



Evaluering av samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg

En formalisert samarbeidsstruktur mellom stat og
kommune på mottaks- og bosettingsfeltet

Rapport 2021 - 15

Proba-rapport nr. 2021 - 15, Prosjekt nr. 21010

ISSN: 1891-8093

JLH/ KMV, AWE, TT, 230921

--

Evaluering av samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg

En formalisert samarbeidsstruktur mellom stat og kommune
på mottaks- og bosettingsfeltet

Utarbeidet for Kunnskapsdepartementet

Forord

Denne rapporten er utarbeidet i perioden april til september 2021, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Vi er takknemlige for muligheten til å gjennomføre oppdraget, og for oppfølgingen vi har fått fra oppdragsgivers kontaktperson Ingvild Kleppestø.

Probas prosjektteam har bestått av Jens Lunnan Hjort (prosjektleder), Kaja Meeg Valvatne, Anette Walstad Enes og Trude Thorbjørnsrud (kvalitetssikrer).

Vi vil takke informantene som har tatt seg tid til å dele sine erfaringer og synspunkter med oss. Vi setter også pris på at vi fikk adgang til å observere et møte i Nasjonalt utvalg. IMDi har vært behjelpelige med å gi oss innsyn i en rekke dokumenter som har vært av betydning for evalueringen. UDI har vært behjelpelige med informasjon om hvilke kommuner som har erfart etablering og nedleggelse av asylmottak siden 2018.

Til slutt er vi takknemlige for innspill og kommentarer vi har fått fra evalueringens referansegruppe. I referansegruppen har Kunnskapsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, IMDi, UDI, KS, Levanger kommune, Sandnes kommune og Kragerø kommune vært representert.

Innhold

SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING.....	4
1.1 Oppdragets problemstillinger.....	5
1.2 Metode	6
1.3 Referansegruppe.....	8
1.4 Rapportens oppbygging	8
2 BAKGRUNN.....	9
2.1 Bosettingsbehov og bosettingskapasitet	9
2.2 Nasjonalt utvalg.....	10
2.3 Samarbeidsavtalen.....	11
2.4 Etablering og nedlegging av asylmottak og omsorgssentre	12
2.5 Anmodningsprosessen.....	12
2.6 Anmodningskriterier	13
2.7 KS sin rolle i bosettingsordningen	14
2.8 Fylkeskommunenes rolle i anmodningsprosessen	14
3 MÅLOPPNÅELSE I AVTALEPERIODEN	16
3.1 Rask bosetting i samsvar med bosettingsbehovet	16
3.1.1 Vurdering.....	19
3.2 Informasjon til vertskommunene ved etablering og nedlegging av mottak	19
3.2.1 Vurdering.....	21
3.3 Treffsikker bosetting	22
3.3.1 Vurdering.....	22
4 OPPFØLGING AV SAMARBEIDSAVTALEN.....	24
4.1 Prosess for utforming av avtalen	24
4.2 Etterlevelse, rapportering og evaluering	25
4.3 Vurdering.....	26
5 ERFARINGER MED NASJONALT UTVALG	27
5.1 Arbeidsform og agenda for møtene.....	27
5.2 Utvalgets rådgivende rolle	28
5.3 Utvalgets involvering i anmodningsprosessen.....	28
5.4 Aktørenes erfaringer.....	30
5.5 Vurdering.....	31
6 FYLKESKOMMUNENES ERFARINGER.....	33
6.1 Fylkeskommunenes involvering i anmodningsprosessen.....	33
6.2 Fylkeskommunenes rolle i samarbeidsstrukturen.....	34
6.3 Vurdering.....	35
7 KOMMUNENES ERFARINGER	37
7.1 Erfaringer med nedskalering	37
7.2 Kommunikasjon med IMDi.....	38
7.3 Kommunikasjon med KS	39
7.4 Vurdering.....	39

8	BEHOV FOR ENDRINGER	41
8.1	Er utfordringsbildet endret på en slik måte at tekstene bør endres?41	
8.2	Konkret omtale av arbeidet med bosetting av overføringsflyktninger42	
8.3	Tilpasning til regionreformen og integreringsloven	42
8.4	Utvalgets sammensetning	43
8.5	Utvalgets mandat	43
8.6	Tekstenes yttergrenser.....	44
	ANBEFALINGER.....	46
	REFERANSER.....	48

Sammendrag

Om evalueringen

Kunnskapsdepartementet (KD) er ansvarlig departement for bosetting av flyktninger. Den norske bosettingsmodellen bygger på en formalisert samarbeidsstruktur mellom staten og kommunesektoren, som KD har gitt Proba i oppdrag å evaluere. Nærmere bestemt omhandler evalueringen 1) *samarbeidsavtalen om bosetting av flyktninger, samt om etablering og nedlegging av asylmottak og omsorgssentre* og 2) *Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger og etablering og nedlegging av mottak samt omsorgssentra*.

Det er en frivillig oppgave for kommunene å bosette flyktninger. Samarbeidsavtalen og nasjonalt utvalg kan forstås som sentrale mekanismer i den norske bosettingsmodellen, som skal bidra til at kommunene slutter opp om det nasjonale bosettingsarbeidet. Organiseringen av bosettingsfeltet er i liten grad lovregulert, slik at samarbeidsavtalen og mandatet for Nasjonalt utvalg utgjør svært viktige grunnlagsdokumenter for bosettingsarbeidet.

Nasjonalt utvalg er et partssammensatt utvalg med fem representanter for statlig side og fem representanter fra kommunesiden. Utvalget skal bidra til en felles problemforståelse og en samordnet gjennomføring av bosettingen. Samarbeidsavtalen gjelder mellom KS og fire departementer, og spesifiserer mål og forpliktelser mellom aktørene.

Avtalen og mandatet for utvalget gjelder for 2018-2021, og skal revideres og fornyes ved årsskiftet. Derfor har KD ønsket en evaluering som innhenter erfaringer med samarbeidsstrukturen fra involverte aktører og berørte parter, og som undersøker behovet for eventuelle endringer i grunnlagstekstene.

Evalueringen bygger på intervjuer med til sammen 34 personer, en dokumentgjennomgang og observasjon av et møte i Nasjonalt utvalg. Vi har intervjuet involverte personer i KS, direktoratene og departementene. I tillegg har vi gjort intervjuer med kommuner og fylkeskommuner, som på hver sin måte berøres av den overordnede nasjonale samarbeidsstrukturen.

Måloppnåelse og oppfølging av forpliktelser

Et konkret resultatmål i avtalen og utvalget har ligget fast over lengre tid, nemlig å bidra til at bosetting av flyktninger skal skje *raskt*, innen tidsmål gitt av Stortinget, og at det skal bosettes *i samsvar med det nasjonale bosettingsbehovet*. Frem til 2015 var hovedutfordringen at det ikke ble gjort nok kommunale vedtak om bosetting, og at bosettingsbehovet dermed var større enn kapasiteten og bosettingsviljen i kommunene. Høsten 2015 og de påfølgende to årene lyktes det kommunene *både* å bosette langt flere flyktninger enn tidligere, og å redusere ventetiden mellom innvilget oppholdstillatelse og bosetting. Dette har blitt beskrevet som en stor nasjonal dugnad som innebar en innsats fra alle nivåer. I egenskap av å danne et grunnlag og en infrastruktur for det norske bosettingsarbeidet, bør noe av æren for de gode resultatene også tilskrives samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg. Under koronapandemien har det naturlig nok vært vanskeligere å innfri målene, til tross for godt etablerte samarbeidsrelasjoner og høy bosettingsvilje og kapasitet i kommunene.

Reiserestriksjoner har ført til betydelige forsinkelser i bosettingen av overføringsflyktninger, og at det har blitt færre asylkomster.

Et annet konkret resultatmål i avtalen er at vertskommunene skal få god og tidlig informasjon om etablering og nedlegging. Dette ble gjort til et resultatmål i 2018, men har vært en sentral del av samarbeidsstrukturens arbeid siden 2009. Det er krevende å vurdere måloppnåelsen, i og med at det ikke er knyttet særskilt rapportering til resultatmålet. I et lengre tidsperspektiv er det sannsynlig at avtalen og utvalget har bidratt til en bedre dialog med vertskommunene, gjennom å holde oppe et trykk på tematikken og gjennom å etablere en kanal for kommunesektoren til løpende å melde inn utfordringer. Bestemmelser om dialogen med vertskommunene har blitt inkludert i mottaksinstruksen til UDI, og i anbudsprosesser for nye mottak er det lagt inn strengere krav til driftsoperatører om å involvere kommuneledelsen.

Samarbeidsavtalen inneholder til sammen 36 felles og separate forpliktelser mellom partene. Fra intervjuene får vi inntrykk av at partene følger opp forpliktelsene på en tilfredsstillende måte. Aktørenes vurderinger av dette bygger på en risikobasert tilnærming der utfordringer skal meldes inn løpende etter hvert som de oppstår, heller enn en systematisk form for rapportering. Avtalen spesifiserer at den skal være gjenstand for en årlig intern evaluering innenfor rammen av konsultasjonsordningen. Det gjøres en slik årlig gjennomgang i bilaterale møter mellom KS og KD, men konklusjonene fra denne blir i liten grad gjort skriftlig.

Erfaringer med Nasjonalt utvalg

Nasjonalt utvalg møtes tre til fire ganger per år, og utfører i stor grad sine oppgaver i tråd med mandatet. Utvalget bidrar til en høyere grad av felles problemforståelse, og det er særlig dette aspektet som fremheves og verdsettes i intervjuene. Nasjonalt utvalg skal ha en rådgivende rolle overfor nasjonale myndigheter. I inneværende periode har utvalget særlig viet oppmerksomhet til utfordringene ved bosetting av flyktninger med særlig ressurskrevende behov. Utvalget har blant annet skrevet et felles brev til departementene og foreslått å øke både satsene og virkeperioden for tilskuddet som skal kompensere kommunene for bosetting av denne gruppen.

Det er imidlertid et sentralt utviklingstrekk at Nasjonalt utvalg har mindre beslutningsmyndighet enn det har hatt i tidligere perioder. Tidligere har utvalget både tatt beslutninger om hvordan anmodningene om bosetting skal fordeles, og om prinsippene eller kriteriene som skal ligge til grunn for anmodningene. Beslutningene om anmodningskriterier har blitt flyttet *opp* til KD fra og med 2018, mens beslutningene om den endelige fordelingen av anmodninger på et tidligere tidspunkt har blitt delegert *ut* til separate forhandlinger mellom IMDi og KS. Utvalget bruker likevel mye av sin tid på drøfting og diskusjon av anmodningskriterier og fordelingen av anmodninger.

Flere av de involverte aktørene trekker slutningen at utvalget har blitt mindre handlekraftig som en følge av disse endringene. Videre erfarer flere informanter at utvalgsmøtene blir mer til orientering enn til beslutning, og at det blir en del enveis kommunikasjon fra IMDi og UDI. Disse informantene opplever også at utvalget kan gjøre mer ut av sin funksjon som rådgivende organ, ta opp flere saker og arbeide mer proaktivt.

Fylkeskommunenes rolle

I tråd med regionreformen har fylkeskommunene fra og med 2020 fått i oppgave å bidra med anbefalinger til kommunevis fordeling av anmodninger i sitt fylke. Gjennom intervjuer med fagpersoner i fem fylkeskommuner kommer det frem at

fylkeskommunene mener de så langt ikke har blitt involvert på en tilfredsstillende måte. Informantene er samstemte om en kritikk av forhold som dreier seg om planlegging, samarbeid og prosess. Til tross for dette er fylkeskommunene i hovedsak fornøyde med graden av gjennomslag de opplever å ha fått, og at anbefalingene de har kommet med i nokså stor grad har blitt tatt til følge.

Behov for endringer

En formalisering av fylkeskommunenes rolle kan bidra til bedre samarbeid fremover. KS har gjort det klart at de kommer til å oppnevne en representant for fylkeskommunene i Nasjonalt utvalg. Fylkeskommunene ønsker også at deres rolle skal forankres i samarbeidsavtalen. Det er imidlertid uklart hvordan dette kan gjøres i praksis, i og med at KS ikke kan påta seg forpliktelser på vegne av fylkeskommunene. Som et minimum bør fylkeskommunenes lovpålagte oppgave omtales i avtalen. Etter vår vurdering vil det også være nyttig om IMDi og fylkeskommunene inngår bilaterale avtaler som kan klargjøre forventninger og ansvarsfordeling, inkludert om hvordan man kan oppnå bedre informasjonsdeling og gjensidig utnyttelse av kunnskapsgrunnlag.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at de involverte aktørene deler et ønske om å ikke gjøre for store endringer i tekstene, i og med at samarbeidsstrukturen har fungert bra over tid. Selv om situasjonen på mottaks- og bosettingsfeltet er vesentlig endret siden avtalen og mandatet for utvalget ble revidert sist i 2018, tilsier ikke dette nødvendigvis et behov for å endre på tekstene, som er utformet med hensyn til at eksterne omstendigheter kan endre seg raskt.

Sammenlignet med tidligere perioder utgjør overføringsflyktninger nå en vesentlig større andel av flyktningene som bosettes. Slik tekstene står gjelder målene og forpliktelsene på lik linje for denne gruppen som for bosetting av flyktninger fra mottak. Det kan likevel være anledning til å vie dette arbeidet mer spesifikk oppmerksomhet i grunnlagstekstene.

Det konkrete resultatmålet om rask bosetting i samsvar med bosettingsbehovet er godt etablert og velegnet som resultatmål. Målet om god og tidlig informasjon til vertskommuner om etablering og nedlegging av mottak er på sin side ikke knyttet til noen form for rapportering. Dersom målet skal videreføres, bør det avklares hvordan resultater på målet kan operasjonaliseres og rapporteres på.

På bosettingsfeltet opererer aktørene med en avgrensning av avtalens virkeområde, på den måten at dialogen mellom IMDi og enkeltkommuner om bosettingen av enkeltpersoner og familier holdes utenfor. Samtidig kan tekstene også leses slik at avtalen og utvalget skal sikre gode rammebetingelser for alle faser av bosettingsarbeidet. Partene bør drøfte hvor man ønsker at grensene skal gå på bosettingsfeltet. Det bør være samsvar mellom avgrensninger som gjøres i innrammingen av tekstene og avgrensninger som aktørene opererer med i praksis.

Systemet for en årlig intern evaluering av samarbeidsavtalen bør forbedres. Avtalen legger opp til en årlig evaluering innenfor rammen av konsultasjonsordningen. Etter vår vurdering vil det være naturlig at gjennomgangen hviler på en kort skriftlig redegjørelse fra de ulike aktørene om status for sine separate forpliktelser, uten at man lager et for omfattende og tidkrevende system.

1 Innledning

Som ansvarlig departement for bosettingspolitikken har Kunnskapsdepartementet gitt Proba i oppdrag å evaluere samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg. Til sammen utgjør samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg en formalisert samarbeidsstruktur mellom staten og kommunesektoren på mottaks- og bosettingsfeltet. Nærmere bestemt omhandler evalueringen:

- 1) *Samarbeidsavtalen om bosetting av flyktninger, samt om etablering og nedlegging av asylmottak og omsorgssentre* (heretter samarbeidsavtalen), og
- 2) *Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger og etablering og nedlegging av mottak samt omsorgssentra* (heretter Nasjonalt utvalg).

Samarbeidsavtalen og mandatet for Nasjonalt utvalg er tilgjengelig på henholdsvis regjeringens¹ og IMDi's² nettsider.

Den norske modellen for bosetting av flyktninger er kjennetegnet av en høy grad av kommunalt selvstyre og autonomi. Det er en frivillig oppgave for kommunene å bosette flyktninger, og kommunene blir kompensert for sine utgifter gjennom statlige tilskudd. Dermed er det også behov for mekanismer og strukturer som legger til rette for et godt samarbeid mellom staten og kommunene, sikrer oppslutning om bosettingsarbeidet og stimulerer til en tilstrekkelig bosettingsvilje i kommunene.

Samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg kan forstås som slike mekanismer i bosettingsmodellen, som skal sikre medvirkning og oppslutning fra kommunesiden om bosettingsarbeidet. I tillegg skal avtalen og utvalget bidra til god samordning av virkemidler mellom de mest relevante sektormyndighetene, altså departementene og direktoratene med ansvar for asyl, integrering, bolig og oppvekst. Avtalen og utvalget er vevd sammen på flere måter, og er ment å fungere i tospann. De er ment å utfylle hverandre ved at utvalget skal være et diskusjonsforum og et rådgivende organ, mens avtalen skal formalisere og tydeliggjøre felles og separate forpliktelser mellom partene.

Nasjonalt utvalg er et partssammensatt utvalg med fem representanter for statlig side og fem representanter fra kommunesiden. Utvalget skal bidra til en felles problemforståelse og en samordnet gjennomføring av bosettingen, slik at nyankomne flyktninger blir bosatt i tråd med det nasjonale behovet og innenfor tidsmål som er gitt av Stortinget. Utvalget ledes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), og består videre av Utlendingsdirektoratet (UDI), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Husbanken og statsforvalteren i Vestfold og Telemark på statlig side. Den kommunale siden består av to representanter for Kommunesektorens organisasjon (KS) og tre representanter for enkeltkommuner.

I tillegg er det nasjonale bosettingsarbeidet understøttet av en *samarbeidsavtale* mellom KS og fire departementer (Kunnskapsdepartementet (KD), Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Barne- og likestillingsdepartementet (BLD)³ og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)). Avtalen formaliserer de involverte aktørenes roller og oppgaver, og er i stor grad rettet mot de samme formålene som Nasjonalt utvalg. De felles forpliktelsene i avtalen er delvis overlappende med oppgavene som spesifiseres i mandatet for Nasjonalt utvalg, mens

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samarbeidsavtale-om-bosetting-av-flyktninger-samt-om-etablering-og-nedlegging-av-asylmottak-og-omsorgssentre/id2629135/>.

² <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/nasjonalt-utvalg-for-bosetting/>.

³ Departementet endret i 2019 navn til Barne- og familiedepartementet (BFD).

avtalen også spesifiserer en rekke separate forpliktelser for KS og de enkelte direktoratene og departementene.

Ved etablering av nye asylmottak har ikke kommunene muligheten til selv å velge om de ønsker å være vertskommune. Da asylankomstene økte i 2008 og 2009, opplevde mange kommuner at de ikke ble godt nok og tidlig nok informert om planene for opprettelsen av nye asylmottak. Fra og med 2009 ble dermed samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg utvidet til også å omhandle dialogen med vertskommunene om etablering og nedlegging av asylmottak og omsorgssentre.

Organiseringen av bosettingsarbeidet er i liten grad lovregulert. Samarbeidsavtalen og mandatet for Nasjonalt utvalg utgjør dermed svært viktige grunnlagsdokumenter for hvordan oppgavene med bosetting løses i Norge. De foreliggende tekstene gjelder for 2018-2021, og skal revideres og fornyes ved årsskiftet.

I løpet av avtaleperioden har regionreformen og den nye integreringsloven trått i kraft, og det er behov for å vurdere om dette bør tilsi endringer i samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg. Fylkeskommunene har fått en rekke nye oppgaver på integreringsfeltet, og skal blant annet komme med anbefalinger til kommunevis fordeling av flyktninger innenfor sitt fylke.

Avtaleperioden har vært preget av lave asyl- og bosettingstall, som har blitt ytterligere redusert som en konsekvens av reiserestriksjoner under koronapandemien. På få år har tallene falt fra et historisk høyt nivå til et historisk lavt nivå. Dette innebærer en rekke utfordringer for bosettingsarbeidet. For kommunene betyr dette nedgang i statlige tilskudd, asylmottak som legges ned, boliger som står tomme, mindre grupper i introduksjonsprogrammet, og til slutt et behov for å vurdere oppsigelser og nedskaleringer i tjenestetilbudet. For de nasjonale aktørene er det viktig å kunne planlegge for ulike scenarier frem i tid, og beholde en beredskap for raske og store endringer i bosettingsbehovet.

1.1 Oppdragets problemstillinger

Med dette som bakgrunn har Kunnskapsdepartementet gitt Proba i oppdrag å evaluere samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg. Formålet med evalueringen har vært å innhente erfaringer med samarbeidsstrukturen fra involverte og berørte aktører, og identifisere behov for eventuelle endringer og justeringer i grunnlagsdokumentene.

Departementet har spesifisert følgende problemstillinger for oppdraget:

- *I hvilken grad er de konkrete resultatmålene i samarbeidsavtalen nådd i avtaleperioden?*
- *Har samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg ført til bedre samordning av virkemiddelapparatet?*
- *I hvilken grad har partene fylt sine forpliktelser i henhold til samarbeidsavtalen og hvordan har de jobbet for å oppnå konkrete resultater?*
- *Hvordan har Nasjonalt utvalg utført sine oppgaver og ansvar i avtaleperioden, som formulert i mandatet for utvalget?*
- *Hvordan samsvarer utvalgets valgte arbeidsform med dets formål? Bidrar arbeidet til at utvalget oppfyller sine oppgaver på en hensiktsmessig måte?*

- *Hvordan opplever partene sammenhengen mellom samarbeidsavtalen og mandatet til Nasjonalt utvalg?*
- *Legger den eksisterende organiseringen til rette for kontakt med berørte aktører som forutsatt?*
- *I hvilken grad gjenspeiler forpliktelsene i samarbeidsavtalen utviklingen på mottaks- og bosettingsfeltet? Kan samarbeidsavtalen og mandatet til Nasjonalt utvalg tilpasses bedre til ulike situasjoner på mottaks- og bosettingsfeltet?*
- *Er det behov for endringer i utvalgets oppgaver jf. bl.a. endringer på integreringsfeltet, herunder integreringsreformen?*
- *Har utvalget en fornuftig sammensetning?*

1.2 Metode

For å kunne svare på problemstillingene har vi gjennomført en datainnsamling med tre deler: 1) en intervjuundersøkelse blant involverte og berørte aktører, 2) en dokumentgjennomgang og 3) observasjon av et møte i Nasjonalt utvalg.

Intervjuer med involverte og berørte aktører

Vi har gjort 28 intervjuer med til sammen 34 personer blant involverte og berørte aktører. Om lag halvparten av intervjuene kan kalles *sentrale intervjuer*. I denne delen har vi intervjuet fem av de ti medlemmene i Nasjonalt utvalg. Dette inkluderer to intervjuer med representanter fra kommunesiden (KS og en enkeltkommune) og tre representanter fra statlige aktører. Vi har også intervjuet syv mellomledere og fagpersoner i direktoratene, som bistår sine ledere med deltakelsen i utvalget. De fleste av disse har også selv deltatt eller observert møter i Nasjonalt utvalg. En siste kategori blant de sentrale intervjuene er intervjuer med fem fagpersoner i departementene som er involvert i arbeidet med samarbeidsavtalen.

Vi har også gjort intervjuer med representanter for ti *kommuner*. En enkeltkommune har ikke direkte forpliktelser i samarbeidsavtalen eller Nasjonalt utvalg, men i siste instans utgjør kommunene likevel den virkeligheten samarbeidet er rettet mot, og den virkeligheten der bosetting, etablering og nedlegging faktisk skjer. Derfor har det vært nyttig å inkludere et kommuneperspektiv i datainnsamlingen, og innhente erfaringer fra bosettingskommuner og fra vertskommuner for asylmottak.

I kommunene har vi intervjuet kommunedirektør og/eller kommunalsjef eller enhetsleder med ansvar for bosetting av flykninger. Vi har lagt vekt på å innhente erfaringer fra kommuner som har erfart nedlegging eller etablering av asylmottak i løpet av avtaleperioden. Vi har fått informasjon om hvilke kommuner dette gjelder fra UDI.

Alle ti kommuner har erfaring med bosetting av flykninger, men én av kommunene har ikke bosatt de siste tre årene. Syv av kommunene har erfaring med mottak de siste årene. Det er god spredning mellom kommunene når det gjelder størrelse og geografi. Tre av kommunene har mer enn 50 000 innbyggere.

Til slutt har vi gjort intervjuer med fagpersoner fra fem *fylkeskommuner*, som har vært involvert i møter med IMDi og KS om den regionale fordelingen av flykninger i 2021 og 2022. Det sentrale temaet i disse intervjuene er fylkeskommunenes erfaringer med sin nye lovpålagte oppgave, og hvilken form samarbeidet med IMDi og KS har tatt så langt.

Tabell 1.1 gir en oversikt over aktører vi har intervjuet og deres involvering i samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg. For IMDi, UDI, Husbanken og Bufdir viser parenteser rundt krysset til at direktoratene har en rekke forpliktelser i samarbeidsavtalen, samtidig som det er overordnet departement som signerer den.

Tabell 1.1. Oversikt over aktørers deltakelse i samarbeidsavtalen, Nasjonalt utvalg, evalueringens referansegruppe og evalueringens intervjuundersøkelse

Aktør	Samarbeidsavtalen	Nasjonalt utvalg	Referansegruppe	Deltakelse i intervju
KD	x		x	xx
JD	x		x	xx
KMD	x		x	
BFD	x			x
IMDi	(x)	x	x	xxx
UDI	(x)	x	x	xxxx
Husbanken	(x)	x		x
Bufdir	(x)	x		xx
Statsforvalter Vestfold og Telemark		x		
KS	x	xx	x	x
Levanger		x	x	
Sandnes		x	x	x
Kragerø		x	x	
Kommuner				xxxxxxxxxxxx
Fylkeskommuner				xxxxx

Dokumentgjennomgang

For å øke vår forståelse av arbeidet med samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg har vi også gått igjennom en rekke dokumenter. I kraft av sin sekretariatfunksjon for Nasjonalt utvalg har IMDi arkivert dokumenter som er relevante for evalueringen. Proba har fått innsyn i om lag 60 dokumenter, som fordeler seg på disse kategoriene:

- Møtereferater fra Nasjonalt utvalg
- Saksdokumenter til møtene
- Formell dialog mellom KD, IMDi og Nasjonalt utvalg om anmodningskriterier
- Referater fra møter mellom IMDi og fylkeskommunene
- Felles årsrapporter fra KS og IMDi om bosettingssamarbeidet

Dokumentene fra IMDi er avgrenset til den inneværende avtaleperioden, altså 2018-2021. Utover dette har IMDis årsrapporter bakover i tid vært en nyttig kilde. Vi har søkt frem to tidligere samarbeidsavtaler (2013-2015 og 2016-2017), og sett nærmere på styringsdokumenter knyttet til innføringen av ny bosettingsordning i 2001, samt regionreformen og den nye integreringsloven i senere tid. Til slutt har vi gått gjennom tidligere evalueringer og studier som på ulike måter er relevante for arbeidet med samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg.

Observasjon av møte i Nasjonalt utvalg

Vi har fått anledning til å delta i et møte i Nasjonalt utvalg som observatører. Møtet ble avholdt 10.juni 2021, foregikk digitalt og hadde en varighet på tre timer.

I møtet stilte deltakerne godt forberedt, og satt ord på dagens utfordringer sett fra de ulike aktørenes perspektiv. Tidvis kom det også frem uenigheter, som speiler aktørenes ulike utgangspunkt og prioriteringer.

Observasjonen av møtet har bidratt til å supplere og utfylle forståelsen vi har fått fra intervjuer og skriftlige kilder. Møtet ga oss et innblikk i dynamikken mellom aktørene, hvordan aktørene opptrer i utvalget, og hva de ser som de største utfordringene på feltet per i dag.

1.3 Referansegruppe

Tabell 1.1. gir også en oversikt over hvilke aktører som har vært representert i evalueringens referansegruppe. Referansegruppen ble satt sammen i samråd med oppdragsgiver. Det har blitt avholdt to møter i referansegruppen. I prosjektets oppstartsfasen ga referansegruppemedlemmene innspill til Probas plan for evalueringen, og i prosjektets sluttfase kommenterte medlemmene på vårt førsteutkast til rapport.

1.4 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 beskriver vi hvordan den norske bosettingsordningen fungerer, med vekt på hvordan premisene for bosettingsarbeidet har gjennomgått en vesentlig endring etter 2015.

Kapittel 3 til 7 er empiriske kapitler, der vi har forsøkt å skille tydelig mellom hva vi har funnet i datainnsamlingen og hva vi vurderer som viktige implikasjoner av funnene.

Kapittel 3 tar for seg måloppnåelsen knyttet til samarbeidsavtalens konkrete resultatmål, mens kapittel 4 behandler hvordan de involverte aktørene etterlever og følger opp avtalen. I kapittel 5 sammenfatter vi erfaringene med Nasjonalt utvalg i avtaleperioden. I kapittel 6 beskriver vi fylkeskommunenes nyervervede rolle i anmodningsprosessen, og diskuterer hvordan denne kan forankres i den etablerte samarbeidsstrukturen. Kapittel 7 beskriver kommunenes erfaringer med bosettingsarbeidet, med vekt på dialogen de har hatt med IMDi og KS.

I kapittel 8 gir vi en samlet presentasjon av de behovene vi har identifisert for endringer i samarbeidsavtalen og mandatet for Nasjonalt utvalg. Til slutt i rapporten gir vi en punktvis presentasjon av de anbefalingene som springer ut av evalueringen.

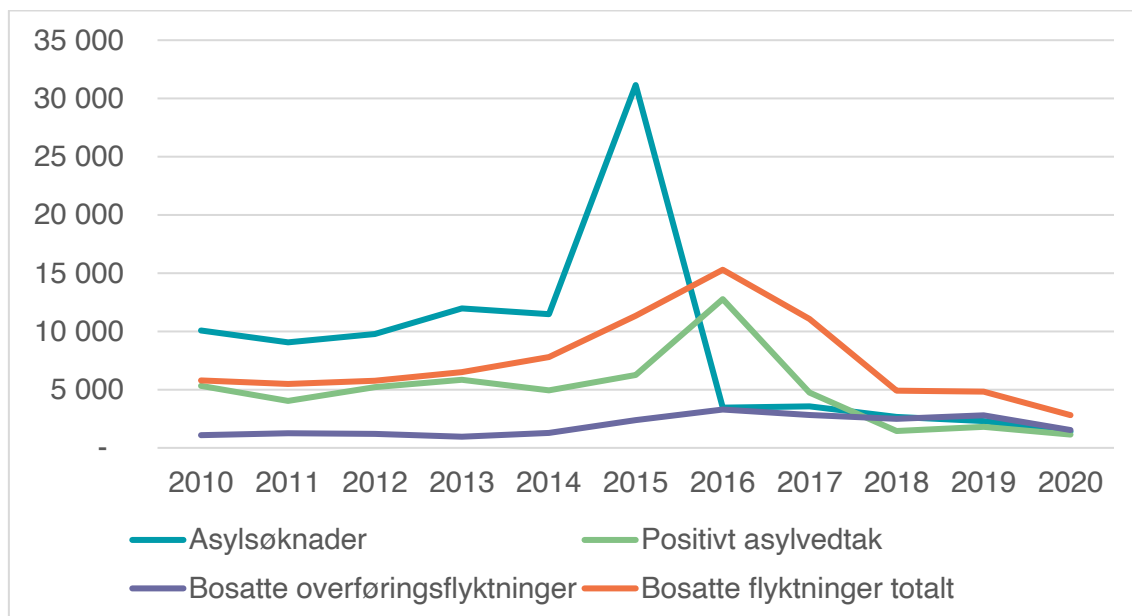
2 Bakgrunn

I dette kapitlet ønsker vi å etablere hvordan den norske bosettingsordningen er satt sammen, med samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg som sentrale mekanismer. Til dette hører det med å forstå hvordan omstendighetene for bosettingsarbeidet i senere år skiller seg grunnleggende fra årene før 2015. Videre er det nødvendig å forstå hvordan bosettingsprosessen er lagt opp, fra fastsetting av bosettingsbehovet frem til anmodninger om bosetting sendes til kommunene. Vi beskriver også hva de ulike aktørenes roller i samarbeidet innebærer. Til slutt i kapitlet beskriver vi hvordan regionreformen har gjort om på deler av denne rollefordelingen

2.1 Bosettingsbehov og bosettingskapasitet

Frem til 2015 har hovedutfordringen i bosettingsarbeidet vært å sørge for at kommunene årlig vedtar å bosette et tilstrekkelig antall flyktninger, sammenlignet med antallet bosettingsklare flyktninger som får innvilget opphold i Norge. Når bosettingsbehovet er større enn bosettingskapasiteten, blir også ventetiden i asylmottak lengre. Lang ventetid i mottak er uønsket, både av hensyn til den enkeltes levkår og integreringsforløp, og av hensyn til statens utgifter til mottaksdrift. Derfor har også de overordnede målene for bosettingsarbeidet over lengre tid vært *rask bosetting, innen tidsmål gitt av Stortinget, og bosetting i samsvar med det nasjonale bosettingsbehovet.*

Figur 2.1. Utvikling i antall asylsøknader, asylvedtak som gir grunnlag for bosetting, bosatte overføringsflyktninger og bosatte flyktninger totalt, 2010-2020⁴.



⁴ Tallene er hentet fra IMDis årsrapporter og statistikk om asylsøknader og asylvedtak fra UDIs nettsider.

Høsten 2015 og gjennom de påfølgende to årene lyktes det kommunene å bosette langt flere flyktninger enn de hadde gjort tidligere (se figur 2.1). I tillegg fikk man til å korte ned på den gjennomsnittlige ventetiden og bosette flere innen de tidsmålene som er gitt av Stortinget. Dette har blitt beskrevet som en stor nasjonal dugnad som innebar en innsats fra alle nivåer og et stemningsskifte i kommunene, der den tidligere forsiktigheten med å gjøre bosettingsvedtak ble erstattet med en sterk bosettingsvilje og en tydelig kapasitetsøkning.

Kommunene ble utsatt for et stort påtrykk fra statlig side om å bosette flere flyktninger. Statsråden oppfordret kommuner direkte om å fatte bosettingsvedtak, og det ble innført ekstratilskudd og gjort andre tilpasninger i IMDis og Husbankens tilskudd. Det ble innført et midlertidig ekstratilskudd som tillegg til integreringstilskuddet, tilsvarende 50 000 kroner per flyktning kommunene bosatte utover den opprinnelige anmodningen. I tillegg ble rammen for Husbankens tilskudd til utleieboliger til flyktninger ble økt fra 30 millioner til nær 750 millioner kroner.

Det ble også gjort tilpasninger i statens pedagogiske virkemidler overfor kommunene, blant annet gjennom veiledningsressursen «Bolig for velferd». Det at kommunene ble mer bevisste på tilgjengelige virkemidler i boligplanleggingen blir i en NIBR-rapport trukket frem som den viktigste enkeltforklaringen på den økte bosettingskapasiteten. Mange kommuner tok i bruk det private leiemarkedet på nye måter, og gjorde tiltak for å redusere utleiernes antatte risiko ved å leie ut til flyktninger (Søholt m.fl., 2018).

I årene etter 2015 har imidlertid situasjonen vært en annen. Kommunenes kapasitet og vilje til å bosette hadde nådd et historisk høyt nivå, mens antall nye asylkomster brått ble svært lavt fra og med 2016. Antall bosettinger falt fra over 15 000 i 2016 til under 5 000 i 2018, og ble ytterligere redusert i 2020 som følge av koronapandemien.

Når bosettingsviljen i kommunene de siste årene har blitt større enn bosettingsbehovet, fører det med seg kvalitativt nye utfordringer. Både på statlig og kommunalt nivå oppstår et dilemma mellom å beholde en overkapasitet eller å bygge ned kapasiteten, og dermed redusere beredskapen for å håndtere fremtidige økninger i bosettingsbehovet.

2.2 Nasjonalt utvalg

For å få til bosetting i tråd med det samlede behovet er sentrale myndigheter avhengige av oppslutning om bosettingsarbeidet fra kommunene. Innføringen av en ny bosettingsordning i 2001 kan forstås som et grep for å sikre involvering og medvirkning, og dermed en høyere grad av oppslutning fra kommunesektoren.

Den gjeldende bosettingsordningen er forankret i Stortingets behandling av meldingen *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge* (St.meld 17 (2000-2001); Innst. S. 197 (2000-2001)). Den gamle ordningen med bosetting etter direkte, bilaterale forhandlinger mellom UDI og enkeltkommuner ble vurdert til å være uforutsigbar og ressurskrevende, og ble i en evaluering omtalt som et svartepers-spill der kommunene hadde for stor mulighet til å skyve ansvaret over på andre (Statskonsult, 2000).

Med den nye ordningen ble det introdusert et *nasjonalt bosettingsutvalg*, som ble tildelt en serie nye oppgaver i det nasjonale bosettingsarbeidet. KS inngikk i utvalget sammen med to enkeltkommuner og tre representanter for staten. KS ble dessuten tillagt en mer aktiv pådriverrolle overfor kommunene enn de hadde hatt tidligere. Utvalget skulle lage mer treffsikre prognoser, fastsette det årlige bosettingsbehovet, og fastsette måltall for antall bosettinger i de ulike fylkene, etter gitte kriterier. Den kommunevise fordelingen av anmodningstall innenfor hvert fylke skulle løses på regionalt nivå mellom UDI og KS. Utvalget skulle også ta opp løpende utfordringer til diskusjon.

I 2006 konkluderte Fafo med at bosettingsarbeidet ble mer effektivt og velfungerende de første årene etter innføringen av den nye bosettingsmodellen. Etableringen av nasjonalt bosettingsutvalg bidro til å forbedre samsvaret mellom prognoser, anmodninger, bosettingsvedtak og faktisk bosetting – selv om nivået på bosettingsvedtak fremdeles var lavere enn det nasjonale behovet. Slik intensjonen var med den nye bosettingsordningen, bidro også KS' og kommunenes representasjon i utvalget til økt oppslutning blant kommunene om det nasjonale bosettingsarbeidet (Friberg og Lund, 2006).

Nasjonalt utvalg består i dag av direktørene fra IMDi, UDI, Bufdir og Husbanken samt statsforvalteren i Vestfold og Telemark fra statlig side, og to representanter for KS og tre kommunedirektører for kommunesiden. Det gjeldende mandatet for 2018-2021 fastslår at utvalget har som formål å bidra til rask bosetting, i samsvar med det nasjonale behovet. Utvalget skal fungere som et forum der man kan ta opp løpende utfordringer, utvikle en felles problemforståelse og slik bidra til en samordnet og helhetlig gjennomføring av bosettingen. Utvalget skal ha en funksjon som rådgivende organ overfor regjeringen og departementene, og kan komme med forslag til tiltak både på bosettingsfeltet og på integreringsfeltet for øvrig.

2.3 Samarbeidsavtalen

Fra og med 2004 har det nasjonale bosettingsarbeidet vært ytterligere understøttet av en samarbeidsavtale mellom staten og KS. Avtalen skal bidra til å klargjøre rammebetingelser og sikre gode samarbeidsrutiner, og bidra til å sikre en god og jevnlig dialog om tiltak for å nå nasjonale målsetninger for bosettingsarbeidet.

Den inneværende avtalen ble signert i 2018 av lederen for hovedstyret i KS og statsrådene for henholdsvis KD, JD, BLD og KMD. Direktoratene IMDi, UDI, Bufdir og Husbanken har også en rekke forpliktelser i avtalen, selv om det er de overordnede departementene som signerer den. Avtalen spesifiserer i alt 36 forpliktelser, hvorav ni er felles forpliktelser mellom KS og departementene.

Det finnes i dag ti slike bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og KS på ulike områder. Avtalene inngår som et element i virkemiddelapparatet og styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren, og skal legge til rette for en styringsdialog basert på samarbeid og samhandling (KMD, 2021). Samarbeidsavtalene følges opp innenfor rammen av konsultasjonsordningen, som er ordningen for drøftinger mellom KS og staten om rammene for overføringer til kommunene i statsbudsjettet. Ordningen omfatter faste politiske møter og løpende kontakt mellom KS og departementene (KMD, 2019).

Samarbeidsavtalen og mandatet for Nasjonalt utvalg deler det samme hovedformålet, nemlig å bidra til rask bosetting i samsvar med bosettingsbehovet. Avtalen forplikter flere av de samme aktørene som inngår i Nasjonalt utvalg. Det er dermed en tydelig overlapp mellom de to tekstene, som også henviser til hverandre. Avtalens forpliktelser skal følges opp i utvalget, og utvalget skal bidra til at samarbeidsavtalen gjennomføres på best mulig måte. Mandatet for utvalget legges ved som vedlegg til samarbeidsavtalen, og det er en felles prosess for revidering av avtalen og mandatet.

Avtalen og utvalget er ment å utfylle hverandre ved at utvalget skal være et diskusjonsforum og et rådgivende organ, mens avtalen skal formalisere og tydeliggjøre felles og separate forpliktelser mellom partene.

2.4 Etablering og nedlegging av asylmottak og omsorgssentre

Kommunene har ikke muligheten til selv å velge om de ønsker å være vertskommune for asylmottak, slik de har muligheten til å velge om de vil bosette flyktninger. Kommunene er pålagt å yte mange av tjenestene til beboere i mottak, og skal kompenseres for merkostnader gjennom vertskommunetilskudd fra UDI. Tidvis har det vært en utfordring at kommunene i for liten grad har blitt orientert og involvert i prosessen med etablering av mottak. Også ved nedleggelse kan det være uheldig om kommunene ikke blir orientert om planene.

Utfordringene var særlig tydelige i 2008 og 2009, i forbindelse med opprettelsen av en rekke nye mottak. UDI trengte bistand fra KS til å redusere motstand og misnøye fra vertskommunene, og KS ønsket at UDI skulle forplikte seg til bedre dialog med vertskommunene. KS og myndighetene vurderte i 2009 at det ville være nyttig å benytte seg av den allerede eksisterende strukturen med samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg, til å understøtte arbeidet med å legge til rette for at kommunene skal bli involvert i etablerings- og nedleggingsprosessene på best mulig måte. Med dette grepet fikk også KS og kommunene en kanal til å melde inn løpende utfordringer med vertskommunedialogen til Nasjonalt utvalg.

I 2018 ble forpliktelsene om god og tidlig dialog med vertskommunene løftet opp som et konkret resultatmål i samarbeidsavtalen. Nærmere bestemt heter det at: *«Kommunene skal forberedes godt ved etablering eller nedlegging av mottak og omsorgssentre. Dette innebærer at opp- og nedbygging av mottak og omsorgssentre skal gjennomføres i god dialog med vertskommunene, innenfor rammene av anskaffelsesregelverket.»*

2.5 Anmodningsprosessen

Når IMDi anmoder kommunene om å bosette et visst antall flyktninger, er det en omfattende prosess med flere trinn som ligger bak.

Utgangspunktet for anmodningsprosessen er det nasjonale bosettingsbehovet for kommende år, som skal fastsettes i Nasjonalt utvalg. Dette skjer basert på prognoser⁵ om antall bosettingsklare flyktninger i mottak, antall forventede innvilgede asylsøknader og antall forventede overføringsflyktninger.

Videre legges det hvert år til grunn et sett med anmodningskriterier for hvordan bosettingsbehovet skal fordeles mellom fylker og kommuner. IMDi utarbeider et forslag til anmodningskriterier, som presenteres og diskuteres i Nasjonalt utvalg. Deretter sender Nasjonalt utvalg sitt forslag til KD, som endelig fastsetter kriteriene.

Når kriteriene er fastsatt, er det IMDi som operasjonaliserer dem og omsetter dem til forslag til antall flyktninger som skal bosettes i hvert fylke og hver kommune. Forslagene blir så drøftet og justert i dialog mellom IMDi og KS, i separate runder for henholdsvis fylkesvis og kommunevis fordeling. Fra 2020 bidrar også fylkeskommunene med anbefalinger om hvordan bosettingsbehovet skal fordeles mellom kommuner innenfor sitt fylke (Prop. 89 L (2019-2020)).

Når partene er enige om fordelingen, kan IMDi til slutt sende sine anmodninger til den enkelte kommune. Anmodningsbrevet undertegnes også av KS. Anmodningen danner

⁵ Prognosene utarbeides av Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen (BGU), som ledes av UDI.

grunnlaget for kommunale vedtak om antallet flyktninger som skal bosettes. Informasjon om kommunale vedtak skal sendes til IMDi, med KS i kopi.

Prosessen bak anmodningen holder seg altså på gruppenivået, på den måten at man kun diskuterer hvor mange som skal bosettes i ulike fylker og kommuner, og ikke hvilke flyktninger som skal bosettes hvor. Dette spørsmålet løses i dialog mellom IMDi og enkeltkommuner.

IMDi sender forespørsler til kommunene om å bosette konkrete personer og familier, sammen med kartlagt og anonymisert informasjon om flyktningene. Kommunene har imidlertid ikke plikt til å ta imot de flyktningene IMDi foreslår. Det hender at kommunene takker nei, for eksempel ut fra en vurdering av at de ikke har et tilbud tilgjengelig som samsvarer med flyktningenes behov. I slike tilfeller vil IMDi som regel komme tilbake med et nytt forslag.

2.6 Anmodningskriterier

Målformuleringer om at bosettingen ikke bare skal være *rask*, men også *god* eller *treffsikker*, har blitt fremhevet i noen perioder og tonet ned i andre perioder (Tønnessen og Andersen, 2019). I stortingsmeldingen fra 2001 innebar god bosetting blant annet å ta hensyn til flyktningenes egne ønsker om bosettingskommune, å bosette i nærheten av familie eller kjente, og å bosette slik at det kunne dannes nasjonalitetsgrupper av et visst omfang lokalt (St.meld 17 (2000-2001)).

Regjeringen la i sin integreringsstrategi for 2019-2022 frem en ambisjon om mer treffsikker bosetting, forstått som en «bedre kobling mellom bosetting, medbrakt kompetanse, kvalifisering, utdanning og regionale arbeidskraftsbehov». Bosettingen skulle også unngå å bidra til segregering (KD, 2018).

Det sentrale virkemidlet for å oppnå mer treffsikker bosetting har vært gjennom anmodningskriteriene, som fra og med 2018 fastsettes av KD. Ambisjonen ble forankret i samarbeidsavtalen og mandatet for Nasjonalt utvalg på den måten at utvalget skal foreslå anmodningskriterier til departementet, samt at det ble lagt inn en ny målformulering i avtalen om at bosettingsarbeidet skal bidra til «*at en større andel av deltakerne i introduksjonsprogram skal komme i arbeid eller videre utdanning*» (KD, 2018).

Anmodningskriteriene ble vesentlig endret i 2018, mens det siden har vært mindre justeringer. Kriteriene for bosettingsåret 2021 ligger tilgjengelige på IMDis nettsider⁶. Med kriteriene ønsker myndighetene å målrette bosettingen slik at man relativt sett bosetter flest flyktninger i kommuner der man kan vise til gode resultater fra introduksjonsprogrammet⁷, og i kommuner der sysselsettingsgraden er høy. I tillegg er det lagt inn i kriteriene at man som hovedregel skal unngå å bosette i kommuner/bydeler med en særlig høy andel personer med innvandrerbakgrunn (mer enn 30 prosent).

⁶ <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/imdis-anmodning/>.

⁷ Introduksjonsprogrammet er det sentrale kvalifiseringstiltaket for nyankomne voksne innvandrere med fluktbakgrunn. Programmet skal være et fulltidstilbud, og har for de fleste en varighet på to eller tre år. Tiltaket ble innført med introduksjonsloven i 2003, og reguleres fra og med 2021 av integreringsloven. Med resultater fra introduksjonsprogrammet forstås andelen av deltakerne som går videre til arbeid eller utdanning, enten direkte eller ett år etter avsluttet program.

Disse kriteriene inngår i IMDi's beregningsmodell for å utarbeide et forslag til anmodning. Anmodningskriteriene inkluderer også hensyn av mer skjønsmessig eller kvalitativ karakter, som at det skal «sikres kontinuitet i bosettingsarbeidet», og det skal «tas hensyn til beredskap for opp- og nedbygging av bosettingskapasiteten, stabilitet i tjenestetilbudet og evne til rask omstilling». Disse kriteriene inngår ikke i beregningsmodellen, men er viktige hensyn i de etterfølgende drøftingene mellom IMDi og KS om den endelige fordelingen.

Ideas2Evidence har evaluert hvordan anmodningskriteriene ble operasjonalisert og anvendt i 2018 (Lerfaldet m.fl., 2020). Evalueringen påpekte at kriteriene skal balansere flere ulike formål, inkludert hensynet til å sikre oppslutning om bosettingsmodellen fra kommunene, og at kriteriene er delvis innbyrdes motstridende. Innbyggertall fikk uforholdsmessig stor betydning i IMDi's beregningsmodell dette året, og i praksis fikk ikke sysselsetting og resultater fra introduksjonsprogrammet den betydningen de var tiltenkt i kriteriene. Evalueringen undersøkte også hvor mye anmodningstallene endret seg fra IMDi's forslag til de endelige tallene som IMDi og KS blir enige om, og fant at tallene gjennomgår en betydelig justering i de bilaterale møtene. Sammen med innbyggertall var det kontinuitet, altså antallet flyktninger kommunene hadde blitt anmodet om å bosette tidligere år, som ble mest utslagsgivende for den endelige anmodningen.

2.7 KS sin rolle i bosettingsordningen

Det fremgår av presentasjonen så langt at KS har en nøkkelrolle i bosettingsordningen, og at et godt samarbeid mellom staten og KS er en viktig forutsetning for bosettingsarbeidet. Rollen er ikke lovfestet, men altså regulert gjennom samarbeidsavtalen og mandatet for Nasjonalt utvalg. KS er den eneste aktøren i samarbeidsstrukturen som både er en formell part i samarbeidsavtalen og deltar i Nasjonalt utvalg. KS deltar med to representanter i utvalget.

Behovet for KS sin rolle springer ut av at det er frivillig for kommunene å bosette flyktninger. Hovedutfordringen har vært å motivere til økt bosetting, og ordningen tillegger KS en pådriverrolle i dette arbeidet. For eksempel arrangerte KS tidligere egne motivasjonsmøter med dette formålet (Friberg og Lund, 2006). I senere tid har KS sine forpliktelser i samarbeidsavtalen blitt omformulert noe, slik at det har blitt en oppgave for KS å øke kommunenes forståelse for at mottaks- og bosettingsbehovet varierer over tid, og å oppfordre kommunene til å lage planer for ulike scenarier. KS har jevnlig bosetting og mottak på dagsorden når de arrangerer ordfører- og rådmanssamlinger.

KS målbærer kommunenes interesser, og forhandler med staten for å sikre gode rammebetingelser for kommunene. Videre er KS som beskrevet tidligere involvert i alle stegene i anmodningsprosessen, både innenfor og utenfor rammen av Nasjonalt utvalg. KS har et løpende samarbeid med IMDi om å planlegge anmodningsprosessen. KS koordinerer de regionale møtene med IMDi om den kommunevise fordelingen i hvert fylke, der også fylkeskommunene har deltatt fra og med 2020.

Når det gjelder mottaksfeltet jobber KS for å sikre en god dialog mellom UDI og vertskommuner for asylmottak, og for å øke vertskommunenes innflytelse ved etablering og nedlegging av mottak. Også her forhandler KS med staten om de økonomiske rammebetingelsene for vertskommunene.

2.8 Fylkeskommunenes rolle i anmodningsprosessen

Med regionreformen ble IMDi's regionkontorer faset ut, og fylkeskommunene ble tillagt en rekke nye oppgaver på integreringsfeltet. IMDi's regionkontorer hadde tidligere både

oppgaver i drøftingene om den kommunevise fordelingen i hver region, og i dialogen med kommunene om bosetting av konkrete personer og familier. Den førstnevnte funksjonen er siden 2020 overført til fylkeskommunene, som skal bidra med anbefalinger om hvordan anmodningen skal fordeles mellom kommunene i hvert fylke. Dialogen om bosetting av konkrete personer har blitt mer standardisert og digitalisert de siste årene, og går nå direkte mellom IMDi sentralt og kommunene.

Fylkeskommunenes nye rolle i anmodningsprosessen har også blitt forankret i den nye integreringsloven (Prop. 89 L (2019-2020)). Her heter det at fylkeskommunene skal bidra med anbefalinger om hvor mange som bør bosettes i den enkelte kommune, basert på sin kunnskap om lokale arbeids- og utdanningsmuligheter. Anbefalingene skal også være basert på nasjonale føringer, inkludert anmodningskriteriene. IMDi skal legge stor vekt på fylkeskommunenes anbefalinger, og det legges til grunn at IMDi og fylkeskommunene i fellesskap utvikler et system for å innlemme de regionale anbefalingene i det øvrige bosettingsarbeidet. Det er i liten grad dokumentert hvilken form dette samarbeidet har tatt så langt.

3 Måloppnåelse i avtaleperioden

I dette kapitlet vurderer vi samarbeidsavtalens måloppnåelse, knyttet til avtalens to konkrete resultatmål. Det første målet er styrende for bosettingspolitikken som sådan, og har ligget fast siden den første samarbeidsavtalen ble inngått.

- 1) *«Ved utgangen av hvert år skal alle flyktninger være bosatt i samsvar med bosettingsbehovet som Nasjonalt utvalg har fastsatt for samme år, og innen de tidsmål som er fastsatt av Stortinget.»*

Målet har to underdimensjoner, som begge lar seg tallfeste slik at man kan gjøre opp status ved utgangen av hvert år. IMDi overvåker og rapporterer jevnlig på disse målene i ulike kanaler.

Det andre resultatmålet dreier seg om at vertskommuner skal få god og tidlig informasjon ved etablering og nedlegging av asylmottak.

- 2) *«Kommunene skal forberedes godt ved etablering eller nedlegging av mottak og omsorgssentre. Dette innebærer at opp- og nedbygging av mottak og omsorgssentre skal gjennomføres i god dialog med vertskommunene, innenfor rammene av anskaffelsesregelverket.»*

Dette ble gjort til et konkret resultatmål i 2018. Oppmerksomheten om dialogen med vertskommunene om etablering og nedlegging av asylmottak har imidlertid vært sentralt for samarbeidsstrukturen siden 2009. Dette gjøres også tydelig av at etablering og nedlegging av mottak inngår i selve titlene på avtalen og utvalget.

Vi vurderer også et tredje mål som er nevnt i avtalen, men ikke gitt status som konkret resultatmål: *«Det er et mål at partene iverksetter tiltak som bidrar til at en større andel av deltakerne i introduksjonsprogram skal komme i arbeid eller videre utdanning.»* Dette kom inn som en ny formulering i avtalen 2018, og har sammenheng med ambisjonen om mer treffsikker bosetting som ble signalisert i integreringsstrategien.

3.1 Rask bosetting i samsvar med bosettingsbehovet

Det er et konkret resultatmål i samarbeidsavtalen at man ved utgangen av hvert år skal ha bosatt alle flyktninger i samsvar med bosettingsbehovet som Nasjonalt utvalg har fastsatt for samme år. Videre skal bosettingen skje innen de tidsmålene som er fastsatt av Stortinget. IMDi rapporterer utfyllende om dette i sine årsrapporter.

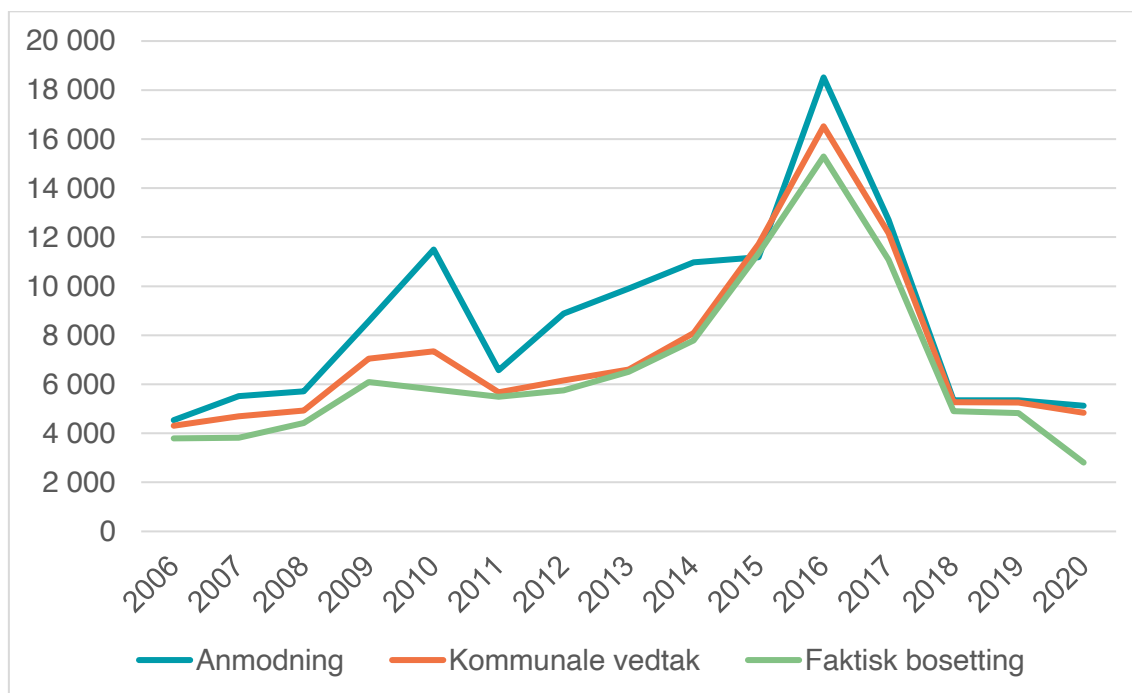
Bosetting i samsvar med bosettingsbehovet

Gjennom hele avtaleperioden (2018-2021) har bosettingskapasiteten i kommunene vært vurdert til å være større enn bosettingsbehovet. IMDi gjør tilgjengelig årlig statistikk over antall flyktninger kommunene blir anmodet om å bosette, antall flyktninger kommunene vedtar å bosette, og antall flyktninger som faktisk blir bosatt (se figur 3.1). De store avvikene man til tider har sett mellom tallene kan forstås som indikasjoner på at de involverte aktørene ikke samarbeider godt nok, eller at rammene og tilskuddsordningene for kommunene ikke er gode nok.

Anmodningene er basert på prognoser for et fremtidig bosettingsbehov, og dette behovet kan endre seg betydelig fra tidspunkt for prognosen og tidspunkt for anmodningen. I avtaleperioden har kapasiteten i kommunene vært større enn bosettingsbehovet, og før koronapandemien var det godt samsvar mellom tallene for anmodning, kommunale vedtak og faktisk bosetting. I løpet av 2018 var det behov for

en tilleggsanmodning om 950 flere flyktninger, etter at den norske kvoten for overføringsflyktninger ble økt. Den faktiske bosettingen endte et sted midt imellom den opprinnelige og den justerte anmodningen. I 2019 ble det til slutt bosatt om lag 500 færre flyktninger enn nivået på anmodninger og kommunale vedtak skulle tilsi (IMDi, 2019; 2020).

Figur 3.1. Anmodnings-, vedtaks- og bosettingstall, 2006-2020⁸



I 2020 ble samsvaret mellom anmodning og bosetting dårligere som en konsekvens av koronapandemien. Reiserestriksjoner førte både med seg at det kom om lag halvparten så mange overføringsflyktninger som forventet, og at det ble færre asylankomster. Kommunene ble opprinnelig anmodet om å bosette 5 120 flyktninger, og det ble gjort kommunale vedtak om å bosette 4 911 flyktninger. I september ble det sendt en nedjustert anmodning til kommunene. I den justerte anmodningen ble det lagt vekt på at alle kommuner som opprinnelig var anmodet, fortsatt ble bedt om å bosette. Til slutt ble kun 2 808 flyktninger bosatt i 2020 (IMDi, 2021).

Også i 2021 har det vært krevende å bosette overføringsflyktninger som planlagt, som følge av reiserestriksjoner som endrer seg raskt og som varierer mellom land og regioner. Under møtet i Nasjonalt utvalg 10.juni vurderte medlemmene at det igjen var behov for å varsle kommunene om en nedjustert anmodning, slik man var nødt til å gjøre i 2020.

⁸ Tallene er hentet fra IMDi's statistikkbank: https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/befolkning/bosatt_anmodede.

Rask bosetting

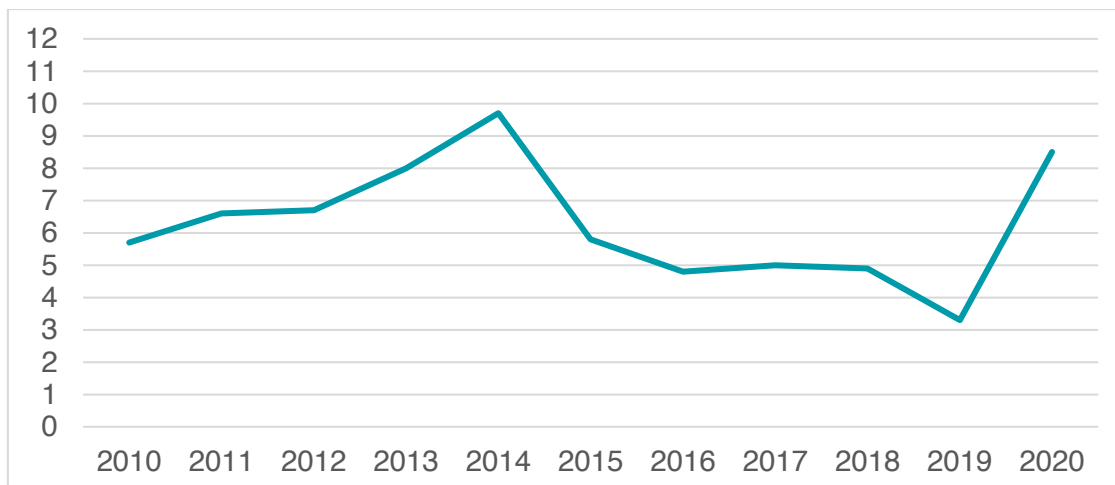
IMDi rapporterer årlig om gjennomsnittlig ventetid før bosetting for ulike grupper av flyktninger, og om andelen som bosettes innen tidsmål gitt av Stortinget. Ventetiden måles fra vedtak om opphold for asylsøkere, og fra vedtak om innreisetillatelse for overføringsflyktninger.

De konkrete formuleringene av tidsmålene kan variere noe i tildelingsbrevet til IMDi fra år til år. For eksempel kan det variere hvor målkravet settes for hvor stor andel som skal være bosatt innen tre, seks og tolv måneder. Som hovedregel har det ligget fast over tid at voksne flyktninger skal bosettes innen seks måneder fra oppholdstillatelse eller innreisetillatelse, og at barnefamilier og enslige mindreårige skal bosettes innen tre måneder. I tildelingsbrevet for 2021 er målet for dem som bosettes fra asylmottak i Norge kortet ned fra seks til tre måneder (KD, 2021).

I figur 3.2 ser vi at den gjennomsnittlige ventetiden for alle bosatte gikk merkbart ned under i 2015. De påfølgende årene ble den gjennomsnittlige ventetiden presset ytterligere ned, og i 2019 var den 3,3 måneder, noe som var lavere enn noen gang tidligere. Dette året ble 95 prosent av alle flyktninger bosatt innen tidsmålet på seks måneder. Tidsmålet på tre måneder for enslige mindreårige og barnefamilier er mer krevende å innfri, men det ble innfridd for henholdsvis 71 og 65 prosent av de som ble bosatt i 2019. Fremdeles hadde vel å merke noen grupper svært lang ventetid, ikke minst flyktninger med særskilte behov (Rambøll, 2020).

Under koronapandemien har statistikken gått i motsatt retning, og den gjennomsnittlige ventetiden for alle grupper ble mer enn doblet i 2020, til 8,5 måneder. I IMDi årsrapport vises statistikken for gjennomsnittlig ventetid samlet for overføringsflyktninger og bosatte fra mottak. Det understrekes imidlertid at økningen i gjennomsnittlig ventetid i hovedsak kan spores til overføringsflyktningene, som utgjør mer enn halvparten av de bosatte. Pandemien har bare i begrenset grad påvirket ventetiden ved bosetting fra asylmottak, som har kunnet gå som normalt fra og med mai 2020 (IMDi, 2021).

Figur 3.2. Gjennomsnittlig ventetid i måneder for bosatte flyktninger, fra vedtak om opphold/innreisetillatelse til bosetting i kommune⁹



⁹ Tallene er hentet fra IMDi årsrapporter.

3.1.1 Vurdering

Det er mange ulike faktorer som kan påvirke hvor raskt man får til å bosette, og hvorvidt man får til å bosette i samsvar med det nasjonale behovet. En viktig faktor er det samlede antallet bosettingsklare flyktninger, som er sensitivt for store og raske endringer. Den raske økningen i asylsøknader høsten 2015 ble etterfulgt av en rask nedgang, og gjennom årene som har gått siden har antallet asylsøknader holdt seg på et lavt nivå. Dette førte etter hvert til en tydelig overkapasitet i kommunene. Kommunene står klare med plasser, men det er få flyktninger som kommer. I en slik situasjon kan man forvente at den bosettingen som faktisk skjer, skal gå raskere og smidigere enn i en ordinær situasjon.

Samtidig spiller det naturligvis også en rolle hvordan staten og kommunene jobber konkret med bosetting. For eksempel var de ulike grepene man i fellesskap gjorde i 2015 og 2016, avgjørende for å presse ned ventetiden, til tross for det økte antallet flyktninger. I sin rapport trekker NIBR (Søholt m.fl., 2018) frem endringer i kommunenes bruk av boligvirkemidler som den viktigste enkeltfaktoren for å gjøre dette mulig. Samtidig viser også rapporten til at kommunene ble utsatt for et samlet påtrykk fra staten om å bosette flere flyktninger.

Samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg nevnes ikke spesifikt i NIBRs rapport. I intervjuene har vi ikke bedt informantene om å gå i detalj på konkrete grep som ble gjort innenfor rammen av samarbeidsstrukturen på denne tiden. I intervjuene med de involverte aktørene er imidlertid informantene samstemte om at avtalen og utvalget spilte en viktig rolle. Utvalget tok en aktiv rolle i å adressere utfordringene og diskutere mulige løsninger på dem. Den etablerte samarbeidsstrukturen gjorde det enklere å reagere raskt på utfordringene, og se ulike virkemidler i sammenheng.

Avtalen og utvalget er nettopp ment å danne et grunnlag og en infrastruktur for den norske bosettingsmodellen, legge til rette for godt samarbeid mellom stat og kommune og samordning av virkemidler på tvers av sektorer, og derigjennom bidra til gode resultater. Vi kan ikke vite om det hadde vært mulig å oppnå like gode resultater dersom man ikke hadde hatt denne samarbeidsstrukturen på plass. De involverte aktørene ville antakelig ha måttet samarbeide om å løse utfordringene uansett, men det er all grunn til å tro at avtalen og utvalget bidro til å understøtte samarbeidet og gjøre det mer smidig. Slik sett fremstår det rimelig å hevde at resultatene ikke ville vært like gode mellom 2015 og 2019 dersom man ikke hadde hatt avtalen og utvalget.

Med koronapandemien har vi igjen blitt minnet på at bosettingsarbeidet er sårbart for eksterne endringer. I 2020 ble målene ikke innfridd, til tross for godt etablerte samarbeidsrelasjoner og høy bosettingsvilje og kapasitet i kommunene. Utfordringene med reiserestriksjoner har også gjort seg gjeldende i 2021. Avhengig av hvordan det går med lettelse i reiserestriksjonene, vil det høsten 2021 og våren 2022 kunne gjennomføres flere bosettinger som har vært forsinket av pandemien. Disse flyktningene vil nødvendigvis registreres med lang ventetid. Dermed kan vi forvente at pandemien også vil sette sitt preg på resultatene for 2022.

3.2 Informasjon til vertskommunene ved etablering og nedlegging av mottak

Tidlig og god informasjon til vertskommunene ved etablering og nedlegging av asylmottak er det andre konkrete resultatmålet i samarbeidsavtalen. Nærmere bestemt heter det: «Kommunene skal forberedes godt ved etablering eller nedlegging av mottak

og omsorgssentre. Dette innebærer at opp- og nedbygging av mottak og omsorgssentre skal gjennomføres i god dialog med vertskommunene, innenfor rammene av anskaffelsesregelverket.»

Målet har kommet inn som et nytt resultatmål i avtalen fra og med 2018. Resultatmålet ledsages ikke av samme type rapportering som resultatmålet om rask bosetting i samsvar med bosettingsbehovet. Gjennom intervjuene med UDI, JD og vertskommuner har vi dannet oss et bilde av hvordan dette arbeidet fungerer.

I flere av intervjuene med informanter som har lang erfaring på feltet, kommer det frem at det har skjedd en tydelig forbedring i hvor godt kommunene blir informert i forbindelse med både etablering og nedlegging av mottak og omsorgssentre. Der dette tidligere i hovedsak ble diskutert mellom UDI og driftsoperatørene, har det de senere årene utviklet seg en anerkjennelse av at det er nødvendig med en god dialog med kommunene, særlig ettersom kommunene står for majoriteten av tjenestene asylsøkerne skal motta.

På bakgrunn av tilbakemeldinger fra kommunene, både direkte og i Nasjonalt utvalg, har det blitt mer fokus på dialogen med kommunene i forbindelse med etablering og nedlegging av mottak. Justisdepartementet innførte i 2017 en instruks til UDI om innkvartering av asylsøkere (JD, 2017), med formuleringer som samstemmer med UDIs forpliktelser i samarbeidsavtalen. UDI har også oppdatert sine instruksjoner internt.

Dialogen med vertskommunene inngår som en del av UDIs løpende, operative arbeid. Kontrakter om mottaksdrift lyses ut på anbud. Det kan være både private og kommunale driftsoperatører blant tilbyderne, men flertallet av mottakene driftes av private. I senere tid har UDI særlig benyttet seg av regionale anbudskonkurranser, der det ikke er avgjort på forhånd hvor mottaket skal ligge.

UDI har lagt det inn som et krav i anbudsprosessen at tilbyderne må informere og involvere kommuneledelsen, slik at de som ikke har gjort det blir avvist på formelt grunnlag. De interne rutineene tilsier at UDIs regiondirektør skal ta kontakt med potensielle vertskommuner innen få dager etter at tilbudene har kommet inn, og informere om videre prosess.

Avtaleperioden har vært preget av nedbygging av mottakskapasiteten, men UDI har også hatt behov for å omdisponere kapasiteten slik at det fortsatt opprettes nye mottak. Fra UDI har vi fått informasjon om mottak som har blitt avvirket og opprettet gjennom avtaleperioden. Fra januar 2018 til april 2021 ble det avvirket 34 mottak, mens det ble opprettet syv nye. Utover dette er det også enkelte tilfeller av at det har blitt utlyst ny kontrakt og at mottaket har blitt opprettholdt samme sted.

Endringer i mottakskapasiteten og opp- og nedbygging av mottak blir trukket frem av mange informanter som svært krevende for kommunene. Dette gjør at god informasjon og forberedelse er svært viktig. I intervjuene har vi snakket med tre kommuner der det har blitt lagt ned mottak, to kommuner der det har blitt opprettet nytt mottak, og to kommuner der det er en pågående regional konkurranse om ny mottakskontrakt. I de fleste av disse har kommunene vært godt kjent med pågående konkurranser, og kjent med mottakskontrakter som skulle løpe ut. Noen av kommunene har selv gjort en innsats for at det fortsatt skal være mottaksdrift i kommunen, og er selv involvert i anbudskonkurransene, enten som tilbyder av et kommunalt driftet mottak eller som samarbeidspartner for en privat tilbyder.

KS erfarer at kommunikasjonen til vertskommunene har fungert bedre de siste årene, særlig på grunn av klarere retningslinjer til driftsoperatørene om å involvere kommuneledelsen. Det har vært færre klager enn tidligere, men det er fremdeles frustrasjon knyttet til manglende eller for sen informasjon i flere kommuner.

I en av kommunene vi intervjuet ble det etablert et nytt mottak sommeren 2020, i en prosess som gikk raskere enn kommunen hadde ønsket. Mottaket har nokså mange

plasser, og har blitt plassert i en liten kommune. Informanten gir uttrykk for at de ikke har fått nok tid til å legge til rette for tjenestene beboerne har krav på. Informanten understreker at krever det en stor innsats for å skape gode strukturer før beboerne på nye mottak ankommer. Dersom kommunen ikke får god og tidlig nok informasjon om etableringen av et mottak, kan dette føre til flere utfordringer og dårligere tjenester for beboerne.

Målet om god og tidlig informasjon til kommunene kan noen ganger komme i konflikt med hvordan UDI må forholde seg til anskaffelsesregelverket, og hvordan UDI må disponere mottaksapparatet innenfor sine budsjettammer. UDI ser på vertskommunedialogen som en viktig oppgave de kontinuerlig jobber med, og mener at samarbeidsavtalen gir et godt utgangspunkt for denne dialogen. De understreker imidlertid at de er forpliktet å sikre innkvartering av flyktninger og asylsøkere som kommer. I motsetning til bosetting, kan man ikke lage køer når det kommer til mottaksplasser ettersom flyktningene og asylsøkerne skal ha et sted å oppholde seg fra dag 1. Derfor har hensynet til disponering av mottaksapparatet en forrang, og etablering og nedleggelse av mottak styres av ankomster og budsjettmidler.

Enkelte av informantene stiller også spørsmål ved om målet om god dialog med vertskommuner bør være et resultatmål i samarbeidsavtalen. I motsetning til resultatmålet om rask bosetting i samsvar med bosettingsbehovet, er målet om god dialog vanskelig å måle. Det rapporteres heller ikke regelmessig på målet, verken i styringsdialogen mellom UDI og JD eller innenfor konsultasjonsordningen eller Nasjonalt utvalg. Oppfølgingen av målet har bygget på en risikobasert tilnærming, slik at det kun rapporteres dersom det oppstår spesielle utfordringer.

3.2.1 Vurdering

Både opprettelse og nedlegging av mottak kan bli mottatt som upopulære beslutninger i kommunene. Like fullt har UDI behov for å kunne gjøre løpende tilpasninger i den samlede mottakskapasiteten, innenfor gitte budsjettammer. UDI skal også forholde seg til anskaffelsesreglementet.

I et lengre tidsperspektiv fremstår det som sannsynlig at samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg har bidratt til en bedre dialog med vertskommunene, gjennom å holde oppe et trykk på tematikken og gjennom å etablere en kanal for kommunesektoren til løpende å melde inn utfordringer. Fra tiden rundt 2009 har informanter fortalt om mottak som ble etablert uten at vertskommunen hadde fått noen informasjon på forhånd overhodet. I dag kan man fremdeles finne tilfeller av kommuner som erfarer at de ikke har blitt involvert på en god nok måte, men hovedinntrykket er at omfanget av problematikken har blitt mindre.

Vi har ikke inntrykk av at kommunenes erfaringer ved etablering og nedlegging av mottak har vært et sentralt tema for Nasjonalt utvalg i avtaleperioden. UDI har ikke rapportert til JD om særskilte utfordringer, og KS erfarer færre klager enn tidligere. Dette kan ha sammenheng med at det har vært færre opprettelser og nedleggelse i denne perioden enn tidligere. Informantene peker imidlertid på mottaksinstruksen og tilpasninger i anbudskonkurransene, som konkrete grep som har bidratt til en bedre dialog med vertskommunene.

Dette utgjør likevel begrensede holdepunkter for å vurdere kvaliteten på dialogen med vertskommunene. Nasjonalt utvalg, konsultasjonsordningen og styringsdialogen mellom JD og UDI fungerer som kanaler der utfordringer kan meldes inn, men under normale omstendigheter følger det ikke rapporteringskrav med målet. Dermed har man et begrenset grunnlag for å vurdere måloppnåelsen, og følge med på målet som et

konkret resultatmål. I intervjuene har også informantene gitt uttrykk for at valget av dette målet som et konkret resultatmål, burde revurderes.

Dersom målet skal videreføres som konkret resultatmål, bør det etter vår vurdering avklares hvordan resultater på målet kan operasjonaliseres og rapporteres. Alternativt kan man anse at ambisjonen om god og tidlig informasjon til vertskommunene er tilstrekkelig ivaretatt av formålene og forpliktelsene i avtalen.

3.3 Treffsikker bosetting

I 2018 ble det gjort enkelte tilpasninger i samarbeidsavtalen for å ivareta regjeringens ambisjon om mer treffsikker bosetting. Hensynet til treffsikker bosetting er tenkt ivaretatt gjennom anmodningskriteriene, men også gjennom IMDi's arbeid med kartlegging av kompetansebakgrunn og annen bosettingsrelevant informasjon. God kartleggingsinformasjon er en forutsetning for IMDi's arbeid med å fordele «rett flyktning til rett kommune» (IMDi, 2021).

I samarbeidsavtalen har ambisjonen om treffsikker bosetting fått uttrykk gjennom en felles forpliktelse om å samarbeide om anmodningskriteriene. I tillegg ble følgende målformulering tatt inn i avtalen: «*Det er et mål at partene iverksetter tiltak som bidrar til at en større andel av deltakerne i introduksjonsprogram skal komme i arbeid eller videre utdanning.*»

Målet er altså eksplisitt formulert som et mål, men ikke gitt statusen konkret resultatmål. Målet om at flest mulig deltakere i introduksjonsprogram skal over i arbeid eller utdanning er noe de involverte aktørene tilstreber og samarbeider om i utgangspunktet. I konteksten av samarbeidsavtalen må setningen forstås slik at det er fordelingen av flyktninger til kommuner som bør innrettes slik at det bidrar til bedre resultater i introduksjonsprogrammet på sikt.

IMDi rapporterer om sitt arbeid med treffsikker bosetting i årsrapportene. Arbeidet med anmodningskriteriene kan forstås som ett spor for å oppnå treffsikker bosetting, mens IMDi's arbeid med å finne «rett kommune til rett person» representerer et ytterligere spor. Sporet med å finne rett kommune til rett person forutsetter både god kartlagt informasjon fra asylmottak eller uttakskommisjoner om flyktingenes forutsetninger og behov, og god informasjon om hva kommunene kan tilby av tjenester, utdanningstilbud og muligheter for arbeid (IMDi, 2021). I tildelingsbrevet for 2021 har IMDi fått i oppdrag (oppdrag 11 og 12) å videreutvikle og styrke systemene for begge typer informasjon (KD, 2021).

IMDi vurderer i sin årsrapport for 2020 at flertallet av flyktingene som blir bosatt ikke har en kompetansebakgrunn som gir grunnlag for å bosette ut fra kompetansebehov i det lokale arbeidsmarkedet. IMDi anser at treffsikkerheten i bosettingsarbeidet for denne gruppen skal ivaretas gjennom at anmodningskriteriene legger vekt på sysselsetting og resultater fra introduksjonsprogrammet. Resultatene fra introduksjonsprogrammet i de enkelte kommunene er det kriteriet som i utgangspunktet skal veie tyngst i beregningen av anmodningstallene (IMDi, 2021).

3.3.1 Vurdering

Mens begrepet treffsikker bosetting åpner for flere ulike tolkninger, er målet om å bidra til bedre resultater i introduksjonsprogrammet mer konkret. Det er likevel et mål det vil være krevende å måle, i og med at det er såpass mange andre forhold som er med og påvirker resultatene fra introduksjonsprogrammet. I tillegg legger målet opp til en betydelig ventetid mellom innsats og utfall, på den måten at flyktninger som bosettes i dag, først vil gå ut av introduksjonsprogrammet om to til tre år.

Tønnessen og Andersen (2019) har undersøkt sammenhenger mellom egenskaper ved bosettingskommunene og senere integreringsutfall for de bosatte. Forskerne finner for eksempel at flyktninger som bosettes i små kommuner har større sannsynlighet for å være i jobb fem år etter bosetting. Samtidig understreker forskerne at det vil være krevende å identifisere kausale effekter i vitenskapelig forstand. Dersom fordelingen av flyktninger til kommuner hadde vært helt tilfeldig, kunne man lagt opp til en randomisert, kontrollert studie for å avdekke slike effekter. Dette kolliderer imidlertid med de ulike hensynene IMDi tar når de forsøker å finne «rett kommune til rett flyktning».

NIBR peker også på disse begrensningene i sitt forslag til indikatorsett for den nye integreringsloven (Hernes, Staver og Tønnessen, 2020). Slik vi forstår det har ikke myndighetene per i dag et datagrunnlag som gjør det mulig å operasjonalisere og følge med på et mål om at bosettingens innretning skal bidra til bedre resultater i introduksjonsprogrammet. Gitt disse begrensningene er det etter vår vurdering fornuftig at målet ikke er formulert som et konkret resultatmål.

Selv om det er vanskelig å måle, er det ikke utenkelig at man på sikt kan gi et bidrag til bedre resultater i introduksjonsprogrammet ved å bosette mer i kommuner der man kan anta at flyktningene vil få et særlig godt tilbud, og ved å ta hensyn til flyktningenes kartlagte kompetansebakgrunn. Denne strategien avhenger imidlertid av en mest mulig presis operasjonalisering av kriteriene. Videre avhenger strategien av at resultater fra introduksjonsprogrammet får en reell betydning for den endelige anmodningen, det vil si etter at tallene har blitt justert i drøftinger med KS og fylkeskommunene. Evalueringen av anmodningskriteriene for bosettingsåret 2019 tyder på at man dette året ikke helt lyktes med strategien om at bosettingen skal bidra til bedre resultater i introduksjonsprogrammet (Lerfaldet m.fl., 2020).

Det er ikke nødvendigvis et mål i seg selv at de endelige anmodningstallene skal samsvare med tallene fra IMDis beregningsmodell. Det ligger imidlertid en spenning mellom ambisjonen om treffsikker bosetting gjennom anmodningskriteriene og hensynet til oppslutning om bosettingsmodellen fra kommunesektoren. Dersom man innsnevrer rommet for KS sin innflytelse på de endelige anmodningstallene, kan det gå ut over denne oppslutningen. KS og kommunene har gitt uttrykk for skepsis til hvordan resultater fra introduksjonsprogrammet blir målt og brukt, både i tilknytning til anmodningskriteriene og i andre sammenhenger (se Guribye og Espegren, 2019).

4 Oppfølging av samarbeidsavtalen

I dette kapitlet beskriver vi aktørenes arbeid med utforming og oppfølging av samarbeidsavtalen.

Samarbeidsavtalen spesifiserer i alt 36 forpliktelser, hvorav ni er felles forpliktelser mellom KS og departementene. De felles forpliktelsene er tydelig forankret i målet om rask bosetting i tråd med det nasjonale behovet. Partene forplikter seg til å samarbeide om å effektivisere bosettingsarbeidet i alle ledd, slik at flyktninger bosettes så raskt som mulig, i tråd med nasjonale mål fastsatt av Stortinget (forpliktelse 1.4 i samarbeidsavtalen). Det skal iverksettes tiltak dersom ventetiden i mottak er økende (1.1), og partene skal finne løsninger som sikrer rask bosetting av flyktninger med særlig ressurskrevende behov (1.5). Videre skal partene samarbeide om anmodningskriterier og om fordelingen av antall flyktninger til kommuner, fylker og/eller regioner (1.3 og 1.7).

Som ansvarlig departement for bosetting av flyktninger har KD et overordnet ansvar for avtalen. Avtalen forplikter KD til å legge til rette for en best mulig bosettingsordning, og bidra til forutsigbarhet og gode økonomiske rammebetingelser for kommunene. Tilsvarende forplikter avtalen JD til å følge med på og kompensere kommunenes kostnader som vertskommune for asylmottak.

De fleste av departementenes forpliktelser er ment å gjennomføres gjennom underliggende direktorater. For direktoratene harmonerer og overlapper flere av forpliktelsene i avtalen med oppgaver de også har i sine ordinære tildelingsbrev og styringsinstruksjoner. Det varierer imidlertid hvorvidt dette er noe direktoratene rapporterer på til overliggende departement.

I tråd med resultatmålet om at kommunene skal forberedes godt ved etablering og nedlegging av asylmottak, er det en felles forpliktelse å legge til rette for gode prosesser med vertskommunene om dette. Det skal også vurderes om kommunene kan gis økt innflytelse ved etablering av mottak, gitt at det nasjonale behovet for mottaksplasser sikres til enhver tid (1.2).

Partene skal også i fellesskap legge til rette for erfaringsutveksling og læring mellom kommuner (1.9), og bidra til å styrke informasjonen til kommunene om gode boligvirkemidler (1.6). Til slutt skal partene årlig gå gjennom Beregningsutvalgets rapporter¹⁰ og gi innspill på budsjettarbeidet (1.8).

KS sine forpliktelser dreier seg om å jobbe ut mot kommunene for å øke deres forståelse for variasjoner i mottaks- og bosettingsbehovet, for å sikre kommunenes fortsatte motivasjon for rask bosetting og å legge til rette for samarbeid mellom kommunesektoren og staten. KS skal også oppfordre kommuner til å utarbeide planer for beredskap for endringer i bosettingsbehovet.

4.1 Prosess for utforming av avtalen

Det er Integreringsavdelingen i Kunnskapsdepartementet som leder prosessen med å revidere samarbeidsavtalen og mandatet for Nasjonalt utvalg. Prosessen legges opp

¹⁰ *Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger* ledes av IMDi og er partssammensatt med representanter for statlig og kommunal side. Utvalget gjør årlige kartlegginger av kommuners utgifter til bosetting og integrering, som brukes som grunnlag til å justere satsene for integreringstilskuddet.

slik at departementene skal være omforente før de går i dialog med KS. Det vil si at KD først innhenter synspunkter fra de tre andre departementene som er parter i avtalen. De underliggende direktoratene har anledning til å gi innspill i dialogen med sine respektive departementer. KMD har et eget ansvar for å se avtalen i sammenheng med konsultasjonsordningen og de andre samarbeidsavtalene mellom KS og staten. Det er statsrådene som signerer avtalen, og politisk ledelse involveres i prosessen innenfor hvert departement. Den politiske oppmerksomheten om avtalen og utvalget har variert mellom ulike perioder og mellom ulike statsråder.

Gjennom intervjuene har vi fått inntrykk av at tidligere prosesser har vært delvis preget av mangelfull involvering og korte frister. Videre har de to siste avtalene kommet sent på plass. Avtalen for 2018-2021 ble signert 29. august 2018, mens avtalen for 2016-2017 ble signert 11. mai 2016. Dette vil si at partene formelt stod uten en gjeldende avtale første del av 2016 og 2018. Slik vi forstår det har det imidlertid ikke vært noen dramatisk knyttet til dette, men at samarbeidet har vært såpass innarbeidet at det har gått som vanlig i påvente av en gjeldende avtale.

Videre forstår vi at KD har lagt opp en mer helhetlig fremdriftsplan for prosessen gjennom høsten 2021, enn tilfellet har vært ved tidligere revideringer av avtalen.

4.2 Etterlevelse, rapportering og evaluering

Informantene mener i stor grad at forpliktelsene i avtalen etterleves. De involverte aktørene har et generelt inntrykk av at de andre aktørene etterlever sine forpliktelser, og de kjenner ikke til konkrete forpliktelser som ikke følges opp. Slik vi forstår det følger det ikke egne rapporteringskrav med forpliktelsene. Det er heller en risikobasert tilnærming som ligger til grunn, slik at aktørene kan regne med at de ville blitt gjort oppmerksom på det, dersom det var noen forpliktelser som ikke ble fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

Avtaleteksten spesifiserer at avtalen skal evalueres årlig innenfor rammen av konsultasjonsordningen:

«Effekten av avtalen skal måles ved årsskiftet hvert år for å avdekke eventuelle avvik mellom bosettingsbehov og tilbud om kommuneplasser kommende år, og andel bosatte i henhold til nasjonale mål fastsatt av Stortinget. Evalueringen skal inneholde en analyse av årsaker til eventuelle avvik mellom avtalens mål og realiserte mål. Evalueringen av avtalen skal, i tillegg til konkrete resultatmål, inneholde en vurdering av om avtalens formål er innfridd».

Fra intervjuene forstår vi at samarbeidsavtalen er gjenstand for en årlig gjennomgang i bilaterale møter mellom KD og KS. Informantene vedgår imidlertid at gjennomgangen ikke kan kalles systematisk, og at den ikke resulterer i noen grundig skriftlig vurdering. Informantene gir uttrykk for at det er mer å gå på når med tanke på en årlig intern evaluering, men ønsker samtidig å være forsiktige med å legge opp til for ressurskrevende rapporteringsstrukturer.

En informant pekte på et behov for å innføre egne tidsmål for rask bosetting av flyktninger med særskilte behov, slik man har egne tidsmål for barnefamilier og enslige mindreårige. Det er dokumentert store utfordringer med bosetting av flyktninger med særskilte behov, og gruppen blir ofte ventende svært lenge i mottak (Rambøll, 2020). Nasjonalt utvalg har gjennom avtaleperioden engasjert seg særlig i denne utfordringen, slik vi skriver nærmere om i delkapittel 5.2. Et slikt tidsmål ville ledsages av særskilt rapportering i IMDis årsrapporter, og bidra til å holde trykk på utfordringen.

4.3 Vurdering

Fra intervjuene får vi inntrykk av at partene etterlever forpliktelsene på en tilfredsstillende måte, og at samarbeidsstrukturen fungerer godt.

Slik vi forstår det følges ikke forpliktelsene opp gjennom noen form for samlet rapportering. Blant avtalens forpliktelser kan noen knyttes til rapportering aktørene gjør i sine årsrapporter og i andre kanaler, mens det fins lite dokumentasjon om andre. Samarbeidsavtalen er gjenstand for en gjennomgang i årlige bilaterale møter mellom KS og KD, men gjennomgangen er ikke systematisk og resulterer ikke i en grundig skriftlig vurdering.

Nasjonalt utvalg fungerer som et forum der aktørene kan ta opp eventuelle utfordringer som oppstår, og disse kan ofte være knyttet til et eller flere punkter i avtalen. Det gjøres imidlertid ikke noen årlig gjennomgang av avtalens forpliktelser innenfor rammen av Nasjonalt utvalg.

Beskrivelsen av hva den interne evalueringen skal inneholde, samsvarer i stor grad med rapporteringen IMDi gjør i sine årsrapporter, og med rapporteringen man finner i IMDi og KS' felles årsrapporter. De sistnevnte årsrapportene er kortfattede notater som ikke blir offentliggjort, men som blir presentert og diskutert i Nasjonalt utvalg, og sendt til KD. I sine årsrapporter skriver IMDi utfyllende om bosettingsarbeidet, med særlig vekt på styringsparameterne for rask bosetting. I de senere årsrapportene rapporteres det også om strategier og tiltak for å oppnå mer treffsikker bosetting. I årsrapportene rapporterer IMDi også om arbeidet i Nasjonalt utvalg, slik mandatet for utvalget foreskriver.

Fra én side kan det argumenteres at årsrapportene kvitterer ut behovet for en omfattende årlig intern evaluering av samarbeidsavtalen. Samtidig går ikke IMDis årsrapporter gjennom samarbeidsavtalens forpliktelser, hvorav mange hviler på andre aktører. Slik det praktiseres følger det ikke rapporteringskrav med forpliktelsene, men aktørene må kunne stå til ansvar for sine forpliktelser innenfor rammen av Nasjonalt utvalg, konsultasjonsordningen og i styringsdialogen mellom departement og direktorat.

Igjen er det en risikobasert tilnærming som ligger til grunn for oppfølgingen, slik at man først får øye på utfordringer når noen melder dem inn. Det vil alltid være en avveining hvor mye rapportering man ønsker å legge opp til. Ulempen med et omfattende rapporteringssystem vil naturligvis være at det vil legge beslag på en del tid og ressurser hos aktørene. Samtidig vil det som regel være slik at forpliktelser forplikter mer dersom de rapporteres på.

De involverte aktørene vedgår at de kunne gjort mer når det kommer til den interne evalueringen. Som et minimum bør den bilaterale gjennomgangen mellom KD og KS skriftliggjøres i større grad. Etter vår vurdering vil det også være naturlig at gjennomgangen hviler på en kort skriftlig redegjørelse fra de ulike aktørene om status for sine separate forpliktelser, uten at man lager et for omfattende og tidkrevende system.

Slik vi ser det er det også behov for å revidere formuleringen om intern evaluering i samarbeidsavtalen. Det bør avklares hva som er tenkt ivarettatt gjennom IMDis årsrapporter og hva som tilkommer den interne evalueringen. Det bør også avklares om den interne evalueringen skal inneholde en gjennomgang av avtalens forpliktelser eller om den kun skal omhandle avtalens resultatmål.

5 Erfaringer med Nasjonalt utvalg

I dette kapitlet beskriver vi hvordan Nasjonalt utvalg har fungert i den inneværende avtaleperioden, sett i lys av de formålene og oppgavene som er spesifisert i mandatet. I tillegg til intervjuene med involverte aktører baserer vi oss på observasjon av et utvalgsmøte og en gjennomgang av møtereferatene fra perioden 2018-2021.

5.1 Arbeidsform og agenda for møtene

I avtaleperioden har det vært tre til fire møter i utvalget per år, med en varighet fra to timer og opp til en hel dag. Aktørene deltar som hovedregel med sine øverste ledere, men det er anledning til å sende stedfortredere. Det er adgang til å gjenoppnevne medlemmer for flere perioder, og enkelte av utvalgsmedlemmene har mer enn ti års erfaring i utvalget. I kraft av sin sekretariatsfunksjon deltar IMDi også med ledere med ansvar for bosettingsarbeidet i møtene, samt en referent og eventuelt andre medarbeidere ved behov. Tidvis har også UDI, Bufdir og Husbanken deltatt med ledere eller fagpersoner som orienterer utvalget om en sak. Ved tre anledninger i perioden har KD deltatt på møter, enten med ekspedisjonssjefen eller statssekretæren.

Innholdsmessig kan agendaen for møtene variere, og det er IMDi som i kraft av sin sekretariatsfunksjon bestemmer hva som skal stå på dagsordenen. Dette innebærer at IMDi har stor påvirkning på hva møtene skal handle om, men de andre utvalgsmedlemmene har også mulighet til å komme med ønsker og initiativ til saker. IMDi lager også hvert år et årshjul med faste saker.

To faste punkter på agendaen for møtene er at IMDi orienterer om status i bosettingsarbeidet og at UDI orienterer om status på asylfeltet og i mottaksarbeidet. Dette innebærer en gjennomgang av oppdaterte tall og prognoser, og en presentasjon av aktuelle utfordringer i arbeidet. De andre medlemmene i utvalget har så muligheten til spille inn aktuelle utfordringer sett fra kommunesiden og sett fra andre sektorer. Dersom prognosene tilsier at det samlede bosettingsbehovet må justeres, diskuterer utvalget hvordan en justering i anmodningene bør gjennomføres.

Det har vært gjennomgående i perioden at man på årets første eller andre utvalgsmøte diskuterer hva som skal være utvalgets forslag til anmodningskriterier for det kommende bosettingsåret. Her har IMDi allerede gjort et forarbeid, og utarbeidet et forslag basert på styringssignaler og faglige vurderinger. IMDis forslag blir drøftet og justert i Nasjonalt utvalg, og sendt til KD. Kriteriene blir så justert og endelig fastsatt av KD.

I det påfølgende utvalgsmøtet presenteres de endelige kriteriene fra KD, og IMDi presenterer sitt forslag til hvordan de fastsatte kriteriene skal operasjonaliseres og omsettes til fylkesvis og kommunevis fordeling av flyktninger. Forslaget er gjenstand for diskusjon i utvalget, men utvalget tar ikke beslutninger om hvordan den endelige fylkesvise og kommunevisfordelingen skal bli.

Andre gjentatte innslag i møteagendaen er orienteringer fra Bufdir og Husbanken om status på sine områder, gjennomgang av KS' og IMDis felles årsrapport for bosetting, samt orienteringer om spørsmål knyttet til bosetting av personer med særskilte behov. Ved behov blir også eksterne fagpersoner invitert. Gjennom avtaleperioden har utvalget invitert By- og levekårsutvalget, Rambøll og Ideas2Evidence til å presentere ny kunnskap som er relevant for bosettingsarbeidet.

5.2 Utvalgets rådgivende rolle

Nasjonalt utvalg skal ha en rådgivende rolle overfor nasjonale myndigheter når det gjelder bosetting av flyktninger og etablering og nedlegging av mottak og omsorgssentre. Utvalget kan også foreslå tiltak innen det bredere integreringsfeltet. I inneværende periode har utvalget særlig viet oppmerksomhet til utfordringene ved bosetting av flyktninger med særlig ressurskrevende behov. Dette er flyktninger med funksjonsnedsettelse eller atferdsvansker, som antas å utløse store kostnader for bosettingskommunen. Det har lenge vært et problem at denne gruppen ofte blir ventende svært lenge på bosetting etter positivt asylvedtak. Asylsøkere som blir plassert i en tilrettelagt mottaksavdeling har betydelig lengre ventetider etter oppholdstillatelse enn asylsøkere som blir plassert i ordinær mottaksavdeling. Den gjennomsnittlige ventetiden er mer enn to år, og i enkelttilfeller har den vært opp til åtte år (Rambøll, 2020).

Utvalget har holdt et trykk på denne utfordringen gjennom perioden, noe som samsvarer med utvalgets mandat der det understrekes at «utvalget skal vie særskilt oppmerksomhet til sårbare grupper i sitt arbeid». Utvalget har blant annet skrevet et felles brev til departementene og foreslått å øke både satsene og virkeperioden for tilskuddet som skal kompensere kommunene for bosetting av denne gruppen. IMDi og UDIs direktører gikk også sammen om en kronikk med dette budskapet, publisert i Dagbladet 27.oktober 2020¹¹.

For bosettingsåret 2021 har også utvalget fått tilslutning fra KD om at kommunenes kapasitet til å bosette flyktninger med særskilte behov skal være et eget punkt i anmodningskriteriene. Dette vil si at under ellers like forhold skal kommuner som har en slik kapasitet anmodes om å bosette flere flyktninger enn andre kommuner.

Også tidligere har utvalget gitt råd til departementene om tilskuddsordninger som burde utvides eller tilpasses på annen måte. Fra intervjuene og møtereferatene får vi inntrykk av at slike råd i avtaleperioden har vært begrenset til utfordringen med bosetting av flyktninger med særskilte behov. Ifølge våre informanter opplever de Kunnskapsdepartementet som lydhøre i slike saker og aktørene mener selv at de har fått et visst gjennomslag på dette feltet.

Informantene gir imidlertid uttrykk for at det er «mer å gå på» når det gjelder utvalgets mer proaktive og rådgivende rolle. Dette hviler ikke kun på IMDi og UDI, og fra de andre medlemmene er det også en erkjennelse av at man selv kunne tatt mer initiativ og spilt inn egne saker som kan danne grunnlag for en uttalelse fra utvalget. Samtidig kan det være krevende for direktoratene å stille seg bak råd dersom de tror overordnet departement har en annen posisjon. Flere av informantene mener at særlig IMDi i slike situasjoner kan havne i en «skvis» der deres roller som utvalgsleder og underliggende direktorat for KD til tider kan være motstridende.

5.3 Utvalgets involvering i anmodningsprosessen

En av utvalgets viktigste oppgaver er å følge opp målene om rask bosetting i tråd med det nasjonale bosettingsbehovet og nasjonale mål fastsatt av Stortinget. Dette er noe som tas opp og diskuteres i utvalget, og som i stor grad gjøres gjennom anmodningsprosessen. Utvalget er involvert i tre stadier av denne prosessen: I utarbeidelse av forslag til anmodningskriterier, i drøftingen av hvordan kriteriene skal operasjonaliseres, og i drøftinger av hvordan anmodningen skal fordeles mellom fylker.

¹¹ <https://www.dagbladet.no/meninger/blir-sittende-fast-i-mottak/72992495>.

I denne avtaleperioden har utvalget ikke tatt beslutninger om prinsipper eller kriterier for anmodningen, og heller ikke om hvordan anmodningstallene skal fordeles mellom fylker. Dette er oppgaver utvalget tidligere har hatt, men som henholdsvis har blitt flyttet opp til departementsnivå og delegert ut til bilaterale drøftinger mellom IMDi og KS. Nasjonalt utvalg er likevel fremdeles involvert i prosessen, ved at utvalget foreslår anmodningskriterier og deretter diskuterer IMDis operasjonalisering og forslag til fordeling.

Utvalget bruker mye tid på diskusjon om anmodningskriteriene og fordelingen av anmodningen, selv om de endelige beslutningene tas utenfor rammen av utvalget. I disse diskusjonene kommer det frem uenigheter mellom partene. Det kan også være uenigheter mellom utvalget og departementet.

Anmodningskriteriene ble vesentlig endret i 2018, mens det siden har vært mindre justeringer. Kriteriet om at man skal unngå bosetting i områder med innvandrerandel over 30 prosent, har vært gjenstand for diskusjon og uenighet. Fra IMDi og KD har ordlyden blitt justert gjennom perioden, mens Nasjonalt utvalg ved hver anledning har utelatt kriteriet fra forslaget som utvalget årlig sender til departementet.

Etter at KD fastsetter de endelige anmodningskriteriene, skal disse operasjonaliseres av IMDi. Flere av aktørene på kommunesiden er kritiske til operasjonaliseringen av anmodningskriteriene. KS og fylkeskommunene har stilt seg kritisk til bruken av resultater fra introduksjonsprogrammet, og til det man ser på som en overdreven bruk av kompliserte beregningsmodeller. KS påpeker det de ser på som uheldige utslag av kriteriene og modellen når tallene for enkeltkommuner svinger mye fra år til år. Samtidig har KS anledning til selv å påvirke tallene i forhandlingene med IMDi.

IMDis beregningsmodell har blitt evaluert (Lerfaldet m.fl., 2020) og senere videreutviklet. I planleggingen av bosettingsåret 2022 bruker IMDi en beregningsmodell med bidragsindikatorer for resultatene fra introduksjonsprogrammet. Det vil si at modellen forsøker å ta høyde for at resultatene fra introduksjonsprogrammet i stor grad påvirkes av andre forhold enn kommunens innsats, slik som deltakernes kompetansebakgrunn. Modellen skal slik legge opp til at kommuner som har bedre resultater enn deltakernes utdanningsbakgrunn og andre bakgrunnsvariabler skulle tilsi, premieres med et høyere anmodningstall. Med dette grepet imøtekommer IMDi en gjentatt kritikk fra kommunesiden om målingen og bruken av resultater fra introduksjonsprogrammet (se Guribye og Espegren, 2019). Samtidig blir modellen mer komplisert og krevende å forklare overfor de andre aktørene.

Basert på modellen lager IMDi forslag til fylkesvis og kommunevis fordeling av flyktninger. Forslaget til fordeling mellom fylker diskuteres i Nasjonalt utvalg. Deretter danner IMDis forslag utgangspunktet for forhandling i møter mellom IMDi og KS sentralt, og i møter mellom IMDi, KS og fylkeskommunene regionalt.

Det har festet seg en praksis og en arbeidsdeling der IMDi beregner sitt forslag i hovedsak basert på de kvantitative anmodningskriteriene, mens KS og fylkeskommunene legger særlig vekt på de skjønnsmessige kriteriene i forhandlingene. Når KD fastsetter anmodningskriteriene settes det ikke noen ramme for hvor stor innflytelse de skjønnsmessige kriteriene skal kunne ha. Noen informanter etterlyser klarere rammer for hvordan de kvantitative og de skjønnsmessige kriteriene skal vektes mot hverandre, for eksempel i form av en veiledende brøk.

5.4 Aktørenes erfaringer

Aktørene fremhever verdien av Nasjonalt utvalg som et faglig forum som bidrar til felles forståelse, og fremhever hvordan utvalget og samarbeidsavtalen har fungert og stått seg godt over lengre tid, under svært ulike forutsetninger. Samtidig gir flere informanter uttrykk for at utvalget har mistet beslutningsmyndighet, og at dette kan ha lagt en demper på utvalgets handlekraft og engasjement.

De involverte aktørene i utvalget er stort sett fornøyde med arbeidsformen med tre til fire møter per år, og de opplever mandatet som relativt tydelig. De forteller at de verdsetter utvalgsmøtene som et faglig forum der det er rom for å spille inn utfordringer fra ulike perspektiver og der de kan identifisere flaskehalsen i bosettingsarbeidet. Mange understreker viktigheten av at sammensetningen av utvalget både legger til rette for samarbeid mellom staten og kommunesektoren, så vel som mellom ulike sektorer innad i staten. Flere anser det som svært viktig å forstå andre aktørers perspektiver og interesser og at denne forståelsen bidrar til å øke kvaliteten i arbeidet. Utvalgsmøtene bidrar på den måten til en høyere grad av felles problem- og situasjonsforståelse, slik mandatet legger opp til. De fleste informantene som er involvert i utvalget trekker frem utvalgets arbeid med bosetting av personer med særskilte behov som et positivt bidrag fra utvalget i inneværende avtaleperiode.

Samarbeidsstrukturen bidrar til at det er kort avstand mellom aktørene og sikrer løpende dialog og erfaringsutveksling. En av informantene understreker at det er positivt å kjenne de andre som jobber på feltet godt, slik at det er enkelt å ta kontakt for å få avklart spørsmål raskt ved behov. I og med at det er aktørenes øverste ledere som deltar i utvalget, blir det enklere å respondere når det er nye utfordringer som må løses. Det er enighet om at det har vært viktig å ha en møteplass som dette, ikke minst under spesielle omstendigheter, som da asylankomstene økte drastisk i 2015. Det anses som positivt å holde på regelmessige møter, også i perioder uten konkrete utfordringer eller problemer som skal diskuteres. Dette bidrar til å opprettholde den løpende dialogen mellom partene.

Noen av informantene reiser spørsmål ved hvor handlekraftig utvalget har vært i den inneværende avtaleperioden. Det er enighet om at utvalget spilte en viktig rolle i 2015 og de påfølgende årene, da man fikk til å bosette flere flyktninger raskere. Utvalget har mistet noe av sin beslutningsmyndighet, i og med at KD fastsetter anmodningskriteriene. I tillegg hadde utvalget allerede på et tidligere tidspunkt delegert ut beslutningene om hvordan anmodningene skal fordeles mellom regioner og kommuner, til bilaterale møter mellom IMDi og KS.

Noen av informantene trekker frem at lave ankomsttall og lavt bosettingsbehov i perioden i seg selv kan ha bidratt til mindre trykk og energi i utvalget. I kombinasjon med den reduserte beslutningsmyndigheten kan dette forstås videre som en bekymring om at utvalget er mindre beredt til å reagere raskt og finne løsninger dersom mottaks- og bosettingsbehovet igjen skulle øke raskt.

Noen av informantene erfarer at utvalgsmøtene blir mer til orientering enn til beslutning, og at det blir en del enveis kommunikasjon fra IMDi og UDI. Slik disse informantene ser det er en hovedvekt på informasjon om status og at det blir lite diskusjon i møtene. Flere forteller at de vanskelige og skarpere diskusjonene ofte finner sted utenfor utvalget, i de bilaterale møtene mellom KS og IMDi.

Igjen presiseres det at ansvaret for innholdet i møtene ikke kun hviler på IMDi, og at de andre aktørene også kan gjøre mer i form av å spille inn egne saker til utvalgsmøtene. Her etterspør imidlertid en av informantene bedre muligheter for å komme med innspill til agendaen til møtene. Dersom forslag til agenda sendes ut tidligere, vil det være enklere å komme med innspill til saker eller diskusjonspunkter.

Aktørene har forståelse for at det ligger innenfor departementets handlingsrom å ta mer kontroll over anmodningskriteriene. Beslutningene om fylkesvis fordeling av flyktninger har utvalget selv valgt å delegere til bilaterale møter mellom IMDi og KS. Likevel har det bidratt til frustrasjon hos noen av informantene at det går mye tid til de ulike trinnene i en anmodningsprosess som utvalget nå har mindre innflytelse på enn tidligere. Dette inkluderer prosessen med å komme frem til en enighet om forslag til anmodningskriterier, som i neste omgang kan bli overstyrt av departementet.

Det er delte meninger om den formen systemet for anmodningskriterier har tatt i avtaleperioden, og det er fra flere hold antydning at dette kunne vært gjort på en annen måte. I møtet i Nasjonalt utvalg 12.juni ble det pekt på et behov for å igangsette en ekstern evaluering av systemet for anmodningskriterier, i sin helhet. Det foreligger som tidligere nevnt en evaluering av anmodningskriteriene (Lerfaldet m.fl., 2020), men denne begrenset seg til hvordan kriteriene ble operasjonalisert og omsatt til forslag til anmodning.

Det er ulike synspunkter på sammenhengen mellom samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg blant informantene. Flere trekker frem at utvalget som møteplass er nødvendig for at samarbeidsavtalen skal fungere, og at avtalen og utvalget henger nøye sammen. Enkelte informanter mener imidlertid at utvalget, fordi det har mistet en del av sin beslutningskraft, ikke lenger er så viktig og at partene kunne ha fulgt opp samarbeidsavtalen på en god måte også uten utvalget. Andre igjen mener at utvalget er den viktigste delen av samarbeidsstrukturen fordi det ligger en stor verdi i å kunne diskutere temaene og komme frem til en felles situasjonsforståelse. Generelt er det en overvekt av informanter fra statlig side som peker på viktigheten av utvalget, mens dette ikke reflekteres i like stor grad blant informantene fra kommunesiden.

5.5 Vurdering

Nasjonalt utvalg har i stor grad utført sine oppgaver i tråd med mandatet. Det nasjonale bosettingsbehovet fastsettes formelt i Nasjonalt utvalg. Det kan hevdes at dette er nettopp en formalitet. I praksis er det Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen (BGU) som fastsetter bosettingsbehovet, og utvalget setter med få unntak bosettingsbehovet lik siste tilgjengelige prognose fra BGU.

Utvalget diskuterer endringer i det samlede bosettingsbehovet, og er oppmerksomme på at det skal vurderes ny fordeling når behovet øker eller reduseres med mer enn 10 prosent. Dette har det vært behov for ved flere anledninger i perioden. Håndteringen av dette blir forankret i utvalget, slik mandatet foreskriver.

Utvalget foreslår anmodningskriterier, slik det er angitt i mandatet. Når det gjelder den mandatsfestede oppgaven med å fordele bosettingsplasser mellom fylker og kommuner, er dette noe som diskuteres i utvalget, men de endelige beslutningene har på et tidspunkt blitt delegert til separate drøftinger mellom IMDi og KS.

Utvalget har viet særskilt oppmerksomhet til sårbare grupper, slik mandatet fastslår at utvalget skal. I arbeidet med å lage bedre rammer for bosetting av flyktninger med særskilte behov, har partene også jobbet konkret med den felles forpliktelsen 1.5 i samarbeidsavtalen, om «å finne løsninger som sikrer rask bosetting av flyktninger med særlig ressurskrevende behov i kommuner som har et tjenestetilbud som kan ivareta flyktningenes behov».

Det er også samsvar mellom utvalgets virke og utvalgets overordnede formål. Utvalget bidrar til en høyere grad av felles problemforståelse, og det er særlig dette aspektet som fremheves og verdsettes i intervjuene. Utvalget bidrar også til å danne en

infrastruktur for felles oppgaveløsning. Det er enighet om at utvalget spilte en rolle i å gjøre det mulig å bosette flere flyktninger raskere høsten 2015 og de påfølgende to årene, men det reises tvil om hvor handlekraftig utvalget har vært i den inneværende avtaleperioden. Utvalget fungerer som et rådgivende organ for regjeringen, men flere av aktørene har en oppfatning av at det hadde gått an å gjøre mer ut av denne funksjonen.

I intervjuene kom det frem bekymringer om at utvalget har blitt mindre handlekraftig i denne avtaleperioden, dels som et resultat av at KD har tatt en mer styrende rolle i spørsmålet om anmodningskriterier. Etter vår vurdering bør disse bekymringene imidlertid ikke trekkes så langt at man konkluderer med at utvalget har mistet sin eksistensberettigelse. Dersom det er slik at innholdet i møtene er mer til orientering og diskusjon enn til beslutning, er det like fullt en viktig funksjon som fylles nettopp i å bidra til diskusjon og en felles situasjons- og problemforståelse mellom aktørene på ledernivå.

6 Fylkeskommunenes erfaringer

Med regionreformen fikk fylkeskommunene en rekke nye oppgaver på integreringsfeltet. Vi konsentrerer oss her om oppgaven med å bidra med anbefalinger i anmodningsprosessen. Vi har intervjuet involverte fagpersoner i fem fylkeskommuner. Det generelle inntrykket er at det har vært krevende for fylkeskommunene å finne sin plass i et felt der det allerede fins etablerte aktører med lang erfaring, og hvor det har festet seg bestemte strukturer og samarbeidsformer over tid.

6.1 Fylkeskommunenes involvering i anmodningsprosessen

Informantene gir uttrykk for misnøye med hvordan prosessen har vært organisert i 2020 og 2021. Kritiske merknader knyttet til planlegging, prosess og samarbeid er felles for alle fem informantene, og denne kritikken er også noe fylkeskommunene i fellesskap har gitt uttrykk for i formell dialog med IMDi.

Kritikken er imidlertid ikke knyttet til hvilken grad av gjennomslag de opplever at de får i den endelige regionale fordelingen av antall flyktninger til kommuner. I dette spørsmålet opplever informantene at fylkeskommunenes anbefalinger i nokså stor grad har blitt tatt til følge.

I 2020 og 2021 har IMDi invitert til tre møter, hvorav to møter er felles med KS og alle fylkeskommunene. På høsten gjennomføres det regionale møter der IMDi, KS og den enkelte fylkeskommune diskuterer IMDis forslag til fordeling i fylket opp mot fylkeskommunenes anbefalinger. De to felles møtene er lagt til hver sin side av de regionale møtene. Det første er ment for planlegging, mens det siste er ment for gjennomgang og tilbakemeldinger.

Sett fra fylkeskommunene har ikke kommunikasjonen og planleggingen vært god nok. Fylkeskommunene gir uttrykk for at de tar sin nye oppgave på alvor, og ønsker bedre samarbeid og mer innflytelse på prosessen. Informantene deler en erfaring av at de ikke får tilstrekkelig informasjon tidnok, og i noen tilfeller har de ikke fått svar på sine henvendelser til IMDi.

Fylkeskommunene gir uttrykk for at de ønsker å bli involvert i hele anmodningsprosessen i større grad. De etterlyser et mer detaljert årshjul med milepæler og plan for informasjonsdeling. Det er et ønske om at anmodningskriteriene skal komme på et tidligere tidspunkt, og det er et ønske om mer innsyn i bakgrunnen for tallene IMDi foreslår. Videre forteller flere av informantene at de har fått IMDis forslag til anmodning kun få dager før møtet der de skulle komme med anbefalinger. Dette gir liten tid til forberedelser, og gir ikke rom for en politisk behandling av saken i fylkeskommunene. Fylkeskommunene etterspør også mer innsikt i prosessen etter at de har kommet med sine anbefalinger, inkludert hvordan disse anbefalingene spiller inn i endelig beslutning om fordeling.

IMDi og fylkeskommunene jobber på hver sin kant med å utforme kunnskapsgrunnlag som forberedelse til anmodningsprosessen. Ønsket om tilgang eller innsyn i deler av kunnskapsgrunnlaget fra den andre parten går begge veier. I 2021 har IMDi etterspurt rådata fra fylkeskommunene, og fått til svar at fylkeskommunene ønsker tydeligere avklaring av roller og premisser for samarbeidet før de kan dele dataene med IMDi. For

å danne et bedre regionalt kunnskapsgrunnlag ønsker også fylkeskommunene tilgang til data fra IMDinett.

Til tross for kritikken knyttet til samarbeid og prosess, er fylkeskommunene i hovedsak fornøyde med graden av gjennomslag de opplever å ha fått. KS og fylkeskommunene har så langt vært nokså samstemte i sine vurderinger, med noen få unntak. Det ligger en rollefordeling i at det fremdeles er KS som har mandatet til å forhandle med IMDi. Fylkeskommunene skal kun bidra med anbefalinger, men anbefalingene skal ifølge loven tillegges stor vekt. Noen informanter peker på at det kan bli problematisk dersom KS og fylkeskommunenes prioriteringer begynner å sprike for mye.

En informant peker på at det kan være en antydning til ulik vektlegging i hvordan man prioriterer anmodninger til små og store kommuner. Spredt bosetting av flyktninger er et viktig prinsipp som ligger til grunn for bosettingsordningen som sådan, og er i utgangspunktet noe både IMDi, KS og fylkeskommunene slutter seg til. De siste få årene har de største kommunene opplevd den største nedgangen i anmodninger, både i absolutte og relative tall. I denne situasjonen har KS vært den aktøren som i størst grad har advart mot å redusere anmodningen til store kommuner for mye, med de konsekvensene dette kan ha for kapasitet og beredskap. Fylkeskommunene legger på sin side stor vekt på distriktpolitiske hensyn, altså at man ønsker bosetting av flyktninger som en motvekt til fraflytting fra små kommuner. Det må imidlertid understrekes at det kun er snakk om en nyanseforskjell, og at KS og fylkeskommunene i all hovedsak har vært samstemte i sine vurderinger.

6.2 Fylkeskommunenes rolle i samarbeidsstrukturen

Som nevnt over har fylkeskommunene varierende erfaringer med samarbeidet med IMDi. En av informantene mener at selv om fylkeskommunene og IMDi deler det overordnede målet om rask og treffsikker bosetting, har de delvis motstridende interesser knyttet til hvordan dette skal oppnås og hvor ansvaret for deler av prosessen skal ligge. En informant peker på at lovformuleringene er nokså knappe, og at det har vært ulike meninger om hvordan oppgaven skal fylles med innhold mer konkret. Fylkeskommunene mener de kan bidra med viktig regional kunnskap i anmodningsprosessen, og ønsker at forholdene skal bli bedre lagt til rette for dette i fremtiden. De ønsker derfor mer informasjon og å bli mer involvert i både dialogen og beslutningene som tas.

På bakgrunn av dette er fylkeskommunene samstemte i at de ønsker representasjon i Nasjonalt utvalg. KS har mandat til å oppnevne representanter i utvalget for kommunesiden, og har gjort det klart at de har til hensikt å oppnevne en representant fra fylkeskommunene når mandatet for utvalget skal revideres.

I intervjuene har det blitt påpekt at fylkeskommunene også er medlemmer i KS, og at de dermed allerede er indirekte representert i Nasjonalt utvalg. Sett fra fylkeskommunene er det likevel et tydelig behov for en mer direkte involvering i utvalgets arbeid. I intervjuene med de andre involverte aktørene har det ikke kommet opp tydelige motforestillinger mot at fylkeskommunene bør få en egen plass i utvalget.

Det viktigste for fylkeskommunene er å få en representant i utvalget, men de gir også uttrykk for et ønske om at fylkeskommunenes oppgaver skal bli forankret i samarbeidsavtalen. Heller ikke på dette punktet har det vært sterke motforestillinger fra andre aktører i intervjuene, men det hefter noen åpne spørsmål ved hvordan dette skal gjøres i praksis. Samarbeidsavtalen inngår i en tradisjon med bilaterale avtaler mellom KS og staten. Intervjuene har ikke gitt tydelige svar på om fylkeskommunene ser seg selv som mulige forhandlende og signerende parter i samarbeidsavtalen.

KS sin tilnærming til dette spørsmålet er at de ikke ser for seg fylkeskommunene som en signerende avtalepart, men at fylkeskommunenes rolle og ansvarsoppgaver gjerne bør skrives inn i avtalen, og at man i forhandlingene utfordrer statlig side til å spesifisere hvordan myndighetene kan legge til rette for at fylkeskommunene skal kunne løse sine oppgaver på best mulig måte.

6.3 Vurdering

Fylkeskommunenes erfaringer med anmodningsprosessen må forstås i konteksten av regionreformen og det bredere spennet av nye oppgaver de har fått på integreringsfeltet. Fra intervjuene får vi forståelsen av at utfordringene med å bli integrert i eksisterende samarbeidsstrukturer og finne frem til sin nye rolle, også gjør seg gjeldende på de andre områdene. Informantene trekker også frem uavklarte spørsmål om hvordan fylkeskommunene skal kompenseres for oppgaver de har blitt tildelt i den nye integreringsloven. I slike spørsmål har fylkeskommunene gitt uttrykk for et ønske om å tilpasse Beregningsutvalgets sammensetning og kartlegginger slik at de også omfatter fylkeskommunene.

Det fremstår som en fornuftig vurdering at fylkeskommunene er godt posisjonert til å komme med verdifulle bidrag til anmodningsprosessen, gitt sin særskilte kunnskap om regionale forhold og gitt at IMDi's regionale nivå er faset ut. Det er også forståelig at det tar tid å finne frem til de best egnede samarbeidsformene.

En formalisering av fylkeskommunenes rolle i grunnlagstekstene kan bidra til å forbedre samarbeidsrelasjonene og skape bedre rammer for prosessen fremover. Det fremstår allerede som nokså klart at fylkeskommunene kommer til å få en representant i Nasjonalt utvalg.

Dette vil innebære å redusere antall enkeltkommuner som representeres i utvalget fra tre til to. Flere informanter understreker betydningen av å ha med enkeltkommuner i utvalget, ikke minst for å få innblikk i hvordan utfordringer i mottaks- og bosettingsarbeidet fortøner seg «på bakkenivå». Det fremstår samtidig rimelig at denne funksjonen vil kunne ivaretas av to representanter.

Dette vil innebære at én fylkeskommune i noen grad vil tale alle fylkeskommunenes sak i utvalget. Vi har inntrykk av at fylkeskommunene allerede har et nokså tett innbyrdes samarbeid på området. De har gått sammen om felles formelle brev til IMDi og KD, og har faste møtepunkter på tvers, både på ledernivå og mellom fagpersoner. I konteksten av Nasjonalt utvalg vil fylkeskommunene sannsynligvis også i stor grad kunne tale en felles sak.

Fylkeskommunene ønsker også at deres rolle forankres i samarbeidsavtalen. Det er imidlertid uklart hvordan dette kan gjøres i praksis. Det virker usannsynlig at fylkeskommunene skal inngå som signerende avtaleparter. Formelt kan KS heller ikke påta seg forpliktelser på vegne av fylkeskommunene, i og med at KS ikke har myndighet over fylkeskommunene slik departementene har det over direktoratene.

En mulig løsning kan være at avtalen henviser til fylkeskommunenes lovpålagte oppgave, og at den ellers beskriver hvordan KS og de statlige aktørenes skal sette fylkeskommunene i stand til å løse oppgaven på best mulig måte. Ulempen med denne løsningen er at den ikke gir rom for at fylkeskommunene forplikter seg til noe, utover den lovpålagte oppgaven. Loven gir kun en kortfattet beskrivelse av oppgaven, og det kan være behov for å bli enige om ytterligere forventninger til hva fylkeskommunene skal bidra med i samarbeidet.

Dersom de statlige aktørene anser at det bør være mer gjensidighet i nye forpliktelser som inngås, kan det være en alternativ løsning at det inngås supplerende bilaterale samarbeidsavtaler mellom fylkeskommunene og IMDi. Det er særlig i denne relasjonen at vi har avdekket samarbeidsutfordringer. Slike bilaterale avtaler vil kunne være nyttige for å avklare forventninger og ansvarsfordeling for samarbeidet, inkludert hvordan man kan oppnå bedre informasjonsdeling og gjensidig utnyttelse av kunnskapsgrunnlag. Bilaterale avtaler vil kunne være nyttige også uavhengig av hvordan fylkeskommunenes rolle omtales i avtalen mellom staten og KS. Videre finnes det presedens for bilaterale avtaler mellom IMDi og fylkeskommunene, i tilknytning til regionreformen og overføring av oppgaver.

I tildelingsbrevet for 2021 har IMDi fått i oppdrag å utrede hvordan man kan oppnå mer samlet og strukturert kunnskap om bosettingskommuner og deres opplæringstilbud og velferdstilbud. Både KS og fylkeskommunene nevnes spesifikt som samarbeidspartnere som skal trekkes inn i utredningsarbeidet (KD, 2021). I lys av utfordringene vi har beskrevet med informasjonsdeling mellom IMDi og fylkeskommunene, vil det være en fordel om dette spørsmålet vies særskilt oppmerksomhet i utredningsarbeidet.

7 Kommunenes erfaringer

En enkeltkommune er ikke direkte forpliktet av samarbeidsavtalen, og med unntak av kommunene som er representert i Nasjonalt utvalg har ikke kommunene direkte befatning med utvalget. Kommunene utgjør likevel den virkeligheten der flyktninger bosettes og asylmottak etableres og nedlegges. Samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg skal legge til rette for at dette gjennomføres på best mulig måte.

En av Nasjonalt utvalgs mandatfestede oppgaver er å «bidra til relevant informasjon til kommunene om arbeidet med bosetting og om etablering eller nedleggelse av asylmottak/omsorgssentre». I samarbeidsavtalen er det både en felles forpliktelse og en separat forpliktelse for Husbanken å bidra til at kommunene får god informasjon om tilgjengelige boligvirkemidler. KS skal blant annet arbeide for å øke kommunenes forståelse for at bosettingsbehovet varierer, og bygge videre på kommunenes motivasjon for rask bosetting.

I lys av disse målsetningene har vi undersøkt hvordan et utvalg kommuner opplever kommunikasjonen og samarbeidet med KS og nasjonale myndigheter. Vi konsentrerer oss her om kommunikasjonen med IMDi og KS om bosettingsarbeidet. Erfaringene med informasjon om etablering og nedleggelse av asylmottak er beskrevet i delkapittel 3.2.

Det er ikke et mål i seg selv at kommunene skal ha god kjennskap til samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg, og blant informantene varierer det om de har kjennskap til dem overhodet. Flere av informantene kjenner til Nasjonalt utvalg, mens samarbeidsavtalen er mindre kjent.

7.1 Erfaringer med nedskalering

Alle ti kommunene vi har snakket med ble anmodet om å bosette flyktninger i 2021. To av de mindre kommunene har hatt et opphold på to eller tre år der de ikke ble anmodet om å bosette. Den ene kommunen valgte å ikke gjøre vedtak om bosetting i 2021, med begrunnelsen at de ikke ville rekke å bygge opp igjen et tilbud i det tempoet som var forventet. Denne kommunen hadde kun beholdt en stilling til å følge opp arbeidet med flyktningene som ble bosatt i 2016 og 2017. Den andre kommunen hadde valgt å opprettholde flyktningetjenesten, selv om det hadde gått to år uten anmodning fra IMDi. Dermed var kommunen også beredt til å følge opp med bosettingsvedtak da kommunen igjen ble anmodet om å bosette.

Erfaringer med nedbygging av tilbudet er felles for alle kommunene vi har snakket med. Etter hvert som antallet flyktninger kommunene blir anmodet om å bosette har gått ned, har de vært nødt til å gjøre lokale tilpasninger. Det har vært krevende for kommunene å finne ut hvor mye de burde skalere ned. De ønsker gjerne å opprettholde en kapasitet og et fagmiljø, særlig med tanke på at bosettingsaktiviteten igjen kan øke. Over tid er det imidlertid ikke økonomisk forsvarlig å beholde en overkapasitet.

Nedbyggingen tar form av omdisponeringer, der kommunen «flytter litt rundt» på ansatte og setter dem inn på andre områder. Noen kommuner har vært nødt til å si opp folk, eller latt være å videreføre prosjektstillinger og midlertidige stillinger. For de større kommunene er det gjerne mer manøvreringsrom til å finne nye oppgaver til ansatte, enn det er i små kommuner. Utviklingen har imidlertid vært at nedgangen i

anmodningstall relativt sett har vært størst i de største kommunene, noe som skjerper utfordringene med tilpasning og omdisponering i disse kommunene.

Tilsvarende må kommunene også gjøre omdisponeringer i boligmassen de har skaffet til veie. I den grad det er mulig har kommunene funnet løsninger med å bruke boligene til andre formål, eller å selge unna boliger og si opp leieavtaler. I flere tilfeller har kommunene imidlertid inngått kontrakter med utleiery som løper over flere år, og har dermed stående utgifter til boliger som ikke blir brukt.

Disse utfordringene har vært gjeldende i kommunene siden 2017, da det samlede bosettingsbehovet begynte å gå ned. Under koronapandemien har utfordringene blitt ytterligere skjerpet. I 2018 og 2019 har det vært nokså godt samsvar mellom anmodningstall og faktisk bosetting. I 2020 og 2021 oppstår det en ny utfordring med at den faktiske bosettingen blir vesentlig lavere enn anmodnings- og vedtakstallene, og det betyr i praksis at kommunene planlegger for flyktninger som ikke kommer. Kommunene peker på at det er en kostnad forbundet med å stå klar med en kapasitet som ikke blir benyttet, og at dette er en kostnad de ikke blir kompensert for.

7.2 Kommunikasjon med IMDi

Kommunene vi har intervjuet har stor oppmerksomhet om anmodningen fra IMDi, som legges til grunn for politiske vedtak om bosetting, og videre for planlegging og tilrettelegging av bolig og kommunale tjenester. Kjennskapen til anmodningskriteriene og prosessen som ligger bak anmodningen er imidlertid varierende, og samlet sett nokså begrenset. Flere av kommunene savner mer informasjon om hvorfor anmodningen blir som den blir. Dette gjelder særlig i kommuner der man i perioder ikke lenger har blitt anmodet om å bosette, og i kommuner der anmodningstallet har gått ytterligere ned etter at de nasjonale tallene var stabilisert på et lavt nivå.

Blant informantene er det ulike synspunkter på hvordan man vurderer informasjonen om anmodning. Om lag halvparten av informantene mener de får god nok informasjon, at ytterligere informasjon er tilgjengelig på IMDis nettsider, og at prosessen med anmodning og politiske vedtak i kommunen er grei og oversiktlig. Enkelte andre informanter ser på informasjonen som kommer om anmodningen som nokså knapp, og etterspør som nevnt mer innsikt i anmodningskriteriene og prosessen bak. En av informantene opplever at anmodningsbrevet ikke kommer tidsnok til å gjøre den nødvendige planleggingen, og etterspør at staten strekker seg lenger for å gi kommunene mer forutsigbarhet.

Flere av kommunene gir uttrykk for at de hadde en god relasjon til IMDis regionkontorer, og at regionkontorene hadde viktige funksjoner som i dag ikke blir ivarettatt på en like god måte. Det har blitt vanskeligere å komme i kontakt med IMDi når man har spørsmål, og kommunene savner å ha en kontaktperson i IMDi de kan diskutere saker med og få veiledning fra. De savner særlig den rollen regionkontorene hadde i dialogen med kommunene om bosetting av konkrete personer og familier. Oppfatningen er at digitaliseringen av dialogen om konkret bosetting har gjort systemet mer byråkratisk og firkantet, og at kommunene får mindre informasjon om flyktningene enn de trenger til å planlegge for et tilrettelagt tilbud. Det er særlig når det gjelder overføringsflyktningene at kommunene opplever at de ikke får god nok informasjon, mens informasjonen om bosettingsklare beboere i mottak gjerne er mer utfyllende.

Tre av kommunene peker også på at IMDis saksbehandling har blitt strengere når det gjelder å innvilge tilskudd for bosetting av personer med nedsatt funksjonsevne eller adferdsvansker. Tidligere hadde IMDis regionkontorer en rolle i behandlingen av søknadene, og disse kommunene opplever at det var enklere å få innvilget tilskudd før omleggingen. Samtidig bør det påpekes at det kan ha vært ulik praksis mellom

regionkontorene i søknadsbehandlingen. Dermed er det ikke gitt at alle kommuner opplever dagens praksis som strengere enn tidligere.

Det kan ofte ta tid før man avdekker den fulle bredden av særskilte behov i kommunene, om man ikke er kjent med dem ved bosetting. Det er utfordrende for kommunene å dokumentere behovene innen 13 måneder etter bosetting, slik forvaltningen av tilskuddet krever. I tillegg har kravene til dokumentasjon blitt strengere praktisert. En konsekvens av dette er at kommunene må bære store merkostnader. Dette er noe som kan påvirke kommunenes vilje til å bosette flyktninger på sikt.

7.3 Kommunikasjon med KS

Kommunene har i ulik grad hatt kontakt med KS om bosettingsarbeidet. Flere av kommunene har ikke hatt noen slik kontakt overhodet de siste årene. To av kommunene inngår i KS sitt storbynettverk, der bosetting ofte har blitt diskutert. I en kommune der man ikke har hatt særlig kontakt med KS, ser en av informantene på KS som en «advokat» kommunen har i bakhånd og som de kan kontakte når det er særskilte utfordringer eller at kommunen ikke opplever å bli hørt. Kommunene oppfatter altså at KS er tilgjengelige og at de har en kanal inn til KS, selv om de ikke benytter seg regelmessig av den.

KS sin rolle i bosettingsarbeidet har naturligvis blitt vesentlig endret i tråd med at bosettingskapasiteten har blitt større enn behovet. De siste årene har det ikke vært behov for å arbeide som pådriver for å øke kommunenes motivasjon til å bosette, slik oppgaven var i tidligere perioder. Slik situasjonen har vært de siste årene opplever KS heller at kommunene etterspør begrunnelser og forklaringer av anmodningstillene, og at det blir en oppgave for KS å forklare og delvis forsvare tallene de har vært med å forhandle frem.

7.4 Vurdering

Kommunene får informasjon fra IMDi knyttet til flere deler av bosettingsarbeidet. Dialogen om anmodning og vedtak omhandler bosetting av et antall flyktninger, altså på gruppenivå. Intervjuene med KS og de statlige aktørene tyder på at de deler en forståelse av at samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg primært er utformet for å understøtte denne delen av bosettingsarbeidet, mens dialogen mellom IMDi og kommunene om den konkrete bosettingen av enkeltpersoner og familier, ikke er noe som omfattes av samarbeidsavtalen, og heller ikke skal være det primære fokusområdet for Nasjonalt utvalg.

Det er samtidig på dette området at kommunene forteller om størst utfordringer. Intervjuene med kommunene tyder på at endringene som har kommet de siste årene, med bortfallet av IMDis regionkontorer og en digitalisering og standardisering av bosettingsprosessen, har gjort at kommunene får mindre informasjon om flyktingene de blir bedt om å bosette. Dette gjør det mer krevende for kommunene å planlegge for et tilrettelagt tilbud.

Grunnlagstekstene inneholder ikke spesifikke forpliktelser eller oppgaver som dreier seg om dialogen mellom IMDi og enkeltkommuner om den konkrete bosettingen. Samtidig kan tekstene også leses slik at avtalen og utvalget skal sikre gode rammebetingelser for alle ledd i bosettingsarbeidet. Slik vi vurderer det er ikke tekstene helt utvetydige på hvor grensene for avtalen og utvalgets virkeområde skal gå. For eksempel skal avtalen «sikre gode samarbeids- og informasjonsrutiner mellom staten

og kommunene (...) ved bosetting av flyktninger», noe som i utgangspunktet også burde omfatte dialogen med kommuner om bosetting av enkeltpersoner.

Videre er det en felles forpliktelse i avtalen å «effektivisere bosettingsarbeidet i alle ledd, slik at flyktninger bosettes så raskt som mulig, i tråd med nasjonale mål fastsatt av Stortinget». En tolkning av den situasjonsbeskrivelsen som kommunene gir kan være at endringene som har kommet de siste årene har vært i tråd med dette målet, men at det samtidig kan ha gått på bekostning av andre aspekter ved kvaliteten i det bosettingsforberedende arbeidet. Utfordringene kommunene melder om er ikke primært flaskehalsen som hindrer rask bosetting, men heller mangler ved informasjon og dialog som gjør at kommunen må gjøre flere tilpasninger og justeringer i sitt tilbud til flyktingene, *etter* bosetting.

8 Behov for endringer

I intervjuene med de involverte aktørene i samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg har vi stilt spørsmål om de selv har identifisert elementer i grunnlagstekstene det kan være behov for å justere eller endre. Dette ledet til flere ulike innspill som vi har tatt med i vår drøfting av behovet for å gjøre endringer i samarbeidsavtalen og i mandatet for Nasjonalt utvalg.

Det samlede hovedinntrykket er imidlertid at informantene maner til forsiktighet med å gjøre særlig omgripende endringer. De involverte aktørenes inntrykk er at samarbeidsstrukturen har fungert på en god måte over lengre tid, og at det derfor vil være uklokt å «tukle» for mye med grunnlagstekstene. Informantene deler vurderingen av at tekstene tar hensyn til at eksterne omstendigheter kan endre seg raskt, og at de dermed har fungert i møte med både høyt og lavt mottaks- og bosettingsbehov.

8.1 Er utfordringsbildet endret på en slik måte at tekstene bør endres?

Informantene med lang erfaring i Nasjonalt utvalg gir uttrykk for at grunnlagstekstene har vært nokså stabile over tid, og at de har stått seg godt og tålt til tider svært ulike omstendigheter.

Avtalene som ble inngått i 2013, 2016 og 2018 har svært mye av det samme innholdet, til tross for at hovedutfordringene i bosettingsarbeidet har vært svært ulike. I utformingen av avtalene har det hele veien vært et poeng at tekstene skal ta høyde for at bosettingsarbeidet påvirkes av eksterne svingninger. Dermed er det ikke noen automatikk i at tekstene bør endres, selv om situasjonen i bosettingsarbeidet har endret seg vesentlig mellom 2018 og 2021.

Over tid har det likevel vært enkelte justeringer i avtaletekstene, som gjenspeiler at behovene har endret karakter. For eksempel er ordlyden i KS sine forpliktelser endret, fra at de skal arbeide for å øke kommunenes motivasjon og bosettingskapasitet, til at de skal arbeide for å øke kommunenes forståelse for at bosettingsbehovet varierer over tid, og å oppfordre kommunene til å utarbeide planer for beredskap.

Når man sammenligner dagens situasjon med situasjonen i 2018, har naturligvis koronapandemien gitt ekstraordinære utfordringer. I bosettingsarbeidet har pandemien ytterligere skjerpet utfordringer man allerede var godt kjent med i 2018, med lave tall, overkapasitet og nedbygging.

I tillegg har pandemien ført til kvalitativt nye utfordringer, med kommuner som har gjort vedtak og planlagt for bosetting av flyktninger som ikke kommer. Det er en kostnad for kommunene å stå klar med plasser og beholde en kapasitet som ikke blir brukt, og dette er en kostnad tilskuddssystemet ikke er rigget til å dekke. På et nasjonalt plan blir den samlede kapasiteten utfordret etter hvert som kommunene gjør sine tilpasninger til det lave bosettingsvolumet.

Partene bør vurdere om de ønsker å møte slike utfordringer ved å forankre nye mål eller oppgaver i grunnlagstekstene. Det kan også argumenteres for at beredskapstankegangen allerede er godt forankret i tekstene, at løpende utfordringer er noe som skal diskuteres i Nasjonalt utvalg, og at utvalget har anledning til selv å løfte problemstillinger og gi råd til regjeringen.

8.2 Konkret omtale av arbeidet med bosetting av overføringsflyktninger

Enkelte informanter peker på at arbeidet med bosetting av overføringsflyktninger i liten grad er nevnt i grunnlagstekstene. Slik tekstene står er det heller tenkt slik at målene og forpliktelsene gjelder på lik linje for disse som de gjør for flyktninger som bosettes fra mottak. Det er et vesentlig utviklingstrekk i bosettingsarbeidet at Norge bosetter flere overføringsflyktninger enn tidligere, og at overføringsflyktninger fra og med 2018 har utgjort mer enn halvparten av alle bosatte flyktninger.

Arbeidet med bosetting av overføringsflyktninger skiller seg på flere måter fra arbeidet med bosetting av flyktninger fra asylmottak i Norge. En viktig forskjell er at det årlige volumet er politisk bestemt, og dermed i utgangspunktet ikke er gjenstand for de samme eksterne svingningene som bosetting fra mottak. Under pandemien har det imidlertid vært betydelig større utfordringer med bosetting av overføringsflyktninger enn bosetting av flyktninger fra mottak.

Også ved bosetting av overføringsflyktninger har både UDI og IMDi sentrale roller, og er avhengig av et godt samarbeid seg imellom. Ved bosetting av overføringsflyktninger er norske myndigheter videre avhengige av et velfungerende samarbeid med internasjonale organisasjoner som UNHCR og IOM¹². I kommuneintervjuene ble det pekt på at den kartlagte informasjonen ofte er mer mangelfull om overføringsflyktningene.

Partene bør vurdere om arbeidet i de ulike leddene i kjeden ved bosetting av overføringsflyktninger kan understøttes ytterligere, ved å forankre spesifikke mål eller oppgaver om dette i grunnlagstekstene.

8.3 Tilpasning til regionreformen og integreringsloven

Regionreformen og den nye integreringsloven har kommet på plass i løpet av avtaleperioden. Vi har beskrevet fylkeskommunenes nye rolle i anmodningsprosessen, som er forankret i begge reformer. Etter vår vurdering tilsier fylkeskommunenes nye rolle et behov for tilpasninger i grunnlagstekstene, på den måten at en av plassene i Nasjonalt utvalg forbeholdes en fylkeskommune, og at fylkeskommunenes rolle forankres i samarbeidsavtalen så langt det er mulig. Slik vi ser det vil det også være nyttig om IMDi og fylkeskommunene inngår bilaterale avtaler som kan klargjøre forventninger og ansvarsfordeling.

Med unntak av fylkeskommunenes lovfestede oppgave oppfatter vi ikke at det er konkrete endringer i den nye integreringsloven som tilsier et behov for endringer i samarbeidsavtalen eller mandatet for Nasjonalt utvalg. Informantene har heller ikke pekt på slike behov. De viktigste endringene i integreringsloven er knyttet til opplæring og kvalifisering, og med unntak av fylkeskommunenes rolle i anmodningsprosessen, endrer ikke integreringsloven på grunnstrukturene i mottaks- og bosettingsarbeidet.

Det kan bemerkes at vertskommuner for mottak har fått en ny oppgave med å sørge for kompetansekartlegging av bosettingsklare beboere i asylmottak (Integreringsloven, § 6). Dette tilsier ikke umiddelbart et behov for å justere tekstene. Dersom aktørene er kjent med særskilte samarbeidsutfordringer knyttet til denne oppgaven, kan det

¹² FN's høykommissær for flyktninger (UNHCR) avgjør hvilke personer som foreslås som overføringsflyktninger til Norge. Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM) er FN's migrasjonsbyrå. IOM arrangerer kulturorienteringsprogram før avreise til Norge, og har ansvar for reisen til Norge.

vrderes å forankre nye mål eller forpliktelser om dette i avtalen. Alternativt kan vurderingen være at Nasjonalt utvalg fungerer som et forum for å ta opp utfordringer i samarbeidet mellom UDI, vertskommuner og driftsoperatører, dersom de oppstår.

8.4 Utvalgets sammensetning

I intervjuene har det vært få innsigelser mot sammensetningen av Nasjonalt utvalg, igjen med unntak for spørsmålet om fylkeskommunenes plass. Informantene verdsetter at utvalget har representasjon fra ulike sektorer, og at enkeltkommuner er representert i utvalget i tillegg til KS.

Flere informanter diskuterer muligheten for å involvere flere direktorater i utvalget. Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), Utdanningsdirektoratet (Udir) og Helsedirektoratet (Hdir) ble alle nevnt som aktuelle kandidater. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HKdir)¹³ har også en portefølje som kan være relevant for utvalgets arbeid.

Det kan være flere mulige gevinster ved å gjøre et eller flere av disse direktoratene til faste medlemmer. Det vil kunne gi bedre forutsetninger for å se en hel brukerreise i sammenheng. Selvhjelpenhet gjennom kvalifisering og arbeid er det mest sentrale målet i integreringspolitikken, mens helserelaterte spørsmål aktualiseres både av koronapandemien og av utfordringen med flyktninger med særskilte behov som blir sittende lenge i mottak.

Informantene ser for seg at en slik utvidelse ville vært faglig spennende, men det er samtidig ingen som lander på en tydelig konklusjon om at utvalget burde utvides. De mulige gevinstene må veies mot risikoen for å miste noe av trykket på og oppmerksomheten om det som skal være kjernefokuset for utvalget. Jo mer utvalget eventuelt utvides, jo større blir denne risikoen. Et annet hensyn som bør vurderes er at utvalget hele veien har hatt like mange representanter fra kommunesiden som fra statlig side. Om dette hensynet skal ivaretas vil en utvidelse fort lede til at utvalget blir større enn det som i utgangspunktet anses som hensiktsmessig.

Det er allerede nedfelt i mandatet at AVdir, Udir og Hdir kan konsulteres og inviteres ved behov. Det finnes imidlertid ikke eksempler på at noen av disse har deltatt på utvalgsmøter i avtaleperioden. Slik vi vurderer det er det på nåværende tidspunkt mer som taler mot enn for å inkludere flere direktorater som faste medlemmer i utvalget. Utvalget kan imidlertid bestrebe seg på i større grad å utnytte muligheten som allerede ligger der, og invitere direktoratene til å delta i diskusjoner om saker der dette er særlig relevant.

8.5 Utvalgets mandat

I intervjuene har de involverte aktørene i liten grad kommet med innspill til endringer i Nasjonalt utvalgs mandat. Informantene oppfatter i hovedsak at mandatet er klart og tydelig nok. En informant peker imidlertid på at mandatet kan bli tydeligere på hva som er yttergrensene for utvalgets rolle i anmodningsprosessen. Etter mandatet er det utvalget som skal «fordele behovet for bosettingsplasser etter anmodningskriterier fastsatt av departementet», mens praksisen som har blitt etablert innebærer at disse

¹³ Direktoratet ble etablert 1.juli 2021, som en sammenslåing av Diku, Kompetanse Norge, Universell og deler av Unit og NSD. Direktoratet vil også overta oppgaver fra NOKUT.

beslutningene har blitt delegert til separate drøftinger mellom IMDi, KS og fylkeskommunene.

Som vi har beskrevet kom det i intervjuene frem bekymringer om at utvalget har blitt mindre handlekraftig, og et ønske om å styrke utvalgets funksjon som rådgivende organ. I og med at mandatet allerede gir utvalget vide fullmakter til å bidra med faglig funderte råd, ser vi ikke for oss at det er en endring i mandatet som skal til for å gjøre noe med denne utfordringen.

Det er naturligvis innenfor departementets handlingsrom å tilbakeføre beslutningsmyndigheten om anmodningskriteriene til Nasjonalt utvalg. Slik vi forstår det vil dette kunne bidra til å gjøre utvalget mer operativt og handlekraftig, men det vil medføre at departementet gir fra seg kontrollen over utforming av kriteriene. Disse anses som et viktig virkemiddel for å oppnå treffsikker bosetting. Samtidig vil departementet fortsatt ha andre kanaler tilgjengelig for dette formålet, ikke minst i styringsdialogen overfor IMDi.

Utenfor rammen av mandatet gir bekymringene som kommer frem i intervjuene grunn til å vurdere ulike tiltak og tilpasninger for å legge til rette for et mer proaktivt og handlekraftig utvalg. Dette kan for eksempel være endringer i hvordan man legger opp planleggingen av møter, årshjul og tidsfrister for innmelding av saker og saksdokumenter.

Utvalget bruker mye av sin tid på visse kjerneoppgaver, som å holde seg orientert om status på mottaks- og bosettingsfeltet og å diskutere anmodningskriterier og anmodningsfordeling mellom fylker. En konsekvens av dette kan være at utvalget får begrenset tid til å diskutere andre utfordringer som kan være aktuelle, og begrenset tid til å diskutere saker som kan lede frem til konkrete råd til departementene.

I lys av dette kan et aktuelt grep være å sette av mer tid til denne typen diskusjoner. Det kan for eksempel være mulig å ha «aktuelle utfordringer» som et eget punkt på møteagendaen. Videre er det mulig å legge opp til at ansvaret for, og forventningene til å spille inn saker til agendaen fordeles mer jevnt mellom aktørene. For eksempel kan det være et rullerende ansvar å forberede en sak der den aktuelle aktøren anser at det er et potensiale for at utvalget skal kunne stille seg bak en anbefaling til departementene. Tilpasninger av denne typen vil også kunne fungere som en motvekt til en tendens til enveis kommunikasjon i utvalget.

8.6 Tekstenes yttergrenser

Slik vi forstår det indikerer de fulle navnene på avtalen og utvalget at bosettingsarbeidet skal komme i første rekke, og at det er gjort en avgrensning i hvilke deler av mottaksarbeidet samarbeidsstrukturen skal rette seg mot, nemlig etablering og nedlegging av asylmottak og omsorgssentre. Denne avgrensningen på mottaksfeltet speiles nokså konsekvent i grunnlagstekstene.

Intervjuene tyder på at de involverte aktørene også opererer med en bestemt avgrensning av avtalens og utvalgets virkeområde på bosettingsfeltet. Denne avgrensningen innebærer at avtalen og utvalget skal dekke anmodninger til kommunene om hvor mange flykninger som skal bosettes, mens dialogen mellom IMDi og enkeltkommuner om bosettingen av enkeltpersoner og familier holdes utenfor.

Denne forståelsen speiles delvis i grunnlagstekstene, som ikke inneholder spesifikke forpliktelser eller oppgaver som dreier seg om denne dialogen. På den andre siden har begge tekstene en innramming som åpner for en bredere tolkning.

En begrunnelse for å operere med en slik avgrensning kan være at ansvaret for det løpende bosettingsarbeidet ligger utvetydig hos IMDi, og at det ligger ordinære

styringsstrukturer til grunn for arbeidet. Det samme kan man imidlertid hevde om UDIs oppgaver med å involvere kommunene ved etablering og nedlegging av mottak. UDI har det utvetydige ansvaret for dette arbeidet, men det har likevel blitt tatt inn som en sentral del i samarbeidsstrukturens virkeområde. Bakgrunnen for dette var KS sitt ønske om at UDI skulle forplikte seg til å sørge for en bedre involvering av kommunene.

Når tekstene skal revideres bør partene diskutere om det er ønskelig å videreføre en slik avgrensning som aktørene opererer med, og i så fall gjøre den mer eksplisitt i innrammingen av samarbeidsavtalen. Alternativt kan man gå i en annen retning, og beslutte at alle deler av bosettingsarbeidet skal omfattes av avtalen og utvalget.

Anbefalinger

- Evalueringen tyder på at samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg har fungert bra over tid, under skiftende omstendigheter. Grunnlagstekstene tar hensyn til at eksterne omstendigheter kan endre seg raskt på mottaks- og bosettingsfeltet. Det er dermed grunn til forsiktighet med å gjøre for omgripende endringer i grunnlagstekstene.
- En formalisering av fylkeskommunenes rolle i samarbeidsstrukturen kan bidra til å forbedre samarbeidsrelasjonene og skape bedre rammer for prosessen fremover. Det vil være fornuftig at en plass i Nasjonalt utvalg forbeholdes fylkeskommunene.
- Fylkeskommunenes rolle bør også forankres i samarbeidsavtalen, så langt det er mulig. Slik vi forstår det er det usannsynlig at fylkeskommunene kan inngå i avtalen som signerende parter, og det er heller ikke slik at KS kan påta seg forpliktelser på vegne av fylkeskommunene. Som et minimum bør fylkeskommunenes lovpålagte oppgave omtales i samarbeidsavtalen.
- IMDi og fylkeskommunene bør vurdere om de kan inngå bilaterale samarbeidsavtaler som skal ligge til grunn for samarbeidet om anmodningsprosessen. Slike bilaterale avtaler vil kunne være nyttige for å avklare forventninger og ansvarsfordeling for samarbeidet, inkludert hvordan man kan oppnå bedre informasjonsdeling og gjensidig utnyttelse av kunnskapsgrunnlag.
- Partene bør vurdere om arbeidet i de ulike leddene i kjeden ved bosetting av overføringsflyktninger kan understøttes ytterligere, ved å forankre spesifikke mål eller oppgaver om dette i grunnlagstekstene.
- Partene bør vurdere om målet om god og tidlig informasjon til vertskommunene ved etablering og nedlegging av mottak, bør videreføres som konkret resultatmål. Dersom målet skal opprettholdes som konkret resultatmål, bør det avklares hvordan resultater på målet kan operasjonaliseres og rapporteres på. Alternativt kan man anse at ambisjonen om god og tidlig informasjon til vertskommunene er tilstrekkelig ivaretatt av formålene og forpliktelsene i avtalen.
- Slik de står er tekstene ikke helt klare på hvor yttergrensene for samarbeidsstrukturens virkeområde skal gå. Partene bør drøfte hvor man ønsker at grensene skal gå på bosettingsfeltet. Det bør være samsvar mellom avgrensninger som gjøres i innrammingen av tekstene og avgrensninger som aktørene opererer med i praksis.
- Aktørene i Nasjonalt utvalg bør diskutere mulige tiltak og tilpasninger for å styrke utvalgets funksjon som rådgivende organ. Dette kan for eksempel være endringer i hvordan man legger opp planleggingen av møter, årshjul og tidsfrister for innmelding av saker og saksdokumenter. Det kan også være aktuelt å ha «aktuelle utfordringer» som et eget punkt på møteagendaen,

og/eller å legge opp til at ansvaret for og forventningene til å spille inn saker til agendaen fordeles mer jevnt mellom aktørene.

- Systemet for en årlig intern evaluering av samarbeidsavtalen bør forbedres. Det bør avklares hva som er tenkt ivaretatt gjennom IMDis årsrapporter og hva som tilkommer den interne evalueringen. Det bør også avklares om den interne evalueringen skal inneholde en gjennomgang av avtalens forpliktelser eller om den kun skal omhandle avtalens resultatmål. Etter vår vurdering vil det være fornuftig at gjennomgangen hviler på en kort skriftlig redegjørelse fra de ulike aktørene om status for sine separate forpliktelser, uten at man lager et for omfattende og tidkrevende system.
- Det er behov for å igangsette en ekstern evaluering av systemet for anmodningskriterier som helhet, slik det har vært lagt opp siden 2018. Det har ikke vært en del av vårt oppdrag å vurdere hvor hensiktsmessig dette systemet er, sett opp mot mulige alternativer. Vår evaluering tyder like fullt på at det fins en misnøye med systemet blant flere av de involverte aktørene, og at det har bidratt til å gjøre Nasjonalt utvalg mindre handlekraftig.

Referanser

- Friberg og Lund (2006). Mot en raskere og mer stabil bosetting? Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger. Fafo-rapport. URL: <https://www.faf.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/mot-en-raskere-og-mer-stabil-bosetting>.
- Guribye og Espegren (2019). Resultatmål i introduksjonsprogrammet for flyktninger. NORCE-rapport 20-2019. URL: <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/handle/11250/2622204>.
- Hernes, Staver og Tønnessen (2020). Indikatorer for ny integreringslov. NIBR-rapport 2020:19. URL: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/6409/NIBR-rapport%202020-19.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.
- IMDi (2019). Årsrapport 2018. URL: <https://www.imdi.no/arkiv/arkiverte-publikasjoner/arsrapport-for-imdi-2018/>.
- IMDi (2020). Årsrapport 2019. URL: <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2020/arsrapport-for-imdi-2019/>.
- IMDi (2021). Årsrapport 2020. URL: <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2021/arsrapport-for-imdi-2020/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). Om konsultasjonsordningen. Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren. URL: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunalrett-og-kommunal-inndeling/forholdet-kommune-stat/om-ordningen/id544787/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). Bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og KS. Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren. URL: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunalrett-og-kommunal-inndeling/forholdet-kommune-stat/bilaterale-samarbeidsavtaler-mellom-stat/id544798/>.
- Kunnskapsdepartementet (2018). Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022. URL: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringens-integreringsstrategi/id2617279/>.
- Kunnskapsdepartementet (2021). Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2021. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5be5c97123954550a313256d8bad54e8/tildelingsbrev-imdi-2021.pdf>.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2017). Instruks til Utlendingsdirektoratet om innkvartering av asylsøkere. Rundskriv GI-13/2017. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-132017---instruks-til-utlendingsdirektoratet-om-innkvartering-av-asylsokere/id2571161/>.
- Lerfaldet, Høgestøl, Ryssevik og Åsheim (2020). Anmodningskriterier for bosetting av flyktninger i 2019. Ideas2Evidence-rapport. URL: <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2020/anmodningskriterier-for-bosetting-av-flyktninger-i-2019/>.
- Prop. 89 L (2019-2020). Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven). Tilråding fra Kunnskapsdepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-89-l-20192020/id2699012/>.

Rambøll (2020). Statlige virkemidler ved bosetting av flyktninger med særlige behov. Rambøll-rapport. URL: <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2020/statlige-virkemidler-ved-bosetting-av-flyktninger/>.

Statskonsult (2000). Raskere asylsaksbehandling og bosetting. Statskonsult rapport 2000:2.

Søholt, Nygaard, Støa og Lappegard Hauge (2018). Flere flyktninger bosatt raskere. Hvordan fikk kommunene det til? NIBR-rapport 2018:3. URL: <https://www.imdi.no/arkiv/arkiverte-publikasjoner/flere-flyktninger-bosatt-raskere-hvordan-fikk-kommunene-det-til/>.

St.meld. nr. 17 (2000-2001). Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg. Tilråding frå Kommunal- og regiondepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2000-2001-/id194121/>.

Tønnessen og Andersen (2019). Bosettingskommune og integrering blant voksne flyktninger Hvem bosettes hvor, og hva er sammenhengen mellom bosettingskommunens egenskaper og videre integreringsutfall? SSB-rapport 2019/13. URL: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/bosettingskommune-og-integrering-blant-voksne-flyktninger>.