

FoU-rapport nr. 3/2014

Underskudd i bosettingen av flyktninger

En analyse av saksfremlegg og kommunale vedtak
i Region Sør

Forfattere:

Eugene Guribye

Winfried Ellingsen

Knut Hidle

Tittel Underskudd i bosettingen av flyktninger
En analyse av saksfremlegg og kommunale
vedtak i Region Sør

Forfattere Eugene Guribye
Winfried Ellingsen
Knut Hidle

Rapport FoU-rapport nr. 3/2014

ISBN-nummer Trykk

ISSN-nummer 1892-0497

Trykkeri Kai Hansen, 4626 Kristiansand

Bestillingsinformasjon

Utgiver
Agderforskning
Gimlemoen 19
N-4630 Kristiansand

Telefon 48 01 05 20
Telefaks 38 14 22 01
E-post post@agderforskning.no

Hjemmeside <http://www.agderforskning.no>

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra IMDi Sør av Agderforskning. Seniorforsker Eugene Guribye har vært prosjektleder, og seniorforskere Winfried Ellingsen og Knut Hidle har vært prosjektmedarbeidere. Prosjektet inngår i Agderforskning og Avdeling for Velferdsforskning satsing på forskning og utviklingsarbeid på integreringsfeltet. Prosjektet har egenverdi som en regional undersøkelse, men kan også betraktes som en pilotundersøkelse som kan danne grunn for en større nasjonal undersøkelse.

Vi retter en stor takk til IMDi Sør for tilrettelegging av datamateriale i undersøkelsen.

Kristiansand 21. august 2014

Eugene Guribye

Agderforskning

Innholdsfortegnelse

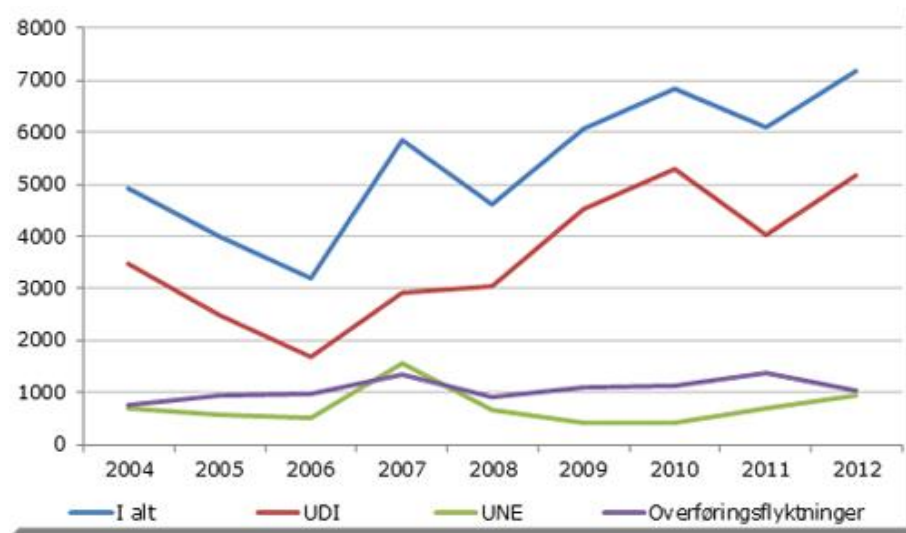
FORORD.....	I
INNHOLDSFORTEGNELSE.....	III
1 INNLEDNING.....	2
1.1 Om prosjektet.....	6
1.2 Metodisk tilnærming.....	7
2 SITUASJONEN I REGION SØR.....	9
3 DOKUMENTANALYSEN	10
3.1 Vanskelig å peke på «best case» karakteristikk.....	11
3.2 Forskjeller mellom by og bygd.....	12
3.3 Langtidsvedtak ønskelig men lite fleksible.....	12
3.4 Familiegjenforeninger inkluderes i vedtak	13
3.5 Asylmottak vs bosetting.....	14
3.6 Mangel på boliger og mangel på boligplan.....	15
3.7 Kapasitet i administrasjonen	17
3.8 Integreringstilskuddet som incentiv	19
3.9 Dugnad eller permanent oppgave?.....	23
4 FORHOLDET MELLOM ADMINISTRASJONENS INNSTILLINGER OG POLITISKE VEDTAK	26
4.1 Politisk sammensetting og bosettingsvedtak	26
4.2 Makten ligger stort sett i administrasjonen	27
4.3 Når politikerne overprøver administrasjonen	28
5 SAMMENDRAG OG KONKLUSJON	40
LITTERATURLISTE	44
FOU INFORMASJON.....	47

Agderforskning

1 Innledning

Aldri før har så mange flyktninger som har fått godkjent opphold i Norge, ventet i mottak på bosetting i en kommune (IMDi, 2012). Dette er et resultat av økningen i flyktninger de seneste årene som kommer til landet og får godkjent opphold, samt av at et flertall av kommuner ikke ønsker å motta antallet som IMDi anmoder om. Likevel har kommunene i Norge aldri før bostatt så mange flyktninger som nå, noe som tyder på en diskrepans mellom statens inntak og kommunenes egenopplevelse av kapasitet til å bosette.

Figur 1: Personer som har fått beskyttelse i perioden 2004-2012.



Kilde: UDi

I 2006 ble Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) opprettet, og fagfeltet integrering ble overført fra UDi til det nye direktoratet. Dette omfattet et ansvar for iverksettelse av statens politikk for bosetting, og oppfølging av introduksjonsloven og rett og plikt til norskopplæring (Stortingsproposisjon nr. 1 2005-2006). Dagens bosettingsmodell ble basert på anbefalingene i Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001). Arbeidet har vært preget av store utfordringer, blant annet fordi kommunene har pekt på at forhold som mangel på boliger, ressursmangel i tjenesteapparatet, et presset sosialbudsjett, og den generelle integreringskapasiteten i kommunen setter sine begrensninger på antallet som bosesettes (Stortingsmelding nr. 17 2000-2001; Steen, 2008; Friberg og Lund, 2006).

Dagens ordning kan inndeles i tre faser:

Fase 1: På nasjonalt nivå bestemmer Stortinget, via statsbudsjettet, de overordnede rammene for bosetting av flyktninger. Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger som ledes av IMDi avgjør, på bakgrunn av statsbudsjettet og utviklede prognoser, det totale bosettingsbehovet og fordelingen fylkesvis.

Fase 2: På regionalt nivå avgjør IMDis regionskontorer i samarbeid med KS hvilke kommuner som skal anmodes om å bosette flyktninger, og hvor mange den enkelte kommune skal anmodes om. Her vil folketall, arbeidsmarked, kompetanse på bosettings- og integreringsarbeid og kvaliteten på arbeidet være viktige faktorer.

Fase 3: På kommunalt nivå fatter kommunene på bakgrunn av anmodningen fra IMDi vedtak om å bosette flyktninger samt hvor mange vedtaket skal gjelde. Gjennom vedtaket forplikter kommunene seg blant annet til å fremstikke boliger, til å gi tilbud om kvalifisering i henhold til introduksjonsloven, og til å tilby likeverdige offentlige tjenester til de nye bosatte. Dermed kan man si at en anmodning om bosetting er en anmodning om integrering.

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. Dette prinsippet ligger også til grunn for avtalen mellom KS og staten om bosetting av flyktninger fra november 2004 hvor partene gir uttrykk for i felleskap å arbeide for en *rask, god og stabil* bosetting av flyktninger.

I St. meld. Nr. 17 (2000-2001) definerte man de overordnede målene for arbeid med bosetting av flyktninger som *rask* og *god* bosetting av flyktninger. **Rask** bosetting innebærer at alle flyktninger skal bosettes innen 6 måneder etter innvilget oppholdstillatelse. For enslige mindreårige er fristen 3 måneder. I kriteriene for **god** bosetting er det lagt vekt på bosetting i nærheten av familie, venner og nasjonalitetsgrupper, samt muligheter for utdanning og kvalifisering til arbeidslivet. I tillegg skal god bosetting medvirke til at den enkelte flyktning blir selvhjulpen så raskt som mulig. Endelig forutsettes det at god bosetting skal medvirke til stabilitet og redusere omfanget av sekundærflytting. I St. prp. nr. 1 (2008-2009) ble imidlertid hensynet til flyktingenes egne ønsker vesentlig tonet ned, men rask bosetting av flyktninger i områder med mulighet for kvalifisering, utdanning og arbeid tillegges vekt.

Kravene om rask bosetting har imidlertid vist seg vanskelig å oppnå i praksis. En gjennomgang fra Riksrevisjonen (2010) konkluderer med at på bakgrunn av at flere resultatkrav over tid har vist seg vanskelige å nå, og at måloppnåelse er avhengig av mange aktører, kan det reises spørsmål om i hvilken grad resultatkravene til IMDi er realistiske. Gjennomgangen viser også at IMDi i stor grad har tatt i bruk de virkemidlene de har til rådighet i arbeidet med bosetting. De store utfordringene på området har også medført at oppfølging av bosettingsmålene har vært prioritert i IMDis virksomhetsstyring på bekostning av andre oppgaver. Analyser av diskusjonene av forvaltningspraksisen viser en generell dreining til en mer pragmatisk tilnærming der fokuset primært er på rask bosetting (Hidle og Vangstad, 2008).

Her foreligger det en potensiell interessekonflikt mellom aktører som har ulike forutsetninger i bosettingsarbeidet. Der staten primært later til å vektlegge rask bosetting (selv om det også er stort fokus på kvalifiseringsmuligheter i kommunene (ibid)), står kommunene, som skal «leve med» flyktningene i en annen posisjon hvor både rask, men også god bosetting spiller en avgjørende rolle. For kommunenes del er det viktig at ikke bosettingsprosessen skaper systematiske problemer i kommunen i et langsiktig perspektiv. Det statlige integreringstilskuddet som følger med hver bosatte flyktning gis i en periode på 5 år, men for eksempel i kommuner med et presset arbeidsmarked er det en viss risiko for at flyktninger ikke klarer å tjene til livets opphold etter de 5 årene har gått, men i stedet bidrar til press på sosialbudsjettet i kommunen. Samtidig er ikke integreringstilskuddene til kommunen øremerket, slik at man risikerer at tilskuddet brukes til å spe på trange kommunebudsjetter på et mer generelt nivå, snarere enn å gå til spesifikke, strategiske integreringstiltak i kommunen. Det faktum at IMDi har måttet fokusere mye av virksomheten sin på bosettingsarbeid, medfører også et visst tap i kompetansetilfang i kommunene når det gjelder langsiktig integreringsarbeid.

På bakgrunn av at målsettingene om rask bosetting ikke har blitt innfridd de siste årene, har det blitt gjort endringer i bosettingsordningen for flyktninger. Blant annet har Fylkesmannen under visse forutsetninger fått anledning til å fastsette antallet som skal bosettes i den enkelte kommune. I juli 2014 ble det gjort kjent at den nye Barne-, likestillings- og inkluderingsministeren signaliserte ønsker om å overføre bosettingsansvaret for flyktninger fra IMDi til Fylkesmannen. I første omgang gjelder dette i en prøveordning i Hordaland og Østfold. Dette gir muligheter for Staten til å overprøve lokalpolitikernes egne prioriteringer i forbindelse med fastsetting av bosettingsantall.

Allerede i 2000 ble det påpekt at dagens frivillighetsmodell ikke tilfredsstiller behovet for et økende bosettingsbehov. En bosettingsordning basert på lovregulering slik som i Danmark var anbefalt som den eneste bærekraftige løsningen (Statskonsult 2000). I Danmark er det staten som bestemmer antallet flyktninger hver kommune skal bosette, og tildelingen skjer på to måneders varsel. Målsettingen er at det skal være en like stor andel innvandrere i alle kommunene. Dermed tildeler man for eksempel ikke flyktninger til kommuner med høy innvandrerbefolkning. Hvis ikke kommunen finner en bolig i løpet av tre måneder, kan Udlændingestyrelsen gå inn og erverve en eiendom på vegne av kommunen på sistnevntes regning. Imidlertid er erfaringen at etter at boplikten på 3 år er over, er det relativt omfattende sekundærflyttinger til storbyer. I Sverige er modellen at asylsøkerne i utgangspunktet selv kan velge kommune og for eksempel flytte inn hos bekjente i asylsøkerperioden. De har dermed rett til bosetting i denne kommunen hvis de får innvilget oppholdstillatelse. Dette har ført til et visst press i enkelte kommuner. For de øvrige følger man samme modell som i Norge, der flyktningene bosettes etter avtale mellom stat og kommune. I Meld. St. 6 (2012-2013) settes det fokus på at den norske regjeringen vil se på mulighetene for at flyktningene selv kan finne bolig og arbeid og likevel ha rett til introduksjonsprogram. Dette har de ikke pr i dag.

Norske kommuner må regne med å ta imot flere flyktninger i årene fremover. I løpet av våren 2013 mottok 378 kommuner brev fra IMDi der de ble anmodet om å bosette 28 000 flyktninger i perioden 2014–2016. Det er nå over 5000 flyktninger med lovlig opphold i Norge som venter i statlige mottak på å få komme til en kommune. Over 700 av disse er barn. På landsbasis sier 132 kommuner ja til hele anmodningen, 199 kommuner tar imot færre enn anmodet, 41 kommuner sier nei, mens 56 kommuner er uten vedtak. Situasjonen i Region Sør er ganske lik den nasjonale. IMDi har pr tall fra august 2014 anmodet kommunene i regionen om å bosette 1490 flyktninger. Kommunene har fattet vedtak om å bosette 1063¹.

Lang ventetid i mottak har konsekvenser både på individ- og systemnivå. På systemnivå medfører dette kumulative kostnader for opphold i mottak, forsinket integrering som kan redusere legitimiteten i statsforvaltningen. På individnivå så kan lang ventetid forsterke eller i verste fall skape psykologiske lidelser, og redusere motivasjon. Konsekvenser av lang ventetid vil etter tur manifestere seg i kommunene som møter forsterkede utfordringer tilknyttet integreringsarbeidet (Silove, Steel & Watters, 2000; Lauritsen & Berg,

¹ Dette er dynamiske tall som er i stadig endring.

1999). Derfor er det av høy viktighet å oppnå en bedre forståelse av hvilke prosesser som ligger til grunn for bosettingsvedtakene.

1.1 Om prosjektet

Flyktninger som får lovlig opphold i Norge må bosettes i en kommune. Praktiseringen av den frivillige bosettingsmodellen gjør at IMDi ikke klarer å bosette i takt med antall flyktninger som får oppholdstillatelse. Med utgangspunkt i denne situasjonsbeskrivelsen ønsker IMDi Sør som oppdragsgiver å vite hvilke faktorer som er avgjørende for kommunene når de fatter det kommunale vedtaket om bosetting i kommunestyret. Det er heller ikke så mye dokumentasjon som foreligger om prosessen med utarbeidelse av saksframleggene. Det kan derfor være viktig å rette søkelyset mot den kommunale prosessen i behandlingen av anmodninger om bosetting.

Det er tre faktiske tall og beslutninger å forholde seg til:

1. IMDi sin anmodning til kommunene basert på en regional fordelingsnøkkel og kommunale variabler.
2. Rådmannens innstilling til politisk behandling basert på administrasjonens vurderinger (saksfremlegg).
3. Det endelige vedtaket som fattes politisk i kommune-/ bystyret, ofte basert på behandling i andre styret, utvalg og komiteer.

I sitt oppdrag skisserte IMDi Sør tre hovedhypoteser:

1. IMDi sin anmodning er overdimensjonert i forhold til den kommunale kapasiteten. (Bolig, personell, økonomi)
2. Administrasjonen i kommuner er restriktive; de anbefaler et lavere inntak enn det som IMDi anmoder. Denne anbefalingen kan være basert på en rekke faktorer.
3. Politikere er restriktive; de vedtar et lavere inntak enn det som IMDi anmoder. Dette vedtaket kan være basert på en rekke faktorer.

Formålet med denne studien er å finne forhold i prosessen fra IMDi sin anmodning til det endelige vedtaket som kan bidra til å forklare hvorfor mange kommuner velger å bosette færre enn anmodningen. Hovedproblemstillingen er slik:

Hva forklarer forskjellen mellom IMDis anmodning og kommunestyrets vedtak?

Følgende spørsmål er viktige å avklare i analysen:

- Hvordan argumenterer administrasjonen for det årlige bosettingstallet, enten det er i tråd med anmodningen eller innebærer færre bosatte?
- Hvilke elementer, faktorer fremheves i saksdokumentene?
- Hvor godt utarbeidet er saksfremleggene?
- Er det administrasjonen eller politikere eller begge som er restriktive?

1.2 Metodisk tilnærming

Vårt metodiske opplegg innebærer en triangulering av dokumentanalyse og intervjuer/samtaler, med vekt på det første. Det er IMDi Sør som er oppdragsgiver og vi har derfor begrenset studien til Aust- og Vest-Agder samt Telemark fylke. Begrensninger ligger også i prosjektets størrelse, og vi valgte derfor i samråd med oppdragsgiver å fokusere på dokumentanalysen, gjennomføre et begrenset antall telefonintervjuer og analysere enkelte spesielt interessante case mer inngående. På mange måter er dette en pilotstudie, gjennomført på systematisk vis i en bosettingsregion, som kan ekstensiveres på nasjonalt nivå, og intensiveres fordi det genereres nye forståelser.

Det er 4 typer dokumenter som inngår i analysen. For det første er det IMDi sin anmodning basert på nasjonalt utvalgs beregningsnøkkel samt anmodningsteksten. For det andre er det rådmannens innstilling og spesielt saksfremlegget som kan være utarbeidet av andre deler av det kommunale tjenesteapparatet. Dette kan for eksempel også inkludere interne evalueringer av integreringsarbeidet i kommunen, flyktningeplaner, boligplaner m.m. For det tredje har vi analysert ulike kommunale møteprotokoller fra kommune- og bystyre, Formannskap, ulike komiteer osv. Herunder ligger også det endelige vedtaket. IMDi Sør skaffet til veie saksdokumenter for mange av kommunene i regionen, men det har også vært nødvendig å systematisk gå gjennom møteprotokoller fra kommunestyremøter i 2013/2014 for kommuner der det enten manglet dokumenter, eller de foreliggende dokumentene var mangelfulle.

Totalt har vi sett gjennom saksfremlegg og politiske vedtak i 47 kommuner i Region Sør (av 48 kommuner). Det er i denne regionen kun én kommune, Kviteseid, som per august 2014 ikke har behandlet IMDis anmodning i kommunestyret, og som vi derfor mangler informasjon om. Når vi ser på omfanget og kvaliteten av saksfremlegg er det store forskjeller i henhold til hvem som utfører og hvilke sektorer som gjengis med uttalelser. I enkelte kommuner henviser man kun til tidligere langtidsvedtak. I den grad det har

vært mulig, har vi også analysert mange av disse. Den siste typen av dokumenter vi har analysert har vært relevante lov- og avtaleverk som for eksempel avtalen mellom KS og staten om bosetting av flyktninger, brev til kommunene fra sentrale myndigheter og relevante Stortingsmeldinger og andre offentlige dokumenter.

I tilfeller der vi har funnet spesielt interessante forhold i dokumentanalysen, har vi også gjennomført intervjuer/ samtaler med administrasjonen (dvs. flyktningkonsulenter eller ansvarlig for bosetting i kommunen) og politikere i enkelte kommuner. Samtidig har vi gjennom prosjektet hatt samtaler med ansatte i IMDi Sør om deres erfaringer og inntrykk fra samarbeid med kommunene om bosetting i regionen.

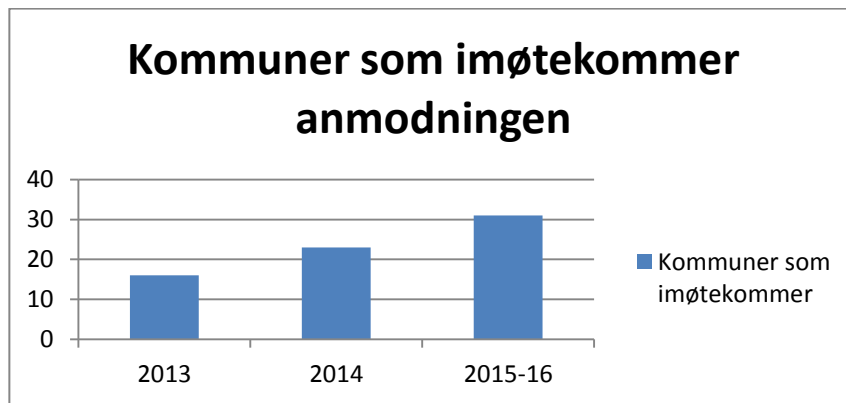
I tillegg har vi systematisk gått gjennom tilgjengelige video- og bildeopptak av kommune/bystyrebehandlinger i enkelte kommuner (se kapittel 4.3) der vi ønsket å se nærmere på den politiske behandlingsprosessen. I noen kommuner ligger slike opptak tilgjengelige for offentligheten på kommunens nettsider. I den sammenheng har vi også tilstrebet en større forståelse av konteksten gjennom for eksempel å undersøke politisk sammensetting i kommunen, medieoppdrag, kommunens økonomiske situasjon og nasjonale politiske føringer.

Dokumentene har innledningsvis blitt analysert ved hjelp av en matrise der vi systematisk har kartlagt ulike kategorier av argumentasjoner og vurderinger og analysert hvordan disse går igjen på tvers av enkeltkommunene. Der det har vært nødvendig, har dette blitt supplert med informasjonen fra intervjuene med administrasjonen. Vi har også valgt å gjøre et par casestudier med basis i analyser av kommunestyremøtene og kontekst. Her har fokus vært på forholdet mellom administrasjonens saksfremlegg og politiske vedtak i kommunene.

2 Situasjonen i Region Sør

Hovedutfordringen med anmodningsprosessen er selvsagt at flertallet av kommunene på både landsbasis og i Region Sør ikke imøtekommer anmodningen. I 2013 var det bare 7 av de 44 anmodede kommunene i Region Sør som imøtekom anmodningen. Elleve kommuner imøtekom imidlertid anmodningen i 2014 og 15 kommuner for perioden 2015-16. Tendensen er dermed likevel positiv (figur 1)².

Figur 1. Kommuner i Region Sør som imøtekommer IMDIs anmodning om bosetting av flyktninger 2013-2016, i prosent (44 kommuner anmodet 2013; 48 kommuner anmodet fra 2014).



Kilde: IMDi Sør

Men selv om det er en positiv tendens i forhold til hvor stor andel av kommunene som imøtekommer anmodningene, er det en **utfordring at det faktisk bosettes færre i regionen enn det fattes vedtak om** (tabell 1). I 2012/13 var Kvinesdal den eneste kommune i Agder og Telemark som faktisk bosatte det antallet flyktninger staten ba om.

Tabell 1: Anmodninger, vedtak og faktisk bosetting i Region Sør, 2013

Fylke	Anmodning	Vedtak	Bosatte
Vest-Agder	525	370	349
Telemark	455	347	325
Aust-Agder	345	193	188

² Som en følge av IMDIs omfattende anmodnings- og motivasjonsarbeid ovenfor kommunene, er disse tallene i stadig endring.

Kilde: IMDi

3 Dokumentanalysen

I følge forvaltningsloven skal kommuner utarbeide et saksfremlegg utarbeidet av administrasjonen til diskusjonen og vedtaket i kommunestyret. Bosettingsvedtaket omgjøres normalt ikke og kan ikke påklages, men samtidig er det heller ikke juridisk bindende. I de fleste tilfeller kan saksdokumentene som er utarbeidet i kommunene karakteriseres som gode, ofte grundige og omfattende, og de viser god oversikt over ressursbehov og kapasitet i kommunen. I de beste tilfellene inneholder saksfremleggene henvisninger til dagens bosettingssituasjon og den såkalte «solidaritetsmodellen» der det forventes at samtlige kommuner må bidra til å løse den landsomfattende utfordringen. Videre vises det til internasjonale forpliktelser forankret i Flyktningkonvensjonen, Europeisk menneskerettskonvensjonen, FNs barnekonvensjon osv. Dertil følger en analyse av kapasitet og ressursbehov internt i kommunen i forhold til boligsituasjon, sosialbudsjett, helse, skoleverk, voksenopplæring, transport og så videre. Det vises også gjerne til føringer i relevante kommunale plandokumenter som Kommuneplan, Boligplan og Flyktningplan der dette foreligger. Det kan også følge ved en langsiktig analyse av de økonomiske konsekvensene i form av blant annet tap av det statlige integreringstilskuddet ved å eventuelt begrense bosettingen.

Vi har imidlertid funnet få eksempler på at administrasjonen analyserer/utredet faktisk bruk av det 5-årige integreringstilskuddet sett opp mot utarbeidede plandokumenter for integrering og integreringsresultater over tid. Saksfremleggene varierer også relativt sterkt i forhold til hvor mange av de ovenfor nevnte faktorene som er utredet i saksfremlegget. I noen tilfeller kan saksfremleggene karakteriseres som mindre omfangsrike og grundige. For eksempel viser man i Åmli kun til bemanningssituasjonen i NAV knyttet til en sykemelding som bakgrunn for at kommunen ønsket å oppheve tidligere vedtak om bosetting av flyktninger. Men samtidig ble det også bestilt en evalueringsrapport for integreringsarbeidet i kommunen som dannet utgangspunktet for at kommunen et halvt år senere vedtok å imøtekomme IMDi's anmodning om å motta 30 flyktninger i den neste tre års perioden. Etter vår mening kunne det her for eksempel utarbeides utkast til en mal som gir de ulike kommunene anledning til å systematisere utredningsarbeidet etter samme standard, selv om hver enkelte kommune naturligvis må ta hensyn til egne særtrekk.

Det gir videre grunn til bekymring at man i enkelte kommuner, som Åmli og Arendal har stanset all bosetting av flyktninger i en periode på opptil et halvt

år inntil evalueringsrapport for integreringsarbeidet foreligger. Her mener vi at kommunen har foregrepet resultatene av evalueringen. I begge de nevnte tilfellene endte man også etter hvert med å imøtekomme IMDis anmodning, men ikke uten at man i mellomtiden hadde vært med på å forsinke bosettingsprosessen betydelig.

Vi merker oss også at dokumentene som IMDi får tilsendt fra kommunen i sitt svar på anmodningsbrevet fra IMDi, i varierende grad inneholder selve saksfremlegget som gjør IMDi i stand til å selv vurdere argumentasjonen i den enkelte kommunen, og systematisk analysere argumentasjonsmønstre på tvers av kommunene i sin region. I mange tilfeller får IMDi kun opplysninger om utfallet av selve vedtaket, ofte med henvisning til et tidligere langtidsvedtak. Dermed kan det, slik vår erfaring tilsier, bli et krevende arbeid å samle inn den nødvendige dokumentasjonen. Også her burde det dermed vurderes å utarbeide en felles standard.

3.1 Vanskelig å peke på «best case» karakteristikk

Er det trekk ved kommuner som følger IMDis anmodning som skiller dem fra kommuner som ikke imøtekommer anmodningen? Kommunene som når rapporten skrives har vedtatt å imøtekomme IMDis anmodning inkluderer Notodden, Drangedal, Sauherad, Fyresdal, Grimstad, Iveland, Valle, Mandal, Kvinesdal, Kristiansand og etter hvert også Arendal. Som vi utreder nedenfor, er det en overvekt av rurale kommuner som imøtekommer anmodningen. Men vi har ikke grunnlag for å si noe om langtidstendenser i statistikken.

Med visse unntak vurderer vi det slik at saksfremleggene i de imøtekommende kommunene er grundige og omfattende. Men mange av saksfremleggene i andre kommuner som *ikke* imøtekommer anmodningen fremstår også som like grundige og omfattende. Det er altså i praksis lite som skiller mellom de to kategoriene av kommuner sett på bakgrunn av saksfremleggene. Det er for eksempel hverken slik at de imøtekommende kommunene oftere har boligplan, Flyktningeplan, bedre erfaringer med integreringsarbeidet, eller større kapasitet i tjenesteapparatet enn andre kommuner. Der man i enkelte av de imøtekommende kommunene trekker frem gode resultater, fokuseres det på boligmangel og lite kapasitet i andre av dem. Enkelte av saksfremleggene har en slik karakter at konklusjonen like gjerne kunne vært den motsatte. I enkelte av kommunene konkluderer man også i saksfremleggene med at man *ikke* bør bosette så mange flyktinger som IMDi anmoder om, men bystyret overprøver administrasjonen. Konklusjonen er dermed at **det er lite**

ved selve saksfremleggene som kan forklare forskjellen mellom bosettingsvedtakene. Snarere fremstår vedtakene samlet sett som noe «tilfeldig».

3.2 Forskjeller mellom by og bygd

I 2013 var Grimstad den eneste byen som imøtekom anmodningen. I år har også Kristiansand og (etter en lang prosess) Arendal (se egen case) fulgt Grimstad i å imøtekomme anmodningen. Tendensen er dermed at **blant kommunene som imøtekommer anmodningene er det en overvekt av rurale kommuner** med under 10 % innvandrere (landsgjennomsnitt er ca.15 %). Dette kan ha sammenheng med et behov/ønske for styrking eller opprettholdelse av det demografiske grunnlaget i kommunen, både i form av folketall og arbeidsstyrke. I Hægebostad, som ikke ble anmodet om å bosette flyktninger før i 2014, viser man for eksempel i rådmannens saksfremlegg til kommunens mål om en befolkningsøkning på 2% pr år. Kommunen vedtok å motta 5 flyktninger i 2014, fortrinnsvis familier. Det er ikke overraskende at enkelte småkommuner ønsker å satse på familier med håp om redusert sekundærflytting.

Samlet sett forekommer likevel ikke slike demografiske hensyn spesielt ofte i saksfremleggene i rurale kommuner, selv om man vet at innvandrere ofte opprettholder befolkningsgrunnlaget i Distrikts-Norge (Søholt et al., 2012). En analyse av tilflytningsarbeidet i distriktskommuner viser at det ofte legges til grunn en ensidig satsing på tilbakeflyttere (Grimsrud og Aure, 2012). Dette kan tyde på et utnyttet potensiale i IMDi's anmodningsarbeid ovenfor rurale kommuner, der man i større grad kan gjøre kommunene bevisste på den demografisk sett positive betydningen av bosetting av flyktninger, men også behovet for gode tiltak og langsiktige planer for å redusere sekundærflyttinger.

3.3 Langtidsvedtak ønskelig men lite fleksible

I 2013 anmodet IMDi Sør bosettingskommunene i Agder og Telemark om å fatte langtidsvedtak for årene 2014-16. Hensikten er å skape mer forutsigbarhet for kommunene og for staten. **Nesten alle kommunene har fattet flerårige bosettingsvedtak**, ideelt sett basert på periodevis bosetting; de fleste er 3-årig, noen har lengre varighet. En kommune, Bykle, viser til et kvotevedtak på 15 flyktninger i 2009. Et par mindre kommuner (Hægebostad, Nissedal, Bygland) har ikke langtidsvedtak. I de to førstnevnte, har man de senere årene ikke tatt imot flyktninger.

Langtidsvedtak gir forutsigbarhet for alle aktører, men spesielt for kommunene selv. Langsiktighet fremstilles eksplisitt av kommunene som et positivt verktøy for balansering av kommuneøkonomien og for å opprettholde kompetansen og stillinger i flyktningarbeid. Denne langsiktige tilnærmingen bør også ha betydning for etablering av boligplan, planlegging i forhold til introduksjonsprogrammet og tilrettelegging for utdanning og kvalifisering til arbeidslivet, dvs. for det viktigste området for å oppnå stabil bosetting.

Det er likevel et tankekors med tanke på økningen av personer som venter på bosetting i mottakene at **flerårige vedtak fremstår som lite fleksible for IMDi**. Det er to grunner til dette. For det første tas i de aller fleste tilfeller et flerårig vedtak ikke opp til årlig politisk behandling. Det innebærer lite fleksibilitet i forhold til økningen av personer som venter på bosetting. For det andre bruker en del kommuner tidligere vedtak, 4 kommuner har fattet flerårige vedtak før 2013, som begrunnelse for å bosette færre enn det anmodes om. Kommunen kan dermed henvise til et demokratisk fattet vedtak og satse på prinsippfasthet. Det er en fare for at kommuner som i 2013 har tilsluttet seg «langsiktigheten» vil kunne bruke samme argumentasjon i fremtiden, spesielt når de ønsker å opprettholde et lavere inntak enn anmodet om. IMDi har allerede lagt merke til at kommunene har en tendens til å holde seg på et stabilt vedtakstall uavhengig av ankomsttall og anmodninger. IMDi må i disse tilfeller bruke tilleggsanmodninger, noe som fører til merarbeid, lengre ventetid og nettopp forhindrer langsiktig planlegging for direktoratet.

Løsningen later til å være en årlig saksbehandling av langtidsvedtakene i den enkelte kommune, men dette vil selvsagt på sin måte utfordre selve hensikten med langtidsvedtakene – det å gi forutsigbarhet. Vi finner også flere eksempler på at langtidsvedtak omgjøres eller endres på, opp til så mye som 5 ganger (Arendal kommune). Det kan også tenkes at eventuelle endringer i den politiske sammensettingen i kommune- og bystyrene etter det kommende kommunevalget i 2015 også vil kunne medføre potensielle omgjøringer i tidligere langtidsvedtak. Dette gir grunn til å stille spørsmål ved hvor solide langtidsvedtakene er i praksis.

3.4 Familiegjenforeninger inkluderes i vedtak

Selv om anmodningsbrevet, den statlige reguleringen og avtalen med KS tilsier at familiegjenforening kommer i tillegg til antallet flyktninger som anmodes om, går enkelte kommuner så langt som å eksplisitt gjøre antallet som mottas avhengig av tallet på familiegjenforeninger. Mens fremgangsmåten er kritikkverdig er det likevel en kjensgjerning for mange kommuner at familiegjenforening, som utløser et visst tjenestebehov (introduksjonsprogram-

met, helse mm.) fra kommunen, kommer på toppen av bosetting av flyktninger. Det er derfor naturlig for kommunene å se dette i sammenheng, fordi mange familieinnvandrere har samme utgangspunkt i behovet for integrering som de fleste flyktningene. For små kommuner som tar inn 10 flyktninger i året kan en vekst av selv få familiegjenforeninger være utfordrende. En tredjedel av kommunene har gitt uttrykk for at den mer restriktive holdningen til anmodningen er delvis begrunnet i familiegjenforening. Ser vi på antallet familieinnvandrere så utgjør det 178 personer i 2013 for hele Region Sør (IMDi årsrapport 2013). Det er med andre ord ikke særlig mange, men samtidig er det tallet i inngangen til året en ukjent størrelse for kommunene.

«I forbindelse med bosetting, og med familiegjenforening ekskludert i antallet, blir det svært vanskelig å forholde seg til et bestemt antall innenfor et år... At flere flyktninger får familien sin til landet vil være positivt for integreringen og kan bidra til befolkningsvekst, men kan også innebære utfordringer med boliger og kapasitet i kommunen.» Saksfremlegg Marnardal kommune

Vi tolker det slik at **kommunene inntar en føre-var holdning, og heller tar inn færre flyktninger for å bøte på eventuelle familieinnvandrere.** Familiegjenforening kan også føre til mindre inntekter for kommunen slik en flyktningkoordinator i en av kommunene forklarer:

«Familiegjenforening, som gjerne bare er en standardsetning («..kommer i tillegg»), har konsekvenser for kommunen. Enslige som bor i bofelleskap søker om familiegjenforening. Kommunen må stille med bolig, får flere utgifter og færre inntekter fordi flyktningen er da ikke lengre enslig mindreårig.»

3.5 Asylmottak vs bosetting

Et aspekt som gjerne blir glemt i bosettingssammenheng er etablering av asylmottak. Dette er tiltak som ligger under UDI og gjennomføres ofte av private aktører. Kommuner har liten reell mulighet å hindre en etablering. Det er hovedsakelig desentraliserte mottak som kan skape vansker for kommunen bl.a. ved å skaffe tilstrekkelig med boliger. På Notodden var situasjonen i følge saksfremlegget slik:

«Rådmannen anser det som en fordel at kommunestyret vurderer mottak av flyktninger samtidig med at det uttrykkes en holdning til asyl- og transittmottak... Selskapet Hero AS har informert kommunen om sitt anbud på etablering av desentralisert asylmottak i kommunen. De vil etablere 150 plasser, med opsjon på ytterligere 30 + 30 plasser, dvs. til sammen opptil 210 plasser. Disse vil være fordelt på en rekke boliger spredt i Notodden... Et desentralisert asylmottak vil kreve en styrkning av kommunale tjenester på en rekke områder. Rådmannen er skeptisk til om de statlige tilskuddene vil dekke de økte kostnadene. Etableringen av opptil 210 plasser i boliger vil påvirke bo-

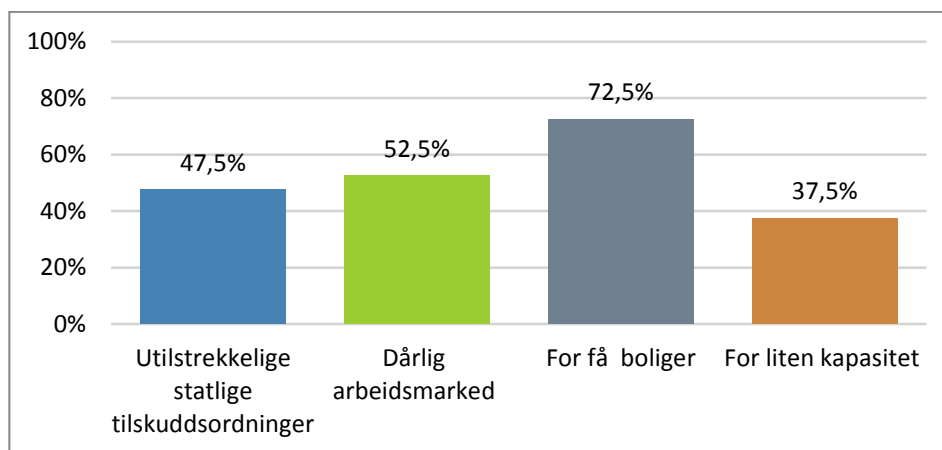
ligmarkedet i Notodden. Det vil trolig i en overgangsfase bli vanskelig for kommunen å finne boliger for varig bosetting av flyktninger... For rådmannen er det viktigste ankepunktet mot etableringen av et asylmottak i Notodden at det vil kunne påvirke negativt det gode arbeidet som gjøres med å integrere flyktninger som skal bosettes varig i kommunen. Både boligtilgang, ressursinnsats i voksenopplæring, skoler og barnehager og integreringsarbeidet lokalsamfunnene vil måtte håndtere et mye høyere samlet antall flyktninger og asylsøkere enn i dag. Rådmannen er bekymret for kommunens evne til å takle dette... Dersom det skulle bli etablert et asylmottak i Notodden vil imidlertid både bosetting og integrering av flyktninger bli vanskeliggjort, og rådmannen vil i så fall ikke anbefale at kommunen også tar på seg jobben med å bosette flyktninger.»

Her stod man altså sett fra administrasjonens ståsted ovenfor et enten eller. Nå er denne situasjonen ikke enestående og etablering av asylmottak vil påvirke tjenesteyting i kommunene det gjelder. I både Drangedal og Notodden vedtok man å takke nei til etableringen av asylmottak samtidig som at man til gjengjeld imøtekom IMDi's anmodning om bosetting.

3.6 Mangel på boliger og mangel på boligplan

IMDi Sør har gjennomført en intern spørreundersøkelse blant samtlige kommuner i regionen som bosetter flyktninger (svarprosenten var på 100%). På spørsmål om hvilke faktorer som fra den enkelte kommunens ståsted var den viktigste årsaken til at mange kommuner i regionen vedtar å bosette færre enn IMDi ber dem om, svarer 72,5% at årsaken er for få hensiktsmessige/passende boliger (figur 2).

Figur 2. Hva er etter ditt ståsted de tre viktigste årsakene til at kommunene vedtar å bosette færre enn IMDi ber dem om? I prosent. N=44

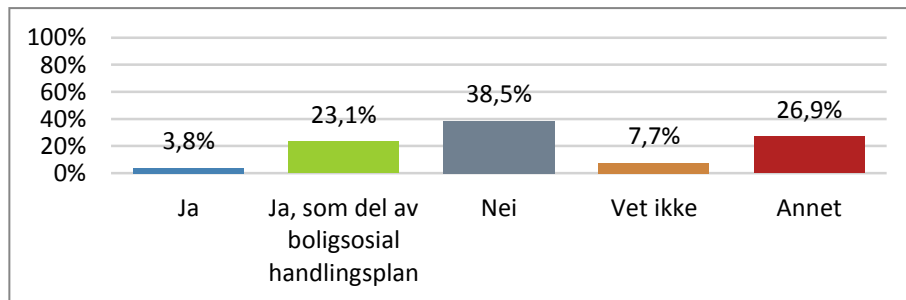


Kilde: IMDi Sør

Ikke uventet viser vår analyse av saksfremleggene på tilsvarende måte at boligmangel angis som begrunnelse for reduksjon i forhold til anmodningen i svært mange kommuner. Tidligere kommunale spørreundersøkelser har også vist at mangel på boliger fremstår som den viktigste årsaken til at kommuner vegrer seg for å ta imot flyktninger (Perduco, 2009). Forskning tyder på at bolig mangelen i flere kommuner skyldes en fragmentert organisering, usikkerhet rundt ansvarfordeling i boligfremskaffelsen, manglende planlegging som skisserer boligkarriere, manglende gjennomstrømming i kommunale boliger, samt et underforbruk av private boløsninger (Thorshaug et al., 2011). Manglende gjennomstrømming i kommunale boliger kan knyttes opp mot manglende kunnskap om boligkarriere, men også utfordringer mange innvandrere har med å få et økonomisk og sosialt fotfeste i Norge. Uten inntekt fra lønnsarbeid kan mange bli sittende i leieboligen.

Samlet sett peker disse forholdene på at det er et sterkt behov for å utarbeide en boligplan i de enkelte kommunene, kanskje spesielt i større kommuner der boligmarkedet er noe mer uoversiktlig. Imidlertid er inntrykket fra dokumentanalysen at oppfordringen om å etablere en boligplan har tilsynelatende bare blitt delvis fulgt opp av kommunene i Region Sør. IMDi's interne spørreundersøkelse blant kommunene i regionen bekrefter også dette (figur 3).

Figur 3: Har kommunen en plan for å fremskaffe boliger til nyankomne flyktninger? I prosent.



Kilde: IMDi Sør

Husbankens boligtilskudd er et annet viktig virkemiddel for å øke takten i bygging av boliger. Riksrevisjonen (2010) har pekt på at mange kommuner kan ha for liten kunnskap om tilskuddsordninger, og at IMDi i samarbeid med Husbanken bør bistå kommunene med informasjon på dette området. Når IMDi i praksis må prioritere bosettingsarbeid i sin virksomhet, kan det her ligge til grunn visse kapasitetsmessige utfordringer. Vi finner likevel at en del kommuner virker godt orienterte om tilskuddsordningen. I saksfrem-

legget fra Rådmannen i Iveland kommune utgreies det blant annet som følger:

Mange kommuner arbeider nå aktivt for å fremskaffe egnede boliger gjennom å benytte seg av Husbankens tilskuddsordninger. Både IMDI, KS og kommunene ønsker større forutsigbarhet i forholdene rundt selve bolig tilgangen for flyktninger. I flere kommuner har man satsset på en modell hvor flyktingene «leier for å eie». Dette viser seg å være god integreringspolitikk og godt boligsosialt arbeid, og bidrar til at flere flyktinger blir værende i kommunen etter endt fem års periode.

Det virker altså som om **mange kommuner peker på boligsituasjonen når de velger å ikke imøtekomme IMDIs anmodning, samtidig som de i mange tilfeller mangler en langsiktig plan**. Samtidig kan det virke som om mange kommuner nå er bedre orientert om Husbankens tilskuddsordninger enn for noen år siden. Det er også viktig å fremheve at boligsituasjonen ikke må betraktes som den store forklaringsfaktoren her. Det finnes også eksempler på kommuner som viser til en tilfredsstillende boligsituasjon, men hvor man i kommunestyret likevel vedtar å ikke imøtekomme IMDIs anmodning, som for eksempel i Arendal.

Det motsatte kan også være tilfellet, som i Kvinesdal der administrasjonen utfra en samlet vurdering av blant annet tilgang på hensiktsmessige boliger og administrativ kapasitet, kun fant det hensiktsmessige å bosette halvparten av antallet IMDi anmodet om. Likevel gikk man i kommunestyret mot administrasjonens forslag og vedtok å imøtekomme anmodningen. På tilsvarende vis hevdet et kommunestyremedlem i Mandal kommune at: «*Hver eneste gang vi har IMDIs forslag, så har administrasjonen sagt at vi har ikke bolig, vi har ikke råd. Vi har boliger, og vi har råd hvis vi vil.*»

3.7 Kapasitet i administrasjonen

Kommunene i Region Sør opplever også utfordringer i forhold til press på kommunale tjenester. Et flertall av kommunene, også blant de som imøtekommer anmodningen, nevner i saksfremlegget at bosetting av flyktinger utgjør en belastning i forhold til kapasiteten i kommunale tjenester. Det kan være ulike sektorer som er berørt i ulike kommuner: Helsetjenester, voksenopplæring, introduksjonsordningen, grunnskole, barnevern eller NAV. I nesten alle kommuner som opplever press på tjenester skisseres også behov for en ressursøkning for de berørte sektorene ved eventuell imøtekommelse av anmodning. Denne ressursøkningen, som ofte innebærer ansettelse av personell, har åpenbare økonomiske konsekvenser for kommunen.

I mange tilfeller argumenteres det for at økt bosetting vil føre til et økt press på kapasiteten i administrasjonen over tid, samt at det vil gå utover de flyktningene som allerede er bosatt i kommunen. Det er også eksempler på at kommuner i utgangspunktet har kapasitet, men bemanningsutfordringer går utover bosettingsarbeidet. I Åmli kommune leser vi i saksfremlegget at:

Åmli kommune har vedtatt å ta imot 10 flyktninger i året. Våren 2013 tok vi imot en familie på 5 personer. Tidlig på sommeren 2013 ble flyktningekordinator sykmeldt. Arbeidet med mottak av de resterende flyktningene stoppet derfor opp. IMDI ber i brev av 06.09.13 kommunen om å ta imot ytterligere 5 flyktninger i 2013, etter kommunens eget vedtak.

Saken ble behandlet i kommunestyret den 5. november 2013, da det ble fattet vedtak om å opprettholde vedtaket om å imøtekomme anmodningen. Rådmannen ønsket imidlertid å ta saken opp til ny behandling i kommunestyret allerede samme måned. I saksfremlegget ble det lagt vekt på at:

På grunn av bemanningssituasjonen på NAV kontoret er det ikke forsvarlig å ta imot flere flyktninger i 2013 [...] NAV Åmli har en flyktningekordinator tilsatt i 100% stilling som er lokalisert på NAV kontoret. NAV kontoret har ytterligere 1,5 kommunale stillinger og 2 statlige stillinger inkludert leder. Flyktningekordinator ble sykmeldt 01.06.13 og kom tilbake i jobb ca. 01.11.13. I denne perioden ble det ikke ansatt vikar da man visste at fraværet mest sannsynlig ville være kortvarig og det er svært vanskelig å finne kvalifisert personell til denne type jobb av midlertidig art. Vi leide kun inn hjelp til lettere oppgaver som kjøring/henting til legebesøk med mer. NAV kontorets gjenværende personell løste de akutte utfordringene i perioden. Da flyktningekordinator kom tilbake på jobb var det derfor et stort etterslep av oppgaver. Flyktningekordinator er som sagt tilbake i jobb men må ikke utsettes for stress. Resten av NAV kontoret har et høyt sykefravær på grunn av blant annet høyt arbeidspress over lang tid (flere år). Det er derfor ikke mulig å omdisponere personell for å avhjelpe flyktningekordinator i arbeidet med bosetting i 2013.

Kommunestyret valgte denne gangen å følge Rådmannens innstilling og vedtok at gjeldende kommunestyrevedtak om mottak av flyktninger opphører fra dags dato. I dette tilfellet sa altså kommunen fra seg betydelige inntekter i form av integreringstilskudd for 5 flyktninger, lot være å oppfylle sin del av «solidaritetsmodellen» som ligger til grunn for bosettingen av flyktninger i kommunene, og så seg ikke i stand til å hjelpe 5 personer ut av en nødsituasjon i landets asylmottak som en følge av at man ikke så seg i stand til å løse en sykemeldingssak i administrasjonen.

Vi finner det forøvrig interessant at **flere kommuner uttrykker behov for faglig bistand fra IMDi** i forhold til integreringstiltak osv. Kommunene konkluderer med at det dessverre ikke er kapasitet hos IMDi til å bistå dem

på grunn av de store bosettingsoppgavene. I saksfremlegget i «Komite 1» i Lindesnes kommune i august 2013 ble det for eksempel vurdert slik:

Med det presset Imdi har i forhold til å få mennesker med innvilget opphold ut i kommunene, merker vi at de ikke har anledning til å bruke tid på integreringstiltak. Tjenesten kan derfor heller ikke påregne noe støtte fra Imdi i form av faglig bistand, kurstilbud/fagsamlinger, deltakelse i integreringsprosjekter, osv.

Dersom vi ikke lykkes med integrering av de menneskene vi bosetter i kommunen, vil det få store sosiale og økonomiske konsekvenser. Flyktningetjenestens fokus er nå å ta vare på de som vi allerede har bosatt, samt ta imot 20 nye personer og familiegjenforente årlig. Vi vurderer det slik at verken tjenesten eller kommunen har kapasitet til å øke bosettingen utover dette.

Som vi skal se i det følgende, antyder saksfremleggene at kommunene er svært opptatt av god bosetting, slik at samarbeidet med IMDi i forhold til såvel bosettingsarbeid som integreringsarbeid fremstår som viktig.

3.8 Integreringstilskuddet som incentiv

Mye av diskusjonen omkring spørsmålet om bosetting av flyktninger sentrerer seg naturlig nok rundt økonomiske hensyn. På den ene siden medfølger et statlig integreringstilskudd de første 5 årene med hver bosatte flyktning. På den andre siden viser man ofte i saksfremleggene til økonomiske langtidseffekter av å bosette flyktninger. I noen tilfeller brukes dette som et direkte argument for ikke å følge IMDis anmodning. Utsagn som «*vanskelig å integrere*», «*lav sysselsetting blant bosatte flyktninger (etter 5 år)*», «*mangel på arbeid*» og «*mange på sosialhjelp*» er hyppig brukt i saksfremleggene.

Integreringstilskuddet fra staten er et per capita-tilskudd som er beregnet å dekke de gjennomsnittlige utgiftene kommunen har i de 5 første årene ved bosetting av flyktninger. Et rundskriv som følger med tilskuddet sier noe om hva tilskuddet skal dekke. Det nevnes spesielt at tilskuddet skal bidra til at kommunene fører et planmessig og aktivt bosettings- og integreringsarbeid. Tilskuddet har gradvis blitt økt, senest i 2014 da regjeringen besluttet å styrke integreringstilskuddet med 327,8 millioner kroner for å stimulere til økt bosetting.

Tilskuddet beregnes årlig av Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger. Dette kartlegges ved tre undersøkelser, hvorav sosialhjelps- og introduksjonsstønadundersøkelsene er basert på KOSTRA-tall og befolkningsfiler fra UDI og har høy pålitelighet. Den største utgiftsposten, administrasjonsutgifter i forbindelse med

integreringstiltak og administrering av disse, er imidlertid basert på spørreskjemaer til et utvalg av kommunene. Denne undersøkelsen er dermed langt mindre pålitelig, og i sin årsrapport for 2012 (Beregningsutvalget, 2013), finner utvalget grunn til å peke på 10 momenter som er av betydning for vurderingen av materialet. Tilskuddsordningen ble evaluert i 2006 (Telemarksforskning, 2006), der man konkluderte at tilskuddet er et nødvendig, men ikke tilstrekkelig virkemiddel for å nå målene for integreringsarbeidet.

Kommunene har imidlertid ikke krav til å legge frem et særskilt regnskap for bruk av integreringstilskuddet. IMDi Sør på sin side ønsker heller ikke å fremstå ovenfor kommunene som en kontrollør all den tid dette heller ikke er IMDis mandat. Vårt inntrykk er likevel at når IMDi Sør har spurt enkeltkommuner om det foreligger noen oversikt over bruk av tilskuddet, har det vært vanskelig å skaffe til veie. Som en av de administrativt ansatte sa det: «*Det [integreringstilskuddet] går vel bare inn i den store potten.*» I bystyret i Mandal kommune uttrykte et av bystyremedlemmene det slik:

«Hvert år, og i hver eneste kommune følger det alltid en pott med penger med disse flyktingene, og så lenge jeg har sittet i bystyret, det er 6 år, tror jeg hvert år vi har omdisponert en del penger, som følger disse flyktingene, til andre formål. Hvis jeg husker riktig, i fjor var det 3 millioner, det vil si, hvis vi skal tenke penger er vi i pluss, men det menneskelige teller mest.»

Beregningsutvalget (2013) viser også til at utgiftene til bosettings- og integreringsarbeid for personene i målgruppen på de fleste områder ikke er utskilt på egne funksjoner og arter i kommuneregnskapet. Videre er ressursinnsatsen eller bruk av tid på målgruppen i begrenset grad registrert eller regnskapsført i kommunene. I mange kommuner må man bruke skjønn for å avgjøre hvilke utgifter som skal tilskrives arbeidet med integrering og bosetting av flyktinger. Denne delen av Beregningsutvalgets kartlegging er det med andre ord knyttet en viss usikkerhet til simpelthen fordi det ikke er mulig å hente ut god nok informasjon fra kommunerapporteringer.

En mer systematisk oversikt over bruk av integreringstilskuddet etterlyses også i både administrasjonenes interne evalueringer av integreringsarbeidet og av kommunepolitikere. I evalueringsrapporten i Åmli kommune leser vi for eksempel at:

Det har vore svært vanskeleg for den enkelte avdeling å finne ut kor mykje som er brukt til flyktingar det enkelte år i 10 år tilbake. Talla er derfor usikre. Vi ser at for å lette arbeidet med å finne ut kva som er bruka til flyktingearbeidet i framtida, må vi legge om praksisen. Ei mogleg løysing er å bruke prosjektkodar.

I Arendal bystyre kommenterte et bystyremedlem fra Fremskrittspartiet at: «Det er også viktig at kommunen benytter alle de statlige midlene de får til integreringen, og ikke til andre funksjoner for kommunen.» Et bystyremedlem fra Høyre advarte om at: «Noen ser på dette som butikk», men viste blant annet til ledighetstall blant innvandrere i kommunen og advarte om at: «Dette er dårlig butikk, rett og slett.»

Sagt med andre ord, setter bystyremedlemmet her fingeren på en sentral problemstilling i bosettingsarbeidet, nemlig forholdet mellom *rask* og *god* bosetting. I saksfremlegget fra Rådmannen i Porsgrunn kommune finner vi en god oppsummering av problemstillingen:

Når det gjelder antall flyktninger som kommunen bør ta imot, er det et sammensatt spørsmål;

- Ut fra et menneskelig perspektiv er det viktig for den enkelte å komme i gang med livet i kommunen så snart opphold er innvilget

- Samtidig må det sikres en forsvarlig bosetting særlig sett i relasjon til de muligheter som finnes i arbeidsmarkedet lokalt.

Ideelt sett vil *rask* og *god* bosetting være to sider av samme sak, men som nevnt i innledningskapittelet ovenfor har tidligere forskning vist en dreining mot et større fokus på *rask* bosetting. På en side er det klare økonomiske incentiver knyttet til *rask* bosetting og til det å imøtekomme IMDis anmodning. På den andre siden er kommunene opptatt av *god* bosetting, på den måten at de viser bekymring over mer langsiktige økonomiske utfordringer knyttet til arbeidsledighet og sosialhjelpsmottak blant flyktninger i kommunen.

Den viktigste resultatindikatoren for introduksjonsprogrammet er andelen deltakere som går over til arbeid eller ordinær utdanning direkte etter avsluttet program. Mange kommuner later også til å ha rimelig god oversikt over graden av sysselsetting og andel av sosialbudsjettet av bosatte flyktninger etter 5 år med statlige bidrag selv om vi også finner direkte feil i oversiktene (se case Arendal). All den tid kostnader ved bosetting er et tilbakevendende tema i saksfremleggene, er det overraskende at de økonomiske beregningene i svært mange tilfeller er basert på et svært omtrentlig grunnlag. Som oftest baserer man seg på oversikter over statlige tilskudd og nasjonale oversikter over kostnader (som Finansavisens såkalte Innvandererregnskap), mens faktiske kostnader i kommunene svært sjelden er mer enn grove estimater. Følgende eksempel fra Rådmannen i Porsgrunns saksfremlegg illustrerer dette. Etter å ha gjort rede for noen av de statlige tilskuddsordningene, presenteres kostnadene ved bosetting slik:

I det etterfølgende er det satt opp et eksempel hvis vi bosetter 35 flere flyktninger i 2014 (f eks 20 voksne og 15 barn):

- det vil trolig være behov for 10 - 15 boliger ekstra, samlet cirka kr 15 mill.*
- 20 voksne flyktninger vil samlet motta cirka kr 3 mill. pr år i stønader*
- behov for å øke antall ansatte i virksomhetene, anslått 4,5 årsverk, dvs. 2,5 mill. pr år (voksenopplæring, boligadministrasjon, NAV, og helsesøster)*
- en rekke andre kommunale utgifter*

Dette er vanskelige regnestykker, men Statistisk Sentralbyrå har i 2012 beregnet at hver ikke-vestlig innvandrer vil koste samfunnet kr 4,1 mill. netto i løpet av livsløpet. Mange av disse utgiftene vil være kommunale.

Mangelen på en boligplan i kommunen ser her ut til å gi seg utslag i mangel på en mer nøyaktig oversikt over boligbehovet og kostnader knyttet til dette. Man blander til slutt sammen et (omstridt) livsløpsregnskap som implisitt settes opp mot årlige tilskudd i en femårsperiode. Det er overraskende at man for eksempel ikke her og i andre tilfeller i større grad baserer seg på Beregningsutvalgets kartlegging av kostnader pr bosatte flyktning. Mange av kommunene har tross alt måttet legge ned betydelig arbeid for å svare på spørreskjemaene fra utvalget som ligger til grunn for deler av disse utregningene. I Kristiansand har man for eksempel i flere omganger systematisk kartlagt den totale økonomien i å bosette flyktninger basert på kommunens regnskap. Her har man tatt utgangspunkt i kartleggingen til Beregningsutvalget, og utvidet den med de øvrige tjenestene kommunen yter til målgruppen. Dette har i følge saksfremlegget gjort at kommunen «*har en fått en rimelig god oversikt over ressursinnsatsen overfor flyktninger det gjeldende året*».

IMDi har også utviklet en såkalt «Bosettingskalkulator» for å hjelpe kommunene til å beregne de økonomiske konsekvensene ved å bosette flere flyktninger. Beregningsutvalgets tall og Statsbudsjettet for det gjeldende år legges til grunn. Grimstad kommune, som er en av de ytterst få kommunene som ser ut til å ha benyttet seg av tjenesten, kommenterer i sitt saksfremlegg at:

Det kalkulatoren imidlertid ikke tar høyde for, er konsekvensene av at de faste kostnadene ved et punkt øker som følge av økt antall flyktninger. Dette gjelder blant annet eventuelt behov for økt antall klasserom og kontorer. Blir bosettingstallet vesentlig høyere enn 25 er vi ved et kritisk punkt der det kan bli nødvendig å øke bemanningen, både i Kvalifiseringstjenesten og NAV.

Beskjeden i mange saksfremlegg, uavhengig av utregningsmetode er likevel klar: regnskapet vil sannsynligvis ikke gå opp. Mange kommuner later jevnt

over til å ha liten tiltro til sine egne integreringstiltak. Over halvparten av kommunene stadfester mangelfull integrering (her i betydning av økonomisk integrering) og andel av kommunale sosialutgifter som begrunnelse for vedtaket. **Mange kommuner peker altså på manglende integreringsresultater samtidig som at de mangler systematisk oversikt over hvordan de har brukt integreringsmidlene**, ikke minst sett i sammenheng med langsiktige integreringsplaner og analyser av resultatene av disse. Vi finner her aspekter av en ansvarsfraskrivning der man implisitt skyver problemet over på flyktninger som er «*vanskelig å integrere*», snarere enn å ta det fulle ansvar for at kommunen ikke har lyktes i sitt integreringsarbeid. Det er vanskelig å se for seg at en kommune med dårlig resultatoppnåelse i for eksempel grunnskolen hadde brukt tilsvarende argumenter om at elevene er «*vanskelig å lære opp*». Ikke minst dersom ingen hadde full oversikt over hvordan statlige tilskuddsmidler hadde blitt brukt.

3.9 Dugnad eller permanent oppgave?

Hva slags retorikk har de sentrale myndighetene basert seg på når de har henvendt seg til kommunene, og i hvilken grad gjenfinner vi denne retorikken i saksfremleggene og som bakgrunn for vedtakene? Vi finner at de sentrale myndighetene har hatt en til dels motstridende retorikk ovenfor kommunene. Statssekretær i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet Ahmad Ghanizadeh uttalte for eksempel i forbindelse med fremlegget av ny kommuneproposisjon ovenfor IMDi i 2013 at:

«Bosetting har blitt en utfordring. Å bosette flyktninger er ikke en nasjonal dugnad, det er en permanent oppgave for kommunene» (IMDi, 2013a).

Dette var også i tråd med den overordnede politikken på feltet. I en felles kronikk samme år uttalte de administrerende direktørene i IMDi, KS og Husbanken at: «*Bosetting av flyktninger er en normal og varig kommunal oppgave på lik linje med skole, helse, og barnehage. Det dreier seg verken om skippertak eller dugnad*» (IMDi, 2013b). Når IMDi tildelte sin Bosettingspris til Kvinesdal kommune i 2013, fokuserte nominasjonen blant annet på at:

Bosettings- og integreringsarbeidet i Kvinesdal baseres ikke på dugnad, prosjekter og ad hoc-jobbing, men ser flyktningarbeid som en helt ordinær kommunal driftsoppgave.

I november 2013 sendte imidlertid Det kongelige barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Det kongelige kommunal- og regionaldepartementet sammen med KS et brev til alle landets kommuner v/ ordfører. Brevet var

undertegnet begge statsrådene samt styreleder i KS. I brevet refererer man nå eksplisitt til behovet for en nasjonal dugnad:

Mange kommuner har bosatt flyktninger i 2013 og mange har svart positivt på statens anmodning om å bosette flyktninger i 2014, 2015 og 2016. Til dere vil vi bare si: Tusen takk Vi registrerer at bosettingsvedtakene i 2014 er høyere enn i 2013. Likevel er det behov for at enda flere kommuner tar ansvar og stiller opp til felles dugnad for å hjelpe.

På regjeringens nettsider står det også i denne forbindelsen at «Regjeringen inviterer til dugnad for bosetting» (BLD, 2013). Dugnadsretorikken gikk også igjen i påfølgende medieomtaler av saken. I anmodningsbrevene fra IMDi unngår man dugnadsbegrepet i seg selv, men appellen til kommunene om å ta sin del av det nasjonale ansvaret er beslektet:

Dagens bosettingsmodell er en «solidaritetsmodell». Med dette menes at dersom en kommune som blir anmodet om å bosette flyktninger svarer nei eller fatter vedtak som er lavere enn IMDIs anmodning, må antallet flyktninger fordeles på de øvrige bosettingskommunene.

I KS har man i minst ett sentralt dokument snarere vektlagt å minne om den underliggende trusselen om statlig inngrep ovenfor kommunene dersom man ikke tar del i disse solidariske dugnadene. I forbindelse med sitt landsstyremøte i oktober 2013 uttalte KS at:

Det er viktig for kommunene å beholde frivillighetsprinsippet for mottak av flyktninger, og KS mener beste måten å unngå statlig tvang vil være at kommunene i praksis viser at de kan løse behovet for bosetting basert på gjeldende avtale.

I hvilken grad reflekteres disse retoriske grepene i kommunenes saksfremlegg? I Arendal bystyre oppsummerte et bystyremedlem at: «Denne saken er rett og slett en bønn fra IMDi». Vi finner også at mange av kommunene viser til «solidaritetsmodellen», slik som i følgende utdrag fra Rådmannens saksfremlegg i Notodden:

Rådmannen vurderer at Notodden kommune av solidaritetshensyn bør si ja til IMDis forespørsel om å bosette 45 flyktninger årlig de neste tre år. Så langt har kommunen gode erfaringer med bosetting og integrering. Mottak av et økt antall flyktninger vil øke risikoen for ikke å lykkes med integreringen. Det vil også øke risikoen for at kostnadene vil overstige inntektene på lengre sikt. På kort sikt vil imidlertid de økte inntektene dekke kommunens kostnader.

Vi har imidlertid funnet svært få henvisninger til «dugnad» som et begrep i saksfremleggene. Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001) konkluderte for nesten 15 år siden at **det å invitere til nasjonal dugnad for å løse bosettingsutfordringene har ikke vist seg å være en god nok løsning på lang sikt**. Det kan også karakteriseres som noe uheldig at de sentrale myndighetene

først var klare på at bosettingen ikke dreiet seg om en dugnad, men om en permanent kommunal oppgave, for så å invitere til nasjonal dugnad om oppgaven.

Vi finner imidlertid en god del eksempler på at **kommunene refererer til den underliggende trusselen om statlig fastsetting av antallet som skal bosettes**. I Mandal refererte for eksempel et bystyremedlem under saksbehandlingen i bystyret til den nevnte uttalelsen fra KS og konkluderte med at det «*kan komme til å ende med at vi blir pålagt å ta imot flyktninger. Det bekymrer meg på den rent tekniske siden når hodet snakker.*» I Iveland kommune peker man stort sett i saksfremlegget på at det er lite kapasitet og tilgjengelige boliger, men kommunen er likevel blant de få som imøtekommer IMDis anmodning, på bakgrunn av følgende konklusjon:

Iveland kommune bør satse på frivillig bosetting av flyktninger, slik at man unngår at de sentrale føringene blir endret. Dersom kommunene ikke tar imot og bosetter tilstrekkelig med flyktninger årlig, vil sentrale myndigheter se på alternativ og tvungen bosetting i kommunene.

Når alt kommer til alt er det likevel vanskelig å avgjøre hva som er retoriske grep i saksfremleggene, og hva som har vært utslagsgivende. Her er det ikke mulig å etablere noen klare kausale sammenhenger.

4 Forholdet mellom administrasjonens innstillinger og politiske vedtak

Den formelle makten i kommunene ligger i de demokratisk valgte organer, dvs. kommunestyret, bystyret og i forlengelse hos formannskapet. Det er derfor interessant å vite i hvilken grad det politiske nivået forholder seg til administrasjonens saksfremlegg og anbefalinger. Det kan argumenteres for at dette også har å gjøre med tilliten mellom administrasjonen og den politiske ledelsen. Vi har for det første valgt å se på mulige sammenhenger mellom politisk sammensetting i kommunen og bosettingsvedtak. For det andre har vi undersøkt mulige diskrepanser mellom Rådmannens forslag til vedtak og faktiske vedtak i kommunestyre. Vi har også fokusert på to fyldige casestudier som illustrerer kompleksiteten som i noen tilfeller kan ligge bak det endelige vedtaket i kommune- og bystyret. Man kan faktisk sette spørsmålstegn ved om vedtaket i det hele tatt kan betraktes som «endelig».

Det kan også være relevant at vi har funnet eksempler på at den politiske behandlingsprosessen i noen tilfeller kan være langdryg. Som vi ser i casestudien fra Arendal kommune, kan prosessen i verste fall strekke seg over fler år og være svært «vinglete». I andre tilfeller har saken blitt utsatt i kommunestyret, slik som i Tokke kommune der saken ble utsatt to ganger før man vedtok å følge rådmannens innstilling, men med redusert antall. Dermed tok det altså flere måneder fra IMDis anmodning til vedtaket ble fattet, noe som sannsynligvis bidro til å gjøre det vanskelig å nå kravet om bosetting innen 6 måneder etter innvilget oppholdstillatelse.

4.1 Politisk sammensetting og bosettingsvedtak

Når det gjelder den politiske sammensettingen i den enkelte kommune og utfallet dette har på bosettingsvedtaket, fant Steen (2008) at et sterkt FrP gir færre bosatte flyktninger. Det var derfor interessant å se om vi kunne finne noen sammenhenger i forhold til de kommunene som vedtok å imøtekomme IMDis anmodning, og den politiske sammensettingen i kommunene. Kommunene som har imøtekommet IMDis anmodning så langt er Notodden, Drangedal, Sauherad, Fyresdal, Grimstad, Iveland, Valle, Mandal, Kvinesdal, Kristiansand og etter hvert også Arendal. Vi har helt enkelt tatt utgangspunkt i oversikter over valgresultater for kommunevalget i 2011, for å kunne si noe om den politiske sammensettingen i de enkelte kommunene.

Imidlertid kunne vi ikke finne noe klart mønster her. I Mandal kommune hadde for eksempel FrP flest plasser i bystyret, men kommunen stemte som

vi skal se i casestudien nedenfor likevel imot forslaget fra sin egen administrasjon om å begrense bosettingen. I Arendal inngikk FrP i en sterk flertallsposisjon sammen med H og KrF i Arendal, men man imøtekom likevel tilslutt anmodningen i kommunen (riktignok med FrPs stemmer mot forslaget). Også i Grimstad kan FrP sies å være relativt sterke med sine 6 av 35 plasser i kommunestyret, men kommunen imøtekom anmodningen.

Hvis vi ser på kommunene i den andre enden av skalaen, altså de som fremstår som minst imøtekommende ovenfor IMDIs anmodning, finner vi at både Nissedal (tar ikke imot), Kviteseid (har enda ikke behandlet anmodningen politisk) og Bykle (viser til et tidligere kvotevedtak fra 2009 og ønsker ikke å ta imot nye flyktninger i den kommende perioden) har kommunestyre der Arbeiderpartiet har flest posisjoner. Dermed kan vi ikke understøtte funnet fra den nevnte undersøkelsen, selv om vi må ta forbehold om at den metodiske innfallsvinkelen her er noe annerledes.

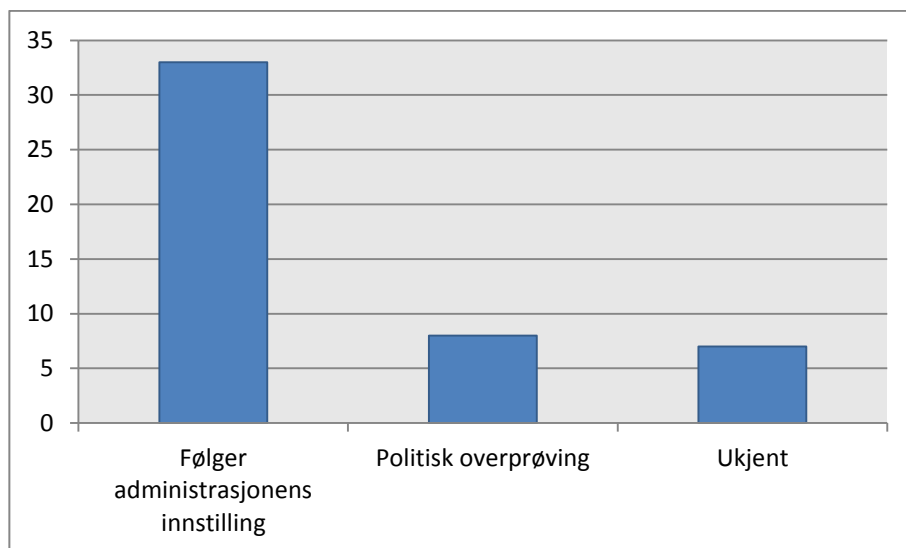
4.2 Makten ligger stort sett i administrasjonen

Vi har undersøkt forholdet mellom rådmannens forslag til vedtak, som ofte har basis i vurderinger fra de ulike sektorene i administrasjonen, og det endelige politiske vedtaket. I hvilken grad finner vi diskrepanser mellom disse to kommunale nivåene? Hvor ofte forekommer det at kommune- og bystyrene overprøver Rådmannens vurderinger og forslag til vedtak?

Vi har kun inkludert tilfeller der kommune- eller bystyrene overprøver administrasjonens innstilling i forhold til selve antallet som skal bosettes i kommunen. Dette inkluderer å radikalt gå imot Rådmannens forslag om å bosette/ikke bosette, samt justeringer av antallet. Vi har ikke inkludert tilfeller der man for eksempel har tilføyet tilleggsmomenter i vedtaket utover selve antallet (for eksempel tilføringen av en stilling osv.)

Analysen antyder at administrasjonen har betydelig makt i kommunen, i alle fall når det kommer til bosettingsspørsmålet. Stort sett følger kommunestyret administrasjonens anbefaling til vedtak, uavhengig av IMDIs anmodning eller diskusjonen mellom ulike partier og ideologisk ståsted (Figur 4).

Figur 4: Forhold mellom administrasjonens saksfremlegg og politiske vedtak. Tilfeller i antall. N= 48



Ukjent betyr henvisning til tidligere vedtak eller at saken ikke var behandlet i kommunen (1 kommune) når denne rapporten ble skrevet.

En ansatt i en av kommuneadministrasjonene uttalte seg slik til oss:

«Det er et godt samarbeid med administrasjonen men det er de som lager føringer for politikere, bl.a. ved å henvise til budsjettkonsekvensene. Kommunen har ikke oversikt over måloppnåelse etter intro eller sosiale kostnader, og kan derfor ikke si noe konkret i forhold til arbeidsbelastning.»

Politikerne har med andre ord i utgangspunktet mindre forutsetninger for å vurdere det helhetlige bildet enn administrasjonen, men det er ikke gitt at administrasjonen klarer å gi en god nok helhetlig oversikt eller fremstilling. Konklusjonen er likevel at politikerne i all hovedsak støtter seg til administrasjonens vurderinger i sine vedtak.

4.3 Når politikerne overprøver administrasjonen

Som det fremkommer av figur 4 ovenfor, finner vi i 8 tilfeller at politikerne har gått inn og overprøvd administrasjonens vurderinger. Dette gjelder Tønsberg, Nissedal, Froland, Kvinesdal, Mandal, Grimstad og Lillesand. I Arendal (se egen case) ble utfallet etter 5 runder i bystyret et vedtak i tråd med så vel rådmannens innstilling som IMDIs anmodning. Vi har likevel tatt kommunen med i denne statistikken ettersom det ble fattet en rekke vedtak i mel-

lomtiden der man gikk mot Rådmannens innstilling. Alle disse tilfellene er interessante på sine måter.

Nissedal har ikke bosatt flyktninger på noen år, men ble for perioden 2014-2016 anmodet av IMDi om å bosette 10 flyktninger årlig. Administrasjonen la frem det vi vil vurdere som grundige saksfremlegg, i alle fall målt opp mot standarden i de øvrige kommunene i regionen. Det ble gjort rede for økonomiske vurderinger, oppstartsbehov, lovverk, arbeidsmarkedet, skole, barnehager, barnevern, helse og transport, samt at man hadde innhentet informasjon fra andre kommuner som har lenger erfaring med bosetting. Rådmannen konkluderte at det var forsvarlig å imøtekomme IMDis anmodning, tilsette en integreringskoordinator i en 100% stilling og utarbeide en plan for bosettingen. I arbeidsmiljøutvalget støttet man også tilrådingen fra Rådmannen. I kommunestyremøtet i februar 2014 fattet man imidlertid et vedtak om at man «ser ikke at kommunen kan ta imot flyktninger på nærværende tidspunkt». En koalisjon av H, Sp og FrP ga et knapt flertall for vedtaket.

Kvinesdal mottok IMDis bosettingspris i 2013. Kommunen var blant annet i 2012/2013 den eneste kommunen i Agder og Telemark som sa ja til å bosette det antallet flyktninger som staten ba om. I nominasjonen stod det at:

Kvinesdal kommune ønsker befolkningsvekst og bosetting av flyktninger ses som en del av utviklingen av lokalsamfunnet. Arbeidet er forankret i hele organisasjonen, med en politisk og administrativ ledelse som vil få til et godt inkluderingsarbeid. Hele kommunen bosetter.

Derfor er det interessant at Rådmannens forslag i utgangspunktet var å takke ja til halvparten (40) av det antallet IMDi anmodet kommunen om å bosette (80). I saksfremlegget fremhevet man at:

For å kunne ta stilling til denne anmodningen, er det foretatt en vurdering av status for bosatte flyktninger de siste 12 år, administrasjonens kapasitet til å håndtere denne tilleggsanmodningen, samt boligsituasjonen i kommunen [...]

NAV har vurdert sin egen kapasitet og mener at arbeidet med bosetting og oppfølging av flyktninger er så vidt krevende og omfattende at bosetting av det aktuelle antallet ikke anses som forsvarlig. Integreringsarbeidet har de senere år også vist seg mer krevende ved at en større andel av flyktingene har en kulturell og religiøs bakgrunn som stiller større krav til tilpasninger til norske verdier og normer for å kunne komme inn i det ordinære arbeidsmarkedet.

De folkevalgte politikerne i kommunen mente altså enten at det var grunn til å tvile på administrasjonens vurderinger, eller at det var andre presserende hensyn som lå til grunn for at kommunen burde imøtekomme IMDis anmodning. Dessverre har ikke disse kommunene tilgjengeliggjort arkivopptak fra

kommunestyremøte, slik at det blir vanskelig å undersøke hvorvidt for eksempel fjorårets bosettingspris spilte inn i diskusjonen.

Imidlertid har vi også analysert tilfeller der det foreligger slike arkivopptak. Dette har gitt et bredere tilfang av data som gjør oss i stand til å bygge opp mer omfattende casestudier. Vi har i det følgende valgt å fokusere på Mandal og Arendal kommune.

4.3.1 Case Mandal

Mandal kommune ble i utgangspunktet anmodet fra IMDi om å fatte langtidsvedtak om bosetting av flyktninger for perioden 2014-2016 med fordeling på 45 personer det første året, deretter 40 personer per år, i tillegg til familiegjenforeninger. Rådmannen viste imidlertid i sin saksfremstilling til så vel utfordringer i boligmarkedet og bemanning i NAV og fremmet et forslag om å begrense bosettingen til inntil 30 personer per år i perioden, *inkludert* familiegjenforening. Saken ble behandlet i Driftsstyret, der man gikk mot Rådmannens forslag og gikk inn for å foreslå at bystyret imøtekommer IMDis forespørsel. I bystyret i oktober 2013 redegjorde kommunalsjefen for de boligmessige utfordringene som man var opptatt av i administrasjonen. Fra politikernes side ble det pekt på at det var et dilemma at Rådmannens innstilling ikke imøtekom IMDis anmodning. En representant fra Fremskrittspartiet konkluderte at

«Jeg ønsket å ta dette på alvor. Vi har diskutert veldig mye i dag, dette med å høre på disse fagfolkan, og når fagfolkan de kommer, og administrasjonen kommer og sier at vi kan dessverre ikke ta imot 40, vi kan bare ta imot 30 pluss familiegjenforening, javel, så var vi enige i Fremskrittspartiet at dette gjør vi, og dette går vi for.»

I denne saken var det åpenbart en del interne diskusjoner i de enkelte partiene. En annen representant fra det samme partiet mente at om ikke Mandal kommune har så god råd i seg selv, så hadde samfunnet god råd til å ta imot flyktningene, og mente at det etter hvert også ville komme penger til integreringsarbeidet. Politikerene hadde stilt spørsmål til NAV-lederen i kommunen om hvordan det går med integreringsarbeidet, og svaret hadde vært at det stort sett går veldig greit. *«Så da har vi ikke noe å skamme oss over heller»*, konkluderte representanten. En representant fra Høyre som ville støtte Rådmannens forslag reflekterte over sin egen usikkerhet i saken. Han viste til den nylige uttalelsen fra KS om at bosettingen må øke i kommunene, og at dette:

«[...] kan komme til å ende med at vi blir pålagt å ta imot flyktninger. Det bekymrer meg på den rent tekniske siden når hodet snakker. Når hjertet snakker bekymrer det meg at vi ikke klarer å hjelpe de i verden som er i den aller ytterste nød.»

En representant fra Arbeiderpartiet la vekt på at *«hver eneste gang vi har IMDIs forslag, så har administrasjonen sagt at vi har ikke bolig, vi har ikke råd. Vi har boliger, og vi har råd hvis vi vil.»* En annen representant fra partiet pekte på at:

«Hvert år, og i hver eneste kommune følger det alltid en pott med penger med disse flyktningene, og så lenge jeg har sittet i bystyret, det er 6 år, tror jeg hvert år vi har omdisponert en del penger, som følger disse flyktningene, til andre formål. Hvis jeg husker riktig, i fjor var det 3 millioner, det vil si, hvis vi skal tenke penger er vi i pluss, men det menneskelige teller mest.»

Resultatet av voteringen var at bystyret med 19 mot 16 stemmer gikk inn for å følge IMDIs anmodning og i tillegg ba rådmannen om å innarbeide nødvendige investeringsmidler på 8 millioner i budsjettet for 2014. Samtidig skulle det settes ned en politisk arbeidsgruppe med representanter fra hvert parti og Boligutvalget. Denne skulle ha ansvar for å utarbeide et strateginotat som inneholdt en strategi for hvordan Mandal får en enhetlig og godt koordinert integreringspolitikk, og forslag til tiltak for å nå strategiens målsetninger. Strategien ble lagt frem for bystyret i juni 2014 der notatet ble vedtatt og skal kunne ut i en integreringsplan som skal legges frem av administrasjonen for bystyret innen utgangen av juni 2015.

I dette tilfellet medførte altså den politiske usikkerheten omkring administrasjonens forslag til vedtak til at den politiske ledelsen ikke bare gikk imot forslaget, men også bestilte først et notat og deretter en plan for integreringsarbeidet fra administrasjonen. Samtidig pekte politikerne på det faktum at integreringsmidlene ofte ble omdisponert til andre formål, og at det dermed ikke ga hold i administrasjonens argumentasjon om at det ikke var nok midler tilgjengelig til integreringsarbeidet.

4.3.2 Case: Arendal

Både IMDi og Arendal kommune ønsket i utgangspunktet langsiktige planer for mottak. Men i Arendal ble det lagt til grunn et langvarig og «vinglete» arbeid for å fastsette antallet for perioden. Når det endelige vedtaket ble fattet i Arendal bystyre i juni 2014, hadde lokalpolitikere forberedt sine saksfremlegg i bystyret og votert over saken fem ganger siden 2012. En rekke omfattende saksdokumenter hadde også blitt utarbeidet blant annet hos Rådmannen, Komite for helse og omsorg og Innvanderrådet. I tillegg hadde det blitt foretatt flere revideringer av Flyktningplanen samt at det hadde blitt utarbeidet en evaluering av integreringsarbeidet i kommunen. Det lå med andre ord til grunn omfattende ressursbruk i saken. Casen antyder likevel at partipolitiske prioriteringer og forholdet mellom stat og kommune var mer utslagsgivende i saken enn kvaliteten på saksfremleggene.

Etter kommunevalget i 2011 består flertallsgrupperingen, *posisjonen* i Arendal bystyre av Høyre (med ordfører), Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti. Til sammen har denne koalisjonen 21 av de 39 folkevalgte plassene i bystyret. Den 31. mai 2012 vedtok dette bystyret enstemmig en Flyktning plan for perioden 2012 til 2015 med et foreslått volum på bosetting av flyktninger begrenset til 75 personer pr. år. IMDi hadde i utgangspunktet anmodet kommunen om å motta 95 flyktninger per år i perioden. I september 2012 var imidlertid saken om antallet flyktninger som skulle mottas oppe i bystyret igjen. IMDi anmodet kommunen om å motta 10 flere voksne i 2012 og 20 flere i 2013 enn det som fremgikk av Flyktningplanen. Rådmannen foreslo å følge vedtaket fra mai og sette antallet til 65 + 10 enslige mindreårige, til sammen 75 flyktninger. I saksfremlegget fra kommunen ble det i tråd med Flyktning planen lagt vekt på driftsmessige fordeler ved stabil bosetting, og NAV anbefalte å holde seg til antallet fastsatt i Flyktning planen av praktiske og faglige årsaker. For å imøtekomme IMDis anmodning, vurderte kommunen det slik at arbeidsinnsatsen med bosetting og introduksjonsprogram måtte ha blitt økt med 2 årsverk, samt at tilgrensende systemer som skole, Voksenopplæringen, barnehager etc. måtte ha tatt høyde for dette.

Komite for helse og omsorg fulgte imidlertid et forslag fra Høyre om kun å bosette 25 flyktninger i 1. halvår 2013, og ønsket i tillegg en evaluering av integreringsarbeidet i kommunen. Når resultatet av denne evalueringen forelå, skulle man bestemme volum for siste halvår og resten av planperioden. En viktig kontekst her er at kommunen stod ovenfor betydelige økonomiske utfordringer for å unngå å havne i registeret over kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniserings-

departementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler (ROBEK). En av Høyres representanter mente i sitt innlegg i bystyret den 27. september at:

«Noen ser på dette på butikk [...], men dette er en dårlig butikk, rett og slett. Jeg leser for eksempel at ledigheten nå er oppe i 32 % blant befolkningen, de nye landsmennene våre, og at det er tre og en halv ganger mer sannsynlig at de er ledige enn innbyggerne med norsk statsborgerskap, eller, norsk opprinnelse. Og da tror jeg ikke du skal være rakettforsker for å skjønne at noe må endres her, noe må gjøres, og det er nettopp det vi ønsker når vi nå har bedt om en evaluering av den vedtatte [Flyktning]planen.»

Fremskrittspartiet gikk enda lenger og fremmet i Komite for helse og omsorg et forslag om å avvente alt inntak av nye flyktninger frem til den bestilte evalueringsrapporten forelå, men kommunalsjefen og enhetsleder i NAV advarte sterkt mot bråstopp av hensyn til de ansatte. En av representantene fra partiet vektla i bystyremøtet at:

«Saken er et signal på at mi ser for oss en nedtrapping i antallet flyktninger Arendal kommune skal satse på. Det tror jeg mi må være ganske ærlige på [...] Den rødgrønne politikken har gjort at det er gunstig for kommunene å motta flyktninger, for det følger tilskudd med. Vi vet jo det at på omtrent alle områder så føler vi som kommunepolitikere at vi blir sulteforet på penger fra regjeringen, vi får ikke mer enn det vi vil ha [sic], og det gjør jo at vi må skvise både lærere og andre i omsorgssektoren ned til beinet, det kjenner vi til. På det andre området [integrering] kan en nesten oppfatte det sånn at bare man tar imot flyktninger, så kaster de pengene etter oss. Vi er ikke tjent med å ha en sånn politikk over lang tid hvor vi blir nærmest tvunget til å ta imot så mange flyktninger som mulig for å ha en god kommuneøkonomi»

Representanten poengterte at «vi er grunnleggende uenige i hva slags asylpolitikk vi skal ha, og hva slags flyktningpolitikk vi skal ha, og det gjenspeiler denne saken.» Selv om kommunen stod ovenfor alvorlige økonomiske utfordringer og regjeringen etter representantens syn nærmest tvinger kommuner til å ta imot så mange flyktninger som mulig for å ha en god kommuneøkonomi, stod altså partipolitiske hensyn i senter for debatten her.

Representanter fra ulike partier i opposisjonen på sin side pekte på internasjonale forpliktelser som Flyktningkonvensjonen, Europeisk menneskerettskonvensjonen, FNs barnekonvensjon osv., og at myndighetene er avhengige av et godt og konstruktivt samarbeid med kommunene for å ivareta Norges forpliktelser ovenfor disse konvensjonene. En representant fra Venstre utfordret også Fremskrittspartiet i forhold til de eventuelle konsekvensene av evalueringen av integreringsarbeidet i kommunen:

«Hvis evalueringen viser at vi har landets beste flyktningpolitikk, FrP, vil dere da ta den konklusjonen at vi skal ta imot mange ganger fler flyktninger enn det vi mottar i dag? For det må jo være konsekvensen av deres logikk».

Til dette repliserte en representant for det utfordrede partiet at det var han enig i.

Også Rådmannen advarte mot en forskuttering av evalueringen. Samtidig poengterte han i sitt innlegg at han har vært i møter med KS der det har blitt diskutert om staten må tvinge kommunene til å ta imot flyktninger. Under visse forhold har Fylkesmannen mulighet til å pålegge kommuner bosetting av flyktninger.

Resultatet av voteringen om saken var likevel at bystyret med 24 mot 15 stemmer gikk inn for forslaget fra Komite for helse og omsorg om å begrense mottaket av flyktninger til 25 personer i 2013 i påvente av evalueringsrapporten.

Utover 2013 fortsatte de økonomiske utfordringene i kommunen. Bystyret ble i egne orienteringer presentert for mulige tiltak for å imøtekomme kommunelovens krav til balanse i budsjettene for perioden 2014-2017. Tiltakene inkluderte blant annet økt eiendomsskatt, endringer i skolestruktur og reduksjon i «ikke lovpålagte» oppgaver, men også økt bosetting av flyktninger.

Den 20. juni 2013 kom sak om mottak av flyktninger igjen opp i bystyret sammen med fremlegg av evalueringsrapporten. Rådmannens forslag, støttet av Innvandrerrådet, var nå at bystyret vedtar å legge IMDI sin anmodning om bosetting av flyktninger til grunn fra 2014 til 2017 med utgangspunkt i 95 bosettinger årlig. Evalueringsrapporten ble vedlagt saksfremstillingen som grunnlagsmateriale for beslutningen. Saksfremlegget var denne gangen også mer omfattende, og pekte på så vel internasjonale forpliktelser, føringer i avtale mellom stat og KS (med tilhørende risiko for sentralstyrt fastsetting av bosettingsantall), føringer i Kommuneplanen (der et delmål er å være i landstoppen i forhold til innvandrere og flyktninger i arbeid), og ikke minst driftsutfordringer ved redusert mottak av flyktninger.

I denne forbindelse ble det utarbeidet to scenarier for konsekvensene av en reduksjon i antall bosettinger med utgangspunkt i dagens organisasjon som igjen var basert på 75 bosettinger årlig slik det ble vedtatt i Flyktning planen fra 2012. I det første scenariet ble det lagt til grunn en reduksjon av 25 personer pr år frem til 2017, hvilket ville føre til et samlet behov for tilføring til NAV sitt budsjett fra 2014-17 på i overkant av 11 millioner kroner hvis det ikke skal gå utover andre grupper som sosialhjelpsmottakere og rusavhengi-

ge. I det andre scenariet ble det lagt til grunn en reduksjon av 35 personer i 2014 og deretter 45 personer pr år frem til 2017, hvilket ville føre til et samlet behov for tilføring til NAV sitt budsjett i perioden på i overkant av 20 millioner kroner.

Videre ble det pekt på at det lave antallet bosettinger så langt i 2013 ikke bare utfordret kommunens omdømme på området, men også hadde økonomiske konsekvenser stipulert til ca. 3,1 millioner kroner i bortfall av inntekter fra IMDi, tomgangsleie på boliger og driftsutgifter. I tillegg trakk man frem at kommunen hadde fått avslag på en prosjektsøknad til IMDi på 1,8 millioner på grunn av manglende satsing på bosetting. Med andre ord var det samlet sett pekt på store økonomiske insentiver for en kommune med store økonomiske utfordringer å imøtekomme IMDIs anmodning.

I mandatet for evalueringen av integreringsarbeidet i kommunen hadde det blitt skissert 11 konkrete spørsmål som evalueringen skulle svare på, herunder boligsituasjon, resultat av norskopplæring, overgang til arbeid, barnehageplasser, helse, fullføring av videregående opplæring, deltagelse i frivillig sektor osv. Evalueringen skulle altså gi et grunnlagsmateriale for en beslutning på hvor mange som skal bosettes de neste 5 årene i kommunen. Rapporten ble skrevet av en ansatt i NAV Arendal.

Det som er interessant er hvordan politikere fra ulike politiske partier valgte å lese evalueringsrapporten. I sitt saksfremlegg i bystyret sa en representant fra Venstre seg godt fornøyd med rapporten: *«Denne rapporten viser at kommunen gjør et godt arbeid på et vanskelig felt»*. Det ble blant annet trukket frem at det var ingen mangel på boliger, resultatet av norskopplæringen var tilfredsstillende, det var få personer mottar sosialhjelp etter 5 år, og det var gode resultater med hensyn til fullføring av videregående skole i sammenligning med de fleste kommuner. Det ble også pekt på enkelte utfordringer i forhold til psykisk helse og inkludering i frivillig sektor. Samtidig minnet man Fremskrittspartiet om at de hadde lovet at dersom rapporten var positiv, skulle de gå inn for å motta mer flyktninger enn andre kommuner.

Også representanter fra Kristelig Folkeparti og Arbeiderpartiet vurderte evalueringen som positiv for kommunen. Sistnevnte konkluderte at:

«Evalueringsrapporten viser at Arendal kommune gjør veldig mye bra. Vi driver et bra mottak sammen med NAV, og de som kommer klarer seg bra både utdanningsmessig og de aller fleste også med jobb.»

En representant fra Høyre slo imidlertid fast at: *«Jeg forstår at vi har litt forskjellig syn på både innhold og prosesser og sanne ting.»* Representanten

syntes det var lagt ned et grundig arbeid i evalueringen, men fokuserte primært på at det var forhold i kommunen som var mindre tilfredsstillende. Det er blant annet en sterk konsentrering av flyktninger i sentrum og rundt mot-taksskolene, samt store utfordringer knyttet til at Arendal har tatt imot mange flyktninger som ikke har skolegang fra før. Representanten pekte også på at det er veldig få fra introduksjonsprogrammet som har kommet direkte ut i jobb. I evalueringsrapporten stod det om resultater etter introduksjonsprogrammet at:

«I 2012 var det 10 % som kom ut i arbeid. Gjennomsnittet på landsbasis lå på 21 % og dette var heller ikke tilstrekkelig i forhold til BLDs (Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet) målsetting på 55 % ut i jobb eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram» (Arendal kommune/NAV, 2013).

Her blandet man imidlertid i rapporten sammen BLDs målsetting om 55 % i jobb eller utdanning med rene tall for jobb. Ifølge IMDIs statistikk er det reelle tallet for jobb eller utdanning etter introduksjonsprogrammet i Arendal i 2012 30 %. Det er også interessant at IMDIs oversikt viser at Arendal i 2013 faktisk ligger over landsgjennomsnittet når det gjelder personer i jobb og utdanning etter introduksjonsprogrammet. Tallet hadde da gått kraftig opp, til 49 %, mot 47 % på landsbasis.

Denne feilen i rapporten bidro til at representanten fra Høyre kunne vise til Kommuneplanen der en av målsettingene er at Arendal skal være i toppen med hensyn til innvandrere i arbeid, og konkluderte at: «Rapporten viser at vi ikke er det.» Representanten foreslo på bakgrunn av evalueringen å begrense antallet som skal bosettes i perioden til 50 personer.

En representant fra Fremskrittspartiet leste også evalueringsrapporten på en lignende måte, og slo fast at: «At vår kommune har store utfordringer når det gjelder våre nye landsmenn, er det ikke noen tvil om.» Igjen ble det blant annet trukket frem at få introduksjonsdeltakere har kommet seg ut i jobb, og poengtert at Staten bare dekker utgifter til flyktninger de første årene: «Etter 5 år er det kommunens ansvar, og for den store gruppen som ikke er i stand til å forsørge seg selv, er det jo en kjensgjerning at det gjør et stort inngrep på vårt sosialbudsjett.» Representanten valgte å sette hensynet til svake grupper opp mot hverandre:

«Det er da, kjære bystyre, at vi må begynne å tenke. Skal vi fortsette økt innvandring og bare lukke øynene for at barnevernet ikke har nok ansatte til å ivareta de voldsutsatte barna vi vet venter på behandling av sin sak? Eller at fru Hansen må nektes sykehjemsplass på grunn av trange budsjetter? At barneskoler legges ned for å spare småpenger? Nei, da velger FrP å redusere inntak av nye landsmenn».

Økonomiske argumenter ble altså trukket inn fra begge sider, men med motsatte konklusjoner. Utfallet av saken ble at bystyret vedtok å bosette 50 flyktninger pr. år i perioden 2014-2017, samt å revidere Flyktningplanen i henhold til dette volumet. Den såkalte posisjonen i bystyret bestående av H, Frp og KrF «sprakk», men ved å alliere seg med Pensjonistpartiet fikk likevel H og FrP et knapt flertall for sitt forslag. Saken medførte i det følgende en rekke oppslag i både lokale og nasjonale medier. En representant fra opposisjonen i bystyret pekte i et blogginnlegg undrende på Arendals slagord som «Stolt, varm og utadvendt», og konkluderte med at saken tvert imot tydet på at: «partiene i flertall er i ferd med å styre Arendal mot en kald og innadvendt by.» IMDi stilte seg i nasjonale medier uforstående til at Arendal skyldte på at kommunen ikke har kommet langt nok når det gjelder integrering.

I forbindelse med KS Landsstyre i oktober samme år ble det vedtatt følgende uttalelse:

«Det er viktig for kommunene å beholde frivillighetsprinsippet for mottak av flyktninger, og KS mener beste måten å unngå statlig tvang vil være at kommunene i praksis viser at de kan løse behovet for bosetting basert på gjeldende avtale. KS' landsstyre oppfordrer den enkelte kommune til å vurdere om det er potensiale for økt bosetting, under forutsetning om tettere oppfølging og kompetansetilførsel fra det regionale apparatet til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Husbanken.»

Rådmannen på sin side fremmet samme måned ny sak for formannskapet og dernest bystyret om å revidere Flyktningplanen og øke antallet. Høyre og Fremskrittspartiet ønsket i Formannskapet å stryke saken av sakskartet og ble i Agderposten sitert på at: «Denne saken har vi behandlet for ikke lenge siden. Det er ikke noe nytt i saken. Men det er tydelig at enkelte i administrasjonen ikke likte vedtaket!» (Agderposten, 24. oktober 2013). Den 31. oktober kom saken likevel opp igjen i bystyret. Igjen falt imidlertid forslaget om å øke antallet med 19 mot 20 stemmer.

Samme måned var det også Stortingsvalg i Norge, og ny regjering ble valgt med dertil hørende ny Barne-, likestillings- og inkluderingsminister fra Fremskrittspartiet. For å stimulere til økt bosetting besluttet regjeringen å styrke integreringstilskuddet med 327,8 millioner kroner i 2014. Det var nå en omfattende opphopning av flyktninger med innvilget oppholdstillatelse i landet som bodde i asylmottak i påvente av en kommune. Antallet oversteg på dette tidspunktet 5500 flyktninger. Dette ble altså gitt enda større økonomiske insentiver til økt bosetting, med signaler fra regjeringspartiene at økt bosetting i kommunene var en prioritert oppgave også for Høyre og Fremskrittspartiet.

På bakgrunn av et brev til kommunen fra IMDi i mai 2014, kom saken opp på ny i Arendal bystyre i juni 2014, for femte gang siden 2012. Rådmannen foreslo å imøtekomme IMDis anmodning om å bosette 95 flyktninger i perioden 2014-2017, med unntak av 2015 da man ønsket å bosette 105 flyktninger. I Komite for helse og omsorg ble saken nå støttet av samtlige representanter med unntak av de fra Fremskrittspartiet som foreslo å begrense antallet til 50 i tråd med bystyrets vedtak fra juni året før. En vararepresentant fra partiet advarte i bystyremøtet om at:

«Det er begrenset hvor mye kommunen eller administrasjonen kan gjøre for å integrere innvandrerne. Det kommer an på hva hver enkelte av oss vil, og vil vi egentlig ha inn i vår egen stue noen som spiser og tenker og lukter, for de spiser all slags mat, helt annerledes enn oss?».

Partiet tok siden avstand fra uttalelsene til varamedlemmet. Representant fra Arbeiderpartiet løftet igjen frem Arendals slagord «Varm, stolt og utadvendt» og viste til det han refererte til som en «*bønn*» fra IMDi om å vise medmenneskelighet og storsinn ovenfor mennesker i en vanskelig situasjon. Også Venstre trakk frem solidaritetsmodellen som ligger til grunn for IMDis fordelingsnøkkel, og oppfordret Arendal til å ta sin del av ansvaret. I det store og det hele var det lite nytt som kom frem i saksfremleggene, men resultatet av voteringen ble denne gangen at forslaget om å øke bosettingsantallet og revidere Flyktningepå planen ble vedtatt med 33 mot 6 stemmer.

Det lå altså til grunn en omfattende, langvarig og ressurskrevende prosess før det (foreløpig) endelige vedtaket i bystyret om bosetting av flyktninger kunne fattes. Man skal heller ikke se bort fra at saken kan komme opp igjen i bystyret igjen etter neste kommunevalg i 2015. Prosessen viser også at det er et dynamisk forhold mellom kommuneadministrasjonen og de folkevalgte politikerne i bystyret, der deler av bystyret velger å støtte opp under de relativt omfattende og grundige saksfremleggene fra administrasjonen, og andre deler velger å vektlegge andre forhold i kommunen som grunnlag for sine beslutninger. Samlet sett fremstår hele prosessen som nokså tilfeldig og minst like avhengig av politiske allianser og prioriteringer blant politikerne i bystyret som av kvaliteten på saksfremleggene fra administrasjonen.

Samtidig viser prosessen at en liten, men alvorlig feil i grunnlagsdokumentene, i dette tilfellet en evalueringsrapport, bidro til å skape usikkerhet rundt et spesifikt, sentralt og målbart resultat av integreringsarbeidet i kommunen. I en sak med såpass alvorlige potensielle konsekvenser for både kommuneøkonomi, faglig ansatte og ikke minst de berørte flyktningene, burde nok denne evalueringsrapporten ha blitt bedre kvalitetssikret eller kanskje helst satt ut til en tredjepart.

Når forslaget om økt bosetting i kommunen til slutt fikk flertall i bystyret, var det likevel lite som tyder på at den bestilte evalueringsrapporten eller andre saksfremlegg stod spesielt sentralt. Sett i en bredere kontekst er det forhold som kan tyde på at endringer i statlige tilskudd og politiske føringer fra den nye regjeringen stod sentralt. Ikke bare ble det gitt noe mer integreringstilskudd for hver bosatte flyktning i kommunen, men det ble også gjort kutt i statlige overføringer i blant annet barnehagesektoren. I en kontekst der kommunen stod ovenfor alvorlige økonomiske utfordringer, kan det være slike forhold som til slutt ble mest utslagsgivende. Etter vår vurdering var det små endringer i saksfremleggene og argumentasjonsrekkene mellom 2012 og 2014, men voteringsutfallene i bystyret ble altså radikalt endret.

I juli 2014, altså rett i etterkant av vedtaket i Arendal bystyre, ble det gjort kjent at den nye Barne-, likestillings- og inkluderingsministeren signaliserte ønsker om å overføre bosettingsansvaret for flyktninger fra IMDi til Fylkesmannen. I første omgang gjaldt dette i en prøveordning i Hordaland og Østfold. Dette vil i utgangspunktet gi muligheter for Staten til å overprøve lokalpolitikernes egne prioriteringer i forbindelse med fastsetting av bosettingsantall. Slik sett er utviklingen i tråd med frykten som ble uttrykt fra så vel administrasjonens og opposisjonen i bystyret sin side i Arendal i løpet av saksbehandlingen.

5 Sammendrag og konklusjon

Over 5000 personer som har fått innvilget oppholdstillatelse i Norge venter på en bostedskommune. Agderforskning har på oppdrag fra IMDi Sør gjennomført denne undersøkelsen for å forklare forskjellen mellom IMDis anmodning og kommunestyrets vedtak når det gjelder bosetting av flyktninger. Fokus har vært på kommunale saksfremlegg og politiske prosesser. 47 av 48 kommuner i Region Sør (Agder og Telemark) inngår i undersøkelsen.

Det ble i utgangspunktet fremsatt tre hovedhypoteser. Den første hypotesen var at IMDis anmodning er overdimensjonert i forhold til den kommunale kapasiteten. Samlet sett tyder saksfremleggene på at sett fra kommunenes ståsted er dette ofte tilfellet. Men samtidig er det også kommuner som peker på tilsvarende kapasitetsutfordringer som kommer til motsatte konklusjoner når det gjelder bosettingsvedtaket. I enkelte kommuner konkluderer administrasjonen at det er kapasitet, men den politiske ledelsen overprøver forslaget til vedtak. Dermed er dette et komplekst bilde.

Den andre hypotesen var at administrasjonen i kommuner er restriktive og anbefaler et lavere inntak enn det som IMDi anmoder. Den tredje hypotesen var at det er politikerne som er restriktive. Undersøkelsen bekrefter at i den grad kommuner ikke imøtekommer anmodningen, er det i hovedsak administrasjonen og ikke den politiske ledelsen som sitter med «makten». Her har vi imidlertid pekt på interessante unntak.

Vi har i rapporten gjennomgått sentrale trekk i så vel administrative som i politiske saksfremlegg i Region Sør. Undersøkelsen har avdekket en hel del interessante forhold som bør vurderes nærmere: rurale kommuner later til å være mest positive til bosetting; langtidsvedtak er ønskelig men fremstår som lite fleksible når man anmodes om å bosette enda flere; familiegjenforeninger inkluderes i vedtakene selv om de holdes utenfor i anmodningene; mangel på boliger fremstår som et hovedargument, men svært få har utarbeidet en boligplan; kommuner viser til dårlige integreringsresultater, men deler av integreringstilskuddet benyttes sannsynligvis ofte til andre formål; sentrale myndigheter har gjort bruk av motstridene retoriske grep i sine henvendelser til kommunene; det er ingen sammenheng mellom politisk sammensetting i kommunene og bosettingsvedtak; makten ligger stort sett i administrasjonen, men kommunepolitikere velger i noen tilfeller å overprøve administrasjonen på tvilsomt grunnlag.

Det er likevel vanskelig å peke på faktorer i saksfremleggene som skiller kommuner som ikke imøtekommer IMDis anmodning om bosetting av

flyktninger, fra det fåtallet som faktisk imøtekommer. Dette funnet understøttes delvis av tidligere forskning. På bakgrunn av statistikk fra IMDi, Statistisk sentralbyrå (SSB) og Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD), fant Steen (2008) at ressursituasjonen i kommunen hadde innvirkning på bosettingsvedtak, mens kommunens størrelse har ingen betydning. Overraskende nok hadde arbeidsledighet i kommunen faktisk en positiv innvirkning på bosettingsvedtak, noe som ble tolket slik at kommuner som sliter med sysselsettingen kanskje ser på bosetting som en mulighet for tilskudd og ny yrkesaktivitet for lokalbefolkningen. På samme måte fant man en overraskende positiv effekt av flyktningenes andel av sosialhjelpstilfeller i kommunen på vedtakene. Det konkluderes at argumenter om at flyktninger utgjør en kostnad først og fremst er retoriske argumenter i debatten (Steen 2008).

Det samlede inntrykket av vår egen undersøkelse følger delvis i samme spor. Sett under ett fremstår bosettingsvedtakene som nokså tilfeldige i den forstand at saksfremlegg av tilnærmedesvis tilsvarende kvalitet ofte ser ut til å resultere i høyst forskjellige bosettingsvedtak. Den politiske prosessen er også for kompleks til å kunne reduseres til enkle faktorer som politisk sammensetting i bystyret og kommunestyret.

Det som til syvende og sist forklarer forskjellen mellom IMDis anmodning og kommunestyrets vedtak later til å være en viss interessekonflikt der kommunene er mer opptatt av *god* bosetting enn *rask* bosetting. Kommunene har hatt lite medvirkning i fastsetting av antallet flyktninger som gis oppholdstillatelse i landet, og har tilsynelatende et fjernere forhold til internasjonale forpliktelser og departementets krav om rask bosetting enn statlige aktører. Det er eksempler på at bystyremedlemmer finner det hensiktsmessig å minne hverandre på denne nasjonale og internasjonale dimensjonen og kommunens rolle i det større bildet. Inntrykket er at statlige henvisninger til nasjonale dugnader og «solidaritetsmodeller» later til å ha mindre kraft enn trusselen om å frata kommunene selvråderetten på dette området.

Etter vår mening antyder de noe motstridende signalene som har blitt gitt fra de sentrale myndighetsorganene at det kan være behov for en mer bevisst plan for anmodnings- og motivasjonsarbeidet i form av *sosial markedsføring*. Dette er en metode for å utvikle intervensjoner, kampanjer eller programmer som er basert på nytteverdien av å følge en anbefalt handling. Det innebærer at fortrinn som for eksempel redusert risiko eller god helse, overstiger ”kostnadene” ved å følge handlingen som promoteres. Denne tilnærmingen benyttes ofte i kampanjer med sosiale budskap, og baseres på systematiske og kunnskapsbaserte prosesser i forhold til planlegging, analyse av

målgrupper, utvikling av budskapet, gjennomføring, evaluering og oppfølging.

Selv om de sentrale myndighetene i dette tilfellet også har benyttet seg av andre retoriske grep, kan det for eksempel stilles spørsmålsteget ved hvorfor solidaritet og dugnadsånd ble sentrale virkemidler på bekostning av for eksempel et realistisk begrunnet ressursperspektiv med fokus på hva bosetting for eksempel kan tilføre distriktskommuner med behov for økning av folketallet og tilføring av ny arbeidskraft. IMDi har imidlertid utstrakt kontakt med og kunnskap om hver enkelte kommune i regionen, og vi har lite oversikt over innholdet i de mer uformelle samtalene mellom partene. Sannsynligvis legger man i de tilfellene vekt på andre ting enn i henvendelsene fra mer sentralt hold.

Vi har også trukket frem at via integreringstilskuddet overfører staten i praksis betydelige midler som bidrar til den generelle kommuneøkonomien. Berogningsutvalgets arbeid på dette feltet tilsier at det er bortimot umulig å få en full oversikt bruken av disse midlene. Denne statlige overføringen fremstår som et sentralt økonomisk incentiv ovenfor kommunene til å bosette flyktinger. Kommunene later i mange tilfeller til å være villige til å bosette flyktingene og motta dette tilskuddet, selv om deres egne vurderinger tilsier at regneskapet neppe vil gå opp i det lange løp. Mange kommuner later til å ha begrenset tiltro til sine egne integreringstiltak, men har ikke gode nok rutiner for å vurdere integreringsresultater, ikke minst sett opp mot målrettet bruk av integreringstilskuddet og langsiktige integrerings- og boligplaner. Kommunene later til å ha behov for så vel tilføring av kompetanse som nytenkning på dette området. For eksempel gjøres sjelden rede for frivillig sektors rolle i integreringsarbeidet i saksfremleggene.

Det kan selvsagt tenkes at disse trekkene er unike for kommuner i Region Sør. Det er behov for en bredere anlagt undersøkelse i et større utvalg av kommuner i landet, for å kunne identifisere mønstre i bosettingsarbeidet i Norge med større sikkerhet og eventuelt avdekke regionale tendenser. Undersøkelsen gir likevel indikasjoner på at det kan være betimelig å iverksette tiltak som kan gjøre kommunene i stand til å gjøre enklere og mer solide vurderinger av egen kapasitet. Her bør det for eksempel vurderes å utvikle gode maler for arbeidet. Videre kan det være hensiktsmessig å tilrettelegge for større samarbeid mellom kommunene og statlige aktører som Husbanken og IMDi når det gjelder vurderingen av integreringskapasitet og –tiltak i kommunene.

Når myndighetene nå later til å vurdere alternative bosettingsmodeller, i retning av enkelte trekk ved systemet i både Sverige og Danmark, vil det være viktig å ta til inntekt at kommunenes saksfremlegg gir liten grunn til å tro at man automatisk vil få til bedre integrering på sikt ved å la staten fastsette antallet som skal bosettes, selv om flere vil bosettes. Mer enn noe annet peker undersøkelsen på et behov for å finne tilnærminger som ivaretar både *god* og *rask* bosetting. Agderforskning har for eksempel tidligere tatt opp enkelte dimensjoner ved dagens praksis til kritisk drøfting og kommet med innspill til momenter som kan bidra til at sysselsettingsperspektivet kan bli bedre ivaretatt (Hidle og Vangstad, 2008). Analysen viser at den kvalitative kjennskapen forvalterne i IMDi har til bosettingskommunene er viktig, og bør videreutvikles og systematiseres ytterligere. Også vår rapport antyder at sett fra kommunenes side er det viktig å ivareta målsettingen om god bosetting i et langtidsperspektiv. Dermed vil det være viktig å videreutvikle IMDis samarbeid med kommunene om bosetting langs disse linjene uavhengig av om man velger å fortsette med dagens bosettingsmodell, eller dreier arbeidet mer i retning av en dansk modell slik det nå gis signaler om.

Litteraturliste

Beregningsutvalget for kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger (2013). *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2012*. Slutt-rapport fra Beregningsutvalget august 2013.

BLD (2013) Regjeringen inviterer til dugnad for bosetting. Lastet ned 21. august 2014 fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2013/regjeringen-inviterer-til-dugnad-for-bos.html?id=746252>

Friberg, J.H. & Lund, M. (2006). *Mot en raskere og mer stabil bosetting? Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger*. Oslo: Fafo.

Grimsrud, G.M, & Aure, M. (2012). *Målgrupper, aktiviteter og budskap i distriktskommunenes tilflyttingsarbeid. Resultater fra en spørreskjemaundersøkelse*. ideas2evidence rapport 1/2012, Bergen. ideas2evidence og Norut.

Hidle, K. & Vangstad, A. (2008). *Arbeidsrettet bosetting av flyktninger i norske kommuner. Forvaltningspraksis, kunnskapsgrunnlag og innspill til metodikk*. FoU-rapport 3/2008. Agderforskning.

IMDi (2012). Årsrapport for busetting 2011. Lastet ned 21. august 2014 fra: <http://www.imdi.no/no/Kunnskapsbasen/Innholdstyper/Rapporter/2012/Arso-pport-for-bosetting-2011/>.

IMDi (2013a). Mer penger til bosetting. Lastet ned 20. februar 2013 fra: <http://imdi.no/no/Nyheter/2013/Mer-penger-til-bosetting/>

IMDi (2013b). Samarbeid om økt bosetting av flyktninger. Lastet ned 21. august 2014 fra:

<http://www.imdi.no/Stottemeny/Pressesenter/Kronikker-og-innlegg/Kronikker-og-innlegg-2013/Samarbeid-om-okt-bosetting-av-flyktninger/>

Lauritsen, K. & Berg, B. (1999). *Mellom håp og lengsel. Å leve i asylmottak*. Trondheim: SINTEF IFIM.

Perduco (2009) *Kommuneundersøkelsen*. Oslo: Perduco AS.

Riksrevisjonen (2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Silove, D., Steel, Z. & Watters, C. (2000). Policies of deterrence and the mental health of asylum seekers. *JAMA*. 284(5):604-11.

Statskonsult (2000). *Raskere asylsaksbehandling og bosetting*. Oslo: Statskonsult.

Steen, A. (2009). Bosetting av flyktninger – mellom statlig styring og lokal politikk. I: *Hvordan går det med integreringen? Årsrapport for 2008*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Søholt, S., Aasland, A. Onsager, K. & Vestby, G. M. (2012). *Derfor blir vi her. Innvandrere i distrikts-Norge*. NIBR-rapport 2012:5.

Telemarksforskning (2006). *Evaluering av integreringstilskuddet: Flyktingens rammetilskudd (2006)*. Rapport nr. 236. Bø i Telemark: Telemarkforskning.

Thorshaug, K., Svendsen, S., Paulsen, V. & Berg, B. (2011). «Det er litt sånn at veien blir til mens en går». *Kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Agderforskning

Fou informasjon

Tittel	Underskudd i bosettingen
Prosjektnr	1999
Oppdragets tittel	Underskudd i bosettingen
Prosjektleder	Eugene Guribye
Forfattere	Eugene Guribye, Winfried Ellingsen og Knut Hidle
Oppdragsgiver	IMDi Sør, kontaktperson Joseph Salomon- sen
Rapport type	FoU-rapport
Rapport nr	3/2014
ISSN-nummer	1892-0497
Tilgjengelighet til rapporten	www.agderforskning.no
4 emneord:	flyktninger, bosetting, integrering, IMDi
Sammendrag	Agderforskning har på oppdrag fra IMDi Sør gjennomført undersøkelsen for å forklare forskjellen mellom IMDis anmodning og kommunestyrets vedtak når det gjelder bosetting av flyktninger. Fokus har vært på kommunale saksfremlegg og politiske prosesser.