

Sammendrag

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra KS, og fokuserer på tidsbruken i bosettingsarbeidet. Prosjektets hovedformål har vært å utrede årsaker til at flyktninger og tidligere asylsøkere som får opphold i Norge opplever stadig økende ventetid før de bosettes i en kommune. Evalueringen har søkt å gi svar på hvordan en kan oppnå en raskere bosetting fra asylmottak, fortrinnsvis uten at kommuners selvråderett i bosettingsarbeidet reduseres. Rapporten baseres på kvantitativt og kvalitativt data-materiale innsamlet høsten 2012. Det kvantitative materialet omfatter analyser av eksisterende statistikk fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Utlendingsdirektoratet (UDI), samt breddeundersøkelser i bosettingskommuner og ordinære asylmottak. Det kvalitative materialet omfatter intervjuer med representanter for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, IMDi, UDI, KS, Beregningsutvalget, politidistrikter, ordinære asylmottak og bosettingskommuner, samt en dokumentgjennomgang.

Vårt ønske har vært å innhente et detaljert bilde av prosessen fra positivt vedtak gis til faktisk flytting til en kommune finner sted. For å belyse hele prosessen har vi definert fire ulike faser med tilhørende utfordringer og strategier. Forut for selve bosettingsarbeidet ligger prosessen med anmodninger og vedtak om bosetting.

Anmodninger og vedtak om bosetting

Hvert år anmoder IMDi norske kommuner om bosetting av et visst antall flyktninger og tidligere asylsøkere. På bakgrunn av anmodningen fattet kommunene vedtak om bosetting og hvor mange vedtaket skal gjelde. Gjennom vedtaket forplikter kommunene seg blant annet til å gi tilbud om introduksjonsprogram i henhold til introduksjonsloven, til å sikre et tilstrekkelig helsetilbud og til å fremskaffe boliger. Bosetting er en frivillig oppgave for landets kommuner, og de står fritt til å svare nei på anmodningen fra IMDi, eventuelt å fatte vedtak som er lavere eller høyere enn anmodningen.

Generelt fattes det færre vedtak om bosetting enn det anmodes om, noe som resulterer i mangel på vedtaks plasser. Det er en tendens til at kommunene holder seg på et stabilt vedtakstall uavhengig av ankomsttall og anmodninger. I tilfeller der kommuner sier nei til anmodninger eller vedtar et lavere vedtakstall begrunnes dette hovedsakelig med boligmangel. Manglende kapasitet i helsetjenestene, mange krevende bosettinger foregående år og press grunnet et høyt antall familieinnvandringer er andre nevnte faktorer, men disse er underordnet mangelen på (egnede) boliger.

Anbefalinger

- For å sikre nok vedtaks plasser bør IMDi inngå samarbeidsavtaler med *alle* bosettingskommuner, hvor innholdet tilpasses situasjonen og mulighetene i den enkelte kommune..

- Vedtak skal anses som en kontrakt mellom kommunen og IMDi. Mens kommuner har ansvar for å bosette tilsvarende vedtaket, har IMDi ansvar for å søke ut nok personer til kommunene.
- KS har et stort påvirkningspotensial overfor kommunene. Dette krever god og tett dialog mellom IMDi og KS, hvor KS mottar jevnlig oppdatert informasjon fra IMDi om bosettingssituasjonen.

Fase 1 – Fra positivt vedtak til forkynnelse av vedtak

Etter at positivt vedtak er fattet sender UDI vedtak og saksdokumenter elektronisk til politidistriktet der søkeren har oppholdssted/adresse. Politidistriktet har ansvar for å innkalle personen og underrette om vedtaket.

Vi har lite konkret statistikk på tidsbruken i denne første fasen av bosettingsarbeidet. Ut fra tilbakemeldingene ser det ut til at tidsbruken varierer kraftig, fra én uke i noen tilfeller til flere måneder i andre tilfeller. Både asylmottak og beboere får vanligvis beskjed om vedtaket før det er formelt forkynnet, ofte via brev og melding fra IMDi. Det er store forskjeller mellom politidistrikter når det gjelder bruk av tolk og i hvilken grad vedtaket forklares. Mottaksansatte må ofte gjennomgå informasjonen med beboeren på nytt i etterkant, og i enkelte tilfeller også forkynne vedtaket, noe som utgjør et betydelig ekstraarbeid for mottakene og klart bryter med fastsatte rutiner. Tidsbruk og kvalitet ved forkynnelse er avhengig av rutiner hos politiet og deres prioritering av arbeidet, samt deres ressurser til arbeidet og samarbeid mellom asylmottak og politi. Forkynnelse av vedtak er ikke et avgjørende element i tidsbruken – men gjennomføringen er i mange tilfeller etisk betenkelig om en ser det opp mot de bosettingsklares rettssikkerhet.

Anbefalinger

- Det er viktig å sikre at vedtaket er forstått, gjennom bruk av tolk, tilstrekkelig forklaring av vedtaket og kompetanse hos den ansvarlige instans.
- Ansvar for forkynnelse av vedtak bør overføres fra politiet til UDI, i tråd med forslaget i *Førstelinjeprojektet*.
- Frem til ansvar for forkynnelse eventuelt overføres til UDI bør asylmottak og politiet inngå samarbeidsavtaler som omfatter tydelige rutiner for når og hvordan forkynnelse skal gjennomføres.

Fase 2 – Fra forkynnelse av vedtak til forespørsel om bosetting

Når det fattes vedtak som aktualiserer rett til bosetting, får den aktuelle IMDi-regionen elektronisk beskjed. IMDi's regionkontorer sender brev til den bosettingsklare og elektronisk melding til asylmottakene. Asylmottakene skal innhente bosettingsrelevante opplysninger gjennom en bosettingssamtale og registrere disse.

Det tar gjennomsnittlig rundt én måned fra vedtak er fattet til bosettingssamtalen gjennomføres, i flere tilfeller går det også klart raskere. I denne prosessen er man avhengig av at IMDi raskt registrerer nye positive vedtak og ber mottakene om å sette i

gang det bosettingsforberedende arbeidet, og at asylmottakene klarer å gjennomføre bosettingssamtalene raskt. Arbeidet i denne fasen er som regel effektivt, selv om det i enkelte tilfeller kan «glippe» dersom informasjonen fra UDI i datasystemet er mangelfull/uriktig og IMDi må bruke tid på å avklare rettigheter tilknyttet vedtak før de kan sette i gang prosessen. Det kan også ta lang tid å gjennomføre bosettingssamtalen dersom beboeren har permisjon og ikke befinner seg på asylmottaket.

Anbefalinger

- I denne fasen er saksflyten mellom UDI, IMDi og asylmottakene en svært viktig faktor for å sikre effektivt arbeid.
- Det må sikres tydelige samarbeidsrutiner mellom instansene, hvor saksbehandlere og kontaktpersoner er tilgjengelige og svarer raskt på spørsmål fra hverandre.
- Det bør settes tentative frister for gjennomføring av milepælene i fasen, blant annet for gjennomføring av bosettingssamtale.

Fase 3 – Fra forespørsel om bosetting til utsøking

Etter at bosettingssamtalen er gjennomført sender mottakene beskjed til IMDi om dette, og IMDi kan starte arbeidet med forespørsler til kommuner. IMDis regionkontorer sender vanligvis ut forespørsler til kommuner *etter* at bosettingssamtalen er gjennomført og forespør i all hovedsak én kommune av gangen.

Statistikken illustrerer at det i mange tilfeller tar flere måneder fra bosettingssamtalen er gjennomført og til personen er utsøkt til en kommune. Det kommer tydelig frem at enkelte grupper bosettingsklare blir sittende lengre i mottak enn andre. Dette gjelder spesielt flyktninger med store helseplager hvor det vil kreves mye ekstra ressurser i kommunen, enkelte nasjonalitetsgrupper, og enslige med stor familie i hjemlandet hvor det ventes familieinnvandring. Fra IMDis side meldes det at kommuner forhandler om bosettinger, og at flere er unødvendig skeptiske til å ta imot personer som er potensielt ressurskrevende. Kommunene opplever på sin side at de i liten grad forhandler med IMDi, og at de ikke har mulighet til å bosette alle de blir forespurt om på grunn av bolig-mangel og manglende kapasitet i det kommunale apparatet. Så lenge det ikke foreligger god nasjonal statistikk over milepælene i denne fasen er det vanskelig å si hvor stor del av tidsbruken som er konsekvens av at kommuner sier nei. Vi ser tydelig at avvikelser fra eller mangel på bestemte rutiner for IMDis og kommunenes arbeid er med på å forlenge prosessen. Dette er blant annet tilknyttet oppfølging og aktivt arbeid med bosettingssaker. Tidsbruken ser ut til å forlenges ytterligere av utdaterte og lite formåls-tjenlige IKT-systemer

Anbefalinger

- IMDi ha rutiner som sikrer et effektivt arbeid med forespørsler. Dette omfatter tett samarbeid i den regionale bosettingsgruppen, god kjennskap til kommunene, tett og god dialog med kommunene, og god oppfølging av enkeltsaker.

- Kommunene må opparbeide gode samarbeidsrutiner mellom enhetene som involveres i bosettingsarbeidet for å sikre at det kan gi et raskt svar på IMDis forespørsel.
- Det er viktig å beholde det frivillige aspektet i bosettingsmodellen. Imidlertid skal frivilligheten kobles til *antall* bosettinger, og ikke til *hvem* kommunen skal bosette. Det bør generelt sett ikke være rom for «forhandlinger» om bosetting av enkeltpersoner. En bør skille mellom det generelle bosettingsarbeidet og bosetting av ressurskrevende personer og enslige mindreårige. Ved bosetting av *personer med særskilte behov* vil det være nødvendig med tettere dialog med kommunene enn ved generelle bosettinger.

Fase 4 – Fra utsøking til bosetting

I fasen fra det gjøres avtale om bosetting til faktisk flytting finner sted er det mye forarbeid som skal gjøres i kommunen. Egnede boliger skal fremskaffes, skole- og helsetilbud skal forberedes og det må være ledig plass på introduksjonsprogram.

I denne fjerde og siste fasen er den klart største utfordringen kommunenes manglende tilgang på boliger til bosetting. Utfordringene ved boligfremskaffelse ser i stor grad ut til å handle om få ledige boliger, både i det kommunale boligmarkedet og i det private leiemarkedet, lav gjennomstrømming i de kommunale boligene, konkurranse om private leieboliger og høye husleiepriser i det private markedet. Det er i mange tilfeller et godt samarbeid mellom involverte enheter i kommunen i bosettingsarbeidet, og ofte er det faste møtepunkter for samarbeid. Imidlertid ser det ut til at færre kommuner arbeider etter konkrete rutiner for boligfremskaffelse. Kommunene opplever særlig utfordringer tilknyttet å sikre rask bosetting av personer med særskilte behov og familier med mange barn.

Anbefalinger

- En god kartlegging i mottak er viktig slik at kommunen kan gi et så godt tilbud som mulig ved bosetting, og det er viktig at kommunenes informasjonsbehov sammenfaller med kartleggingsarbeidet i asylmottak.
- Kommuner bør opparbeide tydelige samarbeidsrutiner mellom enhetene som involveres i bosettingsarbeidet – inkludert arbeidet med å fremskaffe boliger - for å sikre at det bosettingsforberedende arbeidet etter utsøking kan skje raskt og effektivt, uten at kvaliteten forringes.
- Det må både på statlig og kommunalt nivå satses mer på tilskuddsordninger til boligfremskaffelse.
- Deler av prosessen i denne fasen *må* ta så lang tid som det tar i dag for å sikre at rask bosetting også innebærer god bosetting. Et stort press på kommunene om rask bosetting kan føre til at det velges midlertidige løsninger, eksempelvis bosetting i bofellesskap eller i boliger som ikke vil være aktuelle/egnede løsninger på sikt.