

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 10/02460-4
Arkivkode:
Saksbehandler: Nina Merete Gran
Deres referanse:
Dato: 2.3.2011

Høring- forslag om ny bosettingsmodell

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte 31.1.2011 ut på høring forslag til endringer i dagens bosettingsordning for flyktninger. Departementet ønsker særlig synspunkter på punkt VI og VII i høringsnotatet (forslag til endringer i dagens bosettingsordning, samt økonomiske/administrative konsekvenser). KS har kommentert dette, og ønsker også gi noen kommentarer til ett av de øvrige punktene.

KS har følgende overordnede synspunkter på forslaget i høringsnotatet:

- KS deler målet om at flyktninger skal være bosatt i en kommune senest 6 måneder etter at det er fattet vedtak om opphold, og at enslige mindreårige skal være bosatt innen 3 mnd etter vedtak.
- KS har forslag til flere mer målrettede tiltak som etter vår mening vil bidra til en raskere bosetting. KS har tidligere også fremmet forslag om tiltak for raskere bosetting overfor departementet, uten at disse er kommentert i departementets høringsnotat.
- KS går imot forslaget om å åpne for bruk av statlig tvang i bosettingsarbeidet, gjennom å gi fylkesmannen en tilvisningsrett overfor kommunene. KS mener at dette er lite målrettet for å løse de utfordringene i bosettingsarbeidet som bidrar til for lang ventetid i mottak i dag. Det er fare for at en slik modell vil øke konfliktnivået lokalt, og dermed svekke integreringsarbeidet. KS mener at en slik tilvisningsrett snarere vil forsinke bosettingsprosessen ytterligere.

Tiltak for raskere bosetting

KS mener at det må treffes tiltak for å få ned ventetiden til et akseptabelt nivå. Følgende tiltak bør iverksettes.

1. Prosessen fra vedtak om oppholdstillatelse til bosettingsvedtak gis må effektiviseres

KS foreslår at det foretas en utredning om barrierer for raske vedtak, med forslag til løsninger for raskere saksbehandling internt i statlige organer i denne perioden. Etter KS sin vurdering, er det potensiale gjennom effektivisering å bringe den gjennomsnittlige ventetiden i denne fasen ned fra 3,4 mnd mot 1 mnd.

2. Det må gis sterkere økonomiske insentiver til kommunene for å sikre jevn bosetting gjennom året

Et forsøk som har vært utprøvd i Trondheim i 2010, hvor kommunen bosetter ¼ av det totale antallet hvert kvartal, har gitt positive resultater. Dette er et tiltak som vil korte ned ventetiden, og blir utvidet til et større antall kommuner i 2011. KS vil foreslå at det arbeides for flere slike bosettingsavtaler, kombinert med en belønningsstruktur hvor tidlig bosetting i året godtgjøres økonomisk, og hvor en klar overvekt av sen bosetting gjennom året som skyldes kommunale prosesser kan forhindres gjennom trekk i utbetalt integreringstilskudd.

3. Kommuner som tar imot flyktninger som har behov for ressurskrevende tjenester over lengre tid, må sikres bedre økonomisk

Blant de personer som må vente aller lengst på bosetting i dag, er personer med behov for ressurskrevende tjenester klart overrepresentert. Dette har sammenheng både med de utfordringer det er å få etablert et faglig godt oppfølgingsapparat, og med økonomiske utfordringer for bosettingskommunen. Det kan argumenteres for at dette kommer inn under den faste toppfinansieringsordningen som er etablert for ressurskrevende tjenester. Men den kommunale nettokostnaden for å yte ressurskrevende tjenester er betydelig. En tvangsbosetting i slike tilfeller vil innebære å pålegge kommunene å omprioritere fra andre formål for å dekke en slik forpliktelse. Hensynet til en mest mulig konfliktfri integrering tilsier at staten tar et økt finansieringsansvar særlig for flyktninger som IMDi og den enkelte kommune er enige om vil måtte kreve betydelige kommunale ressurser over lang tid.

4. Rammebetingelsene for bosetting må forbedres.

En økning av Husbankens boligtilskudd vil bidra til at kommunene i større grad benytter seg av dette til å skaffe boliger til flyktninger. Erfaringsmessig er utfordringen å finne egnet bolig en flaskehals i mottaksapparatet.

KS ser også potensiale for at mange kommuner kan effektivisere arbeidet rettet mot det å skaffe bolig til flyktninger. KS er åpen for å ta en forsterket rolle i et slikt arbeid, fortrinnsvis i et samarbeid med Husbanken.

5. Det må arbeides mer med langsiktige forpliktende bosettingsavtaler mellom stat og kommune

Selv om bosettingsbehovet varierer over tid, er det klart at det uansett vil være behov for å bosette et visst minimumsantall flyktninger hvert år. Staten bør bidra til at det blir etablert langsiktige (flerårige) gjensidig forpliktende avtaler mellom IMDi og kommuner, hvor kommunen hvert år er garantert å få bosette det faste antallet personer den faktisk har sagt ja til. Dette vil gi kommunene sikkerhet både i forhold til inntekter og i forhold til behovet for et mottaksapparat.

6. Arbeidet med en alternativ bosettingsmodell for enslige mindreårige flyktninger må forsterkes

Det arbeides nå med en forsøksordning hvor enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere direktebosettes i kommunene (basert på frivillig avtale), i påvente av behandling av søknad om opphold. Dette bør utvikles videre. Det bør utredes en ordning hvor mindreårige som får innvilget opphold kan fortsette å bo i mottakskommunen, men hvor kommunen da får refundert utgiftene fra staten fram til bosettingsvedtaket er gjennomført.

7. Integreringstilskuddet

KS viser også til at Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet nylig har fått overlevert en rapport om kommunenes inntekter og utgifter ved bosetting av flyktninger¹. Resultatene viser at kommunene hadde 300 millioner mer i utgifter enn i inntekter til målgruppen i 2009. Den viser til at kommunene fikk et integreringstilskudd på kr 551 000 pr person i 2009. I rapporten beregnes kommunenes utgifter til bosetting i perioden det gis integreringstilskudd til 585 000 per person. KS mener kommunenes utgifter bør dekkes fullt ut.

Med de bedre rammebetingelsene for bosetting som skissert overfor, mener KS at det burde være mulig å få til frivillige avtaler med kommunene, hvor kommunene faktisk forplikter seg til å bosette det antallet flyktninger kommunen har sagt ja til å bosette innenfor en akseptabel frist etter at anmodning er mottatt fra IMDi. I en slik modell, basert på frivillighet, ønsker KS å gi veiledning til kommunene, med basis i en overordnet samarbeidsavtale mellom KS og Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet.

Til innledningen i høringsnotatet:

Det påpekes at det er ventetiden for enslige mindreårige som er et stort problem, og høringsbrevet gir uttrykk for at dette er årsaken til behovet for en ny modell.

Kommunene har gjort en større innsats enn noen gang tidligere når det gjelder bosetting av enslige mindreårige. For alle flyktninger ligger bosettingstallene siste to år høyere enn på mange år. Ventetiden på bosetting har ligget på samme nivå over flere år til tross for at kommunene stadig har fått større problemer med å skaffe bolig til den økende gruppen enslige.

Gjennomsnittlig ventetid for alle er 5,7 mnd. Dette er lavere enn grensen på 6 mnd. Forarbeidet i UDI og IMDi mellom oppholdsvedtak og bosettingsvedtak utgjør mesteparten av dette, nærmere bestemt 3,4 mnd (2010 data). Dette problematiseres ikke i departementets høringsnotat. Etter kommunen har fattet vedtak om bosetting, går det i gjennomsnitt 2,3 mnd til bosetting finner sted. For enslige mindreårige utgjør tiden fra kommunen sier ja til bosetting 1,9 mnd. i snitt.

Kun 16 pst av de enslige mindreårige ble bosatt innen fristen på 3 mnd i 2010. Dette er ikke akseptabelt, verken for den enkelte flyktning, for kommunene, eller for staten. KS er imidlertid forundret over at det ikke i høringsbrevet er foretatt en nærmere vurdering av hva som kan være årsakene til denne økte ventetiden. I og med at det konkrete forslaget fra departementet er å åpne for statlig tvang ved bosetting, er det nærliggende å legge til grunn at departementet mener at det er manglende vilje til bosetting i kommunene som er hovedårsaken. Dette mener KS er en gal konklusjon.

Det er flere forklaringer til at bosetting av enslige mindreårige har tatt tid:

- Det viser seg å gå mange uker fra vedtak fattes til utsøking til en kommune. Dette fordi handlingsplanen skal ferdigstilles, det skal arrangeres et møte sammen med verge hvor vedtaket forkynnes og handlingsplanen gjennomgås før papirene sendes IMDI for vurdering.

¹ Agenda Kaupang rapport nr 7139/2011: Inntekter og utgifter for kommuner som bosetter flyktninger

- Bosetting av enslige mindreårige pågikk tidligere i et lite utvalg kommuner. Etter 2009 har bosettingsbehovet blitt femdoblet, og antall bosettingskommuner økt til langt over 100. Når nye kommuner skal fatte politisk vedtak og deretter forberede tiltak mht ansettelse og tilrettelegging, går det flere måneder. Det må legges til grunn at ved gjentakende bosetting vil dette arbeidet gå raskere.
- Samtidig med at gruppen har økt sterkt i antall, har staten anbefalt kommunene å bruke barnevernet ved bosetting av gruppen. I dag bosettes de fleste under barnevernets ansvar. Dette tar ekstra lang tid, da denne tjenesten er presset fra før, og det medfører mer omfattende omsorgstiltak og flere ansettelser. Det finnes flere eksempler på kommuner som har brukt ekstra lang tid på å etablere tilbud pga problemer med å få godkjenning fra BUF-etat. Tidligere ble ca 30 % av enslige mindreårige bosatt av barnevernet. De fleste i den aktuelle gruppen er 16-17 åringer, mange svært ressurssterke. Problemene som dukker opp er ofte mer av flyktningsspesifikk art, og de har dermed andre typer behov enn mindreårige av norsk opprinnelse som barnevernet ellers får et ansvar for.

Slik KS ser det vil problemene med sen bosetting av enslige mindreårige reduseres. Antallet enslige mindreårige går ned i 2011 og 2012. Det vil etter hvert bli ledige plasser i kommunene som har etablert tiltak for 16-17 åringer. Bosettingsbehovet vil dermed sannsynligvis kunne dekkes raskere fremover.

II: Om den norske bosettingsordningen fram til i dag

KS vil vise til at det forslag som fremmes i høringsnotatet har mange fellestrekk med det opprinnelige forslaget fra regjeringen i St.meld. nr. 17 (2000-2001). I høringsnotatet framstilles den endelige konklusjonen om bosettingsmodell på følgende måte:

” På bakgrunn av behandlingen av Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001) ble det satt ned en arbeidsgruppe ledet av KR D, og med deltakere fra A-etat, Arbeidsdirektoratet, UDI og KS for å utarbeide et mer detaljert forslag til en ny bosettingsordning som skulle sikre raskere bosetting. Arbeidsgruppen la fram en rapport med forslag som tydeliggjorde kommunenes ansvar for bosettingsarbeidet, og hvor KS fikk ansvar for koordinering av interkommunalt samarbeid for å sikre et tilstrekkelig antall kommuneplasser. Arbeidsgruppens forslag avvok fra ordningen som var skissert i stortingsmeldingen. Den nye ordningen skulle fortsatt være basert på avtaler og frivillighet fra kommunene, men ordningen skulle tydeliggjøre det kollektive og solidariske ansvar kommunene har. ”

KS vil påpeke at det i denne framstillingen burde kommet mer tydelig fram at den omtalte arbeidsgruppens forslag ikke kom ”på bakgrunn av” Stortingets behandling, men snarere var en premiss for denne behandlingen. Stortingets flertall fulgte ikke opp regjeringens forslag om bosettingsmodell, men gikk inn for det alternative forslaget fra arbeidsgruppen, med følgende begrunnelse (Innst. S. nr. 197 (2000-01):

”Flertallet konstaterer at den nye strategien for bosetting i kommunene som arbeidsgruppen i Kommunal- og regionaldepartementets regi har kommet fram til, synes bedre tilpasset de målsettinger og hensyn flertallet mener er viktig å ta i bosettingsarbeidet.”

I arbeidsgruppens forslag, støttet av Stortinget, påtok KS seg en aktiv rolle for å bidra til tilstrekkelig antall plasser i kommunene. Betingelsen for KS rolle var at bosetting skulle være frivillig for kommunene og at rammebetingelse skulle bedres, slik at kommunene ble i stand

til å bosette. Dette ble fulgt opp ved en sterk økning i integreringstilskuddet, samt bedre tilskuddsordninger fra Husbanken.

VI: Forslag til endringer i dagens ordning

Det vises til at tilvisning til kommunene kun skal skje når kommunene i et fylke samlet sett ikke er enige om å bosette det antallet de er anmodet om.

Etter KS mening vil ikke dette løse problemet med lang ventetid. Det er ikke mangel på vedtak som gjør at personer må vente lenge i mottak. De siste årene har det vært langt flere vedtak i kommunene enn faktisk bosetting. Det synes derfor som det er den faktiske gjennomføringen av vedtakene, ikke mangel på vilje til bosetting, som er den begrensende faktor. Dette løses ikke ved bruk av tvang.

Til forslaget til ny modell:

Pkt. 1 skisserer samme fremgangsmåte som ved dagens ordning

Pkt. 2

Fastsettelsen fra nasjonalt utvalg oversendes KS i fylket som lager forslag til fordeling på kommunene i fylket med IMDi som sekretariat.

Det er ikke aktuelt for KS å overta det ansvaret IMDi har i dag om å anmode den enkelte kommune, og KS vil også presisere at forutsetningen for KS sin deltagelse i dagens modell er at bosetningen er helt og fullt basert på frivillighet for den enkelte kommune.

Pkt. 3

Dersom alle kommunene i et fylke er enige i forslaget til fordeling, gjennomføres bosettingen deretter. Dersom det er uenighet om fordelingen innen et fylke, innkaller fylkesmannen i det angjeldende fylke kommunene som er blitt anmodet om å motta flyktninger til møte om saken for at kommunene i fylket skal bli enige om fordelingen.

Dette kan tolkes som om alle kommuner som har fått bosettingsanmodning, først skal ta stilling til om de synes fordelingen er rettferdig. Dette kan skape unødig strid mellom kommuner.

Den videre behandling (ved uenighet) vil bryte med kommunenes politiske behandling av anmodningene. Det er i dag kommunestyret, og ikke en representant fra kommunen som fastsetter antallet som skal bosettes. Det er først når alle kommunene har fattet vedtak man kan se om bosetningsmålet er nådd på fylkesnivå. KS betviler at det vil være ønske i den enkelte kommune å gi en enkelt representant fullmakt til å akseptere et bosettingsantall på vegne av kommunen som avviker fra det antallet som kommunestyret har sagt ja til.

En slik fullmakt til en representant vil uansett kreve en politisk prosess i de berørte kommunene, som for flere kommuners vedkommende betyr behandling i fagutvalg, formannskap og kommunestyre. Dette vil kunne forsinke bosettingsprosessen ytterligere.

Pkt. 4

Dersom kommunene i et fylke ikke blir enige, avgjør fylkesmannen i fylket fordelingen. Fylkesmannen gis da rett til å tilvise flyktninger til kommunene som plikter å motta den enkelte flyktning.

Dette er et klart brudd på frivilligheten i bosettingsarbeidet, og dermed for grunnlaget i KS`rolle i bosettingsmodellen. Trusselen om å få tilvist flyktninger hvis man ikke raskt nok skaffer bolig, kan bidra til at kommunene fatter vedtak om et lavere antall enn tidligere. Dette innebærer videre at dagens ordning ved at man kan øke eller minske antallet som skal bosettes på tvers av fylkesgrenser avkortes.

Pkt. 5

Fylkesmannens tilvisningsrett skal bare brukes dersom staten anser det nødvendig for klare å bosette det antall flyktninger det er behov for.

Som tidligere nevnt, er det ikke manglende vilje, men manglende forutsetninger for å kunne gjennomføre vedtakene, som har vært årsaken til at ventetiden i mange enkelttilfeller har vært høyere enn det gjeldende målet for bosetting. Dette løses ikke ved en tilvisning.

Pkt. 6

Fylkesmannens skal søke å unngå å bruke tilvisningsretten til kommuner som kan vise til tungtveiende grunner for å reservere seg mot å ta imot flyktninger.

Selv om dette forslaget er ment å skulle begrense muligheten for en vilkårlig tvangsbosetting fra statens side, vil KS likevel påpeke at dette gir en stor tolknings- og overkjøringsrett til fylkesmannen som statlig instans. Det vil være staten som definerer hva som er ”tungtveiende grunner”, og selv når dette foreligger etter statens syn, vil det likevel være en åpning for fylkesmannen til å gjennomføre en tvangsbosetting.

KS vil påpeke at dette også er hensyn som allerede tas i dagens system. IMDi er i dialog med kommunene, og har god innsikt sammen med KS i kommunenes situasjon og eventuelle behov for å reservere seg.

Pkt. 8

Dersom kommunen, innen 3 mnd etter at de har mottatt oversikt over hvilke flyktninger de skal bosette, ikke har skaffet bolig til disse, kan integreringstilskuddet bli avkortet i en størrelsesorden tilsvarende statens utgifter til opphold i mottak eller omsorgsentre.

KS mener at det er urimelig at staten skal påtvinge kommunene en slik frist, når KS samtidig er kjent med at staten selv gjennom sine egne prosesser skaper flere måneders ventetid.

KS er videre sterkt kritisk at staten skal overføre de store kostnadene de har påtatt seg ved omsorgssentre til kommunene.

Generelt til pkt VI:

KS vil presisere at forutsetningen for KS samarbeidsavtale med Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet om bosetting er at avtalen baseres på frivillighet for kommunesektoren og gode rammebetingelser for bosetting.

VII. Økonomiske og administrative konsekvenser.

I høringsnotatet hevdes det at staten vil spare inn ressurser både mht kortere tid i mottak og behov for personell til bosettingsarbeidet. Det vil imidlertid bli behov for å bygge opp kompetanse hos Fylkesmannen, noe som samlet sett svekker dette argumentet.

Det vises i departementets høringsnotat til at en endret bosettingsmodell skal føre til at IMDi reduserer sin ressursbruk på bosettingsarbeid. Disse ressursene skal i stedet benyttes til både bedre veiledningsarbeid i IMDi og til å bygge kompetanse hos fylkesmennene til å kunne ivareta et økt ansvar, innenfor uendrede budsjettammer for IMDi og fylkesmennene samlet. Med det økte konfliktnivået departementets forslag legger opp til, tviler KS på om denne forutsetningen vil holde.

Kommunene vil få høyere utgifter som følge av den foreslåtte bosetningsmodellen, da de vil risikerer å måtte finne dyrere løsninger i påvente av at planlagte tilbud blir ferdigstilt. De risikerer også å miste deler av integreringstilskuddet hvis de ikke bosetter raskt nok. For noen kommuner kan det bety dyre investeringer for å tilrettelegge bosetting av et antall personer man ikke har kapasitet for.

Det er videre flere eksempler på kommuner som forbereder bosetting, men som ikke får henvist personer fra IMDi.

KS viser også til styrevedtaket om bosetting 26.1.2011, som er vedlagt departementets høringsnotat. Det framgår av protokollen at 1 styremedlem i KS ikke vil avvise enhver endring av bosetningsmodellen som inneholder mulig bruk av statlig tvang.

Med hilsen

Halvdan Skard
Styreleder

Sigrun Vågeng
Administrerende direktør