellom 11 og 20 pst oppgir å – i stor eller i noen grad – ha kontakt med henholdsvis Husbanken, KS og Aetat¹¹. Kommunene har tilsynelatende minst kontakt med sentralt ledd i UDI og Fylkesmannen, jf. figur 4.

Figur 4 *Andel kommuner som har i stor eller i noen grad har kontakt med ulike aktører i vedtaksprosessen (pst)*



¹⁰ Undersøkelsen ble gjennomført før reglene på dette området ble endret.

¹¹ Ifølge KS er dette tallet lavere enn de hadde forventet. KS tror dette skyldes at de primært har kontakt på ordfører-/rådmannsnivå og den/de som har besvart dette skjemaet ikke kjenner godt nok til dette.

Delte oppfatninger i kommunene om vedtaksprosessen

Mer enn halvparten av kommunene er helt eller delvis enig i en påstand om at prosessen før anmodningsbrevene sendes ut er for dårlig. Samtidig er tre fjerdedeler uenig i en påstand om at kommunenes frist for å fatte bosettingsvedtak, er for knapp. Dette utdypes noe i kommentarene til spørreskjemaet og i intervjuer. Kommunene synes ikke tidsfristen er for knapp, men ”timingene” er dårlig. Mange kommuner ønsker bl.a. å legge St.prp. nr. 1 til grunn for vedtaket sitt, og avventer derfor framleggingen av statsbudsjettet før kommunevedtak fattes.

Under forslag til forbedringer ba vi også kommunene ta stilling til følgende påstand: ”Kommunenes frist for å fatte bosettingsvedtak bør utsettes”. 54 pst av kommunene er helt eller delvis uenig i denne påstanden, 34 pst er helt eller delvis enig og 12 pst har ikke tatt stilling til denne påstanden. Kommunene innenfor region Øst er mer enig i påstanden enn de andre regionene.

To tredeler av kommunene er også helt eller delvis enig i at anmodningsbrevene fra UDI region er et godt og tilstrekkelig grunnlag for kommunenes vedtaksprosess. Kommunene innenfor region Øst og Midt er mer positive enn de andre regionene.

De fleste kommunene er fornøyd med egne rutiner og ansvarlinjer.

Et lite flertall av kommunene er uenig i at vedtaksprosessen er byråkratisk. Et knapt flertall er uenig i at ny bosettingsordning fom. bosettingsåret 2002 har gjort vedtaksprosessen lettere. Her er de minste kommunene noe mer positive enn de større. Kommunene i region Indre Øst er mindre enig i påstanden, og kommunene i region Midt mer enige, enn de andre regionene.

4.4.3 Forberedende bosettingsprosess

Innledningsvis under dette avsnittet ba vi respondentene forholde seg til noen påstander omkring mulige årsaker til avvik mellom kommunenes vedtak og faktisk bosetting.

Mangel på tilpassede boliger, endringer i økonomiske rammeforutsetninger og spesielle behov hos flyktningene som skal bosettes, angis som viktige årsaker til avvik mellom vedtak og faktisk bosetting

Tabell 4 Årsaker til avvik mellom vedtak og faktisk bosetting ifølge kommunene. Pst (n=162)

Årsaker	I liten grad (1)	I mindre grad (2)	I noen grad (3)	I stor grad (4)	Ikke besvart	Totalt
(For) tungroddede rutiner/samhandling ...	53	25	12	3	8	101
Mangel på tilpassede boliger	20	16	36	23	4	101
Ikke nok flyktninger som ønsker å bosette seg	53	17	13	11	7	101
Flyktninger har andre behov ...	32	25	28	8	6	99
Lite kontinuitet blant flyktningkonsulenter	71	15	5	3	7	101
Endringer i økonomiske rammeforutsetninger	20	17	30	27	6	100

Når det gjelder mangel på tilpassede boliger, er det et markert skille mellom regionene Sør og Nord og de andre regionene. Boligtilgangen er mer uproblematisk i nord og i sør.

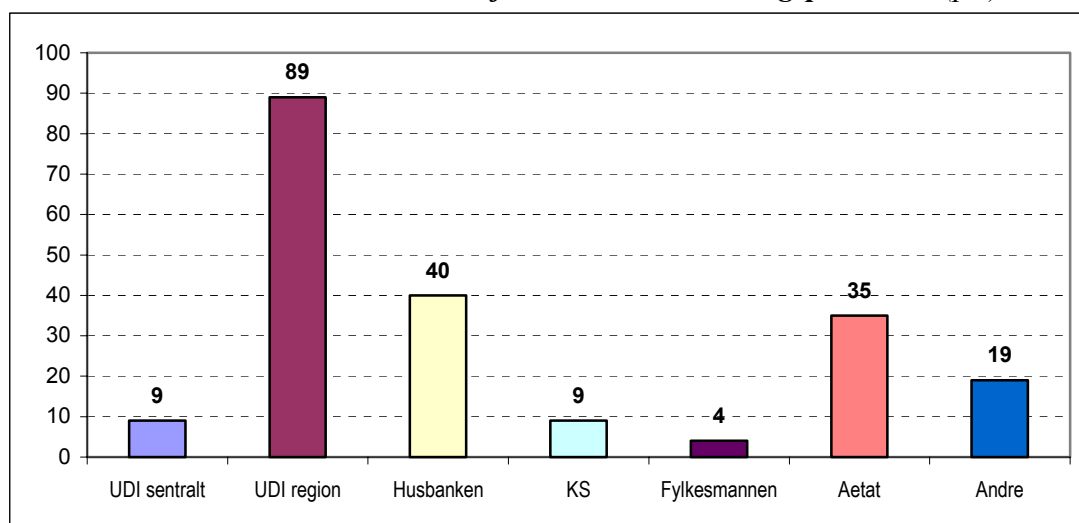
Små og mellomstore kommuner oppgir - ikke overraskende - at økt vektlegging av flyktingenes egne bostedsønsker er medvirkende årsak til at avvik oppstår.

Det er også interessant å se at kontinuitet i bosettingsarbeidet pga. hyppig utskifting av personell, ikke ser ut til å være noe stort problem. Det er heller ikke noen veldig markerte skiller ut fra kommunestørrelse eller regiontilhørighet. Kommunene i Region Øst er i noe større grad enig i påstanden, men også her er et stort flertall uenig.

UDI region viktigste samarbeidspartner også i det forberedende bosettingsarbeidet

Som det framgår av figur 5, regnes regionkontorene som den viktigste samarbeidspartneren også i det forberedende bosettingsarbeidet. Nær 90 pst oppgir at de i stor eller i noen grad har kontakt med UDI region i denne perioden. 19 pst oppgir at de har daglig/ukentlig kontakt mens 40 pst har krysset av på månedlig kontakt og 34 pst på kontakt 2-4 ganger/år.

Figur 5 *Andel kommuner som har i stor eller i noen grad har kontakt med ulike aktører i den forberedende bosettingsprosessen (pst)*



I denne prosessen regnes også Husbanken og Aetat som relativt viktige samarbeidspartnere. Henholdsvis 40 og 35 pst oppgir at de har kontakt med UDI region i stor eller i noen grad i denne perioden. Kontakten med Husbanken er likevel ikke så hyppig – 54 pst oppgir at de sjelden eller aldri har kontakt. Forklaringen på denne ”motsigelsen” kan være at det er andre deler av kommunen som i hovedsak står for denne kontakten.

Når det gjelder Aetat, oppgir henholdsvis 14 pst av kommunene at de har daglig/ukentlig kontakt og 27 pst at de har månedlig kontakt. En mulig feilkilde her kan være at respondentene ikke skiller klart mellom kontakt i det forberedende bosettingsarbeidet og kontakt i forbindelse med integreringsarbeidet *etter* bosetting. Lengre ut i spørreskjemaet ba vi imidlertid

kommunene forholde seg til følgende påstand: ”Kommunen har liten eller ingen kontakt med Aetat i det forberedende bosettingsarbeidet”. 34pst av kommunene er helt eller delvis uenig i denne påstanden.

Det er relativt få kommuner som oppgir KS som en viktig kontaktpartner også i denne fasen. Det skyldes nok at KS først og fremst har en rolle og en funksjon i forbindelse med vedtaksprosessen, *ikke* i den forberedende bosettingsprosessen.

Andre kommuner er viktige samarbeidspartnere. Knapt halvparten av kommunene er helt eller delvis enig i en påstand om at andre kommuner – ved siden av UDI og mottakene – er blant de viktigste eksterne aktørene i bosettingsarbeidet.

Under ”andre” oppgis først og fremst andre etater innenfor egen kommune, men også andre kommuner, lokalt næringsliv m.m. Andre etater innenfor egen kommune er også blant dem kommunene har hyppigst kontakt med, 42 pst oppgir at de har daglig/ukentlig kontakt, 25 pst månedlig.

Kommunene mener at UDI sentralt ikke har god kunnskap om kommunenes utfordringer

Blant mellomstore kommuner (5 000 – 20 000) mener om lag halvparten at UDIs sentralledd ikke har god nok kunnskap. I de andre kommunegruppene (små/store) mener to tredeler at de ikke har det. Det er også ulike oppfatninger mellom kommunene i de ulike regionene. Kommunene i regionene Sør og Midt er mest positive mens kommunene i regionene Indre Øst og Vest er mest negative til denne påstanden.

Samtidig er 56 pst av kommunene enig i en påstand om at UDI sentralt primært skal være et overordnet organ uten direkte kontakt med enkeltkommuner. Igjen er det kommunene innenfor regionene Sør og Midt som er mest enig i denne påstanden mens det denne gang er kommunene i Nord som er minst enig.

Kommunene er delt omtrent på midten i synet på hvorvidt sentralleddet er åpne og tilgjengelige, mens nær tre fjerdedeler er helt eller delvis enig i at de i liten grad fungerer som et koordinerende organ i forhold til andre statlige etater.

UDI region får gjennomgående positive tilbakemeldinger

Som det framgår av tabell 5 synes kommunene gjennomgående at regionkontorene gir god oppdatert informasjon om virkemidler, rutiner mm, de er lydhøre, fleksible og fungerer som et kompetansesenter og de anses *ikke* å være et byråkratisk og unødvendig mellomledd. I region Nord er det kun én kommune som er enig i denne påstanden.

Tabell 5 Grad av enighet med påstander om UDIs regionledd. Pst (n=162)

Årsaker	Helt uenig (1)	Litt uenig (2)	Litt enig (3)	Helt enig (4)	Ikke besvart	Totalt
UDI region:						
gir god oppdatert informasjon om virkemidler, rutiner og arbeidsmåter	4	12	41	42	1	100
er lydhøre, fleksible og fungerer som et kompetansesenter overfor små/store kommuner	4	14	38	43	2	101
formidler alltid tilstrekkelig/riktig info. om personene som skal bosettes	13	34	35	17	1	100
er et byråkratisk og unødvendig mellomledd	61	24	9	3	4	101
fungerer i liten grad som et koordinerende organ i forhold til andre statlige etater	11	23	36	25	5	101
bidrar til god kompetansespredning mellom kommunene i regionen	6	19	44	31	1	101
formidler kommunenes synspunkter og utfordringer videre i systemet på en god måte	9	24	47	14	6	100
følger opp mottakene for dårlig	16	33	24	5	23	101
har for liten/dårlig kontakt med UDI sentralt	22	23	22	2	31	100

Tre fjerdedeler av kommunene synes også at regionkontorene bidrar til god kompetansespredning mellom kommunene i regionen.

Det er noe mer delte oppfatninger om regionkontorene alltid formidler tilstrekkelig og/eller riktig informasjon om personene som skal bosettes, om de fungerer som et koordinerende organ i forhold til andre statlige etater og om de formidler kommunenes synspunkter videre i systemet på en god måte.

Når det gjelder synspunkter på regionkontorenes oppfølging av mottak og forholdet mellom regional- og sentralleddet i UDI, har mange kommuner ikke forholdt seg til disse påstandene (mange angir i kommentarfeltet at de ikke vet noe om dette). Av hele utvalget er det en knapp halvpart som er uenig i at UDI følger opp mottakene for dårlig. Øst er mer kritisk enn de andre regionene, 40 pst av kommunene i Øst er enig i at regionkontoret følger opp mottakene for dårlig. Nord er mest positiv, kun 19 pst av kommunene i region Nord mener dette er tilfellet.

Små kommuner mer positive til bosetting direkte fra mottak enn større kommuner

Vel halvparten av kommunene (55 pst) er helt eller litt enig i at bosetting rett fra mottak gir bedre overensstemmelse mellom de bosettingsklares og kommunens ønsker og/eller prioriteringer. Små og mellomstore kommuner er gjennomgående mer positive enn større kommuner. Kommunene i Øst og Indre Øst er mer negative enn de andre kommunene.

Halvparten av kommunene er videre helt eller litt enig i at det er enklere å kommunisere med mottak enn å gå via UDI region. Små og mellomstore kommuner er mest positive også til denne påstanden.

Mer enn halvparten av kommunene er også helt eller litt enig i at bosetting direkte fra mottak gjør at grupper med spesielle behov lettere faller utenfor.

Kommunene i region Øst er mer uenig i denne påstanden enn kommunene i de andre regionene.

Vel 30 pst av kommunene ønsker ikke å bosette direkte fra mottak. Grad av enighet med denne påstanden øker med kommunistørrelse. Kommunene i Øst er mest enig – 40 pst er helt/litt enig – mens kommunene i Sør og Nord er minst enig – her er 24 pst helt/litt enig i påstanden: ”Det er ikke ønskelig å bosette direkte fra mottak”.

En tredel av kommunene mener KS fungerer som en pådriver for økt bosetting. Vel en tredel er helt/litt enig i at KS fungerer som en koordinator i forhold til andre aktører mens nesten tre fjerdedeler av kommunene er helt/litt enig i at KS fylke er for lite ”på banen” og i at KS’ rolle er uklar – når de både skal være pådriver overfor kommunene og fremme kommunenes synspunkter overfor staten v/KRD.

4.5 Nasjonalt utvalgs rolle

Nasjonalt utvalg skal:

- Hvert år fastsette det totale bosettingsbehovet for flyktninger kommende år innen 1. mai
- Fordele det totale bosettingsbehovet på fylkene etter gitte kriterier
- Foreta en ny fordeling til fylkene når det estimerte bosettingsbehovet endrer seg med mer enn 1000 personer
- Rapportere til Kommunal- og regionaldepartementet om utvalgets arbeid og måloppnåelse i bosettingsåret, og komme med en vurdering av måloppnåelse og eventuelle tiltak som kan sikre en bedre måloppnåelse

Nasjonalt utvalg består av tre representanter for staten og tre representanter for kommunesiden. Husbanken har den senere tid hatt en observatørrolle.

I de intervjuene Statskonsult har foretatt i UDIs regionkontorer er det liten oppfatning av Nasjonalt utvalgs rolle. Dette er i enda større grad tilfellet med Husbankens regionkontorer. Gjennom de intervjuene som er holdt på regionnivå får vi således ikke noe bidrag for å vurdere den rollen utvalget har spilt.

UDI sentralt og KS har selvsagt et nærmere forhold til utvalget, bl.a. fordi de selv har en plass der. Kommunene på sin side, kjenner ofte ikke til NU.

Utvalget kan karakteriseres som et *partssammensatt utvalg*¹², med representanter for hhv staten og kommunesiden. Ifølge flere informanter som

¹² Partssammensatte utvalg opprettes typisk der det er motstridende interesser knyttet til et tema, samtidig som partene i fellesskap har en interesse av å komme frem til en eller annen løsning. Partene vil ofte ha lik representasjon mht antall medlemmer (slik som i Nasjonalt utvalg), mens lederen ofte er nøytral (i Nasjonalt utvalg har staten ledervervet og også sekretærfunksjonen).

har sittet i NU er NU først og fremst et formelt (avtalefestet) organ og ikke et organ for diskusjon og meningsutveksling.

Statskonsult har foretatt en gjennomgang av referatene fra 28. mai 2004, 13. oktober 2004, 14. februar 2005, 26. mai 2005 og 13. oktober 2005. Referatene sier noen om hva utvalget bruker tid på, hvilke problemer som er tatt opp og som utvalget eventuelt bidrar til å løse.

Utover bosettingstall og -prognoser har utvalget i stor grad et økonomifokus. Kostnader ved bosetting og ulike tilskuddsordninger dominerer temamessig, der synspunkter fra kommunene vektlegger høye kostnader og mangler ved tilskuddsordningene, mens statens representanter vektlegger muligheter for kommunene mht å gjøre bosettingen mindre tyngende (for eksempel interkommunalt samarbeid) og hvilke fordeler som ligger i endringer i tilskuddsordningene.

Bosetting av personer med spesielle sykdommer eller med funksjonshemming

Dette har vært tema på fire møter. Det fremgår på første møte at KRD har tatt opp saken med Helse- og omsorgsdepartementet. På neste møte opplyses det at KRD følger opp. Deretter er det på det påfølgende møte opplyst at møte er avholdt med Helse- og omsorgsdepartementet. I mai 2005 er en ny aktør inne i bildet: UDI har hatt møte med Sosial- og helsedirektoratet. Status var på dette tidspunkt at saken var under vurdering av KRD og UDI.

Informasjon til kommunene om eksisterende ordninger

Det pekes på behov for informasjon til kommunene om endringer i boligtilskudd (mai 2004). Det henvises til særtilskudd som administreres av UDI (13. oktober 2004) og til toppfinansiering for personer med store hjelpebehov (13. oktober 2004). Senere informeres det om lave tall for Oslo mht bruk av bostøtte til personer i introduksjonsprogram, lavere tilskuddsandel kan ha ført til feiltolkninger i kommunene mht midler som er tilgjengelig (26.05.05). Det tar tid å venne seg til nye tilskuddsordninger (26.05.05).

Økonomien for kommunene ved bosetting

Dett er et hovedpunkt. På alle møter er innskrenkninger i tilskudd et tema, og en forklaringsfaktor som presenteres mht lav/utilstrekkelig takt i bosettingen.

Statskonsult registrerer at det gjennom den nye regjeringens Tillegg til budsjettproposisjonen for 2006 er gjort endringer på dette punkt.

5 Vurdering

I dette kapitlet tar vi for oss de åtte evalueringspunktene som står sentralt i oppdraget. Vurderingene av UDI gjelder situasjonen i 2005, dvs det gamle UDI som hadde ansvar for bosetting, som nå er lagt til IMDi.

5.1 Bidrar samarbeid og rutiner til rask og god bosetting?

Generelt i bosettingsarbeidet må det på den positive siden anføres:

- I 2005 ser mange (de fleste?) kommuner på oppgaven med å ta imot og bosette flyktninger som en kommunal oppgave på linje med andre kommunale oppgaver.
- Det har vært en utvikling i retning av ”mer nøkternhet i omgang med tall”, både fra kommunesiden og statsiden. UDI ”overanmoder” ikke kommunene for å få høye vedtakstall, og kommunenes vedtak legges på et mer realistisk nivå enn før. Derved får en et bedre grunnlag for planlegging og praktiske tiltak.¹³
- De årlige hendelsene i bosettingsrutinen mellom UDI og kommunene inntreffer på et tidligere tidspunkt enn tidligere.
- Ønsker og behov hos de som bosettes vektlegges sterkere, noe som kan redusere sekundærflyttingen (men som kan gi lang ventetid i mottak i påvente av ledig plass i ”populære” områder”)

Det er vanskelig å si i hvilken grad disse effektene skyldes samarbeid og rutiner i forbindelse med bosetting, men det er rimelig å anta at samarbeid og rutiner har bidratt til en slik utvikling.

Samarbeid har imidlertid en kostnadsside. Det å holde møter og være med i nettverk krever tid og penger, både for UDI, Husbanken, KS og kommunene. Det krever kompetanse og ressurser dersom KS skal drive arbeid på fylkesplanet som forutsatt. Et ensidig fokus på å redusere UDIs ressursbruk er neppe hensiktsmessig dersom det ikke kompenseres med styrking hos andre aktører sammenliknet med dagens nivå, eventuelt ses i sammenheng med endrede ansvars- og oppgavestrukturer i UDI-systemet.

Et problem er kommunenes manglende fristoverholdelse når det gjelder svar på anmodning. Når vedtaket foreligger, registreres ikke dette fra UDIs side før det foreligger et formelt brev om saken (selv om man er kjent med vedtaket). Et annet problem er at det tar for lang tid fra positive bosettingsvedtak er fattet til

¹³ I en intern rapport i UDI av desember 2005 anbefales å vurdere å overanmode kommuner som erfaringsmessig ikke stiller tilstrekkelig antall plasser til disposisjon. Tankegangen er at i en situasjon hvor man har for lave vedtakstall (og for dårlig utnyttelse av plassene), er ikke nøkternhet med tall udelt positivt. Statskonsult har ikke gjennomgått rapporten, men ser det som prinsipielt uheldig med overanmodning i den dialogbaserte regionale konsultasjonsordningen som vi foreslår.

faktisk bosetting skjer. En hovedutfordring for staten (og KS) blir derfor å legge til rette for at kommunene kan og vil holde fristen (nåværende eller annen frist).

Et sentralt spørsmål i denne forbindelse er om det er de riktige partene som møtes og drøfter bosettingen på regionalt nivå, og på riktig tidspunkt.

Før anmodningen har regionkontorene møter med KS fylke og KS sentralt. Husbankens regionkontor får oversendt kopi av anmodningsbrev (noen steder holdes det også møte). Møter med utvalgte kommuner og kommuner i pressområder skjer først etter utsending av anmodningsbrev, jf tabell 3 i pkt. 4.1.2. Anmodningsbrevet er formelt i sin karakter, og krever en formell tilbakemelding. Innholdet er av stor viktighet både for avsender og for mottaker. Når likestilte parter har denne typen formelle og viktige relasjoner seg imellom, vil det ofte være et poeng å ha en form for *forhåndskonsultasjon*. Når brevet først er sendt, blir situasjonen og drøftingene delvis låst, jf spørreundersøkelsens funn om ønske om faste møter før anmodning.

Personer med spesielle behov kan være de vanskeligste å bosette, samtidig som de ofte kan ha størst behov for å bosettes raskt. Statskonsults inntrykk er at de økonomiske sidene ved å bosette veier tungt for kommunene, mens avklaringer på departements-/direktoratsnivå kan ta lang tid bl.a. fordi de berørte aktørene på departements- og direktoratsnivå er mange og ikke møtes alle på én gang.

UDI har imidlertid i 2005 samarbeidet med Sosial- og helsedirektoratet om problematikken med bosetting av flyktninger med helse- eller adferdsproblemer. Et eget prosjekt skal komme frem til premisser for god organisering av helseutredning av flyktninger med resurskrevende helseproblemer.

Referatene fra NU kan også tyde på at det har vært et visst underforbruk av eksisterende ordninger. Informasjon til kommunene om hvilke tilskuddsordninger som finnes er derfor viktig. Både NU og andre aktører synes imidlertid nå å ha et høyt bevisshetsnivå på denne utfordringen, og samarbeider om informasjonstiltak. Vi vil anta at disse med hell kan utformes ved hjelp av IKT, og at det bør være en knytning mellom anmodningsbrev og tilgjengelig informasjon på nettet.

Statskonsult vil bl.a. peke på følgende utfordringer:

”Alminneliggjøring” av bosetting av flyktninger i kommunene viktig.

Det bør være et mål å få flere kommuner til å fatte vedtak tidligere

Det er forståelig at kommunene venter til statsbudsjettet foreligger, samtidig er det mange kommuner som overskrider fristen med uker og måneder, uten at dette synes å kunne forklares ved særlige forhold/egenskaper ved disse kommunene. Har noen kommuner likevel et for dårlig informasjons- og beslutningsgrunnlag? Kan innholdet og presisjonsnivået i anmodningen forbedres og tilpasses den enkelte kommune i større grad, utover det rent tallmessige?

Mens bosetting i mange kommuner er ”alminneliggjort” og er innarbeidet i løpende budsjettarbeid, diskuteres bosetting andre steder inngående i formannskap/ kommunestyre. Staten kan selvsagt ikke påvirke dette. Det bør imidlertid legges opp til at både statens anmodning og frist er synkronisert med kommunenes budsjettssyklus.

Behov for mer trykk og mindre ad hoc-tilnærming på region-/fylkesnivå
KS sentralt gjør en god jobb rundt i landet, men rekker ikke alt. KS-fylke spiller en svært liten rolle i bosettingsarbeidet, utover å tilrettelegge møtefora. I kun to fylker var bosettingen i 2005 tema på høstkonferansene i 2004. Det er påfallende at dette ikke er problematisert i fellesrapporten fra KS og UDI om vedtak for bosetting 2005. I rapporten er det listet en del tiltak, men disse er relativt uklare (”vil følge opp”, ”vurderer å fokusere på”). Det kan ha vært for store forventninger til KS sin rolle, samtidig som den koordinerende rollen til UDI regionkontor spilles ulikt fra sted til sted. Fylkesmannens rolle er generelt liten og varierer.

Behov for rolle- og ansvarsavklaring mht form og innhold på rapportering, kontroll og saksbehandling mellom UDI sentralt og UDI regionkontor

Sett fra regionkontorenes ståsted opplever de en viss overstyring fra UDI sentralt. Det kan også virke som om det er en viss kompetansestrid inne i bildet. Statskonsult setter spørsmålsteget ved om den detaljerte og omfattende statistikkproduksjonen og tellingen er nødvendig for styringsformål. I denne sammenhengen kan det også være at departementets etterspørsel etter data og informasjon kan være en årsaksfaktor. En eventuell gjennomgang må berøre ressurs- og kompetansefordeling mellom Bosettingskontoret og regionkontorene, men bør samtidig se dette i sammenheng med hva som etterspørres fra direktoratets ledelse og overordnet departement.

Å redusere UDIs ressursbruk på bosetting

Det var en av forutsetningene ved bosettingsordningen å redusere UDIs ressursbruk. Internevalueringen av 1. april 2004 påpekte at UDI brukte like mye ressurser som før den nye ordningen, og listet opp en del punkter som det fortsatt ble brukt mye ressurser til. Statskonsults inntrykk er at situasjonen er den samme ved utgangen av 2005. Innenfor den nåværende bosettingsordningen er det imidlertid etter vår vurdering vanskelig å redusere den ressursbruken som er beskrevet i kap 4.1.1, uten at utfordringene knyttet til mer trykk og mindre ad hoc-arbeid regionalt samt klarere rolle- og ansvarsfordeling internt, er løst først.

For øvrig er det et særskilt problem ifm tildeling av ressurser til bosetting at bosettingsbehovet vil svinge over tid. Isolert sett burde et lavere antall personer som skal bosettes medføre lavere ressursbruk, men her vil det være et tidsmessig etterslep da det er vanskelig - og forbundet med risiko pga mulig økt behov senere - å bygge kompetanse og kapasitet raskt ned.

Samtidig som det er et mål å redusere UDIs ressursbruk til bosetting, er det et strategisk mål å øke omfanget av koblingsarbeid i mottak. Disse to målene må kobles og i den sammenheng bør det sannsynliggjøres hvordan realiseringen av

en eventuell gevinst ved avlastning av UDI kan skje. Men pga alle unntakene mht når mottaket kan foreta kobling alene, ser vi klare begrensinger mht gevinstrealisering. Volumet på kobling fra mottak har totalt sett ikke økt fra 2004 til 2005 (kilde: Internt notat UDI 22.12.05). I enkelte regioner har volumet gått opp, i andre ned.

Mer datastøtte for rapporterings- og kontrollbehov

Det er et inntrykk at mye av rapporteringen skjer på bakgrunn av manuelle optellinger. Aktørene på ulike nivåer bør bli enige om et sett med data som det skal rapporteres på og kontrolleres ut fra, og tilrettelegge statistikk- og dataløsninger ut fra dette. Samtidig vil vi tro at mye analyse, planlegging og kontroll kan skje ut fra data som allerede finnes (jf det store antall bosettingsrapporter som er omtalt i kap 4.1.4).

5.2 Er det konsistens i aktørenes oppfatning av mål, rolle og oppgaver?

Vektleggingen av rask vs god varierer

”Rask og god bosetting” er det primære målet med ordningen. Det sekundære målet er ”Mindre ressurser til bosetting i UDI”.

Det er ingen uoverensstemmelser mht hovedmålene om rask og god bosetting, men vektleggingen av rask vs god oppfattes å være ulik. Det kan være at god bosetting f.eks. ved at bosettingsklares ønsker skal tillegges mer vekt, i noen tilfeller medfører at prosessen tar lengre tid.

Ifølge noen av informantene er UDIs og KS’ mer ”operative” mål forskjellig. De hevder at mens UDI først og fremst er opptatt av å få tømt mottak (= rask bosetting), er KS/kommunene primært er opptatt av forpliktelsene de påtar seg, og av å minske sekundærflytting (= god bosetting). Slik Statskonsult ser dette, er det ikke nødvendigvis noen motsetning mellom disse målene. Det er – av flere årsaker – viktig at flyktningene ikke blir sittende for lenge i mottak. Det er likeledes viktig å fokusere på at sekundærflytting reduseres og at kommunene har egnet bolig, introduksjonsprogram m.m. på plass når flyktninger bosettes.

Statskonsult vil i denne sammenheng også peke på at relativt mange kommuner (særlig mindre kommuner med sårbar kommuneøkonomi) er opptatt av ”økonomien” i bosettingen – kostnader knyttet til bosetting må ikke overstige tilskuddene kommunene får for å bosette. Det behøver ikke bety at disse kommunene ikke tilbyr en kvalitativt god bosetting, kun at de – som de fleste andre offentlige aktører – må ha ivareta flere mål på én gang.

Det å bruke mindre ressurser til bosetting *kan* stå i motsetning til god og rask bosetting. En omformulering av målet ”mindre ressurser til bosetting” til ”effektiv ressursbruk ved bosetting” kan kanskje gjøre et slikt mål mindre problematisk.

Direkte kopling mottak – kommune prioritert, men avhenger av kommunenes velvilje

UDI region Nord har tradisjonelt brukt mottakene i større grad enn andre i bosettingsarbeidet. Region Nords måte å jobbe på forsøkes spredd til de andre via den sentrale strategien, men det er per i dag ulik praksis mht hvordan mottakene brukes (og det skal være lokale tilpasninger, nedfelt i ”styringsbrev” fra regionkontorene til mottakene).

Denne strategien kan redusere ressursbruken ved regionkontorene. Men strategien har sine begrensninger:

- Mange kommuner (de største) ønsker ikke å bosette direkte fra mottak, og er unntatt
- Når det gjelder personer med sosiale og medisinske problemer, og personer som ønsker seg til en kommune utenfor regionen, skal regionkontoret trekkes inn
- Initiativet vil i praksis for en stor del ligge hos kommunene, og det er derfor begrenset hvor mye mottaket og regionkontoret kan sørge for en gjennomføring av strategien

Så langt Statskonsult kjenner til gis det ikke noen ekstra kompensasjon til mottakene for denne virksomheten. Samtidig kan det stilles spørsmål om dette i enda større grad virker til en seleksjon av de bosettingsklare – de mest ”attraktive” flyktningene bosettes først mens oppholdstiden for grupper som av en eller annen grunn ikke er så attraktive for kommunene får lengre oppholdstid.

Fylkesmannens rolle og funksjon i bosettingsarbeidet må klargjøres

I UDIs bosettingsstrategi er det som et langsiktig tiltak ført opp *Styrking av Fylkesmannen sin rolle i forbindelse med bosetting av flyktninger*. Både i intervjuene med regionkontorene og i spørreundersøkelsen til kommunene kommer det fram at fylkesmannens rolle og funksjon i bosettingsarbeidet er uklar.

Fylkesmannen må utøve sin funksjon på en måte som understøtter det lokale selvstyre, men som samtidig sikrer øvrig nasjonal politikk¹⁴. I fremtiden vil fylkesmannens utfordring være ”...å kople statlige og kommunale synspunkter i en gjensidig dialog”¹⁵.

Fylkesmannen kan sies å ha følgende funksjoner eller roller:¹⁶

- Myndighetsorgan, dvs. klage-, godkjennings-, tilsyns- og kontrollorgan
- Rådgiver og veileder, dvs formidler av informasjon om lov- og regelverk og kommunens forpliktelser iht dette

¹⁴ Hilde Bjørnå, Synnøve Jenssen: Fylkesmannens rolle i arealplankonflikter – dommer, forhandlingsleder og konsensus søker. Artikkel i Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr. 3/2001

¹⁵ Hierarki, spill eller deliberativ politikk. Mot nye samhandlingsformer mellom staten og kommunene? Synnøve Jenssen i Deliberativ politikk – demokrati i teori og praksis. Erik Oddvar Eriksen (red), LOS-senteret/TANO 1995

¹⁶ Arbeidsnotat Dag Vestrheim, Statskonsult 1995

- Dialogorgan og bindeledd, dvs sørge for kontakt mellom sentrale myndigheter og kommunene
- Tverrsektoriell samordner, dvs sørge for entydige utspill fra staten overfor kommunene

I forhold til bosetting av flyktninger er det mulig på tenke seg at fylkesmannen kan ha flere av disse rollene. Spørsmålet blir i hvilken fase av bosettingsarbeidet fylkesmannen mest hensiktsmessig kan komme inn, og hvilke roller som best kan kombineres.¹⁷

Fylkesmannsembetenes rolle er drøftet i NOU 2005: 6 der det bl.a. heter:

Kommisjonen er opptatt av fylkesmannens roller i forhold til samordning, dialog og tilsyn. Fylkesmannens ulike roller står i et spenningsforhold til hverandre. En utvikling av fylkesmannens rolle som dialoginstans kombinert med tilsynsrollen kan resultere i en uheldig rolleblanding.

Kommisjonen mener at all politikktutforming bør legges til folkevalgte organ.

Fylkesmannens oppgaver bør derfor avgrenses til tilsyn, klage, legalitetskontroll og nødvendig dialog for å sikre at kommunene gjennomfører de store velferdsoppgavene slik Stortinget har bestemt.

Kommisjonen mener at det ikke er samme behov for dialog og rådgivning når det gjelder oppgaver som har med kommunenes rolle som samfunnsutvikler å gjøre, eksempelvis planarbeid, næringsutvikling, miljø og landbruk.

Statskonsult mener at en mer aktiv rolle for fylkesmannen mht bosetting ikke er i konflikt med kommisjonens konklusjoner. Snarere vil vi si at kommisjonens forslag om å innsnevre fylkesmannens rolle til å gjelde gjennomføring av de store velferdsoppgavene, klart må inkludere bosetting av flyktninger.

Fylkesmannen har tidligere spilt en viktig rolle når det gjelder samordning mellom Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten. Dette skjedde bl.a. ved at fylkesmannsembetene arrangerte konferanser da det såkalte samarbeidsrundskrivet kom.

Økonomi spiller en stor rolle når kommunene vurderer anmodning om å bosette flyktninger. Samtidig er fylkesmannen en aktør mht den enkelte kommunes budsjett. Fylkesmannen kan være involvert i budsjettprosessen, og kontrollerer balansen i kommunenes ferdige budsjett (og kan eventuelt underkjenne dette). Per i dag har ikke fylkesmannen hjemmel til å kreve at den enkelte kommune ved utarbeidelse av budsjett har tatt hensyn til om det skal bosettes eller ikke.

Men fylkesmannen kjenner den enkelte kommune og dennes økonomi godt, og kan derfor være en aktør med tyngde i drøftinger vedrørende spørsmålet om og

¹⁷ Rambøll Management har i sin rapport redegjort for fylkesmannens nåværende oppgaver, herunder som klageinstans ifm introduksjonsordningen. Notat om deling av UDI og opprettelse av IMDi sier at fylkesmannen bør trekkes sterkere inn i arbeidet med bosetting, men konkretiserer ikke dette nærmere.

i så fall i hvor stort omfang det skal bosettes. Dette kan tilsi *deltakelse i og eventuelt ledelse og arrangering av i de fylkesvise drøftinger* om våren av bosetting for kommende år.

Statskonsult setter også spørsmålstejn ved at hvert regionkontor (og hvert fylkesmannsembete) skal finne ut av hvordan fylkesmannen kan og bør fungere i bosettingsarbeidet. Oppgaver som innebærer ressursbruk ved fylkesmannsembetene bør først håndteres sentralt og gjenspeiles i tildelingsbrevet til fylkesmannsembetene.

Delingen av UDI, opprettelsen av IMDi

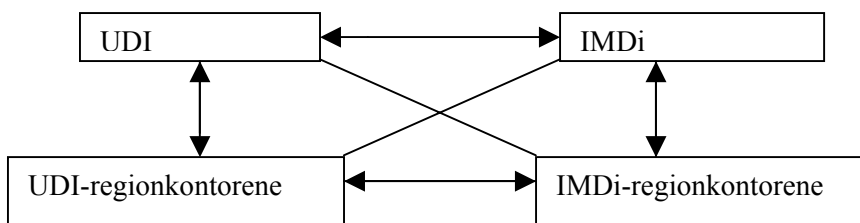
Iht mandatet må Statskonsult i sine forslag ta hensyn til at UDI fra 1.1.2006 vil bli omorganisert til to direktorater, hvorav det ene bl.a. vil ha ansvar for bosetting av flyktninger, mens det andre vil ha ansvar for asylmottakene.

Vår oppdragsperiode har i tid falt sammen med planleggingen av omorganiseringen per 1.1.2006. Statskonsult har observert at dette naturlig nok har krevd ekstra arbeid og har vært fylt med spenning hos de berørte instanser.

Det må avklares konkret arbeids- og oppgavefordeling på en rekke områder. Mye av oppgaveløsningen vil kreve nært *samarbeid*, og vi er kjent med at det er i ferd med å utarbeides samarbeidsavtaler mellom UDI og IMDi. Omfang og eventuelle begrensinger i samarbeid og kontakt mellom det sentrale nivået og det andre direktoratets regionkontorer må avklares.

Grenseflater og relasjoner kan illustreres på følgende måte:

Figur 6: Relasjoner mellom de nye direktoratene og deres regionkontorer



IMDi sentralt må utføre nasjonal planlegging, styring og kontroll som ramme og hjelp for regionkontorene, og som bidragsyter overfor departement og NU.

5.3 Etterlevs intensjoner og arbeidsfordeling i avtalen?

Ulike forventninger om KS' rolle i den nye bosettingsordningen

Informanter fra UDI-systemet mener at KS ikke fyller den rollen som en kunne forvente ut fra avtalen mellom regjeringen og KS. Samtidig er man for det meste positiv til den rollen de impliserte personene i KS sentralt fyller. De

høyere nivåene i KS har stort sett vært lite involvert, med det fremheves som positivt de gangene det har skjedd i den senere tid.

KS på sin side hevder at UDI hadde misforstått KS' rolle i forbindelse med innføringen av den nye bosettingsmodellen. I henhold til avtalen har KS kun en rolle i forbindelse med vedtaksprosessen. Det ligger f.eks. ikke inne at regionkontorene kan "bruke" KS i forbindelse med utfordringer knyttet til den praktiske bosettingen. Ifølge KS tok det en stund før UDI skjønnte dette.

Man kan kanskje si at nødvendig ressurstilførsel på KS-siden ikke har vært foretatt i stor nok grad til at intensjoner og arbeidsfordeling har latt seg oppfylle som beskrevet i avtalen. Bruk av 0,7 mill. kr i KS synes å være lite for å få til et grunnleggende bedre resultat i bosettingsarbeidet.

Høstkonferansenes funksjon i bosettingsarbeidet ikke innfridd

Bosetting av flyktninger når ikke høyt nok opp på dagsorden til høstkonferansene til KS. Dette kan bl.a. skyldes at ikke alle tilstedeværende faktisk bosetter flyktninger, og at temaet således ikke er av interesse for alle deltakerne. Hovedproblemet er sannsynligvis at vedtakene ikke foreligger i tilstrekkelig grad på høsten. Det er også en utfordring at bosetting av flyktninger konkurrerer med en lang rekke andre prioriterte områder om å komme på dagsordenen.

For å bøte på dette var det tanken å ta opp bosetting på møter med ordførere og rådmenn i desember/januar (strategimøter), men heller ikke dette er gjennomført mer enn ett sted når det gjelder bosettingsåret 2005. En viktig årsak til dette er sannsynligvis at bosettingsbehovet er kraftig redusert i forhold til hva det var for få år siden.

Lite fokus på videreutvikling av bosettingsmodellen

Det er så vidt vi kan se ikke utviklet nasjonale/felles mekanismer som bidrar til å sikre alle flyktninger bosetting innen 6 måneder etter vedtak om opphold (oppgave for "partene i fellesskap"). Arbeidet for å videreutvikle en best mulig bosettingsmodell basert på frivillighet (oppgave for regjeringen) er lite synlig og har kanskje kommet i skyggen av omorganiseringen på feltet.

Gjennom beslutningen i NU om fordeling på fylker får man en byrdefordeling på øverste nivå. Men byrdefordeling mellom kommuner har man i mindre grad fått til. Det at de kommunale vedtakene om bosetting fattes til ulik tid og ofte langt inn i det aktuelle bosettingsåret, har nødvendigvis som følge at målet om rask bosetting ikke nås, og at man ikke får foretatt noen samlet og samtidig fordeling av bosettingsklare personer på kommunene innen det enkelte fylket.

Intensjonene og arbeidsfordeling etter avtalen etterleves i ulik grad

Statskonsults inntrykk er at UDI og KS har mer lik oppfatning av mål, roller og oppgaver nå enn rett etter at ny bosettingsordning ble innført. UDI hadde nok litt urealistiske forventninger til både hvor omfattende KS' ansvar skulle være og hva de faktisk kunne gjøre for å få kommunene til å bosette flere. Samtidig kan det nok være at kommunikasjonen i forkant av innføringen av den nye ordningen ikke var god nok. UDI trodde at dette skulle virke arbeids- og

ressursbesparende, mens KS primært ønsket å bidra til økt frivillig bosetting samt en kvalitativt bedre bosetting med mindre sekundærflytting, noe de mener må medføre *økt* ressursinnsats.

Alt i alt må en er Statskonsults inntrykk at deler av intensjonene og arbeidsfordelingene i avtalen ikke etterleveres. Andre intensjoner og arbeidsdelinger etterleveres i og for seg, men resultatene kommer sent. Når det gjelder Nasjonalt utvalg, vises til pkt 5.8.

5.4 Er rutinene hos ulike aktører godt tilpasset hverandre?

Med noen unntak virker det som om rutiner knyttet til samhandling med andre aktører fungerer rimelig greit

Kartleggingen har ikke avdekket de helt store ”hullene” i samhandlingsrutiner mv.

KS er ikke alltid fornøyd med informasjonsflyt og informasjonstilgang. Fortsatt er det et problem at data og informasjon fra ulike deler av UDI, ikke alltid stemmer overens og kommer seint. Dette er en utfordring for UDI-systemet og forklarer et stykke på vei sentralleddets behov for å kvalitetssikre data og informasjon som går ut. Denne typen kvalitetssikring bør imidlertid ses som en midlertidig løsning. På sikt bør organisasjonen ha interne styrings- og rapporteringssystemer som overflødiggjør denne typer tungvinte og ressurskrevende rutiner.

Mange kommuner kunne ønske et mer og tettere samarbeid med Aetat. Selv om de fleste (alle) kommuner har en intensjonsavtale med Aetat etterspørres også rutiner som kan bidra til at Aetat i større grad trekkes med i det forberedende bosettingsarbeidet. Det blir kanskje lettere å få til dette når NAV-reformen kommer på plass. Her legges det jo opp til en tett kopling og et tett samarbeid mellom deler av den kommunale sosialtjenesten og den statlige etaten med ansvar for arbeid og trygd.

Det er som tidligere nevnt sannsynligvis også behov for noe mer struktur på samhandlingen mellom fylkesmannen og andre aktører dersom målet om en styrking av fylkesmannens rolle i forbindelse med bosettingsarbeidet skal kunne nås.

Overordnet og felles nasjonal strategi finnes bare delvis

Avtalen mellom regjeringen og KS om bosetting av flyktninger er dels veldig konkret, bl.a. angir den bestemte oppgaver for Nasjonalt utvalg og den angir frister for utarbeidelse av tallmateriale. På andre punkter har den mer karakteren av å være en *intensjonsavtale*.

I den grad partene i Nasjonalt utvalg ikke greier å operasjonalisere intensjonene i avtalen og enes om felles nasjonale tiltak (jf formuleringene ”samarbeide for å utvikle mekanismer”, ”samarbeide for å finne løsninger”), kan dette bidra til at

UDI har blitt stående alene med de strategiske utfordringene og at de facto-strategien i bosettingsarbeidet utvikler seg regionalt.

Statskonsults inntrykk er at detaljstyring og strategisk styring går litt om hverandre i bosettingsarbeidet, i den forstand at strategiske spørsmål besluttes og gjennomføres på relativt lavt nivå, mens detaljer løftes opp på relativt høyt nivå. I praksis har regionkontorene stor frihet til å velge bosettingsstrategi og samhandlingsmønstre med andre aktører i sin region. Samtidig avkreves de mye ad hoc rapportering. Det gis i liten grad individuell tilbakemelding på innrapporteringen.

Det en relativt pragmatisk holdning til rutiner innenfor UDI-systemet

Dette kan muligens ha sin årsak i og begrunnes med store endringer fra år til år mht bosettingsbehov, mottakskapasitet og sammensetning av bosettingsklare, og det nevnte delvise fravær av felles overordnet nasjonal strategi.

Dugnader og aksjoner er en del av arbeidsstilen. På den ene siden kan dette ses på som en nødvendig tilpasning til skiftende behov for bosetting, og det kan utløse ekstra ressurser og engasjement. På den annen side kan det føre til at det jevne og planmessige arbeidet forsømmes. Dugnader og aksjoner kan føre til endringer i forventninger og roller, og kan tenkes å motvirke en alminneliggjøring av bosettingsarbeidet i kommunene¹⁸.

Den interne rolle- og oppgavedelingen i UDI fungerer ikke tilfredsstillende

Hovedutfordringen innenfor UDI mht bosettingsarbeidet synes å være relasjonen mellom regionkontorene og UDI sentralt, jf. også pkt. 4.2. Det er imidlertid litt forskjellige styrke og omfang i det som påpekes. Det er antagelig ikke problemer med at overordnede mål, roller og oppgaver oppfattes forskjellig, men regionkontorene er ikke komfortable med hvordan roller og oppgaver er *fordelt*.

UDI region Vest har fått tildelt en landsdekkende funksjon. Region Vest skal koordinere, men ikke styre. De skal oppsummere og sy sammen, men i mindre grad analysere (i hvert fall dersom analysen får eller kan få styringsmessige implikasjoner). Bosetting av flyktninger er et viktig og politisk ”hett” tema. Mange hevder derfor at det er viktig med enkle og direkte styringslinjer rett fra politisk ledelse og at UDI sentralt må stå for styringen på dette området.

UDI sentralt ønsker å ”trekke inn” oppgaver mens regionkontorene ønsker å videreføre og eventuelt styrke en desentralisering av ansvar og oppgaver. Det spørres fra enkelte regionkontor hvorfor ikke arbeidsgrupper, prosjektgrupper, nettverk mm. (fagutviklingsoppgaver) kan etableres og ledes fra regionkontornivå, og det vises til Husbanken og Aetat som de mener har en helt annen policy på dette området.

¹⁸ I rapport fra KS og UDI om vedtakstall for bosetting (3. februar 2005) heter det at bosettingsaksjonen førte til færre fylkessamlinger. Positive effekter var bl.a. nedbygging av antall lengeventende og antall enslige mindreårige i mottak, og godt samarbeid mellom KS, Husbanken og UDI.

Det er lite problemer regionkontorene imellom, bortsett fra tidvis irritasjon – særlig knyttet til ad hoc-rapportering - når Region Vest opptrer med delegert myndighet fra UDI sentralt eller på vegne av UDI sentralt, og ber om tilleggsinformasjon som ikke kan hentes rett ut fra saksbehandlingssystemet.

Det er vanskelig å vite hvor lenge eller hvor ofte påleggene om ekstrarapportering vil komme i tiden framover. Dette er en medvirkende årsak til at det ikke investeres i dataløsninger og mer faste rutiner, samtidig som det legges ned mye arbeid og ressurser i manuell telling i forbindelse med ulike typer forespørsler og innrapporteringer. Region Vest sender imidlertid i disse dager ut et DUF-hefte om registreringsrutiner, noe som beskrives som etterlengtet i organisasjonen og som kan bidra til bedre datakvalitet og dermed bedre statistikk.

Alternative modeller for rolle- og ansvarsdelingen

Statskonsult oppfatter ulike oppfatninger om rolle- og ansvarsdelingen mellom nivåene i UDI som en klassisk sentrum – periferikonflikt. Slik Statskonsult oppfatter det har sentralleddet i UDI - i likhet med de fleste andre sentrale direktorater - en kompetanseutfordring. Kompetansen i sentralleddet er som regel mer ”teoretisk” og det kan ofte være en utfordring å holde på og utvikle eksisterende kompetanse. Den ”tunge” praktiske kompetansen befinner seg ute i regionene som arbeider løpende med dette og jo mer oppgaver som desentraliseres, jo større blir ”kompetanseskjevheten”. Dette er sannsynligvis også tilfellet i UDI hvor Region Vest – i kraft av selve koordinatorfunksjonen, fordi de til daglig jobber med bosetting og fordi de har mer og tettere kontakt med de andre regionkontorene og kommunene – har en mer omfattende og mer operativ kompetanse om bosetting enn sentralleddet.

Erfaringsmessig kan det være hensiktsmessig å la kompetanse og ”kompetansetyngdepunkter” danne utgangspunkt for ansvarsdelingen.

I prinsippet kan en tenke seg følgende modeller:

- a) Regionkontorene styres og koordineres mht bosetting fra IMDi sentralt
- b) Regionkontorene styres og koordineres mht bosetting fra Regionkontor Vest
- c) Regionkontorene får en friere rolle og styres og koordineres mht bosetting kun ut fra sentralt definerte rammer og mål

I mange statlige etater er det lagt nasjonale oppgaver til regionkontornivå. Det er da ofte snakk om oppgaver som krever en særskilt kompetanse og/eller som ikke forekommer så hyppig, og som det derfor er hensiktsmessig og samle, men som like gjerne kan utføres ved et regionkontor som ved et hovedkontor. Vedkommende regionkontor løser da oppgaver/saker fra hele landet. Parallellen mht bosetting vil være at Region Vest fikk ansvaret for kontakt med alle kommuner i Norge. En slik modell anser vi som uaktuell, da det – i motsetning til de aktuelle sakene i de etatene der dette forekommer - er nødvendig med lokalkunnskap, lokale nettverk m.v.

Valg av modell vil ha konsekvenser for kontaktmønsteret overfor samarbeidspartnere. Det bør bl.a. ikke bli for stor ”asymmetri” mellom UDIs

regionkontor som er ansvarlige for mottak, og IMDIs regionkontor som er ansvarlige for bosetting. I den grad disse er avhengige av løpende kontakt og samarbeid, kan ulik fullmaktsfordeling sentralt/regionalt i UDI og IMDi kunne tenkes å skape problemer.

Det bør også tenkes på hvilken rolle regionkontoret skal spille i sin region. Dersom fylkesmannen ikke påtar seg en mer aktiv rolle, og heller ikke KS kommer mer på banen regionalt og i fylkene, vil det være behov for at IMDIs regionkontor fyller tomrommet og blir den sterke regionale aktøren som kan påvirke og inspirere kommunene. For å greie dette, må det enkelte regionkontor fremstå med faglig styrke, noe som betinger et minimum av kompetanse, oppgaver, fullmakter og ressurser. I et slikt perspektiv vil modell c) kunne være den beste - og en sentralisert løsning lite hensiktsmessig. Situasjonen vil være en annen dersom man greier å få til et mer regionalt trykk gjennom KS og fylkesmannen. I sistnevnte tilfelle kan redusert ressursbruk fra IMDIs side til bosetting aktualiseres.

For å kunne utøve styring og planlegging er det viktig med kompetanse og kjennskap til feltet. Statskonsult kjenner ikke godt nok til hvordan den konkrete kompetansen i UDI (nåværende IMDi) er fordelt mellom sentralt og regionalt nivå. Med et ressursforbruk på to årsverk, er det likevel begrenset hvor dyp og spesialisert kompetanse det er mulig og hensiktsmessig å ha sentralt i UDI. Region Vest vil lett kunne få et kompetansemessig fortrinn når det gjelder utredninger, analyse m.m.

Slik Statskonsult ser det er det behov for å vurdere UDIs (nåværende IMDIs) interne organisering som gjelder bosetting i lys av kompetansemessige og styringsmessige utfordringer. Dersom styring av feltet kan ses uavhengig av hvor kompetansetyngdepunktet i organisasjonen ligger, er det kanskje tilstrekkelig med en tydeliggjøring av roller og ansvar. Dersom det sentrale leddet er helt avhengig av kompetansen på regionnivå for å kunne utøve god styring på området, bør dette få organisatoriske konsekvenser.

5.5 Skjer det overlapping/dobbeltarbeid?

I denne sammenheng har vi særlig fokusert på eventuell overlapping og dobbeltarbeid innenfor UDI-systemet ut fra et ressursperspektiv. Det er imidlertid viktig å understreke at ulemper knyttet til eventuell overlapping og /eller dobbeltarbeid ikke bare at det tar mye tid, men også at det ofte virker demotiverende og irriterende.

Statskonsult kan ikke trekke en konklusjon om at UDI (nå: IMDi) sentralt og/eller UDI (nå: IMDi) region bruker for mye tid på bosetting. Tvert i mot er det et inntrykk at flere instanser etterlyser mer kapasitet, kompetanse og tilgjengelighet sentralt.

Det er trolig mulig å redusere ressursinnsatsen noe gjennom bedre organisering og mindre overlap. Spørsmålet er om det er mulig å redusere denne ressursinnsatsen vesentlig uten å endre innholdet i arbeidsoppgavene. Så lenge

det forventes at regionkontorene skal forholde seg til enkeltpersoner i bosettingsprosessen, vil dette nødvendigvis kreve ressurser.

Dersom bosetting hadde vært en rutinemessig, standardisert oppgave, kunne vi med utgangspunkt i tabell 2 under pkt. 4.1.1 si at det er relativt store produktivitetsforskjeller mellom de seks regionene. Av flere årsaker er det neppe så enkelt. For det første bygger forholdstallene i tabell 2 på tall fra regionenes virksomhetsplaner, ikke målt ressursforbruk. For det andre kan det være store forskjeller både mht kommuner og flyktingene som skal bosettes¹⁹. Tabellen gir imidlertid likevel et grunnlag for å stille noen spørsmål. Hvorfor bruker tilsynelatende regionene Vest og Nord mindre ressurser enn mange av de andre regionene, til tross for at kommunene her oftere stiller vilkår? Kan de andre regionene lære noe her?

Fravær av skriftlige og like rutiner gjør det vanskelig å vurdere omfanget av overlapping og dobbeltarbeid. Ut fra intervjudata synes det likevel å være en del kontrollaktiviteter i form av møter og godkjenning som kan innebære unødig bruk av ressurser. Manglende datastøtte gjør at en del oppgaver dels skjer manuelt, dels IKT-basert. Dette vil nødvendigvis føre til en del dobbeltarbeid (data registreres flere ganger, data blir inkonsistente osv).

5.6 Hva er omfanget av formelt vs uformelt samarbeid?

Alle prosesser og all samhandling kan deles inn i formell(e) prosesser/samhandling og uformell(e) prosesser/samhandling. Det kan være ulike forhold som forklarer grad av formalisering, eventuelt det motsatte. Generelt er svakheten ved for mye formalisering og rigide rutiner at samhandling ikke gjennomføres for å skape en merverdi i forhold til sluttbruker, men blir et selvstendig mål og leder til ineffektiv ressursbruk. Svakheten ved for lite formalisering og manglende rutiner, er at organisasjonen i liten grad "lærer" fra gang til gang og/eller at samhandling avhenger av enkeltpersoner og deres nettverk.

Det er stor grad av uformelt samarbeid, både mellom de statlige aktørene og overfor kommunene og mottakene

Formelt samarbeid, i betydningen felles og skriftlig dokumentert samarbeid over tid, skjer i liten grad. Det er heller ikke inngått samarbeidavtaler i noe vesentlig omfang.

Videre er det i liten grad sendt felles styringssignaler fra overordnet nivå til hhv UDIs og Husbankens regionkontorer om at disse skal samarbeid om spesielle forhold eller på spesielle måter.

Ledere på høyt nivå i de ulike involverte statlige etatene, særlig på regionnivå, synes ikke å bruke mye tid på bosettingsproblematikk. Et større og felles trykk

¹⁹ Vi har heller ikke tatt hensyn til eventuelle skjevheter mellom regionene mht overføringsflyktinger og familiegjenforeninger, som er inkludert i antall bosatte.

herfra, kan muligens bidra til en tydeligere statlig profil som kommunene lettere kan forholde seg til.

Den rollen som Regionkontor Vest har mht bosetting er tuftet på et direktørmøtevedtak i 1997 og en ikke ajourført fordeling av fullmakter mv. Det kan synes som om grenseoppgang og rollefordeling er et ømt punkt i relasjonene internt i UDI-systemet, og mye av interaksjonen skjer i et grenseland mellom formelt og uformelt samarbeid. Dette kan skape irritasjon, og settes på spissen ved sentraliseringstendenser.

5.7 Flyter informasjon og kompetanse på en hensiktsmessig måte?

Det er Statskonsults generelle inntrykk at det er en vilje og evne til å delta på hverandres møter og seminarer og til å dele informasjon. Det er ingen alvorlige motsetninger, så vidt vi har kunnet observere. Sånn sett har man antagelig et slags bosettingsnettverk både nasjonalt og regionalt.

Det som ikke favnes av dette nettverket er imidlertid enkelte aktører i de mindre kommunene, nemlig de ferske flyktningkonsulentstillingene og nye personer i rådmannsstillinger. Det er kanskje på et område hvor en ytterligere innsats og samarbeid med KS-fylke ville blitt ønsket velkommen. KS fylke har de nødvendige kontaktene på ordfører-/rådmannsnivå.

Drøftingene i NU viser at informasjonsutfordringene ved endringer er undervurdert. Endringer kan være en ulempe i seg selv ved at det fører til usikkerhet og treghet og at gode ordninger ikke utnyttes godt nok, med lav bosetting som resultat.

Mottakene kan muligens trenge mer informasjon/opplæring myntet spesifikt på seg, da for eksempel Bosettingskonferansen har en mye videre målgruppe.

En del av intervjukskjemaene fra mottakene er ikke godt nok utfylt, og regionkontorene forholder seg forskjellig til dette (noen returnerer skjemaene).

Husbanken oppleves av UDI som er verdifull og imøtekommende medspiller.

Aetat spiller en viktig rolle ifm introduksjonsordningen, men spiller tilsynelatende en mindre rolle ifm bosetting av flyktninger fra mottak (likevel oppgir 35 pst av kommunene Aetat som en viktig samarbeidspartner i det forberedende bosettingsarbeidet, jf. pkt. 4.4.4.)

Kommunene synes i liten grad å knytte problemer i bosettingsarbeidet til sin egen flyktningfaglige kompetanse og kontinuitet eller til mangelfulle egne rutiner og ansvarslinjer, se også pkt. 4.4.3. Det kan imidlertid virke som om det ligger en informasjonsutfordring når det gjelder å informere kommunene om eksisterende ordninger og endringer i disse. Det er også en utfordring at kommunene gjennomgående vil ha så mye informasjon i forkant av bosetting som mulig.

Dersom det fortsatt skal være en målsetning med økt kopling fra mottakenes side, er det sannsynligvis behov for mer og bedre informasjon og veiledning både til mottak og kommuner. Foreløpig er det i hovedsak mindre kommuner i distriktene som er positive til denne typen kopling. Dersom denne formen for bosetting på sikt skal kunne medvirke til frigjøring av ressurser i UDI (nå IMDi), vil dette kreve en kompetansebygging i mottak og kommuner.

5.8 Hva er bidraget til Nasjonalt bosettingsutvalg?

Bidraget til utvalget synes primært å være et forum der det i et fellesskap av berørte interesser fattes et omforent vedtak om hva som blir bosettingsbehovet det følgende år, samt foretas en fordeling på fylkene. Dette er i tråd med avtalen mellom regjeringen og KS.

Avtalen beskriver hva som er utvalgets rolle, hva som partene i fellesskap skal gjøre og hva som hver enkelt part er ansvarlig for. Det er ganske begrenset hva utvalget som utvalg er ansvarlig for, jf pkt 4.5 (avtalen omfatter bl.a. kun selve vedtaksfasen, ikke bosettings- og integreringsfasene i etterkant), mens ”partene i fellesskap” har omfattende og krevende ansvar.

Kartleggingen viser at utvalget merkes lite på kommunalt og regionalt nivå. Det merkes en viss økning i rapporteringskravene i forkant av møtene i NU. Det er noen sakskomplekser som går igjen i NU og det er en ganske detaljert gjennomgang av tallmateriale. Det gis mye faktainformasjon gjennom gjensidige orienteringer og fra enkelte spesielt innbudte. Det er usikkerhet på regionalnivå hva effekten av det nasjonale bosettingsutvalget er.

Ifølge avtalen mellom regjeringen og KS kan utvalget foreslå eventuelle tiltak som kan bedre måloppnåelsen. Utvalget har hittil ikke fungert som et *strategiutvalg* for bosettingsarbeidet. Statskonsult kan imidlertid ikke se at selve avtalen er til hinder for at utvalget kan ha en slik mer strategisk funksjon.

Det er aktørene på sentralt nivå som eventuelt kan vurdere om utvalget er en hensiktsmessig konstruksjon. Det vil være naturlig at NU, i likhet med ethvert annet forum, jevnlig har et punkt på dagsorden om hvordan møtene fungerer. Et sentralt spørsmål er da hvilke forhold som skal tas opp til drøfting i NU, og hva partene skal gjennomføre hver for seg uten konsultasjon i NU og bare informere utvalget om i ettertid.

Hvis Nasjonalt utvalg skal fremstå som et mer nøytralt utvalg, bør det vurderes om lederen bør være en person som verken hører til statssiden eller kommunesiden. Et alternativ er at lederfunksjon og sekretariatsfunksjon går på omgang mellom statssiden og kommunesiden.

Det bør også vurderes om både UDI og IMDi bør være representert i utvalget. I tillegg bør det vurderes om IMDis regionkontor bør være representert, all den tid regionkontorene har ansvar for utforming og utsending av anmodningsvedtakene til den enkelte kommune.

6 Forslag til forbedringer av rutiner og samarbeid

Statskonsult presenterer her noen forslag til forbedringer.

Forbedringene kan gjennomføres innenfor nåværende bosettingsordning.

6.1 Internt i IMDi

Behov for en mer formalisert rolle- og ansvarsdeling mellom sentralt og regionalt nivå

Som en del av omorganiseringen (UDI/IMDi) bør en tydeligere og mer formalisert rolle- og ansvarsdeling mellom sentralt og regionalt nivå vurderes. Erfaringsmessig kan det være hensiktsmessig å la kompetanse og ”kompetansetyngdepunkter” danne utgangspunkt for ansvarsdelingen.

Det er i forlengelsen av dette viktig at den fastlagte ansvarsdelingen er robust ift endringer på flyktningfeltet, for eksempel mht bosettingsbehovet.

Vi tror det vil være vanskelig å skille mellom styring og koordinering slik at styring skjer sentralt og koordinering regionalt.

I prinsippet kan en da tenke seg følgende modeller:

- a) Regionkontorene styres og koordineres mht bosetting fra IMDi sentralt
- b) Regionkontorene styres og koordineres mht bosetting fra Regionkontor Vest
- c) Regionkontorene styres og koordineres mht bosetting kun ut fra politisk definerte rammer og mål

Dagens løsning befinner seg i praksis mellom a) og b). Statskonsult mener at en av disse rendyrkede modellene bør velges, alternativt en løsning med større fullmakter på hvert regionkontor, dvs modell c).

Relativt begrenset hvor mye ressurser som kan spares inn i IMDi gitt dagens oppgaver og arbeidsdeling

Etter Statskonsults vurdering er det begrenset hvor mye ressurser det er mulig å spare inn på bosettingsområdet. Ifølge kartleggingen brukes det i dag vel 19 årsverk på forberedende bosettingsarbeid i (nåværende) IMDi, hvorav to årsverk på sentralt plasserte styringsoppgaver og vel halvannet årsverk på koordineringsoppgaver. Det kan være noe å spare på å samle de to funksjonene – enten sentralt eller ved ett regionkontor. Omfanget av hva som skal koordineres og styres kan også tenkes redusert. På et skjønnsmessig grunnlag vil vi antyde innsparingsmuligheten til å være noe under ett årsverk.

Statskonsult vil imidlertid peke på at delingen av UDI sannsynligvis vil gjøre at samhandlingsflaten blir større. (Rest-)UDI og IMDi vil bl.a. måtte samarbeide

om og koordinere seg i forhold til mottakene. Efaringsmessig medfører denne type samhandling økt ressursbruk.

Utvikling av nye/bedre teknologiske løsninger kan sannsynligvis redusere ressursbruken ved regionkontorene

Generelt kan UDI og IMDi effektivisere ressursbruken gjennom bedre utnytting av elektroniske systemer og verktøy. Eksempelvis skjer registrering og overføring av informasjon innhentet gjennom intervjuer av de bosettingsklare på en tungvint måte.

Kartleggingen av ressursforbruk viser også at regionkontorenes ressursinnsats knyttet til bosetting varierer. Det kan være naturlige årsaker til en slik variasjon, men det kan også være et godt grunnlag for en nærmere analyse av arbeidsmåter og rutiner på tvers av regionkontorene. Statskonsult vil foreslå en mer detaljert ressurskartlegging med sikte på å identifisere beste praksis på ulike områder. En forutsetning for en slik ressurskartlegging er imidlertid mer og bedre tidsregistrering enn det som finnes i dag.

6.2 Mottakenes kopling av flyktning og kommune

Mottakene har vært og er under nedbygging. Det meste av mottakenes koplingsarbeid skjer i forhold til vertskommunene og nærliggende kommuner. Det vil da være et poeng å unngå å nedlegge de mottakene som utfører mest og best koplingsarbeid.

Regionkontorene er forskjellige mht mottakenes koplingsarbeid. Statskonsult har ikke gjort noen evaluering av effektiviteten av koplingsarbeid gjort av mottak holdt opp mot koplingsarbeid utført av regionkontorene. Våre tall mht hvor mye ressurser som brukes til bosetting på regionkontorene, sammenholdt med i hvor stor grad koplingsarbeid skjer via mottak, gir etter vår mening ingen klare indikasjoner på at det ene er mer effektivt enn det andre (jf tabell 2, der antall bosatte per årsverk ikke varierer systematisk med grad av kopling fra mottak).²⁰

Mottakenes koplingsarbeid bør ikke begrenses av regiongrenser

Statskonsult har inntrykk av at regiongrensene spiller en stor rolle i bosettingsarbeidet.

To tredjedeler av kommunene (med overvekt av de minste) er positive til bosetting direkte fra mottak. Det skal iht bosettingsstrategien satses på mer koplingsarbeid fra mottakene, men dette skal skje innenfor regionen.

Statskonsult vil foreslå at mottakenes koplingsarbeid ikke skal ha en slik begrensning. Kommunene vi da lettere få den type flyktning som de ønsker/har spesialisert seg på, og ventetiden i mottak kunne reduseres. Men fordi det meste av koplingsarbeidet skjer i nærliggende kommuner til mottaket (jf over), og pga

²⁰ UDI har i internt notat av 22.12.05 selv gjennomgått bosettingsstrategien, herunder koplingsarbeid fra mottakenes side.

alle de andre begrensningene som ligger i mottakenes koplingsarbeid mht unntatte kommuner og persongrupper, vil effekten sannsynligvis ikke være stor.

6.3 Kommunikasjon og samarbeid mellom sentrale aktører

Delingen av UDI – noen ”oppmerksomhetspunkter”

Det er viktig at svakheter ved den tidligere organiseringen ikke dras med videre innenfor den nye to-delingen. Samtidig er det viktig at kompetanse og rutiner m.v. som fungerer godt, ikke uten videre kastes over bord ifm omleggingen.

Det bør påses at de nye direktoratene ikke blir for innadvendte og forsømmer relasjonen til kommunene, KS og statlige samarbeidspartnere ifm med omorganiseringen. En eventuell ny regioninndeling må ikke forstyrre den gode relasjonen som finnes mellom kommunene og regionkontorene.

Regionkontorene bør operere mer likeartet fra fylke til fylke (fra region til region). Det bør være likhet både mht fremdrift og hvilke aktører som er involvert i vedtaksprosessen, da vi ikke kan se at eventuelle behov for lokale tilpasninger vil gjelde disse punktene. Likhet mht fremdrift og involvering vil sannsynligvis gjøre det lettere å finne ut hva som er status for hele landet, og hva som eventuelt må gjøres av tiltak.

Det bør lages en gjennomførings-/endringsstrategi der avhengighetene mellom de ulike forslagene og vedtakene er identifisert. Det må videre holdes et våkent øye med nye rutiner, slik at ikke samhandlingsmønstre som oppstår litt tilfeldig i starten, ”setter seg”. En relativt snarlig revurdering kan derfor være hensiktsmessig.

Behov for en annen innsats fra KS til bosetting

Det arbeidet som gjøres i dag vurderes som virkningsfullt, og det er positivt at høyere nivåer i KS har engasjert seg sterkere. Ved mer ressurser i KS og mer innsats fra høyere nivå vil en sannsynligvis kunne oppnå enda mer, men effekten vil sannsynligvis først og fremst komme i forhold til relativt små kommuner som er usikre på om de skal bosette.

Det er neppe realistisk å bygge ut flyktningkompetanse i hvert regionkontor i KS, altså bør en styrking skje regionalt eller sentralt slik at det bygges ett (eller flere) miljø(er) som er robust(e) og som ikke hviler på én person, slik situasjonen i stor grad har vært til nå.

Styrking av KS på boligfeltet kan muligens ha en effekt også mht bosetting av flyktninger.

På regionalt nivå kan det være behov for at flere temaer konsulteres om på forhånd

For eksempel kan dette gjøres gjennom regelmessige, fylkesvise møter mellom IMDi region, KS og *kommunene* i forkant av utsendelse av anmodningsvedtak. Her kunne prosessen gjennomgås (viktig rent pedagogisk), informasjon gis

(også ut over det som skrives i anmodningsbrevet i den grad det er mulig), viktige problemstillinger diskuteres og foreløpige konklusjoner trekkes. Dette kan være viktig også for å bidra til ulike former for interkommunalt samarbeid.

Husbankens regionkontor kunne muligens være med IMDi i en tidlig fase overfor nye bosettingskommuner og overfor passive kommuner.

Dersom denne type forslag realiseres, kan en få en slags regionale eller fylkesvise bosettingsutvalg. Forskjellen mellom det nasjonale utvalget og de regionale/fylkesvise utvalgene blir at det nasjonale utvalget *vedtar* en geografisk fordeling (jf avtalen), mens det regionale/fylkesvise *drøfter* en fordeling innenfor sin region/fylke i forkant av anmodningsbrevet.

Slike regionale møter kan også tenkes å styrke de nye flyktningskonsulentene i deres arbeid, bl.a. slik at de blir trygge i sin rolle internt i kommunen. Små kommuner og kommuner som ikke bosetter hvert år vil kunne få en utdypende forklaring på utfordringene og kanskje raskere kunne komme fram til et vedtak.

Regionale konsultasjoner kan tenkes sammenkalt av fylkesmannen, jf nedenfor.

Fylkesmannens rolle i forbindelse med bosetting bør defineres bedre
Fylkesmannen kjenner den enkelte kommune og dennes økonomi godt. Dette kan etter Statskonsults vurdering tilsi *deltakelse i og eventuelt ledelse og arrangering av i de fylkesvise drøftinger* om varen av bosetting for kommende år.

En mulighet kan være at fylkesmannen er *purreinstans* når kommunene så sent som ved ferdig budsjettforslag for påfølgende år, ikke har fattet vedtak om bosettingsanmodningen.

Enkelte fylkesmannembeter skriver såkalt *forventningsbrev* til kommunene. I dette vil fristoversittinger i bosettingsarbeidet kunne påtales.

En fjerde mulighet kan være å bruke de såkalte *skjønnsmidlene* overfor de kommunene som overholder fristen som er satt for vedtak om bosetting.²¹

I sum vil disse fire tiltakene kunne føre til at kommunene i større grad holder fristen for å svare på anmodningsbrevet. Fylkesmannsembetets autoritet og anseelse vil bidra til dette.

Spørreundersøkelsen i kommunene gir sterk støtte til at en statlig aktør bør koordinere de andre statlige aktørene. Hvis dette ikke skal være fylkesmannen, aktualiserer dette en sterkere koordineringsfunksjon ved IMDis regionkontor.

²¹ Kommunal- og regionaldepartementet fordeler hvert år såkalte skjønnsmidler til det enkelte fylke. Skjønnsmidlene er en del av de statlige overføringer til kommunesektoren. Fylkesmannen skal fordele skjønnsmidlene på de enkelte kommuner. Ved fordelingen skal Fylkesmannen ta hensyn til spesielle utfordringer i kommunene.

6.4 Samhandling med kommunene

Behov for mer presise anmodningsbrev?

Det er mulig at eventuelle regionale konsultasjoner (jf. pkt. 6.3) kan kombineres med etterfølgende anmodningsbrev som er mer presise mht kjennetegn ved de personene som skal bosettes i den enkelte kommune (nasjonalitet, enslig/familie, alder, antatt boligbehov mv). Gjennom konsultasjonene har kommunene allerede fått en viss indikasjon på hva som er behovet for bosetting av ulike grupper, og staten har fått loddet stemningen mht hva slags grupper den enkelte kommunen kan tenke seg å bosette, og eventuelle justeringer av tidligere kommunale ”strategier” og vilkår.

En mer presis anmodning vil gjøre det lettere å fatte bosettingsvedtak (fortutsatt at anmodningen ikke bryter med kommunens bosettingsstrategi eller lignende), og kan muligens redusere senere ”forhandlinger” om konkrete personer. Det vil også være lettere å planlegge boligløsninger. På den annen side kan det redusere fleksibiliteten og føre til behov for justeringer i anmodningen. Det vil uansett være behov for mer enn én konsultasjonsrunde per år, for eksempel vil det være behov for en runde etter at kommunene har svart på anmodningen.

Spørreundersøkelsen i kommunene gir støtte til forslag om regionale konsultasjoner og mer presise anmodningsbrev.

Krav til formelle brev om vedtak unødvendig?

For at kommunenes vedtak skal bli registrert, har UDI krevd formelt brev. Det er ikke nok med epost. Begrunnelsen for dette er at plassene skal være helt sikre.²²

Statskonsult setter spørsmålstegn ved denne praksisen, som fører til at man ikke er å jour med faktiske vedtak. Det er ingen rimelig grunn til at en epost (eller telefon) fra en kommune med informasjon om et vedtak, ikke skal vurderes som sikker nok. Epost er en anerkjent kommunikasjonsform også mellom offentlige etater, og kan journalføres. Det kan eventuelt stilles krav om at melding skal vise til formelt vedtak i kommunestyret.

Holdningen til epost fra kommunene på dette området bør ses i sammenheng med andre kommunikasjonsløsninger mellom kommunene og staten.

Behov for kompetanseheving i kommunene?

Statskonsults intervjudata kan tyde på et problem med at det i enkelte deler av landet er gjennomtrekk i flyktningkonsulentstillingene, noe som gir lavere kompetanse og større usikkerhet i kommunene og dermed får lavere bosetting som resultat.

Dette kan tenkes redusert ved at IMDi fanger opp alle nye personer i stillingene. Disse tilbys kurs eller hospitering ved regionkontoret/IMDi sentralt. Også KS kan tenkes å ha en slik rolle overfor nye flyktningkonsulenter. Hospitering hos

²² Plassene er uansett ikke ”helt sikre” fordi kommunene kan utsette den faktiske bosettingen, eller overhodet ikke aktiverer den.

nabokommuner med mer erfarne flyktningkonsulenter kan også tenkes. Slik hospitering kan i sin tur legge grunnlag for interkommunalt samarbeid ved at det knyttes forbindelser og dannes personlige nettverk.

IMDi bør vurdere om tjenestemannsutveksling mellom direktoratet og kommunene kan være en måte å øke kompetanse og innsikt på, både for direktoratsansatte og flyktningkonsulenter og andre i kommunene.

På www.kunnskapsnettverk.no er integrering av flyktninger et eget tema. Her er bl.a. alle kommunale prosjekt som ble gjennomført i forkant av innføringen av introduksjonsordningen synliggjort, og nettsiden gir støtte av nettverk for programrådgivere i små kommuner. Det er mulig å tenke seg en liknende funksjonalitet mht bosetting. I så fall bør eksisterende ordninger som kan være aktuelle for kommunene å benytte seg av ifm bosetting legges inn her.

Det kan også tenkes en mekanisme som fanger opp nye rådmenn, per fylke/region, og der disse orienteres om statens mål for og arbeid med bosetting.

Generelt bør eventuelle utfordringer knyttet til manglende kontinuitet og ujevn kompetanse vurderes opp mot fordelingen av formelle vs. uformelle rutiner.

Spørreundersøkelsen tyder ikke på at egen faglig kompetanse oppfattes som et stort problem i kommunene.

6.5 Nasjonalt utvalg

Nasjonalt utvalg bør primært drøfte strategisk viktige spørsmål

Generelt bør det være større bevissthet rundt hva som settes på dagsorden i Nasjonalt utvalg (NU) av de temaene som ”partene i fellesskap” har ansvar for iht avtalen mellom regjeringen og KS. Hvilke temaer skal drøftes i NU og når? Hvilke temaer er det mer hensiktsmessig å overlate til andre aktører hver for seg/bilateralt og eventuelt til andre fora? Hva er årsaken til at noen sakskomplekser går igjen?

Det vil være naturlig at NU behandler bosettingsstrategien for følgende år, og ikke bare beslutter et tall for hvor stort behovet er. Strategier bør justeres løpende, og ikke som en direktoratsintern sak.

Det vil være naturlig at NU, i likhet med ethvert annet forum, jevnlig har et punkt på dagsorden om hvordan møtene fungerer.

Det bør vurderes om nåværende UDI samt IMDis regionkontor bør sitte i utvalget.

Intervjuguide (generell)

Guiden angir temaene for intervjuet (halvstrukturert intervju), men trenger ikke følges slavisk mht rekkefølge. Intervjuguiden tilpasses de enkelte målgruppene ved at uaktuelle spørsmål tas ut.

Intervjuene tas som personlige intervjuer, med varighet på 1,5 – 2 timer. Det kan også være aktuelt å ta gruppeintervjuer.

Kartleggingspunkter

Instansens ressursbruk til bosetting: årsverk/kr.....

1. Formelle og uformelle rutiner og samarbeid mellom UDI sentralt og regionkontorene
2. Formelle og uformelle rutiner og samarbeid mellom regionkontorene
3. Mottakenes rutiner og samarbeid med UDI og med hverandre mht bosetting
4. Kobling mellom interne rutiner hos hver av aktørene og eksterne rutiner (innenfor UDI-systemet)
5. Formelle og uformelle rutiner mellom UDI og Husbanken, sentralt og regionalt
6. Formelle og uformelle rutiner mellom UDI og KS, sentralt og regionalt/fylkesvis
7. Formelle og uformelle rutiner mellom UDI og Aetat

Vurderingspunkter

1. Er det konsistens i aktørenes oppfatning av mål, rolle og oppgaver?
2. Etterleves intensjoner og arbeidsfordeling i avtalen mellom regjeringen og KS av 18.11.2004?
3. Er rutinene hos ulike aktører godt tilpasset hverandre?
4. Skjer det overlapping/dobbeltarbeid?
5. Hva er omfanget av formelt vs uformelt samarbeid?
6. Flyter informasjon og kompetanse på en hensiktsmessig måte mellom aktørene?
7. Hva er bidraget til Nasjonalt bosettingsutvalg i bosettingsarbeidet?
8. Aktuelle konkrete forbedringer av rutiner og samarbeid

Spørreundersøkelse om bosetting av flyktninger

Statskonsult evaluerer på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet rutiner, samarbeid og kommunikasjon mellom aktørene i forbindelse med vedtaksprosess om og forberedende bosettingsprosess. Som et ledd i evalueringen vil vi gjennomføre en spørreundersøkelse overfor alle bosettingskommunene.

Vi har laget et spørreskjema som er delt inn i fire deler:

- I: Bakgrunnsinformasjon
- II: Vedtaksprosessen; dvs. prosessen fra Nasjonalt Utvalg (NU) fastsetter antatte nasjonale og regionale rammetall til kommunene svarer på anmodningen fra UDI
- III: Forberedende bosettingsprosess; dvs. prosess fra kommunene fatter vedtak om bosetting og til faktisk bosetting finner sted
- IV: Forslag til forbedringer

Spørreskjemaet består av noen spørsmål med faste svaralternativer og noen åpne spørsmål. Hovedtyngden av spørsmålene er formulert som spørsmål eller påstander vi ønsker at kommunen skal ta stilling til. Vi ber om at kommunen bare setter ett kryss for hvert spørsmål. I tillegg spørsmål/påstander med faste svaralternativer kan dere også kommentere svarene ”med egne ord”.

Vi har valgt å be dere oppgi kommunenavn, bl.a. for å slippe å be om mye bakgrunnsinformasjon. Statskonsult vil imidlertid sikre at den enkelte kommunes anonymitet ivaretas i presentasjonen av dataene med mindre noe annet er avklart og avtalt med den enkelte kommune.

Eventuelle spørsmål kan rettes til Oddbjørg Bakli, tlf. 22 45 12 90, epost: oddbjorg.bakli@statskonsult.no eller Peter Bøgh, tlf. 22 45 12 80, epost: peter.bogh@statskonsult.no.

Spørreskjemaet sendes til kommunal virksomhet/enhet med ansvar for bosetting av flyktninger. Vi ber om at denne virksomheten/enheten samarbeider med og/eller innhenter opplysninger fra kommuneadministrasjonen (rådmann og/eller politisk ledelse) dersom det er behov for det i forbindelse med besvarelse av skjemaet.

Vennligst returner utfylt spørreskjema **innen november**

elektronisk til: oddbjorg.bakli@statskonsult.no (Alt. v/bruk av Reflex)
eller i papiirutgave til: Oddbjørg Bakli
Statskonsult,
Pb. 8115 Dep.
0032 Oslo)

Vi håper at du/dere tar deg/dere tid til å fylle ut spørreskjemaet og dermed bidrar til prosjektet gjennom å formidle dine erfaringer og synspunkter. På forhånd takk for hjelpen!

Med vennlig hilsen Peter Bøgh (prosjektleder)

I Bakgrunnsinformasjon

1. Kommune og kommunenummer?
2. Hvordan er det forberedende bosettingsarbeidet – kommunens arbeid fra vedtak om bosetting til ”innflytting” – organisert?

Som egen enhet /virksomhet rett under rådmannen	
Som enhet /virksomhet underlagt helse- og/eller sosialetat	
Som enhet /virksomhet underlagt skole-/utdanningsetat	
Som del av en interkommunal løsning (spesifiser)	
Annen organisering (spesifiser)	

3. Hvilken type bosettingsvedtak har kommunen?

Ettårige	
Flerårige	
Bosetter ikke	

4. Hvordan fordeler de som bosettes i kommunen seg på følgende kategorier (skjønnsmessige anslag)?

	Prosentandel (skjønnsmessig)
Fra mottak via UDI	
Direkte fra mottak	
Overføringsflyktninger	

5. I hvilke planverktøy i kommunen er flyktningsspørsmål innarbeidet – eksplisitt/implisitt?

	Ja	Nei
Boligsosial handlingsplan		
Økonomiplan		
Strategisk plan		
Andre planer (spesifiser)		

6. Deltar kommunen i en eller flere av følgende former for interkommunalt samarbeid når det gjelder bosetting av flyktninger (forberedende bosettingsarbeid)?

	Ja	Nei
Interkommunalt samarbeid, jf. §27 i kommuneloven		
Samarbeidsavtale (intensjonsavtale)		
Kjøp /salg av tjenester (i forbindelse med forberedende bosettingsarbeid)		
Uformelle nettverk		
Annet (spesifiser)		

7. Hvordan er tilgangen på boliger for bosetting av flyktninger i kommunen?

	Ja	Nei
Tilgang på boliger stor / uproblematisk		
Tilgang på boliger avhenger av bosettingsklares behov		
Tilgang på egnede boliger liten / problematisk		

8. Hva er kommunens policy / praksis når det gjelder boliger for flyktninger

	Ja	Nei
Bosetter i hovedsak i kommunens egne boliger		
Bosetter i hovedsak i private boliger		
Ingen spesiell policy / praksis		

9. Her er det plass for ev. utfyllende kommentarer til punktene 1- 8

--

II Vedtaksprosessen

10. Om kommunens bosettingsvedtak

	Ja	Nei
a. Har kommunen en ”strategi” mht. hvem de ønsker å bosette?		
b. Knytter kommunen vilkår til bosettingsvedtakene?		

11. Hvis kommunene svarer ja på spørsmål 11a og/eller 11b, kan svarene spesifiseres og utdypes her

--

12. I hvilken grad har kommunen (skriftlig/muntlig) kontakt med én/flere av følgende aktører i vedtaksprosessen (fra kommunen mottar anmodningsvedtak til kommunen har fattet vedtak)?

	I liten grad (1)	I mindre grad (2)	I noen grad (3)	I stor grad (4)
UDI sentralt				
UDI region				
Husbanken				
KS sentralt/fylke				
Fylkesmannen				
Aetat				
Andre kommuner				
Andre (spesifiser)				

13. I hvilken grad er kommunen enig i følgende påstander om vedtaksprosessen?

	Helt uenig (1)	Litt uenig(2)	Litt enig (3)	Helt enig (4)
Prosessen <u>før</u> anmodningsbrevene sendes ut er for dårlig				
Kommunenes frist for å fatte bosettingsvedtak for kommende år, er for knapp				
Anmodningsbrevene fra UDI region er et godt og tilstrekkelig grunnlag for kommunens vedtaksprosess				
Kommunens egne rutiner og ansvarlinjer mhp. vedtak om bosetting, er oversiktlige og gode				
Vedtaksprosessen er en byråkratisk prosess				
Vedtaksprosessen har blitt lettere med ny bosettingsordning (etablering av Nasjonalt utvalg for bosetting) fom. 2002(?)				

14. Her er det plass til eventuelle utfyllende kommentarer til punktene 12 - 13

--

III Forberedende bosettingsprosess

15. I hvilken grad forårsaker følgende forhold eventuelle avvik mellom kommunens bosettingsvedtak og faktisk bosetting?

	I liten grad (1)	I mindre grad (2)	I noen grad (3)	I stor grad (4)
(For) tungrodde og ressurskrevende rutiner /samhandling med UDI og andre statlige aktører				
Mangel på tilpassede boliger				
Ikke nok flyktninger som ønsker å bosette seg i kommunen				
Flyktningene som er klare for bosetting har andre bosettingsbehov enn kommunen kan tilby				
Det er vanskelig å få til kontinuitet i bosettingsarbeidet (hyppig utskifting av ansatte som arbeider med bosetting)				
Endringer i økonomiske rammeforutsetninger				
Annet (spesifiser)				

16. Hvilke av følgende samarbeidsaktører er viktige for iverksetting av bosettingsvedtakene?

	I liten grad (1)	I mindre grad (2)	I noen grad (3)	I stor grad (4)
UDI sentralt				
UDI region				
Husbanken				
KS sentralt/fylke				
Fylkesmannen				
Aetat				
Andre kommuner				
Andre etater/virksomheter innenfor egen kommune				
Andre (spesifiser)				

17. Hvor ofte har kommunen kontakt (muntlig, skriftlig, møter) med de ulike aktørene?

	Daglig/ ukentlig	Månedlig	2 - 4 ganger/år	Sjelden /aldri
UDI sentralt				
UDI region				
Husbanken				
KS sentralt/fylke				
Fylkesmannen				
Aetat				
Andre kommuner				
Andre etater/virksomheter innenfor egen kommune				
Andre (spesifiser)				

18. I hvilken grad er du / kommunen enig i følgende påstander om **UDI sentralt** sin rolle og ansvar overfor kommunene?

	Helt uenig (1)	Litt uenig(2)	Litt enig (3)	Helt enig (4)
UDI sentralt har god kunnskap om kommunenes utfordringer mhp. bosetting av flyktninger				
UDI sentralt skal primært være et overordnet organ uten direkte kontakt med enkeltkommuner				
UDI sentralt er åpne og tilgjengelige og vi får svar på det vi spør om				
UDI sentralt fungerer i liten grad som et koordinerende organ i forhold til andre statlige etater (Husbanken, Aetat m.fl.)				

19. I hvilken grad er kommunen enig i følgende påstander om **UDI regions** (eget regionkontors) rolle og ansvar overfor kommunen?

	Helt uenig (1)	Litt uenig(2)	Litt enig (3)	Helt enig (4)
UDI region gir god og oppdatert informasjon om virkemidler, rutiner og arbeidsmåter				
UDI region er lydhøre, fleksible og fungerer som et kompetansesenter overfor store og små kommuner				
UDI region formidler alltid tilstrekkelig / riktig informasjon om personene som skal bosettes				
UDI region er et byråkratisk og unødvendig mellomledd				
UDI region fungerer i liten grad som et koordinerende organ i forhold til andre statlige etater (Husbanken, Aetat,...)				
UDI region bidrar til god kompetansespredning mellom kommunene i regionen				
UDI region formidler kommunenes synspunkter og utfordringer videre i systemet på en god måte				
UDI region følger opp mottakene for dårlig				
UDI region har for liten/dårlig kontakt med UDI sentral				

20. Her er det plass for eventuelle utfyllende kommentarer til påstandene om UDI (punktene 19 – 20)

--

21. I hvilken grad er du / kommunen enig i følgende påstander om kommunens samarbeid og kommunikasjon med **mottakene** i bosettingsarbeidet?

	Helt uenig (1)	Litt uenig(2)	Litt enig (3)	Helt enig (4)
Bosetting rett fra mottak gir bedre overensstemmelse mellom de bosettingsklares og kommunens ønsker/prioriteringer				
Det er enklere å kommunisere direkte med mottak enn å gå via UDI region				
Bosetting direkte fra mottak gjør at grupper med spesielle behov lettere faller utenfor				
Kommunen ønsker ikke å bosette direkte fra mottak				

22. I hvilken grad er du / kommunen enig i følgende påstander om kommunens samarbeid og kommunikasjon med **KS** i bosettingsarbeidet?

	Helt uenig (1)	Litt uenig(2)	Litt enig (3)	Helt enig (4)
KS fungerer som en pådriver for økt bosetting				
KS fungerer som en koordinator i forhold til andre aktører (KRD, UDI, Fylkesmannen, Husbanken, Aetat, andre kommuner m.fl.)				
KS fylke er for lite ”på banen”				
KS’ rolle er uklar – skal både være pådriver overfor kommunen og fremme kommunenes synspunkter overfor staten v/KRD				

23. I hvilken grad er du / kommunen enig i følgende påstander om kommunens samarbeid og kommunikasjon med **andre aktører** i bosettingsarbeidet?

	Helt uenig (1)	Litt uenig(2)	Litt enig (3)	Helt enig (4)
Kommunen kjenner godt og benytter Husbankens låne- og tilskuddsordninger i bosettingsarbeidet				
Kommunen har liten eller ingen kontakt med Aetat i det forberedende bosettingsarbeidet				
Andre kommuner er - ved siden av UDI og mottakene - viktigste eksterne aktører i bosettingsarbeidet				

24. Her er det plass til eventuelle utfyllende kommentarer til påstandene om andre aktører (punktene 22 – 24)

--

IV Forslag til forbedringer

25. I hvilken grad er du / kommunen enig i følgende påstander mulige endringer for å **forbedre vedtaksprosessen**?

	Helt uenig (1)	Litt uenig(2)	Litt enig (3)	Helt enig (4)
Det bør arrangeres faste møter mellom UDI, KS og kommunen i forkant av de skriftlige anmodningshenvendelsene				
KS fylke bør få en mer aktiv pådriver- og deltakerrolle i forkant av og underveis i vedtaksprosessen				
Anmodningsvedtakene bør inneholde mer informasjon om gruppen som ønskes bosatt				
Kommunenes frist for å fatte bosettingsvedtak bør utsettes				

26. Andre forslag til endrede rutiner, arbeidsmåter/-prosesser og samhandling som kan bidra til bedre **vedtaksprosesser**?

--

27. I hvilken grad er du / kommunen enig i følgende påstander mulige endringer for å **forbedre den forberedende bosettingsprosessen**?

	Helt uenig (1)	Litt uenig(2)	Litt enig (3)	Helt enig (4)
Det må bli enklere og mer "gjennomsiktig" informasjonsflyt mellom sentrale aktører, herunder rutiner for spredning av "gode eksempler"				
UDI eller en annen statlig aktør bør ha et større ansvar for å koordinere de statlige aktørene				
UDI sentralt må bli mer tilgjengelige, eventuelt delegere mer til regionnivå				
Det regionale kommunesamarbeidet bør styrkes og følges bedre opp				

28. Andre forslag til endrede rutiner, arbeidsmåter/-prosesser og samhandlingsformer som kan bidra til bedre **forberedende bosettingsprosesser**?

--

Referanseark for Statskonsult

Tittel på rapport:	Evaluering av bosetting av flyktninger
Statskonsults rapportnummer:	2006:2
Forfatter(e):	Peter Bøgh, Oddbjørg Bakli
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	131137
Prosjektnavn:	Evaluering av bosetting av flyktninger
Prosjektleder:	Peter Bøgh
Prosjektansvarlig avdeling:	Strategi
Oppdragsgiver(e):	Kommunal- og regionaldepartementet/ Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>Statskonsult har evaluert ordningen med bosetting av flyktninger, som ble innført i 2002. Hensikten med evalueringen var å finne ut om det er mulig å gjøre forbedringer i rutiner og samarbeid slik at en kan nå målsettingen om rask (innen 6 måneder) og god bosetting. Utgangspunktet for evalueringen har vært at forslag til forbedringer skal ta utgangspunkt i hovedtrekkene i dagens ordning, og at ordningen skal basere seg på frivillighet fra kommunenes side.</p> <p>Statskonsult konkluderer med at nåværende samarbeid og rutiner ikke har ført til at bosettingen skjer raskt nok og kommer med flere konkrete forslag til forbedring av ordningen.</p>
Emneord:	anmodning, flyktninger, bosettingsutvalg, regionkontor, bosettingsstatistikk, flyktningkonsulent, bosettingsarbeid, konsultasjon, bosettingsstrategi, mottak
Totalt antall sider til trykking (uten forside):	55
Dato for utgivelse:	31. januar 2006
Utgiver:	Statskonsult as Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.Statskonsult.no