

EVALUERING AV INTEGRERINGS- TILSKUDET:

Flyktingenes rammetilskudd

Av

*Bent A. Brandtzæg, Mari Torvik Heian,
Lars Håkonsen, Trond Erik Lunder,
Knut Løyland og Geir Møller*

Rapport nr 236

2006

TELEMARKSFORSKING-BØ

© Telemarksforsking-Bø 2006
Rapport nr. 236
ISBN 82-7401-258-5
ISSN 1501-9918
Pris: kr. 390

Telemarksforsking-Bø
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: 35 061500
Fax: 35 061501
www.telemarksforsking.no

FORORD

Telemarksforskning-Bø fikk i slutten av juni 2006 oppdraget med å evaluere Integreringstilskuddet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Evalueringen skulle være ferdigstillet innen 1. desember 2006. Det har vært en meget utfordrende oppgave å forsøke å overholde denne fristen. Dette særlig fordi evalueringen har gjort bruk av et omfattende datamateriale som ikke ble utlevert til oss før 1. oktober. Det at det i det hele tatt har vært mulig å levere rapporten ikke altfor langt over fristen, må tilskrives at flere av medarbeiderne har stor erfaring med bearbeiding og analyser av denne type datasett, slik at arbeidet kunne foregå med stor hastighet. Vi beklager at fristen ikke fullt ut har blitt overholdt, og håper at forsinkelsen ikke har ført til for store problemer i den videre prosessen der evalueringen inngår.

Relativt få personer i vårt fagmiljø har tidligere arbeidet konkret med flyktning- og integreringspolitikk. Vår styrke er snarere at fagmiljøet har stor erfaring og bredde angående kommunaløkonomi og offentlig styringsproblematikk generelt, herunder øremerkede tilskuddsordninger, inntektssystemet, samspill og styring mellom stat og kommune, velferds- og arbeidsmarkedsforskning, samt omfattende erfaring fra evalueringsforskning i sin alminnelighet. Vi har derfor tilnærmet oss evalueringen av integreringstilskuddet basert på et mer generelt kommunaløkonomisk utgangspunkt, og i mindre grad som spesialister innenfor temaet flyktninger og integrering. Dette har både fordeler og ulemper. Ulempene er bl.a. knyttet til at vi har måttet bruke en god del tid på å orientere oss i problemområdet, skaffe faktakunnskap om tilskuddsordninger og andre relevante styringsinstrumenter m.v. Fordelene kan bestå i at vi – forhåpentligvis – har kunnet anlegge et helhetlig perspektiv på den kommunaløkonomiske sammenhengen integreringstilskuddet inngår i, samt at vi ikke på forhånd har vært ”fanget” av tradisjoner og vanetenkning som kan oppstå når man har arbeidet innenfor en problemstilling i lang tid.

Det rettes en takk til medlemmene av referansegruppa for å ha vært nyttige diskusjonspartnere underveis og for å ha bidratt med kvalitetssikring av evalueringsdesignet og selve rapporten. Videre takkes SSB for omfattende tilrettelegging av data, og flere representanter for IMDi for å ha bistått med svar på diverse henvendelser angående data, tilskuddsordninger og andre faktaopplysninger.

Bø i Telemark, 8. desember 2006

Lars Håkonsen, prosjektleder

INNHALDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING – FAKTABESKRIVELSE OG TILSTANDSVURDERING	27
1.1	INNLEDNING, KAPITTELOVERSIKT OG LESERVEILEDNING	27
1.2	NOEN FAKTABESKRIVELSER	28
1.3	TILSTANDSVURDERING	37
2	INTEGRERINGSTILSKUDET – HISTORIKK OG STATUS	41
2.1	INTEGRERINGSTILSKUDET – OVERSIKT OVER DE VIKTIGSTE ENDRINGER I LØPET AV 15 ÅR	41
2.2	INNLEDENDE VURDERING AV TILSKUDET – NØDVENDIG MEN IKKE TILSTREKKELIG	45
3	OVERSIKT OVER TILGRESENDE VIRKEMIDLER OG DE VIKTIGSTE ENDRINGER I DISSE	48
3.1	INTRODUKSJONSORDNINGEN	48
3.2	TILSKUDD TIL OPPLÆRING I NORSK OG SAMFUNNSKUNNSKAP	50
3.3	TILSKUDDSORDNINGER TIL BARN I GRUNNSKOLEALDER	53
3.4	BOSETTINGSMODELLEN	55
3.5	BOSTØTTE OG BOLIGTILSKUDD FRA HUSBANKEN	58
3.6	NAV-REFORMEN	59
3.7	ENDRINGER I DEPARTEMENTSTRUKTUR OG OPPDELING AV UDI	60
3.8	HANDLINGSPLAN FOR INTEGRERING OG INKLUDERING AV INNVANDRERBEFOLKNINGEN OG MÅL FOR INKLUDERING	61
4	RESULTATER FRA SPØRRESKJEMAUNDERSØKELSEN	63
4.1	INNLEDNING	63
4.2	UTVALG OG REPRESENTATIVITET I SPØRREUNDERSØKELSEN	64
4.3	STATUS I INTEGRERINGSARBEIDET	67
4.4	OM UTFORMINGEN AV INTEGRERINGSTILSKUDET	71
4.4.1	<i>Kommunenes oppfatning av tilskuddsordningen</i>	72
4.4.2	<i>Fordelingen av tilskuddsmidlene i femårsperioden</i>	75
4.4.3	<i>Er det behov for en mer differensiert tilskuddsordning?</i>	78
4.4.4	<i>Planer i integreringsarbeidet og håndteringen av integreringstilskuddet</i>	82
4.5	ORGANISERINGEN AV INTEGRERINGSARBEIDET I KOMMUNENE	87
4.6	VURDERINGER I FORHOLD TIL DELTAKELSE I BEREGNINGSUTVALGET	91
4.7	OPPSUMMERING	93
5	RESULTATER FRA CASEUNDERSØKELSER	97

5.1	INNLEDNING.....	97
5.2	DRAMMEN KOMMUNE.....	98
5.2.1	<i>Om kommunen</i>	98
5.2.2	<i>Omfang og fordeling av flyktninger</i>	99
5.2.3	<i>Planer og strategier for integreringsarbeidet</i>	100
5.2.4	<i>Organisering</i>	101
5.2.5	<i>Mottak av flyktninger</i>	105
5.2.6	<i>Introduksjonsprogrammet</i>	105
	<i>Sentrale elementer i integreringsarbeidet</i>	105
5.2.7	<i>Om utformingen av integreringstilskuddet</i>	110
5.2.8	<i>Bruk av Integreringstilskuddet</i>	111
5.2.9	<i>Muligheter og behov for endringer</i>	112
5.2.10	<i>Beregningsutvalgets arbeid</i>	113
5.2.11	<i>Oppsummerende vurdering</i>	114
5.3	GJESDAL KOMMUNE	114
5.3.1	<i>Om kommunen</i>	114
5.3.2	<i>Omfang og fordeling av flyktninger</i>	115
5.3.3	<i>Planer og strategier for integreringsarbeidet</i>	116
5.3.4	<i>Organisering</i>	117
5.3.5	<i>Mottak av flyktninger</i>	119
5.3.6	<i>Introduksjonsprogrammet</i>	120
5.3.7	<i>Om utformingen av integreringstilskuddet</i>	123
5.3.8	<i>Bruk av Integreringstilskuddet</i>	124
5.3.9	<i>Muligheter og behov for endringer</i>	124
5.3.10	<i>Oppsummerende vurdering</i>	125
5.4	SKIEN KOMMUNE	126
5.4.1	<i>Om kommunen</i>	126
5.4.2	<i>Omfang og fordeling av flyktninger</i>	127
5.4.3	<i>Planer og strategier for integreringsarbeidet</i>	128
5.4.4	<i>Organisering</i>	129
5.4.5	<i>Mottak av flyktninger</i>	130
5.4.6	<i>Introduksjonsprogrammet</i>	131
5.4.7	<i>Om utformingen av integreringstilskuddet</i>	136
5.4.8	<i>Bruk av Integreringstilskuddet</i>	137
5.4.9	<i>Muligheter og behov for endringer</i>	139
5.4.10	<i>Beregningsutvalgets arbeid</i>	140
5.4.11	<i>Oppsummerende vurdering</i>	140
5.5	VALLE KOMMUNE	142
5.5.1	<i>Om kommunen</i>	142
5.5.2	<i>Omfang og fordelinger av flyktninger</i>	142

5.5.3	<i>Planer og strategier for integreringsarbeidet</i>	143
5.5.4	<i>Organisering</i>	144
5.5.5	<i>Mottak av flyktninger</i>	145
5.5.6	<i>Introduksjonsprogrammet</i>	147
5.5.7	<i>Om utformingen av integreringstilskuddet</i>	150
5.5.8	<i>Bruk av integreringstilskuddet</i>	150
5.5.9	<i>Muligheter og behov for endringer</i>	151
5.5.10	<i>Oppsummerende vurdering</i>	152
5.6	ÅL KOMMUNE.....	152
5.6.1	<i>Om kommunen</i>	152
5.6.2	<i>Omfang og fordeling av flyktninger</i>	153
5.6.3	<i>Planer og strategier i integreringsarbeidet</i>	154
5.6.4	<i>Organisering</i>	154
5.6.5	<i>Mottak av flyktninger</i>	156
5.6.6	<i>Introduksjonsprogrammet</i>	156
5.6.7	<i>Om utformingen av integreringstilskuddet</i>	158
5.6.8	<i>Bruk av integreringstilskuddet</i>	158
5.6.9	<i>Muligheter og behov for endringer</i>	159
5.6.10	<i>Oppsummerende vurdering</i>	159
5.7	SYNSPUNKTER FRA FLYKTNINGENE.....	160
5.8	SAMMENFATTENDE VURDERINGER.....	161
6	VENTETID, BOSETTING, SEKUNDÆRFLYTTING OG JOBB – KVANTITATIVE ANALYSER AV REGISTER- OG KOMMUNEDATA	167
6.1	INNLEDNING.....	167
6.2	ANALYSER AV VENTETID.....	168
6.3	HVILKE FAKTORER PÅVIRKER OMFANGET AV BOSETTING AV NYE FLYKTNINGER?.....	176
6.4	HVILKE FAKTORER PÅVIRKER SANNSYNLIGHETEN FOR SEKUNDÆRFLYTTING? 182	
6.5	SANNSYNLIGHETEN FOR Å VÆRE I JOBB ETTER UTLØPET AV INTEGRERINGSPERIODEN	190
6.6	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER.....	199
7	VURDERING AV ALTERNATIVE METODER FOR UTGIFTSKARTLEGGING.....	205
7.1	BEREGNINGSUTVALGETS UTGIFTSKARTLEGGING	205
7.2	SSBS SIMULERINGSMODELL.....	206
7.3	KOSTNADSBEREGNING BASERT PÅ INNTEKTSSYSTEMETS TILNÆRMING	209
7.4	VURDERINGER OG ANBEFALINGER	212

8	NOEN OPPSUMMERENDE VURDERINGER.....	216
9	HVORDAN KAN INTEGRERINGSTILSKUDET EVT. ENDRES?	221
9.1	UPRIORITERT LISTE OVER MULIGE ENDRINGSFORSLAG	221
9.2	EGNER INTEGRERINGSTILSKUDET SEG FOR INNLEMMING I RAMMETILSKUDET?	223
9.3	TILSKUDETS TOTALE STØRRELSE: GJENNOMSNIITTLIG UTGIFTSDEKNING ELLER ”MARKEDSPRIS”?	226
9.4	OVERGANGEN FRA TILSKUDDSPERIODE TIL RAMMEFINANSIERING	230
9.5	JUSTERING AV TIDSPROFIEN PÅ TILSKUDET.....	232
9.6	DIFFERENSIERING AV TILSKUDET UT FRA EGENSKAPER VED FLYKTNINGENE 233	
9.7	DIFFERENSIERING AV TILSKUDET UT FRA EGENSKAPER VED KOMMUNENE	237
9.8	RETTE BAKER FOR SMED? ENDRE INTEGRERINGSTILSKUDET FOR Å BØTE PÅ ENDRINGER ELLER MANGLER I ANDRE TILSKUDD?	241
9.9	BOSETTINGSSYSTEMET KAN HA BLITT FOR STIVT – NYTT ”OPPSTARTSTILSKUDD”?.....	242
9.10	KAN DELER AV INTEGRERINGSTILSKUDET GIS TIL SPESIFIKKE AKTIVITETER? 243	
9.11	PREMIERE RESULTATER VED HJELP AV BONUS- ELLER RESULTATTILSKUDD? 246	
9.12	SÆRSKILT TILSKUDD TIL NAV-KONTORER	248
10	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER.....	249
10.1	UTSIKTENE TIL RASK BOSETTING OG GOD INTEGRERING HAR TROLIG ALDRI VÆRT BEDRE ENN NÅ.....	249
10.2	YTTERLIGERE ENDRINGER BØR PÅ KORT SIKT VURDERES MED KRITISK BLIKK 249	
10.3	ALLE PER CAPITA INNTEKTER I TILSKUDDSPERIODEN BØR VURDERES SAMLET I ETT TILSKUDD	250
10.4	KOMMUNENE SITTER MED STØRRE KOSTNADSRISIKO ENN NOENSINNE	252
10.5	SÆRTILSKUDDSSATSER KAN TRENGE JUSTERING	254
10.6	REVURDERING AV INNTEKTSSYSTEMETS KOSTNADSNØKLER.....	256
10.7	BOLIGBEREDSKAP OG BOLIGFINANSIERING.....	256
10.8	BEHOV FOR EKSTRA STIMULANS TIL NYE BOSETTINGSKOMMUNER	258
10.9	STERK INNLÅSINGEFFEKT AV SOSIALHJELPEN – STERKERE STIMULANS TIL ARBEID	259
10.10	BEREGNINGsutVALGET ANBEFALES OPPRETTHOLDT – INNTIL VIDERE..	260
	REFERANSER.....	262

SAMMENDRAG

Innledning

Denne evalueringen er utført på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet i perioden juni-desember 2006. Fra departementets kravspesifikasjon framgår det at hovedmålsetningen med evalueringen er todelt: i) en evaluering av integreringstilskuddets måloppnåelse¹, og ii) evaluering av de administrative sidene ved integreringstilskuddet, herunder Beregningsutvalgets kartlegging av kommunenes flyktningrelaterte utgifter. Tilknyttet de to hovedmålsetningene finnes det videre en rekke underpunkter som skulle belyses. Videre skulle evalueringen også inneholde forslag til hvordan tilskuddsordningen kan forbedres. Totalt sett har derfor arbeidet med evalueringen vært meget kompleks, der en rekke problemstillinger skulle belyses ved hjelp av flere metodiske innfallsvinkler.

Evalueringen har hovedsakelig benyttet tre hovedkilder til informasjon: i) et spørreskjema sendt ut til flyktningkonsulentene i alle kommuner som i 2003-2005 har bosatt minst 3 flyktninger, ii) casestudier i fem utvalgte kommuner og iii) et datasett med bosatte flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag fra 1995 til 2004, påkoblet informasjon om inntekt, formue, stønadsmottak, utdanning, yrkesstatus m.v. Data fra hver av disse informasjonskildene blir analysert og resultatene blir presentert i hhv. kapittel 4, 5 og 6. Dels hver for seg, og dels til sammen danner synspunktene og resultatene fra disse informasjonskildene grunnlaget for våre vurderinger og konklusjoner. I tillegg kommer en rekke offentlige dokumenter som Stortingsproposisjoner og rundskriv m.v., samt tidligere rapporter og artikler omkring bosetting og integrering.

Det presiseres at alle vurderinger og konklusjoner er foretatt på fritt grunnlag av Telemarksforskning-Bø, og at vi således alene står for de synspunkter som framkommer i denne rapporten.

Et felt preget av mange endringer

I kapittel 2 og 3 går det gjennom de mange endringene som har skjedd i løpet av de siste ca. 10 årene når det gjelder integreringstilskuddet og andre viktige virkemidler innenfor bosettings- og integreringsområdet. Selve integreringstilskuddet har gjennomgått en del endringer i løpet av perioden fra 1991 og fram

¹ Når det gjelder hovedmålene med integreringstilskuddet, er den gjeldende formuleringen følgende, jf St.prp. nr. 1 (2006-2007) fra AID: "Integreringstilskuddet skal medvirke til rask og god bosetting, slik at flyktningene skal kunne bosette seg i en kommune innen seks måneder etter at det er gitt ordinær oppholds- og/eller arbeidstillatelse, og at overføringsflyktninger blir bosatt innen seks måneder etter at det er gitt innreisestillatelse. Tilskuddet skal føre til at kommunene gjennomfører et godt bosettings- og integreringsarbeid, med sikte på at de bosatte skal komme i jobb og greie seg selv."

til nå, men vi må likevel kunne si at hovedtrekkene ved denne tilskuddsordningen har vært relativt stabil. De viktigste endringene på feltet har derfor vært innenfor tilskuddsordninger og andre virkemidler som ikke direkte har med selve integreringstilskuddet å gjøre. De siste årene har spesielt endringen i norskopplæringstilskuddet, endret håndtering av bosettingsordningen herunder mindre småskala bosetting i småkommuner og generelt færre bosettingskommuner, innføringen av obligatorisk introduksjonsprogram, samt NAV-reformen, vært betydelige reformer.

Spesielt introduksjonsordningen må karakteriseres som en omfattende reform. Den har også vart i relativt kort tid. Dette tilsier at oppfølgingen og implementeringen av denne reformen neppe fullt ut er gjennomført etter intensjonen i alle kommuner. Videre er NAV-reformen helt i startgropa. Vi mener at både introduksjonsordningen og NAV-reformen er meget viktige reformer for integreringsområdet, og at det derfor vil være en viktig strategi for ansvarlige myndigheter som AID og IMDi å følge opp og eventuelt justere disse reformene med tanke på best mulig praktisk måloppnåelse i flest mulig kommuner de kommende årene. Videre vil vi på generelt grunnlag advare mot å innføre større endringer i så raskt tempo at tidligere endringer ennå ikke er fullt ut implementert og eventuelt fått ønsket effekt i kommunene.

Gunstige ytre rammebetingelser og endret praksis – forventet bedre måloppnåelse

De siste to-tre årene er antall nyankomne flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag en del lavere enn i perioden 1999-2002². Samtidig har arbeidsmarkedet vært i stadig bedring, og er i skrivende stund bedre enn på svært mange år. De ytre rammebetingelsene for at flest mulig av de bosatte flyktningene skal komme i arbeid og bli økonomisk selvhjulpne er derfor meget gunstige.

Bosettingsordningen har også blitt endret ved at bosettingen nå foregår i et lavere antall kommuner enn tidligere, slik at antall bosettingskommuner har falt markert fra 2003 til 2006. En har blant annet i hovedsak unnlatt å bosette flyktninger i kommuner som bosetter et lavere antall enn 10 flyktninger per år. Flyktningenes egne ønsker om bosettingskommuner også blitt forsøkt vektlagt sterkere. Videre vektlegges også bosetting i kommuner der en fra før kjenner til at integreringstilbudet fungerer godt.

² I fortsettelsen benytter begrepet "flyktninger" også om personer med opphold på humanitært grunnlag for å gjøre framstillingen mer lesbar. Der det er behov for å presisere distinksjonen mellom "flyktninger" og "personer med opphold på humanitært grunnlag" vil vi eventuelt komme med slike presiseringer. Flyktninger omfatter også familiegjenforente personer. Se også avsnitt 1.2 for en nærmere presisering av begrepsbruken omkring flyktninger.

Et annet forhold som også trekker i retning av lavere utflytting fra første bosetningskommune, er innføringen av introduksjonsordningen og rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Flyktninger som bosettes uten avtale med IMDi, mister sin rett til deltakelse på introduksjonsprogram og introduksjonsstønad. Dette må alt annet like antas å knytte flyktningene sterkere til den første kommunen de bosettes i.

I sum tilsier disse endringene at de gjennomsnittlige utsiktene til varig bosetting og god integrering er noe bedre enn fram til nå. Det understrekes at lav sekundærflytting ikke er et mål i seg selv. Dersom for mange flyktninger bosettes i kommuner der få ønsker å bo og der utsiktene til varig arbeid er dårlige, må imidlertid veien og tidsbruken mot god integrering og økonomisk selvhjelpenhet antas å bli lengre i gjennomsnitt. De kvantitative analysene i avsnitt 6.5 viser at sekundærflytting bidrar positivt til varig sysselsetting når flytting skjer direkte til en jobb i tilflyttingskommunen, men negativt dersom flytting skjer av andre grunner enn flytting til jobb.

Introduksjonsordningen er også en reform for bedre kvalitet, struktur, strømlinjeforming og ”timing” av det samlede tilbudet som gis flyktningene i løpet av de viktige første årene etter bosetting. Totalt sett konkluderer vi derfor med at kombinasjonen av gunstige ytre rammebetingelser, mer konsentrert bosetting og obligatorisk introduksjonsordning, tilsier at suksesssannsynligheten for integreringsarbeidet er høyere nå enn tidligere. På sikt antar vi også at NAV-reformen vil bidra til at de kommunale og statlige ansvarsområdene og tiltakene vil bli mer helhetlig praktisert enn det som er tilfelle i dag. Den svært gunstige arbeidsmarkedstilstanden gjør imidlertid også at en bør være varsom med å konkludere om hvorvidt det er endret virkemiddelbruk og praksis på integreringsområdet som eventuelt bidrar til høyere framtidig måloppnåelse, eller om slike eventuelle effekter snarere skyldes gode ytre rammebetingelser.

Bruken av tilskuddet – varierende praksis, behov og muligheter

Integreringstilskuddet er å betrakte som et rammetilskudd – et kronebeløp som bidrar til å finansiere utgifter knyttet til bosetting og integrering, men som i prinsippet kan benyttes fritt av kommunene. Det er betydelige forskjeller både når det gjelder den enkelte flyktnings behov og når det gjelder måten flyktning-relatert arbeid blir organisert og gjennomført på i den enkelte kommune. I store kommuner, er valg av organisatoriske løsninger og ansvarsforhold av relativt stor betydning. Erfaringene fra casekommunene Drammen og Skien er her interessante, og det later til at særlig Drammen kan framheves som en kommune som har funnet gode løsninger på større kommuners utfordringer. Beskrivelsen av erfaringene fra Drammen i avsnitt 5.2 bør derfor kunne ha betydelig overføringsverdi for en del av de større bosetningskommunene. Blant annet vil vi

framheve organiseringen med et eget Introduksjonssenter som samler alt som vedrører integreringsarbeidet inn under en ansvarlig organisasjon. Videre stilles både integreringstilskuddet og opplæringstilskuddet samlet til disposisjon for Introduksjonssenteret. Med denne organiseringen blir det lettere å planlegge, samordne og se ulike tiltak i sammenheng, samtidig som man får bedre muligheter til en mer fleksibel og effektiv utnyttelse av personellressursene. Den valgte organisatoriske og finansielle modellen i Drammen synes derfor å fungere godt både når det gjelder oppnådde resultater og kostnadseffektivitet.

I mindre kommuner er forholdene langt mer oversiktlige, og den rent formelle organiseringen av etater og kontorer er dermed trolig av noe mindre betydning for hvor godt og helhetlig integreringsarbeidet fungerer. Motstykket til lavere betydning av formell organisering, er at personavhengigheten er desto større i de mindre kommunene, og god kontinuitet er vanskelig oppnåelig dersom sentrale personer slutter i sine stillinger.

Kommunene selv oppfatter at de lykkes best med den tidligste fasen av integreringsarbeidet – språkopplæringen. Færre mener de lykkes godt eller svært godt med språkpraksisplasser og enda færre med arbeidstreningsplasser. Tilgangen på godt egnede språkpraksisplasser og arbeidstreningsplasser trekkes fram som en utfordring for å lykkes bedre på dette området. NAV-reformen og en bedre samkjøring mellom tidligere Aetat og kommunene vil forhåpentligvis over tid bidra til bedre måloppnåelse på dette viktige området.

Utfordringene knyttet til selve den fysiske bosettingen er enklest i mindre distriktskommuner, der boligprisene er lave og folketallet ofte er synkende, slik at tilgangen på boliger generelt er god. Motsatt er det naturlig nok i større byer og regioner med befolkningsvekst og pressede boligmarkeder. Det er dermed en tendens til at bosettingskapasiteten er best i de kommunene der – noe overdrevet sagt – behovet for bosetting er minst.

Utgiftsbehovet varierer betydelig

Integreringstilskuddet er basert på en tankegang om gjennomsnittlig utgiftsdekning. Variasjonen rundt et slikt gjennomsnitt varierer imidlertid betydelig fra flyktning til flyktning. Ytterpunktene kan her representeres av personer som er analfabeter, har traumatiske erfaringer og svært stor kulturell avstand til det norske samfunn på den ene siden, og personer med god allmennkunnskap, utdanning og relevant praksis på den annen. Videre er det også variasjon i utgiftsbehovet per bosatt flyktning fra kommune til kommune. De mindre kommunene må forventes å ha høyere utgifter per flyktning pga smådriftsulempet (manglende utnyttelse av stordriftsfordeler), mens kommuner i pressområdene får større utgifter enn gjennomsnittlig pga et presset boligmarked.

Hvis det finnes denne type systematisk utgiftsvariasjon, vil enkelte flyktninggrupper ha høyere forventede utgifter enn det gjennomsnittstallet som ligger til grunn for tilskuddet. Det kan da være behov for å vurdere en form for differensiering av tilskuddet for å fange opp mest mulig systematisk utgiftsvariasjon knyttet til flyktninggrupper med høyere forventede utgifter. Videre vil også en del kommuner ha kommunespesifikke kostnadsulemper som gjør at deres forventede utgiftsnivå ligger over gjennomsnittet. Slike kommuner vil da alt annet like bli mindre villige til å bosette flyktninger, og en kan dermed ha behov for justering av ett eller flere tilskudd for å gi en like god gjennomsnittlig utgiftsdekning for kommuner der utgiftsbehovene er ekstra høye.

Kommunenes egne svar når det gjelder hvorvidt tilskuddet dekker faktiske utgifter knyttet til flyktningene, indikerer også at variasjonen er betydelig. 17 % av kommunene rapporterer at tilskuddet er noe høyere enn faktiske utgifter, 33 % at tilskuddet omtrent dekker faktiske utgifter, 25 % at tilskuddet er noe lavere, og 14 % at tilskuddet er mye lavere enn faktiske utgifter. I tillegg kommer en andel på 11 % som ikke har noen konkret oppfatning. Det er altså en ikke utbetydelig overvekt av kommuner som mener tilskuddet er lavere enn faktiske utgifter. Dette kan indikere et behov for en viss generell oppjustering av tilskuddsnivået, men dette vil i så fall også trolig bli fanget opp via Beregningsutvalgets utgiftskartlegginger. Det skal også her presiseres at svarprosenten på spørreundersøkelsen ikke var høyere enn 32 %, og at svarfordelingen som framgår ovenfor derfor ikke nødvendigvis er representativ for alle bosetningskommuner.

Kommunene har også uttalt seg om tidsprofilen på tilskuddet, dvs. hvordan totalbeløpet er fordelt ut over årene 1 til 5. 49 % av kommunene mener satsene er ganske eller meget godt tilpasset tidsprofilen på deres faktiske utgifter, mens 18 % mener ”verken godt eller dårlig”, 22 % ”ganske dårlig” og 7 % ”meget dårlig”. (5 % har ingen oppfatning). Når vi ser på betydningen av kommunestørrelse i forhold til disse svarene, finner vi at de største kommunene er klart mer fornøyd med tidsprofilen på tilskuddet enn de mellomstore og særlig de små kommunene.

Kommunene er også bedt om å angi sine egne ønsker om tilskuddsatser per år. Majoriteten av kommunene anbefaler da økte satser i år 1 og 2, svakt økt sats i år 3, og lavere satser i år 4 og 5. Det er her ingen signifikant forskjell mellom store og små kommuners ønskede tidsprofil. Budsjettforslag for 2007 kan sies å gå i den retning kommunene her ønsker, ved at hele den nominelle økningen i tilskuddsbeløpene legges til år 2 og 3. Tidsprofilen på tilskuddet vil være preget av et motsetningsforhold mellom tilflyttings- og fraflyttingskommuners interesser. En for sterk vekt på de første 2-3 år vil klart gå i favør av kommuner med stor sekundærutflytting, og motsatt for kommuner som mottar

sekundærflyttere. Med den justeringen som er foretatt i forbindelse med budsjettforslag for 2007 er trolig tilskuddsprofilen i nærheten av å balansere disse hensynene og er samtidig ikke for langt unna faktisk utgiftsprofil.

Ventetid er fortsatt en stor utfordring – og særlig for enkelte grupper

En av de store utfordringene i bosettingsarbeidet har vært å oppnå målsettingene om maksimalt 3 måneders ventetid for enslige mindreårige og 6 måneder for øvrige flyktninger. Selv om en god del flyktninger blir bosatt innen disse tidsrammene, har det imidlertid hittil aldri lyktes å nå målsettingen for alle. I tillegg har lang ventetid vært et særskilt stort problem for enkelte ”vanskelig bosettable grupper”.

Det gis spesielle tilskudd til hhv. eldre (over 60 år), funksjonshemmede og enslige mindreårige for å gi ekstra stimulans til bosetting av disse gruppene. Til tross for økte tilskudd er imidlertid ventetiden fortsatt høyere enn gjennomsnittsnivået.³ Ekstra tilskuddssatser er altså tilsynelatende ikke tilstrekkelige til å utjevne ventetiden for disse gruppene.

I tillegg finnes det andre grupper som også har systematisk høyere ventetid, men som det ikke gis særskilt ekstratilskudd til. Dette gjelder enslige og flyktninger med partner i utlandet, samt flyktninger fra enkelte land, der Somalier har hatt lengst ventetid, fulgt av Serbere og Irakere (gjelder perioden 1997-2004).

Dersom en *ved hjelp av tilskuddssatsene alene skal oppnå målsetningene om ventetid*, trenger en i så fall i) en generell oppjustering av tilskuddet, ii) økte satser for de gruppene som allerede i dag gis særskilte ekstratilskudd og iii) innføring av nye særskilte ekstratilskudd til enslige og personer med partner i utlandet, samt flyktninger fra enkelte landgrupper med høyere enn gjennomsnittlig ventetid. Vi vil imidlertid påpeke at årsaken til lang ventetid er sammensatt, og at en dermed ikke kun kan forklare ventetiden med utgangspunkt i kommunenes vilje eller uvilje til å bosette særskilte grupper. Lang ventetid forklares også av saksbehandlingsrutiner på statlig nivå/IMDi og i prosessen som totalt sett foregår i forbindelse med bosettingsordningen. Når det gjelder funksjonshemmede flyktninger, er det flere kommuner som gjennom spørreskjema og caseundersøkelsene har uttrykt at søknadsprosedyrene i seg selv er tidkrevende og tungrodd. Noe av forklaringen på systematisk lengre ventetid for enkelte grupper har derfor utvilsomt også en forklaring fra saksbehandlings- og administrasjonssiden og på selve prosessen som totalt sett foregår i forbindelse

³ I 2004 var gjennomsnittlig ventetid for alle bosatte på 7 måneder, dvs. 1 måned over målsettingen for maksimal ventetid. Eldre (over 60 år) hadde på samme tid gjennomsnittlig ventetid på 10,3 måneder, mens enslige mindreårige lå på 4,5 måneder, dvs. 1,5 måned lengre enn målsatt maksimal ventetid på 3 måneder.

med bosettingsordningen. En bør derfor trolig ikke overfokusere på tilskudds-satsenes isolerte betydning for ventetiden for spesielle flyktninggrupper.

Sysselsetting og økonomisk selvhjulpenhet – vanskelig oppnåelig

Det ”endelige” målet for integreringsarbeidet er at flest mulig flyktninger – så raskt som mulig – skal få innpass i yrkeslivet og bli økonomisk selvhjulpne. Dersom integreringstilskuddet skal fungere fullt ut etter intensjonen, burde flyktningene i gjennomsnitt ligge på samme nivå når det gjelder yrkesdeltakelse og/eller grad av avhengighet av offentlige stønader ved utløpet av integreringstilskuddsperioden som befolkningen ellers. Dette er imidlertid et meget ambisiøst mål, og resultatene hittil indikerer at det trolig er for ambisiøst. Blant flyktningene som ankom i fireårsperioden 1995-1998, var ca. 41 % sysselsatt det 6. året etter bosetting.⁴ Selv om yrkesdeltakelsen blant kvinner med flyktningbakgrunn av naturlige årsaker må antas å være lavere enn blant befolkningen for øvrig, må likevel en andel yrkesaktive på 41 % det 6. året anses som lavt. Dessuten må det her bemerkes at flyktningene som ankom i perioden 1995-1998 besto av en relativt høy andel personer fra det tidligere Jugoslavia, og at denne gruppen har hatt mer suksess på arbeidsmarkedet enn en del øvrige flyktninggrupper.

Kommunenes synspunkter gjennom spørreskjema og caseundersøkelser gir mye av det samme inntrykket som de kvantitative analysene av sysselsetting og økonomisk selvhjulpenhet: Flyktningene er i gjennomsnitt utgiftskrevende for kommunene også etter utløpet av integreringstilskuddsperioden, fordi en for lav andel av dem har fått permanent sysselsetting. Dette er særlig et problem i kommuner med en høy akkumulert befolkning med flyktningbakgrunn.

Disse observasjonene kan representere argumenter for å forlenge varigheten av integreringstilskuddet. Det kan imidlertid også være et argument for å revurdere kriteriene som ligger til grunn for utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Vi anbefaler det siste alternativet, se eget forslagspunkt nedenfor og øvrig omtale i avsnitt 9.4 og 10.6.

Mer vellykket, men samtidig mindre fleksibel bosetting?

Under overskriften ”Gunstige ytre rammebetingelser og endret praksis – bedre måloppnåelse” har vi ovenfor omtalt strategien med bosetting i et lavere antall kommuner som gunstig med tanke på bedre kvalitet og måloppnåelse for integreringsarbeidet. Samtidig kan dette imidlertid bidra til at fleksibiliteten i forhold til å bosette et høyere antall flyktninger i et framtidig år blir mindre – dersom det blir behov for dette. Det er flere grunner til at fleksibiliteten i bosetting-

⁴ ”Sysselsetting” er her definert ved at en person har sammenhengende sysselsetting i minst 6 måneder.

en kan vise seg å bli meget problematisk dersom en trenger å få bosatt eksempelvis 2-3 tusen flere enn nivået i 2003-2006. Bosetting av flyktninger har nå trolig sterkere preg av en ”enten-eller” beslutning enn tidligere. Vi tenker da på at de samlede kravene til et integreringsapparat er større, særlig via introduksjonsloven og krav til innhold i introduksjonsprogram. Videre har utnyttelse av stordriftsfordeler blitt viktigere enn før pga omformingen av hoveddelen av opplæringstilskuddet til et per capita tilskudd. Det vil dermed være vanskeligere rent praktisk og ugunstig kostnadsmessig å være ”litt” integreringskommune, eller motta flyktninger ”en gang i blant”. I tillegg signaliserer de kommunene som faktisk per i dag bosetter flyktninger, bl.a. gjennom casestudiene, at det er sterkt ønskelig å holde et relativt jevnt mottak av flyktninger per år. Dette for å kunne tilpasse en kapasitet til et bestemt nivå på flyktningmottaket og oppnå en kostnadseffektiv drift ut fra dette.

Et økt antall totalt bosatte i løpet av et bestemt år må oppnås ved at i) aktive bosettingskommuner mottar flere flyktninger, ii) nye kommuner som ikke bosatte flyktninger året før starter å gjøre det, og iii) en kombinasjon av i) og ii). Vi frykter av de årsaker som er nevnt at det er såpass stor ”stivhet” i bosettingen at både i) og ii) vil vise seg å ha for liten fleksibilitet. Dette tilsier at en bør vurdere en eller flere måter å øke bosettingssystemets fleksibilitet på for å bygge opp en beredskap i forhold til å unngå uakseptabelt lang ventetid på bosetting i perioder der bosettingsbehovet eventuelt blir høyere enn per i dag. To av forslagene presentert nedenfor er motivert nettopp av behovet for å oppnå raskere og mer fleksibel bosetting.

Konkrete forslag

Samle all per capita inntekt i ett tilskudd

I dag vil bosetting av en ekstra flyktning utløse økt kommunal inntekt via tre ulike ordninger som alle tildeles per capita (per flyktning): i) integreringstilskuddet, ii) per capita delen av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og iii) økt rammetilskudd pga økt innbyggertall i kommunen. I praksis blir det da summen av disse inntektsøkningene som skal dekke kommunens samlede utgiftsbehov per bosatt flyktning i år-1 til år-5.⁵ Siden alle tre inntektstypene tildeles per capita og ingen av dem er konkret øremerket, kan de med fordel ses i full sammenheng. Det vil bli enklere – en ”pedagogisk” forenkling – for kommunene å sammenholde inntekter mot forventede utgifter dersom alt dette tildeles gjennom integreringstilskuddet, og dette kan i seg selv påvirke kommu-

⁵ I tillegg kommer statlig finansiering som gis gjennom Husbankens boligtilskudd og bostøtte. Det har også vært gitt tilskudd til opplæring av tospråklige grunnskoleelever, men dette tilskuddet er foreslått innlemmet i rammetilskuddet i løpet av 2007.

nenes motivasjon til å bosette flyktninger i positiv retning. Forslaget vil imidlertid neppe avstedkomme administrativ forenkling. Se mer i avsnitt 10.3 og 9.2.

Nytt oppstartstilskudd

Et målrettet virkemiddel for å gjøre bosetting lettere for en kommune som per i dag ikke bosetter flyktninger – eller som ikke har gjort det på en stund – er å innføre et nytt oppstartstilskudd eller beredskapstilskudd. Dette tilskuddet gis kun det første året kommunen starter med bosetting. Det vil være naturlig å stille visse krav til en kommune for å kvalifisere til dette tilskuddet, eksempelvis at kommunen minst må motta 10-15 flyktninger per år i en femårsperiode framover. Det er en tung prosess å starte opp med bosetting og integreringsarbeid, bygge opp et velfungerende mottaksapparat og introduksjonsprogram m.v. dersom en har null som utgangspunkt. Et nytt oppstartstilskudd vil kunne hjelpe betydelig på motivasjonen til å påta seg dette, og vil samtidig være en billig strategi for staten. I perioder der bosettingsbehovet er stabilt, vil det trolig være få nye bosettingskommuner per år. Tilskuddet har derfor karakter av i stor grad å være ”sovende” inntil bosettingsbehovet skulle vise seg å stige, men vil da bidra positivt til å løse et potensielt stort problem med for få villige bosettingskommuner. Se mer om dette i avsnitt 10.8.

Kompensasjon for smådriftsulemper

I dag er utbetalingen per bosatt flyktning den samme enten kommunen bosetter 10 eller 100 flyktninger per år. Det er imidlertid god grunn til å anta at det finnes innslag av stordriftsfordeler (alternativt: smådriftsulemper) knyttet til både administrasjon og gjennomføring av det totale integreringsarbeidet. Dette er også framhevet av kommunene selv, men er klart påpekt når det gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I så fall vil kommuner som driver i liten skala – lavt antall flyktninger per år – bli systematisk underkompensert av et flatt per capita tilskudd som i dag. Et målrettet virkemiddel for å kompensere for smådriftsulemper er å dele opp tilskuddet i en fast del (per bosettingskommune) og en per capita del. Dette kalles også et ”to-tariff” tilskudd.

La oss bruke 2005 som regneeksempel. I 2005 var det 234 bosettingskommuner som mottok år-1 flyktninger. Totalt antall personer som mottok år-1 tilskudd var 4429 personer, og beløpet per person var på 120.000 kroner.⁶ Samlet utbetaling av år-1 tilskudd var dermed ca 531,5 mill kr. Dersom hver kommune eksempelvis skulle gis et fastbeløp på 100.000 kroner per år (uavhengig av antall bosatte), kan år-1 satsen reduseres fra 120.000 til 114.700 kroner for at totalbeløpet holdes konstant. Kommuner som bosetter 10 flyktninger får da

⁶ Vi ser her for enkelthets skyld bort fra at år-1 satsen for barn var 20.000 kroner lavere enn for voksne.

hevet utbetalingen til snaut 125.000 kroner per år-1 flyktning, mens kommuner som bosetter 20 ligger nær 120.000 som med dagens ordning, og kommuner som bosetter 100 år-1 flyktninger får snaut 116.000 per flyktning. Dette er kun et regneeksempel, og den innbyrdes fordelingen mellom fastbeløp og variabelt ledd innenfor en gitt kostnadsramme må være gjenstand for ytterligere vurderinger, se nedenfor.

Det mest uttalte behovet for kompensasjon for smådriftsulemper er som nevnt knyttet til norskopplæring. Imidlertid finner vi grunn til å anta at smådriftsulemper er til stede også i andre aspekter ved det samlede integreringsarbeidet. Dette bør derfor vurderes også uavhengig av om integreringstilskuddet og opplæringstilskuddet samles i ett tilskudd. Dersom opplæringstilskuddet permanent består som et separat tilskudd, vil det kunne være aktuelt å vurdere ønskelighet av kompensasjon for smådriftsulemper i form av en fastdel for både integreringstilskuddet og opplæringstilskuddet. Forslaget diskuteres nærmere i avsnitt 9.7 og 10.4

Kompensasjon for høye boligpriser

Forrige punkt var motivert ut fra at kommuner som driver i liten skala må forventes å ha kostnadsulemper sammenlignet med kommuner som mottar flere flyktninger per år og dermed får gjennomsnittskostnaden ned ved bedre kapasitetsutnyttelse, arbeidsdeling og spesialisering. De større kommunene har imidlertid også en systematisk kostnadsulempe knyttet til høye boligpriser. Dette trekker altså i motsatt retning. Kommunenes egne uttalelser gjennom case- og spørreundersøkelsene peker også i retning av at den rent "fysiske" bosettingskapasiteten er bedre i de minste kommunene. Det vil imidlertid være lite hensiktsmessig å forsøke og kompensere både for kostnadsulemper knyttet til hhv. smådriftsulemper og høye boligpriser med ett og samme tilskudd (integreringstilskuddet). Kompensasjon for høyere boligpriser bør derfor heller løses med mest mulig målrettede virkemidler mot boligfinansieringen i seg selv. Her eksisterer det allerede et særskilt virkemiddel i form av Husbankens boligtilskudd. Dette tilskuddet lå tidligere på et høyt nivå, og kunne dekke opptil 50-60 % av finansieringsbehovet. Fra 2002 og fram til i dag har imidlertid tilskuddet blitt trappet ned til om lag 20 % av finansieringsbehovet.

Vi mener det er to gode grunner til at økt statlig boligfinansiering kan være en aktuell strategi. For det første kan bedre total boligkapasitet bidra til å få ned ventetiden før bosetting. En sterkere generell statlig finansiering til dette formålet er en målrettet strategi for å øke beredskapen av ledige boliger i gjennomsnitt. For det andre varierer boligkostnadene sterkt fra kommune til kommune, og det er liten tvil om at slike kostnadsulemper per i dag verken fanges godt opp av integreringstilskuddet, andre tilskuddsordninger eller gjennom inn-

tektssystemets fastsettelse av rammetilskudd. En utforming av boligtilskuddet (eller andre virkemidler) som gir sterkere kompensasjon for høye boligkostnader i pressområder, vil dermed bidra til å øke motivasjonen for bosetting i de områdene der behovet for og ønskeligheten av bosetting trolig er størst. Se også nærmere omtale i avsnitt 10.7

Justering av særtilskuddssatser

Innenfor integreringstilskuddet finnes det per i dag særskilte satser som gir ekstra finansiering til flyktninggrupper med høyere enn gjennomsnittlige forventede utgifter. Dette gjelder hhv. eldre over 60 år, enslige mindreårige og personer med kjente funksjonshemninger. Til tross for slike ekstratilskudd har det imidlertid vist seg at ventetiden før bosetting likevel ikke kommer ned på gjennomsnittlig nivå. Dersom en ved hjelp av ekstra økonomisk stimulans skal motivere kommunene til å bosette disse flyktninggruppene på lik linje med andre, tyder ventetidsanalysene på at tilskuddene kan trenge justering.

Problemet kan imidlertid også være knyttet til andre forhold enn selve satsene. For personer med kjente funksjonshemninger, har kommunene gjennom case- og spørreundersøkelsene kommentert at selve søknadsprosedyrene i seg selv er ressurs- og tidkrevende. En mer strømlinjeformet saksbehandling kan derfor vise seg å være et like viktig bidrag som selve satsbestemmelsene. Det skal også påpekes at særtilskuddene for utpekte vanskelig bosettable grupper som oftest gjelder en meget lav andel av totale flyktninger per år. Det vil derfor være relativt lite kostnadskrevende for staten å øke slike særtilskuddssatser sammenlignet med generell oppjustering av hoveddelen av integreringstilskuddet. Ekstratilskuddet for personer med kjente funksjonshemninger er å betrakte som et skjønntilskudd innenfor integreringstilskuddsordningen, der den årlige satsen for ”personer med kjente og særlig alvorlige funksjonshemninger eller adferdsvansker” er angitt som et maksimalbeløp, dvs. ”inntil 700.000 årlig i inntil 5 år”. Tilskuddet per konkret person er dermed gjenstand for vurdering i hvert enkelt tilfelle, og denne vurderingen betyr dermed trolig vel så mye som den til enhver tid gjeldende maksimalsatsen. Tilskuddet til flyktninger med kjente og særlig alvorlige funksjonshemninger må imidlertid også sees i sammenheng med kommunenes tilskudd til særlig ressurskrevende brukere. Se også avsnitt 9.6 og 10.5.

Ny differensiering i forhold til flyktningenes kvalifikasjoner

Den største mangelen ved integreringstilskuddet per i dag – i forhold til det ideelle – er etter vår oppfatning at forventet utgiftsnivå og varigheten på disse utgiftene varierer sterkt fra flyktning til flyktning, mens tilskuddet er det samme for alle (bortsett fra de særskilte gruppene nevnt i forrige punkt). En person med

god utdanningsbakgrunn og kompetansenivå vil for det første oppnå raskere beherskelse av norsk, og vil for det andre få raskere og bedre tilgang på videre utdanningstilbud og/eller tiltak gjennom Aetat/NAV. For det tredje blir dermed også jobbsannsynligheten forbedret og avhengigheten av langvarige stønader mindre. En slik person vil dermed påføre kommunen lavere utgifter både i selve tilskuddsperioden og i påfølgende år. Motsatt er det selvsagt for personer som er analfabeter og står helt uten noen utdanningsbakgrunn ved ankomst til landet.

Når tilskuddet er likt mens forventede utgifter per flyktning varierer sterkt, må det antas at kommunene blir systematisk mer villige til å bosette flyktninggrupper der det gjennomsnittlige kvalifikasjonsnivået er relativt godt – og motsatt. Et likt tilskudd for alle vil dermed bidra til at noen flyktninggrupper blir tyngre bosettable og får ekstra lang ventetid. Ventetidsanalysene i avsnitt 6.2 viser da også dette.

Ideelt sett burde derfor integreringstilskuddet vært differensiert slik at det fanger opp systematiske merutgifter til enkelte grupper. Det mest målrettede og treffsikre kriteriet for differensiering vil åpenbart være kvalifikasjonsnivået ved ankomst til landet. Det vil her trolig være urealistisk med en finmasket kategorisering. Et eksempel på en oppnåelig inndeling kan muligens være ”analfabet”, ”middels” og ”godt kvalifisert”.

Som et nest-beste alternativ – dersom en direkte kartlegging av kvalifikasjonsnivå ikke anses som mulig – vil det finnes en viss systematisk sammenheng mellom landbakgrunn og gjennomsnittlig kvalifikasjonsnivå. En differensiering av tilskuddet basert på to-tre landbakgrunnsgrupper kan derfor være en delvis, men langt fra fullgod, erstatning for differensiering etter kvalifikasjonsnivå. Et ofte uttrykt standpunkt er at dette vil virke stigmatiserende, noe flere kommuner også har påpekt i forbindelse med case- og spørreundersøkelsene. Vår oppfatning er imidlertid at det er bedre å ”stigmatisere” ved å gi høyere tilskudd til grupper med høyere forventet utgiftsnivå for å oppnå raskere bosetting og bedre ressursinnsats i integreringsarbeidet for de vanskeligst integrerbare. Dette snarere enn den mer indirekte ”stigmatisering” som i praksis skjer ved å gi det samme tilskuddet til alle slik at noen flyktninggrupper blir møtt med en generell uvilje til bosetting og får systematisk høyere ventetid enn andre. Temaet diskuteres nærmere i avsnittene 9.6 og 10.4.

Skeptisk til nye øremerkingsordninger eller bonusordninger

I avsnittene 9.10 og 9.11 analyserer vi muligheter for å tildele deler av integreringstilskuddet som konkrete øremerkede midler til bestemte aktiviteter eller innføre bonusordninger for oppnådde resultater. Vår generelle konklusjon på disse spørsmålene er relativt negativ. Vi ser en rekke potensielt uheldige sider ved å innføre øremerkings- eller bonusordninger. Dette dels fordi hele integre-

ringsområdet er svært mangfoldig og sammensatt, slik at det er vanskelig å argumentere for at det bør stimuleres særskilt til helt bestemte aktiviteter. Videre er det en vesentlig innvendig mot premiering av oppnådde resultater at graden av oppnådd suksess typisk vil være preget av en rekke forhold utenfor den utførende kommunens kontroll. Premieringen vil dermed i stor grad kunne bli en premie for ”flaks” eller ”gunstig sammensetning av flyktningene” og i mindre grad bli en premie for særskilt godt utført integreringsarbeid. Det kan også tilføyes at et klart flertall av kommunene som har uttalt seg gjennom spørreskjemaundersøkelsen og casestudiene er negative til økt bruk av øremerkede tilskudd.

De to områdene vi mener kan være mest velegnet til øremerking, er i) boligfinansiering og ii) opplæring i norsk for hhv. voksne og grunnskolebarn. Det synes vanskelig å peke ut områder som er viktigere for suksess i integreringsarbeidet enn at flyktninger raskt kan bosettes i godt egnede boliger, og at de raskest mulig deretter får god beherskelse av norsk språk.

Det første av disse punktene finnes det allerede en øremerket ordning for, og er omtalt i eget avsnitt ovenfor. Det neste punktet har det også blitt gitt øremerkede tilskudd til, men øremerkingen til opplæring av voksne innvandrere ble erstattet av et per capita tilskudd fra 1. september 2005, mens det øremerkede tilskuddet til opplæring av tospråklige grunnskoleelever er foreslått innlemmet i rammetilskuddet fra 2007. Vi antar at det på kort sikt dermed er lite aktuelt å gjeninnføre øremerkede tilskudd til opplæringsformål når slike tilskudd nettopp har blitt eller straks vil bli fjernet.

Andre klare kandidater til enten øremerking eller resultatpremiering har vi ikke kommet opp med blant forslagene til endringer.

Inntektssystemets kostnadsnøkler trenger justering

Etter utløpet av integreringstilskuddsperioden på 5 år, må eventuelle merutgifter knyttet til flyktinger fanges opp av de kostnadsnøklerne og kostnadsvektene som ligger til grunn for inntektssystemets utgiftsutjevning. Per i dag er imidlertid merinntekten per år for en innbygger med flyktningbakgrunn fra og med år 6 kun på ca. 5.000 kroner (ut over inntekten per innbygger i yrkesaktiv alder for øvrig). I kapittel 7 presenterer vi imidlertid anslag på merutgifter per person i ”innvandrerbefolkningen” på i størrelsesorden 70.000 kroner.⁷ Selv om disse beregningene må anses som nokså tentative, indikerer de klart at overgangen fra integreringstilskuddsperiode til rammefinansiering blir for brå, og at det er behov for en mer varig utgiftskompensasjon for kommuner med en stor akkumu-

⁷ ”Innvandrerbefolkning” er her definert på samme måte som i inntektssystemets kostnadsnøkler, dvs. alle førstegenerasjons innvandrere fra ikke-industrialiserte land, fratrukket alle personer som det gis integreringstilskudd for.

lert flyktningbefolkning enn det som er tilfelle i dag. Rent tidsmessig kan en nærmere vurdering om inntektssystemets utforming på dette punkt passe godt, siden hele inntektssystemet uansett vil bli vurdert nærmere i løpet av de kommende to årene. Se nærmere beskrivelse i avsnitt 9.4 og 10.6.

Innlåsingseffekt av sosialstønader – behov for arbeidsstimulerende virkemidler
Samfunnet har et generelt behov for et sosialt sikkerhetsnett som sørger for at de som i kortere eller lengre perioder faller utenfor arbeidslivet ikke støtes ut i fattigdom. Samtidig er det et generelt problem for mange land med en utbygd velferdsstat at gode stønadsordninger lett fører til at stønadsmottak blir en permanent tilstand. Storbritannia, USA og Canada har eksperimentert med ulike løsninger som via stønadsutforming, inntektsskattutforming eller begge deler gir den enkelte sterkere positive økonomiske incitamenter til arbeid. Erfaringene med denne type virkemidler har vært gode. Vi mener at denne type virkemiddelbruk er svært relevant å vurdere også for Norge. Dette både for å bidra til løsning av vårt generelle problem med en høy andel stønadsmottakere i yrkesaktiv alder, men også spesielt for å unngå at flyktninger blir mer eller mindre permanente stønadsmottakere. De kvantitative analysene, se avsnitt 6.5 og 6.7, indikerer at sosialhjelpens utforming med stigende kronebeløp per barn kan bidra til en særskilt sterk innlåsingseffekt av sosialhjelpen for flyktninger. Innføring av arbeidssubsidierende tiltak kan her vise seg å være et svært velegnet virkemiddel, og kan være langt viktigere for god langsiktig måloppnåelse for integreringsarbeidet enn større eller mindre omlegginger i selve integreringstilskuddet, se også avsnitt 10.9.

Beregningsutvalget anbefales opprettholdt

En separat del av evalueringen har bestått i å vurdere administrative sider ved integreringstilskuddet, herunder Beregningsutvalgets metode for utgiftskartlegging. Vi har her vurdert alternative metoder for utgiftsberegning utført av SSB, se SSB (2006). Videre har vi gjennomført egne alternative beregninger av utgifter per flyktning i år-1 til 5 basert på KOSTRA-data, jf. avsnitt 7.3. Endelig har også beregningsutvalgskommuner uttrykt sine synspunkter gjennom hhv. spørreskjema og caseundersøkelser.

De alternative og mindre ressurskrevende metodene for utgiftskartlegging er interessante, og kan karakteriseres som relativt lovende. Det kan imidlertid stilles spørsmålstegn med resultatenes stabilitet over tid og de beregnede koeffisientenes evne til å fange opp endringer i utgiftsbehovet. Lignende beregninger bør derfor også gjennomføres i framtiden for å vurdere resultatenes stabilitet, før det kan anbefales å erstatte Beregningsutvalgets utgiftsberegning med mindre ressurskrevende metoder.

I tillegg bør viktige positive sider ved Beregningsutvalget framheves. Dette utvalget inneholder representanter for både stat og kommuner, og har karakter av å være et nasjonalt ekspertutvalg. Videre har kommunene som deltar i beregningene uttrykt at det er nyttig og lærerikt for dem å delta, og at nytteverdien oppveier tidsbruken. Beregningsutvalget er dermed nyttig både som ekspertgruppe for staten og representerer samtidig en viktig arena for erfaringsutveksling, læring og ”benchmarking” for deltakende kommuner. Det er dermed mye som taler for å opprettholde utvalget til tross for at selve arbeidsmetoden er ressurskrevende. Kommunene har imidlertid framhevet at selve skjemaet for utgiftsregistrering kan forbedres slik at det blir lettere å fylle ut og at det blir klarere hva det er som skal registreres og måles. Se også avsnittene 7.4 og 10.10 for mer om dette tema.

Behov for videre utredning

Det av forslagene ovenfor som er enklest å implementere og trenger minst forarbeid, er trolig forslaget om et nytt oppstarts- eller beredskapstilskudd som kun gis til nye bosettingskommuner. Det er vanskelig å ha noen klar formening om ønskelig størrelse på et slikt tilskudd, men en tentativ anbefaling kan være at et slikt tilskudd dekker om lag kostnaden til et årsverk.

Samling av hhv. integreringstilskudd, per capita del av opplæringstilskuddet og innbyggerdelen i rammetilskuddet i ett felles per capita-tilskudd er også relativt enkelt i prinsippet. Dette krever imidlertid en viss omlegging av inntektssystemet, og kan derfor med fordel sees i sammenheng med øvrige vurderinger av et reformert inntektssystem. Videre har vi fortsatt en overgangsordning knyttet til opplæringstilskuddet som gjør at det er hensiktsmessig å vente med ytterligere endringer. Dessuten skal opplæringstilskuddet evalueres i løpet av 2007, hvilket gjør det naturlig å avvente de vurderingene som der gjøres. En eventuell samling av alle per capita baserte inntekter i ett tilskudd kan gjøres innenfor dagens ressursramme – hensikten er en tydeligere og lettere synlig inntektstilførsel per bosatt flyktning, ikke endringer av totalbeløpet.

En overgang til et to-tariff-basert integreringstilskudd er også enkelt gjennomførbart i prinsippet. Imidlertid vil vi her anbefale at Beregningsutvalgets tallmateriale utnyttes til å gi anslag på graden av stordriftsfordeler (smådriftsulemper), dvs. studere systematisk sammenhengen mellom gjennomsnittlig utgift per flyktning og antall bosatte flyktninger per år. Dette bør kunne gi et godt grunnlag for å gi nærmere anbefalinger for utforming av et slikt to-tariff tilskudd. En slik omlegging kan gjøres innenfor dagens ressursramme.

Behovet for justeringer av særtilskudd innenfor integreringstilskuddet for utpekte vanskelig bosettable grupper, er allerede gjenstand for løpende vurderinger ved de årlige budsjettrevisjonene og i forbindelse med Beregningsutval-

gets arbeid. Det er dermed ikke snakk om prinsipielt nye typer vurderinger, men en revurdering av hvorvidt dagens særtilskuddssatser er tilstrekkelige til å gi den ønskede effekt; rask nok bosetting også for de grupper som i utgangspunktet er vanskeligst å bosette.

Forslaget om differensiering av tilskuddssatser basert på kvalifikasjonsnivå ved ankomst til landet er et mer krevende forslag. For det første må det kartlegges hvilke muligheter man har i praksis til å foreta en nødvendig kategorisering i eksempelvis to eller tre grupper for kvalifikasjonsnivå. For det andre må det vurderes hvor sterk grad av differensiering av tilskuddet som kreves for at differensierte tilskudd skal tilsvare forventede eller gjennomsnittlige merutgifter til de kvalifikasjonsnivåene en velger å kategorisere flyktningene i. Per i dag sitter vi ikke på materiale som er egnet til å konkludere på noen av disse punktene. Et subsidiært forslag fra vår side er å benytte for eksempel to til tre inndelinger av landbakgrunn som erstatning for manglende kategorisering basert på kunnskapsnivå. Dette er noe enklere gjennomførbart rent praktisk, og det vil her være mulig å gjennomføre analyser for å estimere gjennomsnittlig utgifter for ulike landbakgrunns kategorier basert på Beregningsutvalgets tallmateriale.

En opptrapping av statlig finansieringsansvar for boliger til flyktningformål kan gjøres ved en generell oppjustering av boligtilskuddet som gis gjennom Husbanken. Vi har imidlertid også pekt på ønskeligheten av å benytte et virkemiddel som boligtilskuddet til å gi kompensasjon for varierende boligpriser. En slik tilnærming vil kreve en nærmere vurdering av boligprisenenes isolerte betydning for samlede utgifter i kommunenes integreringsarbeid. Vi vil tro at Beregningsutvalgets tallmateriale også kan være egnet til å gjøre denne type vurderinger. I Beregningsutvalgets sluttrapport for utgiftene i 2005, framgår det at utgiftsområdet "bolig" i gjennomsnitt står for 26 % av totale utgifter kartlagt i administrasjonsundersøkelsen. Dersom dette tallmaterialet kombineres med indekser for boligpriser i ulike regionale boligmarkeder, bør en kunne få et godt grunnlag for å vurdere behovet for særskilt utgiftskompensasjon nærmere. Vår anbefaling er at en slik kompensasjon holdes utenfor selve integreringstilskuddet, og at man heller benytter mer direkte virkemidler for boligfinansiering for å gi denne type utgiftskompensasjon.

Forslaget om revurdering av inntektssystemets kostnadsnøkler ligger utenfor det direkte ansvarsområdet til hhv. AID og IMDi, men kan passe godt tidsmessig i forhold til KRDs varslede gjennomgang av inntektssystemet i sin helhet. Strategien må her være å vinne gehør for behovet for å gjennomføre særskilte analyser av om dagens kostnadsnøkler faktisk fanger opp alle merutgifter knyttet til varig bosetting av flyktninger, dvs. bosetting ut over den femårige tilskuddsperioden.

Endelig må vårt forslagspunkt om behov for positive arbeidsstimulerende tiltak sees i sammenheng med den generelle virkemiddelbruk og politikktutforming på hele velferds- og skatteområdet. Dette er dermed et felt som ligger langt utenfor selve integreringspolitikken i snever forstand, og som det neppe vil være aktuelt å endre på kun ut fra integreringsområdets behov. Vi konstaterer imidlertid at land som Storbritannia, USA og Canada (se avsnitt 10.9 for nærmere detaljer og referanser) har gjennomført vellykkede forsøk med velferds- og skatteordninger som gir sterkere incitament for den enkelte til å velge arbeid framfor stønads-mottak, og understreker at dette kan vise seg å være et svært viktig område for større suksess også på integreringsområdet.

1 INNLEDNING – FAKTABESKRIVELSE OG TILSTANDSVURDERING

1.1 Innledning, kapitteloversikt og leserveiledning

Denne rapporten representerer en evaluering av integreringstilskuddet. Dette tilskuddet har vært det viktigste økonomiske virkemidlet overfor bosettings- og integreringsarbeidet i det norske samfunnet fra det ble innført i 1991 og fram til i dag. Kapittel 2 går nærmere inn på integreringstilskuddets innretning og utforming i løpet av de årene det har vært i bruk. Selv om integreringstilskuddet åpenbart har vært et viktig – og trolig det viktigste – virkemiddel, er det langt fra det eneste som er benyttet for å oppnå de samlede målene innenfor bosettings- og integreringsområdet. Kapittel 3 redegjør derfor for de viktigste øvrige virkemidlene og med særlig fokus på de endringene som har foregått i løpet av de siste 3-5 årene. I kapittel 4 og 5 presenteres resultater fra hhv. en spørreskjemaunderøkelse sendt til alle bosettingskommuner og caseundersøkelser foretatt i fem utvalgte kommuner. Videre går det i kapittel 6 gjennom resultater fra kvantitative analyser basert på bosettingsdata og registerdata fra FD-trygd registret i SSB. Deretter vurderes alternative metoder for beregning av gjennomsnittlige utgifter per bosatt flyktning i kapittel 7. Kapittel 8 gir en kort oppsummering av de viktigste resultatene fra de forutgående kapitlene, spesielt med tanke på virkemiddelutformingen. Kapittel 9 diskuterer og analyserer en rekke alternative måter å eventuelt endre utformingen av integreringstilskuddet på. Videre ses her integreringstilskuddet i sammenheng med andre virkemidler, slik at en del av endringsalternativene går noe ut over endringer i kun integreringstilskuddet isolert sett. Kapittel 10 inneholder våre konklusjoner og anbefalinger angående endringer av virkemiddelbruken som fortjener å bli nærmere vurdert i den videre politiske og administrative prosessen rundt utformingen av integreringstilskuddsordningen og omkringliggende virkemidler.

Totalt sett har rapporten blitt relativt omfangsrik. Dette skyldes blant annet at tre ulike informasjonskilder har blitt benyttet; hhv. spørreskjema, casestudier og registerdata. Hver av disse representerer et relativt omfattende materiale, og framstillingen blir dermed også plasskrevende. Særlig kapittel 6 basert på casestudiene har blitt omfangsrikt. Vi kunne her ha valgt en mer sammenpresset framstillingsform, men dette ville gått ut over en del detaljer som er unike for casemetoden og som dermed neppe vil la seg avdekke på samme måte av de øvrige metodiske innfallsvinklene.

Noen lesere vil nettopp kunne være interessert i detaljer angående hvordan ulike typer kommuner har løst de mange og hver for seg kanskje ”små”

utfordringene de totalt sett står overfor i forbindelse med integreringsarbeidet. Casekommunen Drammen kan framheves som et særlig interessant case, der det totale integreringstilbudet har blitt utviklet og raffinert gjennom en årrekke. Dette eksemplet vil derfor kunne gi inspirasjon og retning for det videre integreringsarbeidet i andre kommuner – med særlig relevans for de større kommunene.

Andre lesere vil trolig finne framstillingen av casekommunene for omfangsrik, og kan i så fall henvises til de oppsummerende avsnittene etter hver casekommune, samt avsnitt 5.8 med en generell oppsummering basert på samtlige casekommuner. Kapitlene 4, 5 og 6 inneholder for øvrig alle et avsluttende avsnitt som oppsummerer de viktigste momentene fra hhv. spørreundersøkelsen, casestudiene og de kvantitative analysene. Videre danner kapittel 8 en bro fra de forutgående kapitlene over mot den avsluttende diskusjonen og konklusjonen i kapittel 9 og 10. Avsnittene 4.7, 5.8, 6.6 samt kapittel 8 til 10 er dermed et egnet sted å begynne for de som ønsker en mer kortfattet og oppsummerende framstilling. Alle lesere anbefales også å se gjennom kapitlene 2 og 3 for å få oversikt over de viktigste trekkene ved virkemiddelbruken på området.

1.2 Noen faktabeskrivelser

Enhver evaluering må foregå på basis av et best mulig faktagrunnlag og tilstandsbeskrivelser av de problemstillingene som skal evalueres. Av slike relevante faktaopplysninger kan bl.a. nevnes:

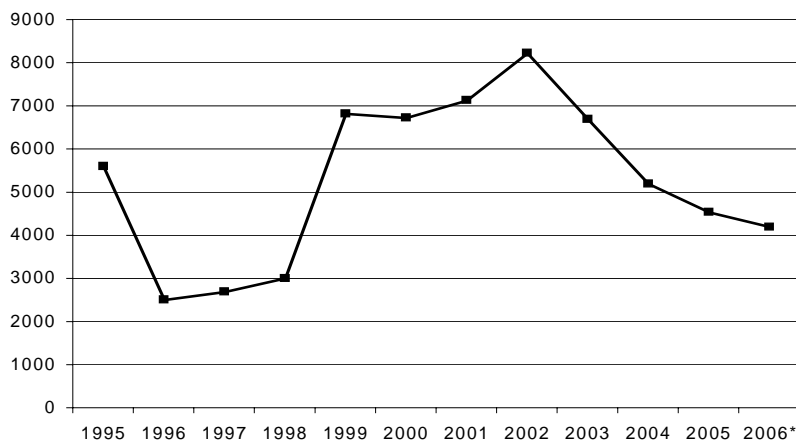
- Hvor mange flyktninger som bosettes det enkelte år og hvordan flyktninggruppen er sammensatt
- Hvordan ventetiden på bosetting har utviklet seg
- Hvor mange av de bosatte flyktningene som flytter til andre kommuner, hvor de flytter fra og til, om de flytter til arbeid eller stønadsmottak osv.
- Hvor lang tid det gjennomsnittlig tar før flyktningene finner seg arbeid og blir økonomisk selvhjulpne.

En del av grunnlaget for denne evalueringen er et omfattende datasett fra SSB som dekker samtlige bosatte flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og overføringsflyktninger m.v. i Norge fra og med 1995 til og med 2004. Gjennom hele rapporten fokuseres det på bosetting og integrering av alle personer som kommer til Norge og som omfattes av integreringstilskuddsordningen. Vi har dermed sjelden behov for å skille mellom personer som har offisiell status som flyktinger og personer med opphold på humanitært grunnlag

m.v. Det vil også bli språklig oppstyttet å skrive flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag osv. hver gang personer som omfattes av integreringstilskuddet omtales. Der ikke annet er sagt spesielt, vil vi derfor gjennomgående benytte begrepet ”flyktninger” som betegnelse for alle personer som omfattes av datasettet. Samme datagrunnlag er lagt til grunn i Høydahl og Selboe (2006). Terminologien som defineres der er at ”flyktning” er ”personer bosatt i Norge, som en gang har kommet til Norge av fluktgrunner (familie medregnet), uten hensyn til om personen har fått flyktningstatus etter Genèvekonvensjonen. Både primærflyktninger og familiegjenforente flyktninger er med. Barn som flyktningene har fått etter at de kom til Norge er ikke med.”

Datamaterialet inneholder informasjon om tidspunktet for den enkelte persons første bosetting, eventuell flytting til andre kommuner (eller ut av landet), og har blitt påkoblet registerinformasjon fra FD-trygd angående bl.a. inntekt, formue og stønadsmottak, arbeidsmarkedstilhørighet, sivilstatus og antall barn osv., og blir nærmere gjort rede for i kapittel 6. Basert på dette datasettet har vi trukket ut en del relevant beskrivende statistikk for bosettings- og integreringsproblematikk. Alle variablene som presenteres nedenfor blir også gjenstand for økonometriske analyser i kapittel 6, og framstillingen i det herværende kapittelet er derfor relativt kortfattet.

Bosetting per år



Figur 1-1. Bosatte per år, 1995-2006

Bosettingsbehovet nådde en relativt tydelig topp i 2002, som er det eneste året i perioden da antall bosatte oversteg 8000. Nivået lå også relativt høyt i hele perioden 1999-2002, men har siden vist en klart nedadgående trend. Reduksjonen i

antall bosatte fra året før har avtatt i 2005 og anslaget for 2006 viser at kurven ser ut til å flate ut. Gjeldende anslag for bosettingsbehov 2006 er nå på ca 4200 personer. I statsbudsjettet for 2007 er det oppgitt et anslag på behov for plasser i kommunene for 2007 på 4400, pluss familiegiengenforening på ca 1200, dvs. totalt ca 5600. I så fall vil 2007 bli det første året siden 2002 at bosettingsbehovet er større enn året før. Likevel er selve nivået fortsatt betydelig lavere enn i perioden 1999-2003.

Tabell 1-1. Antall bosatte etter landbakgrunn, 1995-2004

Land	Totalt 95-04	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Irak	12375	325	378	729	713	1869	2658	2170	2268	956	309
Somalia	9491	319	345	447	659	1006	1195	1147	1853	1335	1185
Serbia og Montenegro	5712	1412	113	46	173	1268	666	700	788	277	269
Bosnia-Hercegovina	5161	2611	943	426	269	306	310	117	113	43	23
Afghanistan	4264	16	3	30	77	320	270	895	950	851	852
Iran	4051	183	205	557	496	560	241	756	402	446	205
Russland	1933	5	2	5	12	16	17	97	213	854	712
Kroatia	1471	67	13	14	53	659	453	132	43	30	7
Etiopia	1090	28	39	20	48	116	230	233	167	125	84
Sri Lanka	884	159	197	102	101	65	64	69	74	28	25
Liberia	774		2	1			2		27	388	354
Andre	7277	458	265	303	390	618	601	818	1329	1341	1154
Totalt	54483	5583	2505	2680	2991	6803	6707	7134	8227	6674	5179

Fordelingen av flyktninger etter landbakgrunn er sortert i fallende rekkefølge fra toppen av tabellen. De klart største flyktninggruppene i den aktuelle perioden er Irak etterfulgt av Somalia. Hvis vi summerer flyktninger fra det som tidligere utgjorde landet Jugoslavia, kommer vi imidlertid opp i om lag samme totaltall som for Irak. Flyktingenes landbakgrunn det enkelte år har naturlig nok en sterk kobling til de til enhver tid pågående konflikter. Somaliske og irakske flyktninger har derfor vært tungt representert i siste halvdel av perioden, mens eks-Jugoslavia dominerte i de første par årene i oversikten.

Ventetid før bosetting

Ventetiden fra innvilget oppholdstillatelse til faktisk bosetting i første bosettingskommune har vært en mye fokusert størrelse både i innværende og tidligere år. Det har hele tiden vært en utfordring å få bosettingen til å gå raskere, og man har aldri maktet å få ventetiden ned mot den erklærte målsetningen om maksimalt 6 måneder. I tillegg har det vært spesielt store vanskeligheter å løse problemet med uakseptabelt høy ventetid for enkelte ”vanskelig bosettable”

grupper av flyktninger. Tabell 1-2 viser utviklingen i ventetid fra flyktningene meldes inn i folkeregistret til de blir bosatt i sin første bosettingskommune.⁸ Det er en del flyktninger som har negativ ventetid i datasettet. (Dette betyr at de har blitt bosatt før de har blitt meldt inn i folkeregistret). Ventetidsandelene og gjennomsnittlig antall måneders ventetid i de følgende tabellene er blitt beregnet kun på basis av de personene som har positiv ventetid. De flyktningene som inngår i grunnlaget for disse beregningene er de som har kode 7121 (asylsøkere) og 7122 (humanitært grunnlag) og som samtidig har koden ”BOST” (bosatt etter avtale mellom UDI og kommunen). Dvs. at overføringsflyktninger, familiegjennforente og ”annen flyktning” ikke er en del av grunnlaget for ventetidsfordelingen vist nedenfor.

Tabell 1-2. Oversikt over ventetid, alle bosatte fra og med 1996 til og med 2004.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Andel 0-6 mnd	57,2	71,3	72,7	63,9	55,7	34,5	61,2	58,9	61,6
Andel 6-12 mnd	23,6	19,0	22,6	33,7	33,8	40,2	23,4	30,0	23,3
Andel > 12 mnd	19,1	9,8	4,7	2,4	10,5	25,3	15,4	11,2	15,1
Gjennomsnittlig antall måneder	10,2	6,9	6,0	5,3	6,5	8,9	7,6	6,6	7,0

Utviklingen i ventetid kan blant annet sees på bakgrunn av Figur 1-1, som viste totalt antall bosatte hvert år. Gjennomsnittlig ventetid økte i betydelig grad i 2001 og 2002, da antall bosatte per år var på det høyeste nivået i tallmaterialet. I 2003 og 2004 har ventetiden gått noe ned, men det er likevel langt igjen til å nå den erklærte målsetningen om at ”...alle flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag som får opphold i Norge skal være bosatt i en kommune innen seks måneder etter vedtak om opphold.” (AID St.prp. nr 1 (2006-2007)). I 2004 ble denne målsetningen oppnådd kun for 61,6 % av flyktningene, mens så mye som 15,1 % hadde ventetid som oversteg ett år.

I tillegg til å være relativt langt unna målsetningen for flyktninggruppen samlet sett, har det vist seg å være ennå vanskeligere å nå ventetidsmålet for enkelte ”vanskelig bosettable grupper”. Disse er i hovedsak eldre flyktninger, enslige mindreårige og flyktninger med funksjonshemninger m.v. Vi har intet grunnlag i datamaterialet for å skille ut sistnevnte gruppe, men har tatt ut separate ventetidsdata for hhv. personer over 60 år og enslige mindreårige. Gitt måten flyktningene er sortert på i datamaterialet, skal det understrekes at tallgrunnlaget består av et meget lite antall i disse to gruppene. Flyktninger over 60 år utgjør kun 2 % av totaltallet vist i

⁸ Den første årgangen i datasettet (1995) er utelatt fra disse tabellene pga at ventetidsdataene for dette året ser ut til å være i usammenlignbar skala med de øvrige årgangene.

Tabell 1-2, mens enslige mindreårige kun utgjør 1,3 %.

Tabell 1-3. Ventetid, bosatte med alder over 60 år.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Andel 0-6 mnd	60,0	45,5	76,5	56,7	60,5	24,2	53,6	24,0	23,5
Andel 6-12 mnd	40,0	18,2	23,5	36,7	36,8	54,5	17,9	36,0	47,1
Andel > 12 mnd	0,0	36,4	0,0	6,7	2,6	21,2	28,6	40,0	29,4
Gjennomsnittlig antall måneder	3,1	8,8	4,0	5,8	5,5	9,0	8,7	14,5	10,3

Gjennomsnittlig ventetid for flyktninger fra 60 år og oppover er mer varierende over perioden enn de tilsvarende tallene for alle flyktninger. For de eldre flyktningene ser vi at gjennomsnittlig ventetid har vært økende mot slutten av perioden. Nærmere bestemt er gjennomsnittlig ventetid nesten dobbelt så høy for perioden 2001-2004 som for 1996-2000. Videre har man i de siste to årene (2003 og 2004) vært svært langt fra å nå målet om maksimal ventetid på 6 måneder. Dette ble oppfylt kun for ca 24 % av denne flyktninggruppen.

Tabell 1-4. Ventetid, enslige mindreårige.⁹

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Andel 0-6 mnd	88,2	62,5	80,9	60,5	81,0	63,2	60,3	65,9	82,1
Andel 6-12 mnd	11,8	31,3	19,1	36,8	15,2	23,5	15,1	29,3	3,6
Andel > 12 mnd	0,0	6,3	0,0	2,6	3,8	13,2	24,7	4,9	14,3
Gjennomsnittlig antall måneder	4,0	4,4	3,8	5,3	4,3	5,8	7,6	4,9	4,5

Gjennomsnittlig ventetid for enslige mindreårige flyktninger har ligget lavere gjennom hele dataperioden, og andelen som ligger innenfor 6 måneder er økende fra 60,3 % i 2002 via 66,9 % i 2003 til 82,1 % i 2004. For denne gruppen er imidlertid også målet om rask bosetting mer ambisiøst; maksimal ventetid skal være 3 måneder mot 6 måneder for andre flyktninggrupper. Slik sett er man også for denne gruppen langt fra å nå den erklærte målsetningen.

Sekundærflytting

En annen viktig problemstilling for bosettings- og integreringsarbeidet har vært at en betydelig andel av de bosatte flytter ut fra opprinnelig bosettingskommune relativt raskt etter første bosetting. Følgende tabell gir en oversikt over dette i form av å vise hvor stor andel av de bosatte som fortsatt bor i opprinnelig bosettingskommune i hhv. 1 til 5 år etter bosettingsåret.

⁹ Enslige mindreårige er her definert som personer under 18 år på bosettingstidspunktet, som er registrert med "familestørrelse 1" og som samtidig ikke er registrert som familiejenforente.

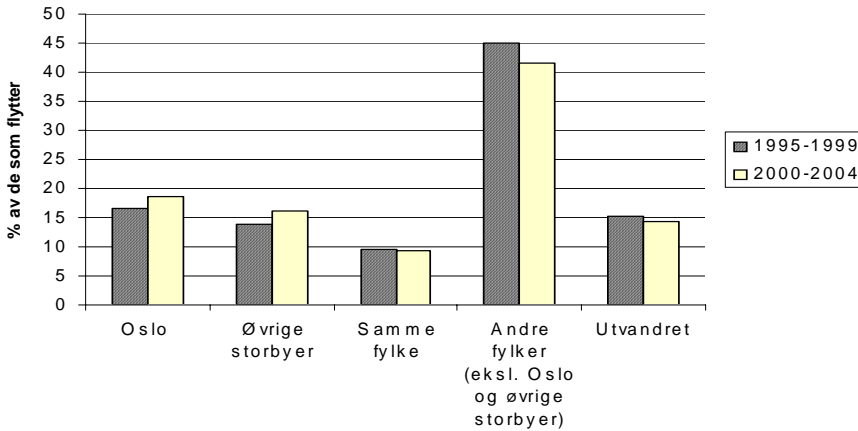
Tabell 1-5. Prosentandel som fortsatt bor i opprinnelig bosettingskommune

Bosettingsår	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Etter ett år	96.1	96.6	96.8	95.4	94.8	94.5	94.1	95.6	96.2	95.6
Etter to år	86.4	82.9	85.4	82.6	81.3	80.5	82.7	87.5	90.0	.
Etter tre år	77.2	71.9	76.3	71.8	68.7	68.8	72.8	78.0	.	.
Etter 4 år	69.6	65.9	68.0	64.5	56.9	58.6	64.2	.	.	.
Etter 5 år	65.4	59.4	60.9	58.7	50.4	51.1

Denne tabellen viser at årene 1999 og 2000 var de bosettingsårene der flyktingene i minst grad fortsatt ble boende i opprinnelig kommune. Andelen av flyktingene som fortsatt bodde i opprinnelig bosettingskommune var så lav som snaut 69 % etter tre år (for bosatte i 1999 og 2000). Videre var det kun ca. halvparten av de som ble bosatt i 1999 og 2000 som fortsatt bodde i opprinnelig kommune 5 år etter første bosetting.

De siste årene har imidlertid omfanget av sekundærflyttingen gått vesentlig ned. Eksempelvis er andelen som fortsatt bor i samme kommune etter tre år om lag 10 prosentpoeng høyere for flyktinger som ankom i 2002 enn for de som ankom i 1999 og 2000. Videre viser tabellinjen "etter to år" en jevnt stigende trend for de siste årgangene, og denne tallserien slutter med andelen 90 % for de som ble bosatt i 2003. Det er flere potensielle forklaringer til redusert omfang av sekundærflyttingen de senere årene, og dette temaet blir diskutert av bl.a. Friberg og Lund (2006). Bosettingsordningen og måten denne har blitt praktisert på de siste årene kan ha bidratt til en bedre matching mellom flyktingenes ønsker og første bosettingskommune. En betydelig reduksjon i antall anmodede kommuner (jf. avsnitt 3.4) kan også ha bidratt til å konsentrere bosettingen mot kommuner som i gjennomsnitt er mer attraktive for flyktingene å bosette seg i. Videre må det antas at innføringen av obligatorisk introduksjonsprogram fra 1. september 2004 ytterligere vil bidra til at flyktingene blir sterkere knyttet til den opprinnelige bosettingskommunen. Det er derfor flere forhold som tilsier at tendensen til redusert sekundærflytting som kan avleses fra tabellen ovenfor vil bli bekreftet av nyere dataserier.

Hvor flytter de som flytter?



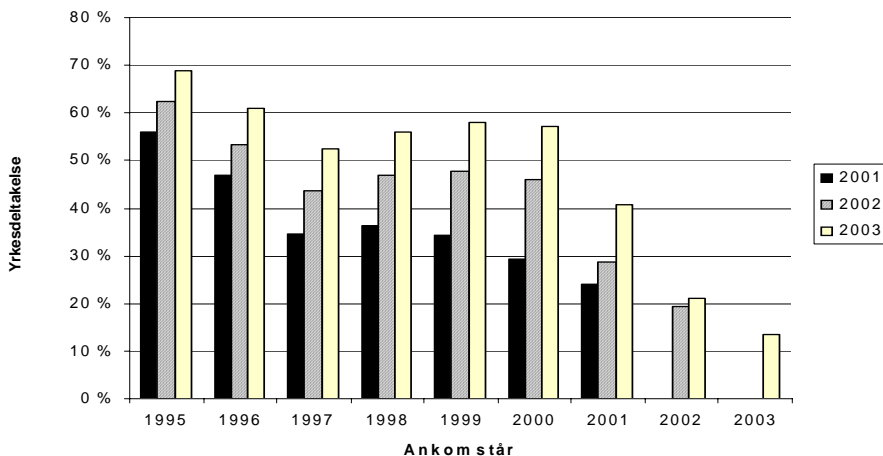
Figur 1-2. Flytting i periodene 1995-1999 og 2000-2004: Hvor flytter de som flytter?

Øvrige storbyer er her definert som byer med minst 50 000 innbyggere. Oversikten viser kun flytting innenfor 5-års perioden etter første bosettingsår, dvs. at vi kun har inkludert de som flytter innen fem år er gått. Oversikten er delt opp i to femårsperioder, hhv. 1995-1999 og 2000-2004. Vi ser at fordelingen av hvor flyktningene flytter holder seg relativt lik i de to femårsperiodene. Det har foretatt en betydelig innflytting til både Oslo og øvrige byer med minst 50000 innbyggere. Videre flytter majoriteten av sekundærflyktningene lengre enn internt i samme fylke. Imidlertid fanger andelen på ca. 9,5 % som flytter til samme fylke i denne figuren ikke opp de som flytter til Oslo og øvrige storbyer og som samtidig hadde opprinnelig bosettingskommune i samme fylke. For øvrig vises det til langt mer detaljerte analyser av sekundærflyttemønsteret i Høydahl og Selboe (2006). En av hovedtrekkene beskrevet av Høydahl og Selboe er at det er et stort sekundærflyttingspress inn mot hele Oslofjord-regionen, dvs. deler av Vestfold, deler av Buskerud, selve Oslo og omkringliggende Akershuskommuner og deler av Østfold.

Arbeid

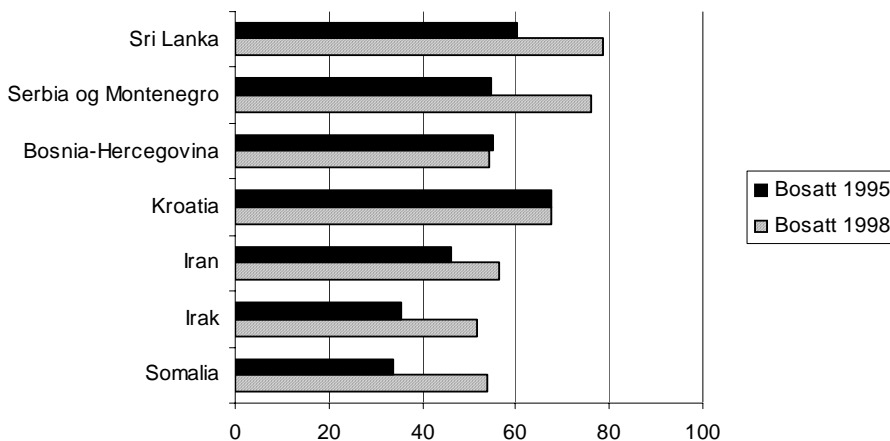
Mens rask og relativt stabil bosetting er et mer kortsiktig mål for flyktningene, er den langsiktige måloppnåelsen i større grad knyttet til at flyktningene over tid kommer i arbeid og gradvis blir økonomisk selvhjulpne. Følgende figur viser yrkesdeltakelsen i prosent for årene 2001, 2002 og 2003, sortert etter flyktningenes ankomstår. Det er dermed kun flyktninger som ankom i perioden fra og

med 1995 til og med 2001 som har observasjoner for alle de tre aktuelle sysselsettingsårene.



Figur 1-3. Yrkesdeltakelse (%) i hhv. 2001, 2002 og 2003 etter ankomstår.

Det tar naturlig nok en god del tid før en bosatt flyktningårgang oppnår høy sysselsettingsandel. Selv for flyktninger som ble bosatt så tidlige som i 1995, er det en relativt tydelig økning i yrkesdeltakelsen fra 2001 (6 år etter bosetting) via 2002 til 2003 (8 år etter bosetting). For årgangene 1998, 1999 og 2000, ser vi imidlertid at sysselsettingsprosenten i 2003 er om lag på samme nivå. Arbeidsmarkedet i Norge er i 2006 svært stramt med et historisk lavt ledighetsnivå, og det forventes at dette vil fortsette også i 2007. Rammebetingelsene for å oppnå en relativt rask overgang til lønnet arbeid skulle dermed være bedre enn noensinne også for bosatte flyktninger. Utviklingen i det generelle norske arbeidsmarkedet har naturligvis også preget tallene for yrkesdeltakelse vist i Figur 1-3 og Figur 1-4. Det er imidlertid lite anbefalelsesverdig å anta noe om årsak-virkning sammenhenger basert på denne type rent beskrivende statistikk, eller parvis sammenligning av eksempelvis totale ledighetstall per år og flyktningenes yrkesprosent. En får langt bedre grunnlag til å vurdere systematiske effekter når denne type tall forklares av en rekke bakenforliggende faktorer som generell arbeidsledighet, landbakgrunn, personlige kjennetegn og kjennetegn ved bosettingskommunene m.v., og vi henviser derfor til kapittel 6 for denne type analyser.



Figur 1-4. Sysselsettingsandel (%) etter 5 år, flyktninger 18-66 år etter landbakgrunn.

Figur 4 viser sysselsettingsandelen i prosent fem år etter bosetting for flyktninger bosatt i hhv. 1995 og 1998. Når disse årgangene sorteres etter landbakgrunn, finner vi at 1995-årgangen har betydelig større variasjon mht. landbakgrunn enn tilsvarende for flyktninger som ankom i 1998. Mens sysselsettingsprosenten for flyktninger fra Iran, Irak og Somalia som ankom i 1995 er betydelig lavere enn de øvrige landene vist i tabellen, ser vi at personer bosatt i 1998 fra de samme tre landene ikke har vesentlig lavere sysselsettingsprosent enn personer fra eksempelvis Bosnia og Kroatia.

Økonomisk selvhjelpenhet

Grad av økonomisk selvhjelpenhet kan defineres på flere måter, men vil uansett definisjon være relativt nært koblet til sysselsettingsandelene vist i de forutgående tabellene. Den første tiden etter bosetting er det store flertallet av flyktningene rene stønadsmottakere. Etter hvert kommer de over i arbeid, og grunnlaget for selvstendig livsopphold øker. Nedenfor har vi vist hvor mange år etter bosettingsåret hhv. samlede overføringer og sosialhjelp overstiger den ordinære yrkesinntekten. Oversikten gjelder for bosettingsårene fra og med 1995 til og med 2002.

Tabell 1-6. Overføringer og sosialhjelp i forhold til yrkesinntekt.

Bosettingsår	Antall år med overføringer > yrkesinntekt	Antall år med sosialhjelp > yrkesinntekt
1995	3	3
1996	3	2
1997	5	3
1998	4	2
1999	3	2
2000	2	1
2001	Minst 3	1
2002	Minst 2	Minst 2

Tallene med ”minst 3” osv. skyldes at flyktninger som ankom i det aktuelle bosettingsåret ennå ikke oppfyller kravet om (eksempelvis) overføringer mindre enn yrkesinntekt. Tar vi 2001-årgangen for bosetting, ser vi derfor at disse flyktningene fortsatt har høyere overføringsinntekt enn yrkesinntekt i det siste året i dataserien (2004), slik at det eneste vi vet er at det går minst 3 år før overføringsinntekt er mindre enn yrkesinntekten.

Tabell 1-7. Overføringer og sosialhjelp i forhold til yrkesinntekt – etter landbakgrunn.

	Antall år med overføringer > yrkesinntekt	Antall år med sosialhjelp > yrkesinntekt
Sri Lanka	1	1
Somalia	Minst 8	3
Serbia og Montenegro	3	0
Kroatia	1	1
Iran	3*	3
Irak	2	2
Bosnia-Hercegovina	1	1

*2000-kohorten har yrkesinntekt større enn overføring i 2003, men 1999 og 1998 har yrkesinntekt mindre enn overføringer.

De flyktninggruppene som har kortest tid med høyere overføringsinntekt enn yrkesinntekt er flyktninger fra Sri Lanka, Kroatia og Bosnia-Hercegovina, med kun ett år. Disse tallene viser imidlertid uansett kun en del av utviklingen i *retning* av å bli økonomisk selvhjulpne, og vi viser igjen til kapittel 6, der samtlige variabler som her har blitt presentert blir mer utførlig analysert.

1.3 Tilstandsvurdering

Oversiktene ovenfor og tidligere analyser og evalueringer gir i sum et inntrykk av at det er flere problematiske forhold og uløste utfordringer knyttet til bosetting og integrering av flyktninger i det norske samfunnet. For det første er ven-

tetiden på bosetting fortsatt lengre enn den uttalte målsetningen. For det andre har det vært stor sekundærflytting, slik at den første bosettingskommunen i mange tilfeller ikke har blitt stort mer enn et mellomtrinn på veien mot et mer permanent bosted. Dette fenomenet har imidlertid vist en tendens mot å bli betydelig mindre de siste årene. For det tredje er det mange ytterligere utfordringer knyttet til å etablere et godt og effektivt samlet tilbud til flyktningene som på sikt fører fram til god integrering i det norske samfunnet. Stikkord her er blant annet god og tilpasset språkopplæring, å få alle flyktninger med på språkopplæringen, en glidende overgang fra ren språkopplæring via yrkespraksis og målrettede arbeidsmarkedstiltak mot permanent ordinært arbeid, og at flyktningene på sikt ikke skal være mer stønadsavhengige enn gjennomsnittet av befolkningen. Videre er det også sentralt at flyktningene oppnår kontakt mot det norske samfunnet på andre måter enn kun via opplæringstilbud og yrkesdeltakelse. Sosiale relasjoner mot resten av befolkningen, privat og via frivillige organisasjoner, samt utvikling av en kulturell samhørighet og identitet til det norske samfunnet, er alle viktige stikkord for disse delene av integreringsbegrepet.

I sum er derfor bosetting og integrering et meget sammensatt og komplekst område, der det har vist seg vanskelig å oppfylle de ideelle målsetningene. Dette framgår også av tidligere analyser og vurderinger omkring bosetting og integrerings generelt og integreringstilskuddet spesielt. Riksrevisjonen (2001-2002) representerer en relativt omfattende analyse omkring flere sider ved integreringstilskuddet. Når det gjelder årsaker til manglende måloppnåelse for ventetid, framheves blant annet tilskuddets størrelse (manglende kostnadsjustering i flere år) og tilskuddets utforming. Når det gjelder tilskuddets utforming, framheves bl.a. at tilskuddet er lagt opp omkring gjennomsnittsprisnippet. Kommuner som av ulike årsaker har høyere utgifter per flyktning enn gjennomsnittet, vil dermed få dårligere inndekning av sine kostnader. Dersom noe av denne kostnadsvariasjonen er systematisk og utenfor kommunenes egne kontroll (boligkostnader, arbeidsmarkedssituasjonen m.v.), vil en del kommuner finne det lite økonomisk forsvarlig å bosette flyktninger. Videre vil tilfeldig variasjon som skyldes flyktningenes egenskaper kunne gi uforutsigbare økonomiske utslag for den enkelte kommune. Poenget med systematisk (kommunespesifikk) utgiftsvariasjon framheves også av ECON (2000), som representerer en tidligere evaluering av integreringstilskuddsordningen. ECON argumenterer for at et gjennomsnittsbasert tilskudd forutsetter at utgiftsvariasjonen er tilfeldig (usystematisk) for å gi tilstrekkelig økonomisk motivasjon for tilfredsstillende bosetting. Innføringen av integreringstilskuddet i stedet for en refusjonsordning for sosialutgifter (fra 1991) bidro til å eksponere kommunene for økt risiko knyttet til uforutsigbar utgiftsvariasjon. Totalt sett argumenterer imidlertid ECON for at omlegging av virkemiddelbruken fra refusjon til integreringstilskudd represen-

terte en positiv endring – til tross for at også integreringstilskuddet har sine svakheter. En del av ECONs forslag til alternativ virkemiddelbruk er neppe like aktuelle i dag pga at det i perioden 2000-2006 har skjedd betydelige endringer i omkringliggende virkemiddelbruk, jf. Kapittel 3. Enkelte av ECONs forslag til temaer for nærmere vurderinger er imidlertid fortsatt relevante, og disse vil vi komme tilbake til i våre oppsummerende avsnitt og konklusjoner. ECON framhever også at det er ”lettere å kritisere dagens ordning enn å foreslå konkrete alternative løsninger” (s. 73), hvilket vi i rollen som evaluator må si er en treffende bemerkning innenfor dette problemområdet.

Når det gjelder nyere evalueringer innenfor flyktnings- og integreringsproblematikk, kan det bl.a. refereres til Lund (2003) og Friberg og Lund (2006). Den førstnevnte omhandler erfaringene med som ble gjort med forsøkene med introduksjonsordningen før denne ble gjort obligatorisk for alle bosettingskommuner fra september 2004. Den sistnevnte representerer en evalueringen av bosettingsmodellen som ble innført fra og med 2002. Vi kommer tilbake til disse rapportene bl.a. i Kapittel 3.

Også budsjettproposisjoner fra de til enhver tid ansvarlige departementer inneholder faktabeskrivelser, tilstandsvurderinger og vurderinger av graden av måloppnåelse. Manglende tempo i bosettingen er et gjennomgangstema, jf. eksempelvis KRD St.prp. nr 1 (2002-2003):

”I statsbudsjettet for 2001 og 2002 ble integreringstilskuddet og ekstratilskuddene til bosetting av eldre og funksjonshemmede økt, jf. kap. 521, post 60. Kommuner mener at mangel på boliger, særlig til enslige og mange familiegjenforente, er hovedårsaker til at det likevel ikke blir bosatt et tilstrekkelig antall flyktninger. I tillegg ønsker noen kommuner å bosette andre nasjonaliteter enn dem de blir anmodet om. Andre årsaker til lange ventetider kan være forhold av medisinsk art eller familietilknytning.”

En annen viktig problemstilling fra tidligere budsjett dokumenter har vært manglende progresjon og stort frafall i norskopplæringstilbudet til voksne innvandrere, jf. KRD St.Prp. nr. 1 (2003-2004):

”Forskning viser også at norskopplæringa er prega av mykje fråvere, fråfall og avbrotne kursløp, noko som verkar inn på læringsutbyttet. Mange fell frå før dei når eit tilfredsstillande språkleg nivå. Manglande progresjon gjer norskopplæringa dyr og lite resultatorientert.”

Etter dette har ordningene rundt norskopplæring blitt lagt kraftig om, både ved at opplæring er blitt gjort obligatorisk (inklusive avkortingsbestemmelser for den enkelte flyktning ved manglende frammøte) og ved at selve tilskuddsord-

ningen er endret til et per capita tilskudd kombinert med et resultatelement og en skjønnsdel, jf. Kapittel 3.

Når problemstillingene og målsetningene er så sammensatte og komplekse som i tilfellet bosetting og integrering, er det liten grunn til å tro på enkle løsninger og sterke instrumentelle sammenhenger mellom ett enkelt virkemiddel og målsettingene på diverse målområder. Siden det har vist seg vanskelig å oppnå målsettingene, har det allerede i flere år forgått en søke- og vurderingsprosess for å justere virkemiddelbruken. Dette kan i seg selv indikere at det er liten grunn til å forvente at man finner helt nye virkemidler som vil revolusjonere bosettings- og integreringsarbeidet og gi vesentlig bedre resultater innenfor samme kostnadsramme. Vi vil derfor på generelt grunnlag advare mot en tankegang der ett enkeltstående virkemiddel som integreringstilskuddet blir forventet å oppfylle alle gode målsetninger samtidig. Videre stiller vi oss også tvilende til at man vil kunne oppnå mange og store forbedringer med justeringer av dette ene virkemiddelets innretning alene. Selv om denne evalueringen formelt sett kun omhandler integreringstilskuddet, mener vi det er helt sentralt å se integreringstilskuddet i nær sammenheng med alle andre virkemidler som i sum – både direkte og mer indirekte – påvirker bosettings- og integreringsarbeidet i norske kommuner. Et slikt helhetssyn er både nødvendig og ønskelig, og de vurderinger og forslag vi kommer med senere i rapporten må forstås på denne bakgrunn.

2 INTEGRERINGSTILSKUDET – HISTORIKK OG STATUS

2.1 Integreringstilskuddet – oversikt over de viktigste endringer i løpet av 15 år

Integreringstilskuddet ble innført fra og med budsjetterminen 1991. Ordningen med integreringstilskudd erstattet da totalt fire ulike tilskudds- og refusjonsordninger. Integreringstilskuddet er således et av de tilskuddene som har hatt lengst varighet blant de ulike tilskuddsordningene som per i dag benyttes overfor kommunene.

Integreringstilskuddet kan ses på som det klart viktigste enkeltstående virkemidlet innenfor innvandrings- og integreringsområdet. Om tilskuddet heter det i AID St-prp. Nr. 1 (2006-2007) følgende:

”Integreringstilskuddet skal medvirke til rask og god bosetting, slik at flyktningene skal kunne bosette seg i en kommune innen seks måneder etter at det er gitt ordinær oppholds- og/eller arbeidstillatelse, og at overføringsflyktninger blir bosatt innen seks måneder etter at det er gitt innreisestillatelse. Tilskuddet skal føre til at kommunene gjennomfører et godt bosettings- og integreringsarbeid, med sikte på at de bosatte skal komme i jobb og greie seg selv. Tilskuddet skal også medvirke til rask bosetting av eldre og funksjonshemmede flyktninger.”

Det har vært flere justeringer i integreringstilskuddets innretning og virkeområde i løpet av de 15 årene det har vært i bruk. De nominelle tilskuddsbeløpene har naturlig nok blitt endret en rekke ganger, dels totalbeløpet over 5 år og dels fordelingen av tilskuddet for det enkelte år innenfor femårsperioden. Den største endringen skjedde i 2001, da satsen for integreringstilskuddet økte fra totalt 300 000 til 365 000 kroner (summert over 5 år). Følgende tabell gir en oversikt over utviklingen i satsene i løpet av de siste 15 årene.

Tabell 1-1. Integreringstilskuddets satser fra 1991 til 2007. Etter antall år bosatt i Norge. Løpende kroner.

Utbetalingsår	Totalt, 5 år	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
1991	240000	80000	40000	40000	40000	40000
1992	283500	78500	70000	45000	45000	45000
1993	270000	67500	67500	45000	45000	45000
1994	280000	65000	65000	50000	50000	50000
1995	280000	65000	65000	50000	50000	50000
1996	280000	65000	65000	50000	50000	50000
1997	280000	65000	65000	50000	50000	50000
1998	280000	65000	65000	50000	50000	50000

1999	290000	70000	65000	55000	50000	50000
2000	300000	75000	65000	60000	50000	50000
2001	365000	85000	75000	75000	65000	65000
2002	376000	87000	77000	77000	68000	67000
2003	376000	87000	77000	77000	68000	67000
2004	393000	96000	85000	77000	68000	67000
2005*	432000	120000	91000	80000	71000	70000
2006*	450000	130000	98000	81000	71000	70000
2007**	476000	130000	113000	92000	71000	70000

* Fra og med 2005 ble det innført gradert sats for voksne og barn. Satsen i tabellen gjelder voksne. Barn har 20000 kroner lavere år 1 beløp, men ellers like satser.

** Statsbudsjett 2007, ennå ikke vedtatt.

De to første årene er noe spesielle, og bærer trolig preg av at den nye tilskuddsordning ikke helt hadde funnet sin form. For å vurdere i hvilken grad tilskuddsbeløpet har vokst raskere enn pris- eller kostnadsveksten, synes det derfor bedre å bruke 1993 som startår. Gjennomsnittlig nominell økning i det samlede tilskuddsbeløpet (sum over 5 år) fra 1993 til 2007, er på 4,13 % per år.

Siste hele år med indekstall fra konsumprisindeksen er 2005. For sammenligning av tilskuddets størrelse i forhold til nominell prisutvikling velger vi dermed perioden fra og med 1993 til og med 2005. I løpet av disse 12 årene var gjennomsnittlig økning i det nominelle tilskuddsbeløpet på 3,99% per år. Samtidig var gjennomsnittlig KPI-vekst på 2,01 % per år. Hvis vi legger KPI til grunn som kostnadsdeflator, innebærer dette at den *reelle veksten* i tilskuddet i perioden 1993-2005 perioden har vært på 1,94 % per år.

Imidlertid vil kommunenes kostnadsutvikling nok være en bedre indikator på hvorvidt det har foregått en realvekst i tilskuddsbeløpene enn konsumprisindeksen. Vi har derfor også vurdert tilskuddsbeløpene opp mot den kommunale kostnadsdeflatoren fra og med 1993 til og med 2005.¹⁰ Gjennomsnittlig kostnadsøkning i følge den kommunale deflatoren har i disse årene vært på 3,81 % per år. Vurdert opp mot denne kostnadsindeksen har det kun så vidt vært en reell vekst i integreringstilskuddet, nærmere bestemt på 0,17 % per år. Grov sett kan vi dermed si at økningene i tilskuddet omtrent har holdt følge med kostnadsutviklingen i kommunene.

I tillegg til endringene i satsene for hoveddelen av integreringstilskuddet, har det også blitt foretatt en del detaljendringer når det gjelder satser for særskilte grupper – barn, eldre, innvandrere med funksjonshemming, familiegjenforente innvandrere. Vi går punktvis gjennom dette nedenfor.

¹⁰ Kilde: Vedlegg 6 i Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, April 2006.

Ekstra engangstilskudd til personer over 60 år

Ekstra engangstilskudd er på kr. 120 000 for personer som har fylt 60 år ved bosetting. Tilskuddet utbetales samtidig med Integreringstilskudd år-1 for vedkommende.

- 120 000 kr i 2006 – 2002.
 - 105 000 kr i 2001
 - 100 000 kr i 2000 – 1994
- (ingen regelendringer annet enn selve satsene)

Ekstra tilskudd til personer med kjente funksjonshemninger

a) Engangstilskudd

Etter begrunnet søknad kan kommunen tildeles ekstra engangstilskudd ved bosetting av personer med kjente funksjonshemninger. Oversikt over beløpsutvikling:

- 140 000 kr i 2006, 2005
- 120 000 kr i 2004, 2003, 2002
- 105 000 kr i 2001
- 100 000 kr i 2000-1994

b) Ytterligere tilskudd

Ved bosetting av personer med kjente og særlig alvorlige funksjonshemninger eller adferdsvansker kan kommunen etter begrunnet søknad tildeles tilskudd på inntil 700 000 kr (i 2006) årlig i inntil 5 år. Dette skal som hovedregel være avklart med IMDi før bosetting i kommunen. Dette siste tilskuddet skal dekke ekstraordinære utgifter til behandlingstiltak og spesielt kostnadskreven oppfølging etter bosetting.

Maksimalsatser for ekstra årlig tilskudd:

- 700 000 kr i 2006
- 500 000 kr i 2005-1995 (i inntil 5 år)
- 500 000 kr i 1994 (i inntil 3 år)¹¹

c) Ytterligere engangstilskudd (til og med 2005)

Til og med 2005, kunne kommunen i tillegg til ordningene nevnt i a) og b) ovenfor også etter begrunnet søknad bli tildelt et ytterligere engangstilskudd ved bosetting av personer med kjente funksjonshemninger dersom det viste seg at

¹¹ Ekstratilskuddet til personer med kjente og særlig alvorlige funksjonshemninger er ikke omtalt i rundskrivene fra UDI før fra og med 2002. Det ble imidlertid innført som en søkbar ordning allerede fra 1994, men har altså kommet inn som en mer formalisert ordning som omtales direkte i rundskrivet om integreringstilskuddet fra og med 2002.

merutgiftene oversteg det første engangstilskuddet. Beløpsutviklingen for dette ytterligere engangstilskuddet har vært som følger:

- 150 000 kr i 2005-1994

Særskilt tilskudd til norsk- og morsmålsopplæring i grunnskolen

Tilskuddet skal dekke kommunens egenandel knyttet til undervisning av grunnskoleelever fra språklige minoriteter. For tilskuddsåret 2006 gjelder dermed dette tilskuddselementet barn som omfattes av integreringstilskuddet og som er født i årene 1991-2000 (mer generelt barn som til enhver tid er i grunnskolealder).

Satsutvikling:

- 9150 kr i 2006
- 8750 kr i 2005
- 8550 kr i 2004
- 7925 kr i 2003, 2002, 2001
- 7650 kr i 2000-1995
- (sats for 1994 framgår ikke av rundskriv fra UDI for 1994)

Særskilt tilskudd for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger (fra og med 1996)

Kommuner som bosetter enslige mindreårige flyktninger, asylsøkere og/eller enslige mindreårige personer med opphold på humanitært grunnlag, mottar dette særskilte tilskuddet i tillegg til det ordinære integreringstilskuddet. Målet med denne ordningen er å bidra til at de enslige mindreårige kan bosettes så raskt som mulig i gode omsorgstilbud tilpasset de lokale forhold. Med enslige mindreårige menes alle barn og unge under 18 år som kommer til Norge uten foreldre eller andre voksne med foreldreansvar i Norge. Tilskuddet gis som et årlig ekstrabeløp i 5 år.

Satser:

- 102 800 kr i 2006
- 99 700 kr i 2005, 2004
- 96400 kr i 2003
- 93000 kr i 2002, 2001
- 90 000 kr i 2000, 1999
- 80 000 kr i 1998-1996

Fra 01.01.99 skjedde det en endring som innebar at tilskuddet ble utbetalt til og med det året den enslige mindreårige fyller 20 år, mot tidligere 18 år. Kravet om

at den enslige mindreårige ikke må ha fylt 18 år ved ankomst til Norge, gjaldt imidlertid både før og etter 01.01.99.

Familiegjenforening

Fram til 07.01.2005 har personer som kommer på familiegjenforening utløst integreringstilskudd på vanlig måte. Dette gjelder imidlertid bare så lenge den herboende (den som søker familiegjenforening) ikke har bodd lenger i Norge enn 5 år (målt fra bosettingstidspunktet til søknad sendes). Videre kan ikke herboende ha blitt norsk eller nordisk statsborger før det søkes om familiegjenforening.

I perioden fra 07.01.2005 til 01.01.2006 gjaldt en ny forordning der personer som i denne tidsperioden ble familiegjenforent med personer (herboende) med opphold på humanitært grunnlag ikke utløste integreringstilskudd.

Etter 01.01.2006 vil personer som blir familiegjenforent med personer med opphold på humanitært grunnlag igjen få integreringstilskudd, men kun for 3 år, mot 5 år før 07.01.05.

Familiegjenforente med personer som *ikke* har opphold på humanitært grunnlag har hele tiden utløst femårig integreringstilskudd på vanlig måte.

2.2 Innledende vurdering av tilskuddet – nødvendig men ikke tilstrekkelig

Selv om oversikten i forrige underavsnitt får fram at det har skjedd flere endringer i tilskuddets utforming, er likevel hovedinntrykket at tilskuddsordningen ikke har blitt vesentlig endret i løpet av dens virkeperiode. Hvis vi ser helt ”firkantet” og isolert på integreringstilskuddet, er integreringstilskuddet et meget enkelt virkemiddel. Det bør etter vår oppfatning først og fremst betraktes som en *ren utgiftsdekningsordning*. Med dette mener vi at hovedeffekten av tilskuddet er ment utformet slik at kommunene skal få dekket sine gjennomsnittlige merkostnader ved bosetting og integrering av flyktninger – verken mer eller mindre.¹² Dette tilsier at integreringstilskuddet isolert sett bør betraktes som et *nødvendig men ikke tilstrekkelig virkemiddel* i forhold til å nå de samlede målsetningene innenfor integreringsarbeidet. En inntektstilførsel som om lag dekker gjennomsnittlige kommunale merutgifter er nokså åpenbart en nødvendig forutsetning så lenge bosettingen er basert på frivillighet.¹³ Vi kan vanskelig forestil-

¹² Det understrekes at kommunenes inntekter ved å bosette en flyktning også vil bli endret via rammetilskuddet (økt innbyggertall), samt andre tilskudd som tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

¹³ Det er ikke selve integreringstilskuddet i sin nåværende form som etter vår oppfatning er et nødvendig virkemiddel, men en eller annen modell som tilfører kommunene en merinntekt per flyktning som tilsvarer

le oss at særlig mange kommuner frivillig vil bosette mange flyktninger dersom de ikke blir kompensert for (størstedelen av) sine merutgifter. Til det er det økonomiske presset på kommunene og forventningene om gode kommunale tjenester fra innbyggernes side for store.

I rundskrivene fra UDI (fram til 2005) og IMDi (fra og med 2006), heter det følgende:

”Det forutsettes fra statens side at kommunene gjennomfører et planmessig og aktivt bosettingsarbeid, som bidrar til at flyktningene raskest mulig finner seg til rette og blir i stand til å forsørge seg selv. Erfaringene viser at et godt arbeid de første årene bidrar til lavere utgifter i årene etter at tilskuddet er falt bort.” (IMDi Rundskriv 06/03 s. 2)

Den siste setningen i dette sitatet fokuserer på de incitamentene hver enkelt kommune i prinsippet har til å gjennomføre et kvalitativt godt integreringsarbeid. Tilskuddet er et gitt beløp og med en gitt varighet. Dersom kommunen lykkes godt med integreringsarbeidet, vil flyktninger raskere kunne tilpasse seg det norske samfunnet, komme ut i jobb og bli økonomisk selvhjulpne. I så fall kan tilskuddet vise seg å være større enn kommunens merutgifter ved å bosette flyktningene. I motsatt fall – med mindre vellykket integreringsarbeid – kan en stor andel av flyktningene bli avhengig av sosialstønader m.v. som vil belaste de kommunale budsjettene både i selve tilskuddsperioden og i mange år etterpå. Hver enkelt kommune står med den fulle og hele merkostnaden forbundet med dette. Dermed kan vi si at kommunene i utgangspunktet har klare incitament til å gjennomføre et godt kvalitativt opplegg for sine bosatte flyktninger.¹⁴

Resonnementet hviler imidlertid på en forutsetning om at kommunene er langsiktige og rasjonelle i sine økonomiske disposisjoner. I så fall vil en kommune vurdere det slik at ved å bruke mer penger de første årene etter at en flyktning er bosatt, vil forventede kostnader i framtiden gå ned. Så lenge kommunen sparer kostnader i nåverdi, vil en rasjonell kommune gjennomføre et kvalitativt sett optimalt integreringsarbeid. Erfaringer fra andre områder tilsier imidlertid at kommunenes evne til å ivareta langsiktige hensyn ikke er den beste. Vi tenker da eksempelvis på drift og vedlikehold av kommunal bygningsmasse, jf. Bergsens og Håkonsen (2001) og ECON (2001). Erfaringene fra dette områ-

gjennomsnittlige merutgifter. Om dette skjer i form av et separat tilskudd eller legges inn som et eget kriterium i rammetilskuddet er i sammenhengen ”nødvendig virkemiddel” av mindre betydning.

¹⁴ Det er imidlertid store forskjeller på hvor lenge en bosatt flyktning i gjennomsnitt bor i den opprinnelige bosettingskommunen. En del bosettingskommunen bærer preg av å være ”transittkommuner”, der en meget lav andel av flyktningene fortsatt bor i kommunen 5 år eller mer etter første bosetting. Kommuner som erfaringsmessig vet at en meget lav andel av mottatte flyktninger blir lenge i kommunen, vil ha klart svekket incitament til et kvalitativt godt integreringsarbeid. Slike kommuner vil først og fremst spare andre kommuner for langsiktige kostnader dersom de gjør sitt beste i opplæring og yrkesforberedende tiltak for flyktningene.

det tilsier at kommunene ofte har en forbausende dårlig evne til å prioritere langsiktige hensyn, selv om de i nåverdi taper på ikke å gjøre dette. Vi vil derfor argumentere for at sparte framtidige kostnader neppe bør være det eneste argumentet eller virkemidlet som skal sikre at integreringsarbeidet i den enkelte kommune gjennomføres med tilsiktet kvalitativt nivå.

Etter vår oppfatning er det derfor relativt åpenbart at *inntektstilførsel alene ikke er tilstrekkelig* til at vi med sikkerhet når de samlede målsetningene vedrørende bosetting og integrering av flyktninger. Ren inntektstilførsel uten øvrige krav eller forutsetninger vil gjøre det *mulig* for kommunene å bosette og integrere flyktninger uten at dette går ut over kommunens øvrige tjenestetilbud. Det er imidlertid et temmelig indirekte virkemiddel i forhold til å sikre et totalt integreringsarbeid med tilsiktet innhold, kvalitet og oppfølging.

Praksis viser at ansvarlige myndigheter også har vurdert integreringstilskuddet som et utilstrekkelig virkemiddel i forhold til å nå alle kvalitative målsetninger med integreringsarbeidet. Det benyttes per i dag en rekke andre virkemidler som på ulike måter supplerer selve integreringstilskuddet. Disse øvrige virkemidlene består dels av andre tilskuddsordninger, dels av juridiske virkemidler (lover, forskrifter, rettigheter og forpliktelser m.v) og dels virkemidler av mer pedagogisk karakter (ikke knyttet til konkrete økonomiske midler eller lover/forskrifter). Selv om denne evalueringen formelt kun dreier seg om integreringstilskuddet, ser vi det som absolutt nødvendig og vesentlig å se integreringstilskuddet i nær sammenheng med all øvrig virkemiddelbruk som vedrører temaet bosetting og integrering. Dette motiverer det neste kapittelet, som beskriver de viktigste tilgrensende virkemidlene som benyttes innenfor det samlede integrerings- og bosettingsarbeidet – ut over integreringstilskuddet selv.

3 OVERSIKT OVER TILGRESENDE VIRKEMIDLER OG DE VIKTIGSTE ENDRINGER I DISSE

Selv om integreringstilskuddet nok med rette omtales som det viktigste enkeltstående virkemiddelet som benyttes i den nasjonale politikken innenfor innvandringsområdet, er det langt fra det eneste. I dette avsnittet gir vi en oversikt over en del av de viktigste øvrige virkemidlene, samt hvordan disse har endret seg i løpet av de senere årene.

3.1 Introduksjonsordningen

Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) trådte i kraft 1. september 2003, men var da en frivillig ordning for kommunene. Fra 1. september 2004 ble loven obligatorisk for alle kommuner som bosetter flyktninger. Målgruppen er alle nyankomne innvandrere mellom 18 og 55 år med behov for grunnleggende kvalifisering. 10. juni 2004 vedtok Stortinget en endring i lovens § 2, som presiserte at rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram bare gjelder for personer som er bosatt i kommunen i henhold til særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen.

Introduksjonsprogrammet skal tilpasses den enkeltes behov for opplæring og kvalifisering og kan vare inntil to år. Målet med introduksjonsprogrammet skal være å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, samt å forberede for deltakelse i yrkeslivet og/eller utdanning. Den som deltar i programmet har krav på introduksjonsstønad. Introduksjonsstønadene er satt til 2G (kr 121 398 per 1. mai 2005) på årsbasis. Ved ulegitimert fravær reduseres ytelsen tilsvarende fraværet. Det er den enkelte kommune som har det fulle ansvaret for gjennomføring av ordningen, og de praktiske løsningene varierer derfor betydelig fra kommune til kommune. Det er også lagt opp til et nært samarbeid mellom kommunene og Aetat/NAV i arbeidet med programmet. Introduksjonsordningen har derfor også en interessant kobling mot NAV-reformen, jf. avsnitt 3.6. Dersom en del av intensjonene bak NAV-reformen kan omsettes i praksis, burde utsiktene etter hvert være gode til å oppnå et mer helhetlig apparat og en ”organisk” videreføring fra ren opplæring, via diverse former for yrkesforberedende opplæring, yrkespraksis og arbeidsmarkedstiltak og fram til sluttmålet om ordinært arbeid.

Det har i løpet av 2004-2005 vært flere endringer når det gjelder hvem introduksjonsprogrammet skal omfatte. 14. desember 2004 vedtok Stortinget at

familiemedlemmer som kommer på familiegjennomføring med personer som har fått opphold på humanitært grunnlag etter søknad om asyl, skulle tas ut av personkretsen med rett og plikt til introduksjonsprogram. Samtidig ble disse lagt til gruppen som kommunen kan *velge* å tilby program for. Begrunnelsen for dette var endringene i utlendingsloven og kravet til økonomisk underhold for at denne persongruppen skal få innvilget familiegjennomføring. I underholdskravet ligger at herboende selv har ansvar for å forsørge sine familiemedlemmer. Endringen trådte i kraft 7. januar 2005.

Dernest ble det vedtatt av Stortinget den 21. desember 2005 at familiegjennomførte til personer med opphold på humanitært grunnlag etter søknad om asyl, skulle bli tatt inn igjen i personkretsen som har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram. Bakgrunnen var blant annet et ønske om å legge til rette for at kvinner får mulighet til å delta i kvalifisering, slik at de lettere blir i stand til å delta aktivt i yrkes- og samfunnsniv. Det ble imidlertid ikke gjort endringer i kravet om herboendes plikt til underhold. Denne endringen trådte i kraft 1. januar 2006. Samtidig ble det også vedtatt at familiegjennomførte til personer med opphold på humanitært grunnlag igjen vil utløse integreringstilskudd til kommunene de blir bosatt i, men kun i tre år mot ordinært fem år. Gjennomføringen av integreringstilskudd for denne gruppen antas å ville øke kommunenes vilje til å bosette enslige personer med opphold på humanitært grunnlag.

Vi vurderer introduksjonsordningen som en potensielt svært viktig endring av virkemiddelbruken overfor flyktninger i Norge. Et av siktemålene med ordningen har vært å framskaffe et mer helhetlig og omfattende heldagstilbud til flyktningene i de viktige første to årene etter bosetting. Videre har en med introduksjonsstøtten unngått at flyktningenes første ”økonomiske kontaktpunkt” med kommunen foregår via ordinær sosialstønad. Ordningen med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og med tilhørende avkortingsbestemmelser for introduksjonsstøtten er også nye virkemidler som forplikter flyktningene i større grad enn tidligere. I tillegg vil flyktninger som flytter fra opprinnelig bosettingskommune bl.a. miste retten til deltakelse i introduksjonsprogrammet, og generelt kunne oppleve at deres samlede vilkår og tilbud blir vesentlig dårligere. (Flyktninger som flytter fra første bosettingskommune mister sin rett til introduksjonsprogram.) Dette vil ventelig føre til en reduksjon i sekundærflyttingen og knytte flyktningene fastere til den opprinnelige bosettingskommunen. Imidlertid har introduksjonsprogrammet vart i såpass kort tid at de fulle utslagene av ordningen neppe har materialisert seg ennå. Det er også stor forskjell på hvor langt den enkelte kommune har kommet i å utforme et opplegg som er i tråd med ordningens intensjoner. Før ordningen ble gjort obligatorisk, har det vært gjennomført forsøksprosjekter, først i 16 kommuner fra 1998 til 2000 og dernest i 10 nye kommuner med oppstart i 2000. Begge prøve-

prosjektene har blitt evaluert av Fafø, hhv. Djuve m.fl. (2001) og Lund (2003). Det er mange erfaringer fra disse evalueringene som kan bidra til at den nye ordningen med obligatorisk introduksjonsprogram kan fungere så godt som mulig i den enkelte kommune. Blant hovedutfordringene for ytterligere forbedret måloppnåelse i integreringsarbeidet nevner Lund (2003) bl.a.

- å oppnå et mer avklart ansvarsforhold mellom kommunene og Aetat samt å få Aetat/NAV mer aktivt på banen
- stimulere lærerne ved voksenopplæringen til å ta i bruk nye arbeidsmetoder (for eksempel undervisning ute på språkpraksisplass)
- lykkes i å framskaffe flere praksisplasser for flyktninger i næringslivet

Problemet nevnt i det første av disse kulepunktene bør kunne ha utsikter til å bli forbedret via NAV-reformen (jf. avsnitt 3.6), men det må påregnes at det vil ta tid før NAV-reformen gir tydelige utslag. Mange ting kan uansett fortsatt bli bedre, og hittil har det vært varierende grad av kvalitet på introduksjonsordningen fra kommune til kommune. Uansett vil vi trekke fram introduksjonsordningen som en viktig endring i virkemiddelbruken, som har tatt tak i en del konkrete og vesentlige svakheter ved tidligere praksis. Eventuelle forslag til endringer av integreringstilskuddet og/eller andre virkemidler bør derfor vurderes i lys av de forbedringene introduksjonsordningen må forventes å føre til etter hvert som ordningen har fått ”satt seg” enda bedre i hver enkelt kommune.

3.2 Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap lå tidligere under Utdannings- og forskningsdepartementet, og ble tildelt under utgiftskapittel 254, post 60. Fra 1. januar 2004 ble tilskuddet overført til Kommunal- og regionaldepartementet (Kap. 521, post 61), og gikk deretter over til Arbeids- og inkluderingsdepartementet etter regjeringsskiftet 2005.

Det har nylig blitt foretatt viktige endringer i denne tilskuddsordningen, både når det gjelder måten tilskuddet tildeles på og hvilke personer tilskuddet skal omfatte. Fram til 1. januar 2003 fikk flyktninger et opplæringstilbud mens de satt i mottak, og hadde dermed en ”flying start” på norskopplæringen i forhold til tidspunkt for evt. innvilget oppholdstillatelse. Fra 1. januar 2003 ble slik opplæring for asylsøkere avviklet. Første aktuelle opplæringstilbud har da vært fra evt. oppholdstillatelse blir gitt, dvs. i ventefasen mellom oppholdstillatelse og bosetting. Imidlertid foreslås det i statsbudsjettet for 2007 å gjeninnføre ordningen med ”forskuddsopplæring” (fra høsten 2007) mens flyktningene venter på vedtak om oppholdstillatelse.

Når det gjelder selve tilskuddsutformingen, ble tilskuddet fram til 1. september 2005 gitt som et fast beløp per undervisningstime og per deltaker per time. Fylkesmannen hadde som oppgave å godkjenne antall undervisningstimer per uke og gruppesammensetningen. Det ble ikke gitt sentrale bestemmelser om gruppestørrelser eller antall undervisningstimer per år.

Etter 1. september 2005 gikk tilskuddet over til å bli upåvirket av den konkrete organiseringen av undervisningen i den enkelte kommune (timeantall, antall elever per time). I stedet blir det nye tilskuddet definert ut fra hhv. per capita (tilskudd per person i målgruppen for opplæringen), resultattilskudd og skjønnstilskudd. Per capita-delen av tilskuddet gis med to satser; en høy sats for personer fra Afrika, Asia, Oseania ekskl. Australia og New-Zealand, Øst-Europa, Sør-Amerika og Mellom-Amerika og en lav sats for personer fra Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand. Målgruppen for tilskuddet er alle personer som omfattes av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 i introduksjonsloven og som har fått første gangs oppholdstillatelse etter 1. september 2005.

Det er innført en 5-årig overgangsordning som gjelder personer som har fått oppholds- og arbeidstillatelse før 1. september 2005. Disse blir omfattet av den tilskuddsordningen som gjaldt før omleggingen.

Tabell 3-1. Satser for per capitatilskuddet

Tilskuddsår	2006		2007	
	Lav sats	Høy sats	Lav sats	Høy sats
År 1	6 800	18 150	7 040	18 800
År 2	10 210	27 220	10 580	28 200
År 3	10 210	27 220	10 580	28 200
År 4	3 400	9 070	3 500	9 390
År 5	3 400	9 070	3 500	9 390
Sum	34 020	90 730	35 200	93 980

Ser vi tilbake på tidligere Stortingsproposisjoner, har problemstillingen om frivillig eller obligatorisk deltakelse i norskopplæringen lenge vært et tema. I KRDs Stortingsproposisjon nr 1 (2003-2004) kan vi bl.a. lese følgende:

”Departementet har sendt på høyring eit forslag om å gjere opplæring i norsk og samfunnskunnskap obligatorisk. Regjeringa meiner at gjennomført obligatorisk opplæring bør vere eit vilkår for å få busetjingsløyve etter utlendingslova, og for å få norsk statsborgarskap.

Det skal framleis vere eit tilbod om norskopplæring utover det som følger av obligatorisk opplæring. Ordninga med at den enkelte får eit tilbod om norskopplæring opp til eit visst nivå, skal halde fram. I tråd med ønsket om å auke den økonomiske handlefridommen for kommunane gjer høyringsbrevet framlegg om at dei kommunale utgiftene til opplæringa i norsk og samfunnskunnskap frå 2005

blir finansierte via inntektssystemet til kommunane. For å sikre at tilbodet framleis blir gitt i kommunane, sjølv om midlane ikkje lenger er øyremerkte, gjer departementet framlegg om å lovfeste ei kommunal plikt til å tilby norskopplæring. Regjeringa tek sikte på å fremme ein odelstingsproposisjon om norskopplæringa våren 2004.”

Av dette sitatet framgår det at det i tillegg til å innføre obligatorisk norskopplæring, også har blitt vurdert å avvikle finansieringen i form av øremerket tilskudd og i stedet innlemme tilskuddet i rammetilskuddet. I stedet har en altså falt ned på en (i hovedsak) per capita-basert tilskuddsordning.¹⁵

Noe av motivasjonen for å endre tilskuddsordningen framgår av følgende sitat fra St.prp. nr. 65 (2004-2005):

”Ettersom dagens tilskudd gis per gjennomført opplærings- og deltakertime, og uavhengig av hvor effektiv opplæringen er, gir dagens tilskuddsordning kommunene svake incentiver til å utvikle opplæringsmetoder som sikrer et kvalitativt godt tilbud og stimulerer til god faglig progresjon.”

Noe av hensikten har altså vært å styrke kommunenes incentiver til å sørge for et godt kvalitativt tilbud. Videre var det et mål å gjøre undervisningen mer kostnadseffektiv, og stimulere i sterkere grad til interkommunalt samarbeid rundt opplæringstilbudet. I tillegg må endringen sees i sammenheng med at opplæringen har blitt gjort obligatorisk for hver enkelt flyktning. Så lenge opplæringen ikke var obligatorisk, var et tilskudd per capita (dvs. per bosatt flyktning) lite egnet dersom andelen av de bosatte som faktisk deltok på opplæringen varierte. Når alle flyktninger skal gjennomføre et opplæringstilbud, er en grunnleggende forutsetning til stede for at et per capita basert tilskudd kan sies å være velegnet.

Den nye tilskuddsordningen har imidlertid blitt til dels kraftig kritisert av kommunene. Kritikken har blant annet gått ut på at gjennomsnittlig klasse- eller gruppestørrelse må settes relativt høyt for at per capita finansieringen skal gi like god kostnadsdekning som den opprinnelige tilskuddsordningen. Spesielt i de noe mindre kommunene er dette praktisk sett vanskelig, og da spesielt hvis man samtidig skal ivareta intensjonene i introduksjonsordningen med å tilby differensiert og individuelt tilpasset opplæring. I tillegg har flyktningene svært varierende kvalifikasjoner og læringsforutsetninger. Kommuner som bosetter flyktninger med mer enn gjennomsnittlig svake forhåndskvalifikasjoner, vil dermed komme dårligere ut enn med den tidligere tilskuddsordningen. Ut fra den informasjonen vi sitter på, ser det ut til at det nye opplæringstilskuddet blir vurdert sterkt negativt i mange kommuner, og at dette i seg selv bidrar til å

¹⁵ Vi diskuterer på prinsipielt grunnlag forskjeller/likheter mellom en per capita tilskuddsordning og rammetilskuddsfinansiering i avsnitt 9.2.

svekke kommunenes vilje til frivillig å bosette flyktninger. Videre vil det bidra til å øke kommunenes motivasjon til å ”shoppe” spesielle flyktninger/flyktninggrupper i dialogen mot mottakene og IMDi i bosettingsprosessen for å unngå at per capita-tilskuddet underfinansierer opplæringskostnadene. Dette vil i så fall være et skritt i feil retning i forhold til en av hovedutfordringene i bosettingsarbeidet, jf. Friberg og Lund (2006). For vår egen del vil vi framheve at en per capita-basert tilskuddsordning forutsetter at opplæringsbehovene og opplæringskostnadene per flyktning er relativt like for alle flyktninger. Dette synes langt fra å være tilfelle. Hvis opplæringsmengden for å nå et tilfredsstillende nivå på norskkunnskapene nås varierer sterkt, og mesteparten av denne variasjonen er utenfor kommunens kontroll (ikke i hovedsak bestemt av kvaliteten på kommunens eget opplæringstilbud), vil en per capita-basert tilskuddsordning gi uforutsigbare økonomiske rammebetingelser for den enkelte kommune. Dette er vesentlige innvendinger mot den nye utformingen av opplæringstilskuddet, hvilket tilsier at denne bør revurderes med et kritisk blikk. Videre vil det for vår evaluering være svært viktig å se det nye opplæringstilskuddet i nær sammenheng med vurderinger om behov for eventuelle endringer i selve integreringstilskuddet.

3.3 Tilskuddsordninger til barn i grunnskolealder

Under Kunnskapsdepartementets budsjettkapittel 225 (Tiltak i grunnopplæringen) finnes posten 64 ”Tilskudd til opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen”. Under denne posten finnes det to separate tilskuddsordninger som kort presenteres nedenfor.

Tilskudd til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring

Målet med dette tilskuddet har vært å gi finansiering til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring i grunnskolen i henhold til opplæringslovens § 2-8 og friskolelovens § 3. Kommuner som gir slik særskilt opplæring kan søke Fylkesmannen om å få utbetalt tilskudd. Satsen for 2006 var på kr. 267 per undervisningstime. I skoleåret 2005-2006 fikk om lag 20700 elever særskilt norskopplæring, og dette utgjorde en økning på om lag 5 % i forhold til året før. Videre hadde skoleåret 2004-2005 hadde en økning på om lag 4,5 % fra 2003-2004 når det gjelder den delen av tilskuddet som går til særskilt norskopplæring.

I St.prp. nr. 1 (2006-2007) fra Kunnskapsdepartementet forslås dette tilskuddet innlemmet i rammetilskuddet fra 2007. Angående begrunnelser for dette vises det til følgende sitat fra den nevnte Stortingsproposisjon:

”Retten til særskild norskopplæring er ikkje knytt til ein særskild læreplan. Eit øyremerkte tilskott kan leggje utilsikta føringar på organiseringa av denne opplæringa. Det er viktig å gi kommunar og skolar større moglegheiter til sjølve å finne fram til gode pedagogiske og organisatoriske modellar for språkopplæring og inkludering.”

Når det gjelder den praktiske håndteringen av innlemmingen gjelder foreslås følgende:

”Departementet foreslår derfor at tilskottet til særskild norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring for barn med anna morsmål enn norsk og samisk blir innlemma i rammetilskottet til kommunane med 842 mill. kroner. Midlane blir fordelte etter rekneskapstall for 2004. I samband med innføring av nytt inntektssystem fra 2009, vil det bli vurdert kva for kriterium som bør leggjast til grunn for deling av tilskottet i inntektssystemet.”

Det er dermed ikke slik at bevilgningen til dette formålet som sådan ”forsviner” for kommunene. I stedet vil rammetilskuddet bli økt tilsvarende som det bortfalte tilskuddet, slik at om lag de samme pengene vil bli tilført kommunene (totalt sett) via en annen overføringsmåte. Det vil imidlertid kunne bli fordelings effekter fra kommune til kommune avhengig av hvilket kriterium som til slutt velges som fordelingsnøkkel i inntektssystemet.

Argumentasjonen for å innlemme tilskuddet fokuserer altså på at spesielt tilrettelagt opplæring for elever med annet morsmål enn norsk er en rettighet disse elevene uansett har, og at kommunene således er pliktige til å tilby slik opplæring. Selve finansieringen kan dermed like godt skje via en økning i rammetilskuddet. Dette går imidlertid i motsatt retning i forhold til anbefalinger fra kommunene selv via våre caseundersøkelser, jf. kapittel 5. Vi kommer også tilbake til temaet tilskudd til opplæringsformål for barn og voksne i kapittel 9 og 10.

Tilskudd til grunnskoleopplæring av barn og unge i statlige asylmottak

Dette tilskuddet gis for å medvirke til finansiering slik at barn og unge i statlige asylmottak får grunnskoleopplæring så snart som mulig etter at de har kommet til landet. Tilskuddet gis som en sats per barn i statlig asylmottak på grunnlag av tallet på barn og unge i opplæring den første dagen i hver måned. I skoleåret 2004-2005 fikk totalt 3912 elever tilbud om opplæring i mottak. Gjennomsnittlig varighet var på drøyt 4 måneder. Tilskuddssatsen for 2006 er på kr. 59249

per barn per hele skoleår (10 måneder). Dette tilskuddet foreslås videreført i sin nåværende form i statsbudsjettet for 2007.

3.4 Bosettingsmodellen

Den gjeldende bosettingsmodellen ble innført i 2002, etter vedtak i Stortinget april 2001. Bakgrunnen for den nye bosettingsmodellen var et ønske om å oppnå en bedre, raskere og mer stabil bosetting. Innføringen av en ny ordning må ses på bakgrunn av at det var betydelige – og voksende – utfordringer både knyttet til å oppnå rask nok første gangs bosetting og til at omfanget av sekundærflytting ble vurdert som for høyt. Dermed ble det lite forutsigbarhet og planmessighet i bosettingen av flyktingene.

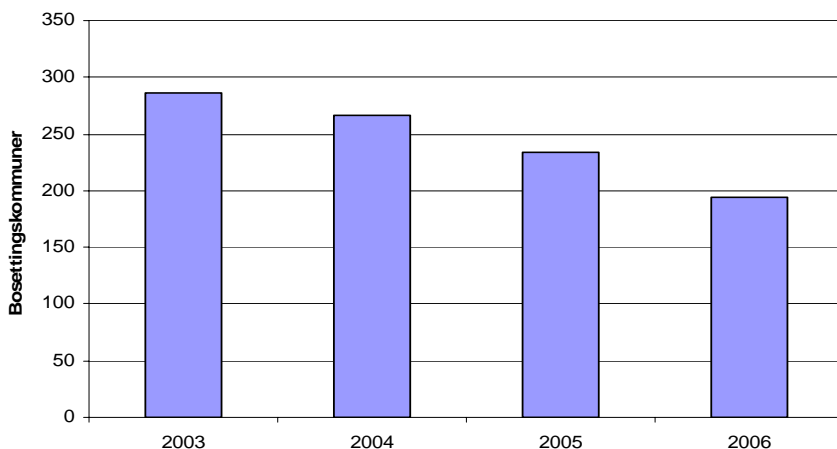
Før den nye bosettingsmodellen ble innført i 2002, var systemet basert på direkte forhandlinger mellom UDI og den enkelte kommune. Den enkelte kommune valgte da både hvor mange flyktinger de ville bosette og hvem de ville bosette. Denne modellen ble vurdert som både ressurskrevende og lite forutsigbar.

Innføringen av den nye bosettingsmodellen var først og fremst en rent administrativ reform, der tre nivåer med hver sine arbeidsoppgaver til sammen foretar de nødvendige prosedyrer for å fordele det samlede antall aktuelle flyktinger ut på hver enkelt bosettingskommune. På nasjonalt nivå finnes Nasjonalt bosettingsutvalg. Dette utvalget har et likt antall representanter for hhv. staten og kommunesektoren. Det nasjonale bosettingsutvalget mottar prognoser fra UDI og fastsetter på dette grunnlag et måltall for det totale bosettingsbehovet i løpet av det kommende året. Videre fordeles det totale måltallet fylkesvis basert på fylkenes folketall, flyktingenes bosettingsønsker samt erfaringer fra tidligere bosetting i de enkelte fylkene. Det regionale nivået består av IMDi-regionene (hhv. IMDi Sør, Vest, Øst, Indre Øst, Midt-Norge og Nord) og representanter for KS. IMDi-regionene bestemmer i samarbeid med KS-representanter hvilke kommuner som skal anmodes om å bosette flyktinger, samt antall anmodninger per kommune. Dette skjer bl.a. på grunnlag av kommunenes folketall, arbeidsmarkedsforhold, flyktingenes egne ønsker om bosettingskommune, IMDi regionale strategi for bosetting og kommunenes erfaring med bosetting. Til sist kommer det lokale nivået i bosettingsmodellen. Dette består av den enkelte kommune, mottakene og IMDi-regionene. Siden bosettingen til syvende og sist er frivillig, er det kommunestyret i den enkelte kommune som gjør endelig vedtak om bosetting. Hver enkelt kommune blir oppfordret til å være fleksible mht hvem de kan bosette. Imidlertid fattes det i enkelte kommuner vedtak med begrensninger. Dermed er det i praksis vanskelig å finne villige bosettingskom-

muner for enkelte ”vanskelig bosettable grupper”. Dette har særlig dreiet seg om enslige, eldre, personer med lite skolegang, enkelte nasjonalitetsgrupper, samt personer med spesielle helsemessige eller sosiale problemer, jf. Friberg og Lund (2006).

Som en oppsummering av de formelle sidene av bosettingsmodellen, kan vi si at en hovedeffekt har vært å trekke KS mer direkte inn som en aktiv partner som samordner kommunenes interesser på et mer overordnet plan enn da det kun foregikk direkte forhandlinger mellom UDI og den enkelte kommune. Den nye modellen bør dermed gi grunnlag for en bedre koordinering og utvelgelsesprosedyre enn den gamle. Imidlertid er ikke bosettingsordningen noen mirakelkur i forhold til å løse de samlede utfordringene knyttet til bosettingen. Mange av de opprinnelige problemene finnes fortsatt. Blant annet er gjennomsnittlig ventetid fortsatt lengre enn målsetningen om 6 måneder. Videre er det også fortsatt betydelige problemer med å finne bosettingskommuner for bl.a. funksjonshemmede. Endelig brukes det fortsatt mye ressurser og tid på konkrete forhandlinger med den enkelte kommune for å komme fram til nøyaktig hvilke flyktninger som skal bosettes hvor. Det er særlig tidkrevende å finne kommuner som er villige til å bosette de såkalt ”vanskelig bosettings- og integrerbare”.

I tillegg til endrede formelle prosedyrer i bosettingsmodellen, er det også vesentlig å se på hvordan modellen rent praktisk har blitt håndtert. Det er betydelig rom for skjønsmessige og kvalitative vurderinger når det gjelder hvilke kommuner som blir anmodet om å bosette flyktninger. Tallmaterialet for bosettingskommuner i løpet av de siste årene viser at det har foregått en betydelig nedgang i antall aktive bosettingskommuner.



Figur 3-1. Bosettingskommuner 2003-2006. Kilde: IMDi-Vest.

Tallene for 2003-2005 er hentet fra statistikk over kommuner som mottar integreringstilskudd for år 1, dvs. flyktninger som har sitt første bosettingsår det aktuelle året. Tallet for 2006 har en annen kilde, nemlig antall kommuner som per 10. oktober hadde gjort bosettingsvedtak i 2006, og er dermed ikke umiddelbart sammenlignbart med de øvrige årene. Uansett viser imidlertid tallene en tydelig nedadgående trend for antall kommuner som bosetter flyktninger. Det er også interessant å merke seg at antall kommuner som IMDi har anmodet om å bosette flyktninger i 2006 er så lavt som 205 kommuner. Av disse hadde 189 kommuner (per 10. oktober 2006) fattet positive bosettingsvedtak, mens 5 kommuner har fattet vedtak uten å ha blitt anmodet. Totalt antall kommuner med bosettingsvedtak for 2006 (per 10. oktober) ble dermed 194.

Reduksjonen i antall bosettingskommuner skyldes flere forhold. En åpenbar forklaring er at det totale bosettingsbehovet har gått markert ned, jf. Figur 1-1. I tillegg uttaler representanter for IMDi at reduksjonen i bosettingskommuner bl.a. skyldes følgende forhold:

- En legger nå til grunn et krav om minsteantall per år på ca 10 flyktninger. Kravet er ikke ufravikelig, men signaliserer at det er mindre interessant å benytte kommuner som ønsker å bosette et meget lavt og ustabilt antall flyktninger per år. Det samme poenget bekreftes i stor grad av våre casekommuner.
- En forsøker i så stor grad som mulig å ta hensyn til flyktningenes egne ønsker. I praksis gir dette en tendens til konsentrasjon av bosettingen mot større byregioner (inklusive omkringliggende kommuner). Eksempelvis ”Stor-Bergen”, ”Stor-Skien” og lignende utvidede byregionsbegreper.
- Økte ambisjoner om kvalitet i integreringsarbeidet, herunder introduksjonsordningen, gjør at det har blitt en større ”kritisk masse” av flyktninger nå enn tidligere. Dersom en skal bygge opp et fullgodt og helhetlig sammensydd integreringsapparat i en kommune, vil det være uhenksommessig dyrt å gjøre dette for et meget lavt og varierende antall bosatte flyktninger per år.
- Generelt har IMDi nå et større fokus på kvalitet i integreringsarbeidet enn tidligere. En ønsker ideelt sett å bosette flest mulig flyktninger i kommuner der en fra før kjenner til at apparatet er velfungerende. Videre er det ønskelig å unngå bosetting i kommuner der en erfaringsmessig har stor utflytting (sekundærflytting).

Disse punktene, sammen med tallene vist i Figur 3-1, indikerer at bosettingspraksisen har endret seg i betydelig grad, og dette vil være meget relevant bak-

grunnsinformasjon for våre videre vurderinger av eventuelle behov for endringer i virkemiddelbruken.

3.5 Bostøtte og boligtilskudd fra Husbanken

Det finnes to ulike ordninger med relevans for bosettingsarbeidet som administreres via Husbanken: bostøtten og boligtilskuddet til kommunene. Bostøtten er en ordning som skal hjelpe husstander med lave inntekter og høye bostøtter til å etablere seg og bli boende i en god bolig. Bostøtten utbetales til enkeltpersoner. Denne ordningen ble fra 1. september 2004 utvidet for å gi alle mottakere av introduksjonsstøtte rett til bostøtte. Videre skulle alle deltakere i introduksjonsprogrammene få hjelp til å søke om støtte. En ytterligere endring skjedde fra 1. januar 2006, da utgiftstaket ble økt med 10 000 kroner for beboere i våre 8 største byer.

Husbankens boligtilskudd til kommunene er et tilskudd som kan gis blant annet til bygging/etablering av egne utleieboliger for utleie til enkeltpersoner. Dette tilskuddet hadde en kobling mot den nye bosettingsmodellen, ved at kommunene i større grad skulle benytte Husbankens boligtilskudd for å finansiere kjøp og bygging av boliger som kunne brukes til å bosette flyktninger. Videre ble tilskuddets størrelse økt, slik at det kunne dekke opp til 50-60 prosent av finansieringsbehovet (jf. Friberg og Lund (2006)). Etter hvert som denne ordningen ble bedre kjent i kommunene, fikk man en kraftig oversøking. Selv om det ble gitt tilleggsbevilgninger, lå likevel søknadsbeløpene langt høyere enn rammene Husbanken disponerte over. Fra 2002 har satsene for boligtilskuddet gradvis blitt redusert (i forhold til boligprisutviklingen), og skal nå ligge på om lag 20 prosent av finansieringsbehovet. Etterspørselen etter boligtilskudd fra kommunene ligger dermed langt lavere enn i 2002.

Både Statskonsult (2006) og Friberg og Lund (2006) omtaler de to Husbanktilskuddene, bl.a. i relasjon til bosettingsmodellen. Statskonsult reiser spørsmålet om kommunene er godt nok kjent med disse støtteordningene, og om det foregår et underforbruk av ordningene. Friberg og Lund (2006) har innhentet synspunkter fra hhv flyktningkonsulenter (begge ordningene) og rådmenn (kun boligtilskuddet) omkring disse tilskuddsordningene. Svarene bekrefter at det finnes en del kommuner som i for liten grad ser ut til å være kjent med tilskuddsordningene. Særlig gjelder dette boligtilskuddet. Videre er det mange rådmenn som argumenterer for at satsene for boligtilskuddet er for lave. Bostøtteordningen ser ut til å være bedre kjent blant flyktningkonsulentene enn boligtilskuddet. Det finnes imidlertid fortsatt en del flyktningkonsulenter (16 %) som ikke er kjent med at regelverket for bostøtten har blitt endret fra 2004. Flykt-

ningkonsulentene er også blitt bedt om å vurdere bostøttens utforming. 46 % mener at dagens ordning er god nok, mens 30 % mener den ikke er god nok. De sistnevnte framhever for det første at det har vært usikkerhet knyttet til hvilke flyktninger som er kvalifisert for tilskuddet, for eksempel om det gjelder bare første året eller begge årene med introduksjonsstønad. Videre har ventetiden fra søknad til utbetaling vært for lang; opptil 7-8 måneder. For det tredje har det blitt trukket fram at barns inntekter fra sommer- og bijobber har blitt trukket fra bostøtten, og at dette har gitt svekkede incentiver for å jobbe.

Oppsummert kan vi stadfeste at vi her har to separate tilskuddsordninger som er i full virksomhet ved siden av integreringstilskuddet, og som utvilsomt er viktige for kommunenes totale rammebetingelser og deres evne og vilje til å bosette flyktninger. Igjen blir dermed poenget at integreringstilskuddet og eventuelle endringsbehov for dette ikke kan vurderes uavhengig av hvordan disse tilskuddene er og eventuelt blir utformet.

3.6 NAV-reformen

NAV-reformen ble iverksatt fra 1. juli 2006. Den er dermed lite relevant for den tilbakeskuende delen av denne evalueringen, siden direkte effekter fra reformen neppe har materialisert seg i noen av de kildene vi legger til grunn for våre vurderinger. Reformen er imidlertid potensielt meget interessant fordi den i prinsippet har mye av det samme ideelle siktemålet som det som gjelder integreringsarbeidet overfor flyktninger. Fra NAVs hjemmesider finner vi følgende fakta om NAV og NAV-reformen:

”Arbeids- og velferdsforvaltningen skal bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til aktiv virksomhet, og skal:

- få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad
- gjøre det enklere for brukerne, og tilpasse forvaltningen til brukernes behov
- få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Innen 2010 skal alle kommuner ha et lokalt NAV-kontor. Dette er en av de største forvaltningsreformene i nyere tid.”

Disse målsetningene har utvilsomt høy relevans for integreringsarbeidet, og bør kunne bidra til å gjøre det enklere å oppnå et bedre sammensydd og helhetlig opplærings- og tiltaksapparat overfor den enkelte flyktning. Videre vil kontakt og dialog mellom IMDi og det enkelte NAV-kontor i framtiden kunne bli en viktig kanal for koordinering, kompetanseutveksling m.v. innenfor flyktningrelaterte problemstillinger. På den annen side er ikke NAV-reformen og NAV

som sådan opprettet primært med tanke på flyktningene og deres behov. For at NAV-reformen skal gi klare og positive utslag også på det flyktningrelaterte arbeidet, er det derfor trolig ønskelig at bl.a. IMDi følger opp og påvirker NAV-reformen slik at en i størst mulig grad får realisert de potensielt positive utslagene av denne reformen også for arbeidet med integrering av flyktninger.

3.7 Endringer i departementstruktur og oppdeling av UDI

På det mest overordnede statlige nivå har det nylig skjedd to omorganiseringer som vedrører det politiske og administrative hovedansvaret for bosettings- og integreringsarbeidet. For det første forgikk det en departemental omorganisering høsten 2005 ved at ansvaret for flyktning- og integreringsspørsmål ble overført fra KRD til AID. For det andre ble UDI delt opp fra 1. januar 2006 ved at arbeidet med bosetting og integrering av flyktninger ble overført til et nyopprettet direktorat, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Hovedhensikten med denne oppdelingen av UDI var å gi integrerings- og mangfoldsarbeidet høyere prioritet og klarere målsetninger, og beslutningen ble fattet av den daværende Bondevik II-regjeringen i desember 2004, jf. St.prp. 65 (2004-2005):

”Regjeringen vil fra 1. januar 2006 dele Utlendingsdirektoratet (UDI) i to direktorater, et UDI som skal ha ansvar for oppgaver knyttet til innvandringsregulering og et nytt Integrerings- og mangfoldsdirektorat (IMDi). Formålet er en styrket, mer koordinert og målrettet innsats for å inkludere innvandrere i det norske samfunnet.

Med et eget Integrerings- og mangfoldsdirektorat vil arbeidet med integrering av nyankomne innvandrere og arbeidet med inkludering og deltakelse for alle gis høyere prioritet, og direktoratet kan i større grad måles etter hva det oppnår på dette feltet. Ny organisasjonsstruktur skal også legge bedre til rette for kompetanseutvikling og spredning av gode erfaringer både til kommuner og øvrige sektormyndigheter.

Direktoratet skal være en premissleverandør og samtidig være Kommunal- og regionaldepartementets utøvende organ for statens integrerings- og mangfoldspolitik. IMDIs hovedoppgaver vil være å:

- iverksette og bidra til å utvikle integreringspolitikken overfor nyankomne innvandrere og politikken for mangfold og inkludering
- være et kompetansesenter for kommunene og andre samarbeidspartnere som arbeider med integrering og mangfold
- være en pådriver overfor sektormyndigheter og bistå med råd og veiledning. Direktoratets arbeid skal bygge opp under fagmyndighetenes ivaretagelse av sitt sektoransvar

Kommunene vil være direktoratets viktigste målgruppe og samhandlingspartnere. Andre viktige målgrupper vil være statlige sektormyndigheter på både direktoratsnivå og lokalt nivå, nyankomne innvandrere og mer etablerte innvandergrupper, befolkningen generelt og personer i utlandet som skal bosette seg i Norge.

Direktoratets viktigste virkemidler vil være lov og forskrifter, kunnskap og kunnskapsutvikling, dokumentasjon, erfaringsspredning, informasjon og holdningsskapende arbeid. I tillegg vil direktoratet ha økonomiske virkemidler som tilskuddsordninger og prosjekt- og utviklings-/forskningsmidler.”

Det kan kanskje argumenteres for at en rent formell omorganisering ikke i seg selv bringer noe nytt; de tidligere organene KRD og UDI hadde totalt sett samme ansvar og oppgaver som det som nå er overført til hhv. AID og IMDi. Likevel mener vi opprettelsen av AID og IMDi fortjener en plass i en liste over viktige endringer i virkemiddelbruken på området. Dette fordi endringene i seg selv signaliserer en mer dedikert stat, som kan forventes å gi tydeligere styringssignaler til kommunene innenfor sine kompetanseområder. Videre kan det for kommunene og KS bli enklere å forholde seg til og samarbeide med IMDi og IMDi-regionene enn hva tilfellet var for det større og mer mangfoldige UDI-systemet.

3.8 Handlingsplan for integrering og inkludering av innvanderbefolkningen og Mål for inkludering.

Ved framleggelsen av AIDs budsjettproposisjon for 2007, ble det framlagt en egen handlingsplan som vedlegg til selve budsjettproposisjonen. Denne handlingsplanen gir blant annet en presentasjon av en rekke tiltak som regjeringen ønsker å benytte for å oppnå bedre måloppnåelse vedrørende innvanderbefolkningen. Planen lister bl.a. opp til sammen 28 nummererte tiltak, og disse presenteres i tabellform nedenfor. Som det framgår av tiltakslisten, representerer ikke denne en uttømmende liste over alle aktuelle virkemidler som per i dag er i bruk. For eksempel er ikke tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap nevnt. Poenget med å inkludere tiltakslisten her, er i første rekke å vise noe av bredden og mangfoldet av virkemidler – store og små – som er i bruk innenfor flyktning- og integreringspolitikken. Dette bør igjen minne oss på at integreringstilskuddet alene, enten i nåværende eller endret form, neppe er svaret på alle målsetninger og utfordringer som vedrører bosetting og integrering av flyktninger.

Tabell 3-2. Oversikt over tiltak i Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Kilde: AID

Tiltak	Ansv. Dep.
1. Økning av integreringstilskuddet	AID
2. Arbeidsrettet innsats overfor innvandrere	AID
3. Program for basiskompetanse i arbeidslivet (fremmet som del av regjeringens handlingsplan mot fattigdom)	KD
4. Videreføring av Ny sjanse	AID
5. Fortsatt fokus på etablerervirksomhet blant innvandrere	AID
6. Forsøk med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn til statsforvaltningen	AID
7. Aktiv rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til statsforvaltningen og helseforetakene	AID
8. Norskopplæring for asylsøkere	AID
9. Videreføring av forsøk med språkkartlegging av fireåringer	AID
10. Språkløftet: Oppfølging av barn på grunnlag av språkkartlegging på helsestasjonen	KD
11. Gratis kjernetid i barnehage	AID
12. Flere ressurser til skoler med mer enn 25 prosent minoritetsspråklige elever	KD
13. Nye læreplaner for opplæring i norsk og morsmål for språklige minoriteter	KD
14. Positive rollemodeller – stimulering til utdanning av barn	BLD
15. Styrking av barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn (fremmet som del av regjeringens handlingsplan mot fattigdom)	BLD
16. Kompetanseteam mot tvangsekteskap	AID
17. Tiltak mot tvangsekteskap: informasjon, holdningsskapende arbeid og kunnskapsutvikling	BLD
18. Informasjon til nyankomne om kjønnslemlestelse og tvangsekteskap	BLD
19. Tiltak mot kjønnslemlestelse: holdningsendring og kunnskapsutvikling	BLD
20. Styrke frivillige organisasjoner og frivillig arbeid som bidrar til deltakelse og inkludering	AID
21. Bevisstgjøring mot rasisme og diskriminering	AID/BLD
22. Innsats mot diskriminering i politiet	JD
23. Undersøkelse om diskriminering i boligmarkedet	KRD
24. Månedlige vedtak om bostøtten (fremmet som del av regjeringens handlingsplan mot fattigdom)	KRD
25. Statsborgersermoni	FAD/AID
26. Videreutdanning for religiøse ledere	AID
27. Etablering av permanent tolkeutdanning	KD
28. Forebygging av livsstilssykdommer blant personer med innvandrerbakgrunn	HOD

4 RESULTATER FRA SPØRRESKJEMA-UNDERSØKELSEN

4.1 Innledning

Dette kapitlet baserer seg på spørreundersøkelsen som er rettet mot alle kommuner som har mottatt flytninger de siste tre årene. Spørreskjemaene har blitt fylt ut av flyktningkonsulent eller andre med ansvar for flyktningarbeidet i kommunen. Det er sendt egne, tilpassede spørreskjema til bydelene i Oslo. Skjemaene består dels i faste svarkategorier og dels i åpne kommentarfelt. De åpne kommentarfeltene har til hensikt å gi mulighet til å utdype eller forklare avkrysningene.

Kapitlet tar for seg kommunenes subjektive vurderinger av integreringstilskuddet og erfaringer og utfordringer knyttet til bosetting av flyktninger og organiseringen av integreringsarbeidet i kommunene. Innledningsvis gis en beskrivelse av utvalget og representativiteten i spørreundersøkelsen. På grunn av lav svarprosent, kan det settes spørsmålsteget ved om kommunene som har svart er representative for alle kommuner med erfaring fra bosettingsarbeid. Vi har derfor testet skjevheten i utvalget i forhold til en del bakgrunnsvariabler om kommunene i utvalget. I gjennomgangen har vi vurdert resultatene i forhold til kommunestørrelse. Dette dels fordi kommunestørrelse vil ha betydning for hvordan integreringstilskuddet forvaltes og dels fordi utvalget er skjevt i forhold til kommunestørrelse.

Kapitlet omhandler videre følgende fire deler:

- 1) Status i integreringsarbeidet – kommunenes subjektive vurdering
- 2) Om utformingen av integreringstilskuddet og kommunens håndtering av midlene
- 3) Introduksjonsordningen og samarbeid med andre instanser
- 4) Om deltakelse i Beregningsutvalget

Dette innebærer en gjennomgang av en rekke forhold. I den første delen tar vi for oss kommunenes vurdering av opplevd suksess i integreringsarbeidet, det vil si i hvilken grad kommunene mener de lykkes med målsettingene om rask og god bosetting, overgang til arbeid og utdanning og økonomisk selvhjulpenhet. Dette ses i blant annet i lys av kommunenes oppfatninger av hvordan de lykkes med bruken av virkemidlene språkopplæring, språkpraksis og arbeidspraksis. Videre gis en oversikt over hvordan tilskuddsordningen oppfattes i kommunene og hvorvidt integreringstilskuddet dekker kommunens faktiske utgifter knyttet til bosetting og integrering. Vi vil videre gi en oversikt over kommunens praksis

når det gjelder vedtak om bosetting og i forhold til håndteringen av integrerings-tilskuddet i kommunene. Dernest gis en kort oversikt over ulike måter å organisere integreringsarbeidet på, samt grad av samarbeid flyktnings-tjenesten har med andre institusjoner som har betydning for integreringsarbeidet. Til slutt gis en oversikt over kommunenes vurdering av deltakelse i Beregningsutvalget.

4.2 Utvalg og representativitet i spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til i alt 315 kommuner. Dette bruttoutvalget var basert på kommuner som hadde mottatt flere enn 3 flyktninger i løpet av de tre siste årene. Av de 315 kommunene som fikk tilsendt spørreskjema, fikk vi kun svar fra 103 kommuner. Med andre ord baserer spørreundersøkelsen seg på et nettoutvalg bestående av kun 32 % av bruttoutvalget. I Oslo kommune hvor vi har en arbeidsdeling mellom sentralforvaltningen og bydelene, lagde vi et eget undersøkelsesopplegg til kommunens 15 bydeler. Her sendte vi ut et forkortet skjema med de spørsmålene som hadde relevans på bydelsnivå. I forhold til spørsmål som ligger utenfor bydelenes ansvarsområde, gjennomførte vi intervjuer med sentrale personer i Oslo kommunes sentraladministrasjon. Spørreskjemaet ble sent til samtlige 15 bydeler hvorav 7 svarte.

Den forholdsvis lave svarprosenten kan skyldes flere forhold. For det første var skjemaet forholdsvis langt. Spørsmålene var også av en slik art at for å svare på alle, ville det involvere flere medarbeidere i kommunen, og at man derfor enten har latt vær å svare eller at skjemaet har stoppet opp et sted i kommunen. Intervjuer med enkelte av kommunene bekrefter dette. For det andre er det også rimelig å anta at ikke alle kommunene anså skjemaet som relevant og derfor har unnlatt å svare. Dette har sammenheng med at det i 2006 kun var i overkant av 200 kommuner som mottok anmodning om å bosette flyktninger. Vi ser her at det blant de som fattet vedtak om å bosette flyktninger i 2006, er det klart høyere svarprosent enn de som ikke fikk anmodning eller vedtok å ta imot flyktninger. Av de kommunene som ble anmodet om og tok imot flyktninger i 2006, var det 40 % som svarte på skjemaet. Av de som ikke ble anmodet om å bosette flytninger, var det derimot bare 20 % som svarte.

Med den lave svarprosenten blir spørsmålet i hvilken grad de kommunene som har svart, er representative for alle kommuner med erfaring fra bosettingsarbeid. Dersom det for eksempel er slik at de med dårligst erfaring med integreringsarbeidet ikke svarer på skjemaet, vil resultatene i undersøkelsene kunne gi et for rosenrødt bilde av situasjonen. Vi har derfor testet skjevheten i utvalget i forhold til en del bakgrunnsvariabler om kommunene i utvalget. Dette gjelder enkelte geografiske og demografiske kjennetegn ved kommunen, kom-

muneøkonomi, politisk sammensetning i kommunestyret og antall bosatte flyktninger.

Tabell 4-1. Enkelt test av representativitet. Gjennomsnittsverdier.

	Ubesvart	Besvart	Totalt
Innbyggere	9906	17026 **	12189
Andel bosatt i tettbygd strøk	54 %	62 % **	56 %
Folketallsøkning 2002-05	0,619 %	2,572 % **	1,247 %
Frie inntekter per innbygger	28407	26924 **	27930
Prosent selvhjulpne etter 3 år	39 %	41 % -	40 %
Prosent selvhjulpne etter 5 år	47 %	47 % -	47 %
Antall flyktninger per 1000 innbyggere	8,8	9,3 -	9,0
Andel gjenboende etter 3 år	56 %	62 % ***	58 %
Andel gjenboende etter 5 år	33 %	39 % **	35 %
Andel kommunesty-rerepr. H/KrF/Frp	33 %	39 % ***	35 %
Andel kommunesty-rerepr. AP/SV/SP	56 %	51 % **	54 %
Andel kommunesty-rerepr. andre	11 %	10 % -	11 %

*** = signifikant på 1 % nivå, ** = signifikant på 5 % nivå, - = ikke signifikant (t-test)

Tabell 4-1 viser at de kommunene som svarte skiller seg fra de som ikke svarte på flere variabler. Dette gjelder både i forhold til de demografiske variablene, kommunens frie inntekter, andelen som er gjenboende etter 3 eller 5 år og i forhold til den politiske sammensetningen i kommunestyret. Vi ser for det første at kommunene som svarte, i snitt har et klart høyere innbyggertall enn de som ikke svarte. Blant de som svarte er det likevel en forholdsvis stor spredning i kommunestørrelsen. Så selv om utvalget er overrepresentert med større kommuner, ser det likevel ut til at vi har en god variasjonsbredde i utvalget som svarte på undersøkelsen. Som en følge av at større kommuner er overrepresentert i nettoutvalget, finner vi også at utvalget er overrepresentert med kommuner som har en stor andel bosatt i tettbygds strøk og en høy nettoinnflytting. Siden større kommuner gjennomgående har mindre frie inntekter per innbygger enn små kommuner, kan kommunestørrelse også forklare at de kommunene som har svart, har lavere frie inntekter enn de som ikke har svart.

Skjevheten i utvalget på de kommunespesifikke variablene nevnt over, vil sannsynligvis kunne påvirke svarfordelingen på de ulike spørsmålene i under-

søkelsen. I den grad erfaringene med integreringsarbeidet varierer i forhold til kommunestørrelse, kan vi også gå ut fra at skjevhetene i utvalget har betydning for den samlede svarfordelingen på enkelte spørsmål. Siden variasjonsbredden i kommunestørrelse er større blant de som svarte enn de som ikke svarte, har vi imidlertid muligheter til å ta hensyn til dette i analysene.

Tabellen viser også at utvalget er skjevt i forhold til variabler som er mer direkte knyttet til selve integreringsarbeidet. Dette gjelder imidlertid bare andelen gjenboende etter hhv. 3 og 5 år i kommunen. De kommunene som har svart på undersøkelsen har en signifikant høyere andel gjenboende i kommunene etter hhv. 3 og 5 år. Også her kan det tenkes at dette påvirker svarfordelingen i og med at varigheten på bosettingen i kommunen påvirker de erfaringene kommunen har med integreringsarbeidet. Samtidig er det også rimelig å anta at forskjellen i andelen gjenboende har sammenheng med forskjellen i kommunestørrelse. Dette fordi utflyttingstilbøyeligheten fra mindre kommuner er større enn fra større kommuner.

Til slutt i tabellen ser vi at utvalget også er skjevt i forhold til den politiske sammensetningen i kommunen, dvs. at det er en overrepresentasjon av kommuner hvor de borgerlige partiene står relativt stekt (og tilsvarende underrepresentasjon av kommuner hvor regjeringspartiene står relativt sterkt). Siden det er administrasjonen i kommunene som har fylt ut spørreskjemaet, er det usikkert hvorvidt dette påvirker svarfordelingen. Vi skal imidlertid ikke utelukke at dette kan ha en indirekte betydning, men da i forhold til de rammevilkårene administrasjonen har i forbindelse med integreringsarbeidet. Vi finner bl.a. at jo større andel borgerlige kommunestyrerepresentanter, desto færre innvandrere per innbygger har kommunen mottatt. Samtidig er det også slik at det er disse kommunene som i størst grad ble anmodet om å ta imot flyktninger i 2006. Det er imidlertid også slik at den politiske sammensetningen i kommunen varierer med kommunestørrelse, dvs. at jo større kommunen er, desto større andel kommunestyrerepresentanter fra de borgerlige partiene. Dette kan med andre ord bety at svarfordelingen ikke nødvendigvis gjenspeiler ulike politiske rammevilkår i integreringsarbeidet, men at forskjellene i den politiske sammensetningen rett og slett gjenspeiler forskjeller i kommunestørrelse.

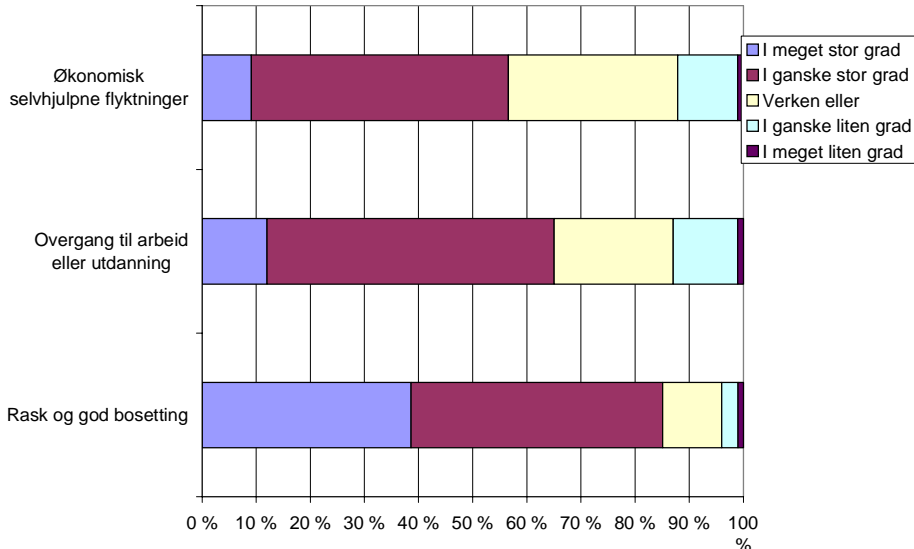
Tabell 4-2. Sammenheng mellom forklaringsvariabler og svarfordeling. Logistisk regresjon.

	Modell 1	Modell 2
Innbyggere	0,015**	0,014*
Andel bosatt i tettbygd strøk		-0,729
Folketallsøkning 2002-05		1,303
Frie inntekter per innbygger		0,000
Prosent selvhjulpne etter 3 år		0,665
Prosent selvhjulpne etter 5 år		-0,478
Antall flyktninger per 1000 innbyggere		0,036
Andel gjenboende etter 3 år		0,197
Andel gjenboende etter 5 år		-0,339
Andel kommunestyrerepr.		1,911
H/KrF/Frp		
Andel kommunestyrerepr.		0,352
AP/SV/SP		
Konstant	-0,840	-0,410

For å undersøke den relative betydningen av de ulike variablene, har vi ved hjelp av logistisk regresjonsmodell testet ut hvordan de ulike variablene slår ut på svarfordelingen samlet sett, jf. Tabell 4-2. I modell 1 har vi kun tatt med innbyggertall. I modell 2 inngår alle variablene. Vi finner her at kommunene som svarer har et signifikant høyere innbyggertall enn de som ikke svarer. Når vi legger inn de øvrige variablene i modell 2, finner vi at det kun er innbyggertall som er signifikant forskjellig mellom de kommunene som svarte og de som ikke svarte. Dette betyr at kommunestørrelse langt på vei fanger opp de øvrige forskjellene i brutto- og nettoutvalget som vi omtalte ovenfor. Skjevhetene i utvalget kan derfor mest sannsynligvis fanges opp ved hjelp av variabelen kommunestørrelse. Det vil si at dersom svarene på de enkelte spørsmålene i undersøkelsen varierer etter kommunestørrelse, kan vi fange opp utvalgsskjevhetene ved å ta hensyn til denne variabelen.

4.3 Status i integreringsarbeidet

Hovedmålsettingen for Integreringstilskuddet er rask integrering av flyktninger, herunder delmålsettingene om rask og god bosetting og et godt bosettings- og integreringsarbeid med sikte på at de bosatte skal komme i jobb og bli økonomisk selvhjulpne. Kommunenes egne vurderinger av måloppnåelsen er framstilt i Figur 4-1.



Figur 4-1. I hvor stor eller liten grad mener du kommunen har lykket seg i å oppnå målingene om rask og god bosetting, overgang til arbeid eller utdanning og økonomisk selvhjulpne? Prosent.

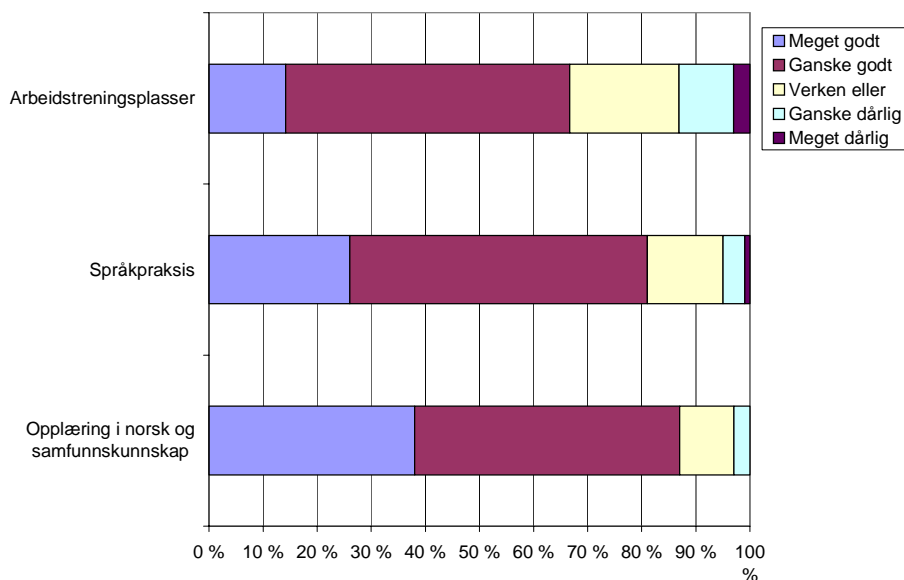
Mellom 80 og 90 % mener at kommunen lykkes i meget eller ganske stor grad med å få til en rask og god bosetting. En mindre andel mener at de lykkes med overgang til arbeid eller utdanning, men likevel er det over 60 % av kommunene som mener de lykkes i meget eller ganske stor grad. Målsettingen om økonomisk selvhjulpne er den målsettingen færrest synes de lykkes med.

Når det gjelder bydelene i Oslos vurderinger av måloppnåelsen, oppgir de fleste bydelene som har svart at de lykkes i ganske stor grad i selve bosettingsarbeidet.¹⁶ Noen av bydelene trekker imidlertid fram at det i de siste årene har vært vanskelig å skaffe boliger, og at det som følge av det har vært få bosettinger i bydelen. Også når det gjelder målsettingen om overgang til arbeid og utdanning er bydelenes vurdering stort sett at de lykkes i dette arbeidet. Det samme gjelder hvorvidt de mener de lykkes i arbeidet med å få flyktningene økonomisk selvhjulpne.

I hvilken grad kommunene lykkes med å oppnå målene om integrering, må blant annet ses i forhold til de integreringstiltakene som tilbys. De mest sentrale virkemidlene i integreringsarbeidet er opplæring i norsk og samfunns-

¹⁶ I Oslo fordeles kvoter for bosetting til bydelene som er basert på folketall. Første året fordeles kvotene i henhold til årets kvote med justering av fjorårets resultat av bosetting (med eventuelle justeringer). Bydelene får tilskudd på ca 40 000 kroner til bosetting som er øremerket det året flyktningene bosettes. I år 2-5 inngår tilskuddet i kriteriene for vanlig bydelsramme.

kunnskap, samt språkpraksis og arbeidstrening. Figur 4-2 viser kommunenes vurdering av hvordan ulike tiltak har fungert i kommunen.



Figur 4-2. Hvor godt eller dårlig mener du disse tiltakene har fungert i din kommune? Prosent.

Tendensen er tilsvarende den vi så i den første figuren. Det er sammenheng mellom hvor godt disse tiltakene fungerer og vurdering av kommunenes grad av vellykket integrering. Det kan tyde på at kommuner flest opplever at de lykkes i tidlige faser i integreringsarbeidet, det vil si i arbeidet med selve bosettingen og i den første opplæringsdelen. I senere faser, det vil si i arbeidet med arbeidspraksis og målene om arbeid, utdanning og økonomisk selvhjelpenhet er det noe færre som svarer at de lykkes. Det er ingen sammenheng mellom kommunenes subjektive vurderinger av hvordan tiltakene fungerer og de objektive resultatene.

Bydelene i Oslo synes stort sett å være fornøyd med virkemidlene norsk og samfunnskunnskap. (Den byomfattende Voksenopplæringen, Rosenhof står for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, mens arbeidet med språkpraksis og arbeidspraksis er lagt til bydelene). De fleste er også fornøyd med hvordan ordningen med språkpraksisplass fungerer. Det uttrykkes imidlertid at noen av bydelene har erfart at det har vært mest krevende å finne aktuelle arbeidspraksisplasser, men de fleste bydelene mener at også dette fungerer tilfredstillende.

Til tross for at avkrysningene i forhold til både måloppnåelse og virkemiddelbruk gir et positivt bilde, tyder kommentarene knyttet til disse spørsmålene på at kommunene har en del felles utfordringer i integreringsarbeidet, både i forhold til selve virkemiddelbruken og i forhold til måloppnåelsen. Målet om økonomisk selvhjulpenhet i løpet av få år ses ofte på som urealistisk. Særlig ses det som en stor utfordring å få flyktninger med liten eller ingen skolegang ut i arbeid og utdanning. Mange kommuner opplever videre at det kan være vanskelig å skaffe gode og kvalifiserende språkpraksisplasser, der de får trent på norskkunnskaper. Et annet problem er at opplæring i norsk og samfunnskunnskap tar så lang tid at det blir lite tid igjen til arbeidspraksis. Erfaringene videre i løpet er ofte at selv om gjennomført introduksjonsprogram og nødvendig kvalifisering kan gi mulighet til deltidsstillinger og vikariat, er det ofte vanskeligere å få heltidsstillinger og fast arbeid. Mange kommuner oppgir også at det brukes betydelige ressurser på supplerende sosialhjelp etter tilskuddsperioden.

Hovedinntrykket er imidlertid at overgangen til arbeid og utdanning har fungert bedre etter innføringen av introduksjonsprogrammet. Det pekes også på at introduksjonsordningen har gitt mindre fraflytting noen steder, fordi flyktningene forpliktet til å være bosatt i bosettingskommunen for å kunne motta introduksjonsstønad. Hvorvidt en opplever å lykkes med integreringsarbeidet er imidlertid også avhengig av fartstid i introduksjonsordningen. For eksempel har Drammen, som vi skal komme tilbake til i neste kapittel, vært forsøkskommune for introduksjonsordningen, og kom tidlig i gang med språkpraksis, arbeidstrening og andre integreringsfremmende tiltak. Også andre kommuner som har vært med i denne forsøksordningen oppgir at overgang til utdanning og arbeid fungerer bedre etter innføringen av introduksjonsprogrammet. For andre, både større og mindre kommuner, er det for tidlig å si noe om hvorvidt innføringen av introduksjonsordningen har gitt konkrete resultater.

Selv om kommunene har en del felles erfaringer i integreringsarbeidet, er det grunn til å tro at forhold som blant annet kommunestørrelse, beliggenhet og samferdsel gir svært ulike utfordringer. Noen mindre kommuner og distriktskommuner trekker fram at de lykkes med selve bosettingen på grunn av lett tilgang på boliger. I større bykommuner er boligmarkedet ofte mer presset, og få kommunale utleieboliger og høye priser på det private markedet, kan gjøre bosettingsarbeidet vanskeligere. I små kommuner, særlig i distriktene, gir ofte antall arbeidsplasser og lite utdanningstilbud begrensninger i forhold til framskaffing av språkpraksisplasser og arbeidspraksisplasser, og etter hvert muligheten for utdanning og arbeid. Denne problematikken drøftes nærmere i kapitlet om case-kommunene.

Når det gjelder organiseringen av integreringsarbeidet, har ikke mindre kommuner de stordriftsfordelene som større kommuner ofte kan dra nytte av.

Stordriftsfordelene som ofte større kommuner drar nytte av innebærer blant annet egne apparat for mottak, opplæring og praksisplassordninger, samt større tilgang på tiltaksplasser i Aetat. Det pekes også på at kravet om 50 timer samfunnskunnskap på morsmål er svært vanskelig, om ikke umulig å organisere i en liten kommune. I mange mindre og også mellomstore kommuner kreves det derfor at integreringsarbeidet koordineres med andre kommuner. Men selv ved interkommunalt samarbeid mellom flere kommuner ses kravet om morsmålsundervisning på som svært vanskelig å få til. En tredjedel av kommunene oppgir at de ikke tilbyr dette.

Et annet eksempel mange trekker fram er utfordringer knyttet til å ha nok ressurser til norskopplæring, særlig etter at den nye per capita tilskuddsordningen ble innført. Selv om kommunene kan dra nytte av samarbeid med nabokommunene, er det ofte krevende å koordinere tjenestetilbudet i ulike kommuner. Noen erfarer at det kan det være vanskelig å organisere felles språkopplæring og andre tiltak med nabokommuner som har ulike strategier i integreringsarbeidet. Utfordringene med samordningen av ulike tjenester og tiltak er også knyttet til geografisk avstand mellom kommuner og tilgang på offentlige transporttilbud. At en må reise til en annen kommune for å komme til norskopplæring, medfører en del praktiske problemer i hverdagen, som for eksempel i forhold til å bringe og hente barn i barnehage. At også andre offentlige tjenester, som NAV-kontor, spesialhelsetjeneste og tolketjeneste ofte er lokalisert i en kommune flere kilometer unna, oppleves også som kostnadskrevende og lite integreringsfremmende. En ringvirkning av at flyktningene må reise til en nabokommune for å for eksempel få arbeidstrening eller nødvendig helseoppfølging, kan også være at flere flytter ut av kommunen.

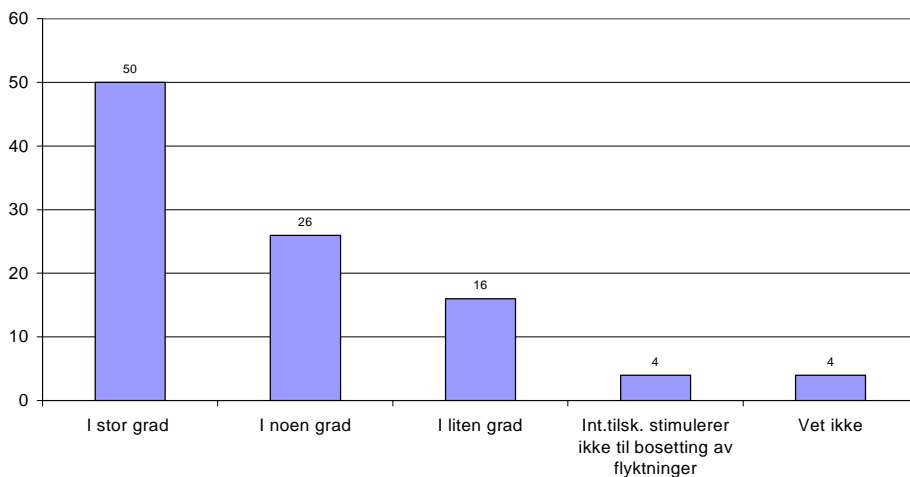
4.4 Om utformingen av integreringstilskuddet

Integreringstilskuddet skal dekke utgifter kommunene har ved bosetting og integrering av flyktninger i fem år. Tilskuddet er også ment som et virkemiddel for å stimulere kommunene til å bosette flyktninger. Men det betyr ikke nødvendigvis at det er integreringstilskuddet som er hovedmotivet for å bosette flyktninger. I kommentarene fra kommunene er det noen uttrykk som er gjennomgående, slik som ”nasjonalt ansvar”, ”humanitært ansvar” og ”samfunnsansvar”. Flere uttrykker også at kommunen har som mål å skape et flerkulturelt nærmiljø. Motiver for å motta flyktninger er også ofte knyttet til om kommunen har god tilgang på egnede boliger og jobb- og utdanningsmuligheter, og mange ser bosetting av flyktninger som en måte å øke folketallet og dekke behov for arbeidskraft. Noen ønsker også flere barn i barnehager og på skoler. Noen

kommuner ser også på IMDis rolle som avgjørende. For eksempel hevdes det at når IMDi anmoder et visst antall bosettinger i kommunen, kan beslutningen om vedtak være enklere.

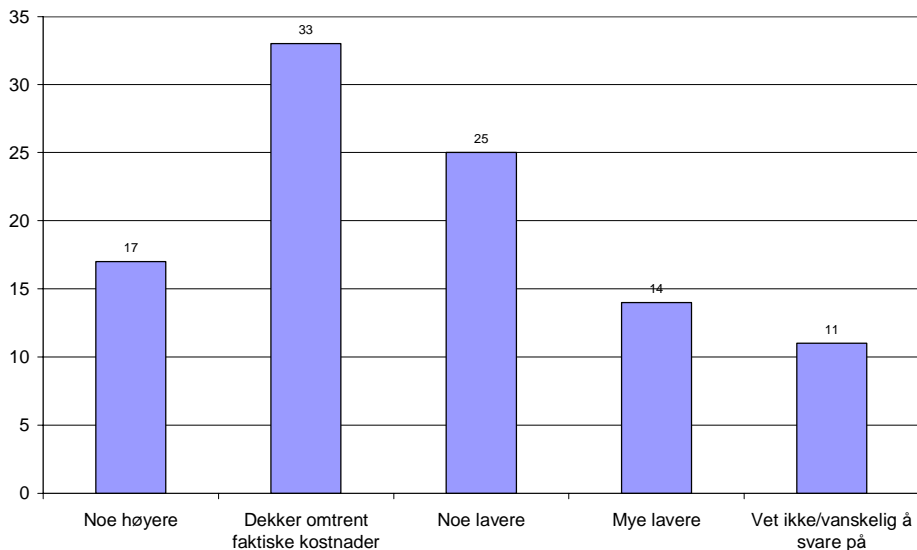
4.4.1 Kommunenes oppfatning av tilskuddsordningen

Til tross for at hovedmotivet for å motta flyktninger ikke synes å være økonomisk, og selv om det er mange årsaker til at kommunene ønsker å bosette flyktninger, ses integreringstilskuddet på som et viktig bidrag til kommunene. Figuren nedenfor viser at flesteparten av kommunene oppgir at tilskuddet faktisk bidrar til å stimulere til bosetting av flyktninger. Dette er illustrert i Figur 4-3.



Figur 4-3. I hvilken grad mener du integreringstilskuddet har bidratt til å stimulere kommunen til å bosette flyktninger? Prosent

Her er det ingen signifikante forskjeller i forhold til kommunestørrelse. Vi ser likevel en tendens til at de største kommunene legger mindre vekt på integreringstilskuddets betydning.



Figur 4-4. Har du inntrykk av at tilskuddet har vært høyere, lavere eller omtrent de samme som de faktiske utgiftene? Prosent.

Halvparten av kommunene svarer at tilskuddet er høyere eller dekker de faktiske kostnadene. Av disse oppgir 17 % av kommunene at tilskuddet har vært høyere enn faktiske kostnader. Her er det en svak tendens til at de største kommunene opplever at tilskuddet er høyere enn de faktiske kostnadene (og motsatt at de små kommunene opplever at tilskuddet er mindre enn de faktiske kostnadene). Dette indikerer at det er visse stordriftsfordeler i integreringsarbeidet, dvs. at det tenderer mot å være høyere enhetskostnader ved bosetting av få flyktninger enn mange.

Som vi skal komme tilbake til i case-beskrivelsene, er det ikke uvanlig at kommuner har opprettet flyktningfond av ”overskuddet” fra integreringstilskuddet. Slike fond har til hensikt å kunne dekke utgifter knyttet til flyktningarbeidet etter tilskuddsperioden eller dekke eventuelle uforutsette utgifter knyttet til integreringsarbeidet, som for eksempel tunge barnevernssaker. Eksempel på kommuner med slike fond blir nærmere omtalt i neste kapittel.

Det kan være ulike årsaker som ligger til grunn for at 40 % av kommunene mener tilskuddet ikke dekker de faktiske kostnadene i integreringsarbeidet. I kommentarene vises det imidlertid til at dette vil være avhengig av hva den enkelte kommune definerer som integreringsarbeid. I noen tilfeller vil tilskuddet i sin helhet gå til flyktningtjenesten, mens i andre kommuner stykkes tilskuddet opp og fordeles på ulike instanser. Hvordan integreringstilskuddet fordeles vil blant annet være avhengig av økonomien på andre områder i kommunen. En

kommune oppgir også at kommunens kostnader i integreringsarbeidet har blitt lavere på grunn av gaver fra private og dugnadsarbeid i frivillige organisasjoner i forbindelse med bosetting. Videre uttrykker respondenten at

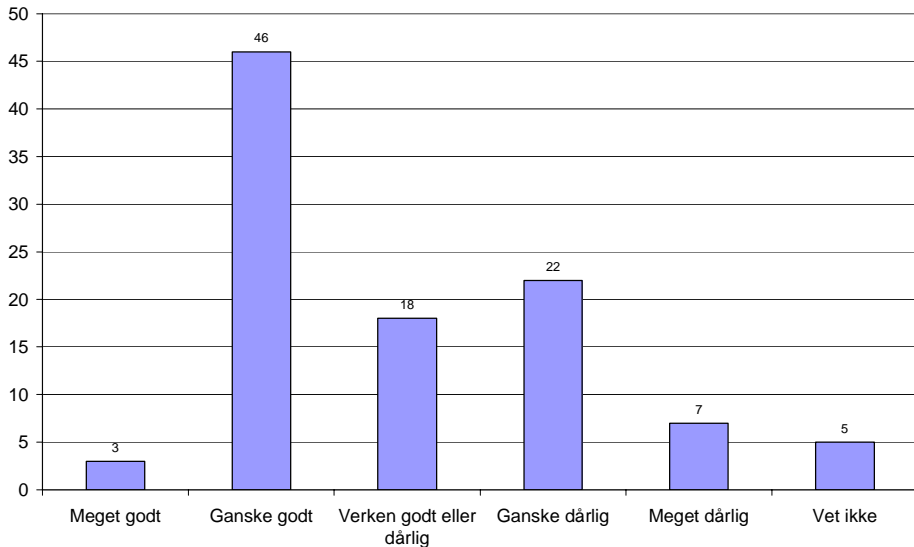
”[...] hvis alt skulle kjøpes inn med ordinære priser eller hvis alt arbeidet skulle prissettes, ville det ikke blitt overskudd. Nå kan vi ha utgifter til kjøp av tjenester til deltakerne, fysisk trening, jobbprosjekter, kunstkulturtimer, mor/barnegrupper, førstehjelpskurs osv.”

Dette er med andre ord uttrykk for at tilskuddet i realiteten i denne kommunen ikke dekker de faktiske utgiftene. Dette går igjen i flere av kommunenes kommentarer. En liten kystkommune uttrykker at ”introduksjonsstøtten knekker kommunen økonomisk. Det vil heretter være skepsis til bosetting”. Særlig ses kostnader knyttet til introduksjonsordningen på som krevende å dekke. Det påpekes blant annet at kommunene, etter innføringen av introduksjonsordningen, har blitt pålagt nye oppgaver uten at det følger ressurser til ekstra ansatte eller til introduksjonsstøtten. Eksempel på det er kravet om 50 timer samfunnskunnskap på morsmål. Det er også mye som tyder på at endringen i ordningen med tilskudd til norskopplæring har gjort finansieringen av integreringsarbeidet vanskeligere. En konsekvens av at norskopplæringsmidlene ikke strekker til er at en må bruke deler av integreringstilskuddet til opplæring. Dette må igjen ses på som uttrykk for typiske ”smådriftsulemper” som en del mindre kommuner sliter med. Dette blir nærmere diskutert i neste kapittel om casekommunene.

I Oslo mottar bydelene et øremerket tilskudd det første året ved bosetting, mens i år 2-5 inngår tilskuddet i årlig bydelsramme. I spørreskjemaene fra bydelene i Oslo oppgir samtlige at midlene de får til integreringsarbeidet er lavere enn de faktiske kostnadene. Det pekes på at bydelene får lavere andel enn det faktiske tilskuddet fra staten, og det konkrete bosettingstilskuddet første år dekker lite av de faktiske utgiftene. Kostnadene i forbindelse med bosettingsprosessen (etablering, sosialhjelp, boveiledning), oppfølging av deltakere i introduksjonsprogram og utbetaling av introduksjonsstøtten er høye. I tillegg kommer lønn til ansatte. Også her uttrykkes det at mange av flyktingene forblir avhengige av sosialhjelp og andre offentlige støtteordninger etter at tilskuddsperioden er over. Midlene bydelene får fra integreringstilskuddet alene anses med andre ord ikke å tilstrekkelig til å dekke de samlede kostnadene. Det gis også uttrykk for at Oslo kommunes modell for fordeling av integreringstilskuddet har vært vanskelig å følge.

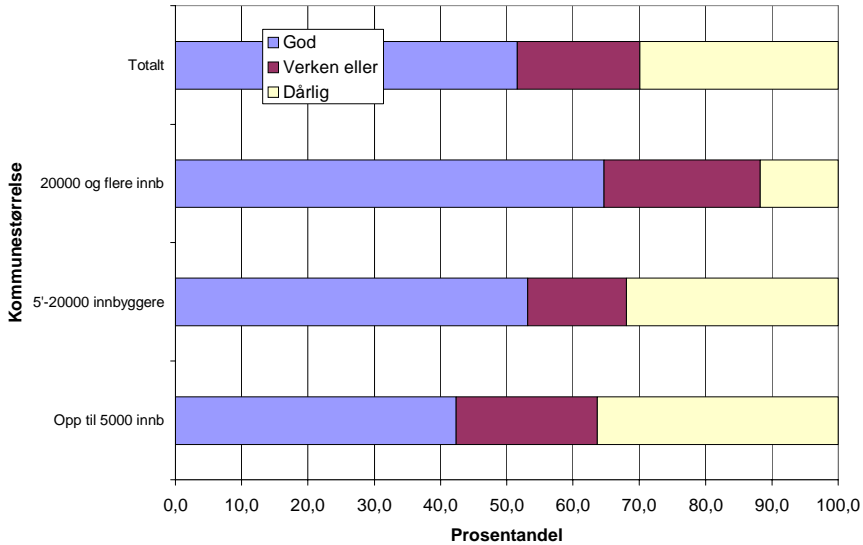
4.4.2 Fordelingen av tilskuddsmidlene i femårsperioden

Formålet med de ulike satsene fra første til femte bosettingsår er at tilskuddet skal være tilpasset kostnadene over femårsperioden. Figuren nedenfor gir en oversikt over hvor godt eller dårlig kommunene mener satsene er tilpasset de fem årene.



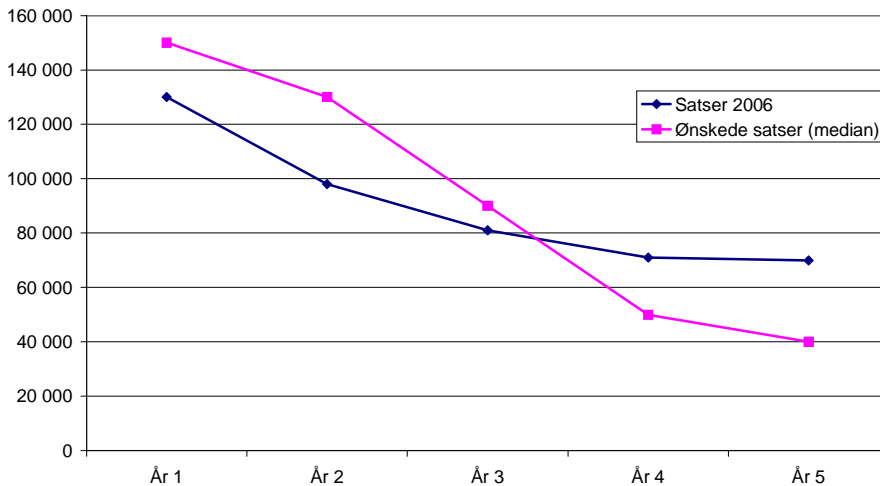
Figur 4-5. Hvor godt eller dårlig mener du satsene er tilpasset de faktiske utgiftene i år 1-5? Prosent

Bortimot halvparten av kommunene mener at satsene er meget eller ganske godt fordelt i forhold til de faktiske utgiftene i løpet av tilskuddsperioden. Videre mener 18 % at satsene verken er godt eller dårlig tilpasset de fem årene. Nærmere 30 % mener satsene er ganske eller meget dårlig tilpasset de faktiske utgiftene i år 1-5. Her finner vi en sammenheng i forhold til kommunestørrelse. De største kommunene mener at modellen er god, mens de minste kommunene mener det motsatte.



Figur 4-6. Vurderingen av hvor godt eller dårlig satsene er tilpasset de faktiske utgifterne i år 1-5, fordelt på kommunestørrelse. Prosent.

Det neste diagrammet viser medianen av kommunenes ønskede fordeling av satsene over de fem årene sammenliknet med de faktiske satsene for 2006.



Figur 4-7. Dersom du fikk mulighet til å endre på satsene, oppgi hvordan du da ville fordelt tilskuddet mellom de fem årene.

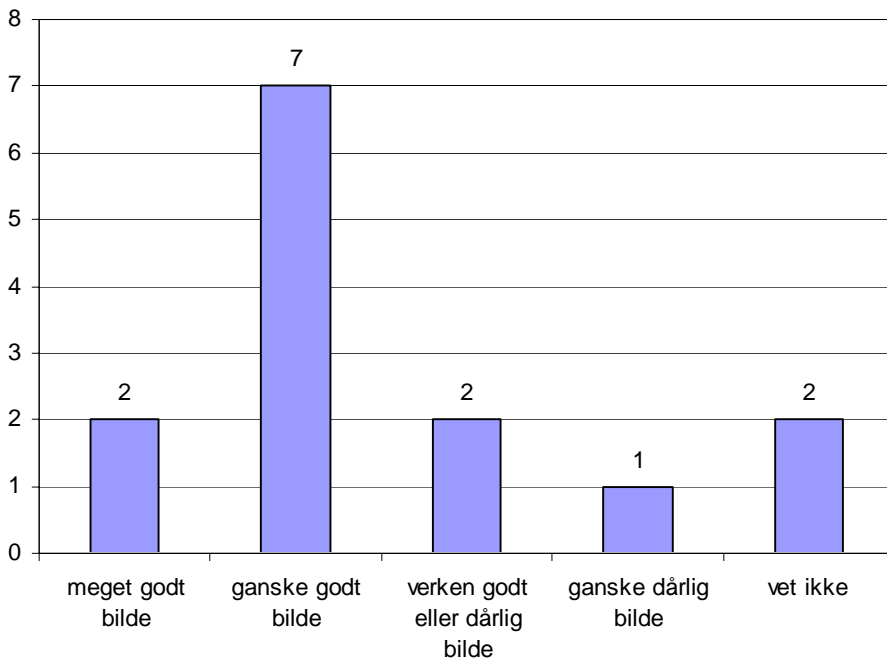
Kommunenes forslag, samlet sett, er å øke tilskuddet de første tre årene, og heller ende opp med lavere tilskudd de to siste årene. Når svarene fordeles på kommunistørrelse, ser vi at ønsket om høyere tilskudd gjelder alle kommuner. Imidlertid kan det tenkes at små kommuner mener dette sterkest, hvis vi ser i forhold til at det er de største kommunene som er mest fornøyd med fordelingen av tilskuddsmidlene i femårsperioden (se Figur 4-6).

Ved gjennomgang av kommentarene knyttet til dette spørsmålet viser det seg at høyere tilskudd de første årene har med kostnadene knyttet til introduksjonsordningen å gjøre. En del kommuner som påpeker at de har problemer med at mange flyktninger flytter til en annen kommune innen femårsperioden, forteller om en situasjon de ikke "får igjen" for de ressursene som er lagt ned i bosettings- og integreringsarbeidet. Ved fraflytting krever tilflyttingskommunen integreringstilskuddet for den resterende tilskuddsperioden, og kostnadene som har blitt brukt til bosetting og gjennomføringen av introduksjonsprogram fører til underskudd de to årene introduksjonsprogrammet pågår. Siden integreringsarbeidet angivelig krever mindre ressursbruk de siste årene av tilskuddsperioden, opplever fraflyttingskommunen ofte en situasjon der de ikke får kompensert underskuddet fra de første årene. Satt på spissen kommer dette problemet til uttrykk i en kommentar fra en kommune i Nord-Norge som lyder som følger: "Kommuner i sør høster integreringstilskudd for flyktningene uten utgifter." Påstanden innebærer altså at første bosettingskommune investerer ressurser til bosetting, opplæring og kvalifisering og taper økonomisk på det når flyktningene flytter fordi de finner arbeid eller utdanning andre steder. Det synes altså å være et problem at fraflyttingskommunene bruker store ressurser i forbindelse med etablering og introduksjonsprogram de første årene, og at de ikke får kompensert for utgiftene senere i integreringsløpet fordi flyktningene flytter.

Sekundærbosettingskommunene vil på sin side hevde at mange flyktninger bruker mange år på å bli økonomisk selvhjulpne etter at de sekundærboettes. Sekundærbosettingskommunen vil medføre kostnader, også i årene etter integreringstilskuddsperioden. Flere kommuner beskriver også en situasjon der flyktninger blir avhengig av hjelp fra kommunen og står i fare for å bli langtidsmottakere av sosialhjelp. Det pekes også på at mange er avhengige av sosialhjelp, selv om de er kommet i arbeid. Et eksempel kan være store familier som ikke blir selvhjulpne selv om de kommer i arbeid (som ofte er lavlønnsyrker og deltidsarbeid), og mange blir avhengig av supplerende sosialhjelp. Høy husleie og bortfall av bostøtte etter to år fører også til at mange blir avhengig av supplerende sosialhjelp.

For å oppsummere kommunenes synspunkter så langt, kan vi si at tilskuddsordningen er et virkemiddel som stimulerer til bosetting av flyktninger, selv om hovedmotivet for å bosette ikke er økonomisk. Selv om godt over halv-

parten mener tilskuddet er tilstrekkelig, viser integreringsarbeidet seg å være krevende og kostbart for kommunene. Av synspunkter på mulige endringer av fordelingen blir det ytret ønske om økt tilskudd de årene introduksjonsprogrammet pågår. Det ytres også ønske om forlengelse av perioden med tilskudd på grunn av at for få blir økonomisk selvhjulpne innen fem år. Vi har også spurt kommuner som deltar i Beregningsutvalgets arbeid om hvor godt bilde de mener beregningene som gjøres gir på kostnader i kommunenes integreringsarbeid. 14 av 20 kommuner som er med i Beregningsutvalget har svart på spørreskjemaet. Disse gir uttrykk for at beregningsutvalget gir et godt bilde på koststandene i kommunenes integreringsarbeid.



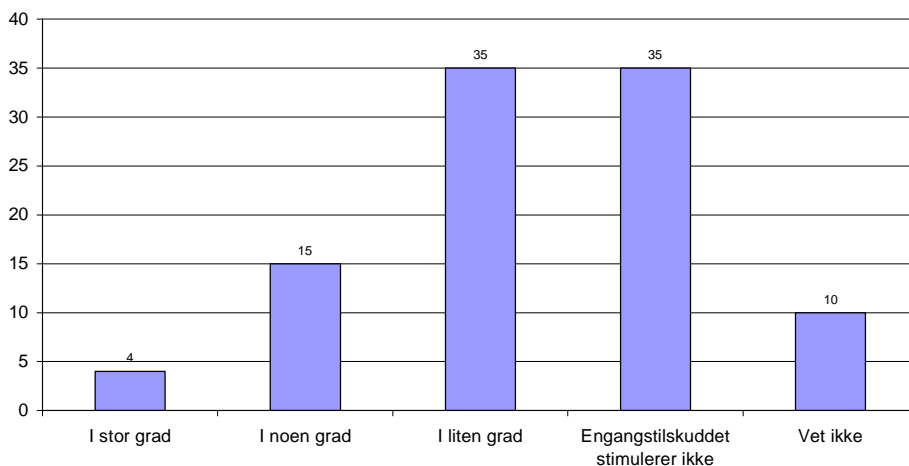
Figur 4-8. I Hvilken grad mener du beregningsutvalget (BU) gir et godt bilde av kommunenes gjennomsnittsutgifter med hensyn til integreringen av flyktninger. Prosent.

Beregningsutvalgskommunenes øvrige erfaringer blir nærmere omtalt mot slutten av kapitlet og i neste kapitell.

4.4.3 Er det behov for en mer differensiert tilskuddsordning?

Integreringstilskuddet, slik det er utformet, er basert på de beregnede gjennomsnittlige utgiftene kommunene har ved bosetting og integrering av flyktninger.

De faktiske kostnadene kan, som allerede omtalt, imidlertid variere avhengig av en rekke faktorer, som kommunestørrelse, lokalt arbeidsmarked, det offentlige tjenestetilbudet og utdanningstilbudet i kommunen. Kostnadene kan også variere avhengig av hvilke flyktninger som bosettes. For å tilpasse tilskuddet bedre til de faktiske kostnadene gis det i dag ekstratilskudd for to grupper. Ved bosetting av flyktninger som har fylt 60 år, får kommunen et ekstra engangstilskudd på 120 000 kroner. Og ved bosetting av flyktninger med kjente funksjonshemninger og atferdsvansker kan det på grunnlag av dokumenterte behov, gis ekstra tilskudd til ekstraordinære tiltak og tjenester. Figur 4-9 viser at 70 % av respondentenes mener at ekstratilskuddet for bosetting av flyktninger over 60 år, i liten eller ingen grad stimulerer til å bosette denne gruppen.



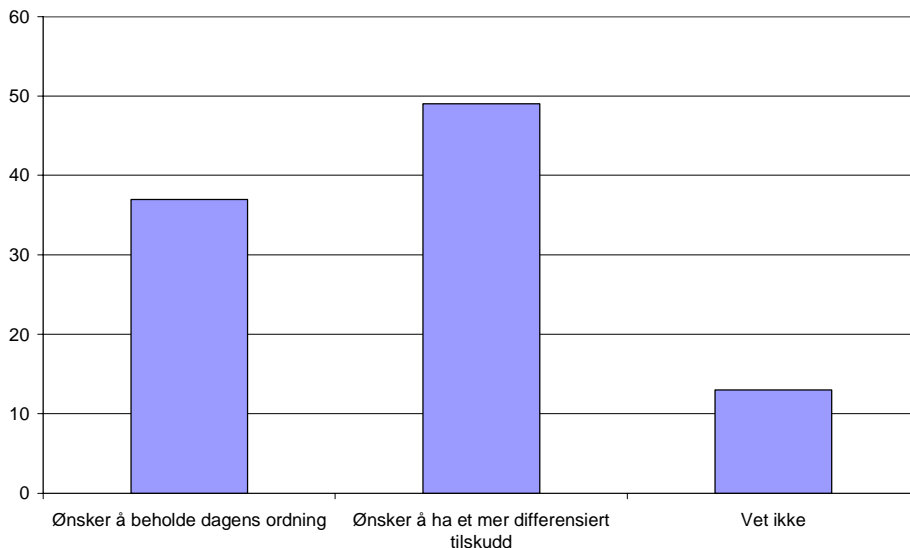
Figur 4-9. I hvilken grad mener du ekstratilskuddet stimulerer til å bosette flyktninger over 60 år? Prosent.

Kommentarene fra kommunene tyder imidlertid på at alder i liten grad vektlegges ved bosetting og at bosetting må være knyttet til den enkeltes behov for beskyttelse og opphold, ikke til alder. Samtidig ses ekstratilskuddet for denne gruppen på som viktig, blant annet fordi det gir kommunen bedre mulighet til individuell tilrettelegging i forhold til den enkeltes behov. Hovedårsaken til at engangstilskuddet ikke dekker kostnadene ved bosetting av eldre flyktninger synes å være at få i denne aldersgruppen kommer ut i arbeid, noe som igjen medfører store kostnader til sosialstønning samt andre behovsrettede tiltak fram til pensjonsalder. Det pekes videre på at arbeidet med flyktninger over 60 år ofte er ekstra kostnadskrevende fordi de har dårlig helse, bruker lengre tid på å lære

norsk og trenger ekstra veiledning og oppfølging. Arbeid med denne gruppen krever ofte i stor grad bruk av tolk, noe som er kostnadskrevenende.

Også når det gjelder bosetting av flyktninger med kjente funksjonshemninger og atferdsvansker gis det uttrykk for at ekstratilskuddet ikke i særlig grad stimulerer til bosetting. Samtidig uttrykker flere kommuner at en ikke sier nei til å bosette denne gruppen ved forespørsel. Det pekes også på at denne gruppen krever store ressurser, både før og etter bosetting. For det første er søknadsprosessen omfattende og flere respondenter peker på at det ofte er vanskelig å dokumentere behovene innen tidsfristen på 12 måneder. Ofte tar det tid å avdekke de problemene som krever ekstra tilskudd, særlig hvis det er snakk om psykiske problemer. Dette tyder på at tilskuddet ville vært et bedre virkemiddel for å bosette dersom ordningen var enklere å administrere for kommunen. For det andre vil bosetting av denne gruppen være avhengig av kommunens totale kapasitet. Flere kommuner oppgir at de ikke har mulighet til å tilby forsvarlige tiltak til en god nok integrering av flyktninger med funksjonshemming eller andre medisinske problemer. Videre er tilgang på egnede boliger, undervisningslokaler osv. også avgjørende. For eksempel vil en skole som allerede har elever med funksjonshemming, kanskje vegre seg for å ta imot funksjonshemmede flyktninger. Lang avstand til spesialisttjenestene viser seg også å være av betydning for beslutningen om å bosette denne gruppen. Et annet problem som noen kommuner trekker fram, er at de personene som arbeider med denne problematikken allerede er overarbeidet. Det pekes også på at personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag har manglende trygderettigheter, og at flyktninger med ”medbrakt” funksjonshemming ikke kvalifiserer til uføretrygd. Det innebærer at de ofte vil være potensielle langtids sosialmottakere.

Synspunktene på differensiering av tilskuddet i forhold bosetting av disse gruppene, tyder på at ekstratilskuddet ses på som nødvendig, men at størrelsen er for liten til at det stimulerer kommunene i særlig grad til bosetting. Et viktig spørsmål er om det er ønskelig med en ytterligere differensiering av tilskuddet for å tilpasse tilskuddet bedre til de faktiske kostnadene. Kommunene har delte meninger om hvorvidt de ønsker å beholde dagens ordning eller om det er ønskelig med et mer differensiert tilskudd (se Figur 4-10).



Figur 4-10. Synes du dagens ordning [tilskuddsordningen] fungerer, eller er det ønskelig med et mer differensiert tilskudd? Prosent.

Videre viser svarene fra kommunen at dersom det skulle bli aktuelt med en mer differensiert ordning, er det særlig i forhold til utdanning/analfabetisme og medisinske forhold det er ønskelig med en differensiering. Også nasjonalitet, alder og sivilstatus anses å være relevant. Mye av argumentasjonen for at medisinske forhold bør gi ekstra tilskudd, er knyttet til ordningen som allerede eksisterer, om ekstratilskuddet til flyktninger med kjente funksjonshemninger. Det pekes også på at sykdom som gir permisjon fra introduksjonsprogrammet i lang tid forlenger integreringsløpet, noe som i neste omgang er kostbart for kommunen. Det etterspørres også større tilskudd til barn med særskilte behov og høyde for mer helsetilbud til barn som har opplevd krig og flukt.

Flere kommuner stiller seg imidlertid av flere grunner kritisk til hvordan en differensiering kan gjennomføres. For det første hevdes det at en ytterligere differensiering vil føre til omfattende byråkrati. Kompliserte søknadsprosedyrer gjør terskelen for å søke om ekstra tilskudd høy, slik at kommunene i noen tilfeller lar være å søke. En løsning vil være å gjøre søknadsprosedyrene så enkle som mulig. For det andre pekes det på at det er fare for at differensiering kan virke stigmatiserende og føre til større grad av utvelgelse av de som skal bosettes. Differensiering vil med andre ord kunne føre til flyktningseleksjon, og at kommunene i større grad kritisk velger hvilke grupper flyktninger som skal bosettes og ikke. For det tredje pekes det på at en differensieringsordning vanskelig kan gjøres rettferdig, og at en differensiering vil kunne virke mot sin hen-

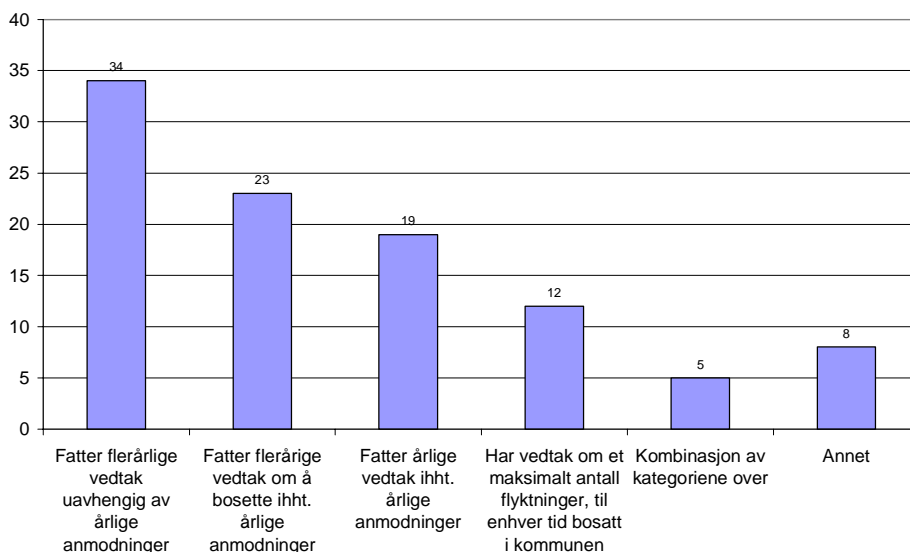
sikt. For eksempel kan flyktninger til tross for høy utdanning være vanskelig å få økonomisk selvhjulpne. Likeledes kan det selvfølgelig være store forskjeller på personer fra samme land, eller i forhold til alder, utdanning og andre forhold.

Flere kommuner foreslår at det er en bedre løsning å øke tilskuddet i sin helhet framfor å lage differensieringsordninger. En annen løsning som foreslås av enkelte kommuner er større grad av oppfølging fra statlig hold i forhold til hvordan integreringstilskuddet i kommunene generelt disponeres, som i praksis vil innebære en form for øremerking av midlene.

4.4.4 Planer i integreringsarbeidet og håndteringen av integreringstilskuddet

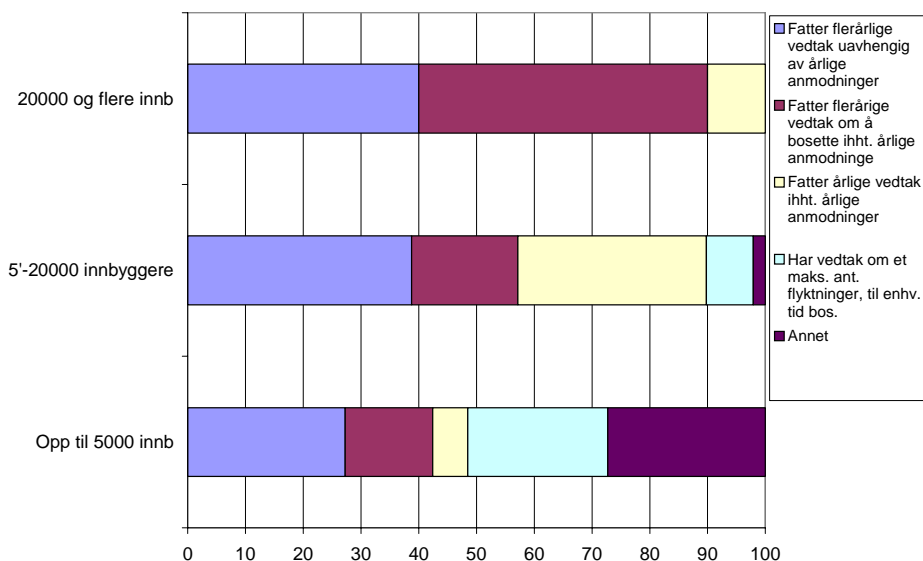
Vedtak om bosetting

IMDi skal legge til rette for at kommunene skal fatte flerårige og fleksible vedtak om bosetting. Hensikten er at det vil gi bedre grunnlag for langsiktig planlegging både i direktoratet og kommunene. Langsiktig planlegging ses på som viktig for å kunne beholde og utvikle den flyktningfaglige kompetansen i kommunene (St.prp.nr.1, 2005-2006). Figur 4-11 viser at i underkant av 60% av kommunene som har svart på spørreundersøkelsen fatter flerårige vedtak om bosetting (enten iht. eller uavhengig av statens anmodninger).



Figur 4-11. Fatter kommunen flerårige vedtak eller forholder den seg til årlige anmodninger fra IMDi? Prosent.

Figur 4-12 viser hvordan kommunene fatter vedtak, fordelt på kommunestørrelse:



Figur 4-12. Om kommunene fatter flerårige vedtak eller forholder seg til årlige anmodninger fra IMDi, fordelt på kommunestørrelse. Prosent.

Det er forskjeller mellom kommunene i forhold til beslutningsprosessen om å bosette flyktninger. I større kommuner fattes gjennomgående flerårige vedtak uavhengig av anmodningene. Blant kommuner med over 20 000 innbygger er det nesten samtlige som fatter flerårige vedtak. Noe over halvparten av disse fatter flerårlig vedtak i henhold til årlige anmodninger, mens resten fatter flerårlig vedtak uavhengig av de årlige anmodningene. Det er kun 10 % av de største kommunene som fatter årlige vedtak.

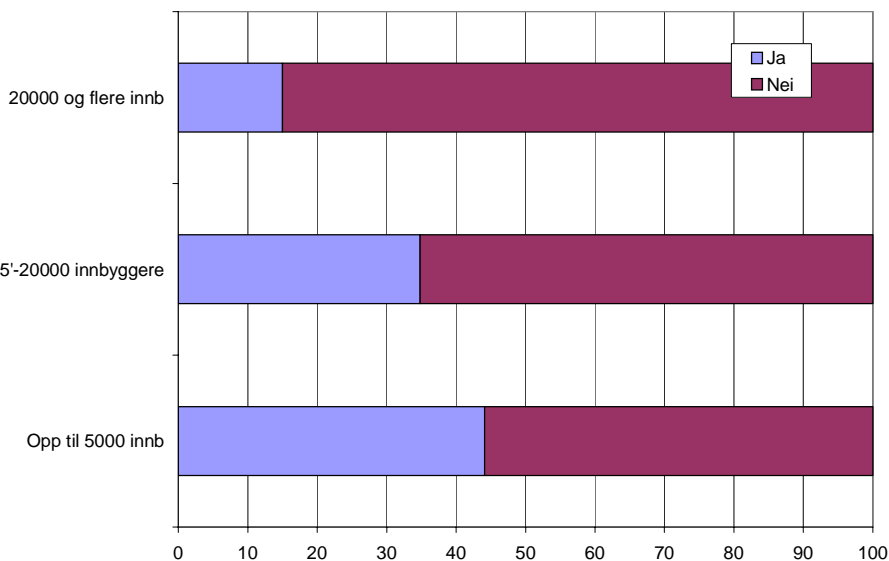
Blant de mellomstore kommunene er det noe over halvparten som fatter flerårige vedtak. Av disse igjen er det en relativt stor andel som fatter vedtakene uavhengig av årlige anmodninger. De resterende 45 % av kommunene i denne gruppen fatter hovedsakelig årlige vedtak i henhold til årlige anmodninger. En mindre andel av disse (totalt 15 %) svarer at de fatter vedtak om maksimalt antall flyktninger for hele femårsperioden eller har andre beslutningsrutiner.

De minste kommunene skiller seg fra de to foregående kommunegruppene ved at det er forholdsvis mange av dem som svarer at de har andre måter å fatte vedtak på. Det betyr også at de minste kommunene i mindre grad fatter flerårige vedtak sammenlignet med de større kommunene. Det er også verdt å merke seg at en relativt stor andel her svarer at de har et tak på maksimalt

antall flyktninger bosatt i kommunen. I kategorien andre, er det kommuner som nylig har gjennomført endringer eller som har hatt kombinasjoner av de øvrige kategoriene. I en kommune vises det bl.a. til at de har gått over fra årlige vedtak til flerårige vedtak med fast totalt antall flyktninger. Det er også andre som oppgir denne kombinasjonen, dvs. at de fatter flerårige vedtak, men da med et tak på maksimalt antall flyktninger. En annen kommentar går ut på at det er fattet politisk vedtak om midlertidig stopp for å "ta vare på de som var kommet" og at de siden ikke har fått henvendelser. Andre kommentarer går ut på at de behandler eller responderer på konkrete henvendelser.

Prioritering av spesielle grupper

I forhold til spørsmålet om kommunen har prioritert spesielle grupper flyktninger, er det også forholdsvis store forskjeller avhengig av kommunetype. Jo mindre kommunen er, desto større er tilbøyeligheten til å prioritere spesielle grupper flyktninger.



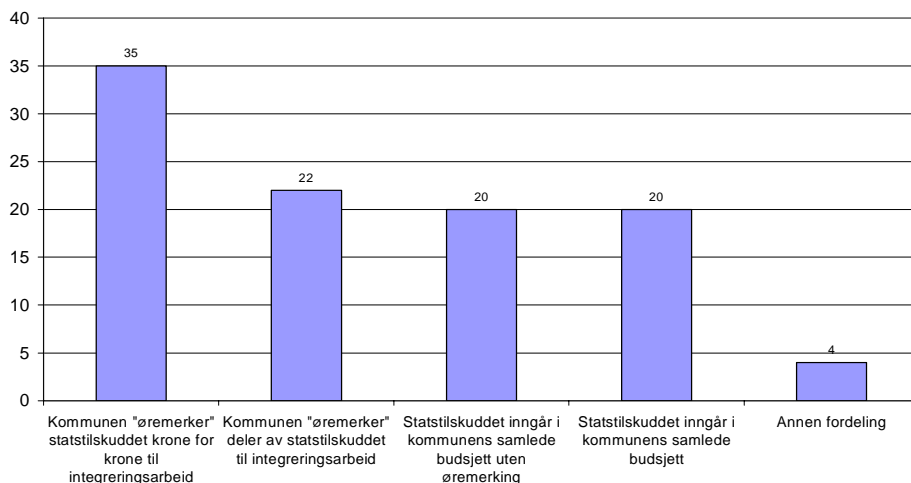
Figur 4-13. Har kommunen prioritert bosetting av spesielle grupper flyktninger? Prosent

Av kommentarene fremgår det at det er visse nasjonaliteter som prioriteres. I tillegg nevnes også prioritering av familier og overføringsflyktninger. Dette gjelder for så vidt både store og små kommuner. I de fleste tilfeller fremgår det

ikke hva bakgrunnen for dette er. Blant de minste kommunene fremgår det imidlertid at prioriteringen av visse nasjonaliteter har en rent praktisk begrunnelse. I ett tilfelle vises det til at de ønsker å bosette nasjonaliteter som kommunen allerede har språkressurser i forhold til. I følge en annen av informantene er kommunen såpass liten at de derfor av både praktiske grunner og av hensyn til flyktningene selv, må forholde seg til en bestemt nasjonalitet eller språkgruppe. Tilsvarende begrunnelser finner vi imidlertid ikke blant de store kommunene selv om enkelte kommuner også her har en tilbøyelighet til å gjøre nasjonale prioriteringer. De praktiske grunnene kan imidlertid forklare at små kommuner er mer tilbøyelige til å ta slike hensyn enn større kommuner.

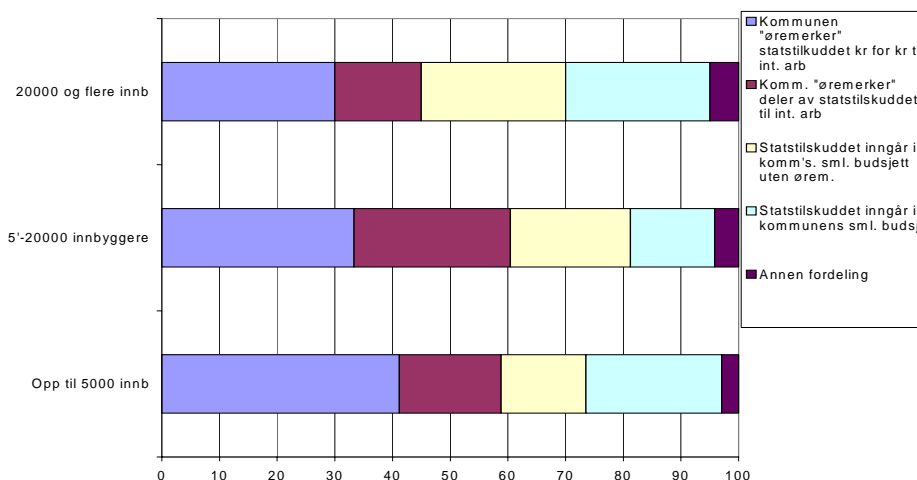
Håndtering av integreringstilskuddet i kommunenes budsjettarbeid

En faktor som kan tenkes å ha betydning for integreringen, er hvordan integreringstilskuddet håndteres i forbindelse med budsjettering og rammefastsettelse i kommunen. Noen kommuner behandler integreringstilskuddet kun som en inntekt på kommunenivå (slik som skatteinntekt og rammeoverføring). Andre ”øremerker” tilskuddet til integreringsarbeidet i kommunen. Tilskuddet kan da i sin helhet overføres til flyktningtjenesten eller deles opp og føres som inntekt på ulike aktuelle enheters budsjetter. Eksempel på dette blir nærmere beskrevet i neste kapittel om case-kommunene. Figuren nedenfor viser at 35 % av kommunene øremerker krone for krone til integreringsarbeid og 22 % øremerker deler av tilskuddet. I 20 % av de kommunene som har svart øremerkes ikke midlene, men tilskuddet påvirker likevel budsjettet. Likeledes har 20 % svart at midlene til flyktningarbeid fordeles uavhengig av tilskuddet.



Figur 4-14. Hvordan blir integreringstilskuddet håndtert i budsjettarbeidet i kommunen? Prosent.

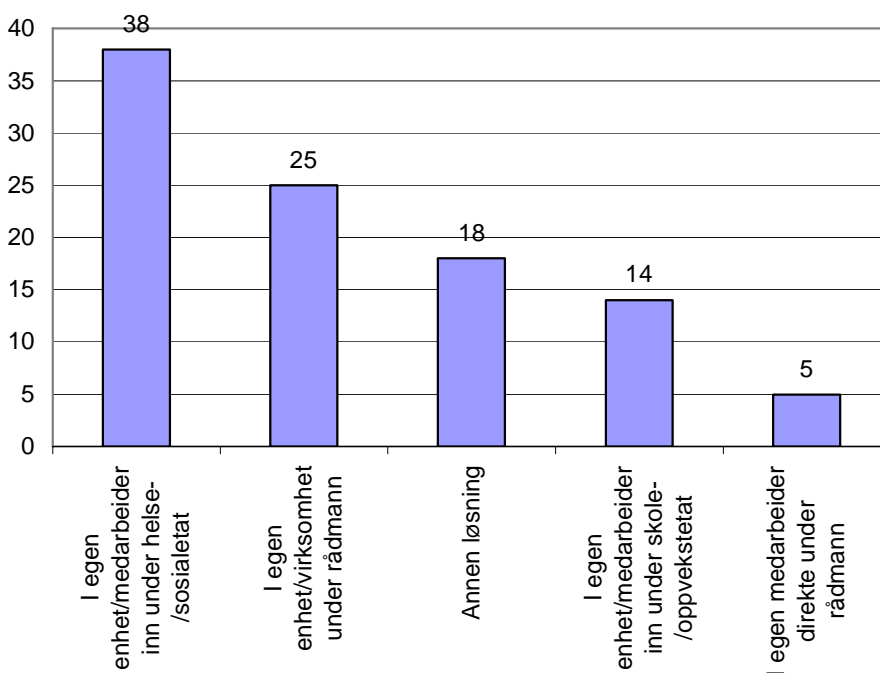
Noen respondenter ser det som et stort problem at kommunene selv skal fordele midlene. De mener staten burde øremerke midlene for å sikre at det nettopp blir brukt til integreringsarbeid. Det pekes på at noen kommuner nedprioriterer flyktningarbeidet og bruker midlene på andre områder. Figur 4-15 viser at det er de største kommunene som i minst grad øremerker statstilskuddet til integreringsarbeidet. Spesielt ser vi at det er et slikt mønster når vi utelukkende ser på andelen som svarer at de øremerker midlene krone for krone.



Figur 4-15. Håndteringen av integreringstilskuddet i kommunens budsjettarbeid, fordelt på kommunestørrelse. Prosent

4.5 Organiseringen av integreringsarbeidet i kommunene

Som beskrevet i kapittelet, viser det seg at kommunene har en del felles utfordringer med å nå målsettingene om rask integrering. En del av disse utfordringene er knyttet til gjennomføringen av introduksjonsprogrammet, og måten ulike instanser som deltar i integreringsarbeidet er koordinert på. Som også figuren nedenfor viser, organiserer kommunene integreringsarbeidet ulikt. Flest kommuner har organisert flyktningtjenesten under helse/sosialetat. Det er også en del kommuner (25 %) som organiserer flyktningtjenesten i en egen virksomhet under rådmann.

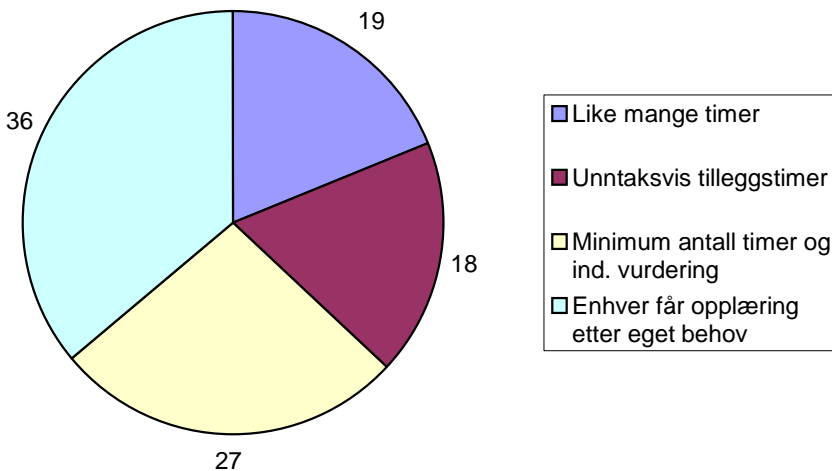


Figur 4-16. Hvordan er arbeidet med bosetting av flyktninger organisert i kommunen? Prosent

Når det gjelder Oslo, er ansvaret for gjennomføringen av introduksjonsprogrammet lagt til bydelene, bortsett fra undervisning i norsk språk og samfunnskunnskap som er lagt til utdanningsetaten. Bydelene står fritt både i forhold til organisering og varighet av de ulike delene. Her er det delte meninger om hvorvidt det er hensiktsmessig å organisere flyktningtjenesten under sosialtjenesten. En måte å organisere arbeidet på, som flere uttrykker er hensiktsmessig, er at en flyktningkonsulent tar seg av bosettingsarbeidet, mens egne programrådgivere

jobber med selve kvalifiseringen og veiledning i forhold til introduksjonsprogrammet. En løsning som også ses på som vellykket, er å legge flyktningarbeidet til et eget flyktningkontor. Dette betyr at det er ett tjenestested som har ansvar for både bosetting av nyankomne flyktninger og introduksjonsprogrammet. En bydel som har en slik løsning driver forsøk med kommunal oppgavedifferensiering av arbeidsmarkedstiltak, og flyktningkontoret samarbeider tett med bydelens senter for arbeid og kvalifisering som har ansvar for oppgavedifferensieringen. Det uttrykkes at dette er en effektiv måte å organisere flyktningarbeidet på. Videre har det ført til tettere samarbeid mellom ulike instanser og større grad av kjeding av tiltak for den enkelte bruker.

I spørreskjemaene har vi også spurt om hvorvidt arbeidet med bosetting og språk og samfunnsopplæring er lagt til samme enhet eller ikke. I godt over halvparten av kommunene som har svart, er oppgavene med bosetting og språk og samfunnsopplæring lagt til ulike enheter. Vanligst er da at sosialetaten har ansvar for bosettingsarbeidet og flyktningarbeidet forøvrig, mens voksenopplæringssettene som ofte er organisert under skole og oppvekstetat, tar seg av opplæringstilbudet. Hvordan kommunene organiserer arbeidet med språkopplæring, språkpraksis og arbeidspraksis er også forskjellig. Selv om kommunene som bosetter flyktninger er pliktig til å tilby introduksjonsprogram, står de fritt i forhold til selve organiseringen av norskopplæringen og de ulike delene i introduksjonsprogrammet. Eksempelvis er ulike måter å tilrettelegge opplæring i språk og samfunnskunnskap i forhold til timefordeling illustrert i Figur 4-17.

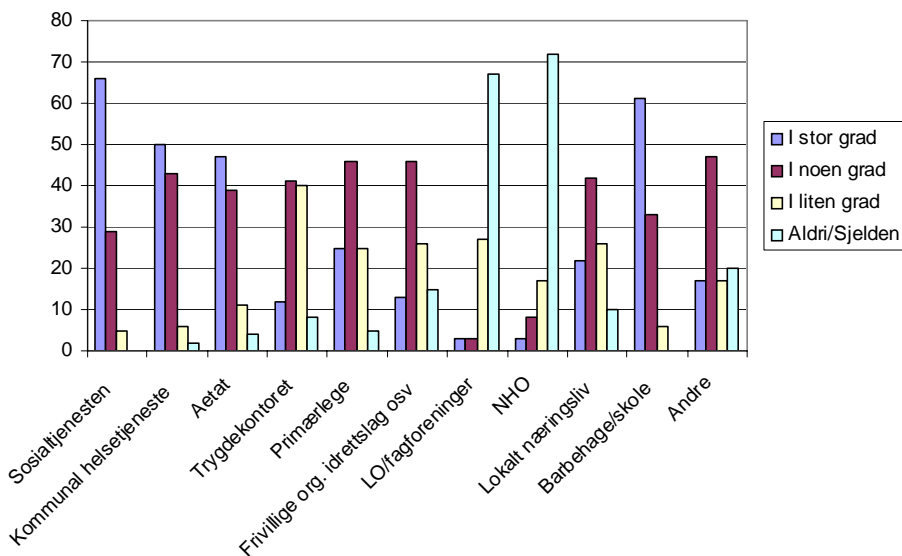


Figur 4-17. Hvordan har kommunen tilrettelagt opplæringen i språk og samfunnskunnskap for flyktningene? Prosent

I de åpne feltene i spørreskjemaet er det mange som kommenterer at praktisk rettet norskundervisning relatert til språkpraksisen er svært viktig. Et poeng med dette er å knytte den teoretiske språkundervisningen til det som foregår på språkpraksisplassen, framfor tradisjonell klasseroms- eller lærebokundervisning. Ofte innebærer det også at språkopplæring og språkpraksis foregår parallelt. Hele 87 % av kommunene oppgir at språkopplæring og språkpraksis er lagt opp på denne måten, men varigheten varierer. En forutsetning for å utnytte dette på en god måte, er at en har kapasitet til å gi individuell oppfølging på språkpraksisplassen. For lite ressurser gjør imidlertid tett oppfølging av den enkelte vanskelig. Dette temaet blir også omtalt i neste kapittel basert på informasjon fra casekommunene.

Også flere av bydelene i Oslo uttrykker at det er viktig å la språkopplæring og språkpraksis foregå parallelt. Det gis uttrykk for at mange deltakere har språkpraksis som fungerer bra, men at det er vanskelig å lage godt tilbud til de som ikke har godt nok språknivå til å starte i språkpraksis enda. Det etterlyses mer samarbeid på tvers av bydeler, for eventuelt å lage et alternativt opplegg ved Voksenopplæringa for grupper som ikke skal i praksis en periode.

Et poeng som mange kommuner og også bydelene i Oslo trekker fram, er viktigheten av et offentlig apparat som tenker helhetlig, med hensyn til både bosetting og skoletilbud, utdanning, arbeidsplasser og fritidstilbud. Dette krever samarbeid mellom ulike instanser, både internt i kommunen, med andre offentlige tjenester (NAV), private virksomheter samt frivillige lag og organisasjoner. Det viser seg imidlertid at graden av samarbeid flyktningtjenesten har med ulike instanser varierer. Litt over halvparten av respondentene oppgir at det er etablert et tverrfaglig forum omkring integreringsarbeidet internt i kommunen. Videre oppgir omtrent 60 % av kommunene at flyktningarbeidet inngår i et formalisert forum med andre instanser, statlige NAV-tjenester osv. I spørreskjemaet har vi spurt i hvilken grad flyktningtjenesten samarbeider med ulike instanser.



Figur 4-18. I hvilken grad samarbeider flyktningtjenesten med følgende instanser? Prosent

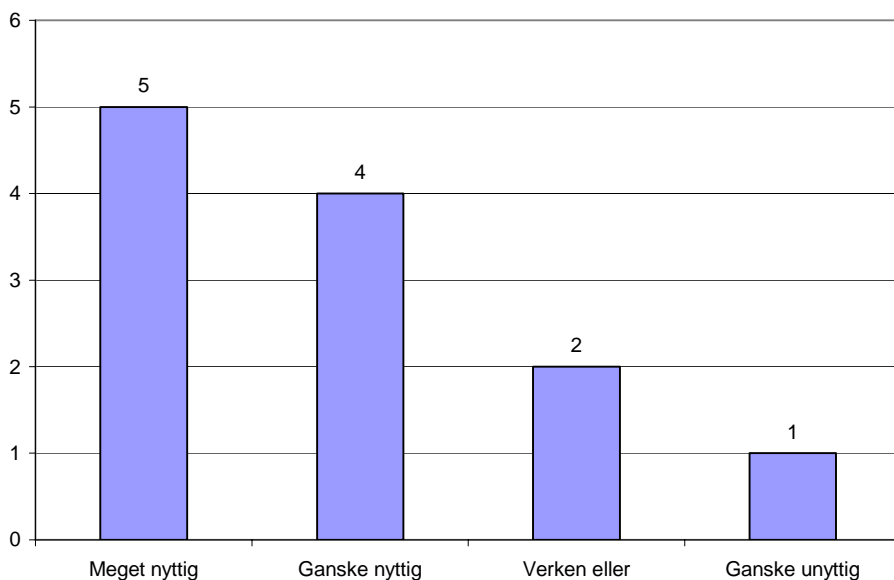
Sosialtjenesten, kommunal helsetjeneste, Aetat, barnehage og skole oppgis som flyktningtjenestens nærmeste samarbeidspartnere. Det er minst samarbeid med fagforeninger og NHO. Vi har også stilt spørsmål om hvordan samarbeidet med de ulike instansene fungerer. Når det gjelder samarbeidet med sosialtjenesten, uttrykker de fleste at dette fungerer godt eller svært godt, noe som blant annet har sammenheng med at flyktningtjenesten ofte er organisert sammen med sosialtjenesten. Videre svarer litt over halvparten at flyktningtjenestens samarbeid med Aetat fungerer godt eller svært godt. Av kommentarene fra de som stiller seg kritisk til samarbeidet med Aetat, er det et synspunkt som stadig går igjen, og det er at Aetat har for strenge språkkrav i forhold til å delta på AMO-kurs eller arbeidstreng. Det pekes på at mange er flinke i muntlig, og det foreslås at en i noen tilfeller kunne brukt mer muntlige tester. Videre kan det være et problem at når midlene til Aetat er brukt opp tidlig på året, kan det innebære at tilbudet til introduksjonsdeltakerne forringes. Noen kommuner har løst dette ved å starte egne kommunale tiltak og noen henvender seg til private leverandører som tilbyr ulike arbeidsrettede tiltak.

Når det gjelder frivillige organisasjoner, viser Røde Kors seg å være en viktig samarbeidspartner, særlig i tilknytning til Flyktningguideordningen. Denne ordningen anses å være et godt og integreringsfremmende tiltak for å få flyktningene til å bli kjent med lokalsamfunnet. I flere av skjemaene fra bydelene i Oslo trekkes frivillighetssentralene fram som viktige aktører i integreringsarbei-

det. Fotball-lag og andre idrettslag trekkes også fram som viktige aktører i integreringsarbeidet, selv om de ofte ikke har noe formelt samarbeid med flyktningarbeidet i kommunen for øvrig. Videre er kirker og ulike menigheter en viktig del av flyktningarbeidet i mange kommuner. Flere synspunkter på hvilken rolle samarbeid med ulike aktører i tilknytning til flyktningarbeidet i kommunene vil bli nærmere omtalt i kapitlet om casekommunene.

4.6 Vurderinger i forhold til deltakelse i Beregningsutvalget

En egen del av spørreundersøkelsen har vært rettet mot kommuner som deltar i Beregningsutvalget. Som omtalt tidligere i kapitlet, mener flertallet av deltakerkommunene som har svart, at Beregningsutvalgets arbeid danner et godt bilde av kommunenes gjennomsnittsutgifter. Når vi har spurt om nytten kommunen har hatt av deltakelsen, svarer godt over halvparten at det har vært nyttig. Samtidig ses det på som ganske tid- og kostnadskrevende, men de aller fleste mener at kostnadene (i form av tid og arbeid) står i forhold til nytten.

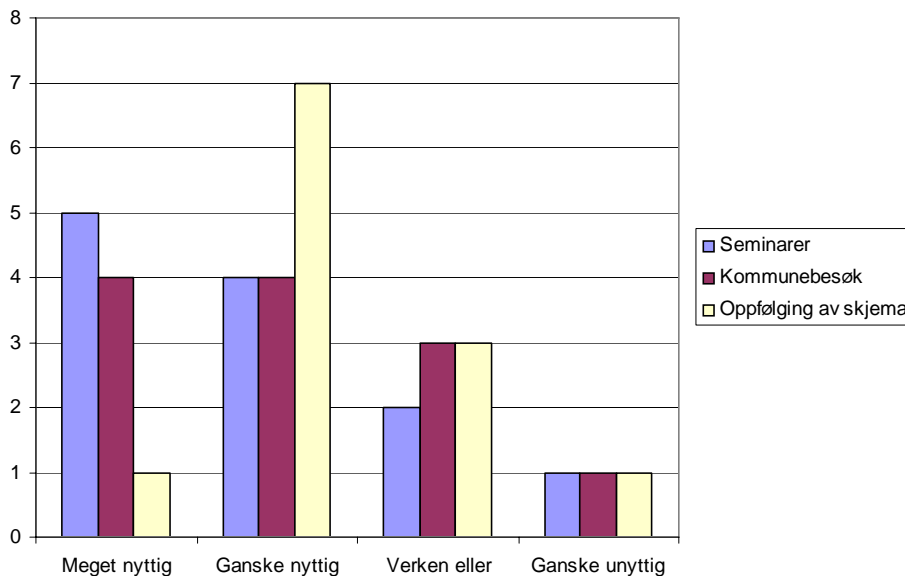


Figur 4-19. Hvor nyttig eller unyttig har det vært å delta i Beregningsutvalgets arbeid?
Antall

Kommunenes kommentarer knyttet til spørsmålet kan oppsummeres i følgende punkter:

- Deltakelse i utvalget har gitt kommunen bedre innsikt i det totale økonomibildet og hvilke tiltak og virkemidler som synes å fungere og ikke.
- Arbeidet i Beregningsutvalget har gitt mer bevissthet med hensyn til utgifter og sammenhenger knyttet til de personer som omfattes av integreringstilskuddet
- Deltakelse har vært viktig for å bli bevisst de utgiftene som brukes til flyktningarbeid, ut over flyktningtjeneste og skole. Det har også gitt bevissthet omkring de utgiftene som går til helse, og som ikke blir kartlagt i Beregningsutvalget.
- Det ses på som positivt at deltakelsen har gitt nytte i form av erfaringsutveksling og mulighet til å sammenlikne seg med andre deltakende kommuner
- Deltakelsen har ført til bedre rutiner i forhold til økonomistyring.
- Det ses på som viktig at både KS og IMDi deltar på møtene.

Figur 4-20 viser kommunenes vurderinger av nytte i tilknytning til ulike aktiviteter i regi av Beregningsutvalget.



Figur 4-20. Vurder nytteverdien av seminarer, kommunebesøk og oppfølging av skjema. Antall

Som både figurene og punktene over viser, er deltakerkommunene som har svart, positive til Beregningsutvalgets arbeid. På spørsmål om forbedringsmu-

ligheter i forhold til beregningsutvalgets arbeid, blir det ikke kommet noen forslag for til endringer. Det blir gjort flere betraktninger i forhold til Beregningsutvalget i neste kapittel.

4.7 Oppsummering

I dette kapitlet har vi tatt for oss kommunenes egne vurderinger av integreringsstilskuddet og hvordan integreringsarbeidet fungerer i kommunene. Kapitlet er basert på spørreundersøkelsen som ble sendt til alle kommuner som har bosattflyktninger de siste tre årene. Et forenklet spørreskjema ble sendt til Oslos bydel-ler.

På grunn av lav svarprosent, har vi testet skjevheten i forhold til ulike bakgrunnsvariabler om kommunene i utvalget. Her fant vi en tendens til høyere svarprosent blant kommuner med høyt innbyggertall. I gjennomgangen har vi derfor vurdert resultatene i forhold til kommunestørrelse. Dette dels fordi utvalget er skjevt i forhold til kommunestørrelse, og fordi kommunestørrelse vil ha betydning for hvordan integreringstilskuddet forvaltes.

Et formål med spørreundersøkelsen har vært å kartlegge kommunenes vurderinger av måloppnåelsen i integreringsarbeidet. I tråd med målsettingene om rask integrering av flyktninger, har vi tatt for oss i hvilken grad de mener de har lyktes i bosettingsarbeidet, i overgang til arbeid og utdanning og i hvilken grad flyktningene i kommunen blir økonomisk selvhjulpne. Dette er blant annet sett i lys av hvordan kommunene mener de lykkes i virkemiddelbruken, dvs. språkopplæring, språkpraksis og arbeidspraksis. Avkrysningene i spørreskjemaene, både i forhold til måloppnåelse og virkemiddelbruk, danner et bilde av at de fleste kommunene mener de lykkes i bosettingsarbeidet. Overgang til arbeid eller utdanning er det litt færre som mener de lykkes med. Færrest mener de lykkes i forhold til målsettingen om økonomisk selvhjulpenhet, men det er likevel over halvparten av kommunene som mener at de lykkes i meget eller ganske stor grad. Kommunenes vurderinger av i hvilken grad virkemiddelbruken fungerer, varierer også. Det vil si at de fleste kommunene mener de lykkes med gjennomføringen av norsk- og samfunnsopplæringen, mens en noe mindre andel opplever at de lykkes med henholdsvis språkpraksis og arbeidstrening. Vi finner ingen sammenheng mellom kommunestørrelse og hvorvidt de mener de lykkes i integreringsarbeidet.

Gjennomgang av kommentarene i de åpne feltene i skjemaene tyder på at kommunene har en rekke utfordringer i forhold til virkemiddelbruk og måloppnåelse. Oppsummert gir kommentarene inntrykk av at målet om økonomisk selvhjulpenhet i mange tilfeller er urealistisk, særlig for flyktninger som er anal-

fabeter eller har liten skolegang. Overgang til arbeid og utdanning kan imidlertid synes å fungere bedre etter innføringen av introduksjonsordningen, selv om mange kommuner mener det er vanskelig å si noe om konkrete resultater. Videre opplyser en del kommuner om at det kan være vanskelig å finansiere opplæring i norsk og samfunnskunnskap og å holde kravet om 50 timer samfunnsopplæring på morsmål. Dette kan spesielt være et problem i mindre kommuner. Mens større kommuner kan dra nytte av stordriftfordeler i organiseringen av integreringsarbeidet, opplyser mange mindre kommuner om at interkommunalt samarbeid er nødvendig for å få utnyttet stordriftsfordelene. På den andre siden gir de minste kommunene også uttrykk for at det kan være vanskelig å koordinere interkommunalt samarbeid.. Det ses blant annet på som problematisk fordi de må inngå samarbeid med kommuner som har ulike strategier i integreringsarbeidet. I tillegg kan lange geografiske avstander og begrenset kollektivtrafikktilbud gjøre det vanskelig å koordinere ulike tjenester og tilbud.

Når det gjelder kommunenes oppfatninger om utformingen av integreringstilskuddet, mener de fleste kommunene at tilskuddet er med på å stimulere kommunene til bosetting. Tilskuddet ses med andre ord på som et viktig virkemiddel for å få kommunene til å bosette flyktninger. Hovedmotivene for bosetting viser seg imidlertid ikke å være økonomisk, men handler i mange tilfeller om ønsket om å gi hjelp til mennesker med behov for beskyttelse og bistand og å ta sin del av det nasjonale ansvaret. Andre motiver er ønske om et flerkulturelt nærmiljø, økt folketall og behov for arbeidskraft.

Halvparten av kommunene oppgir at integreringstilskuddet dekker de faktiske utgiftene til integreringsarbeidet. Nesten halvparten av disse igjen hevder at tilskuddet faktisk er høyere enn kommunens faktiske utgifter. Hvorvidt tilskuddet dekker kommunens utgifter til integreringsarbeid, vil være avhengig av blant annet hvordan midlene fordeles på ulike instanser, hvor store kostnadene til introduksjonsordningen er, grad av fraflytting blant flyktningene og i hvilken grad flyktningene blir selvhjulpne etter tilskuddsperioden. Når vi ser på hvor godt eller dårlig kommunene mener satsene i løpet av femårsperioden er tilpasset de faktiske utgiftene, finner vi at omtrent halvparten mener fordelingen er god. Her finner vi en tendens til at de små kommunene mener at fordelingen av tilskuddet er minst tilpasset deres faktiske utgiftsbehov. Når kommunene foreslår ny fordeling av midlene over tilskuddsperioden, gir det et samlet bilde av at kommunene, uavhengig av innbyggertall, ønsker et større tilskudd de to første årene, og et lavere tilskudd de siste årene. Dette må nødvendigvis ses i sammenheng med kostnadene knyttet til gjennomføringen av introduksjonsprogrammet.

For ”transittkommuner” (dvs. kommuner der en stor majoritet av flyktningene etter en tid flytter til en annen kommune), kan det være et problem at

”investeringene” de gjør de første to årene i forbindelse etablering og gjennomføring av introduksjonsprogrammet, ikke gir ”avkastning” i form av tilskudd de tre siste årene. Transitkommunene kan således mangle incentiver til å gjøre større investeringer i introduksjonsprogrammet i starten av tilskuddsperioden. Sekundærbosettingskommunene hevder på sin side at de har utgifter til flyktningene som flytter inn i flere år etter at tilskuddsperioden er over.

Når det gjelder endringsmuligheter i tilskuddsordningen, har vi sett på behovet for ytterligere differensiering av tilskuddet, i forhold til grupper som kan være ekstra kostnadskrevende for kommunen å bosette. Synspunktene på de differensieringene som allerede eksisterer, i forhold til bosetting av flyktninger over 60 år og flyktninger med funksjonshemninger eller atferdsvansker, er at engangstilskuddet er nødvendig, men ikke tilstrekkelig. Med andre ord dekker ikke ekstratilskuddene kommunen har ved bosetting av disse gruppene, og det stimulerer i liten grad til bosetting. Litt under halvparten av kommunene ønsker en ytterligere differensiering av tilskuddet, og da særlig i forhold til utdanning/analfabetisme og medisinske forhold. Flere kommuner stiller seg imidlertid kritisk til en ytterligere differensiering av flere grunner. Oppsummert er de kritiske synspunktene fra kommunene at en ytterligere differensiering vil

- føre til et omfattende byråkrati
- virke stigmatiserende og føre til seleksjon av noen grupper
- være vanskelig å håndtere rettferdig fordi det ofte er store forskjeller innad i ulike grupper

Som alternativ til å differensiere foreslås det å øke det totale tilskuddet.

I tråd med poenget om at langsiktig planlegging ses på som viktig for å opprettholde og utvikle flyktningsfaglig kompetanse i kommunene, er det godt over halvparten av kommunene som fatter flerårige vedtak om bosetting. Det er flest store kommuner som gjør flerårige vedtak om bosetting, mens flest små kommuner har vedtak om et maksimalt antall flyktninger som til enhver tid skal være bosatt. Når det gjelder spørsmålet om kommunene prioriterer spesielle grupper, finner vi at jo mindre kommunen er, desto større er tilbøyeligheten til å gjøre slike prioriteringer. Blant de minste kommunene fremgår det at prioriteringen av visse nasjonaliteter kan ha en rent praktisk begrunnelse, slik som å bosette nasjonaliteter som kommunen allerede har språkressurser i forhold til. Dette kan forklare at små kommuner er mer tilbøyelige til å ta slike hensyn enn større kommuner. Hvordan tilskuddet håndteres i budsjettarbeidet i kommunene, viser seg også å variere mellom kommunene. Litt over en tredjedel ”øremerker” tilskuddet krone for krone til integreringsarbeid, mens omtrent en fjerdedel ”øremerker” deler av tilskuddet til integreringsarbeid. Det er de største kommunene som i minst grad øremerker statstilskuddet til integreringsarbeidet.

Kommunene organiserer integreringsarbeidet ulikt, både i forhold til intern organisering, samarbeid mellom enheter i kommunen og samarbeid med eksterne tjenestetilbydere. Flest kommuner har organisert flyktningtjenesten under helse/sosialetat. Det er også en del kommuner (25 %) som organiserer flyktningtjenesten i en egen virksomhet under rådmann. Godt over halvparten av kommunene som har svart på skjemaene, organiserer oppgavene med bosetting og språk/samfunnsopplæring i ulike enheter. Det ses videre på som viktig å knytte teoretisk språkundervisning til erfaringer fra den enkeltes språkpraksisplass, og de aller fleste kommunene oppgir at de lar språkopplæring og språkpraksis foregå parallelt.

Helhetlig tenkning i integreringsarbeidet og godt samarbeid mellom ulike instanser ses på som nødvendig for å gi flyktningene et tilstrekkelig tilbud. De nærmeste samarbeidspartnerne til flyktningtjenesten er sosialtjenesten, kommunal helsetjeneste, Aetat samt barnehager og skoler. I de fleste kommunene ser samarbeidet med sosialtjenesten ut til å fungere godt. Når det gjelder samarbeidet med Aetat er flyktningtjenestens erfaringer mer blandet. Bl.a. vises det til at Aetat har for strenge språkkrav i forhold til å kunne delta på tiltak og kurs. Det kan også tenkes at geografisk avstand, dvs. at Aetat er lokalisert i nabokommunen, kan svekke samarbeidet. Av andre samarbeidspartnere ses frivillige lag og organisasjoner på som viktige for integreringen. Røde Kors' flyktningguideordning, idrettslag og ulike menigheter og kirker nevnes av mange kommuner som eksempler på sentrale aktører.

Til slutt i kapitlet har vi tatt for oss de kommunene som deltar i Beregningsutvalget og deres vurdering av deltakelsen. De fleste som svarer her, mener at Beregningsutvalget danner et godt bilde av kommunenes gjennomsnittsutgifter. Selv om deltakelsen ses på som tid- og kostnadskrevende, mener de fleste at kostnadene står i forhold til nytten. Ingen av Beregningsutvalgskommunene som har deltatt har kommet med forslag til forbedringer i tilknytning til arbeidet som utvalget gjør.

5 RESULTATER FRA CASEUNDERSØKELSER

5.1 Innledning

Det viktigste formålet med integreringstilskuddet er at dette skal bidra til å nå målsetningene om rask og god bosetning og et godt bosettings- og integreringsarbeid med sikte på at de bosatte skal komme i jobb og greie seg selv. Gjennom casestudiene har hensikten vært å gå mer i dybden av integreringsarbeidet i noen kommuner, og forsøke å avdekke årsaker og sammenhenger som vanskelig lar seg avdekke gjennom andre analyser. Det har vært en målsetning å se nærmere på hvordan mottaks- og integreringsarbeidet fungerer i kommunene, og avdekke faktorer som eventuelt bidrar til å hemme eller fremme et godt integreringsarbeid.

Konkret har vi i casestudiene hatt fokus på planer og strategier for integreringsarbeidet og hvordan integreringsarbeidet er organisert og tilrettelagt. Vi har vært spesielt opptatt hva slags tiltak og virkemidler som kommunene benytter i ulike faser av integreringsarbeidet og sammenhengen mellom disse. Videre har vi forsøkt å kartlegge hvorvidt utforming og størrelse på integreringstilskuddet er hensiktsmessig for at kommunene skal nå målsetningene for integreringsarbeidet på en best mulig måte, og i hvilken grad og på hvilken måte det eventuelt vil være behov for endringer. I de casekommunene som har deltatt i beregningsutvalgets arbeid, har vi også fokusert på hvorvidt utvalget gir et godt bilde på kommunenes utgifter knyttet til integrering, om det er spesielle fordeler og ulemper ved å delta i beregningsutvalget og om det er sider ved utvalgets arbeid som kan forbedres.

I forhold til valg av casekommuner, har vi lagt vekt på å få med kommuner som er forskjellige med hensyn til størrelse. Videre har vi forsøkt å fange opp problemstillinger knyttet til sekundærflyttinger ved å ta med både fraflyttingskommuner (transittkommuner) og tilflyttingskommuner i utvalget. Vi har også valgt ut to kommuner med erfaring fra deltakelse i beregningsutvalget. Kommunene som er valgt ut som casekommuner på bakgrunn av disse kriteriene, er Drammen, Skien, Gjesdal, Valle og Ål.

I hver av disse kommunene er det stort sett gjennomført intervjuer med følgende aktører: Ordfører, rådmann og representanter fra flyktningtjenesten, voksenopplæringen, Aetat og sosialtjenesten. Vi gjennomførte også intervjuer med 2-4 flyktninger i de ulike kommunene for å høre nærmere om deres synspunkter på bosettings- og integreringsarbeidet, og om det er sider ved dette som kunne vært gjort på en annen måte for at de bedre skal kunne finne seg til rette, lære språket og komme i arbeid eller utdanning.

I de påfølgende avsnittene vil vi foreta presentasjon og en kortfattet vurdering av hvert enkelt case. Hver casebeskrivelse er forsøkt bygd opp etter noenlunde samme mal. Innledningsvis gis en kortfattet presentasjon av kommunene og omfang og fordeling av flyktninger. Videre ser vi på planer og strategier for integreringsarbeidet, organisering, mottak av flyktninger, tilrettelegging og gjennomføring av introduksjonsprogrammet, utforming og bruk av introduksjonstilskuddet og muligheter og behov for endringer. Et eget avsnitt om beregningsutvalgets arbeid inngår i de case hvor kommunene har erfaring med deltakelse i utvalget. Hver casebeskrivelse avsluttes med en kortfattet oppsummerende vurdering. I det siste avsnittet forsøker vi å sammenstille og drøfte de mest sentrale erfaringene på tvers av de ulike casene.

5.2 *Drammen kommune*

5.2.1 *Om kommunen*

Drammen ligger i Buskerud og er den tiende største kommunen i landet med 57 759 innbyggere pr. 01.01.2006. Byen er et knutepunkt for jernbane, vei og båttrafikk som har Drammen havn som endestasjon. Innenfor en radius på 10 mil nås store deler av Østlandet.

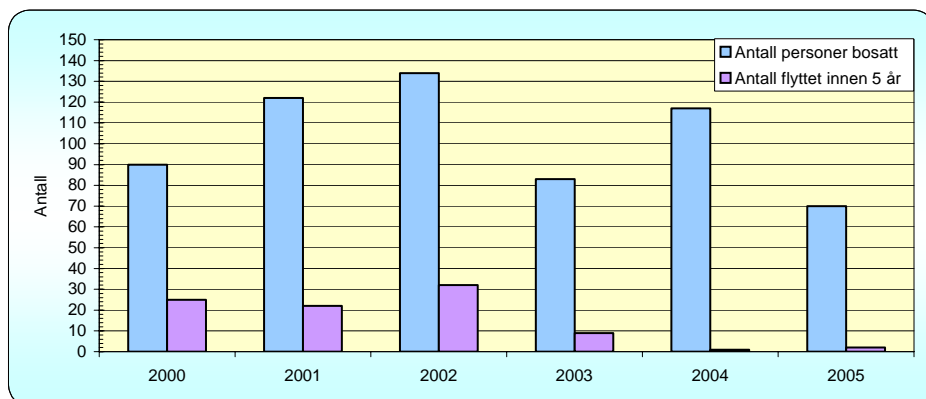
Drammen er en by som har vokst fram med utgangspunkt i tømmer, sagbruk, papirindustri og sjøfart. I tillegg til de gamle hovednæringene vokste det etter hvert en rekke nye virksomheter. De viktigste arbeidsplassene i kommunen er i dag innen offentlig forvaltning og annen tjenesteyting (39 %), varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet (20 %), forretningsmessig tjenesteyting og eiendomsdrift (13 %), industri (9 %), transport og kommunikasjon (8 %) og bygge- og anleggsvirksomhet (6 %). Næringsstrukturen i dag domineres altså av en stadig større andel sysselsatte i tjenesteytende tertiærnæringer, dvs. en typisk bymessig næringsstruktur.

Kommunen har hatt en jevn befolkningsvekst de senere årene. Folketallet har økt fra 53680 i 1998 til 57 759 i 2006, dvs. økning på ca. 7,6 % i denne perioden. Hele 97 % av befolkningen er bosatt i tettbygde strøk. Befolkningsstrukturen er i stor grad i samsvar med den vi finner i landet som helhet.

5.2.2 Omfang og fordeling av flyktninger

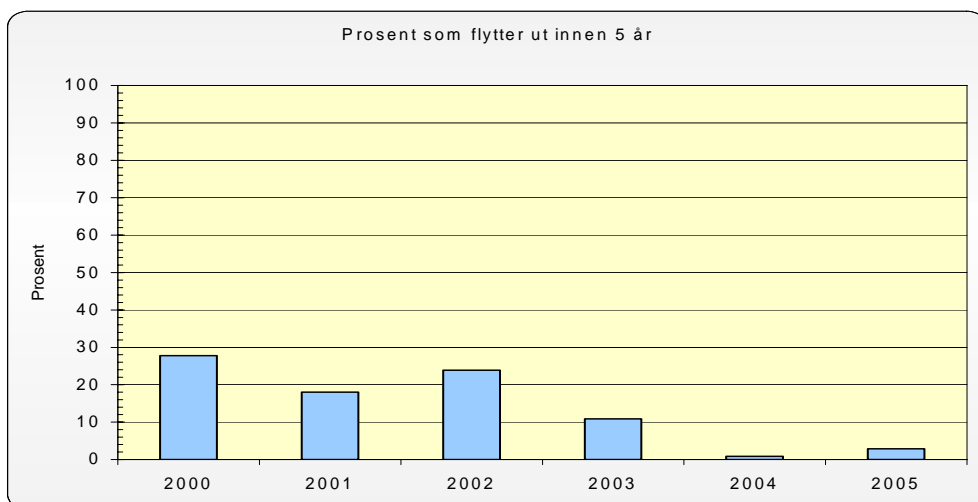
Drammen er en kommune som er attraktiv både for flyktninger og innvandrere. Innvandrerbefolkningen¹⁷ utgjør også en stor andel av det samlede innbyggertallet i kommunen. Samlet sett utgjør andelen av befolkningen med innvandrerbakgrunn 17,5 % pr. 01.01.2006. Av disse har ca. 2,5 % vestlig bakgrunn, mens ca. 15 % har ikke-vestlig bakgrunn.

Figur 5-1 viser antall bosatte flyktninger pr år, samt antall bosatte flyktninger det enkelte år som flytter innen 5 år. Gjennomsnittlig antall bosatte flyktninger de 6 siste årene ligger på litt over 100 personer. I tillegg til disse kommer familiegjennforeninger og sekundærflyttinger. I 2005 tok kommunen i mot 70 flyktninger, men kommunen ønsker nå legge seg på et nivå på 75 flyktninger pr. år de nærmeste årene. Figur 5-2 viser at det er en svært liten andel av flyktningene som bosetter seg i Drammen som velger å flytte. Dette tyder på at det drives et godt integreringsarbeid og at flyktningene trives i kommunen. Fra kommunens side blir det også meldt om at det er mange sekundærflyttere som ønsker å flytte til kommunen.



Figur 5-1. Antall bosatte flyktninger pr år i Drammen samt antall bosatte innen det enkelte år som har flyttet innen 5 år. Omfatter ikke familiegjennforening og sekundærflyttinger. Basert på data fra IMDi.

¹⁷ Omfatter personer som har to utenlandsfødte foreldre, eller mer presist: Personer som verken har besteforeldre eller foreldre som er født i Norge (jf. SSBs definisjon).



Figur 5-2. Andel av flyktningene bosatt i det enkelte år som har flyttet innen 5 år. Basert på data fra IMDi.

5.2.3 Planer og strategier for integreringsarbeidet

I 1999 bestilte politikerne i Drammen en gjennomgang av flyktningarbeidet – ”fra vugge til grav”. I mai 2000 behandlet bystyret i Drammen en melding ”*Det flerkulturelle Drammen – kunsten å være drammenser*”. Meldingen pekte på en strategi og handlingsplan for perioden 2001 – 2004 for kommunens flyktning- og innvandringsarbeid. Det ble skissert tiltak innenfor 10 strategiske områder:

- Ny boligpolitikk for øke andelen norskspråklige på Fjell
- Utvikling av Fjellområdet
- Reduksjon av arbeidsløshet blant innvandrere
- Voldsforebyggende tiltak
- Nytt kvalifiseringsprogram for nye voksne flyktninger og innvandrere
- Språkstimulering av barn i førskolealder med innvandrerbakgrunn
- Økt frihet for valg av barne- og ungdomsskole
- Kvinnerettede tiltak
- Utvidelse av kommunens informasjonsstrategi
- Interne tiltak i kommunen

I forbindelse med en oppsummering av oppnådde resultater som ble foretatt i 2006, blir det konkludert med at Drammen kommune har etablert et gjennomgående og systematisk fokus i forhold til at en voksende andel av befolkningen har innvandrer- eller flyktningbakgrunn. Det er etablert et bredt og variert tilbud

og tiltaksprogram som omfatter barn, unge og voksne, og det blir vist til flere gode resultater.

Fram til og med 2003 ble det fattet årlige vedtak i bystyret med hensyn til hvor mange flyktninger Drammen kommune skulle bosette. For perioden 2004-2007 ble det gjort et flerårig, fleksibelt vedtak om å bosette til sammen 300 flyktninger, dvs. 75 personer i gjennomsnitt pr år. Dette tallet inkluderte også 6 enslige mindreårige flyktninger pr. år. Det gis uttrykk for at langsiktige vedtak er en praktisk ordning for kommunen fordi det blir lettere å planlegge i forhold til bruk av personellressurser og tilrettelegging av relevante tiltak. Det blir også sagt at UDI og IMDi har uttrykt tilfredshet med en slik ordning. Videre blir det også fra flere av respondentene pekt på at det kan være belastende at man hvert år har en diskusjon om kommunens holdninger til mottak av flyktninger. Med langsiktige vedtak får man også mer langsiktighet og stabilitet i mottaks- og integreringsarbeidet. En innvending mot langsiktige vedtak kan være at dette er mindre fleksibelt. I forhold til dette blir det gitt uttrykk for at det vil være bedre å komme med tilleggsanmodning. Drammen har blitt anmodet om å ta imot 20 flyktninger ut over vedtatt kvote i 2007. Dette vil bli vurdert innarbeidet i rådmannens forslag til økonomiplan for perioden 2007-2010.

Kommunen har ingen prioriteringer i forhold til å ta imot spesielle typer flyktninger, men de ønsker at det skal være variert. Det blir gitt uttrykk for at Drammen tar imot en større andel ressurskrevende flyktninger enn andre kommuner, f.eks. flyktninger med omfattende helsetiltak, analfabeter og eldre personer.

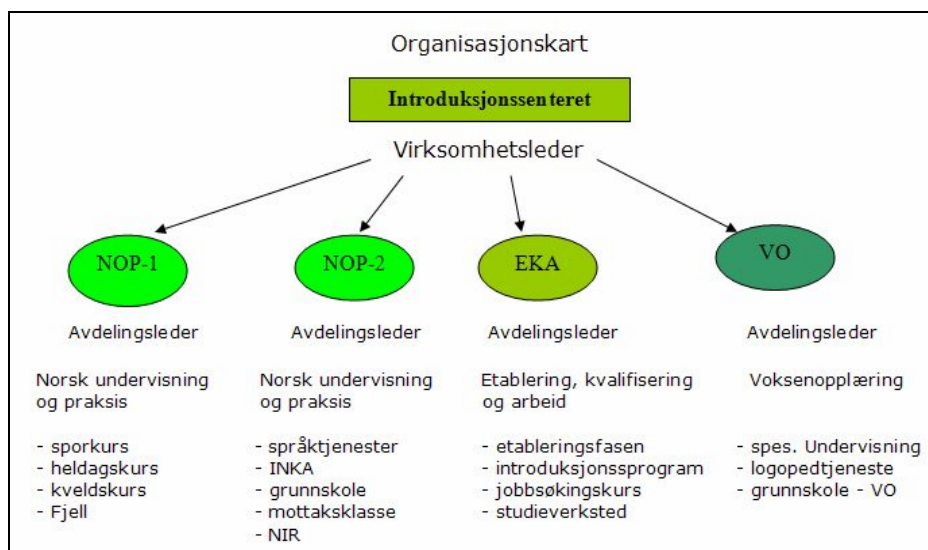
5.2.4 Organisering

Fra 01.02.01 innførte Drammen kommune en tonivåmodell som medførte at det kun er virksomhetsledernivået og rådmannsnivået som er opprettholdt. Inndelingen i sektorer bortfalt fra samme dato. Målet med å innføre en flatere struktur var å få en organisasjon som opererer tverrfaglig, noe som gjør det mulig å arbeide mer effektivt til fordel for Drammen kommunes beboere og brukere.

Tidligere var organiseringen av integreringsarbeid og norskopplæring fordelt på tre ulike kommunale sektorer underlagt hvert sin kommunaldirektør. Sektorene med ansvar for integreringsarbeidet var kultur, helse og sosial og undervisning. Samtidig med omorganisering av Drammen kommune i 2001, ble det også opprettet et introduksjonssenter for å samle de kommunale ressursene som arbeider med integrering og kvalifisering av nyankomne flyktninger og innvandrere. Figur 5-3 viser dagens organisering av Introduksjonssenteret. Vok-

senopplæringen og logopedtjenesten ble en del av introduksjonscenteret 1. mars 2006.

I 2005 var rett og plikt til norskopplæring også integrert i Introduksjonsloven. Det blir hevdet at man nå har en organisering som er veldig i tråd med målsetningene knyttet til lover og retningslinjer for integreringsarbeidet. Med dagens organisering er alt samlet på ett sted, noe som muliggjør et mer koordinert og målrettet arbeid overfor flyktninger og innvandrere. Det blir lettere å planlegge, samordne og se ulike tiltak i sammenheng samtidig som man også har større muligheter for en mer fleksibel og effektiv utnyttelse av personellressursene. At alt er samlet på ett sted blir også sett som viktig for å kunne samarbeide tett i forhold til oppfølgingen av den enkelte bruker. Det er også en stor fordel for flyktningene at de kan finne nødvendig hjelp i forhold til kvalifisering og bosetting på ett sted.



Figur 5-3. Organisasjonskart for Introduksjonscenteret i Drammen kommune. Hentet fra introduksjonscenterets nettsider.

Introduksjonscenteret har en egen samarbeidsavtale med Aetat. Kommunen var tidlig ute med å etablere en slik avtale, og arbeidet med å avklare rollen mellom Aetat og kommunen har senere dannet mal for etablering av tilsvarende avtaler i andre kommuner.¹⁸ I henhold til gjeldende avtale har kommunen/introduksjonscenteret bl.a. ansvar for:

¹⁸ I UDIs Temahefte 7 "Roller og ansvar i et introduksjonsprogram", er avtalen mellom Aetat og Drammen kommune lagt ved som eksempel på hvordan slike avtaler kan utarbeides.

- Å tilrettelegge introduksjonsprogram i tråd med lovens intensjoner og bestemmelser for nyankomne innvandrere med behov for grunnleggende kvalifisering. Dette omfatter kartlegging av kompetanse, utarbeiding av individuelle planer, programoppfølging, utstedelse av deltakerbevis og administrering og utbetaling av introduksjonsstønad.
- Å samordne ulike virkemidler i programmet som også andre sektormyndigheter kan ha ansvar for, f.eks. videregående opplæring og yrkesprøving (fylkeskommunen) eller arbeidsmarkedstiltak (staten ved Aetat).
- Å sørge for opplæring i norsk med samfunnskunnskap
- Å sørge for at hver deltaker i introduksjonsprogrammet har en kontaktperson/primærkontakt på Introduksjonssenteret.

I forbindelse med utforming og gjennomføring av introduksjonsprogram har Aetat ansvar for:

- Å gi generell informasjon om arbeidsmarkedet og Aetats virkemidler, herunder arbeidsmarkedstiltak. De skal også formidle erfaring fra arbeid med handlingsplaner og veiledningsmetodikk. Ved behov skal Aetat også delta i kartlegging av den enkeltes kompetanse og utarbeidelse av individuell plan.
- Å delta i samarbeidet/temamøter rundt den enkelte deltaker som har kommet så langt i programmet at personen vurderes som formidlingsklar i forhold til arbeid eller veiledning/kvalifisering rettet mot arbeid. Hva det innebærer å være formidlingsklar vurderes i hvert enkelt tilfelle. I en del tilfeller kan gjennomført modul i grunnopplæringen eller tilsvarende være et aktuelt nivå før det vurderes å kombinere norskopplæringen med ulike arbeidsmarkedstiltak.
- Å gi informasjon og veiledning til den enkelte deltaker i programmet om arbeids-, yrkes- og utdanningsmuligheter.
- Å formidle deltakere til arbeid.
- Å vurdere egnede arbeidsmarkedstiltak hvis ikke direkte formidling til arbeid er mulig. Vurderingen skal bygge på den enkeltes behov for kvalifisering.
- Å vurdere behovet for ytterligere bistand fra Aetat i slutfasen av introduksjonsprogrammet.

Når det gjelder samarbeidsformer og rutiner for informasjonsutveksling mellom Aetat og introduksjonssenteret, inneholder avtalen følgende punkter:

- Kommunen gir informasjon om årlig bosetting av flyktninger og informasjon før/ved aktuell bosetting ankomst av flyktninger i kommunen.
- Aetat/Introduksjonssenteret innkaller to ganger i året til informasjonsmøter for ansatte ved Introduksjonssenteret før innsøking til AMO-kurs og andre arbeidsmarkedstiltak.
- En primærkontakt med spesielt ansvar for arbeid og Aetats tiltak sender oversikt over deltakerne som er formidlingsklare til fast samarbeidspartner ved Aetat. Denne sørger for intervjuer og registrering av den enkelte. Brev sendes den enkelte deltaker med kopi til Introduksjonssenteret.
- Det er ønskelig at Aetat innkaller til informasjonsmøter for deltakere som er i slutfasen av introduksjonsprogram, og som er formidlingsklare.

Samarbeidet med Aetat karakteriseres som bra, men det er kanskje muligheter for enda tettere samarbeid. Hvordan samarbeidet blir utviklet framover vil også være avhenging av hvordan kommunene velger å organisere seg i forhold til NAV.

Det er også bra samarbeid med sosialkontoret, men det er en målsetning at deltakerne ikke skal innta sosialkontoret mens de deltar på introduksjonsprogrammet. Deltakerne får bistand i forhold til sosialsenteret dersom de havner i situasjoner hvor de får spesielt store utgifter. For øvrig er det tett samarbeid på andre områder, f.eks. i forhold til prosjektet "Veiviseren" som er et av IMDis pilotprosjekter innenfor "Ny sjanse" som startet opp høsten 2005. Hovedmålet for deltagerne på Veiviseren er å bli økonomisk selvstendige gjennom arbeid. Veiviseren er også en avklaring, og ved endt tid i prosjektet er målet enten jobb, videre utdanning eller Aetats ordinære tiltakspakke. Det er sosialsenteret som formidler kandidater til dette prosjektet, og omfatter sosialklienter som har vært mottakere minimum et halvt år, dvs. at de skal være langtidsmottakere. Dette omfatter også flyktninger og innvandrere, og programmet er skreddersydd den enkelte deltaker.

I forhold til andre kommuner i Drammensregionen er det etablert en samarbeidsavtale som regulerer organisering, kjøp og salg av tjenester og kompetanseheving. Her tilbyr Drammen diverse dagskurs og kveldskurs til nabokommunene. Kommune tilbyr også grunnskoleopplæring. Samarbeidet i forhold til nabokommunene har vært spesielt viktig i forhold til opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakerne forstår. Her gir Drammen tilbud om undervisning på 17-18 forskjellige språk.

5.2.5 Mottak av flyktninger

De som bosettes blir møtt av en programrådgiver som også blir fast kontaktperson. Før flyktningene kommer til kommunen har avdelingsleder samarbeidet med IMDi om hvem som skal bosettes. Boligtjenesten har vært involvert i å finne bolig, og en egen boligkoordinator har bestilt innbo og møbler. Flyktningene som ankommer kommunen får med andre ord tildelt en leilighet som er ferdig møblert. Etableringsfasen starter på den datoen deltakeren bosetter seg i kommunen. Denne fasen varer inntil 3 måneder. I denne perioden får deltakeren støtte til sitt livsopphold etter Lov om sosiale tjenester, men dette utbetales via Introduksjonssenteret.

Den første tiden i kommunen omfatter tett oppfølging av programrådgiver, og i løpet av en periode på tre måneder skal Drammen kommune i samarbeid med deltakeren tilrettelegge et heldags introduksjonsprogram og det skal utarbeides en individuell plan. Etter at kartlegging er foretatt, og individuell plan er laget, kan deltakeren søke om tildeling av ordinært introduksjonsprogram og introduksjonsstønad.

5.2.6 Introduksjonsprogrammet

Sentrale elementer i integreringsarbeidet

Lov om introduksjonsordning ble innført 01.09.2001, men Drammen var før dette forsøkskommune under UDI, og har kunnet tilby flyktninger og andre med innvandrerbakgrunn et introduksjonsprogram siden 2001. Dette var også et helårs kvalifiseringsprogram og deltakerne fikk lønn for å være med, dvs. en foreløpig introduksjonsstønad. Sammenlignet med mange andre kommuner har derfor et relativt stort antall flyktninger gjennomført kommunens introduksjonsprogram. Å ha vært med å prøve ut en ny ordning blir sett på som spennende og svært nyttig faglig sett.

Introduksjonssenteret har ulike virkemidler og tiltak til rådighet i integreringsarbeidet:

- Inntak og kartlegging (INKA)
- Norskurs (sporkurs, arbeidsnorsk, bergenstestkurs, kurs med spesielt fokus på helse-, omsorgs- og ungdomsarbeid og kurs med spesielt fokus kropp og helse).
- Grunnskoleopplæring for ungdommer og voksne
- Logopedtjeneste
- Helsekoordinator
- Andre kurs (jobbsøkerkurs, studieverksted for dem som har eller ønsker å ta høyere utdanning, Veiviseren (Ny sjanse), kantinekurs, trafikkurs.

- Introkort og Intro-IL
- Masala (søm/håndarbeid)
- Tolketjeneste
- Barnehage

Kartlegging

Inntak og kartlegging (INKA) er det første kurset for alle nye deltakere på introduksjonsprogram. Hovedformålet med INKA er raskest mulig å sikre et kvalifiseringstilbud til nyankomne flyktninger og innvandrere hvor det utarbeides en individuell plan for hver enkelt deltaker etter grundig testing og kartlegging. Deltakerne er i INKA i cirka fire uker før plassering på ordinært kurs. INKA er et samarbeidsprosjekt mellom programrådgivere i introduksjonsprogrammet og lærere. I løpet av denne perioden gis det informasjon om introduksjonsprogrammet, skolesystemet, jobb og utdanningsmuligheter, lover og regler, økonomi, helse og bolig. INKA er også en utprøving og testing av de nyankomne flyktningene. Å få en god oversikt over bakgrunn, forutsetninger og muligheter blir sett på som svært viktig for å unngå ”feilslosing”. Det blir pekt på at man tidligere kun hadde et enkelt intervju, noe som gjerne medførte at en del ikke fikk tilbud som var tilpasset den enkeltes forutsetninger og behov. I dag er denne kartlegging sett på som spesielt viktig, og styrer mye av det videre arbeidet. Helsekoordinatoren er også en viktig samarbeidspartner i denne fasen. Etter at kartlegging er foretatt og individuell plan er laget kan deltakeren søke om tildeeling av ordinært introduksjonsprogram og introduksjonsstønad.

Kvalifisering

I den første fasen av introduksjonsprogrammet står norskopplæring sentralt. Her gis det undervisning som foregår i tre spor. Deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn går på spor 1, deltakere som har en del skolebakgrunn går på spor 2, mens deltakere med god allmennutdanning går på spor 3.

Kommunen har god erfaring med å komme raskt i gang med jobbrelaterte aktiviteter, og det legges vekt på at elevene skal begynne med språkpraksis på et tidlig tidspunkt. Alle har et opplegg med kombinasjon av språk og praksis. Etter et halvt år starter man med undervisning i arbeidsnorsk (ANO). Det har vært undervist i ANO siden 1999, og det gis tilbud i ANO på både spor 1, 2 og 3. I forbindelse med ANO gis det undervisning i norsk, samfunnskunnskap, arbeidslivskunnskap og data tre dager i uka, mens to dager i uka er avsatt til språkpraksis. Det blir hevdet at kombinasjonen av skole og praksis har vist seg å være en svært god måte å lære bedre og mer nyttig norsk på. I tillegg til å lære fortere og

mer norsk, rapporteres det om at kursene gir gode resultater når det gjelder å komme ut i arbeid. I 2005 var 46 prosent av deltakerne i en eller annen form for arbeid etter endt kurs. Språkpraksis gir deltakeren mulighet til å praktisere språket, lære nye ord og begreper, lære om norsk arbeidsliv og norsk arbeidskultur. I tillegg får deltakeren et verdifullt nettverk på praksisplassen, noe som er nyttig mht integrering, muligheter for å finne jobb.

Det poengteres at det gjennom praksisplassene er rom for å prøve og feile innen trygge rammer, og at det foregår mye verdifull læring om det norske samfunnet. På praksisplassene er det en fadder som har spesielt ansvar for å følge opp deltakeren. Denne personen er også med på samtaler med læreren som reiser ut på praksisplassen. I disse samtalene blir både positive og negative erfaringer tatt opp og drøftet. Formålet med dette er å gjøre deltakeren mest mulig klar for det norske arbeidslivet. Ute på praksisplassene har lærerne med seg en arbeidsrettet lærebok som er spesielt rettet mot den aktuelle arbeidssituasjonen. Denne læreboka bruker deltakeren sammen med læreren, sammen med veilederen og alene. Læreboka tar opp emner som HMS på praksisplassen, pauser og pauseprat, informasjonsstedene på praksisplassen med mer. Gjennom oppfølgingsarbeidet ute på arbeidsplassene får også lærerne muligheter til å fange opp problemstillinger og utfordringer som kan tas inn i undervisningen. Lærerne har god kompetanse i forhold til å jobbe på denne måte, og enkelte lærere har også skrevet lærebok om denne arbeidsmetodikken.

Det legges vekt på veldig tett oppfølging i forhold til språkpraksisplasser. Det drives også forberedelser på individnivå i forhold til stedet vedkommende deltaker skal ha praksis. Dette går bl.a. på hva man skal snakke om, og hvordan skal man oppføre seg. Senteret har kontakt med mange arbeidsgivere, og språkpraksisplassene er omtrent likt fordelt på offentlige og private virksomheter. Det blir sett på som en fordel at det er tilgang på mange forskjellige arbeidsplasser. Samtidig blir det understreket at det er viktig å ikke love deltakerne jobb, og at de er helt klar over at det kun er en praksisplass, men at de vil få en uttalelse og referanse som kan hjelpe dem videre. Selv om praksisplass ikke er noen garanti for jobb, er det likevel mange som får jobb - spesielt innen pleie og omsorg. Introduksjonssenteret har ca. 100 språkpraksisplasser til enhver tid.

I tillegg til kvalifisering og arbeid blir tiltak knyttet til fritid sett på som viktig for å få til en god integrering, og det er i den forbindelse inngått et tett samarbeid med idrett og kultur, og det er innført et "Introkort" som skal bidra til at nyankomne innvandrere aktiviseres i fritiden. Det er også en målsetning at dette skal bidra til å finne og utvikle nyankomne innvandreres talenter innen kultur og idrett, og informere nyankomne innvandrere om kommunens kultur- og idrettstilbud. Tilbudet gjelder nyankomne innvandrere som deltar i norskopplæring på Introduksjonssenteret i Drammen. "Introkortet" gir rabatterte bil-

letter og gratisbilletter på en rekke kultur- og idrettsarrangementer samt rabatt på kollektivtransport. Deltakerne blir invitert til å være og få opplæring i ulike aktiviteter, f.eks. håndball og ski. De involveres også i ulike arrangementer, f.eks. gjennom dugnadsinnsats. Det blir videre lagt vekt på å invitere med barn, noe som også bidrar til å styrke foreldrenes nettverk gjennom økt deltakelse. Det har vært et prosjekt gjennom IMDi for å utvikle dette tilbudet, og det har vært en egen prosjektleder som har arbeidet med å utvikle konseptet. Det blir hevdet at "Introkortet" har vært svært nyttig for integreringsarbeidet. Det er mange som benytter seg av tilbudene, og deltakerne får et bredt spekter av muligheter og kontakter. Introsenteret har også et eget idrettslag med et fotballag som spiller i bedriftsserien.

Overgang til arbeid og utdanning

Det siste året av introduksjonsprogrammet går deltakerne etter hvert inn i et avsluttende løp. Fokuset blir da rettet mer mot arbeid og utdanning, og det blir mer intensiv jobbsøker trening. I denne perioden starter også samarbeidet med Aetat. Det er ikke samarbeid på et tidligere tidspunkt for å unngå å skape falske forhåpninger til deltakerne.

Når det gjelder samarbeidet med Aetat, blir det gitt uttrykk for at det ikke samarbeids spesielt tett, men at samarbeidet er fruktbart. Det har også vært samarbeid om kurstilbud, hvor Introduksjonssenteret har vært leverandør av tjenester knyttet til kvalifisering og formidlingstjenester for langtidsledige. Dette omfatter bl.a. flyktninger og arbeidsinnvandrere som opprinnelig hadde kommet til andre kommuner i landet. Kurstilbudet som ble gitt til disse ble bl.a. basert på modeller som ble benyttet i forbindelse med introduksjonsprogrammet, og omfatter mange av de samme elementene som i dag inngår i tiltaket "Ny sjanse". Introduksjonssenteret tilbyr et bredt spekter av kurs og aktiviteter. En del av disse er konsentrert til skoleferiene. I disse ukene kan flyktningene melde seg på ulike kurs, f.eks. med fokus på jobbsøking, dataopplæring, interestetester, nærmiljø, renhold, bolig, helse o.l. I forbindelse med gjennomføring av flere av kursene blir det utstedt kursbevis, f.eks. bevis for gjennomført renholdskurs. Det meldes om gode tilbakemeldinger på kursukene fra deltakerne.

Når målsetninger i forhold til utdanning og arbeid vurderes, blir det også foretatt vurderinger i forhold til behov for inkluderer ekstern kvalifisering. Der som det er behov for å ta enkelte fag ved høyskole eller universitet for å få godkjent en utdanning, blir dette vurdert dekket.

For en del innvandrere kan det å etablere egen virksomhet være en god løsning i forhold til å skaffe seg egne inntekter og bli økonomisk selvhjulpne. I samarbeid med Rådet for Drammensregionen og med støtte fra Kommunal- og

regionaldepartementet ble ”Norsk senter for flerkulturell verdiskaping” etablert i Drammen i januar 2006. Dette er et pilotprosjekt som foreløpig har en varighet på 14 måneder. Målsetningen er nettopp å gi folk med flerkulturell bakgrunn hjelp til å starte egen bedrift eller videreutvikle egen virksomhet. Etter 7 måneders drift var det over 90 brukere ved senteret, og disse representerte over 30 land. Etter det vi forstår er mange av brukerne ved sentret godt kvalifiserte og ressurssterke uten å ha lykket yrkesmessig i Norge. Brukerne er bosatt i Buskerud, Telemark, Vestfold, Oslo, Østfold og Akershus. Flest brukere har kommet fra Buskerud og Oslo-regionen. En utfordring for innvandrere er å skaffe til veie finansiering som grunnlag for å starte opp en virksomhet. I den forbindelse er det planer om å sette av et fond slik at de som ønsker å etablere en bedrift lettere skal få lån. Det blir videre pekt på at det er en vanskelig og tung prosess å etablere egen bedrift, og at det er et potensial for forenklinger av regelverket.

Resultater og utfordringer

Som nevnt er den viktigste hensikten med Introduksjonsprogrammet å legge til rette for at bosatte flyktninger skal komme ut i arbeid, arbeidsrelaterte tiltak eller utdanning. I Drammen har målsetningen vært at minst 60 % skal klare seg uten sosialhjelp etter avsluttet program. Tall for perioden juni 2001 til juni 2006 viser at 68 % klarer seg uten sosialhjelp etter gjennomført program. Til sammen har 55 % kommet seg i over i arbeid, arbeidsrelaterte tiltak eller utdanning. 13 % har gått over på trygd, flyttet eller har status som hjemmeværende (kvinner). At 55 % kommer over i arbeid eller utdanning karakteriseres som et bra resultat, og er noe bedre enn IMDis gjennomsnittstall for landet som ligger på 51 % i denne perioden. Resultatene har blitt bedre etter hvert, og det er nå 22 % som går over på sosialhjelp etter avsluttet program.

Selv om resultatene er gode, blir det pekt på at det for personer med liten eller ingen skolebakgrunn er for lite med to år på introduksjonsprogram. For denne gruppen kan det være vanskelig å klare og skaffe seg grunnleggende kvalifisering i løpet av en to-årsperiode. Det er også en del som sliter med både fysiske og psykiske plager, noe som også medfører behov for ekstra tid og oppfølging.

Det som blir sett på som viktige faktorer for å fremme en god integrering, er at man må komme nært inn på deltakerne og ha tett oppfølging. Et godt integreringsarbeid forutsetter målrettet arbeid og gode individuelle planer som oppdateres og justeres underveis i prosessen. I den forbindelse blir det også pekt på at det er viktig å være lydhør overfor flyktingenes egne ønsker og behov, og at de tas på alvor. Det kan være en fordel å la de prøve og heller justere etter hvert. Videre er det viktig å ha et bredt spekter av gode kvalifiseringstiltak og aktivi-

teter. Til sist blir det også lagt spesiell vekt på at integrering ikke bare handler om kvalifisering og arbeid, men at fritiden også er meget viktig. En god integreringsprosess innebærer at flyktningene blir stimulert til å engasjere seg i ulike aktiviteter på fritiden. Dette er viktig for å skape nettverk og sosiale relasjoner utenfor Introduksjonscenteret, og er en forutsetning for at folk flest skal kunne fungere som portåpnere på ulike arenaer. Erfaringene med økt satsing i forhold til idrett og kultur karakteriseres som svært gode.

5.2.7 Om utformingen av integreringstilskuddet

Det uttrykkes stort sett tilfredshet med ordningen slik den fungerer nå, men det understrekes at det er viktig at den ikke blir svekket. På spørsmål om dagens integreringstilskudd stimulerer godt nok i forhold til å bosette flyktninger, blir det pekt på det ikke er det økonomiske som motiverer i forhold til å ta imot flyktninger. Dette blir sett på som et samfunnsansvar. Det blir imidlertid poengtert at man er avhengig av at staten betaler for utgiftene med å ta imot flyktninger, og det blir gitt uttrykk for at kommunen hadde vært restriktiv dersom tilskuddet ikke hadde vært til stede. Norge har påtatt seg ansvaret, og staten må betale utgiftene som er forbundet med det. Det blir hevdet at det politisk er delte meninger om antallet flyktninger som kommunen skal bosette. Uten integreringstilskuddet øker faren for at uheldige innvandringsdebatter dukker opp.

På spørsmål om det er behov for ytterligere differensiering av integreringstilskuddet, er svaret at dagens differensiering er grei nok. Dette gjelder også fordelingen over år. At det legges inn en økning av tilskuddet de første tre årene oppfattes som positivt, siden det er i denne perioden kostnadene er størst. En ordning med refusjon av kostnader blir ikke sett på som noe alternativ i forhold til dagens integreringstilskudd. Dette karakteriseres som en tungvinn og byråkratisk ordning hvor man vil måtte bruke mye ressurser på å identifisere og dokumentere alle kostnader knyttet til integreringsarbeidet.

Det blir også pekt på at det samtidig som man skal utvikle integreringsarbeidet, skjer mye endringer i lover og retningslinjer. Det blir vist til innføring av Introduksjonsloven, rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap og endring av tilskudd til norskopplæring av flyktninger. Det gis uttrykk for hyppige endringer samtidig som det man skal utvikle er krevende. Endringer skal implementeres og alle skal kjenne til hva det går ut på og hva de innebærer. Dette gjelder også samarbeidspartnere og andre interessenter, noe som innebærer utstrakt behov for informasjonsvirksomhet.

5.2.8 *Bruk av Integreringstilskuddet*

Det er introduksjonssenteret som også har ansvaret for den sentrale administrasjonen av integreringstilskuddet i kommunen. En økonomikonsulent har ansvar for administrasjon og rapportering til sentraladministrasjonen uavhengig av Introduksjonssenteret sitt eget budsjett. Det blir pekt på at det er viktig å ha noen som følger opp dette på en god måte slik at kommunen får dekt de utgifter den har krav på. Det blir ikke pekt på spesielle behov for forenklinger av administrasjonen av Integreringstilskuddet.

Introduksjonstilskuddet kommer som et pott til kommunen, og hver sektor budsjetter ut fra behovene for den enkelte sektor. Det budsjetteres ut fra en ramme som bestemmes på bakgrunn av antall flyktninger og aktiviteter. I og med at man har en felles organisasjon for flyktningarbeid og norskopplæring, muliggjør dette et fleksibelt budsjett i forhold til Integreringstilskuddet og Tilskudd til norskopplæring og samfunnskunnskap. Det ene tilskuddet kan supplere det andre og omvendt. I tillegg får senteret noe inntekter som følge av salg av en del tjenester som kurs, foredrag, tolketjenester samt prosjektmidler. Det pekes i den forbindelse på at samorganisering gir nye muligheter. Når det gjelder den nye per capita-baserte tilskuddsordningen til norskopplæring og samfunnskunnskap, blir det pekt på at denne ordningen bidrar til at det blir knappere med midler til norskopplæring, spesielt for mindre kommuner. Samtidig blir det også pekt på at den nye ordningen krever mer administrasjon enn den gamle. Introduksjonssenteret bruker ca 1/3 av integreringstilskuddet, mens resten fordeles på andre virksomheter. Tidligere har i gjennomsnitt 32 % gått til sosialhjelp. Denne andelen er nå redusert til 22 %, noe som er forbedring. Det rapporteres om at inntekter og utgifter i forhold til integreringsarbeidet stort sett går i balanse.

Når det gjelder bruk av integreringstilskuddet til introduksjonsprogram, er det de flyktningene som kommer via som IMDi har krav på dette. Drammen har en restriktiv praksis i forhold til å gi tilbud om introduksjonsprogram til de som kommer flyttende fra en annen kommune. Det er relativt stor pågang av sekundærflyttere og selvboettere til kommunen. Det er mange som ønsker å bosette seg i Drammen fordi det er en større by, og fordi de har mange kjente der fra før. Disse får ikke tilbud om introduksjonsprogram, men de får tilbud om norskopplæring. Enkelte peker på at det kanskje er et tankekors at de som velger å flytte ikke får tilbud om introduksjonsprogram. Kommunen mottar også integreringstilskudd for disse personene.

5.2.9 Muligheter og behov for endringer

Som nevnt i det foregående, blir det ikke trekt fram spesielle behov for endringer av selve integreringstilskuddet. Det blir imidlertid pekt på at den nye ordningen med tilskudd til norskopplæring og samfunnskunnskap vil bidra til at det blir kanalisert mindre ressurser til dette formålet. Dette er betenkelig siden gode norskkunnskaper er det viktigste fundamentet for å lykkes med et godt integreringsarbeid og for at flyktningene kommer i jobb eller utdanning og blir økonomisk selvhjulpne.

Når det gjelder integreringstilskuddet, blir det fra et mer generelt synspunkt gitt uttrykk for at det nødvendigvis ikke er kun penger som skaper kvalitet, men også hvordan arbeidet organiseres og tilrettelegges. I den forbindelse blir det også pekt på at det er viktig at integreringstilskuddet har en form som gir frihet til å velge en organisering som ulike kommuner finner formålstjenlig. Hva slags organisering og tiltak som er hensiktsmessig i ulike kommuner kan bl.a. annet variere med kommunestørrelse og lokalgeografiske forhold. Selv om det oppleves som viktig at kommunene har frihet til selv og velge hvordan integreringstilskuddet skal disponeres, blir det likevel pekt på at det er viktig at potten som kommer som integreringstilskudd blir synliggjort. Det vil si at det blir oppfattet som lite hensiktsmessig å legge integreringstilskuddet inn som en del av kommunens ordinære rammetilskudd. Da kan det lett bli diskusjoner om hvor mye integreringsarbeidet skal koste, hvilket kan bidra til å gi inntrykk av at integreringsarbeidet går på bekostning av andre kommunale oppgaver.

Dersom man ser på integreringsarbeidet i et større perspektiv, er det enkelte fra politisk hold som gir uttrykk for at større byer, som har den største andelen av innvandrere og flyktninger, bør få tildelt mer ressurser for å møte de utfordringene dette innebærer. I Drammen utgjør andelen av befolkningen med innvandrerbakgrunn 17,5 %, og denne andelen antas å øke i årene som kommer. Med en så stor andel innvandrere blir det en utfordring å bygge broer mellom ulike kulturer og skape tilhørighet til kommunen. Det blir ikke bare snakk om å integrere, men også inkludere innvandrere i kommunen på en helhetlig og gjennomtenkt måte. Det er utfordring å utvikle det flerkulturelle til et fortrinn i stedet for et problem. Det er behov for å bringe det flerkulturelle perspektivet inn i kommuneplanen på bred basis for å møte framtidige utfordringer, bl.a. i forhold til boligpolitikk, helse- og omsorg, kultur og fritid, barnehage- og utdanning, næringsutvikling osv. For å forebygge problemer og fokusere på en positiv framtidig utvikling, vises det videre til behov for å utvikle fellesarenaer og møteplasser som går på tvers av ulike etniske grupper og kulturer. Det blir hevdet at i forhold til disse utfordringene blir de 5 årene med integreringstilskudd mer å regne som førstehjelp. På denne bakgrunn blir det argumentert med at de kom-

munene som har den største andelen av innvandrerne, også har de største utfordringene i et mer langsiktig perspektiv, og at det også er behov for økte ressurser til disse oppgavene.

5.2.10 Beregningsutvalgets arbeid

Beregningsutvalget beregner gjennomsnittskostnader for hva integreringsarbeidet koster i et utvalg av kommuner. Drammen kommunene har vært med i beregningsutvalget og oppfatningene er at beregningsutvalget gir et brukbart bilde på koststandene knyttet til integreringsarbeidet. Beregningsutvalget vurderer imidlertid ikke kvaliteten på arbeidet i de kommunene hvor det foretas beregninger.

Arbeidet i beregningsutvalget foregår gjennom et samarbeid med ulike virksomheter som har med integreringsarbeidet i kommunen å gjøre. Man kommer også sammen med folk fra andre kommuner som har ansvar for tilsvarende oppgaver, og er sånn sett nyttig med tanke på erfaringsutveksling. Arbeidet i beregningsutvalget karakteriseres som spesielt nyttig i forhold til å skape en felles ”kommunebevissthet” rundt integreringsarbeidet. Man blir bevisst hva integreringsarbeidet koster innen ulike sektorer, og hvilke økonomiske konsekvenser innsatsen på ett område har for et annet, blir tydelig. I og med at sammenhengene blir tydeligere, blir det lettere å få et helhetsperspektiv på integreringsarbeidet for kommunene, og det blir lettere for de ulike aktørene så se viktigheten av sin egen rolle i denne helheten – ”dersom ikke vi gjør jobben vår, er det andre i kommunen som får regningen”. På den måten gir deltakelsen i Beregningsutvalget økt kompetanse og innsikt i de ulike sidene ved integreringsarbeidet. Dette gir videre et bedre grunnlag for å kunne diskutere kvaliteten på integreringsarbeidet og genererer nye og mer hensiktsmessige måter å jobbe på. Det blir sagt at det kan være arbeidskrevende å være med i Beregningsutvalget, men at deltakelsen er verdt innsatsen – det er en investering i kompetansebygging og bevisstgjøring.

På spørsmål om forbedringsmuligheter i forhold til beregningsutvalgets arbeid, blir det ikke foreslått behov for større endringer. Det som trekkes fram av forbedringspotensial er utvikling av endre bedre skjema slik at det går klart fram hva man skal registrere og måle. For de som deltar i prosessen første gang, kan det være vanskelig å sette seg inn i registreringsopplegget, og det kan være en tendens til at folk oppfatter ting ulikt i ulike kommuner. Utvikling av bedre registreringsverktøy kan med andre ord bidra til å gjøre deltakelsen i beregningsutvalget enklere og mindre ressurskrevende.

5.2.11 Oppsummerende vurdering

Drammen er en kommune som har lang erfaring med mottak av flyktninger og integrering av flyktninger, og har på flere områder vært en foregangskommune som deltaker i ulike forsøksordninger. En samling av sentrale aktører i Introduksjonssenteret synes å ha vært en god løsning i forhold til få til et målrettet, helhetlig og koordinert integreringsarbeid. Gjennom etableringen av senteret har man fått samlet et sterkt kompetansemiljø, og utviklet et bredt tilbud til deltakerne. For flyktningene er det en fordel å få hjelp og oppfølging på ett sted. Det legges vekt på tett oppfølging av de bosatte flyktningene når det gjelder norsk-opplæring og fokus på de krav og ferdigheter som arbeidslivet krever. I tillegg vektlegges fokuset på kultur og fritidsaktiviteter som en viktig suksessfaktor i integreringsarbeidet.

Når det gjelder integreringstilskuddet, er det tilfredshet med ordningen slik det fungerer nå, men det gis uttrykk for at det vil være en fordel om en høyere andel av tilskuddet utbetales de første årene. Å slå integreringstilskuddet sammen det ordinære rammetilskuddet oppfattes ikke som en hensiktsmessig løsning. Det er også stor skepsis til å erstatte integreringstilskuddet med en refusjonsordning.

Drammen er en kommune som er attraktiv både for førstegangsbosettere og sekundærflyttere, og kommunen har en stor andel innvandrere sammenlignet med de fleste andre kommuner. Det blir i den forbindelse pekt på at kommuner med en stor andel innvandrere i større grad enn andre kommuner har langsiktige utfordringer i forhold til integrering og inkludering i samfunnet, og at det i disse kommunene kan være behov for integreringstilskudd ut over dagens periode på 5 år.

For øvrig er inntrykket fra kommunen at beregningsutvalget gir et noenlunde dekkende bilde på integreringskostnadene i løpet 5-årsperioden som er gjenstand for kartlegging. Det faglige utbyttet av å delta i beregningsutvalget karakteriseres som stor. Sammenhengene mellom ulike virkemidler og tiltak blir tydeligere, og det blir lettere å få et helhetsperspektiv på eget integreringsarbeid. Bedre registreringsverktøy kan imidlertid bidra til å gjøre kartleggingsarbeidet enklere og mindre ressurskrevende.

5.3 Gjesdal Kommune

5.3.1 Om kommunen

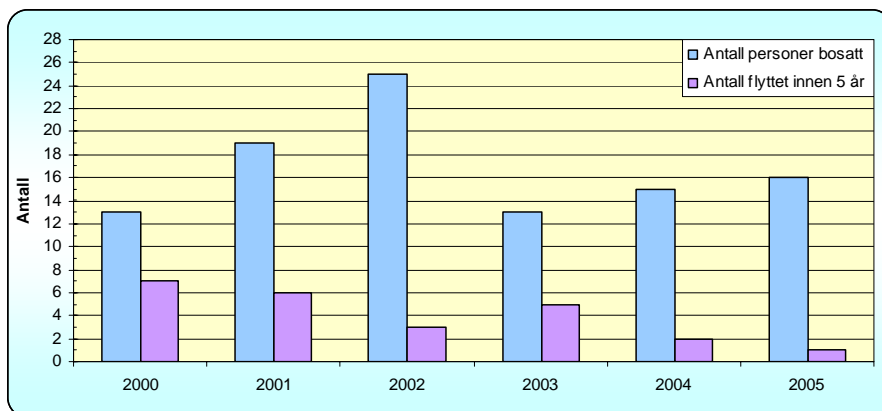
Gjesdal kommune ligger i Rogaland og har ca 9400 innbyggere. Kommunesenteret er Ålgård og ligger ca. 15 km fra Sandnes. De viktigste arbeidsplassene

i kommunen er knyttet til offentlig forvaltning og annen tjenesteyting (33 %), industri (20 %), varehandel, hotell og restaurantvirksomhet (18 %), bygge- og anleggsvirksomhet (10 %), primærnæringer (9 %) og foretningmessig tjenesteyting og eiendomsdrift (6 %). Gjesdal er en av landets største sauekommuner og har langt på vei vært tuftet på ull- og tekstilindustri.

Gjesdal er en kommune i vekst og antallet innbyggere har økt fra 8534 i 1998 til 9426 i 2006, dvs. en økning på ca. 10,5 prosent i løpet av de siste 8 årene. Ca. 75 % av innbyggerne bor i kommunesenteret. Kommunen har en relativt sett ung befolkningssammensetning (32 % under 18 år), noe som har sammenheng med at kommunen har hatt stor tilflytting av barnefamilier. Det er planer om en relativt stor boligutbygging i tiden som kommer.

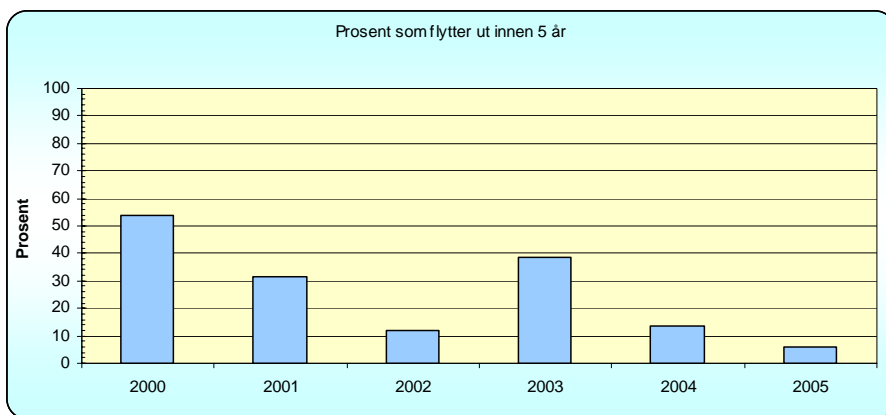
5.3.2 Omfang og fordeling av flyktninger

De første flyktningene kom til kommunen i 1987. Det var ujevn bosetting i starten, og enkelte år ble det ikke bosatt flyktninger fordi kommunen ikke ble anmodet om det. Fra og med 1999 har kommunen bosatt flyktninger årlig. I følge opplysninger fra Gjesdal kommune, har kommunen i gjennomsnitt bosatt 18 flyktninger årlig. Dette inkluderer familiegjennforeninger og sekundærflyttinger. Figur 5-4 viser antall bosatte flyktninger pr. år i Gjesdal kommune samt antall flyktninger som har flyttet innen 5 år. Med utgangspunkt i kommunens vurdering av egen kapasitet blir det sett på som hensiktsmessig for kommunen å bosette 10-15 flyktninger pr år, dvs. det nivået kommunen har ligget på de tre siste årene. Familiegjennforening og sekundærflyttinger kommuner da i tillegg.



Figur 5-4. Antall bosatte flyktninger pr år i Gjesdal samt antall bosatte innen det enkelte år som har flyttet innen 5 år. Omfatter ikke familiegjennforening og sekundærflyttinger. Basert på data fra IMDi.

Figur 5-5 viser andelen av bosatte flyktninger for hvert år som flytter innen en 5-årsperiode. Utflyttingen fra Gjesdal er relativt beskjeden sammenlignet med mange mindre kommuner i øvrige deler av landet. Dette indikerer at kommunen driver et godt integreringsarbeid i forhold til de flyktningene som blir bosatt i kommunen. I 2004 utgjorde andelen av befolkning med innvandrerbakgrunn 4,8 %. Av disse var det 1,8 % med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn.



Figur 5-5. Andel av flyktningene som bosatt i den enkelte år som har flyttet innen 5 år. Basert på data fra IMDi.

5.3.3 Planer og strategier for integreringsarbeidet

Kommunen har pr. i dag ingen vedtatte planer for integrering av flyktninger, men det har vært arbeidet ut fra de målsetninger som følger ut fra lover og retningslinjer. Viktige målsetninger som trekkes fram er at:

- Flyktninger skal tilbys samme tjenester som befolkningen for øvrig
- Flyktninger skal så snart som mulig ut i arbeid eller utdanning
- Den enkelte flyktning skal bli selvstendig
- Kommune skal tilby tiltak som hjelper flyktninger til å oppnå likestilling med andre gjesdalbuer samtidig som det er mulig å bevare egen kultur, eget språk etc.

Bosetting av flyktninger er en sak som kommunestyret behandler hvert år i forbindelse med anmodning fra UDI/IMDi. Kommunen har nå imidlertid blitt anmodet av IMDi om å foreta et langsiktig vedtak mottak av 45 flyktninger pluss familiegjengforening over periode på tre år. Det jobbes nå også med å utarbeide en handlingsplan for 2007-2009 som etter planen skal behandles i kommunestyret i november 2006. I forhold til å kunne ta imot og følge opp flyktninger på

en best mulig måte, blir det også fra kommunens side pekt på at det viktig å ha et stabilt og forutsigbart mottak av flyktninger over tid. Dette er viktig for å kunne planlegge, disponere ressurser og bevare og videreutvikle kompetansen på en best mulig måte. Enkelte peker også på at det verste som kan skje er at kommunen sier nei til mottak av flyktninger for en toårsperiode. Da vil man sannsynligvis ha mistet kompetansen og kontinuiteten i integreringsarbeidet, og det vil bli både utfordrende og ressurskrevende å bygge dette opp igjen. Sånn sett blir det sett på som en fordel å evt. innføre langsiktig vedtak i forhold til mottak av flyktninger.

Respondentene vi har snakket med gir stort sett uttrykk for at kommunen har gode erfaringer med bosetting av flyktninger. Kommunen prioriterer i utgangspunktet ikke mottak av spesielle grupper av flyktninger. Kommunen har tatt i mot flyktninger fra Somalia, Kroatia, Serbia og Montenegro, Bosnia, Armenia, Hviterussland, Ukraina, Kasakhstan, Tsjetsjenia, Palestina, Burma og Afghanistan. Selv om kommunen ikke prioriterer spesielle grupper av flyktninger er det imidlertid ikke ønskelig med for store grupper av hver nasjonalitet, da det blir hevdet at dette kan være til hinder for integreringen. Antallet som bosettes varierer fra gruppe til gruppe avhengig av hvordan det går med de som er bosatt. Når en gruppe blir ”passe stor”, begynner man å bosette en annen nasjonalitet. Kommunen prøver å bosette et par grupper av gangen for å sikre seg at det bygges opp kompetanse på hver gruppe.

Det er verdt å merke seg at kommunen i 2005 fattet vedtak om å ikke bosette enslige med opphold på humanitært grunnlag pga. tilskudd til familiegjenforening ble fjernet. Det blir rapportert om at det var flere kommuner i regionen som fattet lignende vedtak. Kommunen har opphevet disse restriksjonene etter at tilskuddet ble gjeninnført.

5.3.4 Organisering

Arbeidet med flyktninger er underlagt sosialtjenesten. De sentrale aktørene som er involvert i mottaks- og integreringsarbeidet er Sosialtjenesten, flyktningekonsulent, norskopplæringen og Aetat. Aetat har ikke kontor i kommunen, men er lokalisert i nabokommunen Sandnes. Det er etablert samarbeidsavtale med Aetat som avklarer rollene mellom Gjesdal kommune og Aetat. Gjesdal kommune har ansvar for ledelse og koordinering av introduksjonsprogrammet. I henhold til avtalen har kommunen videre ansvar for:

- utarbeidelse av individuelle handlings- og kvalifiseringsplaner i samarbeid med den enkelte deltaker ved oppstart, og holde kvalifiseringsplanen oppdatert

- gi deltakeren en mest mulig tilpasset og målrettet norskopplæring som samsvarer med den individuelle handlings- og kvalifiseringsplanen
- samordning av ulike virkemidler i programmet som også andre sektormyndigheter kan ha ansvar for, f.eks. videregående opplæring og yrkesutprøving
- Orienter Aetat om behov for iverksetting av yrkesrettede AMO-kurs
- Opprette et fast team rundt hver enkelt deltaker. Teamet består av representanter fra Introduksjonsprogrammet og Aetat etter behov
- Faste møter med saksbehandler fra Aetat
- Kommunen har ansvar for språktreningsplasser

I henhold til samarbeidsavtalen har Aetat følgende ansvar:

- Ha en fast kontaktperson for deltakerne
- Ha faste møter med representanter fra Introduksjonsprogrammet og kontaktperson på Aetat
- Kontaktpersonen deltar i samtale og gir den enkelte deltaker veiledning i forhold til arbeidsmarked og/eller utdanning
- Aetat vurderer egnede arbeidsmarkedstiltak i nært samarbeid med deltaker i forhold til handlings- og kvalifiseringsplan

Flyktningkonsulenten og norskopplæringen samarbeider om introduksjonsprogrammet, men det er flyktningkonsulenten som har koordineringsansvaret. Disse er også lokalisert i samme bygg, noe som styrker muligheten for god kommunikasjon og tett samarbeid. Norskopplæringa har ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for flyktninger og innvandrere.

Deler av integreringstilskuddet er avsatt på et flyktningfond som benyttes for å utligne variasjoner i utgiftsbehov over tid. Det er etablert en styringsgruppe for integreringstilskuddet som tar beslutninger i forbindelse med ekstra bruk av tilskuddet. Styringsgruppen består av sosialleder, barnehagesjef, skolesjef og økonomisjef. Flyktningkonsulent har ansvar for å kreve *IMDi* for integreringstilskudd. Bostøtte ordnes i samarbeid med sosialkonsulent, bostøtteansvarlig og flyktningkonsulent.

Når det gjelder samarbeid med andre kommuner, er det etablert et forum for flyktningkonsulenter i Sør-Rogaland (unntatt Sandnes og Stavanger). Det viktigste formålet med dette forumet er utveksling av erfaring og ideer i forhold til integreringsarbeidet. Det er også samarbeid med nabokommuner i forhold til 50 timers opplæring i samfunnskunnskap på et språk de forstår. Kommunen forsøker for øvrig å dekke denne undervisning selv så langt det lar seg gjøre. Det arbeides med å etablere et nettverk av flerspråklige som kan bidra i dette

undervisningsarbeidet. I forhold til grunnskoleopplæring er det etablert et samarbeid med Sandnes kommune.

Det er ikke etablert noe formalisert samarbeid i forhold til lag og frivillige organisasjoner. Det blir imidlertid pekt på at frivillighetssentralen har hatt ulike prosjekter sammen med sosialtjenesten, bl.a. fadderfamilie, informasjonskampanje og mor-barn gruppe. Videre har den Norske kirke og Baptistkirken vært aktive i forhold til integrering av ulike grupper av flyktninger. Gjesdal kommune har en av Norges største baptistmenigheter, og det blir spesielt pekt på at denne menigheten har vært flinke til å inkludere og følge opp flyktninger fra Burma. Det blir understreket at involvering i aktiviteter på fritiden er viktig både i forhold til språkopplæring og integrering i det norske samfunnet, og at det er ønskelig med samarbeid med frivillige organisasjoner.

Når det gjelder muligheter og begrensninger for å fremme en bedre organisering, er dette noe som det vil bli fokusert på i forbindelse med den treårige handlingsplanen som skal utarbeides i løpet av høsten 2006. Det vil i den forbindelse bli foretatt en gjennomgang av alle rutiner i forbindelse med flyktningarbeidet i kommune. Videre blir det påpekt at framtidig organisering av flyktningarbeidet også vil avhenge av NAV-reformen. Denne vil ikke være realisert før i 2008.

5.3.5 Mottak av flyktninger

De viktigste aktørene i mottaksapparatet for flyktningene er flyktningkonsulent, sosialkonsulent, norskopplæringa, skole og barnehage, helsesøster (når det gjelder barn eller flyktninger som kommer direkte til kommunen), lege og tannlege. Flyktninger blir tatt i mot av flyktningkonsulent etter avtale med mottak eller *IMDi*. Flyktningkonsulenten følger flyktningene til boligen som kommune har å tilby. Samme dag er det samtale med sosialkonsulent i forhold til økonomi og leieforhold. Den første uken blir brukt til å handle inn utstyr til bolig. Kommunen forsøker å legge vekt på at mottakelsen i kommunen skal være en positiv opplevelse, og at flyktningene skal føle seg velkomne. Alle barn som kommer til kommunen får en velkomstgave. Flyktningene blir også selv tatt med til butikker for å handle inn utstyr. Dette blir sett på som en del av arbeidet med å vise flyktningene rundt og gjøre flyktningene kjent i området. Det kan også være en positiv opplevelse for flyktningene og være med å plukke ut det de måtte ha behov for. I mange andre kommuner er alt kjøpt inn på forhånd, og flyktningene må ta det de får. I Gjesdal legger man vekt på at en innkjøpsrunde skal være en positiv start på oppholdet i kommunen. Andre flyktninger fra samme land som har vært i kommunen en stund inviteres gjerne med for å bistå i dette arbeidet. Sånn sett er dette også et tiltak for at flyktningene skal bli kjent

med andre som har vært i en lignende situasjon, og som har erfaringer med å skulle bosette seg i en kommune. Ellers blir den første brukte tiden til informasjon om det å bo i en bolig, f.eks. om kildesortering, forklaring om strøm, vaskemaskin, brannsikkerhet o.l.

Når flyktningene har fått etablert seg i boligen, begynner de på norskopplæring. Barn begynner på skole eller i barnehage. Det blir bestilt time hos fastlege, tannlege og helsesøster. Det blir informert om introduksjonsprogrammet, foretatt kartlegginger og lagt planer for aktivitetene framover. Flyktningene får også omvisning i nærmiljøet og på offentlige kontorer. Som nevnt begynner flyktningene relativt raskt med norskopplæring, men de starter ikke på introduksjonsprogrammet før kartleggingsarbeidet er ferdig. Tidspunktet for når de er ferdig til å starte på introduksjonsprogrammet kan variere fra 1 til 3 mnd etter ankomst til kommunen.

Det som blir framhevet som de største utfordringene i forhold til mottak av nye flyktninger, er at det er mye informasjon og ting som skal foregå på en gang. Mye av informasjonen må gjentas mange ganger, og flere at temaene blir det også jobbet videre med gjennom introduksjonsprogrammet. Det blir videre pekt på at det er tidkrevende og kostbart å ta imot flyktninger som ankommer kommunen uten noen norskkunnskaper.

5.3.6 Introduksjonsprogrammet

Sentrale elementer i integreringsarbeidet

Kommunen har ulike virkemidler og tiltak til rådighet i integreringsarbeidet:

- Opplæring i norsk og samfunnskunnskap (Norskopplæringa i kommunen)
- Introduksjonsprogram (Norskopplæringa/flyktningkonsulent)
- Språkpraksisplasser (Norskopplæringa/flyktningkonsulent/Aetat)
- Arbeidspraksisplasser (Norskopplæringa/flyktningkonsulent/Aetat)
- AMO-kurs (Aetat)
- Kurs i generell studiekompetanse (videregående skoler)
- Bergenstestkurs (andre kommunale norskopplæringssenter)
- Godkjenning av medbrakt utdanning og yrkeserfaring (flyktningkonsulent og godkjenninginstanser: NOKUT, Samordna Opptak, fylkeskommunen)
- Grunnskoleopplæring

Introduksjonsprogrammet i kommunen omfatter tre faser. Fase 1 består av norskopplæring og samfunnskunnskap, fase 2 består av norskopplæring, samfunnskunnskap og språkpraksisplass mens fase 3 består av AMO-kurs, arbeids-

praksis plass og ulike kurs. Deltakerne starter i den fasen som er aktuell for dem og avslutter programmet når det er hensiktsmessig.

Kommunen tilbyr ikke introduksjonsprogram til personer som ikke har rettigheter til dette i henhold til lovverket. Kommunen har tilbudt introduksjonsprogram for en person som ikke omfattes av rett og plikt til introduksjonsprogram, men det var spesielle grunner til at kommunen bestemte dette.

Kartlegging og kvalifisering

Det gjennomføres som nevnt en kartlegging av nye flyktinger i løpet av de tre første månedene etter at de har kommet til kommunen. Som grunnlag for kartleggingen benyttes et kartleggingsskjema som IMDi har utarbeidet. Kartleggingen danner grunnlag for hva flyktingene skal gjøre senere og hvordan de skal følges opp. Erfaringen med bruk av individuelle planer er imidlertid variable. Dette har bl.a. sammenheng med at deltakerne ikke vet hva de ønsker i begynnelsen. Det er en utfordring å lage bedre individuelle planer som følges opp og justeres under veis. På den annen side har kommunen relativt få flyktinger sammenlignet med større kommuner, og det er nær kontakt og nært samarbeid med norskopplæring og flyktingkonsulent. På den måten har man likevel god oversikt over hva deltakerne ønsker, og man har mulighet for å arbeide for å kvalifisere dem ut fra målene de har. Det er likevel en målsetning å systematisere dette arbeidet bedre gjennom større fokus på de individuelle planene.

Voksenopplæringen i kommunen er liten, men det arbeides kontinuerlig med at elevene skal få et best mulig tilbud i forhold til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Voksenopplæringen har vært nedleggingstruet, men det blir sett på som svært viktig å ha tilbud om norskopplæring i kommunen, og det har vært arbeidet med å utvide tilbudet for å få flere ben å stå på. Dersom flyktingene skal sendes til andre kommuner for å få opplæring, vil dette vanskeliggjøre integreringsprosessen. Det blir også hevdet at elevene trives på skolen, og at de er flike til å møte. Det blir understreket at et lite miljø gir trygget og stabilitet, og at dette er viktig for å få til effektiv læring.

Opplæring i samfunnskunnskap på et språk flyktingene forstår er en utfordring for kommunen. Kommunene står for en del av denne opplæringen selv, men samarbeider også med nabokommunene Stavanger, Sandnes og Time om dette. Voksenopplæringen gir også kveldundervisning på grunnskolenivå, og det arbeides også med å etablere norskundervisning på kveldtid for arbeidsinnvandrere og andre som har behov for å norskundervisning ved siden av jobben.

I Gjesdal har det gått forholdsvis greit å skaffe kommunale språkpraksis-plasser til deltakerne. Flyktingkonsulentene har ansvar for å skaffe språk-

praksisplasser, mens voksenopplæringen har ansvar for oppfølgingen. Kommunen benytter seg mest av språkpraksisplasser i det offentlige, men har også plasser i det private. Det forutsettes at deltakerne kan noe norsk før de får tilbud om slike plasser. Normalt har deltakerne språkpraksis to dager i uka over en periode på 6 måneder, men enkelte ganger kan den ha lenger varighet. På de andre dagene er det norskopplæring og IP-gruppe ("introduksjonsprogram-gruppe").

Overgang til arbeid og utdanning

Gjennom IP-grupper gis deltakerne innsikt i arbeidslivet og hva som kreves der. I disse gruppene jobbes det bl.a. med søknader, CV-er, rettigheter og plikter i arbeidslivet, bedriftsbesøk og lignende. Kommunen har ingen spesiell informasjon i forhold til å starte egen virksomhet. De som har ønsket om det blir satt i kontakt med etablererkontoret i området.

Når deltakerne begynner i arbeidspraksis eller kurs hos Aetat, er dette som regel aktiviteter som krever 100 % av tiden. Det gis da ingen norskopplæring i denne perioden. Det blir kommentert at overgangen til Aetat kunne gått lettere. Her er det også en utfordring av Aetat ikke er lokalisert i kommunen, og at de har begrensede ressurser. Det er ikke alltid så lett å få tilbud hos Aetat og ting kan ta lang tid. Å få deltakerne over på kurs eller arbeidspraksis krever innsats fra kommunens side. Ofte finner kommunen selv tilbud som passer, i noen tilfeller ved bruk av virkemidler fra Aetat. Ellers blir det understreket at næringslivet er positive til å ta i mot flyktninger, og at det går relativt bra å få deltakere over i praksisplasser eller jobb.

Resultater og utfordringer

Inntrykket er at Gjesdal kommune i stor grad lykkes med å gjøre flyktingene integrert i lokalsamfunnet. Av de som har vært i kommunen i 5 år, er det en enslig som går på sosialhjelp, en alenemor og en familie som har supplerende støtte. Fra 2002 til i dag har kommunen tatt i mot 90 flyktninger. Av disse har 9 flyktninger flyttet fra kommunen. Samtidig har 6 flyktninger flyttet til kommunen. Det pekes på at det er mange som er utålmodige etter å komme i jobb, og at det kanskje er noen som burde hatt bedre norskkunnskaper før de begynner å jobbe. Dersom arbeidsmarkedet strammes til kan svake norskkunnskaper være et hinder i forhold til å få ny jobb.

Av de første flyktingene som kom til kommunen var det mange som flyttet til Østlandet for å få jobb. Dette omfattet bl.a. en større gruppe somaliere. Etter 1999 har fraflyttingen vært mye mindre. De viktigste årsakene til at flykt-

ninger flytter fra kommunen er at de får jobb et annet sted, at de begynner på skole, gifter seg eller returnerer til sitt hjemland.

God norskopplæring og god kjennskap til lokalsamfunnet blir sett på som en forutsetning for å sikre god integrering. Kommunen har i den forbindelse hatt en bevisst politikk i forhold til å bosette flyktninger hos private, og at de ikke blir konsentrert til ett sted i kommunen, mens spredt på ulike skolekretser. Kommunen leier kjellerleiligheter og lignende i private boliger som leier videre ut til flyktninger. Kommunen har gode erfaringer med dette i forhold til at flyktningene har lettere for å bli kjent med nordmenn, at de får kontakter som kan fungere som ”døråpnere” på ulike arenaer og har lettere for å bli en del av lokalsamfunnet. Kommunen legger også vekt på å ha et godt forhold til de private utleierne. Det som blir framhevet som de mest kostnadseffektive integreringstiltakene er bruk av språkpraksisplasser og framleie av leiligheter hos private huseiere. Det pekes på at mange utleiere ”har et stort hjerte” og er viktige ressurser i integreringsarbeidet.

Ellers blir det fra ulike hold kommentert at det samarbeides godt i kommunen mellom ulike aktører. Lasset trekkes i samme retning, og aktørene er kreative og fleksible i forhold til å finne løsninger på utfordringer som dukker opp. Dette bidrar til å skape trivsel blant både ansatte og deltakere.

5.3.7 Om utformingen av integreringstilskuddet

Integreringstilskuddet blir sett på som viktig for at kommunen skal kunne ta imot flyktninger. Det blir hevdet at kommunen ikke hadde hatt muligheter for å ta imot flyktninger uten integreringstilskuddet. Samtidig blir det sagt at det ikke er en økonomisk motivasjon knyttet til arbeidet med å ta imot flyktninger. Det blir sett på som et sosialt og medmenneskelig samfunnsansvar, men det blir samtidig pekt på at det viktig at staten betaler for dette. Det er uheldig dersom man må prioritere mellom andre kommunale oppgaver og arbeid med mottak og integrering av flyktninger.

På spørsmål om det er behov for økt differensiering av integreringstilskuddet, blir det gitt uttrykk for at ordningen fungerer bra slik den er i dag. Det gis imidlertid uttrykk for at det brukes mer penger på flyktningene de to første årene, og at en større andel av tilskuddet kunne vært konsentrert til denne perioden.

På spørsmål om hvilke tiltak som kan stimulere kommunen til økt bosetting av flyktninger, blir det gitt uttrykk for at kommunen vurderer antall flyktninger som kommunen tar imot på bakgrunn av tilgang til bolig, jobbmuligheter, arbeidskapasitet hos kommunen og kapasitet i lokalmiljøet. Mottak av 15 flyktninger pluss familiegjenforening blir sett på som et passe antall ut fra

disse forutsetningene, og kommunen ønsker fortrinnsvis ikke å bosette flere flyktninger en dette.

I forhold til muligheter til å forenkle administrative sider ved ordningen som kan bidra til å gjøre integreringsarbeidet lettere, blir det stilt spørsmål ved om det blir mulig å koordinere rapportering til NIR og SSB.

5.3.8 *Bruk av Integreringstilskuddet*

Alle tjenesteområder setter opp budsjett. Pengene blir tildelt etterskuddsvis. Resten av integreringstilskuddet overføres til et fond. Det som spiller inn på størrelsen på budsjettet i integreringstilskuddet er behov for nødvendige tiltak og tjenester samt tidligere års budsjett. Integreringstilskudd og tilskudd til norskopplæring koordineres ikke. Det er et klart skille mellom disse to tilskuddsordningene, men det blir pekt på at den nye tilskuddsordningen til norskopplæring er for svak.

Kommunen de siste årene bosatt færre flyktninger enn det de har blitt anmodet om, men de har bosatt det antall som er vedtatt av politikerne. Kommunen vurderer kapasitet og muligheter til å ta imot flyktninger ut fra tilgang til boliger, jobbmuligheter og arbeidskapasiteten som sosialtjenesten har i forhold til bosetting av flyktninger. Med dagens organisering kan Gjesdal motta 10-15 flyktninger pr. år. Kommunen har ikke sagt nei til bosetting av flyktninger.

5.3.9 *Muligheter og behov for endringer*

På spørsmål om hva som kan gjøres bedre for å oppnå målsetningene i flyktningpolitikken, blir det pekt på at det er for lite ressurser til opplæring. Dette er et tjenesteområde som sliter med økonomien. Spesielt blir det pekt på at tilskudd til norskopplæring har blitt betraktelig dårligere etter at den nye tilskuddsordningen trådte i kraft 1. september 2005. I og med at den nye tilskuddsordningen krever store klasser for at man skal gå i balanse, blir det hevdet at det blir vanskelig for små kommuner å drive norskopplæring. Videre blir det også sagt at det er dyrt å sende elevene til andre kommuner og at det også er uheldig i forhold til integreringsarbeidet at ikke undervisninger foregår i lokalmiljøet. At flyktningene skal finne seg til rette og bli boende i kommunen forutsetter muligheter for tett oppfølging fra kommunen sin side. Det blir den forbindelse pekt på at dersom ikke mindre kommuner gis anledning til å gi det tilbudet og den oppfølgingen flyktningene har krav på, er det liten vits for mindre kommuner å bosette flyktninger. Dersom flyktningene skal inn til byen for å få tilbud, er også sjansen stor for at de vil flytte etter hvert, og det kan hende at det da ville vært best om flyktningene ble bosatt i større kommuner først som sist. Gjesdal er for øvrig en kommune som har klart å integrere flyktningene som har

kommet til kommunen på en god måte. En stor andel er jobb eller utdanning, og av flyktningene som har kommet til kommunen etter 1999, er det få som har flyttet ut.

En annen utfordring i forhold til opplæring, er at det fra alle hold i kommunen blir pekt på at tilskuddsordningene som gjelder for grunnskolen ikke er gode nok for små kommuner. Dette medfører at det er vanskelig for grunnskolen å gi barn av flyktninger det de trenger av oppfølging og assistanse. Det er spesielt utfordrende å motta barn som kommer direkte til Norge uten forkunnskaper i norsk. Her er det klar oppfatning at små kommuner er avhengig av bedre tilskuddsordninger i grunnskolen for å gi et akseptabelt tilbud.

På spørsmål om det kunne vært hensiktsmessig å erstatte integrerings-tilskuddet ved å legge det inn i rammetilskuddet til kommunene, er tilbakemeldingene på dette stort sett negative. Årsaken er at det blir sett på som viktig at det er staten som betaler for integreringsarbeidet, og at dette også kommer tydelig fram gjennom tilskuddsordningene. Dersom tilskuddet legges inn sammen med kommunenes øvrige rammetilskudd, er det frykt for at det lett kan bli diskusjoner om prioriteringer i forhold til integreringstiltak og øvrige kommunale oppgaver. Slike diskusjoner kan være uheldige både i forhold integreringsarbeidet og holdningene til flyktningene som bosetter seg i kommunen. Personer som sier de er for minst mulig øremerkede tilskudd til kommunene, gir også uttrykk for at det er viktig at integreringstilskuddet blir holdt utenom det ordinære rammetilskuddet.

Refusjonsordninger som erstatning for rammetilskuddet blir også blankt avvist. Årsakene som blir fremhevet er at dette vil medføre mer administrasjon og byråkrati. Videre vil det være en diskusjon av kostnadene med integreringsarbeidet. Dette vil medføre at man vil lete med ”lys og lykte” for å finne ut hva flyktningene koster. Dette vil være arbeidskrevende samtidig som det er fare for at dette kan virke stigmatiserende på flyktningene.

5.3.10 Oppsummerende vurdering

Gjesdal er en mindre kommune som har lyktes med å få til et godt integreringsarbeid. Det er liten utflytting fra kommunen, noe som også viser at flyktningene trives og finner seg til rette i kommunen.

Ansvar for flyktningene er fordelt på ulike etater, men i og med at det er en liten organisasjon, er det etablert et fleksibelt samarbeid som fungerer godt på tvers av etatsgrensene. Kommunen har selv definert en mottakskapasitet på 10-15 flyktninger i året pluss familieegjenforeninger. Dette er også et nivå kommunen bør ligge på for å kunne opprettholde kompetansen som er bygd opp i forhold til mottak og integrering av flyktninger.

Et relativt lite og oversiktlig miljø gir muligheter for tett oppfølging av den enkelte flyktning, noe som blir fremhevet som en viktig forutsetning for lykke med en god integrering. Videre framheves bruk av private utleiende som en viktig suksessfaktor. På den måten blir flyktningene lettere kjent med nordmenn som kan fungere som døråpnere på ulike arenaer. Næringslivet i området har også en åpen holdning i forhold til å ta imot flyktninger. Her nyter kommunen også godt av at Gjesdal er en kommune i vekst med mye aktivitet og godt arbeidsmarked. Det som blir sett på som en stor utfordring er mangelfulle ressurser til oppfølging av fremmedspråklige elever i grunnskolen. Videre skaper den nye tilskuddsordningen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap også problemer for voksenopplæringen. Fordi det er få elever som må deles inn i ulike klasser fordi de er på forskjellig nivå, blir det vanskelig å etablere så store klasser som kreves for å gå noenlunde i balanse. Samarbeid med nabokommuner blir også karakterisert som dyrt samtidig som det blir sett på som uheldig for integreringsarbeidet at elvene skal sendes ut av kommunen. Signalene er at dersom mindre kommuner skal ta imot flyktninger, er det også viktig at det stilles ressurser til rådighet at det kan gis akseptabelt tilbud til flyktningene som kommer til kommunene.

5.4 Skien kommune

5.4.1 Om kommunen

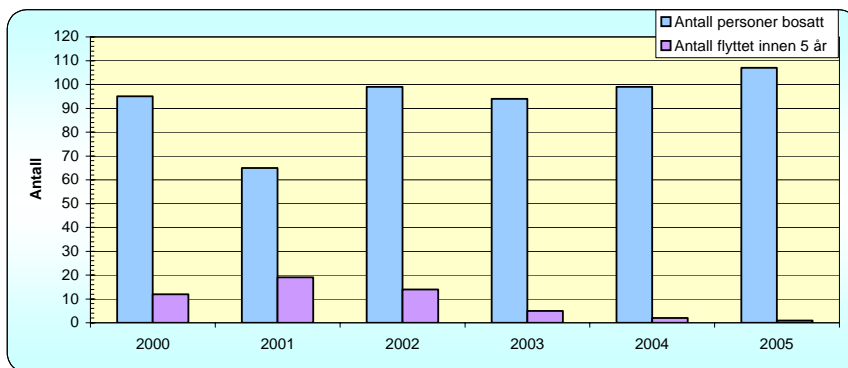
Skien kommune ligger i Telemark og hadde 50 761 innbyggere per 01.01.2006. I tidligere tider var tømmer og trelast en viktig faktor for byens utvikling. Skien har utviklet seg til å bli en viktig industri- og handelsby i regionen. De viktigste arbeidsplassene i kommunen er i dag er innen offentlig forvaltning og annen tjenesteyting (46 %), industri (20 %), varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet (17 %), bygge- og anleggsvirksomhet (10 %), jordbruk, skogbruk og fiske (9 %), forretningsmessig tjenesteyting og eiendomsdrift (6 %) og transport og kommunikasjon (3 %).

Utviklingen i folketallet har vært relativt stabilt de senere årene. Fra 1998 til 2006 økte folketallet fra 49035 til 50 761, dvs. en økning på 3,5 % i denne perioden. Veksten har vært svakere og til dels negativ de siste årene, noe som er uvanlig sammenlignet med andre sentrale bykommuner. Befolkningsstrukturen er for øvrig i samsvar med fordelingen på landsbasis. 88 % av befolkningen bor i tettbygde strøk.

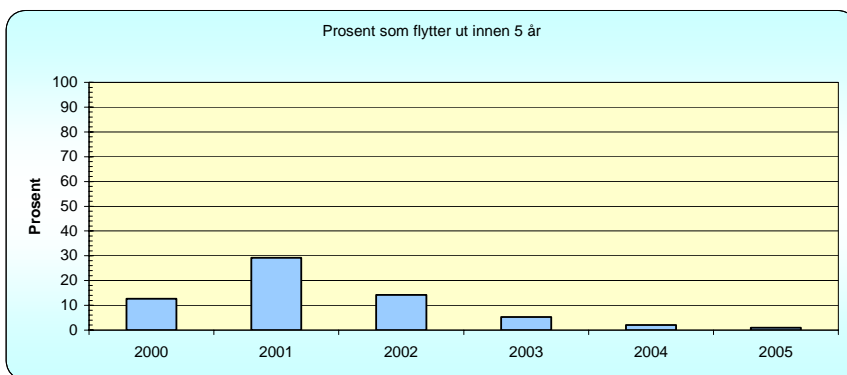
5.4.2 Omfang og fordeling av flyktninger

Skien har hatt organisert bosetting av flyktninger siden 1982. Skien har i mange år også vært en attraktiv kommune for sekundærflyttere. I løpet av de par siste årene rapporteres det imidlertid om at pågangen av sekundærflyttere er redusert. Kommunen har en relativt stor andel flyktninger sammenlignet med mange andre kommuner. Andelen av befolkningen med innvandrerbakgrunn ligger på 8,6 %, dvs. litt over landsgjennomsnittet. 6,9 % av innvandrerne har ikke-vestlig bakgrunn.

Figur 5-6 viser antall bosatte flyktninger pr år samt antall bosatte flyktninger det enkelte år som flytter innen 5 år. I snitt har antall flyktninger som kommunen har tatt i mot, ligget på mellom 100-120 over flere år. Dette inkluderer familiegjennforening. Videre ser vi også at andelen som flytter ut er relativt beskjeden (jf. Figur 5-7). Dette tyder på at en stor andel av flyktningene finner seg til rette og blir boende i kommunen.



Figur 5-6. Antall bosatte flyktninger pr år i Skien samt antall bosatte innen det enkelte år som har flyttet innen 5 år. Omfatter ikke familiegjennforening og sekundærflyttinger. Basert på data fra IMDi.



Figur 5-7. Andel av flyktningene som bosatt i den enkelte år som har flyttet innen 5 år. Basert på data fra IMDi.

5.4.3 Planer og strategier for integreringsarbeidet

Målsettingene for flyktningarbeidet er i tråd med introduksjonslovens målsettinger. Overordnede målsettinger med integreringsarbeidet er å bidra til at:

- flyktninger blir funksjonsdyktige og selvhjulpne
- barna og unge med flyktningbakgrunn vokser opp i gode livsvilkår
- flyktningene selv er aktive deltakere i prosesser som angår deres liv
- det norske samfunn er åpent for mennesker med en annen etnisk bakgrunn enn den norske

Integreringsarbeidet ligger inne i kommunens strategiske plan, og det legges vekt på at flyktningarbeidet er hele kommunens ansvar, noe som blant innebærer styrking av tjenestene innen helse, omsorg, skole og bolig.

Kommunen har ikke prioritering av spesielle grupper flyktninger, men bestreber seg på å få levedyktige grupper med en befolkningssammensetning som gjenspeiler fordelingen i samfunnet for øvrig. Kommunen har eksempelvis i dag den nest største gruppen av somaliere i landet, og legger nå større vekt på mottak av andre grupper. Det blir også hevdet at kommunene tar i mot en større andel resurskrevende flyktninger enn mange andre kommuner, og at andelen med ingen eller liten utdanning er stor.

Kommunen har hatt langsiktige vedtak over lenger tid. Det hevdes at dette bidrar til å skape forutsigbarhet for flyktningtjenesten, de man samarbeider med og myndighetene sentralt. Det blir også en diskusjon i kommunestyret hver gang antall flyktninger som kommunen skal ta imot skal fastsettes. Gjennom langsiktige vedtak unngår man også slike diskusjoner hvert eneste år.

5.4.4 Organisering

Flyktningstjenesten er underlagt helse- og sosialavdelingen, og har ansvar for bosetting og oppfølging av flyktningene gjennom integreringstiltak og kvalifisering til utdanning arbeid. Flyktningstjenesten har ansvar for kontakt med myndighetene og saksforberedelse for politikerne i forhold til nye tall for bosetting. Det understrekes at integreringsarbeidet er hele kommunens ansvar, men at flyktningstjenesten har et særskilt ansvar i forhold til å koordinere arbeidet både praktisk og økonomisk. Flyktningstjenesten har ansvar for den sentrale forvaltningen av integreringstilskuddet i kommunen, og overfører midler til de instanser som berøres av integreringsarbeidet.

Flyktningstjenesten samarbeider med alle de deler av kommunen som har ansvar og oppgaver i integreringsarbeidet, dvs. voksenopplæring, barnehage, grunnskole, PP-kontor, helsetjeneste, kulturavdeling og boligkontor. Det er opprettet et tverretattlig samarbeid både om overordnede problemstillinger og i enkeltsaker. Flyktningstjenesten er også representert i SLT-samarbeidet. Det er også interkommunalt samarbeid i forhold til informasjons- og erfaringsutveksling. Mellom Porsgrunn og Skien er det samarbeid om undervisning i samfunnskunnskap og felles tolketjeneste. Tjenesten er administrert og lokalisert i Porsgrunn.

Røde Kors trekkes fram som en viktig samarbeidspartner på mange områder, flyktningstjenesten har i flere år hatt samarbeid med næringslivet og NHO. Her er det etablert en del partnerskapsavtaler i forhold til arbeidspraksis og jobb. Slike avtaler kan være viktige for å gi deltakerne praksis og for kartlegge muligheter og behov jobb eller videre utdanning. Imidlertid blir det også pekt på at det kreves tid og ressurser for å etablere og holde ved like slike nettverk. Flyktningstjenesten har også ansvar for et internasjonalt senter som er et tiltak inn i introduksjonsprogrammet, men også for flyktninger og innvandrere generelt.

De mest sentrale samarbeidspartnerne er voksenopplæringen og helseavdelingen. Helsetjenesten er de siste to årene styrket med to flyktningkoordinatorer. Å ha kompetanse på dette område blir sett som viktig i forhold til at flyktningene skal føle at spesielle problemer og utfordringer skal bli forstått og hørt. Voksenopplæringen har kun direkte ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. De har også ansvar for å følge opp språkpraksisplasser, mens det er flyktningstjenesten som har ansvar for å finne slike plasser. Fra 01.01.07 skal den delen av voksenopplæringen som har ansvar for undervisning av deltakere på introduksjonsprogrammet overføres til flyktningstjenesten. Formålet med dette er få en mer helhetlig, koordinert og målrettet kvalifisering i

introduksjonsprogrammet. Videre er det etablert en egen samarbeidsavtale med Aetat som har vart i tre år.

Før introduksjonsprogrammet ble startet opp, hadde flyktingtjenesten ansvaret for flyktingene i den 5-årsperioden som integreringstilskuddet strekker seg over. Etter at introduksjonsprogrammet ble etablert, ble denne perioden begrenset til introduksjonsprogrammets varighet. Deler av flyktingtjenesten ble i den forbindelse overført til sosialtjenesten. Denne oppsplittingen skapte en del debatt, og vi vil komme nærmere tilbake til dette i forbindelse med drøftinger av erfaringer med introduksjonsprogrammet.

For øvrig hefter det seg en del usikkerhet knyttet til framtidig organisering som følge av innføring av NAV-reformen.

5.4.5 Mottak av flyktinger

Flyktingtjenesten har et hovedansvar for mottak av nye flyktinger, men det er mange aktører som er involvert i denne fasen, bl.a. boligkontoret, helsekoordinator, boveileder. Det er programrådgiver og boveileder som tar i mot nye flyktinger. Boveilederen tar seg av møblering og praktiske ting i leilighetene. I forbindelse med flyktingenes ankomst fatter flyktingtjenesten et etableringsvedtak som i praksis omfatter sosialhjelp som utbetales av flyktingtjenesten. Etableringsvedtaket er imidlertid noe høyere enn de ordinære sosialhjelpssatsene. Formålet med dette er å unngå at flyktingene blir en del av sosialsystemet når de kommer til kommunen. De første tre månedene går med til informasjon om offentlige systemer og praktiske ting som flyktingene må ha kunnskaper om. Videre omfatter den første fasen kartlegging i forhold til behov for kvalifisering og oppfølging, helseundersøkelser, tannlegebesøk, tildeling av fastlege o.l. Kartlegging i forhold til behov for kvalifisering foregår i samarbeid mellom flyktingtjenesten og karriereplanlegger fra voksenopplæringen. Etter hvert får flyktingene også tildelt en flyktingguide. Flyktingtjenesten samarbeider med Røde Kors om dette tilbudet, og flyktingtjenesten betaler 120 000 kr til Røde Kors hvert år for at de skal stille flyktingguide til disposisjon. Det som blir sett på som den største flaskehalsen i forbindelse med mottak av flyktinger er tilgang på boliger. Det er mest kommunale boliger, men også en del private. For store familier må det leies private boliger fordi det vanskelig å oppdrive kommunale boliger som er egnet for slike familier. Det blir videre pekt på at det er dyrt å leie boliger, dette gjelder spesielt de private boligene, men også de kommunale. I en del tilfeller blir det også meldt om at kvaliteten på private boliger ikke står i forhold til leieprisen.

I enkelte tilfeller har det også vært problematisk at man ikke har hatt gode nok opplysninger om flyktingene når de kom. Dersom kommunen mottar

flyktninger uten at man f.eks. er klar av over at disse har store psykiske problemer, at det har vært vold i familien, at ekteskap er i ferd med å gå i oppløsning, medfører dette behov for ressurser og tiltak som går ut over det man har forutsatt. I slike tilfeller kan det også være behov for flere boliger enn det man gikk ut fra når flyktningene kom. For at kommunene skal kunne gjøre en god jobb, blir det pekt at god informasjon i starten er forutsetning for dette. Det er derfor viktig at informasjon om problematiske sider ikke blir tonet ned.

5.4.6 Introduksjonsprogrammet

Sentrale elementer i integreringsarbeidet

Skien var en av 8 forsøkskommuner som innførte kvalifiseringsstønad i forbindelse med innføring av et program som var forløperen til Introduksjonsprogrammet. Kommunen har således lenger erfaring med dette enn mange andre kommuner.

Kommunen har ulike virkemidler til rådighet i integreringsarbeidet. Noen av de viktigste virkemidlene er:

- Norskopplæring i regi av Voksenopplæringen
- Kartlegging og utarbeidelse av individuelle planer
- Introduksjonsprogram
- Opplæring i samfunnskunnskap (samarbeid med Porsgrunn)
- Tolketjeneste (samarbeid med Porsgrunn)
- Flyktningguider
- Velkomstklasse
- Språkpraksisplasser
- Temagrupper (12 ulike grupper)
- Arbeidspraksisplasser
- Internasjonalt senter
- Helsekoordinator
- Leksehjelp
- Flyktningbarnehage

Alle nybosatte flyktninger tilbys et eget introduksjonsprogram ved bosetting. Det er først og fremst hovedmålgruppen som har tilbud om introduksjonsprogram. Utenom dette er det kun i spesielle tilfeller at noen får tilbud om deltakelse. Introduksjonsprogrammet skal bistå flyktningene i deres kvalifisering til arbeid og utdanning og mestring av livet i Norge. Etter at mottaksfasen er avsluttet, og etableringsvedtaket på tre måneder er gått ut, går flyktningene over på introduksjonsstønad.

Introduksjonsprogrammet i kommunen omfatter tre faser. Fase 1 består av norskopplæring og samfunnskunnskap, mens i neste fase legges det også vekt på utplassering i språkpraksisplasser. I siste fase er det mer fokus på arbeidskvalifisering gjennom arbeidspraksis og ulike temagrupper og kurs. Deltakerne starter i den fasen som er aktuell for dem og avslutter programmet når det er hensiktsmessig.

Kartlegging og kvalifisering

I starten av programmet utarbeider programrådgiver sammen med karriereveileder og deltaker en individuell plan. Det er en målsetning at deltakerne selv i størst mulig grad skal tenke igjennom sin egen framtid gjennom dette arbeidet. I starten kan det være vanskelig for en del av deltakerne både å forstå og forholde seg til en slik plan, men det legges vekt på å få en bevisstgjøring om hva deltakerne kan, hva de har og hva de ønsker. En betydelig andel av flyktningene som kommer til kommunen har liten eller ingen utdanning og yrkeserfaring, og kjenner i liten grad de muligheter og begrensinger som ligger i det norske samfunnet. Den individuelle planen kan derfor i starten bare være å lære norsk, men det legges samtidig vekt på å pense tankene inn på framtiden. Erfaringen er at ideer og tanker blir mer konkrete og realistiske etter hver til som de lærer mer om Norge, og at den individuelle planen kan konkretiseres etter hvert. Dersom man klarer å sette opp et konkret mål, kan man også lage en plan for hvordan dette målet skal nås. Med andre ord fungerer de individuelle planene som redskap som følges opp og detaljeres under veis i kvalifiseringsprosessen.

Voksenopplæringen har kun ansvar for norsk og samfunnskunnskap. Deltakerne på introduksjonskurset har 30 timer per uke med strukturert opplegg, dvs. 20 timer norsk pluss temagrupper som arrangeres i regi av flyktningtjenes-ten. De siste 7,5 timene går til egenstudier. Når deltakerne starter på språkpraksis har de full dag. Temagruppene fokuserer på ulike temaer tilpasset ulike nivåer, og noen er obligatoriske mens noen er valgfrie. Temaene omfatter bl.a. jobbsøkerkurs – hva arbeidslivet krever, økonomiplanlegging, foreldrerollen, kultur og fritid, helse, trafikk osv. I forbindelse med temagruppene blir også ulike instanser invitert til å informere og forklare. Som eksempel på slike instanser nevnes lege, apotek, helsesøster, sykehus, trafikkstasjon, trygg trafikk, røde kors, brannstasjon, kommunale etater, rådmannen, NAV arbeid. Målsetningen er at flyktningene skal få informasjon fra ansvarlige instanser, og erfaringene er at det er positivt i forhold til læringssituasjonen og forståelsen av det norske samfunnet – ”*det gjør større inntrykk når Biltilsynet forklarer hva som skjer når man kjører uten førerkort, enn om det blir fortalt i den vanlige undervisningen*”. Tilbudet med temagrupper omfatter kun deltakere registrert i NIR.

Når det gjelder språkpraksisplasser er det slik at flyktningtjenesten har ansvar for å skaffe plasser, mens det er voksenopplæringen som har ansvar for oppfølgingen av det språklige. Målet er å få til en god vekselvirkning mellom språkpraksis og undervisning, men det hevdes å ha vært en utfordring at voksenopplæringen ikke har hatt kapasitet til tett nok oppfølging av språkpraksisplassene, og enkelte peker også på at hensynet til spesielle krav som stilles i introduksjonsprogrammet ikke er godt nok ivaretatt i læreplaner og arbeidstidsavtaler. Det blir hevdet at disse først og fremst er tilpasset klasseromsundervisning der skolen er eneste lærested. Videre blir det pekt på at det viktigste målet med norskundervisningen er å bestå språkprøven, men at dette ikke er noen garanti for at deltakerne er stand til å bruke språket på en arbeidsplass. Det blir den forbindelse hevdet at det er behov for mer fokus på alternative undervisningsformer for de som ikke er vant til å lære gjennom klasseromsundervisning, samtidig som det er behov for en språkopplæring som er bedre tilpasset de språklige utfordringene i arbeidslivet. Ved at norskundervisningen på Introduksjonsprogrammet blir lagt inn under flyktningtjenesten fra 1. januar 2007, er målsetningen å få til bedre og mer fleksible løsninger i forhold til dette. Dette gir også muligheter for bedre planlegging, koordinering og utnyttelse av ressursene i forhold til flyktingenes behov. Norskopplæringen for kommunene har blitt mer utfordrende etter at retten til norskopplæring for asylsøkere falt bort.

Flyktningtjenesten har også som nevnt ansvar for et internasjonalt senter. Dette senteret har tiltak inn mot introduksjonsprogrammet, men også tiltak rettet mot flyktinger og innvandrere mer generelt. Senteret er åpent på dagtid for ulike aktiviteter som samtalegrupper, matstellkurs, håndarbeidsgrupper o.l. Senteret brukes av innvandrersorganisasjonene på kveldstid og i helgene. Totalt er det 19 innvandrersorganisasjoner som er tilknyttet senteret. En av innvandrersorganisasjonene har ansvar for leksehjelp. Leksehjelpen omtales som et ”*kjempetiltak*” som omfatter 40 ungdommer i ungdomsskole og videregående skole. Det er mange som har en sterk tilhørighet til senteret, og flertallet av brukerne er fra afrikanske land. Det er også voksne brukere ved senteret, som vurderes som et veldig bra tiltak i integreringsarbeidet.

Overgang til arbeid og utdanning

I forbindelse med introduksjonsprogrammet er det et mål å få til en god tiltaks-kjedning. Mot slutten av programmet går Aetat inn med et spisset kurs (Jobb-Intro) med fokus på opplæring og kvalifisering for arbeidslivet. Det har vært en utfordring at en del av deltakerne som kommer inn på Aetats kurs har hatt for dårlige norskkunnskaper til å kunne få utbytte av Aetats kurs og tilbud. I siste

fase er det nå lagt vekt på bøte på dette ved å innføre et mer intensivt norskkurs rettet inn mot arbeidslivet.

Det blir også sett på som en utfordring at Aetat har et kapasitetsproblem i forhold til oppfølging. Selv om flyktninger er en prioritert gruppe i Aetat, blir det også pekt på at det er mange andre grupper som er prioritert. Det er også ofte flyktningstjenesten som finner praksisplasser, og som det da er opp til Aetat å godkjenne. Deltakerne får da Aetats kursstønad, men så lenge de er på introprogram, går denne stønaden til kommunen. I forhold til overgangen mellom kommunen og Aetat, blir det også pekt på at det er i kommunen at ”skoen” trykker hardest. Om de kommer i jobb eller ikke, så er det kommunen som gevinsten eller regningen. Har de ikke rett på arbeidsledighetstrygd, er det kommunen som må ut med sosialhjelp. Ledighet over tid medfører videre økt ressursbruk fra kommunene i forhold til helse, psykiatri, familieproblemer o.l. Det blir også pekt på at Aetats ressurser og tilbud øker i perioder med stor ledighet, men avtar i perioder med liten ledighet. I gode arbeidsmarkedsperioder reduseres imidlertid ledigheten raskere for nordmenn enn for flyktninger og innvandrere.

I forhold til overgang fra introduksjonsprogram til arbeid, er erfaringen også at to år er for kort tid for mange deltakerne. En betydelig andel har liten eller ingen utdanning fra eget hjemland, en del av disse har også problemer med dårlig helse og traumer som følge av krigsopplevelser over flere år. For en del av de som aldri har gått på skolen, og ikke har lært seg å lære på denne måten, er utbyttet lite. I forhold til disse blir det pekt på behov for andre former for opplæring. De som har noe skolegang, men som ikke behersker det latinske alfabetet, har naturligvis også større utfordringer enn andre. Selv om dette er en utfordrende gruppe, blir det også her trekt fram eksempler på personer som lærer seg norsk på svært kort tid, og klarer seg bra. En del av utfordringene kan også tilskrives individuelle forutsetninger og kulturelle forskjeller. Videre er det viktig å ha klart for seg at mange av flyktningene har opplevelser og bekymringer som gjør at det er vanskelig å ha fullt fokus på kvalifisering og opplæring. Som eksempel nevnes enslige flyktninger som har måttet forlate familien, og det eneste ønsket de har er å få familien til Norge. Ekstrajobbing for å få nok penger til å søke familieforening kan gå ut over både søvn og tid til skolearbeid. Dersom de får familieforening har de likevel ikke nok penger til å forsørge familien, og blir avhengige av sosialhjelp, noe som lett bidrar til at de kommer inn i vond spiral.

Det gis i dag ikke tilbud om kurs i etablering av egen virksomhet. Senteret hadde tidligere etableringskurs, men holdningen er at dette bør ligge utenfor programmet. Erfaringen med dette er at det er en tidkrevende og komplisert prosess som kan ta motet av folk. AOF (arbeidernes opplysningsforbund) gir et

2-timers etableringskurs for å gi en smakebit på hva etablering av egen virksomhet innebærer. De som har ønsket å etablere egen virksomhet henvises til et eget næringsutviklingsselskap i kommunen.

Resultater og utfordringer

Når det gjelder resultater av introduksjonsprogrammet, blir det rapportert om at blant 100 personer som hadde avsluttet introduksjonsperioden pr. 01.08.06, var det 63 % som var i arbeid eller utdanning. Dette er et godt resultat sammenlignet med tall fra en spørreundersøkelse av IMDi¹⁹ som ble besvart av 265 kommuner. På landsbasis var overgangen til arbeid og utdanning for de som hadde avsluttet introduksjonsprogram 53 %. Kun to av de fem største innvandringskommunene hadde over 60 % overgang til arbeid eller utdanning. Fem kommuner hadde en andel på over 70 %.

Skien hadde som tidligere nevnt en annen organisering, hvor flyktningtjenesten hadde ansvar for flyktningene i den 5-årsperioden som integreringstilskuddet dekker. Statistikken viste da at 75 % av flyktningene var i arbeid eller utdanning etter fem år. Dette understøtter erfaringene med at en god del deltakere trenger mer enn to år med grunnleggende kvalifisering før de er i stand til å begynne i jobb eller utdanning.

En fordel med introduksjonsprogrammet som blir trukket fram, er at loven omfatter begge voksne i en familie. Sånn sett blir det også lettere å aktivere kvinner, noe som kan være en utfordring blant enkelte grupper. Det er imidlertid et problem at det tradisjonelle familieperspektivet fremdeles har en tendens til å gjøre seg gjeldende for de som havner hos sosialtjenesten etter endt program. Da er det mannen som søker om sosialhjelp på vegne av familien. Spesielt store barnefamilier kan ha vanskelig med å komme ut av sosialhjelpen. Dersom store barnefamilier skal leve på en inntekt, kan det være vanskelig å skaffe seg en jobb som gir bedre inntekt enn det man har krav på i sosialhjelp. Det blir i den forbindelse pekt på at det er en del som får utbetalt 20 000, men som likevel har behov for supplerende sosialstøtte. Satsene for sosialhjelp for store familier kan med andre ord utgjøre betydelig mer enn en vanlig inntekt. Det er en målsetning i størst mulig grad å forsøke å styre deltakerne bort fra sosialtjenesten. I den forbindelse blir det også pekt på at introduksjonsstøtten er lav, og det er mange som må ha supplerende støtte. Har man først begynt å få sosialhjelp, kan det være vanskelig å komme ut av det. Det blir også vist til enslige forsørgere som havner på sosialhjelp fordi de ikke har rettigheter hos trygdeetaten.

¹⁹ Osmund Kaldheim (2006): Intro skaper resultater. Presentasjon av spørreundersøkelse og intervjuer med kommuner. Presentasjon på IMDi's nettsider.

En annen utfordring er at du blir styrt inn på sosialhjelp dersom du blir syk over en lengre periode. Her er reglene slik at dersom du blir sykmeldt mer enn 14 dager, blir du permittert, og dermed nødt til å søke sosialhjelp. Dette kan for enkelte oppleves som en ekstra belastning. For å unngå dette, og samtidig bidra til å holde deltakerne borte fra sosialtjenesten i programperioden, blir det foreslått at det burde være mulig å legge behandlingsopplegg inn som en del av introduksjonsprogrammet.

Det som blir sett på som viktig for å lykkes med en god integrering, er tett oppfølging, gode tiltak og god tiltakskjedning. At man har kompetanse og erfaring med de gruppene man mottar, blir også sett på som er en fordel. At deltakerne kommer seg ut og blir aktivisert på fritiden blir også sett på som viktig. For å styrke mulighetene i forhold til dette, har Skien også høsten 2006 innført et introkort som gir rabatter på ulike kulturtilbud. Dette tilbudet ligner på tilsvarende tilbud som er etablert i Drammen, men det er foreløpig ikke like omfattende.

En erfaring fra Skien er at det i større kommuner er vanskelig å koordinere og samkjøre integreringsarbeidet ut fra ulike etater. Det blir pekt på at det er behov for å løse opp den tradisjonelle etatstankegangen, og at det i større grad er behov for å organisere arbeidet rundt flyktningene for lettere å kunne å koordinere, målrette og samkjøre arbeidet. En annen fordel som blir trukket fram i forhold til dette, er at det også blir lettere ha oversikt over kostnadene knyttet til integreringsarbeidet. Planene om å samle flyktningtjenesten og norskopplæringen på introduksjonsprogrammet i en organisasjon, er et forsøk på å bote på disse utfordringene.

5.4.7 Om utformingen av integreringstilskuddet

Når det gjelder integreringstilskuddet som motivasjonsfaktor for å bosette flyktninger, blir det gitt uttrykk for at kommunen ikke ville ha bosatt dersom det ikke fulgte penger med, og at det er viktig at bosettings- og integreringsarbeidet ikke blir en utgiftsoverveltning på kommunene. Samtidig blir det også understreket at det ikke er økonomiske motiver som ligger til grunn for å ta imot flyktninger, og at dette er et humanitært ansvar. Samtidig er det viktig at staten dekker de utgiftene kommunene har i forhold til å ta dette samfunnsansvaret. På spørsmål om integreringstilskuddet dekker kommunens kostnader knyttet til integreringsarbeidet, blir det hevdet at dette er et diskusjonsspørsmål. Integreringstilskuddets størrelse er basert på gjennomsnittskostnader i kommunene, og det er også et spørsmål om hva som er et godt integreringsarbeid, og hva som kunne har vært gjort bedre med større ressurser. Når det f.eks. gjelder flyktningtjenesten, blir det gitt uttrykk for at denne er underbemannet i dag, og at det er

behov for mer penger til oppfølging av klienter. Det hevdes at programrådgiverne har flere under sitt ansvar enn det som er tilrådelig, og at det er behov for to hele stillinger til. Større økonomiske ressurser kunne bidratt til å styrke bemanningen, bedre oppfølging av deltakerne, tettere oppfølging på praksisplasser og et bredere og bedre tilbud til flyktningene.

Det blir ikke gitt uttrykk for at det er behov for ytterligere differensiering av integreringstilskuddet, og holdningen er at kommunene selv må disponere pengene i forhold til der hvor behovet er størst. Det blir også pekt på at det er viktig at integreringstilskuddet holdes for seg og at det ikke blir en del av kommunens ordinære rammetilskudd. Det er viktig å synliggjøre at integreringstilskuddet dekker kostnadene knyttet til mottak og integrering av flyktninger, og at det ikke oppstår konkurranse i forhold til andre kommunale tjenester. Vi har ikke fått noen klare svar på hvorvidt ekstra tilskudd til eldre flyktninger og flyktninger med funksjonshemninger er dekkende for behovet. Kommunen har imidlertid benyttet seg av slike tilskudd, og har tatt i mot en del ressurskrevende flyktninger. Enkelte gir imidlertid uttrykk for at det er noen av disse som krever omfattende tiltak og at innsatsen i forhold til disse kan gå bekostningen av tilbudet til andre. Det blir også pekt på at det er enkelte som kommer til kommunen som sekundærflyktninger, og hvor store deler av integreringstilskuddet kan være brukt opp. Et forslag som blir trukket fram i den forbindelse er at FM har en skjønnsrett til disposisjon til kommuner som får problemer pga. av store merutgifter.

Når det gjelder fordelingen over år, er tilbakemeldingene at det er de første to årene som er mest kostnadskrevende, og at det kunne være aktuelt med en større utbetaling av tilskuddet da. Dersom de som er bosatt flytter fra kommunen, ”tar de med seg” integreringstilskuddet. Det er derfor viktig at den årlige fordelingen er mest mulig i samsvar med de årlige utgiftene.

En ordning med refusjon av utgifter som erstatning for integreringstilskuddet blir ikke sett på som noen god løsning. En slik ordning vil kreve mye tid og ressurser for å kartlegge hvor mye flyktningene koster kommunen, og det blir pekt på at dette også kan virke stigmatiserende. Det som blir ansett som den beste løsningen er at kommunen selv disponerer innenfor en gitt ramme.

5.4.8 Bruk av Integreringstilskuddet

Integreringstilskuddet går utelukkende til flyktningarbeid. Tilskuddet fordeles til mange ulike etater og instanser, f.eks. tolketjeneste, Røde Kors, bolig, internasjonalt senter, sosial (tiltak og lekår), barnevern, kultur, skole, voksenopplæring, flyktningbarnehage, leksehjelp, velkomstklasse. En betydelig del av disse overføringene går til å finansiere stillinger spesielt rettet inn mot arbeid

med flyktninger. De største enkeltutgiftene er lønn til deltakerne på introduksjonsprogrammet og sosialhjelp.

Det ulike etatene og instansene som får rammer som de budsjetterer aktivitetene i forhold til. For å utjevne variasjoner i aktiviteter og tilbud over tid, er noe av integreringstilskuddet satt av på fond.

Integreringstilskuddet og tilskudd til norskopplæring blir forvaltet hver for seg. Det har imidlertid de to siste årene blitt brukt penger av integreringstilskuddet for å kjøpe ekstra norskkurs i tillegg til det som dekkes av det øremerkede tilskuddet. Det blir poengtert at den nye tilskuddsordningen til norskopplæring gjør at de økonomiske rammene for norskopplæring blir strammere enn med den gamle ordningen. Kommunen har i samarbeid med KS foretatt beregninger som dokumenterer dette. Den nye ordningen slår negativt ut for de fleste kommuner, men spesielt de mindre. Årsaken er at den nye ordningen har incitamenter til ”effektiv” drift som innebærer behov for større klasser. Dersom man skal ha klasser med elever på noenlunde samme nivå, kan dette være en utfordring. Tatt i betraktning at det er behov for å styrke norskopplæringen, bl.a. med større grad av individuell oppfølging, vil den nye tilskuddsordningen stimulere til en utvikling som går i feil retning. Den nye tilskuddsordningen er også ment å stimulere til interkommunalt samarbeid. Dette er heller ikke så enkelt for alle tatt i betraktning at det kan være mange mil mellom tettstedene. Det blir pekt på at det er viktig at særtilskuddene er tilstrekkelige, slik at man slipper å bruke av integreringstilskuddet til å supplere på områder hvor andre tilskuddsordninger skal dekke utgiftene. Når flyktningtjenesten og den delen av voksenopplæringen som gir norskopplæring på introduksjonsprogrammet blir slått sammen fra 01.01.07, vil tilskuddsordningene fremdeles bli forvaltet hver for seg, men målsetningen er å målrette og prioritere ressursene mer effektivt samtidig som personellet kan utnyttes mer fleksibelt.

Det som blir sett på som en av de store utfordringene i integreringsarbeidet, er at det er mange som har for dårlige norskkunnskaper når de begynner på videregående skole, og at det er mange som slutter. Alle barn som kommer til Norge blir plassert i en klasse på bakgrunn av alder. Dersom man kommer til Norge og blir plassert inn i klasse i grunnskolen, kreves det at dette settes inn langt mer ressurser enn i dag for at disse kommer opp på en nivå som gjør at de blir i stand til å gjennomføre videregående skole. Dersom elevene ikke mestrer det faglige, er det lett for at forsøker hevde seg gjennom å opptre utagerende. Farene er større for at de søker fellesskap i gjengmiljøer og at de blir involvert i kriminalitet. Det blir hevdet at dersom man ikke klarer å forebygge dette, vil det lett medføre utfordringer og problemer som man må slite med i lang tid framover – ”*man lager ris til egen bak dersom man ikke gjør bedre arbeid*”. Det blir gitt uttrykk for at det er sparsomt med midler rettet mot

opplæring i grunnskolen: ”*I skolen er midlene små og alle roper etter mer*”: Integreringstilskuddet går i dag til å støtte velkomstklasse, morsmålopplæring, leksehjelp, velkomstklasse og miljøarbeider, men det gis klart uttrykk for at det er behov for mer ressurser til grunnskolen for å tette både det språklige og faglige gapet i forhold til de som har gått på skole i flere år. Det er behov for innføringsklasser som bidrar til at alle kommer opp på et visst nivå, noe som også vil være en god investering for framtiden.

Et annet problem som trekkes fram i forhold til utdanning, er at voksne elever som har videregående skole fra eget hjemland, ikke har rett til videregående skole i Norge. De som sier de har gått på videregående skole, men som ikke har gjort det – og heller ikke har muligheter for å dokumentere det, mister også retten til videregående utdanning. I et integreringsperspektiv blir dette karakterisert som uheldig. På dette nivået blir det pekt på behov for også i større grad å ansvarliggjøre fylkesnivået i forhold til integreringsarbeidet.

5.4.9 Muligheter og behov for endringer

Inntrykket er at det ikke er vesentlige behov for endringer av ordningen med integreringstilskudd slik den fungerer i dag, men at utfordringen er større i forhold til de mer øremerkede tilskuddsordningene rettet mot grunnskoleopplæring og norskopplæring og samfunnskunnskap. Videre kan det være gevinster å hente i forhold til organisering av flyktningsarbeidet og samarbeid med eksterne aktører.

Når det gjelder selve integreringstilskuddet, blir det pekt at dette er beregnet på bakgrunn av gjennomsnittskostnader knyttet til integreringsarbeidet i kommunene, og ikke ut fra hva slags behov kommunene har for å få til en best mulig tjeneste. I den forbindelse blir det pekt på at større ressurser kunne gitt muligheter for å ansette flere folk for å kunne få en tettere og mer tilpasset oppfølging av den enkelte deltaker.

God norskopplæring er en kritisk faktor i integreringsarbeidet. Dårlige norskkunnskaper er et problem både i forhold til komme i jobb, formidling til Aetat og for å kunne begynne på utdanning og gjennomføre denne. I forhold til Aetat har vi sett at norskkunnskapene ofte er for dårlige til at deltakeren klarer å følge Aetats kurstilbud. At den nye tilskuddsordningen til norsk og samfunnskunnskap medfører at kommunene får strammere økonomiske rammer til norskopplæring, og dermed dårligere tilbud til deltakerne, blir karakterisert som uheldig i forhold til kvalifiserings- og integreringsarbeidet.

Det er også et unisont krav at ressursene til grunnskolen må styrkes i forhold til å styrke norskopplæring og grunnleggende kvalifisering av barn og ungdommer som kommer til Norge. Dersom det ikke gis et kvalifiseringstilbud

som gjør ungdommene i stand til å gjennomføre videregående skole, kan disse ungdommene lett havne inn i et spor som er uheldig i forhold til å komme i jobb og bli økonomisk selvhjulpne. En styrking av opplæringen på dette nivået kan være en god investering for framtiden både for flyktningene og for samfunnet som helhet.

5.4.10 Beregningsutvalgets arbeid

Kommunene har vært med i beregningsutvalget i to perioder. Det er et inntrykk at beregningsutvalget har truffet noenlunde bra med utgiftsberegningene, men det blir poengtert at det er gjennomsnittlige utgifter i en femårsperiode som beregnes. At det er gjennomsnittsutgifter som beregnes innebærer at det er noen som har høyere utgifter og noen som har lavere. Det blir av enkelte også pekt på at kostnadene etter fem år ikke blir beregnet, og det er enkelte kommuner som har langsiktige utfordringer som går ut over disse fem årene, spesielt de større kommunene som også har en større andel av flyktningene. Et forslag som blir trukket fram i den forbindelse, er at integreringstilskuddet forlenges i kommuner som har mer langsiktige utfordringer i forhold til integreringsarbeidet. For øvrig blir det pekt på at det har vært svært givende å være med i beregningsutvalget. man har hatt stor nytte av kunne utveksle erfaringer med andre kommuner, både i forhold til det faglige og det økonomiske. Deltakelsen bidrar til at man får bedre oversikt over de ulike sidene ved integreringsarbeidet og sammenhengene mellom ulike tiltak. Dette blir sett på som nytting i forhold til å se forbedringsmuligheter og få et helhetlig perspektiv på integreringsarbeidet i kommunen.

5.4.11 Oppsummerende vurdering

Skien er en kommune med over 50 000 innbyggere som har lang erfaring med organisert bosetting av flyktninger. Som forsøkskommune for utprøving av ulike metoder og løsninger, har Skien vært en av foregangskommunene i forhold til mottak og integrering av flyktninger. Det er etablert et bredt spekter av tilbud og aktiviteter med fokus på kvalifisering og integrering. Resultatene er gode sammenlignet med mange andre kommuner. Det som blir sett på som viktig for å lykkes med integreringsarbeidet, er at man har tett oppfølging, gode tiltak og god tiltakskjedning. Videre blir det pekt på at det er viktig at man har god kompetanse i forhold til de nasjonalitetene man bosetter.

Det legges vekt på at integreringsarbeidet er hele kommunes ansvar, men det er flyktningtjenesten som har ansvar for den overordnede koordineringen. Det har imidlertid vært en utfordring at integreringsarbeidet har vært organisert ut fra ulike etater. Dette har bidratt til at det har vært vanskelig å målrette, koor-

dinere og utnytte ressursene på en best mulig måte. Det blir i den forbindelse pekt på at det i større organisasjoner i større grad er behov for å organisere og samle ressursene rundt flyktingene, enn å organisere ut fra tradisjonell etatsstruktur. For lykkes bedre i forhold til dette blir den delen av voksenopplæringen som har ansvar for undervisning av norsk på introduksjonsprogrammet flyttet over til flyktingtjenesten fra 01.01.06.

Kommunen mottar en relativt stor andel flyktinger med liten eller ingen utdanning og yrkeserfaring, og mange har traumatiske opplevelser fra eget hjemland. For en del av disse er introduksjonsprogrammet av for kort varighet for at det skal kunne kvalifisere deltakerne til jobb og utdanning. Etter dagens regelverk blir deltakere som er syke i mer enn 14 dager permittert og henvist til sosialtrygd, noe som kan medføre en ytterligere belastning for deltakerne. I den forbindelse blir det pekt på behov for å åpne opp for at behandlingsopplegg kan inngå som en del av introduksjonsprogrammet.

Når det gjelder selve integreringstilskuddet blir det understreket at størrelsen av dette er basert på beregning av gjennomsnittskostnader i kommunene. Man holder seg i dag innenfor rammene, men mer ressurser kunne bidratt til økt bemanning, bredere tilbud og tettere oppfølging av den enkelte deltaker. I forhold til fordeling over tid blir det sett på som positivt med en økning av tilskuddet de første årene, hvor utgiftene også er størst. Samtidig er det også enkelte som peker på at man ikke har oversikt over kommunes kostnader ut over de 5 årene som integreringstilskuddet dekker. Det blir i den forbindelse gitt uttrykk for at kommunen etter hvert har en betydelig andel innvandrere, og at kommunen tar i mot en større andel ressurskrevende flyktinger enn mange andre kommuner. Dette innebærer at utfordringene og kostnadene på lang sikt også vil være større, noe som kan innebære at det er behov for å forlenge integreringstilskuddet i slike kommuner.

En ordning med refusjon av utgifter til erstatning for integreringstilskuddet blir sett på som en dårlig løsning fordi den vil være svært ressurskrevende og kan virke stigmatiserende overfor flyktingene. Å slå integreringstilskuddet sammen med kommunens øvrige rammetilskudd blir også sett på som uheldig. Flykting- og integreringsarbeidet kan da lett komme i konkurranse med andre kommunale tjenester.

God norskopplæring blir sett på som grunnleggende for å sikre en god integrering. I Skien har det vært en utfordring at en del som avslutter introduksjonsprogrammet har for dårlige norskkunnskaper i forhold kravene som stilles i arbeidslivet. Det har den forbindelse blir satt i verk ekstra tiltak for å forsøke å bøte på disse utfordringene. Et problem som fremheves i den forbindelse er at den nye ordningen med tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er svakere enn den forrige. Det er behov for å styrke norskopplæring-

en gjennom tettere og mer individuell oppfølging av den enkelte deltaker, men den nye tilskuddsordningen stimulerer til det stikk motsatte. Dette kan gi uheldige effekter i forhold til det framtidige integreringsarbeidet. Videre blir det også pekt på at det er stor utfordring for integreringen at grunnskoletilskuddene er for svake. Det understrekes at det er behov for langt større ressurser til flyktingbarn skal klare å komme opp på samme nivå som jevnaldrende medelever. Det er i dag et problem at mange av de unge flyktingene dropper ut av videregående skole pga. den grunnleggende kvalifiseringen er for dårlig. Å stryke grunnskoleopplæringen framheves således som en god investering for framtiden.

5.5 Valle kommune

5.5.1 Om kommunen

Valle ligger i Setesdal og er en liten kommune med ca. 1350 innbyggere per 01.01.06. Det er to sentre i kommunen, Rysstad og Valle. Kommuneadministrasjonen ligger i Valle. Kommunen er preget av spredt bosetting. Kun 19 % bor i tettbygde strøk.

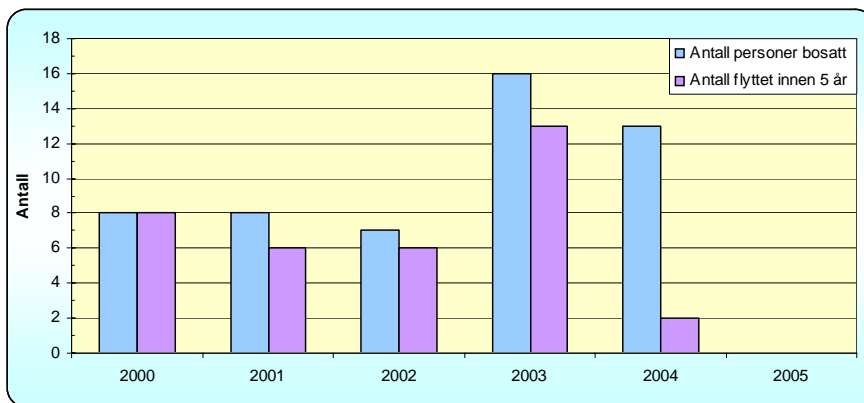
En svært stor andel av sysselsettingen er knyttet til offentlig administrasjon og annen tjenesteyting (45 %). Videre er det bygge- og anleggsvirksomhet og varehandel, hotell og restaurantvirksomhet som er de viktigste næringene. Disse står for henholdsvis 13 og 12 % av arbeidsplassene i kommunen. Sysselsettingen i industri og primærnæringer står for andeler på ca. 7 %.

Det har vært en nedgang i folketallet de senere årene. Fra 1998 til 2006 er folketallet redusert med 105 personer, noe som tilsvarer en nedgang på 7,2 % i denne perioden. Kommunen har en noe større andel av befolkningen som er over 80 år enn det som er gjennomsnittet for landet.

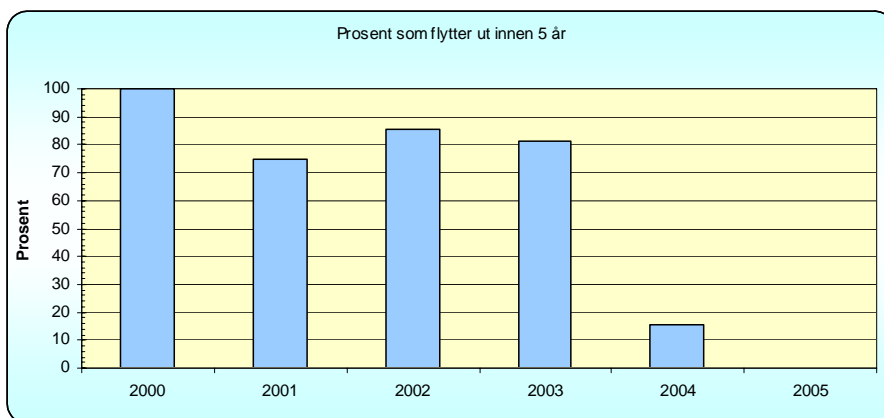
5.5.2 Omfang og fordelinger av flyktinger

Kommunestyret i Valle har gjort vedtak om at det til en hver tid skal være bosatt inntil 40 flyktinger i kommunen, inkludert familiegjenforening. Det innebærer at antallet som bosettes kan variere en del fra år til år. Andelen av befolkningen med innvandrerbakgrunn utgjorde 4,7 % i 2004. Av dette var det 2,4 % med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn og 2,3 % med vestlig innvandrerbakgrunn. Figur 5-8 viser antall bosatte flyktinger per år og antall flyktinger som har flyttet innen fem år og Figur 5-9 viser andelen av bosatte flyktinger for hvert år som flytter innen en femårsperiode. Som figurene viser, flytter fles-

teparten av flyktingene innen fem år. Dette må blant annet ses i sammenheng med at det er få arbeids- og utdanningsmuligheter i kommunen.



Figur 5-8. Antall bosatte flyktinger per år i Valle samt antall bosatte innen det enkelte år som har flyttet innen 5 år. Basert på data fra IMDi.



Figur 5-9 Andel av flyktingen som ble bosatt i det enkelte år som har flyttet innen 5 år. Basert på data fra IMDi.

5.5.3 Planer og strategier for integreringsarbeidet

Kommunestyrets vedtak om at det til en hver tid skal være bosatt inntil 40 flyktinger i kommunen er basert på hva kommunen kan tilby av boligressurser og ulike tjenester og tiltak. Kommunen ønsker å prioritere bosetting av grupper som allerede er bosatt. Hovedsakelig har det vært flyktinger fra Irak, Afghanistan og Tsjetsjenia. Det er gjort vedtak i formannskapet om ikke å bosette enslige. Årsaken er at tilskuddet ved familiegjengforening i en kort periode ble fjernet, og vedtaket er ikke opphevet etter at dette tilskuddet ble gjeninnført. Det

har medført at kommunen har bosatt noe færre flyktninger enn IMDi har anmodet om.

Ut over dette er det ingen planer eller strategier for integreringsarbeidet, men en arbeidsgruppe i kommunen, bestående av flyktningkonsulent, daværende sosialleder og skolesjef utarbeidet i 2005 en rutinebeskrivelse med oppgave- og ansvarsfordeling ved bosetting av flyktninger. Det er også utarbeidet prosedyrer for skole og barnehager ved bosetting av flyktningfamilier. Helse- og sosialtjenesten følger egne rutiner. Prosedyrene blir nærmere omtalt i avsnittet om mottaksarbeidet.

Informantene vi snakket med, gir uttrykk for at det knytter seg en del utfordringer til å bosette flyktninger i en liten kommune med manglende utdanningsmuligheter, et smalt arbeidsmarked og få fritidstilbud. Videre er kommunen sårbar for sykemeldinger, ferieavviklinger og ulike endringer, fordi den kommunale organisasjonen rundt flyktningene består av få ansatte. Det ses derfor også på som viktig at det er en viss forutsigbarhet i antall flyktninger som bosettes, slik at en kan planlegge ressursbruken mest mulig hensiktsmessig.

5.5.4 Organisering

Flyktningarbeidet i kommunen er underlagt Avdeling for sosial og arbeid, som igjen er direkte underlagt driftsjefen i kommunen. Flyktningrådgiver har 50 % av sin stilling knyttet til flyktningarbeidet, og har ansvar for mottak, bosetting, samt koordinering med andre interne og eksterne instanser. Voksenopplæringen er også organisert under Avdeling for sosial og arbeid, og her har to lærere hver sin stilling. Andre sentrale aktører i mottaks- og integreringsarbeidet er skole og barnehage, lege og helsesøster.

Voksenopplæringen og flyktningkonsulenten har ansvar for å gi generell informasjon som ikke gjelder spesifikt skole og barnehage. Sosial og arbeid/flyktningrådgiver tar kontakt med voksenopplæringa dersom det skal gis informasjon om saker som for eksempel angår bolig, arrangementer eller andre ting. Det gis også jevnlig informasjon om ulike aktiviteter, og om arrangementer i ulike lag og foreninger. Voksenopplæringen viser seg å være en god kanal for formidling, og møter med diverse instanser legges inn i voksenopplæringens årsplan. Det gjelder møter med Aetat, Trygdeetaten og eventuelt andre som kan være aktuelle. Det er ikke etablert formelt samarbeid med Aetat.

Kommunen inngår i et tverrfaglig forum med andre kommuner i Setesdalsregionen, og det arrangeres jevnlig møter der det utveksles erfaringer knyttet til flyktningarbeidet. De fleste kommunene i regionen er, i likhet med Valle, relativt små, og det ses på som viktig å diskutere felles utfordringer kommunene har i flyktning- og integreringsarbeidet. Spesielt diskuteres problemstillinger i

forhold til organisering og økonomi. Kommunene i regionen har også en del fellesarrangementer for flyktingene og går sammen om å arrangere en årlig fellestur til Oslo, Kristiansand eller andre steder.

Det er ikke etablert formelt samarbeid med frivillige organisasjoner, men det er en målsetting at flyktingene finner seg minst en aktivitet som de ønsker å delta på. Dette ses på som en viktig del av integreringsprosessen. Kulturskolen, ulike lag og organisasjoner har fått informasjonsskriv om denne målsettingen. Alle flyktingene får informasjon om ulike lag og foreninger som er i kommunen.

5.5.5 Mottak av flyktinger

Som nevnt innledningsvis, er det gjort et omfattende arbeid med å utarbeide prosedyrer for mottak av flyktinger i kommunen. Hensikten er å forberede ulike instanser på bosetting, klargjøre ulike arbeidsoppgaver og fordele ansvar. De nedskrevne rutinene for mottaksarbeidet før og etter bosetting kan oppsummeres i følgende punkter:

- Kommunen ved rådmann har gitt positivt svar til IMDi om at flykting(ene) kan bli bosatt i kommunen
- Det er møte i flyktinggruppa middelbart etter at en har fått informasjon om familiestørrelse, nasjonalitet og tidspunkt for bosetting. Her skal en komme fram til en beslutning om egnet bolig, og representanter for skole og barnehage informeres om ev. behov for barnehage og skoleplass.
- Dersom en kan styre tidspunkt for bosetting, er det primært ønskelig at bosettingen foregår i starten av august, med tanke på skolestart og oppstart i barnehage. Sekundært er desember et ønsket tidspunkt.
- Det gjøres innkjøp av ved, møbler og hvitevarer. Flyktingrådgiver følger en standardisert liste. Alt inventar og utstyr er rengjort og satt på plass.
- Det skrives tjenesteavtale med Avdeling for bygg, eiendom og anlegg (BEA) som har ansvar for å lese strømmåler, div. vaktmesterarbeid, tilsyn av bolig osv.

Når flyktingene skal hentes, reiser flyktingkonsulent, sammen med tolk og ev. sjåfør til flyplassen for å møte flyktingene. Flyktinger av samme språkgruppe/etniske gruppe som allerede bor i kommunen får tilbud om å være med. Det gis minimalt med informasjon på turen tilbake til kommunen, fordi flyktingene ofte har reist langt og trenger ro. Flyktingkonsulenten har med mat og drikke og leker eller tegnesaker til barna.

Når flyktningene kommer på plass i boligen, gis informasjon via tolk og det avtales tidspunkt for nytt møte. Ofte ønsker de nyankomne ro første dag etter ankomst. Etter avtale kommer flyktningkonsulent og tolk på hjemmebesøk (for eksempel neste dag) og gir diverse informasjon. Flyktningene får informasjon om økonomi og får ev. en sjekk, som de får hjelp til å løse ut i banken. Flyktningene får følge av tolk til butikk.

Helsesøster er på et tidlig tidspunkt informert om at kommunen skal mota nye flyktninger og når de ankommer bestemmes time. Lege og tannlege blir også informert, og kaller inn til time så snart det lar seg gjøre.

I løpet av første uke skal de innom helsesøster, skjermbildefotografering og møte lensmannen i Valle. Dette har Sosial og arbeid (både flyktningtjenesten og voksenopplæringa) ansvar for. Lærerne i voksenopplæringa står for videre kartlegging. Det sørges for at skjema for personnummer fra folkeregisteret fylles ut og det opprettes bankkonto. Skjermbildefotografering, ev. passfoto kombineres med en handledag i Kristiansand. Her gjøres innkjøp av klær og supplerende utstyr til boligen. Det er lagt vekt på at de selv skal kunne velge hva slags utstyr de ønsker.

Skole, SFO, barnehage og voksenopplæring får melding om ankomst første arbeidsdag etter ankomst.

Ansvarsfordelingen mellom flyktningkonsulent og skolen er som følger: Informasjonen fra barnehage og skole skal gå direkte til foreldrene, slik som norske barn. Skole/barnehage har ansvar for at informasjon kommer fram og at foreldrene til flyktningbarna har forstått informasjonen. Skolen gir melding om aktiviteter på lik linje med et andre elever får. Det er gjort avtale med flyktningkonsulent om at lærerne sørger for nødvendig transport. Flyktningene har ellers selv ansvar for å komme seg til aktiviteter som skal gå for seg i skole og barnehage.

Avtaler med andre avdelinger i kommunen gjøres med Avdeling for sosialarbeid/flyktningrådgiver.

Fritidsaktiviteter

Som nevnt innledningsvis er det en målsetting av alle flyktningene deltar på minst en fritidsaktivitet. Kulturkonsulenten i kommunen har ansvar for å hjelpe den enkelte med å finne lag eller aktiviteter som er mest aktuelle og ta kontakt med dem. Nyankomne flyktninger får delta gratis en gang på hver aktivitet eller tilstelning og finne ut hva som passer for den enkelte. Ofte er det hensiktsmessig å starte med praktiske aktiviteter før språket er godt nok til å kommunisere på norsk. Det er også en fadderordning i kommunen der en flyktningguide viser flyktninger rundt i kommunen. I informasjonsskrivet som er sendt til organisa-

sjoner og lag, presiseres det også at dersom det kommer nye flyktninger på et arrangement eller en trening i et lag, uten at noen kjenner til det på forhånd, har alle som er til stede et ansvar for at vedkommende skal kjenne seg velkommen. De ulike tilbudene flyktningene benytter seg av er familiebadning, badning for menn, fotball for barn, ungdom og gutter. Mange av guttene benytter seg av deltakelse i fotballklubben. Flyktningene deltar også på andre aktiviteter som er i bygda, slik som bygdekveld, juletefest, 17.-maiarrangement og diverse andre tilstelninger. For flyktningene er det vanskelig å komme til aktiviteter på egen hånd. Flyktningene i Valle har selv ansvar for transport til og fra aktiviteter, både for seg selv og barna. De som er bosatt i Rysstad, får tilbud om transport, og det er også muligheter å låne bil fra kommunen. Flere av informantene etterlyser flere fritidstilbud for flyktningene, særlig for kvinner og yngre jenter. Det har tidligere vært arrangert en kveld i uka med svømming for kvinner. Det har vært et populært tilbud som det arbeides med å få gjeninnført. Det arrangeres også egne kvelder med matlaging i voksenopplærings regi, også det for kvinner. Selv om dette ses på som vellykket, er det et problem at ikke flere deltar i aktiviteter som ikke kun er for flyktninger, og som dermed kan være mer integreringsfremmende.

5.5.6 Introduksjonsprogrammet

Sentrale virkemidler i integreringsarbeidet

Kommunen kan benytte seg av følgende virkemidler i integreringsarbeidet:

- Opplæring i norsk med samfunnskunnskap (voksenopplæring)
- Språkpraksisplasser (voksenopplæring og flyktningrådgiver)
- Arbeidspraksisplasser (flyktningrådgiver, Aetat)
- Bergenstesten (andre kommunale opplæringsentre)
- Grunnskoleopplæring
- Kurs i generell studiekompetanse (vgs. i andre kommuner)

Ansvar for introduksjonsprogrammet er delt mellom flyktningrådgiver og voksenopplæringen. Voksenopplæringen gir undervisning i norsk og samfunnskunnskap hver dag fra klokken 08:30 til 12:30. Flyktningene er delt to klasser, etter språkferdighet. De to lærerne har ansvar for hver sine grupper. Per i dag er det bare 6 elever ved Voksenopplæringen, mens det var 17 elever for fem år siden. Til tross for få elever ses det på som nødvendig å dele inn i grupper etter ferdighet fordi det er store forskjeller i språknivået. Det pekes på at det ville vært lite hensiktsmessig å ha felles undervisning for analfabeter og flyktninger med mer skolegang og utdanning.

Det er flyktningrådgiver som har ansvar for framskaffing av språk- og arbeidspraksisplasser. Tidligere var det flyktningrådgiver som sto for oppfølgingen av praksisplassene, men voksenopplæringen har nå tatt over den oppgaven. En grunn til det, er at det gjør det enklere å drive praktisk rettet undervisning, fordi en kan relatere undervisningen til den enkeltes arbeidssituasjon. Aetat, som er lokalisert i Evje, er ikke involvert i introduksjonsprogrammet. Kontakten med Aetat skjer kun på basis av enkelttilfeller. Erfaringen er at terskelen for å ta inn flyktninger på tiltak i Aetat er for høy. Det forventes at en skal kunne ta Aetats språktest, men den viser seg å være for vanskelig for de fleste.

Flyktningene får ikke opplæring i norsk og samfunnskunnskap på sitt eget morsmål/et språk de forstår. Det ses på som uoppnåelig å få til i en så liten kommune. Kommunen tilbyr heller ikke introduksjonsprogram for personer som ikke omfattes av loven om rett og plikt til opplæring.

Kartlegging og kvalifisering

Kartleggingen består i at flyktningrådgiver har en startsamtale med hver enkelt der en prøver å få tak i den enkeltes ønsker og behov. Ut ifra det som kommer fram, lages det handlingsplan (individuell plan) med mål og delmål for hva den enkelte skal gjennom i perioden med introduksjonsprogram.

Flyktningene som ankommer kommunen starter etter få dager med norskundervisning. Det ses på som viktig å komme raskt i gang, med tanke på at det er viktig å kommunisere for å kunne integreres i lokalsamfunnet så raskt som mulig. Etter omtrent et halvt år er det vanlig at deltaker kan begynne i språkpraksis. Det ses på som viktig å vente til språket har nådd et visst nivå, for at de skal få utbytte av det. Norskopplæring og språkpraksis foregår parallelt. Det har vært relativt enkelt å finne språkpraksisplasser. Noen av de mannlige flyktningene har språkpraksisplass i en bedrift i nabokommunen, der de er hver ettermiddag, etter skoletid. Kvinnene har språkpraksis som kantinemedarbeidere ved aldersheimen i kommunen og noen har i barnehage.

Det trekkes fram at det er fare for at språkpraksisplassene har for lite fokus på språk og for mye på selve arbeidsoppgavene. Det er for få virkemidler å bruke mot de bedriftene som tilbyr slike praksisplasser. Det foreslås at det kunne vært midler til en "oppmuntringslønn" til den som forpliktet seg til å følge opp den språklige delen på arbeidsplassen. Det ses også på som viktig med tett individuell oppfølging fra lærerne i voksenopplæringen, men dette er i mange tilfeller ikke tilstrekkelig for å sikre at det foregår språklæring på språkpraksisplassen.

Overgang til arbeid og utdanning

Som allerede omtalt er det kun et fåtall av flyktningene som bosettes i kommunen som blir værende. Det er få som ser for seg framtida i Valle, blant annet på grunn av lite sosialt nettverk, smalt arbeidsmarked og manglende utdanningstilbud. Det ses derfor som viktig å gi flyktningene gode norskkvalifikasjoner og et godt grunnlag for å komme seg ut i arbeid dersom de velger å flytte til en annen kommune. Et eksempel på at de har tatt til etterretning at mange flytter, er at det gis undervisning på bokmål, selv om Valle er en nynorskkommune.

Flyktningene som har praksisplass i bedriften i nabokommunen har fått tilbud om å arbeide der etter ordinær lønn en hel dag i uken, noe samtlige benytter seg av. Det at de jobber der en dag i uken går på bekostning av en dags norskundervisning. Voksenopplæring og flyktningkonsulent har i samråd med kommuneledelsen besluttet at det ikke skal medføre trekk i introduksjonslønnen. Med andre ord får de som benytter seg av dette tilbudet både introduksjonslønn og ordinær lønn fra bedriften denne dagen i uken. Dette ses på som et viktig trekk av to grunner. For det første vil det heve flyktningfamilienes økonomi opp på et nivå som gjør at de ikke har behov for supplerende sosialhjelp. For det andre kan det være en viktig måte å komme over i ordinært arbeidsliv på. Det gis uttrykk for at det er vanskeligere å få kvinnene i arbeid, til tross for at de ofte er gode i norsk.

Resultater og utfordringer

Samtlige informanter i Valle uttrykker at opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kommunen fungerer godt. Alle voksne bosatte har deltatt på introduksjonsprogrammet, med unntak av en eldre mann som har fått unntak på grunn av helseproblemer. Noen av kvinnene bruker lengre tid på introduksjonsprogrammet dersom de har barn under ett år. Da møter de på norskspråkkurs tre dager i stedet for fem dager i uka. Et par av flyktningene har bestått Bergentesten og en person leser til bussjåførsertifikat. Det trekkes fram som svært positivt at kommunen har vært velvillig i forhold til å skaffe skolemateriell. Videre at det vært god ”oppbacking” fra overordnede i kommunen.

Det ses på som viktig at lærerne ved Voksenopplæringa har tilleggsfunksjon som kontaktpersoner for flyktningene. Slik er voksenopplæringa en viktig instans i forhold til flere deler av integreringsarbeidet. Det at både flyktningrådgiver og voksenopplæring er organisert under Avdeling for sosial og arbeid, gjør at de arbeider godt sammen. Samarbeidet med andre involverte instanser synes også å være bra.

At lærerne ved voksenopplæringa tar på seg flere oppgaver enn bare undervisning bidrar også til at flyktningrådgiver får gjennomført de oppgavene hun har ansvar for. Det ses på som utfordrende for rådgiver at samtidig som nye flyktninger skal følges opp, må de som har vært bosatt en stund også få de tjenestene de har krav på. Det er derfor viktig å oppdatere seg med relevant litteratur, kurs, samt møter regionalt og interkommunalt.

Noe som har vist seg å være feilslått i bosettingsarbeidet, er at flyktningene har blitt plassert i kommunale boliger i Rysstad, som ligger flere kilometer utenfor Valle sentrum. Kommunen har fått en del kritikk for dette fordi det har ført til at flyktningene har blitt mer isolert enn de ville blitt ved bosetting nærmere sentrum. Dårlig kollektivtilbud og lang vei til butikk, barnehage, skole og praksisplass har ført til at flyktningene har vært avhengig av skyss fra flyktningstjenesten. Det at de har vært avhengig av transport har også medført at det har vært vanskelig å delta på noen av fritidsaktivitetene. Det arbeides nå med å flytte noen av flyktningene nærmere sentrum, men kommunen har få boliger til disposisjon.

5.5.7 Om utformingen av integreringstilskuddet

Det gis uttrykk for at integreringstilskuddet de siste årene har vært for lite i forhold til de ressursene som kreves i tilknytning til introduksjonsprogrammet. Det er særlig kostbart å bosette enslige, og det kan tenkes at dette er en årsak til at en del kommuner ikke ønsker å ta imot enslige. Det at så mange flytter etter at kommunen har investert store ressurser i introduksjonsprogram, og når sekundærbosettingskommunen krever refusjon, gjør at økonomien lett går i ubalanse. Refusjonsordningen til sekundærbosettingskommuner ses på som krevende. Det pekes også på at dersom flyktningene ikke blir værende etter fullført introduksjonsprogram vil kostnadene til integreringsarbeid bli større enn tilskuddet. Hovedmotivet for å ta imot flyktninger i Valle er i følge flyktningrådgiver ikke økonomisk, men grunner i et ønske om å hjelpe mennesker i nød og som trenger beskyttelse. Men integreringstilskuddet er likevel i stor grad et viktig virkemiddel for å stimulere kommunen til å bosette flyktninger. Videre ses det på som viktig, som vi også allerede har vært inne på, at kommunen må ta imot noen flyktninger hvert år for å opprettholde det kommunale flyktningapparatet.

5.5.8 Bruk av integreringstilskuddet

Størrelsen på flyktningbudsjettet i kommunen avgjøres på bakgrunn av antall flyktninger som bosettes og de tjenester og tiltak det er behov for i kommunen. Det er flyktningrådgiver som står for budsjettarbeidet. Andre instanser som har

utgifter i tilknytning til flyktningarbeidet får dette eventuelt refundert. De ubrukte midlene overføres til et flyktningfond. Fondet har til hensikt å dekke utgifter i tider der tilskuddet ikke er tilstrekkelig for å finansiere det nødvendige flyktningarbeidet. Det ses også på som viktig å spare opp midler som kan brukes dersom flyktningene ikke kommer i arbeid etter femårsperioden.

Siden det ikke har vært bosatt flyktninger i kommunen siden 2004, har det ikke kommet nye tilskuddsmidler de siste to årene. Det innebærer at det har vært lite kontinuitet i økonomien, noe som oppleves problematisk. Det uttrykkes skepsis i forhold til om det er mulig å drive voksenopplæring med den nye tilskuddsordningen for norskopplæring, dersom antallet flyktninger i kommunen ikke økes.

5.5.9 Muligheter og behov for endringer

Blant flere av informantene etterlyses mer helhetlige planer for integreringsarbeidet fra kommunalpolitisk hold. For å oppnå målsettingen i integreringspolitikken, ses det på som en forutsetning at det arbeides mer målrettet og langsiktig enn det gjøres i dag. Det gis uttrykk for at kommunen ikke vil være i stand til å ta imot flyktninger i årene som kommer, dersom det ikke skjer en bevisstgjøring i forhold til dette.

Når det gjelder selve tilskuddet, vurderes beløpet på 450 000 kroner for voksne fordelt på fem år å være for lavt. Særlig de første årene burde tilskuddet vært høyere. Det uttrykkes også frustrasjon i forhold til ordningen om etterbetaling av tilskudd i tilfeller der den bosatte flytter til en annen kommune. Inndelingen av året i åtte perioder gjør betalingen komplisert og uoversiktlig og er kostnadskreven for fraflyttingskommunen.

På spørsmål om det er ønske om endre tilskuddsordningen, trekkes det fram at det er knyttet større kostnader til noen grupper enn til andre. I tillegg til analfabetisme, medisinske forhold og alder, ses det også på som viktig å vite antall år i mottak og eventuelt hva vedkommende har brukt tida i mottak til, for eksempel informasjon om språknivå. Selv om det er bevissthet rundt hvilke grupper som krever store ressurser og ikke, uttrykkes det usikkerhet i forhold til om det er behov for ytterligere differensiering av tilskuddet. En årsak til det er at det trolig vil innebære kompliserte søknadsprosedyrer. Å heve størrelsen på det totale tilskuddet for voksne, særlig de første årene, ses på som en bedre løsning.

5.5.10 Oppsummerende vurdering

De største utfordringene i Valle er knyttet til muligheten for arbeid og utdanning, og at dette medfører at mange flyktninger flytter. Det synes også som det i en del tilfeller har vært vanskelig å få flyktningene integrert i lokalmiljøet. En grunn til det kan synes å være at flere av flyktningfamiliene er bosatt utenfor Valle sentrum, i Rysstad. Det gis også uttrykk for at folk i lokalmiljøet etter hvert slutter å involvere flyktninger i sine aktiviteter fordi erfaringen er at de flytter etter en kort periode. Det gis uttrykk for at frivillige organisasjoner og ulike foreninger må komme mer på banen.

Det at både flyktningtjeneste, voksenopplæring og sosialtjeneste er organisert under Avdeling for sosial og arbeid, gjør at de arbeider godt sammen. Samarbeidet med andre involverte instanser synes også å være bra. Prosedyrene for mottaksarbeidet tillegges stor vekt, for å klargjøre oppgaver og ansvarsområder og for å koordinere ulike tjenester på en god måte. Det ses på som viktig at alle instanser er involvert på et tidlig tidspunkt etter bosetting.

Det pekes på at voksenopplæringa er den viktigste instansen i forhold til integreringsarbeidet fordi de står for mye av koordineringen av ulike tjenester, i tillegg til opplæringen og oppfølgingen av praksisplasser. I flere av våre intervjuer i kommunen, inkludert intervjuene med flyktninger, trekkes det også fram at oppfølgingen fra overordnede (driftsjef) i kommunen er svært god.

Når det gjelder synspunkter på integreringstilskuddet gis det uttrykk for at midlene fra staten ikke strekker til i forhold til de ressursene som kreves i tilknytning til introduksjonsprogrammet. Refusjonsordningen om etterbetaling av tilskudd i tilfeller der den bosatte flytter til en annen kommune ses på som tungvint, og det etterlyses enklere måter å administrere dette på.

5.6 Ål kommune

5.6.1 Om kommunen

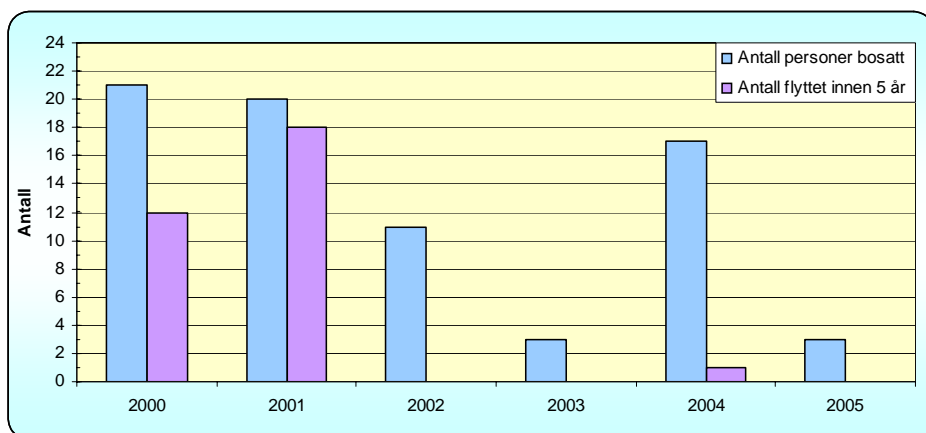
Ål kommune ligger i Hallingdal og hadde 4662 innbyggere pr. 01.01.06. Offentlig forvaltning og annen tjenesteyting står for den største andelen av sysselsettingen i kommunen (38 %). Stor hytteutbygging i Hallingdal har de siste årene ført til en økning i arbeidsplasser knyttet til bygge- og anleggsvirksomhet og varehandel, hotell og restaurantvirksomhet. Disse næringene står i dag for henholdsvis 17 og 14 % av arbeidsplassene i kommunen. Videre følger industri og primærnæringer som begge har rundt 9 % av sysselsettingen i kommunen.

Folketallet har vært stabilt i kommunene de senere årene. Fra 1998 har det vært en ubetydelig nedgang på 0,4 %. Befolkningssammensetningen er noenlunde sammenfallende med landet for øvrig, men det er en noe større andel over 80 år. 58 % av befolkningen er bosatt i tettbygde strøk.

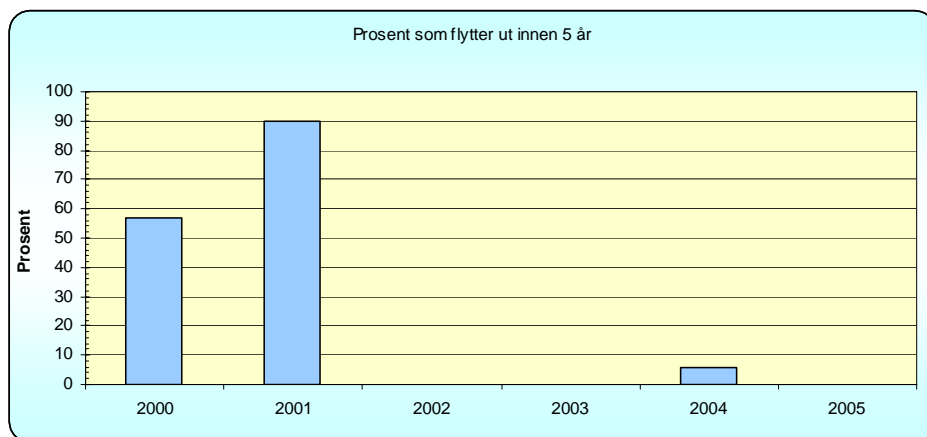
5.6.2 Omfang og fordeling av flyktninger

I 2004 utgjorde andelen av befolkningen i kommunen med innvandrerbakgrunn 3,5 %. Av denne andelen omfatter vestlige innvandrere 1,5 % og ikke-vestlige innvandrere 2 %.

Figur 5-10 viser antall bosatte flyktninger per år i Ål kommune, samt flyktninger som har flyttet innen 5 år. Med utgangspunkt kommunens vurdering av kapasitet i forhold til å gi flyktninger tilstrekkelig tilbud, har det de siste årene blitt sett på som hensiktsmessig å bosette inntil 10 flyktninger årlig, inkludert familiegjennforening. I 2004 ble det gjort et unntak fra dette vedtaket, og det ble da bosatt 20 flyktninger. Informanter i kommunen beskriver en situasjon der få flyktninger ønsker å flytte til andre kommuner eller større byer, og som Figur 5-11 viser, har andelen som flytter gått betraktelig ned siden 2001.



Figur 5-10. Antall bosatte flyktninger per år i Ål samt antall bosatte innen det enkelte år som har flyttet innen 5 år. Basert på data fra IMDi.



Figur 5-11. Andel av flyktningen som ble bosatt i Ål det enkelte år som har flyttet innen 5 år. Basert på data fra IMDi.

5.6.3 Planer og strategier i integreringsarbeidet

Integreringspolitikken i Ål er formulert i kommunens økonomiplan som vedtas en gang i året av kommunestyret. Økonomiplanen omfatter de fire neste budsjettår, og det er gjort fireårige vedtak om at kommunen årlig skal ta imot 10 flyktninger per år. På grunn av at antallet bosettinger i 2004 ble doblet i forhold til vedtaket, ble det besluttet at det ikke skulle bosettes nye flyktninger året etter. Dette har vist seg å være fordelaktig fordi alle deltakerne i introduksjonsprogrammet kunne starte samtidig. Alle som kom i 2004 var fra Somalia. Kommunen prioriterer for øvrig ikke spesielle grupper flyktninger.

I økonomiplanen er også ansvarsfordelingen i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet formulert. Her står det at kommunen skal ha hovedansvaret for gjennomføringen av introduksjonsprogrammet, men at det krever et utstrakt samarbeid med Aetat. Aetat-kontoret er lokalisert i Gol og er felles for alle kommunene i Hallingdal. Det er ikke utarbeidet egen samarbeidsavtale med Aetat. Det er gjort løse avtaler med aktører fra næringslivet om å ta imot flyktninger på språkpraksis og arbeidspraksis.

5.6.4 Organisering

Flyktningarbeidet er organisert som en egen virksomhet i kommunen, og er direkte underlagt rådmannen. Flyktningkonsulenten som har 50 % stilling her, er i tillegg ansatt som lærer i halv stilling ved voksenopplæringscenteret. Denne halve stillingen er finansiert av integreringstilskuddet. Kommunens voksenopplæringscenter er organisert under skole og oppvekstetaten, og to lærere er

ansatt i 100 % stilling, i tillegg til flyktningkonsulentens halve lærerstilling. En konsulent ved skole og oppvekstetaten er ansvarlig for å koordinere voksenopplæringstilbudet. At flyktningkonsulent nå har en deltidsstilling i norsk-opplæringen gir mulighet for god kjennskap til og oversikt over flyktningene, som igjen gjør det enklere å følge den enkelte tett opp. Flyktningkonsulent står også for oppfølging av de som er i språkpraksis og arbeidspraksis.

Før flyktningkonsulenten gikk inn i halv stilling som lærer ved voksenopplæringen, hadde han 50 % stilling ved rådmannskontoret. Det er en av grunnene til at flyktningtjenesten er i dag organisert direkte under rådmann. Det ses på som en fordel, fordi det gir flyktningkonsulent større handlingsrom og mer effektive beslutningsprosesser, i forhold til om tjenesten hadde vært underlagt for eksempel sosialtjenesten, slik den var tidligere. Også fra rådmannens side uttrykkes det at denne organiseringen er fordelaktig fordi det gir innblikk i flyktningproblematikken.

Rådmannen ytrer imidlertid at det er ønskelig med ny organisering av en rekke tjenesteområder, inkludert flyktningtjenesten. En slik organisering vil innebære en ny avdeling som favner om områder som kultur- og næringsavdeling, bolig/-og bygg og arealplanlegging og andre områder som handler om utviklingsarbeid. Det vil altså også være aktuelt å legge flyktningkonsulent inn under en slik avdeling. En årsak til at en ikke ønsker å legge flyktningtjenesten inn under sosialtjenesten, slik det er i mange kommuner, er at det ofte gir negative assosiasjoner. Ved å legge flyktningtjenesten under en egen utviklingsavdeling ønsker kommunen å bidra til en holdning om at flyktningene som bosettes i kommunen bidrar positivt til et utviklende og mangfoldig lokalsamfunn.

Det er etablert et samarbeid omkring flyktningarbeidet mellom de seks kommunene i Hallingdal, der det er gjort vedtak om at hver kommune gir midler til 10 % stilling til en felles koordinator. Denne koordinatoren har ansvar for at flyktningkonsulentene i kommunene møtes en gang i måneden og for å arrangere diverse kurs og fellestiltak. Denne ordningen har fungert i tre år. Kommunene har nå blitt enige om å legge ned denne koordinatorrollen, og vil isteden vurdere å opprette et felles introduksjonssenter for Hallingdal. Dette forslaget har tidligere vært til behandling i alle seks kommunene, men det har foreløpig ikke vært vilje til å opprette et slikt senter. En årsak til det er at det ses på vanskelig å organisere transport mellom kommunene, og det kollektive transporttilbudet er dårlig. Nå er imidlertid saken igjen aktuell på grunn av at opplæringstilbudet vil bli vanskelig å drifte etter at den nye tilskuddsordningen for norskopplæring ble innført. I mellomtiden er løsningen at flyktningene i Hol kommune skal benytte seg av opplæringstilbudet ved voksenopplæringen i Ål (fra 01.01.07).

5.6.5 Mottak av flyktninger

Flyktningkonsulenten har hovedansvaret for mottaksarbeidet. Han har ansvar for at det blir gjort klart en egnet bolig og gjør innkjøp av nødvendig utstyr. Videre kontakter han skole- og barnehage, dersom det er familier som skal bo-settes. Han kontakter også lege, helsestasjon og tannlege.

Når flyktningene ankommer kommunen blir de fulgt til boligen av flyktningkonsulenten. Her gir flyktningkonsulent, ved hjelp av tolk, nødvendig informasjon. Det er også vanlig å hjelpe til med å gjøre flyktningene kjent i nærmiljøet og gi en omvisning i bygda. Det avtales et nytt møte med flyktningkonsulent neste dag, der det gis mer informasjon og en forsøker å bli bedre kjent. Flyktningene starter med norskopplæring etter få dager, og så raskt som mulig i skole og barnehage.

5.6.6 Introduksjonsprogrammet

Kommunen tilbyr følgende kurs og tiltak:

- Norsk med samfunnskunnskap (Voksenopplæring)
- Språkpraksis (Flyktningkonsulent)
- Arbeidspraksis (Flyktningkonsulent og Aetat)
- Grunnskoleopplæring
- Kurs i generell studiekompetanse (vgs. i andre kommuner)

Ansvaret for språk og samfunnsopplæring er lagt til Voksenopplæringscenteret. Opplæringstilbudet er samordnet med opplæring for flyktninger fra det statlige mottaket i kommunen. Norskopplæringen er inndelt i to grupper etter språkferdighet. Tidspunkt for å starte i språkpraksis, vurderes individuelt. Undervisningen er i dag organisert slik at språkopplæring og språkpraksis kan foregå parallelt. Det er vanlig å starte med én dag språkpraksis i uken, og gradvis øke antall dager med praksis og ha færre dager i uken med undervisning. Varigheten av språkpraksisen er satt til ett og et halvt år. I noen tilfeller ses det som hensiktsmessig å utvide perioden. Flyktningkonsulent har ansvaret for både å framskaffe og følge opp arbeidspraksis.

Det ses på som svært utfordrende å organisere 50 timer samfunnskunnskap på morsmål i en liten kommune som Ål. Det uttrykkes at selv om flere kommuner i Hallingdal hadde gått sammen om dette, ville det likevel ikke vært tilstrekkelig. Det gis med andre ord per i dag ikke undervisning i samfunnskunnskap på morsmål.

Kartlegging og kvalifisering

Det gjøres ikke noen formalisert kartlegging av flyktningene med hensyn til språk, utdanning og kompetanse. Gjennom samtaler om ønsker og behov, får en gradvis kjennskap til den enkelte, og det ses på som tilstrekkelig kartlegging. Det har blitt utarbeidet individuelle planer for hver enkelt, med nedskrevne mål og delmål og hvilke tiltak som er mest hensiktsmessig for den enkelte. Det legges imidlertid liten vekt på de individuelle planene i selve integreringsarbeidet. Det poengteres at det i alle tilfeller handler om å lære språket og at en da må gjennom en rekke trinn. Dernest er målet å komme ut i arbeid. Det pekes på at nytten av individuelle planer er minimal når språknivået er på et minimum når flyktningene bosettes. Videre ses de individuelle planene på som overflødige på grunn av at kommunen er liten og oversiktlig, med få flyktninger å forholde seg til. Både flyktningkonsulent og voksenopplæringscenteret har nær kontakt med alle introduksjonsdeltakerne. Individuelle planer antas å være viktigere i større kommuner og i de kommuner som har mottatt flyktninger med en bakgrunn som gjør at de innen kort tid har mulighet til å gå gjennom et utdanningsløp.

Overgang til arbeid og utdanning

Gjennom undervisningen ved voksenopplæringscenteret får flyktningene kunnskap om det norske arbeidslivet. Etter en tid får de også opplæring i å skrive CV og søknader. Å få flyktningene over i fast arbeid, ses imidlertid på som en stor utfordring. Ingen av de som for tiden deltar på introduksjonsprogrammet, har utdanning eller relevant arbeidserfaring fra før. Mange er analfabeter. Perioden med introduksjonsprogram er av den grunn utvidet med et halvt år. Dette dekkes av integreringstilskuddet. Språkpraksisplassene og arbeidspraksisplassene ses på som en viktig innfallspurt til arbeidslivet. Flere av flyktningene arbeider deltid i dagligvareforretninger, på hotell eller som arbeider med renhold ved helsesenteret. En prøver å legge opp til at flyktningene kan fortsette på en arbeidsplass etter endt praksis.

Resultater og utfordringer

Hovedinntrykket fra informantene i Ål er at integreringsarbeidet i kommunen fungerer på en god måte. Antallet som bosettes synes fornuftig i forhold til hva kommunen har kapasitet til å tilby. Både flyktningkonsulent og introduksjonsdeltakere uttrykker at undervisningstilbudet som gis er godt. Det er også enkelt å skaffe språkpraksisplasser til deltakerne. Men det er liten tro på at en vil lyk-

kes i å få introduksjonsdeltakerne raskt over i faste stillinger, på grunn av manglende skolegang og lite relevant arbeidserfaring.

Det er verdt å nevne at de fleste flyktningene som har kommet til kommunen tidligere år, og som fortsatt er bosatt, klarer seg godt. I dag er det bare én flyktningfamilie som er avhengig av sosialhjelp. De siste årene er det få av flyktningene som har flyttet til andre kommuner og større byer, sammenliknet med tidligere år.

5.6.7 Om utformingen av integreringstilskuddet

Integreringstilskuddet ses på som svært viktig for at kommunen skal kunne ta imot flyktninger. Det uttrykkes at kommunen i det store og hele er fornøyd med tilskuddsordningen, særlig etter at tilskuddet ved familiegjeningforening ble gjeninnført. Fordelingen av integreringstilskuddet over femårsperioden ses på som fornuftig. Det er viktig at det gis en del høyere tilskudd de første årene når introduksjonsprogram foregår. Det poengteres imidlertid at selv om tilskuddet er høyere enn utgiftene kommunen har til integreringsarbeidet, vil flyktningbudsjettet gå med underskudd dersom flyktningene ikke kommer i arbeid etter fem år.

Antallet som bosettes, ses på som hensiktsmessig i forhold til kommunens størrelse. Det ses på som viktig å ta imot det antall som kommunen evner å hjelpe og gi et godt tilbud. Det ses samtidig på som viktig å se på bosetting av flyktninger som et positivt element i samfunnsutviklinga i kommunen. Det har imidlertid vært aktuelt å ha pause i å motta flyktninger fordi Ål er en liten kommune, og kapasiteten og tilbudet i kommunen er begrenset. Dette ses også i sammenheng med at det er et statlig mottak i kommunen.

5.6.8 Bruk av integreringstilskuddet

Integreringstilskuddet går i sin helhet til flyktningarbeid i kommunen. Etter at budsjettet er satt opp, blir ubenyttede midler avsatt på et reservefond. Avsatte midler skal brukes til senere utgifter knyttet til flyktninger. Det pekes blant annet på at flyktninger ikke har opptjente rettigheter i forhold til pensjon. I økonomiplanen er det imidlertid gjort forbehold om at det kan bli aktuelt å la være å sette av midlene på denne måten, for å lette driftsbudsjettet i kommunen. Det vil innebære at flyktningfondet kan bli overført mindre midler, noe som i neste omgang kan få konsekvenser for flyktningarbeidet. Slik kommuneøkonomien i Ål er i dag, er det imidlertid ikke nødvendig å gå bort i fra ordningen med flyktningfond.

Selv om integreringstilskuddet i sin helhet går til flyktningtjenesten, er det ikke vanlig praksis at andre etater får refundert utgifter de har til flyktningrelatert arbeid. Barnevernet har i to tilfeller fått refundert utgifter knyttet til omsorgsovertakelse. Midlene til det ble tatt fra reservefondet. Det vil også kunne bli aktuelt å refundere utgifter sosialtjenesten har hatt. En familie som har vært bosatt i fem år er avhengig av økonomisk sosialhjelp, og det er mulig en del av fondet blir brukt for å dekke deler av sosialstøtaden.

5.6.9 Muligheter og behov for endringer

På spørsmål om ønske om behov for endringer i integreringstilskuddet gis det, som omtalt i avsnittene over, uttrykk for at tilskuddsordningen er god og at størrelsen på tilskuddet er tilstrekkelig. Det ses på som viktig at midlene fra staten kommer som et eget tilskudd og ikke som en del av rammetilskuddet fordi det er med på å synliggjøre at integreringsarbeid er viktig. Dessuten unngår en politiske diskusjoner om hvor mye midler kommunen skal bruke på flyktninger.

Det gis imidlertid uttrykk for at det kunne vært hensiktsmessig å differensiere tilskuddet i forhold til noen grupper. Kommunen erfarer at det er store kostnader knyttet til bosetting av flyktninger som er analfabeter eller med liten skolegang. Det kunne også vært hensiktsmessig med en differensiering ut i fra medisinske forhold.

En av de største utfordringene kommunen har i integreringsarbeidet, er hvordan norskopplæringen skal organiseres i årene som kommer. Det ses på som svært vanskelig å få ressursene til å strekke til etter at innføringen av den nye norskopplæringstilskuddsordningen har blitt innført. Som allerede nevnt blir voksenopplæringen i Hol og Ål fra 1. januar 2007 samordnet, som en følge av den nye tilskuddsordningen. Erfaringer fra en tilsvarende samordning med Gol for noen år tilbake, gjør at dette ikke ses på som en god løsning. Problemet er at det er lang reise og at det for deltakerne blir tungvinne løsninger i forhold til henting og levering av barn i barnehage. Dette kan være problematisk i forhold til få kvinnene med. Det uttrykkes at en aller helst hadde sett at en gikk tilbake til den gamle tilskuddsordningen.

5.6.10 Oppsummerende vurdering

I kommuneplanen til Ål 2006-2018 kommune heter det at "[...]kommunen vil saman med innbyggjarar og næringsliv skape eit attraktivt lokalsamfunn med eit rikt og variert kultur- og næringsliv og ein trygg oppvekst og alderdom". Dette er visjoner som også gjenspeiles i intervjuene med informantene i Ål. Det oppfattes som viktig at kommunen, både fra politisk og administrativ ledelse er

bevisst på at integreringen av flyktninger skal ses på som et positivt innslag. Det uttrykkes at dette både er viktig for at flyktningene skal føle seg velkomne og i forhold til holdningene blant lokalbefolkningen i Ål. I tillegg ses det på som fordelaktig at flyktningkonsulent har vært ordfører i kommunen i åtte år. Det er grunn til å tro at det har gitt han en viss tillit og autoritet i forhold til beslutningsprosesser i kommunen. Det uttrykkes også at det har gitt fordeler i forhold til kontakten med arbeidsmarkedet, noe som kan ha gjort det relativt enkelt å skaffe praksisplasser.

På grunn av at det har vært statlig mottak i kommunen i snart 20 år, har lokalbefolkningen lenge vært vant til at det bosettes flyktninger. Det gis uttrykk for at det er positive holdninger hos folk flest i forhold til å ta imot nye grupper. Det at en del av de som bosettes allerede har vært bosatt ved det statlige asylmottaket i kommunen, kan lette integreringen. Noen av flyktningene har sittet i mottaket på Torpo over lengre tid og har allerede en viss kjennskap til kommunen. Det er også viktig å være bevisst de utfordringer som knytter seg til å ha statlig mottak i kommunen.

Hovedinntrykket fra informantene i Ål er at integreringsarbeidet i kommunen fungerer godt, både i forhold til organisering, undervisningstilbud, muligheter for språk- og arbeidspraksis og i forhold til deltakelse i lokalbefolkningens hverdag. Det at så få har flyttet fra kommunen de siste årene ses på som et "sunnhetstrekk". Utfordringen er imidlertid å få alle ut i jobb eller utdanning.

5.7 Synspunkter fra flyktningene

Vi har snakket med 2-4 flyktninger i hver av de fem casekommunene. Hovedformålet med dette har vært å få et inntrykk av hvordan flyktningene opplever det å bosette seg i en kommune, og om det er ting de mener kunne blitt gjort på en annen måte for at de raskere skulle kunne finne seg til rette i kommunen, lære språket og komme i arbeid.

Flyktningene som vi snakket med var deltakere på introduksjonsprogrammet, og som hadde gått så lenge at de kunne kommunisere på norsk. Flesteparten av flyktningene som hadde kommet til de større kommunene hadde fått tildelt en av bostedskommunene de ønsket å flytte til, de gav også uttrykk for at de var fornøyd med måten de var tatt i mot på, og hadde ikke planer om flytte fra kommunen. I enkelte av de mindre kommunene var svarene i forhold til dette mer varierende. I utgangspunktet ønsker mange av flyktningene å flytte til steder hvor de kjenner noen fra før, og hvor det er gode muligheter for å få seg arbeid.

Det var få som hadde spesielle synspunkter på om det var ting som kunne vært gjort på en bedre måte for å lette integreringen i det norske samfunnet. Enkelte hadde hatt sterke og dramatiske krigsopplevelser fra eget land, og uttrykte takk-nemmelighet for at de hadde fått muligheter til et nytt liv. Samtidig var en del som gav uttrykk for at det var vanskelig å klare seg økonomisk, og at de hadde bekymringer i forhold til familien som de hadde problemer med å få til Norge.

Flyktingene vi snakket med hadde varierende bakgrunn – alt fra ingen eller liten skolegang til høyere utdanning. Alle hadde et mål for hva de ønsket å gjøre, men en felles utfordring for alle var først og fremst å lære seg norsk godt nok. Vi merket oss også at de som var engasjert i aktiviteter på fritiden, og som hadde kontakt med nordmenn, hadde lært seg godt norsk relativt raskt. Dette understreker at tiltak som stimulerer til deltakelse på aktiviteter utenom de ordinære kvalifiseringstiltakene er viktig.

Intervjuene viser også eksempler på at personer med høyere utdanning kan ha vel så store problemer med å skaffe seg arbeid som en del av de med mindre utdanning. Dette har sammenheng med at de med høyere utdanning gjerne ønsker en jobb som står i forhold til det utdanningsnivået de har, og at det kan være vanskelig å få godkjent utdanningen, at det er behov for tilpasse denne til norske forhold og at det stilles spesielt høye krav til norskkunnskaper, f.eks. i forhold til rapportering og annen skriftlig framstilling. En av de med høyere utdanning som vi snakket med, gav uttrykk for at han hadde sendt mange søknader over lengre tid, men at flesteparten av disse søknadene ikke var blitt besvart.

For øvrig understøttet synspunktene fra flyktingene de opplysningene vi fikk gjennom de øvrige intervjuene i casekommunene.

5.8 Sammenfattende vurderinger

Vi har gjennom case-studiene sett nærmere på integreringsarbeidet i 5 kommuner. De ulike casekommunene er av forskjellig størrelse, noe som innebærer forskjeller med hensyn til både utfordringer og innretning på integreringsarbeidet. To av kommunene kan karakteriseres som store (Drammen og Skien), en kommune kan karakteriseres som mellomstor (Gjesdal) og to kommuner kan karakteriseres som små (Valle og Ål).

Integreringstilskuddet er den viktigste finansieringskilden for integreringsarbeidet som gjennomføres i kommunene. En viktig målsetning med evalueringen er å se nærmere på i hvilken grad integreringstilskuddet bidrar til å nå målsetningene om rask og god bosetning og et godt bosettings- og integreringsarbeid med sikte på at de bosatte skal komme i jobb og greie seg selv. Vi-

dere er en sentral målsetning å avklare hvorvidt det er aktuelt å gjennomføre endringer av ordningen for å sikre en bedre måloppnåelse. Dette inkluderer også vurdering av administrative sider ved ordningen.

I og med at integreringstilskuddet kommer som en samlet pott til kommunene, står kommunene selv i stor grad fritt til å disponere midlene ut fra egne forutsetninger og behov. Casestudiene viser at store og små kommuner har ulike utfordringer forhold til organisering av flyktningsarbeidet.

Erfaringene fra Drammen og Skien tyder på at det i store kommuneorganisasjoner kan være vanskelig å organisere flyktningsarbeidet med utgangspunkt i ulike kommunale sektorer, og at det er bedre å samle ulike aktører i en felles organisasjon som har hovedfokus på flyktingene. Dette bidrar til at det er enklere å få en helhetlig og målrettet innsats i forhold til integreringsarbeidet samtidig som det gir muligheter for en mer fleksibel og effektiv utnyttelse av personellressursene. I de mindre casekommunene er det færre aktører involvert, kommunene er mer oversiktlige og det er dermed lettere å finne gode og fleksible samarbeidsløsninger på tvers av etatsgrensene. En annen utfordring i små kommuner, er at viktige oppgaver gjerne er avhengig av enkeltpersoner. Kommunene er således sårbare dersom nøkkelpersoner slutter i sine stillinger. Det er naturligvis de største kommunene som bosetter flest flyktinger, og det er også disse kommunene som er mest attraktive for sekundærflyktinger og selvbosettere. De viktigste årsakene til dette at mange har kjente i større byer. Det er lettere å finne et kulturelt fellesskap og det er større muligheter i forhold til arbeid og utdanning. Det varierer i hvilken grad det er utarbeidet planer og strategier for arbeidet, men alle casekommunene har utarbeidet målsetninger og rutiner for integreringsarbeidet som er forankret i lover og retningslinjer. Det er de største kommunene som har mest omfattende strategi- og handlingsplaner. I disse kommunene utgjør innvandrerne en relativt stor andel i av befolkningen, og det blir i den forbindelse også hevdet at det er behov for å bringe det flerkulturelle perspektivet inn i kommuneplanen på bred basis. Etter hvert som andelen innvandrere øker, blir også utfordringene i forhold i til å sikre et helhetlig og inkluderende integreringsarbeid større, og det er behov for å skape møteplasser og bygge broer mellom ulike kulturer. For å utvikle det flerkulturelle til et fortrinn i stedet for et problem, kreves gjennomtenkte planer og strategier.

Alle kommunene oppgir at de i liten grad prioriterer mellom ulike grupper av flyktinger, men at det legges vekt på at enkelte grupper ikke skal bli for store. Enkelte kommuner peker også på at det av kompetansesyn kan være en fordel å konsentrere seg om noen grupper av gangen. Selv om kommunene i liten grad prioriterer mellom ulike flyktinggrupper, er inntrykket likevel at de store kommunene mottar en større andel ressurskrevende flyktinger enn de

små kommunene. Årsaken er at de større kommunene har et bredere tilbud og større kompetanse i forhold til å kunne ta imot og følge opp slike grupper. Antallet flyktninger som kommunen skal motta, vedtas politisk. Faktorer som virker begrensende på antall flyktninger som kommunene kan motta, er bl.a. tilgang på boliger og kapasitet i mottaksapparatet. Dersom det oppstår store svinger i antall flyktninger som kommunene mottar fra år til år, blir dette sett på som problematisk i forhold til å bevare og utvikle kompetansen knyttet til mottaks- og integreringsarbeidet. Kommunene har nå i større grad gått inn på langsiktige vedtak i forhold til antallet flyktninger som kommunene skal ta imot. Dette blir sett på positivt i forhold til planlegging og disponering av ressursene som stilles til rådighet for integreringsarbeidet. For de minste kommunene synes det å være behov for å ta imot minimum 10-15 flyktninger per år for å kunne opprettholde nødvendig bemanning i mottaks- og integreringsarbeidet.

Casestudiene viser eksempler på at både små og store case-kommuner kan drive et godt integreringsarbeid. I forhold til integreringsarbeidet ser vi også at det er en fordel at det er et godt arbeidsmarked i nærmiljøet, at det er muligheter for videregående utdanning, at det er godt helsetilbud og at det er et kultur- og fritidstilbud som gir muligheter for aktivisering og sosialisering på fritiden. I Valle, som er en liten kommune med ca. 1350 innbyggere, og hvor mulighetene knyttet til arbeid, utdanning og fritidsaktiviteter er begrenset, velger flesteparten av flyktningene som bosetter seg i kommunen å flytte. Erfaringene indikerer at det er behov for mer kritiske vurderinger i forhold til bosetting av flytninger i kommuner ut fra arbeidsmarked og utdanningstilbud. Å bosette flyktninger i kommuner hvor sannsynligheten er liten for at de vil finne seg til rette, er lite gunstig for de flyktningene det gjelder, og kan bidra til at det tar lenger tid for flyktningene å bli økonomisk selvhjulpne og integrert i det norske samfunnet.

Det som fremheves som viktige suksessfaktorer for å lykkes med integreringsarbeidet, er god kartlegging av flyktningene, et bredt spekter av tilpassede kvalifiseringstilbud og tett oppfølging av deltakerne i ulike faser av kvalifiseringen. Det er imidlertid et inntrykk at individuelle planer er viktigere i store kommuner enn i små. Årsaken er det i små kommer er få aktører, oversiktlige forhold og lettere å holde oversikt over deltakerne. Videre framstår god tiltaks-kjedning og godt samarbeid mellom involverte aktører som viktig. Overgangen til Aetat kunne vært bedre i enkelte av casekommunene. Utfordringene synes her både å være knyttet til begrensede ressurser og kapasitet hos Aetat, og at en del som overføres til Aetat ikke kan godt nok norsk til å kunne få godt nok utbytte av de kurs og kvalifiseringstilbud som Aetat har å tilby. NAV-reformen bør kunne føre med seg utsikter til bedre samarbeid og samordning mellom kommunalt og statlig ansvar, og flere av casekommunene har uttrykt forvent-

ninger omkring dette. Videre blir det pekt på at godt samarbeid med næringslivet, lag og frivillige organisasjoner også er viktig for lykkes med et godt integreringsarbeid. Gode relasjoner til lokale bedrifter er viktig for å sikre tilgang til både plasser for språkpraksis og arbeidspraksis. Lag og organisasjoner kan spille viktige roller i forhold leksehjelp, guiding og aktivisering på fritiden. Tiltak som stimulerer til deltakelse på kultur og fritidsaktiviteter fremheves som spesielt viktig, bl.a. i forhold til å bli kjent i med andre og lære språket bedre. Ved at flyktningene blir aktivisert og kjent med folk utenfor hjelpeapparatet, kan flere fungere som dørråpnere på ulike arenaer. I en av de mindre kommunene blir det også vist til at private utleiere med kjellerleiligheter o.l. spiller en viktig rolle i den forbindelse.

Når det gjelder ordningen med integreringstilskuddet, er inntrykket fra casekommunene at dette er en ordning som fungerer bra, og at det ikke meldes om behov for større endringer. Integreringstilskuddet ser stort sett ut til å dekke utgiftene som kommunene har med integreringsarbeidet i den perioden det gis tilskudd. Flere peker imidlertid på at en større andel kunne vært utbetalt de to første årene, hvor utgiftene er størst. I enkelte av kommunene blir det imidlertid pekt på at integreringstilskuddet fastsettes på bakgrunn av beregning av gjennomsnittsutgifter i kommunene, og at disse at ikke disse nødvendigvis gjenspeiler hva som kreves for å gjøre et godt integreringsarbeid. I en av kommunene blir det pekt på at det er behov for å ansette flere folk for å kunne utvide tilbudet og drive tettere oppfølging.

Det er ingen av casekommunene som peker på at integreringstilskuddet i seg selv er noen motivasjonsfaktor for å ta imot flyktninger. Kommunene bosetter ikke flyktninger for å tjene penger på integreringstilskuddet – dette blir sett på som et samfunnsansvar. Det blir imidlertid understreket at det er viktig at staten dekker utgiftene, slik at mottak av flyktninger ikke går på bekostning av andre tjenester som kommunene skal levere. I den forbindelse er også holdningen i de fleste casekommunene at integreringstilskuddet bør holdes for seg selv, og ikke slås sammen med kommunens ordinære rammetilskudd. Dersom det skjer, er det frykt for at det kan oppstå uheldige diskusjoner om hvor mye penger som skal avsettes til flyktningarbeid og andre kommunale oppgaver. En ordning med refusjon av utgifter som erstatning for dagens integreringstilskudd, blir heller ikke sett på som noen aktuell løsning. Dette blir begrunnet med at en slik ordning vil medføre mye administrasjon, og at det er en stor fare for at slike kartlegginger rundt i kommunene kan virke stigmatiserende for flyktningene. Det blir ikke pekt på spesielle behov for ytterligere differensiering av tilskuddsordningen, men det blir sett på som viktig at tilskuddet utbetales som en rundsum til kommunene, og at de selv kan prioritere bruken av pengene ut fra lokale utfordringer og behov. Et spørsmål som blir trekt fram fra enkelte hold i de

største casekommunene, er om lengden på integreringstilskuddet er tilstrekkelig, og om det her kan være behov for differensiering mellom kommuner. Det blir i den forbindelse pekt på at de større kommunene er attraktive bostedskommuner for flyktningene, og at disse kommunene også tar i mot en større andel ressurskrevende flyktninger enn de små kommunene. De store kommunene er også attraktive for sekundærflyttere som tidligere gjerne har bosatt i mindre kommuner. Dette medfører også at disse kommunene i større grad enn de små kommuner har utfordringer som strekker seg ut over de 5 årene som integreringstilskuddet dekker. På bakgrunn av dette kan det være aktuelt å vurdere om varigheten på integreringstilskuddet bør forlenges i kommuner som har mer krevende og langsiktige utfordringer knyttet til integreringsarbeidet.

Gode norskkunnskaper framheves som en kritisk faktor for å lykkes med et godt integreringsarbeid, og at flyktningene skal komme i jobb og utdanning og blir økonomiske selvhjulpne. I alle casekommunene blir det gitt klart uttrykk for at den nye tilskuddsordningen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap slår uheldig ut i forhold til å nå denne målsetningen. Den nye tilskuddsordningen baserer seg på et tilskudd per capita, og de økonomiske rammene innebærer behov for etablering av store grupper for å dekke utgiftene knyttet til undervisningen. Det er få kommuner som har anledning til å etablere store nok grupper fordi det er behov for inndeling i ulike grupper alt etter hva slags nivå deltakerne befinner seg på. Med den nye tilskuddsordningen blir det vanskelig å etablere et forsvarlig tilbud, spesielt i mindre kommuner, men også i de store. Det blir pekt på at det er behov for styrke norskopplæringen med mer individuell tilpasning og oppfølging, men at den nye tilskuddsordningen virker i stikk motsatt retning. I mindre kommuner blir det også hevdet at det kan være dyrt å kjøpe tjenester fra andre kommuner, at det er utfordringer i forhold til reise og transport, og at det også er uheldig i forhold til integreringen i lokalmiljøet at flyktningene skal sendes ut av kommunen for å få opplæring. Enkelte gir uttrykk for at dersom mindre kommuner ikke gis ressurser til forsvarlig kvalifisering, kan flyktningene gjerne bosettes i byen først som sist.

En annen utfordring for integreringsarbeidet som blir framhevet i flere av casekommunene, er at ressursene til oppfølgingen av flyktningbarn i grunnskolen er alt for små. Dette gir seg utslag i at mange dropper ut av videregående skole pga. det språklige og faglige nivået er for dårlig. Dersom elevene ikke mestrer det faglige, er det lett for at forsøker hevde seg gjennom å opptre utagerende, og farene er større for at de søker fellesskap i gjengmiljøer og at de blir involvert i kriminalitet. Stryking av grunnskoleopplæringen blir således sett på som viktig både av hensyn til flyktningene og samfunnet som helhet.

Inntrykket fra de to kommunene som har vært med i beregningsutvalget, er at utvalget treffer forholdsvis bra i beregningene av gjennomsnittsutgifter.

Det blir imidlertid pekt på at det kan være behov for å styrke tjenestene i form av økt bemanning, bedre tilbud og tettere oppfølging, men at dette ikke fanges opp av beregningene. Det reises også spørsmål ved om varigheten på integreringstilskuddet er hensiktsmessig. Det blir i den forbindelse pekt på at de store innvandringskommunene kan ha spesielle utfordringer og utgifter som strekker seg ut over den 5-årsperioden som integreringstilskuddet varer.

Ellers gir kommunene uttrykk for at deltakelse i beregningsutvalget er svært nyttig i forhold til erfaringsoverføring, kompetansebygging og bevisstgjøring om sammenhengene i integreringsarbeidet. Gjennom deltakelse i beregningsutvalget får man et helhetsperspektiv på integreringsarbeidet som også er nyttig for finne bedre og mer helhetlige løsninger i egen kommune. Det å være beregningskommune kan dermed sees på som en viktig arena for ”benchmarking” og nettverkløring, som gir de deltakende kommunene nyttige eksempler og erfaringer for kvalitetsforbedringer og rasjonelle løsninger for sin egen organisering av integreringsarbeidet. Når det gjelder forbedringsmuligheter, blir det pekt på behov for bedre og mer presise registreringsverktøy slik at deltakelsen i beregningsutvalget blir enklere og mindre ressurskrevende.

6 VENTETID, BOSETTING, SEKUNDÆRFLYTTING OG JOBB – KVANTITATIVE ANALYSER AV REGISTER- OG KOMMUNEDATA

6.1 Innledning

Målet med de kvantitative analysene er å utfylle spørreundersøkelsen og caseundersøkelsen. Mens de to foregående kapitlene har presentert materiale som i hovedsak baserer seg på kommunenes egen oppfatning av situasjonen, vil de kvantitative analysene basere seg på data fra offentlige registre og dermed representere den mest objektive virkelighetsbeskrivelsen. I tillegg vil vi kunne dra nytte av at dataene er sammenlignbare over flere årganger, og vi får dermed større muligheter til å si noe om de endringene som har foregått over tid.

De kvantitative analysene baserer seg på et datasett bestående av individdata for alle flyktninger som ble bosatt i årene 1995 til og med 2003/2004. Disse er kort presentert i avsnitt 1.2. I flyktningbegrepet inngår alle personer bosatt i Norge, som en gang har kommet til Norge av fluktgrunner (familie medregnet), uten hensyn til om personen har fått flyktningstatus etter Genèvekonvensjonen. Både primærflyktninger og familiegjenforente flyktninger er dermed med. Barn som flyktningene har fått etter at de kom til Norge, er ikke regnet med. Når vi i enkelte tilfeller avgrenser utvalget til deler av datamaterialet, vil vi spesifisere dette nærmere. Dataene som gjelder flyktningstatus og bosettingen direkte, er basert på UDIs registre og bearbeidet av Statistisk Sentralbyrå.²⁰ De øvrige individdataene er hentet fra Statistisk Sentralbyrås forløpsdatabase, FD-trygd. En del av tabellene i FD-trygd er ikke oppdatert lenger enn til og med 2003, noe som i stor grad begrenser våre muligheter for analyser av utviklingen etter etablering av Introduksjonsordningen.

Kvaliteten på dataene i FD-trygd er avhengig av at opplysninger har blitt korrekt registrert og at praksis for registrering har vært stabil over tid. Det siste er spesielt viktig når man studerer endringer i tidsdimensjonen fordi endringer i registreringspraksis da kan bli feiltolket som endringer i forhold som gjelder integreringsarbeidet. Generelt risikerer vi å trekke feil konklusjoner dersom feil i dataene samvarierer med de variablene vi ønsker å undersøke. I den grad vi kjenner til problematiske sider ved kvaliteten på FD-trygd, vil vi ta hensyn til disse i utforming av modellen og i tolkningen av resultatene.

I to tilfeller har deler av dataene blitt særlig bearbeidet for å korrigere for feil eller endringer i registreringspraksis. For det første har Statistisk sentralbyrå

²⁰ Dataene er de samme som danner statistikkgrunnlaget for Høydahl og Selboe (2006).

gjort et omfattende arbeid med korrigerende unøyaktigheter i bosettingsdataene fra UDI. Dette arbeidet er nærmere beskrevet i Høydahl og Selboe (2006). For det andre har vi ”sydd sammen” arbeidssøkerdataene for perioden t.o.m. 30.04.2001 og f.o.m. 01.05.2001. Som følge av større endringer i registeret til Aetat-Arbeidsdirektoratet har man i FD-trygd valgt å gi ut disse filene hver for seg.

Dataene vil kunne organiseres i mange dimensjoner. Individer som er bosatt i samme år vil utgjøre en bosettingskohort, og i et enkelt år vil fem bosettingskohorter være definert som flyktninger med integreringstilskudd. Etter hvert som årene går, vil en bosettingskohort gå fra å være 1. års flyktninger til 5. års flyktninger for så å gå ut av gruppen som omfattes av integreringstilskuddet. Samtidig vil personer som er førstegangsbosatt i samme kommune utgjøre en gruppe, mens det på grunn av sekundærflytting vil være en annen gruppe flyktninger som bor i samme kommune på et senere tidspunkt. Landbakgrunn, flyktningstatus, kjønn, alder og sivilstand utgjør videre sentrale variabler som vil kunne ha betydning for bosetting og integrering.

Selv om vi i utgangspunktet har data som dekker bosetting i perioden 1995 til 2003, vil vi i mange sammenhenger være forhindret fra å si særlig mye om de siste bosettingskohortene fordi enkelte suksessmål må måles en stund etter bosetting. Dersom vi for eksempel skal måle sysselsettingsgraden 5 år etter bosetting, og siste informasjon om sysselsetting er fra 2003, vil vi måtte gå tilbake til bosettingskohorten fra 1998. Med tanke på at det har skjedd omfattende endringer i integreringsarbeidet de siste årene, kan dette synes å gi utilstrekkelig og utdatert informasjon, men sett i sammenheng med resultatene fra spørreundersøkelsen og caseundersøkelsene, vil de følgende analysene gi et godt grunnlag for å vurdere nytten av de reformene som har vært gjennomført.

Vi starter med analysen av hva som bestemmer ventetiden i mottak. Analyse nummer to er en analyse på kommunenivå hvor vi undersøker kjennetegn ved kommunene knyttet opp mot hvor mange flyktninger de velger å bosette. Den tredje analysen tar for seg sannsynligheten for å flytte gitt kjennetegn ved både flyktningen og første bosettingskommune. Siste analyse er analysen av sannsynligheten for at flyktningen er i jobb etter at femårsperioden er over.²¹

6.2 Analyser av ventetid

En viktig målsetting med integreringstilskuddet er å sørge for en rask og god bosetting av flyktninger. For personer i mottak er det generelle målet at de skal være bosatt innen 6 måneder etter at de har fått oppholdstillatelse og/eller ar-

²¹ I prosjektbeskrivelsen til evalueringen ble det også planlagt å inkludere en analyse av økonomisk selvhjelp. Resultatene viste seg, ikke overraskende, å være tilnærmet identiske med resultatene fra jobbanalysen, og analysen blir derfor ikke presentert her.

beidstillatelse. For enslige mindreårige er målet at alle skal bosettes innen tre måneder. Vi gjennomfører her en analyse av hvilke forhold som påvirker ventetiden, bl.a. effekten av det generelle integreringstilskuddet.

Ventetiden i mottak vil på nasjonalt nivå være avhengig av tilbud av og etterspørsel etter plasser i bosettingskommunene. Etterspørselen styres av antall flyktninger som får oppholdstillatelser, både de som bosettes etter avtale mellom IMDI og kommunene, og de som bosettes direkte. Tilbudet styres av kommunene gjennom hvor mange flyktninger de sier seg villige til å bosette. Integreringstilskuddet er ment å kompensere kommunene for kostnadene ved å ta i mot og integrere flyktninger, slik at de ikke lider økonomisk tap ved å tilby bosettingsplasser. Dersom tilskuddet økes, og kostnadene er de samme, vil kommunene tilby å ta i mot flere flyktninger. Dersom økt tilskudd i stedet er en ren kompensasjon for økte kostnader, bør nettoeffekten på tilbudet være tilnærmet null. Ved å løsrive tilskuddet fra en ren kompensasjonstankegang, kan tilskuddet justeres til et nivå hvor tilbudet er lik etterspørselen, det vil si at alle flyktningene blir bosatt uten mer ventetid enn det som kreves av saksbehandling. En økning av tilskuddet ut over dette likevektsnivået, vil være unødvendig i forhold til målet om rask bosetting. Når vi utvider målet til rask og god bosetting, kan det være grunner til å øke tilskuddet slik at vi får et tilbudsoverskudd. Hvis flere kommuner tilbyr plasser enn hva som er nødvendig for å bosette alle flyktningene, vil myndighetene ha større fleksibilitet og i større grad kunne stille krav til kvalitet i integreringsarbeidet.

Samtidig som tilskuddet er beregnet å skulle dekke de gjennomsnittlige kostnadene ved bosettingen, vet vi at ventetidene er lange for en del flyktninger. Dette skyldes i stor grad individuelle forskjeller blant flyktningene som gjør at kostnadene ved å integrere den enkelte varierer. En del av disse individuelle forskjellene er observerbare for kommunene og gjør at de som er lette å integrere blir valgt først, og de som anses som vanskeligere å integrere, må vente lenger. Trolig vil en del individuelle forskjeller også være uobserverbare for kommunene. Denne usikkerheten kan bidra til at kommunene vegrer seg for å ta i mot flyktninger selv om de viser seg å være lett integrerte.

Analysen av ventetid vil ta for seg individuelle forskjeller og tilskuddets effekt på kommunenes tilbud av bosettingsplasser kontrollert for etterspørselen på nasjonalt nivå.

Den avhengige variabelen er ventetid fra oppholdstillatelse til bosetting. Ventetiden er beregnet ut i fra datoene "første oppholdsdato" og "bosettingsdato". Første oppholdsdato er den datoen en flyktning blir registrert i folkeregistret, mens bosettingsdatoen er den datoen en flyktning blir gitt bosettingstillatelse.

se i en kommune.²² Gruppen vi studerer ventetiden for er personer som har innvandringsgrunn 7121 "Asyl" og 7122 "Oppholdstillatelse på humanitært grunnlag". Dette innebærer at vi ikke inkluderer overføringsflyktninger eller familiegjenforente. Disse gruppene bor normalt ikke i mottakene mens søknadene blir godkjent, og de har da heller ingen ventetid fra oppholdstillatelse til bosetting. Vi utelater også personer med innvandringsgrunn 7123, 7124, 7125, 7126 og 7130. Dette er koder for midlertidig opphold, ubesvarte søknader, nektet opphold, tidligere internerte osv. Personene i vårt utvalg har alle blitt bosatt, så når noen er registrert med nektet opphold skyldes dette at de har fått opphold på annet grunnlag enn det opprinnelig ble søkt om, uten at koden har blitt endret. Kode 7130 er "Andre flyktninger (tidligere internerte o.a.)". Disse er også utelatt siden det er uklart hvilke flyktninger som inngår i denne gruppen, og fordi nær 20 % av flyktningene i gruppen har bosettingsdato tidligere enn oppholdsdato.

Av flyktningene med innvandringsgrunn 7121 og 7122 har vi også tatt ut av utvalget de som er registrert med bosettingskategori "BOSE", dvs. at de ikke er bosatt etter avtale mellom UDI og kommunene. Da står vi fortsatt igjen med en gruppe på ca 5 % som er registrert med negativ ventetid. Disse har vi fjernet fra utvalget, siden det er lite sannsynlig at det har innvirkning på analyseresultatene.

Som nevnt vil tilbudet av bosettingsplasser være påvirket av kommunenes kostnader og inntekter i forbindelse med bosettingen. Kostnadene fordeler seg på mange kommunale tjenester, og dokumenteres som kjent av beregningsutvalget. Dette arbeidet ligger videre til grunn for inntektene, det vil si integreringstilskuddet. Normalt vil man anta at økt tilskudd skal gi økt vilje til bosetting og dermed lavere ventetid. I dette tilfellet er imidlertid tilskuddet også et uttrykk for kostnadene. Siden tilskuddet er beregnet å dekke kostnadene ved bosetting, skal utviklingen i tilskuddet i prinsippet følge utviklingen i kostnadene slik at kommunenes netto gevinst eller merkostnad blir om lag den samme. Vi kan ikke kontrollere for kostnadene siden vi ikke har andre anslag på kostnadsnivået annet enn den generelle prisutviklingen, og dermed vil vi i utgangspunktet forvente at en endring i tilskuddet ikke har noen effekt på ventetiden. Utviklingen i tilskuddet tilsier imidlertid at det ikke er en perfekt sammenheng mellom kostnadsnivå og tilskuddsnivå. Fra 1994 til 1998 var tilskuddet nominelt uforandret, mens det fra 2000 til 2001 ble økt med over 20 %. Disse endringene følger i stor grad utviklingen i antall flyktninger og ventetid, og indikerer at det også har vært en vurdering av bosettingsbehovet når størrelsen på

²² Datoen for folkeregistrering er hentet fra FD-trygd. Den er ikke identisk med dato for vedtak om opphold som vil være den mest presise startdatoen for ventetiden, men folkeregistrering vil i de fleste tilfeller skje få dager etter at oppholdstillatelse har blitt gitt.

tilskuddet har blitt fastsatt.²³ Dette tilsier at vi likevel vil kunne finne en effekt av tilskuddet. Dersom tilskuddet ikke har fulgt utviklingen i utgiftene, vil en økning i tilskuddet gi bedre økonomi i integreringsarbeidet, og som en følge av det får vi trolig også økt bosetting og lavere ventetid, når vi kontrollerer for bosettingsbehovet.

Forskjellen mellom etterspørselen og tilbudet av bosettingsplasser (ulikevekten i bosettingsmarkedet) utgjøres av beholdningen av personer som venter på bosettingstillatelse. Økt beholdning indikerer økt etterspørselsoverskudd og dermed økt ventetid. Samtidig vil personer som bosettes direkte oppta plasser og på den måten redusere kommunenes tilbud av plasser overfor personer i mottak. Vi definerer derfor en variabel X_t , som uttrykker beholdningen av ikke bosatte flyktninger med oppholdstillatelse i år t pluss direkte bosatte samme år. I år t vil X være gitt ved:

$$X_t = B_{t-1} + (Y_t - Z_t) + R_t \quad (6-1)$$

B_{t-1} er beholdningen av personer fra $t-1$ som fortsatt venter på bosetting fra mottak, Y_t er antall nye oppholdstillatelser til personer i mottak i år t , Z_t er antall flyktninger som blir bosatt fra mottak i år t og R_t er antall direkte bosatte i år t . Variabelen er en sum av forhold som forventes å øke behovet for bosettingsplasser og dermed øke ventetiden.

Tabell 6-1 gir et innblikk i sammenhengen mellom beholdning og ventetid. Ventetiden til en person er registrert i det året personen bosettes, og all ventetid i tidligere perioder er inkludert. Vi ser at tilgangen til mottak var større enn avgangen i perioden fra 1997 til og med 2000, samt i 2002. Dette har ført til en oppbygging av personer som venter på bosetting, slik at når beholdningen av ventende flyktninger i 2001 ble kraftig redusert, vil det ha ført til bosetting av en stor mengde personer med lang ventetid. Dette ser vi tydelig i ventetidsstatistikken hvor ventetiden får en topp nettopp i 2001.

²³ I følge Riksrevisjonen (2001-2002) har beregningsutvalget i 1999 og 2000 konkludert med at tilskuddet ikke er høyt nok til å dekke kommunenes gjennomsnittskostnader ved integrering.

Tabell 6-1. Statistikk over elementene i variabelen X_t

	Oppholdstillat- telser til perso- ner i mottak	Bosatte fra mottak	Familiegjenforente, over- føringsflyktninger og øvri- ge direkte bosatte	Gjennom- snittlig ventetid
1997	450	400	945	6,9
1998	1372	889	1020	6,0
1999	2752	2258	1835	5,3
2000	3152	2653	2522	6,5
2001	1528	2340	2084	8,9
2002	1887	1826	3946	7,6
2003	1592	1879	1587	6,6

Siden ventetiden bygger seg opp fra tidligere år, forventer vi å finne at de laggede variablene X_{t-1} og X_{t-2} bidrar til økt ventetid. Det er mer uklart hva beholdningsvariabelen fra år t vil vise. Det samme gjelder for tilskuddsvariabelen. Dersom økt tilskudd gir høyere bosetting og etter hvert lavere ventetid, vil vi ikke registrere denne ventetidseffekten før året etter tilskuddsøkningen, og vi vil derfor benytte tilskuddet i $t-1$ som variabel.

Tabell 6-2. Beskrivende statistikk for ventetidsanalysen

	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum
Ventetid	208	1	8700
X_t	2978	442	4877
Tilskudd	360916	322209	399390
Antall mottakskommuner	262	179	313
Alder	26	1	87
Kvinne	0,35	0	1
Ugift	0,44	0	1
Gift, alene	0,34	0	1
Over 60 år	0,015	0	1
Enslig mindreårig	0,033	0	1
Iran	0,031	0	1
Somalia	0,268	0	1
Bosnia	0,028	0	1
Kroatia	0,065	0	1
Serbia	0,067	0	1
Sri Lanka	0,012	0	1

Tabell 6-2 viser statistikk for de variablene som inngår i modellen vi estimerer. I tillegg til beholdningen av flyktninger som skal bosettes, vil vi også inkludere en variabel for antall mottakskommuner det aktuelle året. Dette er delvis administrativt styrt gjennom praksisen med at IMDI (skilt ut fra UDI) anmoder aktuelle kommuner om å ta i mot flyktninger. Et høyere antall mottakskommuner vil vi forvente bidrar til å redusere ventetiden.

Som beskrevet ovenfor, er det enkelte grupper av flyktninger som er mer kostnadskrevende å integrere enn andre og som derfor velges bort av kommu-

nene. Dette er også bakgrunnen for at det gis et ekstra tilskudd ved bosetting av flyktninger over 60 år og flyktninger med funksjonshemming. Det gis også ekstra tilskudd til enslige mindreårige flyktninger fordi man har enda høyere ambisjoner om rask bosetting for denne gruppen. Ved å inkludere slike personkjennetegn vil vi kunne se om disse gruppene har en annen ventetid enn de øvrige flyktningene, og vi kan se om det også er andre individuelle forskjeller som spiller inn.

Vi har ikke informasjon i våre data om hvorvidt flyktningene utløser tilskudd for funksjonshemmede eller ikke. I følge vedleggstabell D i Riksrevisjonen (2001-2002) gjelder dette en svært liten andel av de bosatte, så vi mener dette ikke skal få stor betydning for resultatene knyttet til de øvrige variablene. Personer over 60 år skiller vi ut med en dummyvariabel. Enslige mindreårige har vi heller ingen perfekt informasjon om, men vi bruker informasjon om alder og familiestørrelse i et forsøk på å identifisere disse. Siden det er noe forsinkelse i registreringen av familiestørrelse i forhold til bosettingstidspunktet, vil dette trolig ikke gi en perfekt match i forhold til hvilke personer som faktisk utløser dette tilskuddet, men en sammenligning med statistikken i Riksrevisjonens rapport viser at vi trolig fanger opp de fleste. De ekstra tilskuddene til personer over 60 og enslige mindreårige, er ikke lagt inn i tilskuddsvariabelen. Dermed vil effekten av disse tilskuddene fanges opp av binærvariable for de to gruppene – gitt at de har effekt. Vi forventer dermed at personer over 60 år og enslige mindreårige har kortere ventetid enn andre, når vi kontrollerer for alder. I tillegg til disse vil vi inkludere variabler for kjønn, sivilstatus og landbakgrunn. Når det gjelder sivilstatus har vi to variabler, personer som er ugifte og personer som er gift med en partner som ikke bor i Norge. For begge disse gruppene må sannsynligheten for familiegjenforening anses å være høyere enn for andre grupper. Vi vil derfor forvente at disse har lengre ventetid enn andre, alt annet likt.

Tabell 6-3. Resultater av ventetidsanalysen.

Variabelbeskrivelse	Variabelnavn	Ventetid (n=13582)
Konstantledd		39,2147 (4,87)
Beholdning av personer som venter i mottak pluss direkte bosatte, år t, (logaritmer)	ln(X _t)	0,1058 (2,19)
Beholdning av personer som venter i mottak pluss direkte bosatte, år t-1, (logaritmer)	ln(X _{t-1})	0,2370 (6,31)
Beholdning av personer som venter i mottak pluss direkte bosatte, år t-2, (logaritmer)	ln(X _{t-2})	0,2978 (8,24)
Samlet tilskudd 1.-5. års flyktninger år t-1, 2005- kroner (logaritmer)	ln(TS _{t-1})	-2,7358 (-5,03)
Antall bosettingskommuner i år t, (logaritmer)	ln(KOMMUNE)	-0,9772 (-3,06)
Alder år t (logaritmer)	ln(alder)	0,1293 (11,30)
Kjønn (kvinne=1, mann=0)	KJ	-0,0250 (-1,58)
Sivil status (ugift = 1, annet = 0)	SIV	0,2580 (11,16)
Gift, partner utenlands (gift = 1, annet = 0)	GIFT_ALEN	0,3080 (13,58)
Over 60 år	O60	-0,0274 (-0,45)
Enslig mindreårig	ENSL_MAA	-0,3348 (-8,03)
	IRAN	-0,1034 (-2,35)
	SOMALIA	0,1743 (8,30)
	BOSNIA	-0,0255 (-0,56)
	KROATIA	-0,0532 (-1,58)
	SERBIA	0,0469 (1,41)
	SRI_L	-0,3442 (-5,11)
	RESTLAND	-0,1988 (-8,69)
	TREND	0,0866 (2,21)
	R ²	0,1016

Tabell 6-3 viser resultatene av ventetidsanalysen. Tilskuddet har en klart negativ effekt på ventetiden til de som bosettes fra mottak året etter, og ser dermed ut til å stimulere kommunenes bosetting. Resultatene for $\ln(X_t)$, $\ln(X_{t-1})$ og $\ln(X_{t-2})$ viser at ventetid er noe som bygger seg opp over tid. Dette er viktig å ha i tankene når man studerer ventetidsstatistikk, særlig dersom statistikken er konstruert slik at ventetiden et år er knyttet til de som bosettes det året.

Resultatene viser videre at flere bosettingskommuner innebærer at ventetiden er redusert. Velger man å redusere antall bosettingskommuner har det partielt sett en kostnad i form av lengre ventetid som sannsynligvis skyldes større flaskehalsproblemer og mindre fleksibilitet i perioder der man har inntakstopper av nye flyktninger. På den annen side kan det tenkes kostnader ved mange mottakskommuner i form av dårligere kvalitet i integreringsarbeidet som virker i motsatt retning, slik at økt ventetid kan være en rimelig pris å betale.

De individuelle variablene viser at det ikke er tilfeldig hvilke personer som har lang ventetid. Vi ser at høy alder gir lang ventetid. Estimaten for personer over 60 år er negativt, men ikke signifikant forskjellig fra null. Siden det følger et ekstra tilskudd med flyktningene som er over 60 år, med det formål at ventetiden ikke skal være lenger for denne gruppen enn for flyktninger ellers, skulle en tro at effekten av denne var signifikant negativ. Det er den altså ikke, og våre analyser tyder derfor på at flyktninger over 60 år har lenger ventetid enn flyktninger ellers.²⁴

Enslige mindreårige har signifikant lavere ventetid enn utvalget ellers, noe som kan skyldes både tilskudd og administrativ praksis knyttet til målet om maksimalt 3 måneders ventetid for denne gruppen.

Kvinner ser ut til å ha noe kortere ventetid enn menn, men effekten er ikke statistisk signifikant på 5 % nivå. Vi ser også at muligheten for familiegjenforening øker ventetiden for ugifte og personer med partner i utlandet. Latent gjenforening antas også å være grunnen for lenger ventetid for ugifte. Landvariablene avslører betydelige forskjeller i ventetid mellom personer fra ulike opprinnelsesland. Referanse-kategorien er her personer fra Irak, og vi ser at personer fra Iran og Sri Lanka har kortere ventetid enn irakerne. Flyktninger fra Somalia har klart lengre ventetid. På bakgrunn av dette kan det reises spørsmål om det ville vært hensiktsmessig med differensiering av integreringstilskuddet etter landbakgrunn, slik at man får en mer lik ventetid for alle uavhengig av landbakgrunn.

²⁴ Det bør imidlertid bemerkes at vi snakker om en veldig liten gruppe i utvalget vårt. Kun 199 av i alt 13 592 flyktninger.

6.3 Hvilke faktorer påvirker omfanget av bosetting av nye flyktninger?

Vi vil i dette avsnittet analysere hva som forklarer omfanget av nye bosatte i en kommune. Det gjelder bare den mengden nye flytninger som kommunen bestemmer seg for å bosette og dermed ikke tilstrømningen av sekundærflyttere. I analysen inngår to hovedgrupper av variable: (i) Beholdningsvariable, bl.a. antallet tidligere bosatte flyktninger og omfanget av ikke-vestlige innvandrere totalt. (ii) Andre kommunespesifikke faktorer. Vi vil da analysere modeller av typen:

$$NBF_{it} = \alpha + \beta_1 B_{it} + \beta_2 K_{it} + \varepsilon_{it} \quad (6-2)$$

NBF er nye bosatte flyktninger, dvs. tilgangen av første års bosatte flyktninger i kommune i i år t . Vektoren B_{it} omfatter variable som er knyttet til flyktningbefolkningen, for eksempel den akkumulerte beholdningen av flyktninger og ikke-vestlige innvandrere i hver kommune og den samlede inntaket av nye flyktninger i Norge i et år. Hensikten er bl.a. å undersøke om disse påvirker bosettingen av nye flyktninger, spesielt om det er slik at kommuner går i metning, dvs. at antallet nye bosatte flyktninger avtar når den akkumulerte mengden blir stor i forhold til bl.a. kapasitet i mottaksapparatet. Det kan også tenkes at kommuner med relativt stor utflytting av flyktninger har større inntak av nye flyktninger enn kommuner med liten utflytting – alt annet like.

K_{it} er en vektor som omfatter andre faktorer på kommunenivå, herunder kommunestørrelse, frie kommunale inntekter, arbeidsledighet, politisk sammensetning av kommunestyret o.a. Slike vil være av interesse for å undersøke om bosetting av nye flyktninger varierer etter kommuner med spesielle kjennetegn. Er det for eksempel inntektsfordelingseffekter som man har funnet i tidligere analyser av øremerkede tilskudd – dvs. at det er de rike kommunene som i størst grad gjør seg nytte av de øremerkede tilskuddene? Er det slik at det er kommuner i befolkningsmessig tilbakegang som i størst grad bosetter nye flyktninger eller er det kommuner med stramt arbeidsmarked? Til slutt er ε_{it} et statistisk feilledd som vi antar er identisk og uavhengig normalfordelt.

Kort om data

I Tabell 6-4 til 6-6 presenteres summarisk statistikk for tre kohorter (1999, 2002, 2004) over noen utvalgte variable som benyttes i analysen av bosetting. Vi ser at gjennomsnittlig antall bosatte i perioden ligger på drøyt 20 bosatte, men det er betydelig variasjon fra kommune til kommune. Videre ser vi også at det er store forskjeller i bosettingskommunenes frie inntekter og innbyggere. Vi

finner bosettingskommuner både blant fattige og rike kommuner så vel som i store og i små kommuner. Vi ser imidlertid at gjennomsnittlig innbyggertall i bosettingskommunene (13-15000) er noe høyere enn landsgjennomsnittet på drøyt 10 000 innbyggere. Vi ser også at det er relativt stor spredning i kommuner etter arbeidsledighet, andel FrP-representanter og samlet innvandrerbefolkning.

Tabell 6-4. Summarisk statistikk over utvalgte variable som inngår i bosettingsanalysen, 1999. N=255.

Variabel	Gjennomsnitt	Standardavvik	Min	Maks
Bosatte	27	40	1	423
Frie inntekter per innbygger	24071	4525	19233	46134
Antall innbyggere	15552	37337	1016	502867
Ledighetsrate i kommunen	0,019	0,008	0,004	0,053
Andelen representanter i kommunestyret fra FrP	0,059	0,062	0,000	0,220
Den samlede innvandrerbefolkningen per innbygger	0,020	0,015	0,002	0,135
Totalt inntak av flytninger	6803	0,000	6803	6803

Tabell 6-5. Summarisk statistikk over utvalgte variable som inngår i bosettingsanalysen, 2002. N=294.

Variabel	Gjennomsnitt	Standardavvik	Min	Maks
Bosatte	23	43,972	1	635
Frie inntekter per innbygger	26635	5758,970	15550	64433
Antall innbyggere	13397	34614,520	576	508726
Ledighetsrate i kommunen	0,020	0,008	0,005	0,057
Andelen representanter i kommunestyret fra FrP	0,078	0,070	0,000	0,400
Den samlede innvandrerbefolkningen per innbygger	0,024	0,017	0,000	0,151
Totalt inntak av flytninger	7134	0,000	7134	7134

Tabell 6-6. *Summarisk statistikk over utvalgte variable som inngår i bosettingsanalysen, 2004. N=271.*

Variabel	Gjennomsnitt	Standardavvik	Min	Maks
Bosatte	19	31,195	1	273
Frie inntekter per innbygger	27596	4507,710	21931	45013
Antall innbyggere	15322	37794,900	1021	521886
Ledighetsrate i kommunen	0,027	0,009	0,010	0,062
Andelen representanter i kommunestyret fra FrP	0,144	0,087	0,000	0,457
Den samlede innvandrerbefolkningen per innbygger	0,031	0,019	0,006	0,176
Totalt inntak av flytninger	5179	0,000	5179	5179

Det er interessant å merke seg at gjennomsnittlig ledighetsrate er en del lavere enn gjennomsnittet for landet. Den varierer fra 1,9 % i 1999 til 2,7 % i 2004. Ut over dette er det lite som tyder på at det er noen tydelige trekk i utviklingen over tid. Antall kommuner, antall bosatte og samlet inntak varierer fra år til år, men ikke i forhold til en tydelig trend for den perioden vi undersøker.

Hypoteser og resultater

Vi diskuterer det vi ovenfor har kalt K-vektoren først. Resultatene er gjengitt i Tabell 6-7. Frie inntekter per innbygger antar vi har positiv effekt på inntaket av nye flyktninger, dvs. at rike kommuner, alt annet like, tar inn flere flyktninger enn mindre rike kommuner. Begrunnelsen for en slik antagelse er dels at rike kommuner, som følge av det at de er rike, i større grad føler seg forpliktet til å ta i mot flere flyktninger. Dels kan det også ha med å gjøre at de i større grad har mulighet til å skaffe seg ekstra inntekter via integreringstilskuddet. Vi vet fra tidligere forskning, jf. for eksempel Håkonsen og Løyland (2001), at øremerkede tilskudd har ugunstige fordelingseffekter mellom kommuner, fordi rike kommuner i større grad har mulighet for å stille ressurser til rådighet som utløser øremerkede tilskudd. Skal dette argumentet være gyldig i denne sammenheng, forutsetter det at det er knyttet visse faste kostnader til det å etablere seg som mottakerkommune, som kommuner med lave inntekter ikke ser seg i stand til å prioritere. Mer om diskusjon rundt slike problemstillinger i avsnitt 9.9 og 10.8.

Resultatene tyder på at vi finner støtte for vår hypotese om en positiv inntektseffekt, men effekten er ikke sterk. Vi finner at kommuner med 10 % høyere inntekt kun har et inntak som ligger 2-3 % høyere. Det er således klart at inntekt har en viss betydning, men den er ikke avgjørende for mengden som tas inn av nye flyktninger. Det er imidlertid viktig å understreke at resultatene ikke sier noe om motivet for at rikere kommuner tar i mot flere flyktninger.

Store kommuner vil åpenbart ta i mot flere flyktninger enn mindre kommuner, dvs. at befolkningsstørrelse vil ha betydning antall nye flyktninger som bosettes. Men hvor mye mer? Det er det interessant å studere nærmere. Er det for eksempel slik at inntaket er mer enn proporsjonalt, proporsjonalt eller mindre enn proporsjonalt med befolkningsstørrelsen. Resultatene i Tabell 6-7 tyder nokså klart på at mottaket av nye flyktninger øker mindre enn proporsjonalt med befolkningsstørrelse. Vi finner at kommuner med 10 % større befolkning bare har 5-6 % større inntak av nye flyktninger. Nå er det imidlertid slik at større kommuner i større grad også er mottakere av sekundærinnflytting, noe de sannsynligvis vil ta hensyn til forbindelse med beslutningen om hvor mange nye flyktninger de skal bosette i et år. Det er således ikke spesielt oppsiktvekkende at vi finner at inntaket av nye flyktninger er mindre enn proporsjonalt med befolkningsstørrelsen.

Vi vil anta at vekstkommuner i mindre grad enn kommuner som opplever befolkningsnedgang, vil bosette nye flyktninger, alt annet like. Vi antar at dette dels skyldes at kommuner i vekst både har dårligere fysisk og administrativ kapasitet til å ta i mot flyktninger. Dels skyldes det at inntak av nye flyktninger er en bevisst strategi for å motvirke befolkningsnedgang i kommuner med lav eller negativ vekst i befolkningen. For å måle befolkningsveksten i kommunen ser vi hvordan endringen i befolkningen har vært i løpet av siste femårsperiode, dvs. befolkningen i år t , for eksempel 1999, sammenliknet med 1994 ($t-5$). Resultatene gir tydelig støtte til våre hypoteser. Kommuner med befolkningsnedgang tar inn flere nye flyktninger enn kommuner med befolkningsvekst alt annet like. I kommuner med en befolkningsnedgang på 10 % de siste fem årene er inntaket av nye flyktninger gjennomsnitt 13 % høyere enn i kommuner uten endring i befolkningen i samme periode.

Vi har også undersøkt om kommuner med lav arbeidsledighet (stramt arbeidsmarked) som tar inn flere flyktninger enn kommuner med høy arbeidsledighet, med andre ord at de, i hvert fall delvis, satser på inntak av flyktninger for å løse problemer med mangel på arbeidskraft i kommunen. Vi finner delvis støtte for denne hypotesen, siden kommuner med høy arbeidsledighet tar inn færre flyktninger. Dette resultatet er imidlertid ikke statistisk signifikant for et rimelig nivå på testen, og man skal derfor være forsiktig med å trekke for sterke slutninger av dette resultatet.

Den siste kommunevariabelen vi har trukket inn i analysen er den politiske sammensetningen av kommunestyret. Vi har i den forbindelse valgt å benytte andelen FrP-representanter siden dette partiet er de som mest eksplisitt uttrykker skepsis til å ta inn for mange flyktninger. Andre politiske grupperinger synes å ha en mer homogen politikk på dette området, og nokså klart avvikende fra FrP sitt syn. Vi finner klar støtte for dette i analysen. Kommuner med større andel

FrP-representanter bosetter færre nye flyktninger enn kommuner med liten eller ingen andel FrP-representanter.

Tabell 6-7. Regresjonsmodeller som analyserer ulike faktorer som påvirker kommunes inntak av nye flyktninger i år t. t-verdier i parentes. (N=1710).

	Konstantledd	-5,01833* (-1,66)
Frie inntekter per innbygger i år t (logaritmer)	$\ln(I_t)$	0,28732** (2,11)
Antall innbyggere i år t (logaritmer)	$\ln(BEF_t)$	0,54570*** (15,19)
Befolkningsvekst siste fem år (logaritmer)	$\ln(\Delta BEF_{t,t-5})$	-1,29228*** (-3,54)
Ledighetsrate i kommunen i år t (logaritmer)	$\ln(U_t)$	-0,05056 (-1,20)
Andelen representanter i kommunestyret fra FrP	FrP	-0,76962*** (-2,72)
Den samlede innvandrerbefolkningen i kommunen i år t (logaritmer)	$\ln(INNV_t)$	-0,05551* (-1,72)
Totalt inntak av flytninger i år t (logaritmer)	$\ln(AI_t)$	0,95122*** (6,85)
Antall mottakskommuner i år t (logaritmer)	$\ln(MK_t)$	-0,60045** (-2,03)
Antall nye bosatte flyktninger, inkl sekundærflyttinger, i år t-1 (logaritmer)	$\ln(BF_{t-1})$	0,26464*** (10,14)
Endring i antall bosatte flyktninger, inkl sekundærflyttinger, fra år t-2 til t-1 (logaritmer)	$\ln(\Delta BF_{t-1,t-2})$	-0,08053*** (-5,49)
Endring i antall bosatte flyktninger, inkl sekundærflyttinger, fra år t-3 til t-2 (logaritmer)	$\ln(\Delta BF_{t-2,t-3})$	-0,05153*** (-3,86)
Endring i antall bosatte flyktninger, inkl sekundærflyttinger, fra år t-4 til t-3 (logaritmer)	$\ln(\Delta BF_{t-3,t-4})$	-0,03958*** (-3,86)
R ² justert		0,5597

Når det gjelder B-vektoren, som omfatter beholdning og endringer i flyktning- og innvandrerbefolkningen, har vi behov for en mer krevende spesifisering. Det skyldes dels at vi mangler et godt mål på kapasiteten i flyktningmottaket i hver kommune. Dels skyldes det også innslag av dynamikk som ikke kan overses, men må tas eksplisitt hensyn til ved modellering. Det siste vil kunne forårsakes av sjokk i inntaket i et år, for eksempel som følge av ekstraordinært stort mottak av flyktninger inkludert sekundærflyktninger. Dette vil binde opp kapasiteten i mottaksapparatet i flere år, og dermed vil effekten av et slikt sjokk forplante seg ved at det påvirker bosettingen i flere etterfølgende år.

Vi har forsøkt å løse disse utfordringene ved å innføre nye bosatte, inkludert sekundærflyttinger, med et års lag, som uavhengig variabel ($\ln(BF_{t-1})$). Kommuner med høyt inntak av flyktninger i år t-1 vil også ha relativt høyt inntak av flyktninger i år t fordi de har bygd ut kapasitet i mottakerapparatet som

tilsier at de må ha et visst omfang på inntaket hvert år for å utnytte kapasiteten i apparatet.

For å ta hensyn til eventuelle sjokk i inntaket har vi innført tre variable på endringsform som skal fange opp effekter på inntak av nye flyktninger av endringer i mottak av flyktninger, inkludert sekundærflyttinger, fra hhv. år t-2 til t-1, år t-3 til t-2 og år t-4 til t-3. Vi antar at forplantningseffektene avtar med avstand i tid, men at forplantningseffektene kan være langvarige siden kapasiteten bindes opp for opptil 5 år.

Av resultatene i Tabell 6-7 ser vi at koeffisienten til $\ln(BF_{t-1})$ er signifikant positiv hvilket betyr at kommuner med høyt inntak av flyktninger i år t-1 også vil ha høyere inntak av flyktninger i år t, alt annet like. Vi finner således støtte for at kommuner bygger ut en viss kapasitet og at det tas hensyn til størrelsen på kapasiteten ved inntak av nye flyktninger, men det er ikke slik at et bestemt prosentvis høyere inntak i t-1 gir et prosentvis like mye høyere inntak i t. Typisk vil en kommune med 10 % høyere inntak i t-1 ha om lag 2,5 – 3 % høyere inntak også i år t.

Videre finner vi klar støtte for forplantningseffekter ved sjokk i inntaket. Som vi ser av Tabell 6-7 er alle de laggede variablene signifikant negative som forventet, og størrelsen på koeffisientene avtar med avstand i tid, også det som forventet. For eksempel vil en vekst i tilstrømmingen av nye flyktninger fra år t-4 til t-3 på 10 % medføre en reduksjon i antall inntaket av flyktninger i år t på 0,4 %. Tilsvarende for en økning fra år t-2 til t-1 er en reduksjon på 0,8 %. Selv om forplantningseffektene er klare nok, tilsier dette at fortrenningseffekten på inntak av nye flyktninger ikke er veldig sterk.

I tillegg til disse variablene, inngår også den samlede befolkningen av ikke-vestlige innvandrere i år t. Denne vil vi anta at påvirker inntaket av nye flytninger negativt, fordi stor ikke-vestlig innvandrerbefolkning, alt annet like, kan bety at kommunene nærmer seg en ”metning” i samlet ikke-vestlig innvandrerbefolkning, og vil derfor være mer restriktiv med å ta inn nye flyktninger. Videre inngår det samlede mottaket av flyktninger i landet og antall mottakskommuner. Økning i den første antar vi, naturlig nok, innebærer større bosetting på kommunenivå og den siste antar vi påvirker bosettingen i hver kommune negativt. Det siste innebærer at flere mottakskommuner, betyr flere å fordele det samlede mottaket av flyktninger på, og følgelig blir bosettingen i hver mottakskommune lavere – alt annet like.

Effekten av samlet ikke-vestlig innvandrerbefolkning i kommunen, samlet nasjonalt inntak av flyktninger og antall mottakskommuner, har alle forventet effekt. For de to sistnevnte er effekten statistisk signifikant på 5 % nivå – hvilket innebærer en klar statistisk effekt. Vi finner også støtte for metningshy-

potensen, men effekten er ikke så klar, siden effekten bare er statistisk signifikant på 10 % nivå.

6.4 Hvilke faktorer påvirker sannsynligheten for sekundærflytting?

Sekundærflytting blant bosatte flyktninger blir betraktet som et problem for integreringsarbeidet. For det første skaper det behov for administrative løsninger i forhold til overføring av tilskudd mellom kommuner, men viktigst er det at det bidrar til manglende kontinuitet i integreringsarbeidet som gjør det vanskeligere å få til vellykket integrering. Det er en kjent sak at mange bosatte flyktninger flytter videre til ny kommune før den aktuelle femårsperioden er utløpt, jf. bl.a. Høydahl og Selboe (2006). Man kan således spørre seg om det er noe poeng å spre flyktninger geografisk så vidt som det har vært gjort til nå, når vi vet at sekundærflyttingene tenderer mot å sentralisere flyktninger i færre kommuner. På den annen side kan være interessant å finne ut hvilke faktorer som reduserer omfanget av sekundærflyttinger, og evt. om disse faktorene er påvirkelige ved aktive tiltak. Dette vet vi lite om fra før.

Med sekundærflytting tenker vi på første flytting ut av den kommunen man først ble bosatt i etter oppnådd oppholdstillatelse. Analysen av sekundærflytting avgrenses til flyttinger innenfor de tre første årene integreringstilskuddet gjelder for. Det innebærer at vi kartlegger informasjon om utdanning og tiltaksdeltakelse i de to første årene i integreringsperioden, mens vi registrerer flytting eller ikke det tredje året.

Vi skal analysere tre ulike modellvarianter. For det første sannsynligheten for å flytte generelt. Videre splitter vi opp de som flytter i to grupper: (i) De som flytter og begynner å jobbe²⁵ og (ii) de som flytter av andre grunner. De tre modellene har således to utfall der den første modellen skiller mellom flytting generelt og ikke flytting, mens den andre varianten skiller mellom flytting til arbeid og ikke flytting og den tredje skiller mellom flytting av andre grunner og ikke flytting. Modellen kan formuleres som følger:

$$M_{it} = a + b_1K_{it} + b_2S_{it} + b_3V_{it} + b_3T + u_{it} \quad (6-3)$$

der $M_{it} = 1$ dersom person i har flyttet til ny kommune i løpet av periode t . $M_{it} = 0$ dersom person i ikke har flyttet i løpet av periode t . Videre har vi K som er en vektor av kommunevariable knyttet til bosettingskommune, S som er en vektor

²⁵ Mer presist er kravet her er at en person skal ha flyttet til ny kommune og i løpet av 100 dager begynt i et arbeidsforhold som varer minst 6 måneder.

av personkjennetegn (alder, kjønn, og lignende), V er en vektor av virkemiddelvariable (deltakelse på tiltak og utdanning) og T er en vektor av årsvariabler som angir hvilken bosettingskohort av flyktninger det er snakk om. Hensikten med denne er å kontrollere for flytteeffekter mellom ulike kohorter av flyktninger. Til slutt har vi u som er statistisk feilledd som vi antar er logistisk fordelt, dvs. at vi benytter en binomisk logit-modell ved estimering, som beregner sannsynligheten for hvorvidt en begivenhet inntreffer eller ikke.

Vi skiller mellom ulike bosettingskohorter i analysene, og vi har med alle kohorter fra 1995 til 2000. Det innebærer at vi kun studerer sekundærflytting i løpet av det første tre årene etter bosetting. Grunnen er at vi antar det er mer relevant å studere de som flytter midt inne i femårsperioden enn de som flytter i slutten av perioden. Dessuten får vi flere observasjoner til disposisjon ved en slik tilnærming.

I forbindelse med de to modellene som analyserer flytting til arbeid og flytting av andre grunner, vil vi spesielt legge vekt på å analysere om omfanget av deltakelse på tiltak i regi av Aetat eller utdanning (V -vektoren) bidrar til å redusere sannsynligheten for utflytting av bosatte flyktninger. Vi tenker oss da at sekundærflytting er uønsket såfremt det ikke er flytting til arbeid. For de som flytter registrerer vi aktiviteten i Aetat i året før utflyttingsåret, bl.a. antall dager på arbeidsmarkedstiltak, som helt ledig, som delvis sysselsatt og på venting og utredning. Tilsvarende er naturlig nok ikke mulig for de som ikke har flyttet. Vi må i den forbindelse foreta et valg for å gjøre tiltaks- og utdanningsdeltakelse mest mulig sammenliknbar med de som har flyttet i løpet av treårsperioden. Vi har derfor valgt å legge til grunn gjennomsnittlig varighet per år i ulike tiltak for de to første årene i treårsperioden.

Tabell 6-8. Summarisk statistikk over variable som inngår i analyse av sekundærflytting.

Variabel	Gjennomsnitt	Standardavvik	Min	Maks
Flyttet	0,263	0,441	0	1
Flyttet til jobb	0,085	0,305	0	1
Annen flytting	0,178	0,396	0	1
Andel innbyggere bosatt i tettbygde strøk	0,772	0,220	0,000	0,996
Generelt utflyttingsmønster for befolkningen i kommunen	0,043	0,011	0,010	0,116
Arbeidsledighetsrate i kommunen	0,025	0,008	0,003	0,101
Antall ikke-vestlige innvandrere per innbygger i kommunen	0,044	0,039	0,002	0,169

Alder	35,200	11,482	19	105
Kjønn (Kvinne = 1, Mann = 0)	0,380	0,485	0	1
Antall personer i hus- holdningen	3,020	2,090	1	15
Antall dager i arbeids- markedstiltak i året før flytting	24,746	50,763	0	366
Antall dager som helt arbeidsledig i året før flytting	17,608	37,655	0	365
Antall dager som delvis sysselsatt i året før flyt- ting	2,344	15,073	0	365
Antall dager i venting og utredning i Aetat i året før flytting	0,624	8,847	0	324
Antall måneder i utdan- ning i året før flytting	0,850	2,073	0	12
IRAK	0,281	0,449	0	1
SOMALIA	0,158	0,364	0	1
BOSNIA	0,141	0,348	0	1
KROATIA	0,049	0,215	0	1
SERBIA	0,110	0,313	0	1
SRI LANKA	0,025	0,155	0	1

Resultater for den modellen som omfatter all sekundærflytting er presentert i Tabell 6-9. Den omfatter ikke vektoren av det vi har kalt virkemiddelvariable. Et førsteinntrykk av resultatene er at flyttetilbøyeligheten for flyktninger med enkelte unntak følger det samme mønster som flyttetilbøyeligheten i andre tilsvarende analyser, jf. for eksempel Høydahl og Selboe (2006) og Brandtzæg m.fl. (2006). Det innebærer for eksempel at det er mindre sannsynlig at sekundærflyttinger skjer desto flere innbyggere det er i kommunen. Flyktninger som bor i kommuner med stor andel av befolkningen i tettbygde strøk har også lavere sannsynlighet for utflytting enn flyktninger i mer spredtbygde kommuner. GFM er en variabel som fanger opp flyttestrømmen for befolkningen som helhet i hver kommune. Vi ser at flyttetilbøyeligheten er positivt korrelert med de generelle flyttestrømmene, dvs. at i kommuner med generelt høy utflyttingsgrad vil også flyktninger ha større tilbøyelighet til å flytte ut. Til slutt finner vi også at flyktninger bosatt i kommuner med høy arbeidsledighet har høyere sannsynlighet for å flytte enn flyktninger bosatt i kommuner med lav arbeidsledighet.

Tabell 6-9. Regresjonsmodeller som beregner sannsynligheten for sekundærflytting (N=16 225).

Variabelnavn	Variabelbeskrivelse	Modell 1	Modell 2 (Med landbakgrunn)
BEF	Antall innbygger i kommunen (1000)	-0,0825 (59,96)	-0,0824 (59,55)
BEFT	Andel innbyggere bosatt i tettbygde strøk	-0,9624 (84,58)	-1,1014 (106,34)
GFM	Generelt utflyttingsmønster for befolkningen i kommunen	14,6952 (63,06)	15,0479 (64,39)
U	Arbeidsledighetsrate i kommunen	13,6661 (29,81)	14,0103 (30,38)
BF _{t-5, t-1}	Antall bosatte flyktninger som mottar integreringstilskudd	0,00117 (58,31)	0,00113 (53,97)
INNVB	Antall ikke-vestlige innvandrere per innbygger i kommunen	-20,1826 (142,52)	-19,6302 (132,43)
A	Alder	-0,0319 (282,08)	-0,0250 (157,06)
KJ	Kjønn (Kvinne = 1, Mann = 0)	-0,1084 (7,12)	-0,0769 (3,35)
PERS	Antall personer i husholdningen	-0,1390 (188,48)	-0,1434 (197,06)
IRAK			0,2158 (15,59)
SOMALIA			0,4367 (51,64)
BOSNIA			-0,7145 (74,73)
KROATIA			-0,5770 (30,99)
SERBIA			-0,0815 (1,21)
SRI LANKA			0,5198 (17,83)
KOHORT -2 Log- likelihood	Kontroll for bosettingskohort	JA 16 792,89	JA 16 512,96

Vi har også med to variable som beskriver innvandrere- og flyktningbefolkningen i kommunen. Vi finner at tilbøyeligheten til å flytte er lavere jo større befolkningen av ikke-vestlige innvandrere er per innbygger totalt sett. Dette tyder på at flyktninger finner det relativt sett mer attraktivt å flytte til kommuner med relativt stor befolkning av ikke-vestlige innvandrere. Samtidig finner vi at sannsynligheten for utflytting er større jo flere bosatte flyktninger som utløser integreringstilskudd – alt annet like. Dette er det rimelig å tolke som en opphopnings- eller trengselseffekt. Alt annet likt vil personer i kommuner med flere bosatte flyktninger oppleve at kommunen er nærmere kapasitetsgrensen i mottaksapparatet, som igjen kan tenkes å svekke kvaliteten på det tilbudet man

mottar.²⁶ Tilbøyeligheten til å søke bedre alternativer ved flytting er derfor mer nærliggende i slike kommuner.

I tillegg til landbakgrunn har vi inkludert tre variable som beskriver kjen- netegn ved personene i utvalget. Det er alder, kjønn og antall personer i hus- holdningen. Effekten av alder og antall personer i husholdningen er lik de vi finner i mer generelle analyser av flyttetilbøyelighet, jf. Brandtzæg m.fl. (2006), dvs. lavere flyttetilbøyelighet. Når det gjelder kjønn er imidlertid effekten mot- satt av hva vi kjenner fra analysere av migrasjon blant befolkningen totalt sett. Analysene til Brandtzæg m.fl. (2006) viser nokså klart at kvinner er mer tilbøy- elige til å flytte enn menn. I forbindelse med sekundærflytting blant flyktninger finner vi motsatt effekt – nemlig at kvinner er mindre tilbøyelige til å flytte enn menn, jf. også Høydahl og Selboe (2006).

Når det gjelder landbakgrunn viser resultatene nokså klart at personer fra Somalia og Sri Lanka er langt mer tilbøyelige til å flytte enn flyktninger ellers. Den motsatte effekten finner vi for personer fra tidligere Jugoslavia, som tyder på at disse i langt større grad blir boende i den kommunen de først ble bosatt i enn flyktninger ellers.

Til slutt har vi også kontrollert for hvilken bosettingskohort den enkelte personen i utvalget tilhører. Her kan det være ulikheter kohorter i mellom, men vi går ikke nærmere inn på disse. Det kan imidlertid være viktig å kontrollere for kohort, slik at eventuelle kohorteffekter ikke fanges opp av variable som er sentrale i analysene.

I Tabell 6-10 presenterer vi resultater for analyser av sekundærflytting der vi skiller mellom personer som har flyttet og begynt å jobbe og personer som har flyttet av andre årsaker – altså som ikke er registrert med jobb i sin nye bosettingskommune. Vi studerer også her bosettingskohorter fra 1995 til 2000 og studerer sekundærflytting i løpet av det første tre årene etter bosetting. På den måten antar vi at integreringsaktivitetene mellom de som flytter og de som ikke flytter er mest mulig sammenliknbare.

I disse analysene trekker vi også inn informasjon om varighet i deltakelse på arbeidsmarkedstiltak i regi av Aetat, varighet som helt arbeidsledig, varighet som delvis sysselsatt og varighet i ordinær utdanning. I tillegg har vi tatt med varighet i vente- og utredningsperioder for yrkeshemmede. På denne måten kan vi analysere hvorvidt ulikheter i arbeidssøkeratferd påvirker beslutningen om å flytte. Dersom man ønsker minst mulig sekundærflytting, gitt at sekundærflyt- tingen ikke innebærer flytting til arbeid, så vil det også være viktig å tilby flykt- ninger aktiviteter som bidrar til at de blir værende i første bosettingskommune –

²⁶ Jf. diskusjon av kostnadsstruktur og bruk av to- og tre-pris tariffer i kapittel 9 og 10.

i hvert fall ut femårsperioden for integreringstilskuddet. Tiltaksaktiviteter i regi av Aetat og utdanning kan nettopp være eksempel på dette.

Nå har ikke vi informasjon om alle aktiviteter som tilbys flyktninger i kommunene, fordi ikke alle slike aktiviteter registreres i offentlige registre, slik tilfelle er for tiltak i regi av Aetat. At bosatte flyktninger ikke deltar på tiltak i regi av Aetat betyr altså ikke nødvendigvis at de ikke tilbys slike aktiviteter, men at de evt. foregår i regi av kommunen selv. Men det kan selvsagt også bety et generelt lavere aktivitetsnivå på tiltaks- og utdanningsaktiviteter. Vi tenker oss derfor at personer som deltar på aktiviteter i regi av Aetat eller er under utdanning, er et uttrykk for det opplegget den enkelte bosettingskommune har valgt i sitt integreringsarbeid, og vi evaluerer dette i forhold til alternative opplegg, som altså kan være nokså sammensatte.

Resultatene i Tabell 6-10 tyder på at både kommunevariablene og variable av personlige kjennetegn har samme effekt i disse to analysene som i de generelle flytteanalysene presentert i Tabell 6-9, men med to viktige unntak. For det første har arbeidsledighetsraten i den kommunen man flytter fra ingen betydning for tilbøyeligheten til å flytte til ny kommune med jobb. Det virker rimelig, er man uten jobb og får tilbud om jobb i ny kommune, flytter man uavhengig av om ledighetsnivået er høyt eller lavt i den kommunen man flytter fra.

Det er altså flytting av andre årsaker som er påvirket av ledighetsnivået i kommunen. Det synes også rimelig – man flytter til andre kommuner som presumptivt gir bedre muligheter i arbeidsmarkedet enn den man flytter fra – alt annet like. For det andre er det en klar forskjell mellom de to modellene når det gjelder betydning av kjønn for flyttetilbøyelighet. Kvinner har nemlig en klart svakere tilbøyelighet for flytting til jobb enn menn, mens det motsatte er tilfelle i forbindelse med flytting av andre årsaker. Det har sannsynligvis sammenheng med et mer tradisjonelt kjønnsrollemønster blant flyktninger, dvs. at kvinner i mindre grad deltar i arbeidsmarkedet enn menn. Når kvinner flytter er det således oftere av andre årsaker enn til en ny jobb.

Tabell 6-10. Regresjonsmodeller som beregner sannsynligheten for å flytte til ny kommune med jobb og sannsynligheten for flytting til ny kommune av andre grunner.

Variabelnavn	Variabelbeskrivelse	Flytting til jobb (n=13 339)	Flytting av annen grunn(n=14 836)
BEF	Antall innbygger i kommunen (1000)	-0,0854 (21,69)	-0,0892 (49,59)
BEFT	Andel innbyggere bosatt i tettbygde strøk	-0,7312 (18,34)	-1,2597 (107,83)
GFM	Generelt utflyttingsmønster for befolkningen i kommunen	17,1052 (35,38)	14,7862 (45,42)
U	Arbeidsledighetsrate i kommunen	5,0992 (1,70)	21,3343 (51,21)
BF _{t-5, t-1}	Antall bosatte flyktninger som mottar integreringstilskudd	0,000892 (11,93)	0,00133 (51,97)
INNVB	Antall ikke-vestlige innvandrere per innbygger i kommunen	-12,6044 (24,31)	-23,5651 (128,23)
A	Alder	-0,0347 (97,75)	-0,0213 (89,96)
KJ	Kjønn (Kvinne = 1, Mann = 0)	-0,7786 (99,67)	0,0795 (2,70)
PERS	Antall personer i husholdningen	-0,2476 (167,07)	-0,1157 (103,97)
TILT	Antall dager i arbeidsmarkedstiltak i året før flytting	0,000517 (0,77)	-0,00452 (66,89)
HL	Antall dager som helt arbeidsledig i året før flytting	0,00160 (4,39)	-0,00292 (16,33)
DS	Antall dager som delvis sysselsatt i året før flytting	-0,00664 (12,14)	-0,00989 (18,01)
VU	Antall dager i venting og utredning i Aetat i året før flytting	-0,0240 (5,71)	-0,00267 (1,03)
UTD	Antall dager i utdanning i året før flytting	-0,00145 (0,01)	-0,0252 (4,28)
IRAK		0,1380 (2,39)	0,2181 (11,98)
SOMA-LIA		0,2082 (4,09)	0,5307 (60,42)
BOSNIA		-0,5066 (12,49)	-0,8224 (74,16)
KROA-TIA		0,2584 (3,48)	-1,1085 (54,26)
SERBIA		0,1322 (1,19)	-0,1711 (3,98)
SRI-LANKA		1,5281 (89,40)	0,0515 (0,09)
Kohort	Kontroll for bosettingskohort	JA	JA
-2 Log-likelihood		7533,63	12843,80

Det omfanget av aktiviteter i Aetat og i utdanning, som vi måler i denne analyse, har en del interessante og klare effekter. Spesielt er det interessant å merke seg at omfanget av tiltaksaktiviteter i stor grad ser ut til å bidra til lavere flytte-

tilbøyelig av andre årsaker enn jobb. Det ser derfor ut til at denne type tiltaksdeltakelse er positivt for integreringsarbeidet, siden eventuell sekundærflytting i større grad vil være motivert ut fra hensynet til å få jobb.

Personer med lengre perioder som helt arbeidsledige, er mer tilbøyelige til å flytte til jobb enn andre. Det er ikke spesielt overraskende siden helt arbeidsledige må antas å ha færre alternativer enn andre, og derfor i større grad vil benytte muligheten for å jobbe i en ny kommune. Ser vi på effekten av varighet som helt ledig, på å flytte av andre grunner, finner vi at den er signifikant negativ. Helt arbeidsledige ser med andre ord ut til å være mindre flyttetilbøyelige av andre grunner enn til jobb. En kunne kanskje her tro at de ville være mer tilbøyelige til å flytte, for således å søke muligheter i andre kommuner. Vi må imidlertid huske på at vi kontrollerer for arbeidsledighetsnivået i kommunen, som viser at personer i kommuner med høy arbeidsledighet er mer tilbøyelige til å flytte av andre grunner enn jobb. En mulig forklaring på dette er at de som er registrert som helt ledige i Aetat, i kraft av dette er mindre flyttetilbøyelige fordi kontakter i Aetat skaper forventninger om at det vil by seg muligheter i arbeidsmarkedet. En annen mulig forklaring er at personer med lange løp som helt ledig i større grad har resignert og derfor foretar seg mindre i forhold til å komme ut av ledigheten, men likevel opprettholder status som helt ledig.

Informasjon om antall dager i venting og utredning legger vi ikke stor vekt på her. Grunnen til at vi har tatt med en variable om dette er at det kan være spesielle tilfeller som er registrert med lange opphold her, som, hvis de ikke er med i analysen, kan forstyrre for effekten av andre variable. Analysen tyder imidlertid på at det sannsynligvis ikke er tilfelle.

Langt mer interessant er det å studere effekten av utdanningsdeltakelse på tilbøyeligheten til å flytte. Det er imidlertid svakheter ved dataene som ligger til grunn for disse analysene. For det første er de ufullstendige på en del utdanningsområder, men det største problemet er nok likevel at flyktninger ikke er registrert med den utdanning de tar med seg inn i landet, og eventuelt får godkjent etter at de er blitt bosatt. Med andre ord klarer vi for eksempel ikke på bakgrunn av disse dataene å skille mellom bakgrunnen til to personer som deltar på et halvt års språkkurs. De vil framstå som like med våre utdanningsdata, og det er spesielt alvorlig dersom den ene er ferdig utdannet lege, mens den andre knapt nok har grunnskole. Utdanningsdataene vil således ikke fange opp all heterogenitet knyttet til folks utdanning, og tilsier at vi bør utvise forsiktighet med hensyn til eventuelle konklusjoner. Vi finner da heller ikke særlig tydelige effekter av utdanning, men resultatene tyder på at personer som er opptatt med utdanning året før registreringsåret for evt. flytting er mindre tilbøyelige til flytte alt annet like.

Vi har også med et sett binærvariable som skiller personene i utvalget etter landbakgrunn. Referansebakgrunn er her flyktninger fra alle andre land enn de som er eksplisitt nevnt i analysen. Vi finner at irakere og somaliere er mer tilbøyelige til å flytte uansett flyttemotiv, mens bosniere er mindre tilbøyelige til å flytte uansett motiv. Kroater og serbere er mer tilbøyelige til flytte til arbeid, men mindre tilbøyelige til å flytte av andre grunner. Til slutt har vi personer fra Sri Lanka, som er betydelig mer tilbøyelige til å flytte til arbeid, men som ikke skiller seg fra resten ved flytting av andre årsaker.

6.5 Sannsynligheten for å være i jobb etter utløpet av integreringsperioden

Det å få en jobb blir ofte å betrakte som en viktig forutsetning for en vellykket integrering. Videre er det viktig for kommunene, slik at andelen av befolkningen som er avhengig av økonomisk sosialstønning ikke øker. Hvor mange av de bosatte flyktningene som får jobb av en viss varighet i løpet av integreringsperioden vil derfor være en sentral suksessindikator på den praktiske integreringspolitikken som de bosatte er blitt tilbudt.²⁷ Innvandreres og flyktningers inntreden i det norske arbeidsmarkedet og deltakelse på tiltak i regi av Aetat er blitt analysert ved flere anledninger tidligere, jf. bl.a. Longva og Raaum (1996), Blom (1996, 1997, 2004) og Olsen (2005). Olsen finner at av alle flyktninger i aldersgruppen 16-74 år, som ble bosatt i 1998 og 1999, var hhv. om lag 40 og 45 % sysselsatt i seks år etter. Olsen viser også at registrerte helt ledige flyktninger er en del høyere enn for hele befolkningen og at også deltakelse på arbeidsmarkedstiltak ligger en del høyere.

Vi har ikke noe uttømmende mål på innholdet i integreringspolitikken i hver kommune i datagrunnlaget vårt. Vi har hentet inn informasjon, som i tilfelle med analysene av sekundærflytting, om deltakelse på tiltak i regi av Aetat og deltakelse i utdanning.

Tabell 6-11 presenterer summarisk statistikk over aktiviteter i tiltak, som delvis sysselsatt, som helt arbeidsledig og under utdanning.²⁸ Vi ser at andelen som deltar på utdanning i løpet av integreringsperioden ligger på drøyt 15 %. I all hovedsak er disse aktive i videregående og høyere utdanning. Aktivitetsnivået er langt høyere i deltakelse på Aetats tiltak. I alt har 57,4 % vært innom et eller flere tiltak i løpet av perioden. Videre ser vi at en liten andel er i venting og utredning i forbindelse med yrkeshemming, nesten 20 % har vært delvis syssel-

²⁷ Med integreringsperioden mener vi den femårsperioden som kommunene mottar integreringstilskudd for en flyktning.

²⁸ Utvalget er avgrenset til personer som var mellom 18 og 60 år ved bosetting.

satt, mens hele 65 % har vært registrert som helt arbeidsledige en eller flere ganger i løpet av perioden.

Tabell 6-11. Summarisk statistikk over deltakelse i tiltaks- og utdanningsaktiviteter i integreringsperioden. Gjennomsnitt for bosettingskohortene 1995-1998. N=6766.^{a)}

Integreringsår	Aktivitet	Prosent	Antall	Gjennomsnitt	Standardavvik	Min	Maks
Alle	Grunnskole	0,1	9	5,67	7,21	1	17
Alle	Videregående skole	11,3	762	17,70	11,08	1	54
Alle	Universitet og høyskole	4,5	302	19,43	13,73	1	60
1. ^{b)}	Utdanning	8,1	548	5,59	2,68	1	12
2.	Utdanning	17,2	1166	6,13	2,80	1	12
3.	Utdanning	23,1	1564	6,45	3,05	1	12
4.	Utdanning	21,2	1432	6,48	3,23	1	12
5.	Utdanning	16,1	1089	6,18	3,31	1	12
Alle	Aetat tiltak	57,4	3886	301,24	231,82	1	1825
Alle	Venting og utredning	6,3	428	138,80	145,02	1	956
Alle	Delvis sysselsatt	19,9	1345	137,49	187,82	1	1627
Alle	Helt ledig	65,0	4398	222,76	210,24	1	1356
1. ^{b)}	Tiltak	11,8	801	119,57	87,62	1	365
2.	Tiltak	25,9	1753	137,12	88,60	1	366
3.	Tiltak	33,7	2279	140,90	90,12	1	366
4.	Tiltak	30,6	2073	143,03	96,14	1	366
5.	Tiltak	22,9	1551	139,82	98,68	1	366
Alle	Ikke deltatt på noen aktiviteter	33,9	2295				

^{a)} Utdanning er målt i måneder. Tiltak, venting og utredning, delvis sysselsatt og helt ledig er målt i dager.

^{b)} Samme person kan gå igjen over flere år i integreringsperioden. Prosentandelen summerer seg derfor ikke til 100.

Vi ser videre at de som deltar på utdanning i gjennomsnitt gjør dette i om lag 1,5 år, mens de som deltar på tiltak i gjennomsnitt deltar 300 dager, dvs. noe mindre enn et år. Vi ser ellers at aktivitetsnivået er høyest det tredje året i integreringsperioden. Det gjelder både utdanning og tiltak. Ser vi på antallet aktive på enten utdanning, tiltak eller som delvis sysselsatt er ikke dette gjensidig utelukkende tilstander. Med andre ord vil samme person kunne være registrert i alle tilstander. Vi har derfor også identifisert antallet bosatte som ikke har vært registrert i noen av disse tilstandene i løpet av integreringsperioden. I siste rad i Tabell 6-11 ser vi at så mange som 2295 eller 33,9 % verken er registrert under utdanning, i tiltak eller som delvis sysselsatt i løpet av integreringsperioden. Av disse er 35 % menn og 65 % kvinner (ikke vist). Om disse 2295 bosatte har blitt

tilbudt noen form for aktiviteter eller ikke, vet ikke noe om på bakgrunn av de data vi har til rådighet, men noen er mest sannsynlig blitt tilbudt noe direkte fra kommunene, mens andre ikke har vært interessert. Gruppen av bosatte som ikke har deltatt i aktiviteter vil utgjøre sammenlikningsgruppen i de analysene vi gjennomfører nedenfor.

Før vi drøfter resultatene fra regresjonsanalysene, presenterer vi resultater for gjennomsnittlige jobbfrekvenser for de fire bosettingskohortene fra og med 1995 til og med 1998. Vi registrerer akkumulerte jobbfrekvenser fra og med andre bosettingsår til og med første år etter avsluttet integreringsperiode, dvs. det sjette året etter bosetting. Kravet til at personene i utvalget skal registreres med jobb, er at de sammenhengende observeres som sysselsatt i minst 6 måneder. Vi registrerer ikke jobb dersom vedkommende er registrert samtidig med jobb og på tiltak i regi av Aetat. Det skyldes at enkelte av tiltakene i Aetat også innebærer registrering i AA-registeret, der vi henter vår sysselsettingsinformasjon fra. De som er registrert under utdanning første år etter avsluttet integreringsperiode, er fjernet fra utvalget.

Tabell 6-12. Oversikt over antall og andel i jobb fra og med andre år i integreringsperioden til og med første år etter integreringsperiodens utløp. Gjennomsnitt for bosettingskohortene 1995-1998.

Integreringsår		Ikke jobb	Jobb	Totalt
2. år	Antall	6123	643	6766
	Prosent	90,5	9,5	
3. år	Antall	5552	1214	6766
	Prosent	82,06	17,94	
4. år	Antall	4833	1933	6766
	Prosent	71,43	28,57	
5. år	Antall	4270	2496	6766
	Prosent	63,11	36,89	
6. år	Antall	3996	2770	6766
	Prosent	59,06	40,94	

Tabell 6-12 viser at den akkumulerte jobbfrekvensen i utvalget øker fra 9,5 % i andre bosettingsår til drøyt 40 % i første år etter siste bosettingsår. Vi ser en positiv utvikling gjennom integreringsperioden, men en jobbfrekvens på bare drøyt 40 % det 6. året er lavt. Man må imidlertid ta i betraktning at yrkesfrekvensen blant kvinnene i utvalget ikke kan forventes å være like høy som den er for norske kvinner ellers. Til tross for dette forhold, må likevel resultatet betraktes som relativt dårlig. Vi skal nedenfor forsøke å avdekke hvilke faktorer som påvirker den observerte jobbfrekvensen i negativ og positiv retning. Vi er ikke i stand til å peke på alle relevante faktorer. Det skyldes bl.a. at vi på bakgrunn av

informasjonen i registerdataene vet for lite om hvordan integreringsarbeidet har fungert i de enkelte kommunene i den perioden som er analysert.

I Tabell 6-13 gir vi en oversikt over noen av de resterende variablene som inngår i jobbanalysen. Vi ser at flyttefrekvensen er høy i utvalget. Om lag 35 % flytter til ny bostedskommune i løpet av integreringsperioden. Vi har skilt mellom flytting til jobb i ny kommune og flytting av andre årsaker. Dette er registrert med utgangspunkt i første flytting for de i utvalget som har flyttet mer enn en gang. Vi ser dessuten at flyttefrekvensen er langt høyere for de som har flyttet uten at de er registrert i jobb i ny bostedskommune. Gjennomsnittlig mottatt sosialhjelpsbeløp er drøyt 30 000 kroner året før resultatår. Variasjonen er svært høy, bl.a. ser vi at maksimalt mottatt beløp er hele 426 000 kroner i løpet av et år. Ellers dominerer bosnierne utvalget, som selvsagt skyldes at kohortene i analysene samsvarer med perioder da inntaket av nye flyktninger i størst grad bestod av personer fra Bosnia.

Tabell 6-13. Summarisk statistikk over variable i jobbanalysen. N = 6766.

Variabel	Gjennomsnitt	Standardavvik	Min	Maks
Kjønn (kvinne=1, mann=0)	0,468	0,50	0	1
Alder i bosettingsår	33	9,98	18	60
Antall personer i husholdningen	3,3	2,01	1	13
Mottatt sosialhjelpsbeløp året før resultatår (1000 kroner)	31	54,0	0	426
Sekundærflytter, annet (1=flyttet, 0=ikke flyttet)	0,243	0,429	0	1
Sekundærflytter, jobb (1=flyttet, 0=ikke flyttet)	0,108	0,310	0	1
SRI LANKA	0,0516	0,2212	0	1
IRAK	0,1782		0	1
SERBIA	0,1250	0,3308	0	1
BOSNIA	0,2897	0,4536	0	1
IRAN	0,1014	0,3019	0	1
SOMALIA	0,1165	0,3208	0	1
ANDRE LAND	0,1377	0,3447	0	1
Arbeidsledighet i kommunen	0,0254	0,0080	0,005	0,081
Oslo	0,2409	0,4277	0	1
Bergen	0,0597	0,2370	0	1
Stavanger	0,0352	0,1842	0	1
Trondheim	0,0396	0,1951	0	1

Analyse, hypoteser og resultater

Det metodiske opplegget som benyttes i jobbanalysen er beslektet med det opplegget som ble benyttet i analysene av sekundærflytting, men vi opererer her med et resultatår som for hver kohort er første året etter integreringsperioden på fem, dvs. det sjette året etter bosetting. Integreringsperioden på fem år betraktes således slik at den skal lede fram til et mål om integrering det sjette året, og i denne analysen er det jobb eller ikke jobb som er det operasjonaliserte målet på vellykket integrering eller ikke. Personer som fortsetter i videregående eller høyere utdanning etter integreringsperiodens utløp, fjernes fra utvalget som benyttes i jobbanalysene. Grunnen er at disse ikke bør kontrasteres som ikke vellykket integrering i forhold til jobb, siden det åpenbart er positivt for en vellykket integrering at man deltar i utdanning på dette nivået.

Vi spesifiserer og estimerer følgende statistiske modellopplegg:

$$J_i = a + b_1K_i + b_2S_i + b_3V_i + b_3T + u_i \quad (6-4)$$

der $J_i = 1$ dersom person i er registrert minst 6 måneder i arbeid i resultatåret, dvs. det 6. året etter bosetting. $J_i = 0$ dersom person i ikke er registrert med jobb eller med jobb kortere perioder enn 6 måneder. Videre har vi K som er en vektor av kommunevariable, S som er en vektor av personkjennetegn (alder, kjønn, og lignende), V er en vektor av virkemiddelvariable (deltakelse på tiltak og utdanning) og T er en vektor av årsvariabler som angir hvilken bosettingskohort av flyktninger det er snakk om. Hensikten med denne er å kontrollere for kohortspesifikke effekter, for eksempel at arbeidsmarkedet generelt var bedre for en kohort enn for en annen eller at det er spesielle kjennetegn ved de ulike kohortene som gjør at de i større eller mindre grad har muligheter på arbeidsmarkedet.²⁹ Til slutt har vi u_i som er statistisk feilledd som vi antar er logistisk fordelt, dvs. at vi benytter en binomisk logit-modell ved estimering. Vi presenterer to modeller – en med og en uten binærvariable for de fire storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Resultatene er presentert i Tabell 6-14.

Resultatene for kjønn og alder er som forventet. Alt annet like er sannsynligheten lavere for at eldre og kvinner er i jobb i resultatåret, enn den er for yngre menn. Faktisk mottatt sosialhjelpsbeløp i året før resultatåret har også en

²⁹ Nå kontrollerer vi for ledighetsrate i kommunen i resultatåret, slik at dette ikke er så relevant. Problemet er imidlertid at ledigheten har en tendens til å føre til langtidsvirkninger (langtidsledighet) når arbeidsmarkedet er svakt (hysterese). Spesielt har dette en tendens til å ramme marginale arbeidssøkergrupper. Sannsynligheten for dette er større når ledigheten er stor, og vi vet at ledigheten falt fra 4,7 % i 1995 til 2,4 % i 1998, dvs. perioden for våre bosettingskohorter. Jf. også diskusjon i Blom (2004), som konkluderer med at det ikke er noen klare kohorteffekter som kan indikere hysterese.

klar negativ effekt på sannsynligheten for å være i jobb.³⁰ Vi finner også at effekten av antall personer i husholdningen, registrert i resultatåret, er påvirket av hvorvidt mottatt sosialhjelp er med eller ikke i beregningene. Når mottatt sosialhjelp ikke inngår, er effekten av antall personer i husholdningen klart negativ med hensyn til å være i jobb. Inkluderes sosialhjelp, elimineres denne effekten. Det tyder på at det er mottatt sosialhjelp og ikke antall personer i husholdningen som har betydning for sannsynligheten for å få jobb. Det kan også gis en rimelig forklaring, siden man mottar ekstra sosialhjelpsstønad per barn, men ikke ekstra lønn per barn dersom man er i arbeid. Alt annet like vil derfor arbeidsincentivene være relativt svakere for en husholdning med mange barn enn i en husholdning uten barn.

Vi har også tatt med en variabel som viser om den enkelte person i utvalget har foretatt en eller flere sekundærflyttinger i integreringsperioden. Vi registrerer den første sekundærflyttingen (dersom det har vært flere), og undersøker om det er flytting til jobb eller ikke. Vi tar kun med de sekundærflyttinger som ikke innebærer flytting til arbeid, fordi vi anser det som gitt at personer som flytter for å få arbeid gjennomgående har en større sannsynlighet for å være i arbeid også i resultatåret. Som det går fram av Tabell 6-14 er det sterk negativ sammenheng mellom denne form for sekundærflytting og det å være i jobb alt annet like. Det er derfor større grunn til å ta sekundærflytting til annet enn jobb, som et problem og en utfordring for integreringsarbeidet, slik som også har vært vanlig oppfatning omkring sekundærflyttinger. Det er neppe slik at det sekundærflytting i seg selv som gir dårligere jobbresultater, men det er uobserverte egenskaper eller kjennetegn ved de som gjennomfører slike flyttinger som er negativt korrelert med det å få jobb. Mer grundige analyser av hva disse egenskapene er, kan gjøre det mulig å komme sporet av kunnskap som kan bidra til å løse en del av problemene knyttet til sekundærflytting.

Bosatte flyktninger som tar utdanning på videregående- eller høgskolenivå i integreringsperioden har større sannsynlighet for å få jobb alt annet like. Vi har ikke tatt med deltakelse i grunnskole i analysen fordi det er svært få av de bosatte som er registrert i utdanning på dette nivået. Det er også et kjent resultat fra analyser av jobbeffekter ellers at utdanning har en gunstig effekt på sannsynligheten for å få jobb. Problemet er imidlertid at det kan være uobserverte egenskaper ved de personene som tar utdanning, som også er positivt korrelert med sannsynligheten for å få jobb (seleksjon etter uobserverbare egenskaper). Dette kan lede oss til feilslutninger, hva gjelder betydning av utdanning for å få jobb. I verste fall kan seleksjonseffekten vise seg å være så sterk at vi egentlig ikke

³⁰ Vi benytter året før resultatåret for å unngå omvendt kausalitet mellom mottatt sosialhjelp og jobb. Målt i samme år kan det meget vel være slik at man mottar mye sosialhjelp nettopp fordi man er uten arbeid.

kan snakke om noe reell effekt av å ta utdanning. Ideelt skulle vi således fått kontroll med seleksjonseffekten, slik at vi kunne konkludere sikrere med hensyn på utdanningens reelle betydning for sannsynligheten for å få jobb.

Tabell 6-14. Regresjonsmodell som analyserer faktorer som påvirker sannsynligheten for å få jobb første år etter integreringsperiodens utløp. N=6766..

	Estimat	Kji-kvadrat test
Konstantledd	1,8708	70,0801
Kjønn (kvinne=1, mann=0)	-0,7664	147,7242
Alder i bosettingsår	-0,0234	48,3871
Antall personer i husholdningen	-0,0131	0,6386
Mottatt sosialhjelpsbeløp året før resultatår	-0,0148	312,1651
Sekundærflytter, annet (1=flyttet, 0=ikke flyttet)	-0,4440	37,9696
Sekundærflytter, jobb (1=flyttet, 0=ikke flyttet)	0,6483	41,9771
Dager i videregående skole, integreringsperioden	0,0320	48,0079
Dager i høyskole/universitet, integreringsperioden	0,0503	52,2371
Deltatt på tiltak (1=deltaker, 0=ikkedeltaker)	0,8338	158,9933
Dager som helt arbeidsledig i integreringsperioden	-0,0005	10,1731
Dager som delvis sysselsatt	0,0015	19,7564
Dager i venting og utredning	-0,0066	48,1643
SRI LANKA (ref. IRAK)	0,5539	12,8675
SERBIA (ref. IRAK)	0,6477	31,5578
BOSNIA (ref. IRAK)	0,6836	45,5030
IRAN (ref. IRAK)	-0,0100	0,0071
SOMALIA (ref. IRAK)	-0,2646	5,0253
ANDRE LAND (ref. IRAK)	0,2121	4,0236
Antall innbyggere i kommunen	0,0001	0,0029
Arbeidsledighet i kommunen	-46,5236	98,8323
Oslo	0,1341	0,0389
Bergen	-0,2122	0,4694
Stavanger	0,4573	5,9158
Trondheim	-0,1061	0,2188
Kontrollert for kohort	JA	
-2 Log likelihood	7260,64	

Deltakelse på tiltak i regi av Aetat ser vi har en positiv effekt på sannsynligheten for å få jobb. Antall dager har imidlertid ingen betydning – det er snarere effekten av opplegget tilpasset den enkelte person som ser ut til å ha betydning.

Tabell 6-15. Anslått sannsynlighet for å være i jobb i resultatåret etter deltakelse på tiltak og med og uten korreksjon for seleksjon etter observerbare kjennetegn.

	<i>Sannsynlighet for jobb ved deltakelse på tiltak</i>	<i>Sannsynlighet for jobb uten deltakelse på tiltak</i>
<i>Ingen korreksjon for seleksjon</i>	0,504	0,282
<i>Korreksjon for seleksjon etter observerbare kjennetegn</i>	0,455	0,266

I Tabell 6-15 har vi beregnet sannsynligheten for å være i jobb i resultatåret med og uten deltakelse på tiltak. Raden som viser sannsynligheten for jobb uten korreksjon for seleksjon er simpelthen andelen i utvalget av tiltaksdeltakere som er i jobb. Vi ser at den er langt høyere enn sannsynligheten for de som ikke har deltatt på tiltak. Ved bruk av regresjonsmodellen i Tabell 6-14 beregner vi også tilsvarende sannsynlighet der vi korrigerer for seleksjon etter observerbare kjennetegn ved at vi gir begge subutvalg (tiltaksdeltakere og ikke tiltaksdeltakere) gjennomsnittsverdier for de andre variablene som inngår i modellen. Vi ser at sannsynligheten for jobb er lavere. Det betyr at de som deltar på tiltak også er overrepresentert med kjennetegn som har positiv betydning for hvorvidt man er i jobb eller ikke. Til tross for at sannsynligheten for jobb reduseres for tiltaksdeltakere, mens den er nokså uendret for de som ikke deltar på tiltak, er fortsatt differansen i jobbsannsynlighet stor mellom deltakelse og ikke deltakelse på tiltak. Dette tilsier at flyktninger som deltar på tiltak i regi av Aetat i større grad får tilgang til arbeidsmarkedet enn de som ikke deltar. Det er nyttig innsikt som er vel verdt å ta med seg videre i integreringsarbeidet.

Det er imidlertid grunn til å bekymre seg for eventuelle seleksjonseffekter etter uobserverbare kjennetegn. Vi vet at det kan være innslag av positiv administrativ seleksjon av flyktninger til tiltak i Aetat. Det skyldes krav til språkkunnskaper i norsk ved deltakelse på tiltak i regi av Aetat. Samtidig må man forvente at språkkunnskaper i norsk er positivt korrelert med sannsynligheten for å få jobb. Siden vi ikke har informasjon om den enkeltes norskkunnskaper, vet vi dermed strengt tatt ikke om det er språkkunnskapene eller deltakelse på tiltak som gir en positiv jobbeffekt vi finner for tiltaksdeltakelse. Eventuelt i hvilken grad seleksjonen svekker effekten av tiltaksdeltakelse som er vist i siste rad i Tabell 6-15. I tillegg til denne seleksjonen til tiltak, kan det selvsagt også være andre uobserverbare kjennetegn ved personer som deltar på tiltak, som kan innebære positiv eller negativ seleksjon til tiltak. En svært sammensatt gruppe

flyktninger kan gjøre seleksjonsproblemene uoversiktlige og vanskelig å identifisere.

Med utgangspunkt i en antagelse om positiv seleksjon til tiltak med kvaliteten på norskkunnskapene, har vi analysert en seleksjonsmodell som også skal kunne fange opp omfanget av seleksjon etter uobserverbare kjennetegn, jf. Løyland (2006). Vi har estimert flere varianter av denne modellen (ikke gjengitt), men resultatene er ikke som forventet. I stedet for positiv seleksjon til tiltak, tyder resultatene fra disse beregningene på at seleksjonen inn til tiltak er negativ. Det betyr at det er en skjev fordeling av uobserverbare kjennetegn ved rekruttering til tiltak, men at disse kjennetegnene er negativt korrelert med mulighetene for å få jobb. Skal man tro disse resultatene innebærer det at tiltakseffekten i modellen i Tabell 6-14 undervurderer den faktiske effekten av å delta på tiltak. Vi har imidlertid ingen god forklaring på hva en slik seleksjonsmekanisme kan skyldes, og velger derfor å tone ned betydningen av den. Et moment er at heterogeniteten i utvalget er betydelig. For eksempel er det personer i utvalget fra svært forskjellige opprinnelsesland. Dette kan i seg selv være et problem, til tross for at vi kontrollerer for dem i modellen ovenfor. Vi har derfor også gjennomført analyser av seleksjonsmodellen kun for irakere. Tiltakseffekten er i dette tilfellet om lag det samme som i modellen i Tabell 6-14, mens seleksjonseffekten er eliminert. Det er imidlertid opplagt at det vil være interessant å undersøke videre hva de ulike seleksjonsmekanismene til tiltak for flyktninger innebærer. Det er spesielt viktig for å kunne konkludere endelig med hensyn til de svært gunstige effekter vi finner av deltakelse på slike tiltak.

Antall dager som helt arbeidsledig og antall dager som delvis sysselsatt i integreringsperioden, hhv. reduserer og øker sannsynligheten for å være i jobb i resultatåret. Dette er resultater vi kjenner fra andre analyser av jobbeffekter, og det er således grunn til å konkludere at bosatte flyktninger ikke skiller seg fra andre på dette området.

Landbakgrunn har en viss betydning for sannsynligheten for å være i jobb i resultatperioden. I analysene som er referert i Tabell 6-14, går det fram direkte hvilken landbakgrunn som vi har skilt ut med egne variable. Grunnen til at disse er skilt ut, er at det er personer fra disse landa som utgjør de største flyktninggruppene i den aktuelle perioden. Irakere utgjør den største gruppa blant disse, og er derfor benyttet som referanse i analysene. Vi finner at personer fra Sri Lanka, Serbia, Bosnia og andre land gjennomgående har høyere sannsynlighet for å være i jobb enn personer fra Irak. Videre er det ingen forskjell i jobsannsynlighet mellom irakere og iranere, mens personer fra Somalia har en noe lavere sannsynlighet for å være i jobb enn det Irakere har.

Vi har også tatt med noen kommunespesifikke variable, hvorav alle er registrert i resultatåret. Vi finner at størrelse på kommunen målt i antall innbyg-

gere ikke har betydning for jobsannsynlighet, når vi skiller ut storbyene med egne binærvariable. Eneste statistisk sikre resultatet som da gjenstår, er at vi finner en noe høyere jobsannsynlighet i Stavanger enn i andre kommuner. Som forventet finner vi dessuten at arbeidsledighetsnivået i kommunen har sterk negativ effekt på sannsynligheten for å være i jobb i resultatåret. Det er i tråd med hva andre beslektede analyser finner.

Til slutt bør det også nevnes at analysene er kontrollert for bosettingskohort, men vi har ikke gjengitt resultatene for disse variablene. Det kan nevnes at sannsynligheten for å være i jobb i resultatåret er lavere for kohortene 1995-1997 enn den er for 1998-kohorten.

6.6 Oppsummering og konklusjoner

Vi har i dette kapitlet analysert faktorer som forklarer flyktningers ventetid i mottak, kommuners bosetting av flyktninger, flyktningers tilbøyelighet til å gjennomføre sekundærflyttinger i løpet av de tre første årene av integreringsperioden og flyktningers sannsynlighet for å være i jobb første år etter integreringsperioden, dvs. sjette året etter bosetting. Vi skal i det følgende oppsummere og drøfte de viktigste funnene fra disse analysene.

Ventetid

Det er et uttalt mål at ventetiden i mottak ikke skal overstige 6 måneder. Vi finner at gjennomsnittlig ventetid varierer fra drøyt 5 måneder til nærmere 9 måneder i perioden 1997-2003. Det betyr at mange venter mer enn 6 måneder og noen venter langt mer enn det. At kommunene er mer restriktive med å bosette flyktninger med bestemte kjennetegn er en viktig årsak til at ventetiden for enkelte er svært lang i forhold til målsettingen. Bakgrunnen for denne restriktive holdningen må forstås ut fra forventninger i kommunene om at enkelte grupper av flyktninger er mer kostnadskrevende enn andre. Det er derfor etablert egne tilskudd for å motvirke denne effekten for eldre flyktninger og for mindreårige. Dette ser ut til å ha hatt den forventede effekt for mindreårige, men effekten er ikke sterk nok til å nå målsettingen for disse, siden målet for disse er maksimal ventetid på 3 måneder. For eldre over 60 år går effekten i riktig retning, altså kortere ventetid, men den er ikke sterk nok til å motvirke en nokså sterk motsatt effekt av alder. Tilskuddene ser derfor ikke ut til å være store nok til å dekke de forventede ekstrakostnadene kommunene har med dem, og reduserer derfor ikke de ugunstige lange ventetidene.

Vi finner videre at enslige flyktninger og flyktninger med partner i utlandet har 30-35 % lenger ventetid enn flyktninger ellers. Det betyr for eksempel at

flyktninger med slike kjennetegn i gjennomsnitt har 9-9,5 måneders ventetid dersom som snittet for flyktninger for øvrig er 7 måneder. Årsakene til dette har sammenheng med at kommunene anser sannsynligheten for gjenforening som mye større for disse gruppene. Men merkostnader i forbindelse med gjenforening alene kan ikke være grunnen, fordi man vil motta integreringstilskudd for de gjenforente på samme måte som for de bosatte flyktningene. En mulig forklaring er da at større forventet sannsynlighet for gjenforening bidrar til en mer uoversiktlig situasjon som vanskeliggjør planleggingen av integreringsarbeidet i kommunen. At disse to gruppene av flyktninger systematisk har lenger ventetid, taler for at man også for disse innfører tilskudd for å stimulere til økt bosetting og lavere ventetid.

Vi finner klare indikasjoner på at det er systematiske forskjeller i ventetid etter hva slags landbakgrunn flyktningene har. Vi finner at personer fra Iran og Sri Lanka gjennomgående har kortere ventetid enn irakere. Flyktninger fra Somalia har derimot klart lengre ventetid. På bakgrunn av dette kan det reises spørsmål om det ville vært hensiktsmessig med differensiering av tilskudd etter landbakgrunn, slik at man får mer lik ventetid for alle uavhengig av landbakgrunn.

Flere bosettingskommuner innebærer at ventetiden reduseres. Velger man å redusere antall bosettingskommuner har det partielt sett en kostnad i form av lengre ventetid, som sannsynligvis skyldes større flaskehalsproblemer og mindre fleksibilitet i perioder der man har inntakstopper av nye flyktninger. På den annen side kan det tenkes kostnader ved mange mottakskommuner i form av dårligere kvalitet i integreringsarbeidet som virker i motsatt retning. Økt ventetid kan derfor være en rimelig pris å betale for bedre kvalitet i integreringsarbeidet.

Integreringstilskuddets effekt på ventetiden er som forventet. Høyere tilskudd gir generelt kortere ventetid. Variasjonen i tilskuddet er imidlertid liten, noe som kan skape problemer i forbindelse med analyser av virkningen av tilskuddet på ventetid. Spesielt gir det seg utslag i at den estimerte effekten er lite robust, hvilket i denne sammenheng innebærer nokså følsomme resultater for hvilke andre variable som inngår i beregningene. Det er derfor grunn til å være forsiktig med å generalisere på bakgrunn dette funnet.

Bosetting av flyktninger

Tanken bak denne analysen er å komme på sporet av kjennetegn ved kommuner som bosetter mange flyktninger og kommuner som bosetter færre. Analysene har mindre relevans i forhold til integreringstilskuddets utforming som sådan, men gir et interessant empirisk bakteppe for bosettingen av flyktninger.

Store kommuner tar i mot flere flyktninger enn mindre kommuner, dvs. at befolkningsstørrelse vil ha betydning for antall nye flyktninger som bosettes. Vi finner at kommuner med 10 % større befolkning har 5-6 % større inntak av nye flyktninger. Nå er det imidlertid slik at større kommuner i større grad også er mottakere av sekundærinnflytting, noe de sannsynligvis vil ta hensyn til forbindelse med beslutningen om hvor mange nye flyktninger de skal bosette i et år. Det er således ikke spesielt oppsiktsvekkende at vi finner at inntaket av nye flyktninger er mindre enn proporsjonalt med befolkningsstørrelsen.

Vi finner at fraflyttingskommuner bosetter flere flyktninger enn kommuner ellers. Vi antar at dette dels skyldes at vekstkommuner både har dårligere fysisk og administrativ kapasitet til å ta i mot flyktninger. Videre kan resultatet skyldes at inntak av nye flyktninger er en bevisst strategi for å motvirke befolkningsnedgang i kommuner med lav eller negativ vekst i befolkningen.

Vi har også undersøkt om kommuner med lav arbeidsledighet (stramt arbeidsmarked) tar inn flere flyktninger enn kommuner med høy arbeidsledighet, med andre ord at de, i hvert fall delvis, satser på inntak av flyktninger for å løse problemer med mangel på arbeidskraft i kommunen. Vi finner imidlertid bare svak støtte for denne hypotesen.

Vi analyserer videre hvorvidt den politiske sammensetningen av kommunestyret har betydning for bosetting av flyktninger. Vi har i den forbindelse valgt å analysere om andelen FrP-representanter har betydning, siden dette partiet er det som mest eksplisitt uttrykker skepsis til å ta inn for mange flyktninger. Vi finner at kommuner med større andel FrP-representanter bosetter færre nye flyktninger enn kommuner med liten eller ingen andel FrP-representanter. Til slutt bør det også nevnes at det er en positiv inntektseffekt knyttet til bosetting av flyktninger. Alt annet like viser våre resultater at rike kommuner bosetter flere flyktninger enn mindre rike kommuner. Hvorvidt dette skyldes om rike kommuner føler seg mer forpliktet til å bosette flyktninger, eller om det helt enkelt skyldes at rike kommuner har større økonomisk handlingsrom for å etablere et mottaksapparat for flyktninger, vet vi imidlertid ingenting om.

Sekundærflytting

Sekundærflytting blant bosatte flyktninger blir betraktet som et problem for integreringsarbeidet. For det første skaper det behov for administrative løsninger i forhold til overføring av tilskudd mellom kommuner, men viktigst er det trolig at sekundærflytting bidrar til dårligere kontinuitet i integreringsarbeidet. Tallgrunnlaget viser et stort omfang på sekundærflyttingen, siden mer en 25 % av de bosatte gjennomfører sekundærflytting i løpet av de tre første årene av integreringsperioden. Vi har derfor gjennomført analyser som har som formål å

se nærmere på hvilke faktorer som påvirker tilbøyeligheten til å foreta sekundærflytting.

I analysene vi har gjennomført skiller vi mellom flytting til ny kommune med jobb, som utgjør om snaut 10 % av sekundærflyttingene, og flytting av andre grunner, som utgjør mer enn 15 %. Analysen tyder på at det er flyktninger i små, spredtbygde kommuner med liten samlet innvandrerbefolkning som er mest tilbøyelige til å flytte. Det viser seg videre at flyktninger bosatt i kommuner med høy arbeidsledighet er mer tilbøyelige til å flytte. Eldre er mindre tilbøyelige til å flytte enn yngre og større husholdninger er mindre tilbøyelige enn mindre. Disse effektene gjelder uavhengig av om motivet for flytting er jobb eller andre årsaker. Hvorvidt man er mann eller kvinne virker ulikt avhengig av flyttemotiv. Kvinner er mindre tilbøyelige til å flytte til ny kommune med jobb, mens de er mer tilbøyelige til å flytte av andre årsaker. Disse effektene er naturlig nok motsatt for menn, og avdekker et tradisjonelt kjønnsrollemønster der menn flytter til arbeid og kvinnene blir med på flyttelasset.

Vi har også analysert hvorvidt deltakelse på tiltak i regi av Aetat og utdanning videregående skole og høyskole/universitet påvirker flyttestilbøyeligheten. Det er her interessant å merke seg at personer som deltar i slike aktiviteter ikke flytter mer til ny kommune med jobb enn flyktninger ellers, men de flytter i mindre grad av andre årsaker enn flyktninger ellers.

Til slutt finner vi klare ulikheter i flyttesannsynlighet etter landbakgrunn. Vi finner at irakere og somaliere er mer tilbøyelige til å flytte uansett flyttemotiv, mens bosniere er mindre tilbøyelige til å flytte uansett motiv. Kroater og serbere er mer tilbøyelige til flytte til arbeid, men mindre tilbøyelige til å flytte av andre grunner. Til slutt har vi personer fra Sri Lanka, som er betydelig mer tilbøyelige til å flytte til arbeid, men som ikke skiller seg fra resten ved flytting av andre årsaker. Referansebakgrunn er her flyktninger fra alle andre land enn de som er nevnt.

Sannsynlighet for jobb

Det å få en jobb er å betrakte som en viktig forutsetning for en vellykket integrering. Videre er det et viktig mål for kommunene å få flest mulig ut i jobb, slik at andelen av befolkningen som er avhengig av økonomisk sosialstønad ikke øker. Hvor mange av de bosatte flyktningene som får jobb av en viss varighet i løpet av integreringsperioden, vil derfor være en sentral suksessindikator på den praktiske integreringspolitikken som de bosatte er blitt tilbudt. I forbindelse med en tentativ evaluering av jobbeffektene av integreringsarbeidet, har vi imidlertid ikke noe uttømmende mål på innholdet i integreringspolitikken i hver kommune. Det vi har mulighet for å hente inn informasjon om i registerdataene, er deltakelse på tiltak i regi av Aetat og deltakelse i utdanning. De som

ikke deltar i slike aktiviteter blir således å betrakte som sammenlikningsgruppen i evalueringsopplegget. Vi finner at om lag 15 % deltar på utdanningsaktiviteter, mens nærmere 60 % deltar på tiltak i regi av Aetat. Deltakelse i de to aktivitetene er ikke gjensidig utelukkende slik at en del av de som deltar på tiltak også deltar på utdanning og vise versa. Resultatåret i dette analyseopplegget er sjette året etter bosetting, eller første året etter integreringstilskuddsperiodens utløp. Vi finner en gjennomsnittlig jobbfrekvens på drøyt 40 % i resultatåret. Analysene viser at det er mindre sannsynlig at kvinner og eldre har jobb. Flere personer i husholdningen gir også lavere sannsynlighet for å være i jobb, men denne effekten forsvinner når vi trekker mottatt sosialhjelpsbeløp inn i beregningene. Høyt sosialhjelpsbeløp året før resultatåret gir lavere sannsynlighet for å være i jobb. Grunnen til at effekten av antall personer i husholdningen forsvinner når sosialhjelpsbeløp tas med i beregningene, er at det er en sammenheng mellom mottatt beløp og antall barn. Man mottar tilleggsytelser for hvert ekstra barn som sosialhjelpsmottaker, hvilket ikke er tilfelle som lønnsinntaker. Incentivene til å skaffe seg arbeid svekkes således, relativt sett, jo flere barn man mottar tilleggsytelser for. Det er således mye som taler for at jobbincitivene må styrkes for slike personer, uten at dette går ut over kravene om stønad til livsopphold. Det må med andre ord i større grad lønne seg å jobbe for å unngå at man tilpasser seg en livssituasjon som dårlig integrert sosialhjelpsmottaker.

Personer som gjennomfører sekundærflytting av andre årsaker enn jobb, har lavere sannsynlighet for å være i jobb enn andre, mens de som flytter til jobb ikke uventet har høyere sannsynlighet. Det er med andre ord nokså tydelig at sekundærflytting ikke er gunstig for integreringsarbeid – gitt at det å få jobb er en viktig faktor for vellykket integrering. Flyktninger i kommuner med høy arbeidsledighet har også klart lavere sannsynlighet for å være i jobb enn flyktninger i kommuner med lav arbeidsledighet.

Bosatte flyktninger som tar utdanning på videregående- eller høgskolenivå i integreringsperioden har større sannsynlighet for å få jobb enn andre. Det er også et kjent resultat fra analyser av jobbeffekter ellers at utdanning har en gunstig effekt på sannsynligheten for å få jobb. Problemet er imidlertid at det kan være uobserverte egenskaper ved de personene som tar utdanning, som også er positivt korrelert med sannsynligheten for å få jobb (seleksjon etter uobserverbare egenskaper). Dette kan lede oss til feilslutninger, hva gjelder betydning av utdanning for å få jobb. En opplagt kilde til slik seleksjon kan være at norskkunnskaper, som er uobserverte for oss, sannsynligvis er positivt korrelert med å ta utdanning på det aktuelle nivået og positivt korrelert med å få jobb. I verste fall kan seleksjonseffekten vise seg å være så sterk at vi egentlig ikke kan snakke om noe reell effekt av å ta utdanning. Ideelt skulle vi således fått kontroll

med seleksjonseffekten, slik at vi kunne konkludere sikrere med hensyn på utdanningens reelle betydning for sannsynligheten for å få jobb.

Vi finner at personer som har deltatt på tiltak i gjennomsnitt har vesentlig høyere sannsynlighet for å få jobb enn ikke deltakere – nær 20 prosentpoeng. Det er imidlertid igjen grunn til å bekymre seg for eventuelle seleksjonseffekter etter uobserverbare kjennetegn. Vi vet at det kan være innslag av positiv administrativ seleksjon av flyktninger til tiltak i Aetat. Det skyldes krav til språkkunnskaper i norsk ved deltakelse på tiltak i regi av Aetat. Samtidig må man forvente at språkkunnskaper i norsk er positivt korrelert med sannsynligheten for å få jobb. Siden vi, som sagt, ikke har informasjon om den enkeltes norskkunnskaper, vet vi dermed strengt tatt ikke om det er språkkunskapene eller deltakelse på tiltak som gir den positive jobbeffekt vi finner for tiltaksdeltakelse (eventuelt i hvilken grad seleksjonen svekker effekten av tiltaksdeltakelse). I tillegg til denne seleksjonen til tiltak, kan det selvsagt også være andre uobserverbare kjennetegn ved personer som deltar på tiltak, som kan innebære positiv eller negativ seleksjon til tiltak. En svært sammensatt gruppe flyktninger kan gjøre seleksjonsproblemene uoversiktlige og vanskelig å identifisere. Vi har gjort forsøk på å få kontroll med seleksjonen etter uobserverbare kjennetegn, men resultatene er av en slik art at vi ikke kan gi en rimelig tolkning av dem. Man bør derfor være forsiktig med endelige konklusjoner vedrørende tiltakenes gunstige effekt på jobbsannsynlighet, og følge dette opp i form av mer forskning om seleksjon til ulike integreringsaktiviteter blant flyktninger.

Til slutt bør det også nevnes at landbakgrunn har en viss betydning for sannsynligheten for å være i jobb i resultatperioden. Vi finner at personer fra Sri Lanka, Serbia, Bosnia og andre land gjennomgående har høyere sannsynlighet for å være i jobb enn personer fra Irak. Videre er det ingen forskjell i jobbsannsynlighet mellom irakere og iranere, mens personer fra Somalia har en noe lavere sannsynlighet for å være i jobb enn det irakere har.

7 VURDERING AV ALTERNATIVE METODER FOR UTGIFTSKARTLEGGING

En selvstendig problemstilling i evalueringens mandat har vært å ”vurdere alternative/enklere måter å kartlegge kommunenes utgifter til integrering og bosetting av flyktninger i kommunen på en enklere måte, men med tilsvarende kvalitet som den kartlegging som årlig gjennomføres av Beregningsutvalget. Som et minimum skal SSBs analyse/forslag til simuleringmodell vurderes.” Dette kapitlet omhandler denne problemstillingen. Vi vil først foreta en kortfattet presentasjon av Beregningsutvalgets nåværende metode for kostnadskartlegging. Deretter presenteres SSBs analyser og forslag omkring en simuleringmodell som helt eller delvis kan erstatte beregningsutvalgets kartleggingsmetode. Videre vil vi presentere noen tentative beregninger vi selv har gjennomført basert på en kombinasjon av KOSTRA-data og datasettet for flyktninger. Til slutt kommer et konkluderende avsnitt angående denne problemstillingen.

7.1 Beregningsutvalgets utgiftskartlegging

Beregningsutvalget benyttet tre metoder/datakilder for sin kostnadskartlegging for 2005:

- Data om sosialhjelpskostnader er hentet fra ”Sosialhjelpsundersøkelsen”, dvs. SSBs årlige oppgaveinnhenting over ytelser og tjenester fra sosialkontorene, kombinert med statistikk for bosatte flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag (heretter: hg) fra UDI og SSB. Fra dette datamaterialet beregnes summen av alle utbetalinger til flyktninger + hg per årskull. Dette divideres på totalt antall flyktninger + hg i samme årskull for å komme fram til et gjennomsnittlig utbetalingstall per flyktning/hg.
- Data om utbetaling av introduksjonsstønad er basert på innrapporterte KOSTRA-data om som er koblet mot samme data fra UDI/SSB om antall flyktninger + hg. Beregning av gjennomsnittlig utbetaling av introduksjonsstønad per flyktning/hg foregår dermed på prinsipielt samme måte som nevnt i forrige punkt.
- Kommunenes øvrige utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse kartlegges vha en spørreundersøkelse i et utvalg av bosettingskommuner. Det var 21 kommuner som deltok i disse undersøkelsene i 2005. Utvalget av kommuner er basert at kommunene skal dekke geografisk variasjon, ha varierende størrelse og samtidig ha en stor samlet

andel av målgruppen (bosatte flyktninger + hg). Utvalget rulleres jevnlig, og det var fire nye kommuner som deltok i undersøkelsene i 2005.

Den utvilsomt mest ressurskrevende delen av kostnadskartleggingen er knyttet til det tredje kulepunktet. Spørreskjemaet som skal fylles ut av den enkelte kommune som er med i utvalget, må sies å være meget omfattende. Det er derfor en tidkrevende prosess å tilhøre det utvalget av kommuner som er gjenstand for undersøkelsene. På den annen side har denne prosessen også en nytteverdi ved at den tilfører kompetanse og gir en læringseffekt via sammenligning ut informasjonsutveksling mot de andre utvalgskommunene samt Beregningstutvalget, jf. avsnitt 7.4.

7.2 SSBs simuleringsmodell

SSB (2006) har vurdert tre hovedalternativer for å oppnå en forenklet utgiftskartlegging. Det første er å redusere omfanget av spørreskjemaet som benyttes overfor utvalgskommunene. Dvs. at en i hovedsak fortsetter med samme prosedyre som tidligere, men vurderer om selve skjemaet kan gjøres enklere uten å få vesentlig andre anslag på utgiftene. Det andre hovedalternativet er ren bruk av KOSTRA-data slik at behovet for innhenting av spørreskjemadata bortfaller fullstendig. Det siste hovedalternativet er å benytte en kombinasjon av KOSTRA-data og redusert spørreskjema. Innen disse hovedalternativene finnes det ytterligere alternative modellvarianter og kombinasjoner, slik at det totale antallet av modeller som analyseres kommer opp i åtte, jf. følgende tabell:

Tabell 7-1. Oversikt over alternative modeller for utgiftsberegning vurdert av SSB.

Modellbetegnelse	Forklaring	Gjennomsnittlig prosentavvik 2002-2005
a)	Ca halvvert spørreskjema	1,67 %
b)	Over halvparten av spørreskjemaet redusert	2,26 %
c)	Kun KOSTRA. Om lag samme KOSTRA-funksjoner som i spørreskjema	3,94 %
d)	Kun KOSTRA. Noe færre KOSTRA-funksjoner enn modell c)	4,61 %
I)	Oslo redusert skjema som i modell a), øvrige kommuner modell c).	3,97 %
II)	Oslo redusert skjema som i modell a), øvrige kommuner modell d)	3,61 %
III)	Oslo og Bergen redusert skjema som i a), øvrige kommuner modell c)	2,83 %
IV)	Oslo og Bergen redusert skjema som i a), øvrige kommuner modell d)	3,12 %

Felles for samtlige modeller er at man bruker utgiftsdata fra alternative datakilder som sammenholdes mot de ”virkelige” tallene lagt til grunn av Beregningsutvalget.³¹ De to første modellene, a) og b), fungerer på prinsipielt samme måte. Forskjellen består kun av hvor store deler av Beregningsutvalgets spørreskjema som er fjernet. Vi går her nærmere inn på modell a). Her brukes Beregningsutvalgets spørsmål om følgende utgiftsområder: sosial rådgivning og veiledning, introduksjonsprogram, boliger og boligadministrasjon, støttekontakt. Disse områdene utgjør til sammen 62 % av de totale utgiftene for 2005. De utgiftsområdene som må anslås av simuleringsmodellen er dermed hhv. sysselsetting, barnevern, kultur- og ungdomstiltak, felleskostnader, barnehage og ekstratiltak i grunnskolen, som til sammen utgjør 38 % av virkelige utgifter i 2005. Ideen er dermed at Beregningsutvalgets anslag på totalutgift per flyktning må *beregnes på best mulig måte ved hjelp av utgifter per flyktning for den undermengden av utgiftsområder som legges til grunn for modellalternativ a)*. Rent teknisk gjøres dette ved å spesifisere en sammenheng av typen

$$\frac{\text{total utgift}}{\text{antall flyktninger}} \approx \alpha + \beta \left(\frac{\text{utgift til utvalgte utgiftsposter}}{\text{antall flyktninger}} \right)^2. \quad (7-1)$$

De to koeffisientene α og β beregnes da vha minste kvadraters metode. I tilfellet med modell a), blir de estimerte koeffisientene hhv. $\alpha = 18707.9$ og $\beta = 0.00003$. Det er også blitt testet modellvarianter der variabelen (utgift til utvalgte utgiftsposter/antall flyktninger) hhv. kun inngår som et førsteordensledd og inngår både som et første- og andreordensledd. Imidlertid har varianten der leddet kun inngår som et andreordensledd vist seg å gi best føyning, og man har dermed endt opp med formuleringen vist i (7-1).

I korte trekk kan metoden med redusert omfang av spørreskjema omtales som følger: Dersom en reduserer de utgiftsområdene som spørreskjemaet dekker, vet man at det er en del utgiftsområder som ikke blir fanget opp. Dersom sammenhengen mellom det som *blir* fanget opp og det som *ikke blir* fanget opp er relativt stabil, kan man ”blåse opp” de utgiftene som blir fanget opp for å komme fram til et relativt godt anslag på de uobserverte totale utgiftene. Ut fra SSBs resultater, må vi kunne si at denne teknikken fungerer relativt godt. Avvikene mellom Beregningsutvalgets utgiftsanslag og SSBs modeller a) og b) er til dels svært små. Imidlertid er det en del variasjon fra år til år, noe som forteller

³¹ Vi vil i det følgende bruke betegnelsen ”virkelige” tall for Beregningsutvalgets estimater for gjennomsnittlige utgifter. Det bør imidlertid understrekes at Beregningsutvalgets utgiftskartlegging (på samme måte som SSBs alternative forslag) også er *en metode for å anslå faktiske utgifter*. Hva det *virkelige tallet* for gjennomsnittlige merutgifter per bosatt flyktning er for hele landet, er strengt tatt en uobservert størrelse.

at sammenhengen mellom de utgiftene som hhv. blir og ikke blir fanget opp av den begrensede utgiftskartleggingen ikke er helt stabil. Det kan derfor være en fare for at man i løpet av noen år vil få mer avvikende resultater enn på det tidspunkt en begrenset utgiftskartlegging innføres.

Når det gjelder modellene der kun KOSTRA-data legges til grunn, dvs. c) og d), er prosedyren som følger. Først summeres den enkelte kommunes bruttoutgifter til det utvalgte sett av KOSTRA-funksjoner. Dette tallet divideres på antall innbyggere i kommunen. Dermed får en ”sum bruttoutgifter for utvalgte KOSTRA-funksjoner per innbygger” og denne størrelsen inngår som forklaringsvariabel i modellen. Modellene c) og d) får dermed følgende form, der forskjellen kun ligger i utvalget av KOSTRA-funksjoner:

$$\frac{\text{utgift til flyktninger}}{\text{antall flyktninger}} \approx k \cdot \frac{\text{bto.utg. for utvalgte KOSTRA-funksj.}}{\text{antall innbyggere}} \quad (7-2)$$

For modell c) blir anslaget på $k = 2,799$. Tolkningen blir da at hver enkelt flyktning er 2,799 ganger så dyr som kommunens gjennomsnittsutgift for alle innbyggere innenfor de utvalgte KOSTRA-funksjonene i modell c). Modell d) har et noe lavere antall KOSTRA-funksjoner, og får av denne grunn et noe høyere anslag på koeffisienten k . Nærmere bestemt får vi at $k = 3,32$ i modell d).

På samme måte som modell a) og b), kan prosedyren som ligger til grunn for modellene c) og d) i prinsippet omtales som å ”blåse opp” et kjent tall (utvalgte bruttoutgifter per innbygger) for å komme fram til et ukjent tall (sum utgifter per bosatt flyktning). Og på samme måten som for modellene a) og b), står og faller en slik innfallsvinkel på at den faktoren som estimeres for å ”blåse opp” de kjente KOSTRA-tallene holder seg tilstrekkelig stabil. Dersom det skjer strukturelle endringer i utgiftssammensetningen, vil ikke metoden fange dette (godt) opp.

De øvrige modellene omtalt som I) til IV) i tabellen ovenfor er alle basert på ulike kombinasjoner av modellene a) til d), og trenger således ikke i samme grad en teknisk forklaring.

Hvis vi skal oppsummere tallene for avviket mellom beregnede utgifter og faktiske vist i Tabell 7-1, må konklusjonen bli at avvikene synes svært små for samtlige modeller! Denne konklusjonen må imidlertid modereres noe ved at våre beregninger av gjennomsnittlig avvik for 2002-2005 ikke får fram at avvikene er en god del større for enkelte av disse årene. En nærmere oversikt over avvik for det enkelte år finnes i SSB (2006). Videre varierer de ulike modellene når det gjelder hvilke av årene som gir størst avvikene. Ønsket om best mulig samsvar med Beregningsutvalgets utgifter per flyktning må også sammenholdes

mot hvilke modeller som gir størst administrativ besparelse. Det er dermed ikke åpenbart hvilken modell som er ”best”. SSB er av denne grunn noe tilbakeholdne med å komme med en klar rangering av modellene. De to modellene som kun baserer seg på KOSTRA-data gir desidert størst reduksjon i oppgavebyrden knyttet til innhenting av opplysninger, i prinsippet 100 %. Samtidig er den av disse modellene som i snitt gir lavest avvik (modell c)) utgiftsanslag som ligger svært nær Beregningsutvalgets for 2003 og 2004. Imidlertid er avvikene voksende for 2004 og 2005, hhv. 5,36 og 7,33 %. Dette synes å være i største laget, og det er spesielt grunn til å spørre seg hvorfor modellen ikke fanger opp en relativt betydelig utgiftsøkning fra 2004 til 2005. De modellene som gir lavest utgiftsavvik er i rangert rekkefølge b), a), II) og I). På den annen side er reduksjonen i oppgavebyrde også mindre. En endelig konklusjon omkring dette kan dermed vanskelig nås før en eksplisitt vektet reduksjon i administrative oppgaver og presisjon i utgiftsanslaget. Som en tentativ konklusjon, kan kanskje modell II) synes å være ”best”: Modell II) har en mye større reduksjon i oppgavebyrde enn b) (hhv. 74 % og 40 %) samtidig som utgiftsavvikene ikke er vesentlig større enn for modell b).

7.3 Kostnadsberegning basert på inntektssystemets tilnærming

I vår prosjektbeskrivelse lanserte vi ytterligere en alternativ innfallsvinkel til beregning av utgifter per flyktning. I likhet med SSBs modeller c) og d) omtalt i avsnittet ovenfor, gjør vårt alternativ kun bruk av KOSTRA-data og gir i prinsippet en reduksjon i oppgavebyrden på 100 % (behovet for et beregningsutvalg og bruk av utvalgskommuner bortfaller fullstendig dersom en fullt ut går over til en slik metode). Metoden er parallell til de statistiske metoder som ligger til grunn for beregningen av kostnadsnøklene i utgifttjenvningssystemet i inntektssystemet. Denne er velkjent og velbeskrevet i kommunaløkonomisk sammenheng, og vi kan bl.a. henvise til Borge-utvalget (NOU 2005:18) for en grundig redegjørelse.

Vår motivasjon til å teste ut en slik innfallsvinkel var bl.a. at vi allerede hadde mesteparten av de data vi trenger klare pga at vi nylig har gjennomført lignende beregninger av alternative kostnadsnøkler for utgiftsdrivende faktorer for norske storbyer, jf. Aastvedt m.fl. (2006). Ved å koble på antall flyktninger bosatt i hhv. 1, 2, 3, 4 og 5 år som ytterligere forklaringsvariable på kommunenes brutto driftsutgifter, er vi dermed i stand til raskt å komme fram til estimater på kommunal merutgift per bosatte flyktning. Denne delen av evalueringen har imidlertid aldri vært tiltenkt å skulle utgjøre en stor del av arbeidet, og beregningene er således å betrakte som nokså tentative beregningsforsøk. Det vil

dermed utvilsomt være potensial for raffinere framgangsmåten og oppnå bedre resultater med bedre tilrettelegging av data og testing av flere modellformuleringer.

Venstresidevariabelen (den variabelen som skal forklares av høyresidevariablene) i beregningene er sum bruttoutgifter per innbygger for det samme utvalget av KOSTRA-funksjoner som SSB har lagt til grunn i sin modell c). Høyresidevariablene (forklaringsvariablene) er det samme utvalg av variabler som i dag er i bruk i de delkostnadsnøklene i inntektssystemet som omfattes av disse KOSTRA-funksjonene, pluss bosettingstall for flyktninger. Antall flyktninger pr år og pr kommune er data som er mottatt fra UDI, via IMDi. KOSTRA-dataene begrenser oss i utgangspunktet til årgangene 1999 til 2005, men på grunn av en endring i inntektssystemets reisekriterier fra 2001 til 2002, mister vi også alle årgangene før 2002 fordi verdiene på det nye reisetidskriteriet ikke er tilgjengelig for årene før 2002.

Vi presenterer her to ulike modeller, en med 1. til 5. års flyktninger samlet i en variabel, og en modell med flyktningene fordelt på hver årgang. Tolkningen av koeffisientene i tabellen er at en enhets økning i variabelen, for eksempel en ekstra flyktning, gir en økning i brutto driftsutgifter tilsvarende den beregnede koeffisienten ganget med tusen 2005-kroner. 2005 er også referanseåret, mens dummyvariablene for år 2002, 2003 og 2004 viser hvordan kostnadene har utviklet seg.

Tabell 7-2. Estimeringsresultater, alle tall i 1000 kroner per innbygger. t-verdier i parentes.

	Modell 1	Modell 2
Frie inntekter	0,1661*** (5,63)	0,1630*** (5,51)
Flyktninger år 1-5	93,7293*** (5,30)	
Flyktninger år 1		106,4974** (2,02)
Flyktninger år 2		122,6996** (2,46)
Flyktninger år 3		138,6211*** (2,72)
Flyktninger år 4		74,3527 (1,31)
Flyktninger år 5		-73,2439 (-0,99)
Innbyggere 0-5 år	13,3891 (0,88)	14,2524 (0,93)
Innbyggere 6-15 år	6,2262 (0,60)	6,6562 (0,64)
Innbyggere 67-79 år	-134,0125*** (-10,64)	-132,2301*** (-10,48)

Innbyggere 80-89 år	-49,7053** (-2,30)	-48,5222** (-2,25)
Innbyggere over 89 år	74,8214 (1,31)	74,9789 (1,32)
Urbanitetskriteriet	-1,3553*** (-11,63)	-1,3502*** (-11,60)
Arbeidsledige	-4,7270 (-1,08)	-4,4528 (-1,01)
Dødelighet	350,5668*** (2,82)	349,3980*** (2,81)
Innvandrerbefolkning	70,8292*** (5,42)	75,4696*** (5,71)
Skilte og separerte	-17,4590** (-2,54)	-17,3944** (-2,53)
Ikke-gifte over 67 år	134,7329*** (6,64)	133,8348*** (6,60)
Reisetid	0,1398*** (6,50)	0,1396*** (6,49)
Sone	-0,0002*** (-3,65)	-0,0002*** (-3,80)
Nabo	0,0008*** (5,37)	0,0008*** (5,61)
Psykisk utviklingshemmede 16 år og eldre	-55,4929 (-1,34)	-57,8758 (-1,39)
Psykisk utviklingshemmede under 16 år	-483,8353*** (-3,25)	-472,3125*** (-3,18)
2002	-1,9051*** (-2,75)	-2,0925*** (-2,99)
2003	-1,6358** (-2,41)	-1,7183*** (-2,52)
2004	-0,7493 (-1,12)	-0,7894 (-1,18)
Observasjoner	1378	1378
Justert R ²	0,493	0,494

”Innvandrerbefolkning” er her definert som alle førstegenerasjons innvandrere fra ikke-industrialiserte land, fratrukket flyktninger som det gis integreringstilskudd for.

”Reisetid”, ”Sone” og ”Nabo” er tre kriterier fra inntektssystemet som skal fange opp merutgifter knyttet til spredtbygdhet, reiseavstander, m.m. og gås ikke nærmere inn på her. Videre er det såkalte ”urbanitetskriteriet” antall innbyggere opphøyd i 1,2. Denne variabelen skal fange opp en del storbyspesifikke kostnadsdrivere knyttet til bl.a. rusproblemer og andre sosialutgifter. De øvrige forklaringsvariablene antar vi er mer selvforklarende.

Når vi ser på resultatene i Tabell 7-2, ser vi at vi i modell 2 får et estimat på utgift per år-1 flyktning på ca 106 tusen kroner. Dette estimatet ligger noe under år-1 tilskuddet for 2005, som økte fra 96 tusen til 120 tusen kroner fra 2004 til 2005 (for voksne). Kostnadsanslagene for de videre årgangene ligger imidlertid et godt stykke fra tilskuddsatsene. Kostnadsanslagene for år-2 og år-3 flyktninger ligger over det for år-1 flyktningene. Flyktninger år-4 er igjen i nærheten av tilskuddet, mens år-5 har negativ koeffisient. Verken år-4 eller år-5 flyktningene gir imidlertid ikke signifikante koeffisienter. At vi finner en kost-

nadsbane som avviker fra fordelingen av tilskuddet, er ikke nødvendigvis problematisk, men vi har vanskelig for å tro at det negative kostnadsanslaget for år-5 flyktninger representerer virkeligheten. Særlig gjelder dette fordi vi finner at en førstegenerasjons innvandrere som ikke utløser integreringstilskudd er forbundet med en årlig merkostnad på 70-75 tusen kroner. Ved siden av at dette resultatet for variabelen ”Innvandrerbefolkning” er signifikant, er det også snakk om et betydelig beløp som utgiftsutjevningen i kommunenes inntektssystem langt fra kompenserer. Dette er et viktig tema for videre diskusjoner og konklusjoner i avsnitt 9.4 og 10.6.

I modell 1 er samtlige år-1 til år-5 flyktninger slått sammen til en felles gruppe. Estimert utgift per flyktning år-1 til år-5 er i modell 1 på ca 94 tusen kroner (i 2005), som er signifikant på 1 % nivå. Dette blir dermed et gjennomsnittstall for hele integreringstilskuddsperioden, og må ganges med 5 for å komme fram til totalt tilskuddsbeløp for hele tilskuddsperioden. I så fall kommer vi fram til et totaltilskudd på ca. 470 tusen. Utgiftsestimatet ligger dermed noe høyere enn totalt integreringstilskudd i 2005, som var på 432 tusen kroner (for voksne). Et poeng i den sammenheng er at vi bare kontrollerer for kommunenes frie inntekter og at øvrige inntekter ikke er tatt med i modellen, det vil si skatt og rammetilskudd. Kostnadsanslaget vil dermed kunne omfatte alle utgifter på de KOSTRA-funksjonene som inngår i utgiftsbegrepet. Det betyr at kostnader som dekkes av ulike øremerkede tilskudd og skjønntilskudd også inngår i det beregnede beløpet. Dette kan øke kostnadsanslaget i forhold til hva som skal dekkes av integreringstilskuddet. Konklusjonen på dette forsøket på utgiftsestimering må være at vi treffer *i nærheten* av det som er de totale utgiftene til år-1 til år-5 flyktningene, men at anslagene for de enkelte årene avviker en god del. At vi ikke treffer med anslagene for de enkelte årgangene kan til dels skyldes at tellingen av antall bosatte blir for enkel. Siden bosettingen og eventuell sekundærflytting foregår løpende, uten hensyn til kalenderår, vil antall flyktninger på et tidspunkt av året, ikke nødvendigvis gi et godt anslag på den årlige mengden av integreringsarbeid. Spesielt gjelder dette når vi også forsøker å fordele flyktningene etter hvor lang tid det har gått siden bosetting. En finere telling av gjennomsnittlig antall flyktninger pr år bosatt i den enkelte kommune, kan altså gi en justering av tallene.

7.4 Vurderinger og anbefalinger

Hovedformålet med både SSBs simuleringsmodeller og våre egne forsøk på å estimere flyktningrelaterte utgifter kun ut fra KOSTRA-data, er eventuelt å finne alternative metoder for utgiftskartlegging som enten kan erstatte eller redusere/forenkle Beregningsutvalgets nåværende arbeidsmåte.

Beregningsutvalgets datainnhenting er en ressurskrevende prosedyre, både for utvalgskommunene og for Beregningsutvalget selv. Slik sett kan motivasjonen for å lete etter alternativer være velbegrunnet.

Det vesentlige med integreringstilskuddet er etter vår oppfatning at det gir en inntektskompensasjon som er i nærheten av forventede merutgifter for kommunene. Faktiske merutgifter er imidlertid aldri en kjent størrelse for den enkelte kommune, så ingen kommuner kan uansett påregne å få eksakt like mye inntektstilførsel via tilskuddet som sine faktiske merutgifter beregnet i etterkant. Av denne grunn er det trolig ikke kritisk at tilskuddet er beregnet med millimeternøyaktighet hvert år. Vurdert på denne bakgrunn, synes resultatene fra SSBs simuleringer absolutt å ligge så nær Beregningsutvalgets anslag på utgifter per flyktning til at dette kan være interessant å vurdere nærmere.

En overgang til en av SSBs simuleringsalternativer forutsetter imidlertid at sammenhengen mellom den modellen som velges og de underliggende ”virkelige” utgiftene holder seg tilstrekkelig stabil over tid. Dersom en avviker Beregningsutvalgets utgiftsinnsamling, vil en miste mulighetene til å kontrollere om dette faktisk er tilfelle i etterkant.

Et mellomforslag kan derfor være å satse på den av SSBs simuleringsmodeller som totalt sett vurderes som best egnet (eksempelvis modell II), og dermed unngå behovet for Beregningsutvalgets utgiftskartlegging hvert år. Dersom Beregningsutvalgets kartlegging kun foregår eksempelvis hvert tredje år, vil neppe avviket fra simuleringsmodellen rekke å bli uakseptabelt stort i mellomtiden. Det synes imidlertid å være behov for kontroll på om underliggende utgifter – slik de fanges opp av Beregningsutvalget – over tid utvikler seg forskjellig fra simulerte utgifter. Det spørres imidlertid om en slik arbeidsmåte er hensiktsmessig for Beregningsutvalget. En vil da miste kontinuitet, og det må forventes at arbeidet med innhenting av data blir vesentlig mer tidkrevende hvis det kun skal foregå eksempelvis hvert tredje år. Dette blant annet fordi alle de deltakende kommunene da i større grad må læres opp fra bunnen av hver gang – de mister sin ”organisatoriske hukommelse”. Erfaringene fra kommunene som har deltatt i arbeidet går nettopp ut på at kartleggingen er særlig ressurskrevende det første året, mens det går betydelig lettere de neste årene. Det vil derfor være vesentlig å avklare med Beregningsutvalget selv og de deltakende kommunene hvorvidt en ny prosedyre der utgiftsberegningen ikke foregår hvert år kan anses for å være en hensiktsmessig arbeidsform.

Vi bør heller ikke forkaste våre nokså tentative statistiske utgiftsberegninger i avsnitt 7.3, selv om det forekommer noen betydelig avvikende resultater i forhold til Beregningsutvalgets utgiftstall. Dette fordi vi her ikke har lagt mye arbeid i å vurdere de best mulige måtene å utnytte datamaterialet på, herunder definisjon og telling av flyktninger for hvert bosettingsår og i hver kom-

mune. En noe mer raffinert framgangsmåte kan her vise seg å gi resultater som er mer i nærheten av Beregningsutvalgets anslag. Til tross for at vi ikke klarer å få frem kostnadene knyttet til den enkelte flyktningsårgangen, treffer den gjennomsnittlige summen for år-1 til år-5 flyktingene rimelig bra. Etter hvert som flere dataårganger kan benyttes, kan også kvaliteten på estimatene bli atskillig bedre, spesielt fordi kostnadsfordelingen per flyktningsår kan ha endret seg en del etter innføringen av introduksjonsordningen. En gjentakelse av denne type beregninger om eksempelvis to år kan derfor være et interessant, og samtidig lite ressurskrevende, supplement til utgiftstallene fra hhv. Beregningsutvalget og SSBs simuleringer.

De kommunene som har vært beregningsutvalgskommuner i hhv spørreundersøkelsen og caseundersøkelsen, er i hovedsak klart positive. De påpeker at arbeidet tar mye tid og ressurser, men sier samtidig at deltakelsen er verdt den ekstra ressursbruken fordi det tilfører betydelig kompetanse og gir en god læringseffekt. I tillegg representerer Beregningsutvalget en viktig kompetansebase og ekspertgruppe for alt som vedrører bosetting, integrering, integreringstilskuddet og tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Videre er Beregningsutvalget sammensatt av representanter for både stat og kommunesektoren. Det at kommunene og KS er representert i utvalget bør bidra til å styrke legitimiteten av de beregnede utgiftene. Så lenge bosettingen er basert på frivillighet, er spørsmålet om utgiftsberegningenes legitimitet blant kommunene viktig. En mer ”distant” og mindre interaktiv beregningsmåte vil være mer problematisk på dette punktet, og kan i større grad åpne for kompetanstrid mellom stat og kommune angående ”korrekt” nivå på et utgiftsdekkende tilskudd. Dette kan i seg selv være et betydelig argument for å opprettholde dagens ordning.

Et ytterligere poeng som trekker i retning av å opprettholde Beregningsutvalget, er at den nåværende metoden er mer fleksibel i forhold til å vektlegge kvalitative forhold enn en rent statistisk metode som kun bruk av KOSTRA-data. Vi tenker da spesielt på muligheten for å gjøre kvalitetsvurderinger av kommunenes integreringsarbeid. En ting kan være å beregne anslag på gjennomsnittlig merutgift per flykting i alle kommuner, en annen ting kan være å beregne anslag på gjennomsnittlig merutgift i de kommunene man oppfatter driver et integreringsarbeid på *det kvalitetsnivå som er tilsiktet fra ansvarlige myndigheters side*. Beregningsutvalgets direkte dialog og tilstedeværelse i de deltakende kommunene kan bidra til å avdekke slik informasjon om kvaliteten i integreringsarbeidet, og dette kan i neste omgang legges til grunn ved en mer skjønnsmessig vurdering av hva som er nødvendig nivå for å finansiere et kvalitativt godt nok integreringsarbeid.

Et siste argument i retning av å opprettholde Beregningsutvalgets i sin nåværende form, er det faktum vi har påpekt bl.a. i kapittel 3, nemlig at det i løpet av de siste par årene har foregått viktige omlegginger av integreringsarbeidet. Vi tenker da spesielt på innføring av obligatorisk introduksjonsprogram, ny utforming av opplæringstilskuddet, den betydelige reduksjonen av antall bosettingskommuner, og (på noe lengre sikt) NAV-reformen. I sum er disse endringene så store at det ikke kan forventes at simuleringsresultatene presentert av SSB nødvendigvis gir gode nok anslag på framtidig utgiftsbehov. Det vil selvsagt også ta tid før Beregningsutvalget vil fange opp eventuelle endringer i gjennomsnittlige utgifter basert på sin arbeidsmåte, men fleksibiliteten er uansett større enn dersom en beregner framtidige utgifter basert på en gitt koeffisient som er beregnet fra tidligere dataårganger.

I sum mener vi det er mye som taler for å opprettholde dagens metode for utgiftskartlegging, iallfall inntil videre. Samtidig virker enkelte av simuleringsresultatene fra SSB samt våre egne beregninger basert på en inntektssystemtilnærming såpass lovende at det vil være interessant å gjennomføre lignende beregninger på et senere tidspunkt (når nye dataårganger tilkommer). Dersom sammenhengene ser ut til å holde seg stabile over tid, kan det være grunnlag for at man på sikt kan gå over til en mindre ressurskrevende beregningsprosedyre. På den annen side kan det også være en rimelig konklusjon at de positive sidene ved Beregningsutvalget nevnt ovenfor også på sikt eller på permanent basis blir vurdert som viktigere enn reduserte beregningskostnader.

8 NOEN OPPSUMMERENDE VURDERINGER

De forutgående kapitlene 4 til 6 gir i sum et betydelig informasjonstilfang angående bl.a. hvordan integreringsarbeidet konkret blir organisert og gjennomført i den enkelte kommune, positive og negative erfaringer, suksesskriterier for integreringsarbeidet m.v. Imidlertid er vårt hovedfokus i den resterende delen av evalueringsrapporten hvordan selve integreringstilskuddet og evt. andre relevante virkemidler kan og eventuelt bør endres for å oppnå bedre måloppnåelse. Det er generelt en utfordring å trekke ut konkrete endringsforslag for tilskuddsutformingen basert på summen av informasjon fra hhv. spørreundersøkelsen, caseundersøkelsene og de kvantitative analysene. Dette betyr selvsagt ikke at all denne informasjonen ikke er relevant for integreringsarbeidet – det er den i høy grad. Poenget er snarere at en god del av de kommunespesifikke erfaringene som beskrives i de foregående kapitlene – erfaringer fra ”mikronivået” – i mange tilfeller faller utenfor statens direkte påvirkningsmuligheter via utformingen av et såpass overordnet virkemiddel som integreringstilskuddet. Det er derfor lite hensiktsmessig for de videre vurderingene og anbefalingene angående integreringstilskuddets utforming å gjenta alle poenger av mer generell interesse fra de forutgående kapitlene. For oppsummerende kommentarer av mer generell karakter fra hhv. spørreundersøkelsen, casestudiene og de kvantitative analysene henvises det derfor til oppsummeringsavsnittene ved slutten av kapitlene 4-6. Fra nå av vil vi imidlertid i størst mulig grad rette fokuset mot konkret utforming av integreringstilskuddet og samspillet mellom integreringstilskuddet og øvrig virkemiddelbruk.

Når det gjelder oppsummerende punkter fra spørreundersøkelsen med spesiell relevans for utforming av integreringstilskuddet, trekker vi fram følgende:

- Integreringstilskuddet stimulerer kommunene til bosetting av flyktninger (ca 80 % svarer dette). Det er en tendens til at større kommuner legger mest vekt på tilskuddets betydning.
- Om lag halvparten av kommunene oppgir at tilskuddet dekker de faktiske utgiftene til integreringsarbeidet. Det er en tendens til at de største kommunene mener at tilskuddet er høyere enn de faktiske kostnadene, og motsatt at de små kommunene opplever at tilskuddet er lavere enn de faktiske kostnadene.
- Kommunene er delt ca. på midten i forhold til oppfatningen om fordelingen av tilskuddet over tid (satsene for hhv. år-1 til år-5) i forhold til de faktiske utgiftene i løpet av tilskuddsperioden. En overvekt blant de

største kommunene mener at fordelingen over tid er god, mens det er en overvekt blant de minste kommunene som mener det motsatte.

- Et flertall av kommunene – uavhengig av kommunens folketall – foreslår at tilskuddet økes de første to årene og at det reduseres de siste årene.
- Investeringene transittkommuner (kommuner med høy utflytting underveis i tilskuddsperioden) gjør de første to årene i forbindelse med etablering og gjennomføring av introduksjonsprogrammet, gir ikke ”avkastning” i form av tilskudd de tre siste årene. De taper også lite på svak integrering og høyere sosialutgifter hvis størsteparten av flyktningene flytter før utløpet av integreringsperioden. Slike kommuner kan derfor mangle incentiver for å gjøre store investeringer i starten av tilskuddsperioden. Sekundærbosettingskommunene påpeker på sin side at de har utgifter til flyktningene som kommer flyttende i flere år etter at tilskuddsperioden er over.
- Engangstilskuddet på 120 000 ved bosetting av flyktninger over 60 år stimulerer i liten grad til bosetting. Dette tilskuddet dekker ikke kommunenes utgifter ved bosetting av denne gruppen, hovedsakelig fordi de i liten grad kommer i arbeid. I tillegg er det knyttet store utgifter til helsetilbud til denne gruppen.
- Flyktninger med funksjonshemninger og andre atferdsvansker krever store ressurser, og ekstratilskuddet ved bosetting av denne gruppen stimulerer i liten grad til bosetting. Søknadsprosessen er omfattende, og det pekes på at det kan være vanskelig avdekke og dokumentere behovene innen tidsfristen på 12 måneder. Dette tyder på at tilskuddet ville vært et bedre virkemiddel for å bosette dersom ordningen var enklere å administrere for kommunen.
- Kommunene er delt omtrent på midten i forhold til spørsmålet om de ønsker en ytterligere differensiering av tilskuddet. Blant de som mener at en økt differensiering er nødvendig, er det særlig i forhold til utdanning/analfabetisme og medisinske forhold. De kritiske synspunktene fra kommunene går hovedsakelig på at en ytterligere differensiering vil kunne føre til et omfattende byråkrati, virke stigmatiserende og føre til seleksjon av noen grupper og være vanskelig å håndtere rettførdig fordi det ofte er store forskjeller innad i ulike grupper. Som alternativ til differensiering foreslås det av enkelte kommuner å øke det totale tilskuddet eller å øremerke midlene.

På samme måte som for spørreundersøkelsen, trekker vi også fram følgende momenter basert på materialet fra casestudiene som mest mulig direkte går på utformingen av integreringstilskuddet:

- Casekommunene er i stor grad fornøyd med integreringstilskuddet, og det gis ikke uttrykk for behov for større endringer.
- Det uttrykkes imidlertid klare negative synspunkter på overgang til per capita tilskudd til norskopplæring.
- Det blir ikke pekt på spesielle behov for ytterligere differensiering av tilskuddsordningen, men det blir sett på som viktig at tilskuddet utbetales som en rundsum til kommunene, og at de selv kan prioritere bruken av pengene ut fra lokale utfordringer og behov.
- Integreringstilskuddet ser stort sett ut til å dekke utgiftene som kommunene har med integreringsarbeidet i den perioden det gis tilskudd. I enkelte av kommunene blir det imidlertid pekt på at integreringstilskuddet fastsettes på bakgrunn av beregning av gjennomsnittsutgifter i kommunene, og at disse ikke nødvendigvis gjenspeiler hva som kreves for å gjøre et godt integreringsarbeid. I en av kommunene blir det pekt på at det er behov for å ansette flere folk for å kunne utvide tilbudet og drive tettere oppfølging.
- Flere peker imidlertid på at en større andel kunne vært utbetalt de to første årene, hvor utgiftene er størst.
- Det blir understreket at det er viktig at staten dekker utgiftene, slik at mottak av flyktninger ikke går på bekostning av andre tjenester som kommunene skal levere.
- Holdningen i de fleste casekommunene at integreringstilskuddet bør holdes for seg selv, og ikke slås sammen med kommunens ordinære rammetilskudd. Dersom det skjer, er det frykt for at det kan oppstå uheldige diskusjoner om hvor mye penger som skal avsettes til flyktningarbeid og andre kommunale oppgaver.
- En ordning med refusjon av utgifter som erstatning for dagens integreringstilskudd, blir ikke sett på som noen aktuell løsning. Dette blir begrunnet med at en slik ordning vil medføre mye administrasjon, og at det er en stor fare for at slike kartlegginger rundt i kommunene kan virke stigmatiserende for flyktningene.
- Det har vært hyppige endringer i de integreringspolitiske virkemidlene bl.a. med diverse endringer i lover og retningslinjer. Hyppige endringer er krevende, og man må få tid til implementering og innarbeiding av nye rutiner, opplæring av ansatte m.v. før tilsiktet effekt kan nås.
- Et spørsmål som blir trukket fram fra enkelte hold i de største casekommunene, er om lengden på integreringstilskuddet er tilstrekkelig, og om det her kan være behov for differensiering mellom kommuner. Det blir i den forbindelse pekt på at de større kommunene er attraktive bo-

stedskommuner for flyktningene, og at disse kommunene også tar i mot en større andel ressurskrevende flyktninger enn de små kommunene. De store kommunene er også attraktive for sekundærflyttere som tidligere gjerne har vært bosatt i mindre kommuner. Dette medfører også at disse kommunene i større grad enn små kommuner har utfordringer som strekker seg ut over de 5 årene som integreringstilskuddet dekker. På bakgrunn av dette kan det være aktuelt å vurdere om varigheten på integreringstilskuddet bør forlenges i kommuner som har mer krevende og langsiktige utfordringer knyttet til integreringsarbeidet.

- Flere av casekommunene uttrykker forventinger til NAV-reformen. Foreløpig fører imidlertid denne reformen til en noe avventende holdning til organiseringen av deler av flyktningarbeidet, siden ønskelig framtidig organisering dels vil avhenge av hvordan NAV-reformen konkret vil slå ut.
- Casekommunene uttrykker klart at det er gunstig med et jevnt mottak av nye flyktninger hvert år for å kunne tilpasse kommunens kapasitet på et visst nivå.

Fra de kvantitative analysene anses følgende resultater som særlig relevante for den videre diskusjon om virkemiddelutforming.

- Det finnes systematisk variasjon i ventetid for ulike flyktninggrupper.
- Selv om det gis særskilt ekstratilskudd til eldre, er likevel ventetiden lengre enn for andre flyktninger.
- Det er også systematisk lengre ventetid for grupper det per i dag ikke gis forhøyet tilskudd til; enslige flyktninger og flyktninger med partner i utlandet. Dette antas å henge sammen med økt sannsynlighet for familiegjenforening.
- Flyktningenes landbakgrunn gir også signifikant effekt på ventetid, samt på jobsannsynligheter. Dette kan indikere behov for differensiering av tilskuddsordninger basert på landbakgrunns kategorier.
- Både utdanning og arbeidsmarkedstiltak i Aetat gir klart positiv effekt på jobsannsynlighet. Det er imidlertid en del uløste problemer knyttet til seleksjon av flyktninger inn mot utdanning og tiltak som gjør disse resultatene noe usikre.
- Sekundærflytting til kommuner som skjer uten direkte flytting til jobb i tilflyttingskommune gir klart svekket sannsynlighet for å få jobb. Tiltak for redusert sekundærflytting synes derfor gunstige, eksemplifisert ved introduksjonsordningens bestemmelser om tapt rett til introduksjonsprogram, samt en mer selektiv bosetting i forbindelse med bosettingsordningen.

- Det synes å være en særskilt sterk innlåsningseffekt av sosialstønader som bidrar til redusert sannsynlighet for at flyktninger kommer ut i jobb. Dette kan tale for innføring av mer direkte arbeidsstimulerende tiltak for å unngå etablering av permanent stønadsavhengige og dårlig integrerte flyktningfamilier.

9 HVORDAN KAN INTEGRERINGSTILSKUDD- DET EVT. ENDRES?

9.1 *Uprioritert liste over mulige endringsforslag*

Den mest essensielle delen av evalueringen består etter vår oppfatning av å vurdere svakheter ved dagens integreringstilskudd og å komme med forslag til endringer av denne viktige tilskuddsordningen. I vårt søk etter mulige endringer har vi innledningsvis valgt å gå bredest mulig ut, for ikke å utelukke noen alternativer på forhånd. Vi presenterer derfor i dette avsnittet en relativt omfattende punktliste over mulige dimensjoner tilskuddet kan endres langs. Deretter følger separate avsnitt med en nærmere vurdering av de viktigste dimensjonerne/alternativene. Før vi presenterer selve listen over mulige endringer, presenterer vi imidlertid en viktig premiss som legges til grunn for samtlige vurderinger og konklusjoner i de påfølgende delene av rapporten.

Premiss for våre vurderinger – fortsatt frivillig bosetting

Bosettingen av flyktninger i Norge er basert på frivillige avtaler inngått med den enkelte kommune. Vi legger til grunn at dette prinsippet skal opprettholdes også i framtiden. Det er imidlertid ikke utenkelig å forestille seg alternativer. Eksempelvis kan det nevnes at Danmark har en løsning med langt større muligheter for tvangsmessig plassering av flyktninger i den enkelte kommune.³² Vi mener imidlertid at det ligger utenfor vårt mandat å foreslå en overgang til en mer tvangspreget bosettingsmodell, og alle våre vurderinger i det følgende må forstås på denne bakgrunn.

Uprioritert liste over ulike dimensjoner for mulige endringer

1. Innlemming i rammetilskuddet.
2. Endre tilskuddets samlede størrelse (totalbeløpet).
3. Endre tilskuddets varighet (lengre/kortere enn 5 år). Eventuelt se på utformingen av kriteriene og vektene i rammetilskuddet som skal fange opp utgifter knyttet til bosatte flyktninger som har bodd i landet lengre enn integreringstilskuddsperioden.

³² Første trinn i den danske modellen er i likhet med den norske basert på frivillig fordeling av totaltallet på flyktninger per år; først fra totaltall til amtene, dernest fra amtene til den enkelte kommune. Det er imidlertid et "ris bak speilet" ved at Udlændingestyrelsen kan fastsette flyktningtallet som skal bosettes i både amtene og kommunene dersom det ikke oppnås en frivillig løsning. Se nærmere omtale av både dansk og svensk bosettingsmodell i Friberg og Lund (2006).

4. Justering av tidsprofilen innenfor tilskuddets totale størrelse og varighet (justering av tilskuddssatsene per år etter bosetting).
5. Differensiering av tilskuddet ut fra egenskaper ved flyktningene – bl.a. barn, voksne, eldre, funksjonshemmede, landbakgrunn, forhåndskvalifikasjoner ved ankomst.
6. Differensiering av tilskuddet ut fra egenskaper ved kommunene. Dette for å ta hensyn til strukturelle forskjeller i gjennomsnittlige utgifter per flyktning i ulike kommuner, herunder stordriftsfordeler i integreringsarbeidet, forskjeller i boligpriser m.v. Herunder kan det være aktuelt å opprette et tilskudd basert på en såkalt to-tariff-tilnærming med et fastledd og et variabelt ledd.
7. Fjerning av den delfinansieringen av flyktningutgifter som i dag skjer via innbyggertilskuddet i rammetilskuddet – samle all inntektseffekt per bosatte flyktning i integreringstilskuddet i dette tilskuddets virkeperiode, deretter alt i rammetilskuddet. Formål: Forbedret synlighet for samlet inntektspåvirkning per flyktning og gi bedre ”match” mot beregnet utgiftsbehov fra Beregningsutvalget
8. Sammenslåing av integreringstilskuddet og opplæringstilskuddet – igjen for å få bedre oversikt over netto inntektspåvirkning per flyktning. Mer generelt: samle alle per capita inntektseffekter i kun en inntektsordning. Dette vil totalt sett gi bedre økonomisk beslutningsgrunnlag for kommunene. En vil også unngå problemet med ”uvilje” mot å bruke av integreringstilskudd for å finansiere opplæring, og generelt ”kunstige” skiller mellom ulike delaktiviteter innenfor det samlede integreringsarbeidet.
9. Nytt ”oppstartstilskudd” eller ”beredskapstilskudd” som kun gis dersom en kommune ikke har bosatt flyktninger de senere år, og skal starte eller gjenoppta arbeidet som bosettingskommune. Dette for å øke mulighetene for å få en raskere økning i antall bosettingskommuner i perioder der det totale bosettingsbehovet øker, og gjøre bosettingen mindre ”stiv”.
10. Stille bestemte krav til tilskuddets bruk – gjøre deler av tilskuddet øremerket til bestemte formål. Stikkord for dette forslaget er bl.a.:
 - Det er vanskelig å tenke seg at hele tilskuddet kan tildeles etter bestemte og målbare ”aktiviteter”
 - En må derfor trolig uansett ha en per capita del.
 - Det kan stilles spørsmål ved hvorvidt totaliteten i aktiviteter for å skape et godt integreringsarbeid er for sammensatt og kompleks til at dette området er velegnet til inndeling i konkrete ”aktiviteter” som utløser et bestemt prosent- eller stykktilskudd.

- En kan lett få ”målforskyvning” – overfokusering på det som gir særtilskudd på bekostning av helheten.
11. Dele opp tilskuddet i en basisdel og en eller flere ”premieredeler” (jf. opplæringstilskuddet). Skal en premiere bestemte kriterier for måloppnåelse, må disse være
- enkelt definerbare og målbare
 - måling må ikke ha for stort tidsetterslep i forhold til aktiviteten
 - relevante og sammenlignbare for alle kommuner og flyktninggrupper
 - ikke føre til målforskyvning – jf. forrige alternativ.
12. Særskilt tilskudd til NAV-kontorer i bosettingskommuner. Etter fullført NAV-reform skal det være et NAV-kontor i alle kommuner. Alle kommuner er imidlertid ikke bosettingskommuner. En kunne derfor tenke seg et særskilt tilskudd som kan finansiere og motivere til styrking av NAV-kontorenes funksjoner overfor flyktninger og integrering (eksempelvis en viss stillingsprosent) i de kommunene der dette er aktuelt.

Vår oppfinnsomhet strekker seg sikkert ikke langt nok til å forestille oss alle tenkelige måter å endre integreringstilskuddet på. Vi håper imidlertid at punktlisten ovenfor dekker de mest aktuelle alternativene for endringer av tilskuddet. De følgende avsnittene vil diskutere og analysere de ulike forslagene i listen ovenfor. Diskusjonen vil dels foregå med egne underavsnitt per punkt i listen ovenfor, og dels foregå mer temabasert ved at flere av forslagene omtales samlet under i et av de påfølgende avsnittene. For enkelte av forslagene ender diskusjonen med en klar konklusjon om at det ikke er ønskelig å gå i den retning forslagene peker i. I så fall sluttføres dette endringsforslaget i det herværende kapitlet. For andre av forslagene er vurderingen mer positiv, og enkelte av forslagene ”overlever” således som kandidater til vårt siste kapittel med konklusjoner og anbefalinger angående endringer som fortjener å bli nærmere vurdert i den videre politiske og administrative prosessen rundt utformingen av integreringstilskuddsordningen.

9.2 *Egner integreringstilskuddet seg for innlemming i rammetilskuddet?*

Dette avsnittet relaterer seg til pkt 1 i listen i foregående avsnitt. Det kan være noe avvikende terminologi angående hvorvidt integreringstilskuddet omtales som et ”øremerket tilskudd”. I en del sammenhenger kan det være hensiktsmessig å omtale alle tildelinger fra staten til kommunene som ikke kommer via rammetilskuddet som ”øremerkede tilskudd”, dvs. alle bevilgninger som kom-

mer via særskilte kapitler og poster fra det enkelte departement til kommunene. Her kan det refereres til Rattsø-I utvalget, som har følgende omtale av den totale tilskuddsbruken per 1995:

”Det ordinære kommuneopplegget for 1995 inneholder 97 øremerkede tilskuddsordninger hvor det til sammen er bevilget 17,9 milliarder kroner. I tillegg kommer tilskuddene til flyktninger og arbeidsmarkeds- og sysselsettingstiltak. Innenfor disse områdene er det bevilget 5,6 milliarder kroner fordelt på 10 tilskudd.” (s. 192)

”De øremerkede tilskuddene til flyktninger og arbeidsmarkeds- og sysselsettingstiltak ligger utenfor kommuneopplegget. Rammene for disse tilskuddene fastsettes på et senere tidspunkt enn de øvrige tilskuddene.” (s. 198)

Innenfor denne bredest mulige definisjonen, er altså integreringstilskuddet å betrakte som et ”øremerket tilskudd”. På den annen side uttaler Rattsø-I utvalget også følgende om integreringstilskuddet:

”Tilskuddet er ikke øremerket, men fra statens side forutsettes det at kommunene gjennomfører et planmessig og aktivt bosettingsarbeid som bidrar til at flyktningene raskest mulig finner seg til rette og blir i stand til å forsørge seg selv.” (s. 198)

I den sammenheng bruken av ordet ”øremerket” her inngår, er poenget at tilskuddet blir tildelt per flyktning som en fast sum penger. Det er dermed ingen formell ”øremerking” av midlene til spesielle/konkrete aktiviteter som utløser særskilt finansiering. Slik sett er integreringstilskuddet mer sammenlignbart med rammetilskuddet, og kan derfor sees på som en form for rammetilskudds-tildeling som skjer på siden av det ordinære rammetilskuddet. Øremerkingen er kun ”pedagogisk” i den forstand at staten forutsetter at tilskuddet benyttes til et ”planmessig og aktivt bosettingsarbeid” og ikke går til generell finansiering av enhver kommunal oppgave. Det finnes imidlertid ingen konkret kontroll av dette i den enkelte kommune. Ut fra disse fakta alene, kan vi konkludere med at integreringstilskuddet i prinsippet egner seg for innlemming i rammetilskuddet. Både rammetilskuddet og integreringstilskuddet tildeles som en gitt sum penger, og helt ”firkantet” eller strengt rasjonalt betraktet kunne disse pengene like gjerne kommet som en felles ressurspott til hver enkelt kommune.

I realiteten er altså integreringstilskuddet allerede en form for rammetilskudd som gis på siden av det ordinære rammetilskuddet. Det blir dermed mye av et hensiktsmessighetsspørsmål hvorvidt en innlemming i rammetilskuddet er å foretrekke framfor dagens ordning. Vi mener dagens ordning med et separat tilskudd er å foretrekke, og dette skyldes i hovedsak følgende momenter:

- Innlemming i rammetilskuddet krever utarbeidelse av årlige bosettingstall for flyktninger i inntektssystemets kriterier. I prinsippet er det mulig å legge inn kriterier som vil gi samme om lag forventede beløpseffekt via rammetilskuddet som via integreringstilskuddet. Oppdateringen av inntektssystem-kriteriene skjer imidlertid mer etterskuddsvis enn hva tilfellet er for bosettingsstatistikken som er grunnlaget for utbetaling av integreringstilskuddet. Det vil derfor være vanskelig å få en like god og rask kobling mellom utgifter og inntekter som dagens tildelingskriterier.
- Dersom koblingen mellom inntekter og faktisk bosatte flyktninger skal være tilnærmedesvis like god som i dag, må det bl.a. foretas detaljerte avregninger mellom alle kommuner for å ta hensyn til sekundærflytting fra/til kommuner. Dette vil kreve et system på siden av det ordinære inntektssystemet, og gjør at det ikke vil bli særlig grad av administrativ forenkling ved innlemming, kanskje tvert imot.
- Alternativt må inntektseffekten av bosatte flyktninger gjøres mer grovkornet og etterskuddsvis enn i dag, eksempelvis slik at kriteriet ”antall bosatte flyktninger fra null til fem år etter bosettingstidspunktet” kun oppdateres samtidig med alle øvrige kriterier i inntektssystemet. Sekundærflytting vil da kun få effekt ved tellingen en gang i året. Videre vil kommunene kun få en etterskuddsvis inntektsøkning i forhold til bosettingstidspunktet, avhengig av når bosetting skjer i forhold til det tellingstidspunktet en velger for kriteriet som legges til grunn for beregning av rammetilskuddet.
- En mer etterskuddsvis og grovkornet kobling mellom bosetting og inntektsøkning må antas – alt annet likt – å svekke kommunenes motivasjon til å bosette flyktninger. Dette selv om kriteriene utformes slik at *forventet nåverdi av inntektsøkningen* blir beregnet til å bli den samme for begge tildelingsmåter. Uttalelsene omkring eventuell innlemming i rammetilskuddet fra casekommunene peker meget klart i denne retning.
- Tildeling via integreringstilskudd er også tydeligere og enklere å forholde seg til enn dersom de samme pengene blir ”bakt inn” i rammetilskuddet. Vi kan ikke se bort fra at en tilskuddstildeling på siden av rammetilskuddet i seg selv kan ha en viss prioriteringseffekt, selv om pengene i prinsippet ikke er øremerkede (”pedagogisk øremerking”).

Totalt sett har vi vanskelig for å se klare positive effekter av å innlemme integreringstilskuddet i rammetilskuddet. Dersom systemet totalt sett skal bli enklere å administrere, vil inntektstilførselen bli mindre treffsikker enn i dag, og dette må forventes å gi en negativ effekt på kommunenes motivasjon til bosettings-

og integreringsarbeid. Dersom en skal forsøke å gjøre inntektstilførsel via rammetilskuddet mest mulig lik dagens tildeling via integreringstilskuddet, er det vanskelig å se for seg noen administrative besparelser, og kanskje tvert imot. Videre viser vi til to argumenter fra Rattsø-I utvalget og som gjentas av ECON (2000): Det første er det vi allerede har påpekt ovenfor; at tilskuddet er en mer presis kompensasjon for utgifter ved bosetting og integrering enn dersom tilskuddet blir lagt inn i rammefinansieringen. Det andre er at tilskuddet må kunne endres raskt over tid som følge av endringer i bosetting av flyktninger. Det sistnevnte punkt omtales nærmere i avsnitt 9.3 nedenfor.

9.3 Tilskuddets totale størrelse: gjennomsnittlig utgiftsdekning eller ”markedspris”?

Dette avsnittet relaterer seg til pkt 2 i listen over endringsforslag i avsnitt 9.1: Er endring av integreringstilskuddet samlede størrelse et aktuelt virkemiddel? Dette spørsmålet kan med fordel gis et tredelt svar.

Gir tilskuddet om lag dekning for gjennomsnittlige utgifter per i dag?

Både Beregningsutvalgets egne tall, resultatene fra spørreskjemaanalysene og caseundersøkelsene i denne evalueringen indikerer at svaret på dette spørsmålet er ”ja – med en del unntak”. Så lenge tilskuddet skal dekke gjennomsnittlige eller forventede utgifter, og det samtidig finnes betydelig individuell variasjon i utgiftsbehovet for den enkelte flyktning og i hver enkelt kommunes kostnadsforhold, vil det nærmest per definisjon finnes kommuner som opplever at tilskuddet er for lite til å dekke sine totale utgifter. Tilsvarende vil det også finnes andre kommuner som vil kunne oppleve en ”overfinansiering” fra tilskuddet. Dette poenget blir mer utførlig analysert i avsnitt 9.6 og 9.7 nedenfor. I det direkte spørsmålet om tilskuddet dekker kommunens faktiske utgifter, mente 17 % av kommunene at tilskuddet har vært noe høyere enn faktiske kostnader, 33 % om lag som faktiske utgifter, mens hhv. 25 og 14 % svarte ”noe lavere” og ”mye lavere”. Dermed er det en ikke ubetydelig overvekt av kommuner som oppfatter at tilskuddet er noe lavere enn faktiske utgifter. Det skal imidlertid her understrekes at svarprosenten var relativt lav, slik at det kan være spørsmål ved representativiteten i svarfordelingen. Dersom det faktisk er en overvekt av kommuner der utgiftene er høyere enn tilskuddet, burde i prinsippet også Beregningsutvalgets videre utgiftskartlegginger eventuelt fange opp dette.

Burde tilskuddet vært større for å stimulere til høyere ressursbruk og dermed bedre resultater?

Forrige avsnitt tar utgangspunkt i en vurdering av utgiftsbehov per flyktning ut fra kommunenes nåværende ressursbruk. Det gjøres dermed intet forsøk på å vurdere det kvalitetsnivå kommunene kan oppnå – kun at det integreringsarbeidet som per i dag faktisk utføres omtrent dekkes av tilskuddet. Spørsmålet er imidlertid om den disponible ressursmengden er stor nok til at *kvaliteten* på det utførte integreringsarbeidet er på tilsiktet nivå.

Arbeidsdelingen når det gjelder bosetting og integrering kan ses på som en bestiller-utfører modell, der det ansvarlige departement (AID) ivaretar bestillerfunksjonen og bosettingskommunene den utførende funksjonen. Vurderingen av om den ressursinnsatsen som muliggjøres via integreringstilskuddet er på tilsiktet kvalitetsnivå, må derfor i hovedsak foretas av bestilleren, dvs. AID.

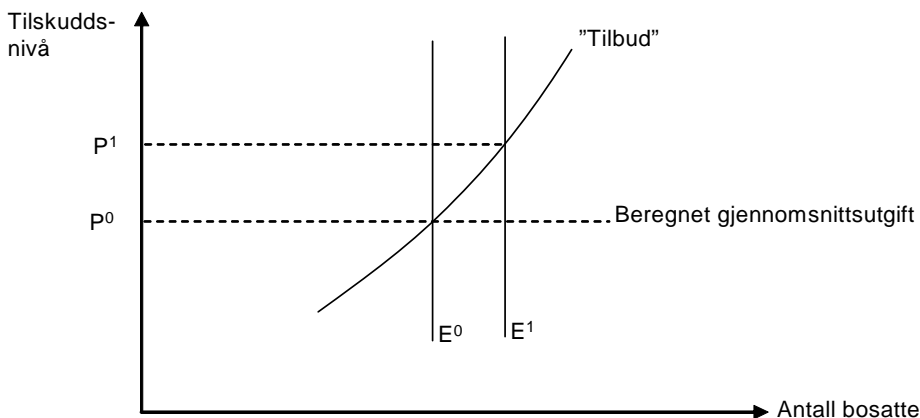
Balanseringen av hvor mye ressurser som skal gå til – og dermed hvilket kvalitetsnivå det skal tilrettelegges for – innebærer en vurdering opp mot alle andre gode formål det bevilges ressurser til over statsbudsjettet. Det er åpenbart slik at nær sagt alle budsjettområder kan påvise behov for mer ressurser, og at tingene kunne gjøres bedre med større bevilgninger. Enkelte av casekommunene har – naturlig nok – synspunkter i retning av at det ideelt sett burde vært brukt mer ressurser og bl.a. opprettet flere stillinger for å gjøre integreringsarbeidet bedre. Slik er det imidlertid også på omtrent alle andre områder, og denne type utsagn kan derfor vanskelig være grunnlag for å konkludere.

Det faller utenfor vår oppgave å vurdere om mer ressurser til integreringsarbeid skal ha en høyere prioritet enn andre budsjettområder. Imidlertid vil vi påpeke at en av fordelene ved å ha et eget Beregningsutvalg for fastsetting av tilskuddet, er at dette i prinsippet gir visse muligheter for både å gjøre ”objektiv” utgiftskartlegging basert på faktisk ressursbruk i utvalgskommunene, og å gjøre mer subjektive vurderinger av kvaliteten på det utførte integreringsarbeidet. Dette fordi Beregningsutvalgets arbeidsmåte også innbefatter kommunebesøk, samtaler m.v. som kan utnytte casemetodens muligheter til å supplere regnskapsinformasjon og annet tallmateriale med inntrykk av kvalitet og måloppnåelse i den enkelte utvalgskommune. Beregningsutvalgets bør derfor ha et brukbart grunnlag for å gi viktig informasjon til bestillerens (departementets) vurderinger av tilsiktet kvalitet og om denne kvaliteten er oppnåelig innenfor dagens ressursramme.

Burde tilskuddets størrelse i større grad frikobles fra gjennomsnittlige utgifter - markedspristilnærming?

Vi har tidligere i rapporten betegnet integreringstilskuddet (eller mer generelt: en modell for inntektstilførsel per bosatt flyktning) som en nødvendig forutsetning for at mange nok kommuner ønsker å påta seg arbeid og utgifter knyttet til bosetting og integrering. Det samme poenget understøttes i stor grad av case- og spørreundersøkelsene, der en klart får inntrykk av at kommunenes evne og vilje til å bosette flyktninger forutsetter særskilt inntektstilførsel. Det må altså som et minimum gis et tilskudd som står om lag i stil til kommunenes forventede utgifter.

Dersom det til tross for et – om lag – utgiftsdekkende tilskudd, likevel er vanskelig å oppnå bosettingsmålsettingen det enkelte år, er det intet prinsipielt i veien for å vurdere økte tilskuddssatser, dvs. tilskuddsfastsettelse løsrevet fra antatt utgiftsbehov. Dersom en slik tankegang legges til grunn, vil tilskuddet få en rolle som kan sammenlignes med likevektsprisen i et marked: prisen må til enhver tid justeres slik at det skapes likhet mellom tilbud og etterspørsel. Bosettingsbehovet hvert år representerer her ”etterspørselen”, mens kommunenes vedtak om bosetting representerer ”tilbudet”. Følgende figur kan være et egnet utgangspunkt for diskusjon:



Figur 9-1. Tilskudd betraktet som en likevektspris

Kommunenes tilbud om bosettingsplasser må antas å være en stigende funksjon av tilskuddsnivået; flere vi finne det attraktivt å bosette dersom tilskuddet settes høyere. Dette bekreftes også av resultatene omkring ventetid i avsnitt 6.2, der totalt tilskuddsbeløp år 1-5 gir signifikant lavere ventetid.

Etterspørselen etter bosettingsplasser er et gitt antall flyktninger hvert år, og blir dermed en vertikal linje. Slik figuren er tegnet, er det med etterspørsels-

nivå E^0 balanse mellom kommunenes vedtak og bosettingsbehovet til tilskuddsnivået P^0 , dvs. et tilskudd som tilsvarer beregnet gjennomsnittsutgift per flyktning. Dersom vi det neste året opplever en økning i bosettingsbehovet fra E^0 til E^1 , vil kommunenes ønskede bosetting til tilskuddsnivået P^0 bli for lav til å få bosatt alle flyktningene. Nærmere bestemt vil det til tilskuddsnivået P^0 bli en overskuddsetterspørsel (større bosettingsbehov enn summen av kommunenes bosettingsvedtak) definert ved $(E^1 - E^0)$ i figuren. For å få økt tilbudet av bosettingsplasser slik at bosettingsnivået E^1 oppnås innenfor dette året, må tilskuddet oppjusteres til nivået P^1 .

Ved en vurdering om en slik markedsbasert tankegang kan ha noe for seg, mener vi for det første at det ikke vil være aktuelt å sette satsen lavere enn beregnet gjennomsnittsutgift i år der bosettingsbehovet er relativt lavt. Dette vil virke urimelig, og innebærer en uforutsett "kostnadsstraff" overfor de kommunene som faktisk har gjort bosettingsvedtak. I praksis vil dermed et tilskuddsnivå lik beregnet gjennomsnittsutgift være en minstepris.

Selv om det innføres en slik minstepris for tilskuddssatsen, er det lite anbefalelsesverdig å justere satsen opp og ned år for år. Dette fordi dette i sterk grad vi åpne for strategisk tilpasning blant kommunene. Dersom bosettingsvedtak er for lave i forhold til bosettingsbehovet, vil tilskuddssatsen måtte settes opp. I så fall vil kommunene ved å opptre koordinert ha sterke incitamenten til å gjøre lave bosettingsvedtak for derved å påvirke tilskuddssatsene i stigende retning. En tankegang basert på "flytende" tilskuddsfastsettelse fra det ene året til det neste, vil dermed neppe være anbefalelsesverdig.

Det som likevel gjør at figuren til en viss grad kan være relevant, er at innsikten fra figuren kan utnyttes til å skape rom for lettere bosetting hvert år. Med dette mener vi at en bevisst økning av tilskuddssatsen noe ut over beregnet gjennomsnittsutgift – eksempelvis 10 % – alt annet like må forventes å øke kommunenes samlede tilbud av bosettingsplasser. En noe mer romslig tilskuddsfastsettelse vil dermed øke sannsynligheten for å oppnå bosettingsmålet for et gjennomsnittså. Dersom bosettingsbehovet tilsvarer E^0 i figuren, vil et 10 % høyere tilskudd enn P^0 skape et overskuddstilbud. Myndighetene (IMDi) vil dermed få noe å velge mellom – en må ikke benytte alle kommunale bosettingsvedtak. I forbindelse med bosettingsmodellen omtalt i avsnitt 3.4, vil dette kunne være vesentlig i forhold til å "jakte på kvalitet" og benytte de bosettingskommunene der tidligere erfaringer er best.

Et motargument mot dette, kan være at en bevisst økning av tilskuddssatsene for å øke tilbudet av bosettingsplasser, kan tenkes å medføre økt tilbud av det vi kan kalle "spekulativ" bosetting. Med dette mener vi bosetting som først og fremst skjer ut fra et motiv om å skape overskudd ved bosettingen, dvs. tillegge seg et romslig tilskudd samtidig som det gis et lavkostnads-tilbud til flykt-

ningene. Dette kan særlig fortone seg som en attraktiv strategi for kommune som erfaringsmessig har stor sekundærflytting. Det vil derfor kunne være et motsetningsforhold mellom hensynet til å oppnå *rask* bosetting og *god* bosetting. Imidlertid må dette sees i sammenheng med bosettingsmodellen og måten prosessen med anmodninger fungerer på. IMDi bør ha relativt gode muligheter til å kunne velge bort kommuner som erfaringsmessig har lite tilfredsstillende resultater i forhold til god og varig bosetting/integrering. Videre vil – som påpekt ovenfor – mulighetene til å velge blant flere bosettingsvillige kommuner måtte forventes å bli større hvis tilskuddet økes noe.

En foreløpig konklusjon er at en viss økning av tilskuddet ut over beregnet gjennomsnittlig utgift, kan være en aktuell strategi for å oppnå raskere bosetting og trolig også bedre bosetting. Dette vil imidlertid utvilsomt være en dyr strategi for staten, og det må dermed vurderes nøye hvorvidt det kan finnes mer kostnadseffektive måter å stimulere til økt bosetting på.

9.4 Overgangen fra tilskuddsperiode til rammefinansiering

Dette avsnittet refererer til punkt 3 i punktlisten i avsnitt 9.1. Dagens tilskuddsordning har en varighet på 5 år. Etter denne perioden overtar ordinær finansiering via rammetilskuddet. Spørsmålet er dermed dels om selve tilskuddsperioden på 5 år er i ”passe lang” og dels om ”skjøten” fra integreringstilskudd til rammetilskudd foregår på en mest mulig korrekt måte i forhold til faktiske gjennomsnittlige utgifter.

Det finnes en god del kommuner som via hhv. spørreskjemaene og caseundersøkelsene har formidlet at det i praksis ofte påløper betydelige kostnader ved flyktninger også etter 5-års perioden. Tallmaterialet fra de kvantitative analysene bekrefter også langt på vei dette, siden yrkesandeler og grad av økonomisk selvhjulpenhet ikke er kommet opp på gjennomsnittlig nivå for resten av befolkningen etter 5 år. Slik sett er det ingen tvil om at tilskuddsperioden på 5 år i en god del tilfeller er for kort til å gi full kompensasjon for reelle merutgifter. På den annen side er det selvsagt også slik at mange flyktninger greier seg godt og kommer relativt raskt i arbeid – og i god tid før utløpet av tilskuddsperioden. Problemet med mer langvarige utgifter knyttet til flyktningene er naturlig nok størst i de kommunene som mottar mange sekundærflyktninger og der det etter hvert har bygget seg opp en betydelig befolkningsandel med flyktningbakgrunn. Det er mye som taler for at slike kommuner blir for dårlig kompensert med summen av de ordningene som er i bruk per i dag. For å vurdere dette nærmere, ser vi først kort på dagens utforming av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning i inntektssystemet.

I dagens inntektssystem, vil enhver ekstra person som er bosatt i en kommune bidra til at kommunen blir registrert med et høyere folketall. Dette utløser et innbyggertilskudd, og vil gi en merinntekt via rammetilskuddet på noe under 8000 kroner dersom denne innbyggeren er en "vanlig" innbygger i yrkesaktiv alder. I tillegg finnes det en rekke kriterier som skal fange opp ekstra utgiftsbehov knyttet til bl.a. demografiske kjennetegn ved innbyggerne. Derfor vil en kommune som eksempelvis har høy andel eldre få høyere rammetilskudd. På tilsvarende måte skal inntektssystemvariabelen "Innvandrere" fange opp gjennomsnittlige merutgifter knyttet til innvandrerbefolkningen. Denne variabelen er definert slik at flyktninger som gis integreringstilskudd ikke er omfattet. Det er derfor slik at variabelen "Innvandrere" er ment å skulle ivareta ekstra utgiftsbehov etter at perioden for integreringstilskuddet er over.³³ I dagens inntektssystem gir imidlertid denne variabelen en nokså lav inntektseffekt. Vi har testet ut hvilken merinntekt en fiktiv kommune vil få dersom hhv. en ekstra "vanlig" innbygger i yrkesaktiv alder og en innbygger som faller inn under kriteriet "Innvandrer" flytter til kommunen. Dette er gjennomført ved hjelp av KS' beregningsmodell for inntektssystemet. Inntektsøkningen per "vanlig" innbygger er da på snaut 8.000 kroner, mens inntektsøkningen per "Innvandrer" er på snaut 13.000 kroner. Dvs. at ekstra utgiftskompensasjon per bosatt innvandrer ut over integreringstilskuddsperioden er på noe i underkant av 5.000 kroner. Det siste året med integreringstilskudd har per 2006 en sats på på 70.000 kroner. Videre gis det et per capita tilskudd til norskopplæring på ca 9000 kroner i år 5, dvs. at en år-5 flyktning med 2006-satsene vil gi en inntekt på snaut 80.000 kroner. Overgangen fra den femårige tilskuddsperioden til rammetilskudd blir dermed meget brå.

En meget interessant diskusjon for videre virkemiddelutforming er dermed å vurdere hvorvidt dagens kostnadsnøkler og vekter i inntektssystemet korrekt fanger opp merutgifter til flyktninger som har vært bosatt lengre enn integreringstilskuddsperioden. Beregningene av utgifter per innbygger i basert på inntektssystemets kriterier i avsnitt 7.3 tyder ikke på dette. Et interessant resultat derfra er nemlig at variabelen "Innvandrere" har en signifikant effekt på utgiftene og at størrelsesorden er på ca. 70 tusen kroner per innvandrer og per år. Selv om disse beregningene er nokså tentative, indikerer dette resultatet at det er god grunn til å vurdere nøyere hvor godt inntektssystemet per i dag fanger opp merutgifter knyttet til flyktninger og innvandrere mer generelt også på lengre sikt enn tilskuddsperioden på fem år. Vi tror det kan være mer hensiktsmessig å eventuelt revurdere en eller flere kostnadsnøkler i inntektssystemet for å

³³ Se nærmere definisjon av variabelen "Innvandrere" i avsnitt 7.3.

fange opp slike merkostnader via utgiftsutjevningen enn å forlenge selve tilskuddsperioden.

9.5 Justering av tidsprofilen på tilskuddet

Dette avsnittet refererer til punkt 4 i forslagslisten vist i avsnitt 9.1. I dag har tilskuddet en avtrappende profil, der det største årlige beløpet gis i år-1 for deretter gradvis å avta. Det er mange forhold som skal balanseres mot hverandre i vurderingen av hvorvidt tidsprofilen på tilskuddene bør endres. Den viktigste avveiningen er trolig den som er knyttet til hhv. sekundærutflyttings- og sekundærinnflyttingskommuner. Utflyttingskommunene vil være tjent med å få en større del av tilskuddet de første årene – mens flyktningene ennå bor der – og motsatt for innflyttingskommunene. Jo mer som gis i starten, jo større sjanse vil en dermed også få for at ”transittkommuner” vil få uheldige motiver til å bosette flyktninger med tanke på å tilegne seg høyere inntekter enn kostnader. De vil da kunne spekulere i å gi et relativt svakt (og billig) tilbud til flyktningene, og skyve regningen fra dårlig integrering de første årene over på tilflyttingskommunene. Dette tilsier i seg selv at en må være noe tilbakeholden med å gi for store deler av tilskuddet i starten av tilskuddsperioden.

Fra spørreskjemaene og caseundersøkelsen er det tydelig at flertallet av bosettingskommuner anbefaler høyere tilskudd de to-tre første årene og lavere tilskudd mot slutten. Det er videre interessant å merke seg at det ikke er signifikant utslag av kommunestørrelse på svarfordelingen på dette spørsmålet. Påpekningen av behov for større tilskudd de første årene gjelder altså også for de større kommunene – i det minste for mange nok av dem til at det ikke er signifikante forskjeller basert på kommunestørrelse. En viktig forklaring på dette, er trolig knyttet til introduksjonsprogrammet, som bidrar til at en høyere andel av innsatsen og utgiftene konsentreres mot de første 2 til 3 årene etter bosetting. På grunn av at introduksjonsordningen også må forventes å knytte flyktningene tettere til den første bosettingskommunen, kan det også argumenteres for at problemet med sekundærflytting vil bli mindre enn før. Kostnadsprofilen kan altså antas å ha endret seg mot større tyngde de første årene, samtidig som ankepunktet mot å endre tilskuddet i en slik retning er noe mindre enn før.

I forslaget til statsbudsjett for 2007, legges det nettopp opp til en justering av tidsprofilen for tilskuddet slik at hele økningen fra 2006 til 2007 på totalt 26.000 kroner kommer i hhv. år-2 med 15.000 og år-3 med 11.000 kroner. Tidsfordelingen fra 2007 vil altså bringes mer i tråd med kommunenes egne oppfatninger om dette, selv om det fortsatt er noe lavere satser i år-1 og år-2 enn det som framgår av Figur 4-7. En foreløpig konklusjon er derfor at tidsfordelingen

mellom de fem tilskuddsårene trolig er relativt velvalgt i forhold til de hensyn som skal balanseres, men at Beregningsutvalget kanskje kan finne grunn til å anbefale en ennå sterkere vektlegging av de første 2-3 årene etter hvert som introduksjonsordningen får større effekt i samtlige bosettingskommuner.

9.6 Differensiering av tilskuddet ut fra egenskaper ved flyktningene

Dette avsnittet refererer til punkt 5 i listen i avsnitt 9.1. Vi deler diskusjonen mellom de områdene det allerede gis differensierte tilskudd til og aktuelle nye kriterier for differensiering.

Nåværende differensiering

I dag er integreringstilskuddet differensiert ved at hhv. eldre over 60 år, funksjonshemmede, direktebosatte, enslige mindreårige og barn gis (eller kan gis) et annet tilskuddsnivå enn en ”generell” flyktning. Barn er i utgangspunktet ”negativt favorisert” ved at satsen for år-1 tilskuddet er kr. 20.000 lavere enn for voksne. Dette må imidlertid også sees i sammenheng med at det samtidig gis et ekstra tilskudd til norsk- og morsmålsopplæring i grunnskolen for elever som omfattes av integreringstilskuddsordningen (skoletilskudd) på kr 9150 per barn. Videre finnes et engangstilskudd på kr. 120.000 til personer som har fylt 60 år ved bosetting. For funksjonshemmede finnes det både engangstilskudd og et årlig ekstratilskudd, der begge forutsetter søknad fra kommunen. Enslige mindreårige gis et ekstra tilskudd på kr. 102800 per år per barn. Alle omtalte satser er de som gjelder for 2006.

I avsnitt 9.3 gjorde vi et poeng ut av at fastsettelsen av tilskuddsbeløpet kan foregå på to prinsipielt forskjellige måter. Den ene måten er å forankre tilskuddets størrelse til de til enhver tid forventede kostnader. Økte satser til hhv. funksjonshemmede, eldre, enslige mindreårige osv. må i så fall forstås som anslag på forventede merkostnader ved hver enkelt av disse gruppene. Den andre måten, er å tenke på tilskuddet som en likevektspris for å stimulere nok kommuner til å tilby bosettingsplasser til å møte bosettingsbehovet for de ulike grupper flyktninger.

I praksis vil vi anta at forklaringen bak de nåværende differensierte satserne kan forstås delvis med basis i begge måtene å tenke omkring tilskuddsfastsettelsen på. Det har vært et nokså vedvarende problem å få bosatt nok personer av enkelte ”vanskelig bosettbare grupper” av flyktninger. En naturlig respons på dette kan være å øke satsen for de tyngst bosettbare gruppene slik at en stimulerer direkte til økt bosetting av disse gruppene. Samtidig er det nokså opplagt at

kommunenes uvilje til å bosette enkelte grupper flyktninger har et utspring i høyere forventede kostnader for disse gruppene. Tallmaterialet er imidlertid atskillig tynnere for å beregne gjennomsnittlige utgifter for særskilte grupper av flyktninger enn for samtlige flyktninger. Hvorvidt dagens differensierte satser for de særskilt utpekte gruppene er ”passe” i forhold til forventede merkostnader er det derfor vanskelig å ha en eksakt formening om. Vi sitter heller ikke på kostnadsoversikter som gjør det mulig å ha noen konkret oppfatning om dette.

Inntrykket fra kommunenes synspunkter fra spørreundersøkelsen og case-studiene angående disse differensieringsordningene er nokså blandet. Flertallet av kommunene ser ut til å mene at det er behov for den type differensiering som per i dag finnes. Videre synes oppfatningen å være at forventede kostnader ved bosetting av eksempelvis eldre er enda høyere enn det ekstra engangstilskuddet tilsier. Når det gjelder ekstratilskuddet til personer med kjente funksjonshemninger, er dette nærmest å betrakte som et eget skjønntilskudd innenfor integreringstilskuddet. Vi tenker da særlig på det årlige ekstratilskuddet til særlige alvorlige funksjonshemninger, der det i 2006 finnes et maksimumsbeløp på 700.000 per år. Et slikt maksimalt beløp kan muligens være til hinder for bosetting av et fåtall av flyktninger som vil utløse et ekstraordinært stort ressursbehov. Denne tilskuddsordningen må imidlertid også sees i sammenheng med kommunens tilskudd for særlig ressurskrevende brukere. En bedre samordning mellom disse to tilskuddsordningene når det gjelder saksbehandling og tildeling kan gjøre det økonomisk mindre problematisk for kommunene å akseptere bosetting av særlig ressurskrevende flyktninger.

De kvantitative analysene i kapittel 6 påviste også at ventetiden for både eldre, enslige og flyktninger med partner i utlandet har høyere ventetid enn gjennomsnittet. Videre har også enslige mindreårige betydelig høyere ventetid enn målsetningen på 3 måneder til tross for høyere tilskudd. Dette tyder altså på at de ekstra tilskuddssatsene som er i bruk, er for lave til å balansere kommunenes forventede merutgifter ved bosetting av disse gruppene. Videre har vi grupper med større sannsynlighet for familiegjening som er vanskeligere å bosette, men som ikke gis ekstra tilskudd. Også spørreskjemaene indikerer at ekstratilskuddene i for liten grad motiverer kommunene til å bosette de flyktninggruppene som har vist seg vanskeligst å bosette.

I motsetning til hovedtilskuddet diskutert i forrige avsnitt (9.3), vil en eventuell oppjustering av (en eller flere av) disse ekstratasene, gjelde et relativt lavt antall personer. Det vil dermed også være langt billigere for staten å øke disse enn å heve det generelle tilskuddsnivået. Det kan således være grunn til å være noe mindre ”konservativ” i fastsettelsen av ekstra tilskuddssatser til denne type utpekte grupper dersom det anses som viktig å oppnå raskere bosetting av personer som har vist seg å være særskilt vanskelig bosettbare. Videre kan det

være aktuelt å øke satsene for enslige og flyktninger med partner i utlandet for å stimulere sterkere til bosetting av flyktninger med større sannsynlighet for gjenforening. Alt dette dersom en via tilskuddssatsene tenker seg å oppnå omtrent samme gjennomsnittlige ventetid for alle grupper.

Behov for ytterligere differensiering

Det er nærliggende å argumentere for at den største enkeltstående svakheten med den nåværende tilskuddsutforming, er manglende differensiering ut fra flyktingenes utdannings- og kunnskapsnivå ved ankomst til landet. Dette fordi det åpenbart er slik at det finnes en nær sammenheng mellom kunnskapsnivå ved ankomst til landet og de gjennomsnittlige utsiktene til språkbeherskelse, overgang til lønnet arbeid og økonomisk selvstendighet. Så lenge tankegangen bak tilskuddet er at dette skal tilsvare forventede utgifter per bosatt flyktning, burde tilskuddet *i prinsippet åpenbart vært differensiert ut fra et egnet mål på flyktingenes kunnskapsnivå ved ankomst*. Det vil imidlertid langt fra være enkelt å tilrettelegge for et system der samtlige ankomne flyktninger skal kartlegges og kategoriseres, slik at en oppnår et komplett system for tilskuddsdifferensiering etter personlige kvalifikasjoner. Dersom en slik kunnskapsnivåkartlegging skal iverksettes, må trolig systemet gjøres nokså grovmasket, eksempelvis med kategoriene ”analfabeter”, ”middels” og ”godt kvalifiserte”. Videre må det bygges opp et mest mulig effektivt administrativt apparat som kan gjennomføre en slik kvalifikasjonskartlegging som en integrert del av prosedyrene som skal gjennomføres når flyktninger ankommer landet.

Et annet alternativ for økt differensiering, kan være differensiering av tilskuddet basert på flyktingenes landbakgrunn. En rekke av de kvantitative analysene viste at det finnes systematiske forskjeller mellom flyktninger fra ulike land eller landgrupper når det gjelder hhv. ventetid, sysselsetting og økonomisk selvhjulpenhet. Vi tolker dette først og fremst som at ”landbakgrunn” i sterk grad er korrelert med ”gjennomsnittlig kvalifikasjonsnivå” ved ankomst til landet, og at en del kommuner tar hensyn til dette. Differensiering av tilskuddet basert på landbakgrunn kan dermed i noen grad være en alternativ – men mindre treffsikker – strategi for å oppnå differensiering etter kvalifikasjonsnivå. Det foregår allerede en slik differensiering i forbindelse med tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Denne er imidlertid svært grov, og vil i praksis plassere omtrent samtlige flyktninger i gruppen med ”høy sats”. Spørsmålet er altså om en ytterligere differensiering kan være en aktuell vei å gå for å øke samsvaret mellom inntekt og kostnad knyttet til den enkelte flyktning. Vi mener at dette bør betraktes som et ”nest-best” alternativ hvis det ikke anses som mulig å gå direkte på det egentlige eller underliggende differensieringskriteriet – kvalifikasjonsnivå ved ankomst. Igjen vil det trolig være mest hensiktsmessig å

vurdere en relativt grovmasket landbakgrunnsklassifisering, eksempelvis tre nivåer med ”lav”, ”middels” og ”høy” sats. Det er et vesentlig poeng at en differensiering ut fra landbakgrunn ikke er ment å skulle ”verdsette” flyktningene fra det enkelte land som sådan. I stedet må en slik differensiering begrunnes nettopp ut fra at det finnes betydelig varierende gjennomsnittlige kvalifikasjoner mellom ulike landgrupper, og at landdifferensieringen er et forsøk på å fange opp noe av denne systematiske variasjonen.

Et første skritt på veien i forhold til å vurdere hvor mye tilskuddet eventuelt burde vært differensiert ut fra landbakgrunn, kan være å utnytte datagrunnlaget fra Beregningsutvalget til å utarbeide gjennomsnittstall for to eller flere utvalgte kategoriseringer av flyktningenes landbakgrunn. Eventuelt kan en også gjennomføre beregninger av tilsvarende type som de vi har vist i avsnitt 7.3, differensiert etter landbakgrunnsvariabler. Dette vil være et godt grunnlag for å vurdere behovet for differensiering, samtidig som slike beregninger kan virke sterkt stigmatiserende på enkelte flyktninggrupper. En bør derfor ha en gjennomtenkt strategi før en eventuelt kunngjør denne type kostnadsberegninger.

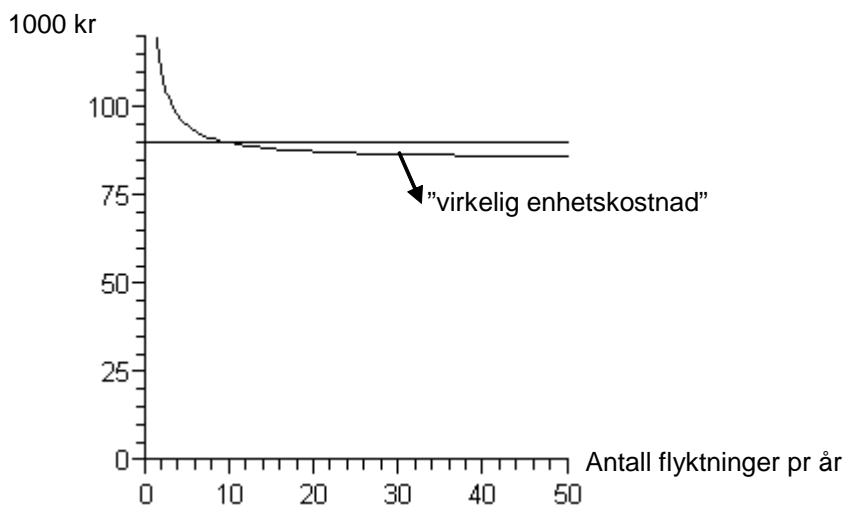
Vi vil imidlertid argumentere for at behovet for differensiering – helst etter mest mulig objektive kategorier for flyktningenes forhåndskvalifikasjoner, eventuelt (som et dårligere alternativ) etter landbakgrunns kategorier – i prinsippet er ønskelig. Risikoen for kommunene vil med en slik differensiering gå ned, siden det ikke bare er utgiftene ved ulike flyktninger som varierer, men også inntektene i form av differensierte tilskuddssatser. Dette bør igjen føre til at kommunene blir mindre uvillige til å bosette de flyktninggruppene som kommunene i særlig grad frykter fører med seg høyere utgifter enn dagens tilskudd. Enkelte av kommunene har gjennom spørreundersøkelsen uttrykt motsatt syn på dette, jf. oppsummeringspunkter i kapittel 8. De kritiske synspunktene fra kommunene går hovedsakelig på at en ytterligere differensiering vil kunne føre til et omfattende byråkrati, virke stigmatiserende og føre til seleksjon av noen grupper og være vanskelig å håndtere rettferdig fordi det ofte er store forskjeller innad i ulike grupper. Mulighetene for stigmatisering ser vi absolutt er til stede. Imidlertid er altså vår argumentasjon stikk motsatt av disse kommunenes når det gjelder ideen om at en økt differensiering vil føre til ”seleksjon av noen grupper”. Tvert om argumenterer vi altså for at problemet med seleksjon av noen grupper må forventes å være størst så lenge tilskuddet er likt for alle, mens forventede utgifter varierer systematisk mellom enkelte grupper, og at dette problemet vil bli mindre hvis kommunene ser at det blir bedre ”match” mellom forventede utgifter og tilskuddets størrelse. Videre vil vi framheve at det er bedre å ”stigmatisere” ved å gi høyere tilskudd til grupper med høyere forventet utgiftsnivå for å oppnå raskere bosetting og motivere til høyere ressursinnsats i integreringsarbeidet for de vanskeligst integrerbare. Dette snarere enn den mer indi-

rette ”stigmatisering” som i praksis skjer ved å gi det samme tilskuddet til alle slik at noen flyktninggrupper blir møtt med en generell uvilje til bosetting og får systematisk høyere ventetid enn andre.

9.7 Differensiering av tilskuddet ut fra egenskaper ved kommunene

Dette punktet relaterer seg til punkt 6 i avsnitt 9.1. Et velegnet utgangspunkt for denne diskusjonen er å henvise til hvordan utgiftsutjevningen i inntektssystemet er utformet. Utgiftsutjevningen skal ideelt sett ”gi kompensasjon til kommuner som er dyre å drive, men ikke til kommuner som driver dyrt!” En kommune som er lite kostnadseffektiv i forhold til egne forutsetninger skal altså ikke gis kompensasjon. Derimot skal kommuner gis kompensasjon for ufrivillige kostnadsdrivende faktorer, dvs. faktorer de selv i liten eller ingen grad kan påvirke. Viktige eksempler på dette i forbindelse med integreringsområdet, er merkostnader knyttet til hhv. smådriftsulemper for småkommunene og høyere gjennomsnittlige faktorpriser (lønnsnivå, eiendomspriser) for større kommuner i pressområder.

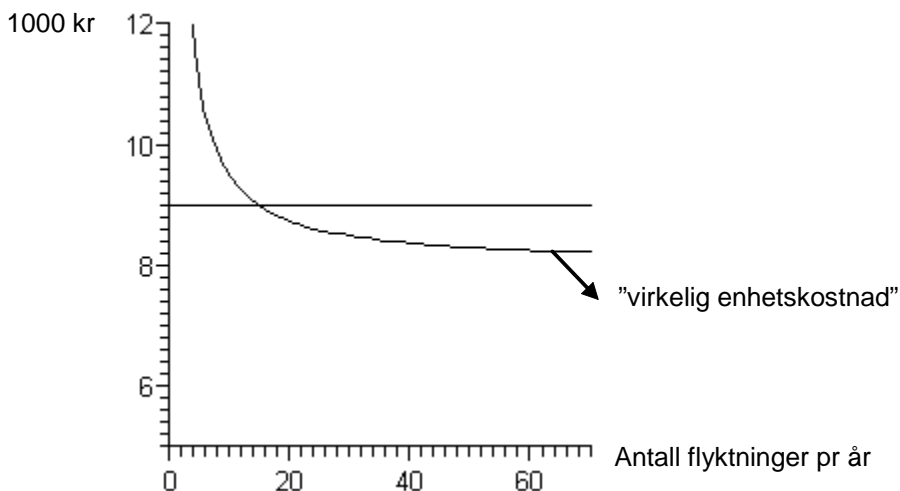
Det er flere forhold som tilsier at arbeidet med bosetting, opplæring, administrasjon og integrering totalt sett er preget av stordriftsfordeler. For det første viser resultatene fra spørreundersøkelsen i kap. 4 at det er en tendens til at småkommuner er overrepresentert blant de kommunene som mener at integreringstilskuddet ikke dekker gjennomsnittlige utgifter. Videre framkommer det særlig fra casekommunene flere eksempler på hva slike smådriftsulemper konkret kan dreie seg om. Ved bosetting av et lite antall flyktninger, blir for det første differensiert undervisning uforholdsmessig dyrt og dermed mindre målrettet. Videre vil det være svært dyrt å ha tilgjengelige språkressurser, tolketjenester m.v. for flere språk for småkommunene. Det generelle bildet tyder også på at Introduksjonsordningen innebærer et mer ambisiøst totalt opplegg for flyktningene, og at det vil være høyere innslag av faste kostnader ved opprettelsen av et slikt apparat – dersom alle intensjoner ved ordningen skal oppfylles – enn det som var tilfelle tidligere. I så fall kan det argumenteres for at innslaget av stordriftsfordeler kan forventes å være høyere nå enn tidligere. Følgende figur kan være et egnet utgangspunkt for videre diskusjon:



Figur 9-2. Eksempel på enhetskostnad med innslag av stordriftsfordeler.

I denne figuren har vi tatt utgangspunkt i dagens gjennomsnittlige tilskuddsnivå per år på 450.000 kr dividert på fem år, dvs. et ”flatt” tilskudd på kr. 90.000 per flyktning per år. Figuren er tegnet slik at det er et betydelig innslag av stordriftsfordeler for et lavt flyktningantall (under 10 flyktninger per år). Deretter flater ”virkelig enhetskostnad” (gjennomsnittlig kostnad per flyktning) ut og konvergerer i dette tilfellet mot 85000 kroner per flyktning per år. Et ”flatt” tilskudd på 90.000 per flyktning vil da underkompensere kommuner som bosetter få flyktninger per år, mens det vil gi en svak overkompensasjon for kommuner som bosetter mange flyktninger per år.

IMDi har uttalt at dagens bosettingspraksis er innrettet slik at kommuner som bosetter færre enn 10 flyktninger per år er lite aktuelle å benytte. Dersom dette fortsatt skal legges til grunn, vil det være lite ønskelig å utforme et tilskudd som kompenserer for høye enhetskostnader forbundet med et meget lavt bosettingstall. Slik figuren i dette eksemplet er tegnet, kan vi i så fall konkludere med at det vil være beskjedent behov for differensiering. Dette siden enhetskostnaden er relativt flat for alle kommuner som bosetter fra og med 10 flyktninger per år og utover. Problemet – og behovet for ny tilskuddsutforming – er imidlertid større dersom det finnes merkbare stordriftsfordeler også ved bosetting av flere enn 10 flyktninger per år. Følgende figur viser et eksempel på dette.



Figur 9-3. Eksempel på enhetskostnad med sterkere innslag av stordriftsfordeler.

Slik denne figuren er tegnet, vil et "flatt" tilskudd på dagens nivå underkompensere alle flyktninger som bosetter opptil 15 flyktninger per år, mens alle kommuner som bosetter flere vil få et tilskudd som mer enn dekker kostnadene. Dersom en ønsker å tildele bosettingskommunene et tilskudd som er bedre tilpasset et enhetskostnadsforløp som vist i denne figuren, vil tilskuddet måtte bli utformet som et såkalt "to-tariff"-tilskudd. Med dette menes at kommunene får et fastledd som gis til alle bosettingskommuner per år uavhengig av bosettingstallet og deretter et stykktilskudd (per capita tilskudd) per bosatt flyktning slik som i dag. Den enhetskostnaden som er inntegnet i Figur 9-3 vil eksempelvis kreve et fasttilskudd på kr. 150.000 per år og et per capita tilskudd på 80.000 kroner for at tilskuddet skal gi kostnadsdekning både for kommuner som bosetter få og kommuner som bosetter mange.

På samme måte som for det eventuelle behovet for differensiering av tilskuddet ut fra egenskaper ved flyktningene (jf. forrige avsnitt), mangler vi i forbindelse med evalueringen et godt tallgrunnlag for å vurdere hvorvidt kostnadsforløpet har et betydelig eller mindre betydelig innslag av stordriftsfordeler. Det mest egnede tallgrunnlaget for denne type beregninger er trolig Beregningsutvalgets egne kostnadsoversikter, siden det der finnes beregnede kostnader for kommuner med varierende antall bosatte flyktninger. En konklusjon angående behovet for eller ønskeligheten av introduksjon av et "to-tariff" tilskudd med et årlig fastledd og en per capita del kan derfor vanskelig nås før en gjennomfører konkrete beregninger med eksplisitt formål å kartlegge betydningen av stordriftsfordeler nærmere.

Den andre hovedkategorien av ufrivillige kostnadsulemper vi trakk fram innledningsvis i dette avsnittet, er knyttet til varierende faktorpriser. I forbindelse med bosetting og integrering av flyktninger, synes særlig boligpriser og/eller husleienivåer å være særlig relevante. Det å skaffe egnede boliger til nyankomne flyktninger er ofte beskrevet som en flaskehals for bosettingen. Boligkostnader varierer som kjent meget sterkt mellom pressområder og mer grisgrendte strøk av landet. En gjør per i dag intet forsøk på å gi kompensasjon for systematisk varierende bosettingskostnader pga boligprisforskjeller. Dette er et forhold som trekker i retning av at særlig storbyene, men også omkringliggende kommuner med befolkningsvekst og press på boligprisene, underkompenseres i forhold til sine faktiske utgifter til bosetting.

Vi har dermed identifisert to effekter som høyst sannsynlig er til stede, og som trekker i hver sin retning: Småkommuner som bosetter relativt få flyktninger har høyere kostnader pga. manglende utnyttelse av stordriftsfordeler og store kommuner med høye boligpriser har høyere kostnader knyttet til selve bosettingen. Et likt tilskudd slik som i dag kan dermed *i prinsippet* tenkes å gi om lag rimelig kompensasjon for både små og store kommuner. Dette vil imidlertid nærmest være en ren tilfeldighet, og en kan dermed ikke avslutte diskusjonen med en slik konklusjon.

Jo lenger en bestreber seg på å kompensere kommunenes utfrivillige kostnader knyttet til for eksempel smådriftsulemper og boligpriser, jo mer vil utmålingen av integreringstilskuddet få paralleller til utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Systemet vil da fort bli for komplisert til å kunne beskrives som hensiktsmessig. Endringer i denne retning må derfor sterkt vektlegge enkelhet dersom de skal være aktuelle. Vi tror derfor at det mest aktuelle forslaget basert på denne diskusjonen vil være å vurdere innføring av et årlig fastledd som supplement til per capita tilskuddet for å gi målrettet kompensasjon for smådriftsulemper. Videre bør det også forsøkes å gi kompensasjon for høye boligpriser for pressområdene. Dette kan imidlertid vurderes innført i sterkere grad enn i dag ved å revurdere de ordningene som allerede finnes for boligfinansiering via Husbanken. Begge forslagene krever imidlertid en nærmere gjennomgang av tallmaterialet som Beregningsutvalget sitter på, slik at en eventuelt kan få et grunnlag for å tallfeste behovet for kostnadskompensasjon basert på forhold som innebærer ufrivillig høye kostnader.

9.8 Rette baker for smed? Endre integreringstilskuddet for å bøte på endringer eller mangler i andre tilskudd?

Dette avsnittet relaterer seg til bl.a. til punktene 7 og 8 i forslagslisten i avsnitt 9.1, men har også et noe mer generelt utgangspunkt. De økonomiske virkemidlene som i sterkest grad påvirker kommunenes økonomiske rammebetingelser ved bosetting av flyktninger er hhv. integreringstilskuddet, tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, rammetilskuddet, bostøtten i Husbanken, boligtilskuddet i Husbanken og tilskudd til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. I sum er dette en relativt mangslungen måte å tilføre inntekter til kommunene på. Det kan derfor være noe uoversiktlig å se totaleffekten eller den sum av merinntekt som til sammen utløses av disse tilskuddsordningene.

Dette kan for det første være et argument for å slå sammen en eller flere av disse tilskuddsordningene. Dette særlig dersom de i realiteten har samme grunnlag for utbetaling, eksempelvis antall bosatte flyktninger. Dette poenget munner ut i et eget endringsforslag i neste kapittel.

For det andre kan det argumenteres for at det i en del sammenhenger kan være nokså vilkårlig om det ene eller det andre av disse tilskuddene økes. For kommunenes generelle motivasjon til å bosette flyktninger, kan det vise seg å være av mindre betydning om en øker integreringstilskuddet, opplæringstilskuddet, grunnskoletilskuddet, bostøtte eller boligtilskuddet. Videre kan det dermed også være vanskelig å finne en åpenbart korrekt "arbeidsdeling" mellom alle disse finansieringskildenes innretning og innbyrdes nivå.

Det vil være særlig problematisk dersom en endrer integreringstilskuddet som en "motvekt" til at andre tilskudd nylig har blitt endret, eksempelvis tilskuddene til opplæring av hhv. voksne innvandrere og tospråklige grunnskoleelever. Dette taler for å vurdere virkemiddelbruken mest mulig helhetlig, og unngå at staten taler med "to eller flere tunger" ved at ulike tilskuddsordninger endres i ulike regninger slik at totaleffekten blir uklar.

Inntrykkene fra de av våre informanter som uttaler seg om den nye per capita baserte tilskuddsordningen til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er at denne blir svært kritisk vurdert av mange kommuner. Dette er i seg selv et potensielt stort problem for videre utsikter til raskere bosetting. Det vil her være synd hvis en i hovedsak velfungerende tilskuddsordning (integreringstilskuddsordningen) må endres pga manglende måloppnåelse (eksempelvis for lang ventetid) hvis den egentlige årsaken er at mange av kommunene er blitt mindre villige til å bosette flyktninger etter innføringen av den nye tilskuddsordningen for norskopplæring. I så fall bør det være vel så aktuelt å vurdere justeringer i opplæringstilskuddet som endringer av selve integreringstilskuddet. Disse to

ordningene må imidlertid uansett sees i nær sammenheng, og det kan argumenteres for at det er totaleffekten av disse tilskuddsordningene som er mest interessant, ikke hvordan de enkeltvis er utformet.

9.9 Bosettingssystemet kan ha blitt for stivt – nytt ”oppstartstilskudd”?

Dette avsnittet relaterer seg til punkt 9 blant forslagene i avsnitt 9.1. I avsnitt 9.7 ovenfor diskuterte vi blant annet betydningen av stordriftsfordeler og muligheten for å tilpasse tilskuddssystemet til dette ved å innføre en fastdel og en per capita del. Denne fastdelen var ment som en årlig sum som gis til alle bosettingskommuner.

Det kan imidlertid også argumenteres for at en kommune som ikke har vært bosettingskommune tidligere – eller som har hatt et opphold på et visst antall år – vil ha særlige finansieringsbehov i oppstarten som bosettingskommune. Dette fordi det må forventes å være en del engangskostnader/etableringskostnader som er særskilte for det første året som bosettingskommune. Videre må dette antas å være et mer aktuelt problem nå enn tidligere, siden det er sterkere krav til det samlede tilbudet i et komplett introduksjonsprogram. En kommune som starter på ”bar bakke” vil da stå overfor en utfordring i forhold til å få på plass et komplett mottaksapparat, boligtilbud og introduksjonsordning. Et aktuelt forslag for å stimulere flere kommuner til å starte som bosettingskommune dersom det er behov for dette, kan derfor være å innføre et særskilt engangstilskudd som kun gis til ”nye” bosettingskommuner. Motivasjonen for et slikt forslag bunner i en frykt for at det totale bosettingssystemet kan vise seg å være for ”stivt” i forhold til å bosette et varierende flyktingtall per år. Bosettingen er nå mer konsentrert enn tidligere, dvs. foregår i et lavere totalt antall kommuner. Dette har vi tidligere omtalt som en positiv endring som øker sjansene for *god* bosetting og integrering. Samtidig har særlig casekommunene gitt uttrykk for at det er sterkt ønskelig med et relativt stabilt antall nye flyktinger per år. Dette for å bygge ut en mest mulig kostnadseffektiv flyktingtjeneste som er tilpasset kapasitetsmessig til et bestemt antall flyktinger. Dersom det i for eksempel 2008 skulle vise seg å være behov for å bosette to eller tre tusen flyktinger mer enn i de forutgående årene, kan det vise seg å bli meget problematisk å få nok ekstra bosettingsvedtak i de allerede eksisterende bosettingskommunene. Det kan samtidig vise seg å være like problematisk å få tilstrekkelig mange nye kommuner til å starte med bosetting.

Et engangstilskudd til nye bosettingskommuner vil kunne være et relativt målrettet virkemiddel for å øke fleksibiliteten eller beredskapen i forhold til

raskt å oppnå økt bosetting ved behov. Et slikt tilskudd kan dermed omtales som et ”beredskapstilskudd” som kun benyttes dersom det er særlig behov for det. Det vil dermed være en relativt kostnadseffektiv måte å stimulere til økt bosetting på, sammenlignet med en generell økning av satsene for integreringstilskuddet. Samtidig er det åpenbart slik at en økning i bosettingen som virkelig ”monner” også krever økt bosetting i eksisterende bosettingskommuner. Dette fordi ekstrapasiteten i mindre kommuner (som det er en klar overvekt av blant kommuner som per i dag ikke er bosettingskommuner) tross alt er begrenset. Konklusjonen er derfor at den samlede bosettingskapasiteten kan vise seg å være for ”stiv” til å motta et betydelig høyere antall flyktninger enn i dag, og at vi dermed vil få problemer med økende ventetid. Et ekstra oppstartstilskudd vil i det minste kunne være *ett* aktuelt virkemiddel for å gjøre dette problemet noe mindre. En kombinasjon med en generell økning av tilskuddssatsen som omtalt i avsnitt 9.3 kan bidra ytterligere til raskere bosetting ved ekstra store mottakskull.

9.10 Kan deler av integreringstilskuddet gis til spesifikke aktiviteter?

Under dette avsnittet diskuteres punkt 10 i avsnitt 9.1. En av de tingene som har vært lansert som aktuelle endringer for integreringstilskuddet, er å gjøre deler av integreringstilskuddet konkret ”øremerket” til spesifikke aktiviteter. Her kan det vises til Soria-Moria erklæringen, der det framgår at ”Regjeringen vil vurdere endringer i innretningen på integreringstilskuddet for å stimulere til aktive integreringstiltak i kommunene”. I så fall må en definere egnede og målbare aktiviteter som en ønsker en eksplisitt økonomisk stimulans til å gjennomføre i større grad enn i dag.

Blant ”aktiviteter” som åpenbart er viktige for suksess i integreringsarbeidet, er hhv. i) bosetting i egnede boliger og ii) god og tilpasset språkopplæring til både voksne og barn. Vi har vanskelig for å se viktigere enkeltaktiviteter enn akkurat disse to områdene. Begge er å betrakte som grunnleggende forutsetninger for videre suksess i integreringsarbeidet. Full måloppnåelse synes vanskelig eller utenkelig uten at bosetting kan foregå i egnede boliger og at flyktningene etter hvert tilegner seg god beherskelse av skriftlig og muntlig norsk.

Det første området – boliger – har allerede en øremerket tilskuddsordning i form av boligtilskuddet i Husbanken. Denne har imidlertid blitt betydelig nedtrappet de siste årene, og er nå ment å skulle dekke om lag 20 % av finansieringsbehovet for en bolig, jf. avsnitt 3.5. En har dermed valgt å trappe ned omfanget av denne øremerkede tilskuddsordningen. Samtidig har det blitt lagt opp

til en økning av bruken av en annen tilskuddsordning som også tildeles via Husbanken, nemlig bostøtten. Det gis dermed fortsatt øremerkede tilskudd til ”boligformål” generelt, men tilskuddene har blitt dreiet mer bort fra finansiering av bygg/erhvervelse til individuell bostøtte til den enkelte flyktning.

Det andre området – språkopplæring – har tidligere hatt to øremerkede tilskuddsordninger, jf. avsnitt 3.2 og 3.3. Dette er hhv. tilskuddet til norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og tilskudd til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring til elever i grunnskolealder. Den førstnevnte ble i hovedsak avvirket som en øremerket tilskuddsordning ved overgangen til per capita tilskudd fra 1. september 2005. Den andre tilskuddsordningen som vedrører grunnskoleopplæring av elever med innvandrerbakgrunn er forestått innlemmet i rammetilskuddet fra og med 2007, jf. St.prp. nr. 1 (2006-2007) fra KD.

Det vil selvsagt være lite hensiktsmessig å innføre en øremerking av deler av integreringstilskuddet til boligformål så lenge det allerede finnes to tilskuddsordninger som tildeles via Husbanken. Økt stimulering til boligformål bør i så fall heller skje ved å justere innretning og størrelse for Husbankens bostøtte og boligtilskudd. Eventuelt kan man selvsagt vurdere avvikling av disse ordningene i Husbanken og heller overføre noe tilsvarende til nye tilskuddsordninger som gis direkte til kommunene via et ansvarlig departement. Vi ser imidlertid ingen åpenbar motivasjon for å gjøre dette.

Det vil også trolig være uheldig – i det minste virke noe ”rart” – å innføre en øremerking av deler av integreringstilskuddet til opplæringsformål for hhv. voksne og mindreårige flyktninger når en nettopp har fjernet to øremerkingsordninger til disse formålene.

Det gjenstår i så fall å vurdere andre konkrete aktiviteter som det skal gis direkte øremerkede tildeling til (eksempelvis refusjon, enhetstilskudd eller presenttilskudd).

Vår vurdering er for det første at det kan virke noe underlig fra statens side å innføre nye øremerkingsordninger i integreringstilskuddet samtidig som øremerking til opplæringsformål nettopp har blitt fjernet. Dette fordi det knapt nok kan finnes noen klarere suksessfaktor enn god beherskelse av norsk språk. En ytterligere bekymring angående nye øremerkingsordninger, er at kommunene selv i hovedsak er negativt innstilt til dette, jf. spørreskjema- og caseundersøkelsene. På den annen side skal det heller ikke underslås at enkelte av kommunene som har besvart spørreundersøkelsen har argumenter for mer øremerking. Vi mangler imidlertid her klare konkretiseringer av hva slags øremerking disse kommunene tenker seg.

Selv om det kan finnes prinsipielt velegnede aktiviteter for øremerking, vil dette ha en kostnad i form av dårligere samarbeidsklima mellom stat og

kommune dersom en i hovedsak uønsket øremerking pådyttes kommunene. Argumentasjonen fra de fleste av kommunene som har uttalt seg om dette, er for det første at nye øremerkingsordninger vil medføre økte rapporterings- og kontrollkrav, og for det andre at det er ønskelig at kommunene selv kan disponere over en ramme som mest mulig fleksibelt kan tilpasses lokale forhold. Dette er standardargumenter i enhver diskusjon om øremerkede tilskuddsordninger versus rammefinansiering.

Andre standardargumenter er poenget med uønskede bivirkninger (ut over økte administrasjonskosnader). Vi tenker da bl.a. på lekkasjeeffekter og målforskyvning. Lekkasjeeffekter oppstår når en tilskuddsordning som gis til en aktivitet med eksempelvis 100.000 kroner, fører til en mindre økning i ressursbruken til denne aktiviteten enn 100.000 kroner. Dette fordi den aktiviteten det gis tilskudd til som regel har vært utført og finansiert av kommunene også da det ikke fantes særskilte tilskudd. Når staten øker sin særfinansiering til dette formålet, vil kommunen redusere sin egen finansiering via frie midler. Nettoeffekten på total ressursinnsats er imidlertid som regel positiv for det utgiftsområdet det gis tilskudd til. Med andre ord er lekkasjeeffekten sjelden 100 %.

Hovedpoenget med lekkasjeeffekter er at omprioriteringseffekten av en ny tilskuddsordning ofte kan være relativt lite forutsigbar. Jo større lekkasjeeffekt, jo lavere omprioriteringseffekt og vice versa. Tilskuddsutformingen må derfor være gjennomtenkt dersom ønsket omprioriteringseffekt skal oppnås, og det er som regel tilfelle at jo høyere omprioriteringseffekt som skal oppnås, jo mer byråkratiserende må tilskuddsordningen gjøres.

Med målforskyvning siktes det til at total suksess på et område krever at en rekke enkeltaktiviteter gjennomføres, og at det er summen av enkeltaktivitetene som til sammen bidrar til måloppnåelsen. Dersom en da gir øremerkede midler til en eller flere av disse enkeltaktivitetene, kan man lett få den effekt at det overfokuseres på enkeltaktivitetene mens hovedmålsetningen kommer i bakgrunnen. Integreringsarbeidet i kommunene synes å være et utpreget eksempel på at summen av enkeltaktiviteter som bidrar til suksess er meget stor. Videre varierer de lokale forholdene, rammebetingelsene, utfordringene og mulighetene mellom ulike kommuner og flyktninggrupper mye. Tilskudd til enkeltaktiviteter innenfor dette komplekse området vil da lett kunne bidra til målforskyvning slik dette her er definert.

Vår vurdering er på denne bakgrunn at det er lite som tilsier at økt øremerking er en ønskelig endring av integreringstilskuddet. For mer inngående analyser og konklusjoner angående øremerkede tilskuddsordninger generelt, vises det til Håkonsen m.fl (2000) og kap. 18 og 19.2.3 i NOU 2005:18 (Borgeutvalget). Borgeutvalgets argumentasjon går blant annet på at (kap. 19.2.3 s. 423):

”Utvalget er av den oppfatning at de mest vellykkede reformer er basert på en kombinasjon av rammefinansiering og juridiske virkemidler. Eksempler på dette er Reform-94, Reform-97 og Kunnskapsløftet”

I forbindelse med integreringspolitikken, kan særlig innføringen av Introduksjonsordningen omtales som et ytterligere eksempel på det Borge-utvalget her trekker fram. Vår oppfatning er at virkemidler som Introduksjonsordningen (og videre oppfølging og utvikling av denne) i kombinasjon med fortsatt rammefinansiering via integreringstilskuddet er mer anbefalelsesverdig enn å peke ut delaktiviteter innenfor det samlede integreringsarbeidet som skal gis spesiell finansiering.

Hvis en først skal peke ut aktuelle enkeltaktiviteter for øremerking, mener vi at områdene boligfinansiering (se mer om dette under avsnitt 10.7), opplæring til voksne innvandrere og opplæring av grunnskolebarn med fremmedspråklig bakgrunn trolig er de mest egnede områdene for øremerking. Når det gjelder grunnskolebarn, kan det refereres til et oppslag i Kommunal Rapport datert 07.12.06 med overskriften ”Minoritetsspråklige elever risikerer å bli stående på siden av det norske samfunnet etter fullført grunnskole fordi de mangler norskkunnskaper”. Det vises her til en ny rapport utført for Kunnskapsdepartementet, som vi foreløpig ikke har komplett referanse til.³⁴ Temaet det settes søkelys på med dette oppslaget er ikke spesifikt finansieringsordninger, men at opplæringstilbudet for språklige minoriteter generelt er lite velfungerende. Det er derfor trolig behov for flere tiltak enn kun finansieringsordninger, men ett av flere aktuelle tiltak kan åpenbart være å gjeninnføre øremerkede tilskudd til dette formålet.

9.11 Premiere resultater ved hjelp av bonus- eller resultattilskudd?

Dette avsnittet relaterer seg til punkt nr. 11 i avsnitt 9.1. En del av problemstillingene er felles med forrige avsnitt. Vi tenker da særlig på diskusjonen om målforskyvning, der de områdene det gis en bonusordning til kan bli gjenstand for overfokusering på bekostning av totaliteten. Hovedforskjellen mellom tradisjonell øremerking og bonus- eller resultatordninger, er imidlertid at øremerkede tilskudd gis til aktiviteten i seg selv (uavhengig av resultat), mens en ved bonusordninger kun utløser ekstratilskudd dersom nærmere angitte resultater oppnås. Det mest åpenbare eksemplet i forbindelse med integreringspolitikken

³⁴ Se mer på: <http://www.kommunal-rapport.no/index.gan?id=11158207&subid=0>

er innføringen av den nye resultatdelen i tilskuddet til norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Her gis det en resultatbonus som utbetales per kandidat som består hhv. norskprøve 1 og 2.

Et vesentlig kriterium for å benytte denne type bonusordninger, må være at det er god sammenheng mellom innsatsen til de som skal premieres – her kommunene – og de oppnådde resultatene. Hvis vi fortsatt benytter opplæring i norsk og samfunnskunnskap som eksempel, mener vi klart at dette ikke kan sies å være tilfelle. Kommuner som bosetter flyktninggrupper som i gjennomsnitt er svakt kvalifisert og med sterkt innslag av analfabeter gis her ingen særbehandling i forhold til kommuner der de bosatte flyktninggruppene har bedre forutsetninger for språklæring. Premieringen av oppnådde resultater kan da lett bli nok så urimelig.

Det kan her være relevant å trekke paralleller til forskning omkring oppnådde resultater i eksempelvis videregående skoler. Det sentrale resultatmålet i denne type analyser er ”gjennomsnittlig karakterstigning”. Med dette menes at det foretas måling av karakternivå ut fra ungdomsskolen og deretter måling av karakternivå etter fullført videregående skole. En konkret klasse eller skole kan da sies å ha oppnådd ekstra gode resultater dersom karakternivået ved avsluttet videregående skole ligger høyt relativt til de samme elevenes karakternivå ved inngangen til videregående skole. En eventuell premiering basert kun på oppnådde resultater etter fullført videregående skole vil da kunne virke svært urimelig, siden det kan være gunstig elevsammensetning i klassen eller skolen som premieres og ikke særskilt god eller vellykket undervisning i seg selv. I skrivende stund har det også vært en stor debatt i mediene knyttet til bonusordninger og opsjonsavtaler i næringslivet. Også her går kritikken blant annet på at slike premieringsordninger blir for grovkornede og like gjerne blir premiering for ”flaks” eller at oljeprisen stiger mer enn forventet, som at en konkret leder har oppnådd særskilt gode resultater.

Vi mener at samme type ankepunkter så absolutt kan gjøres gjeldende også innenfor integreringsområdet. Her vil det være svært stor forskjell på den enkelte flyktnings forutsetninger for bl.a. språklæring, yrkesdeltakelse og økonomisk selvhjulpenhet. En generell bonusordning som gis på basis av oppnådde resultater på en eller flere slike målområder, vil da kunne gi en rekke utslag som kan karakteriseres som nok så urimelige. I tillegg vil en på samme måte som for næringslivsbonuser ha et stort behov for å unngå premiering av gunstige ytre rammebetingelser. Dersom en eksempelvis gir premiering til kommuner som oppnår en yrkesdeltakelsesandel over et visst nivå etter tre eller fem år, bør det i prinsippet kontrolleres for både generell arbeidsmarkedsutvikling og spesiell arbeidsmarkedsutvikling i den aktuelle regionen. Dersom det gjøres gode forsøk på å ta høyde for variasjon i både ytre rammebetingelser og den enkelte flykt-

nings forutsetninger, vil premiering av oppnådde resultater være mer treffsikkert og fordelingsmessig akseptabelt. Dette vil imidlertid virke kompliserende og byråkratiserende, og er trolig lite anbefalelsesverdig. Vår konklusjon omkring bonusordninger eller resultatpremiering innenfor integreringspolitikken virkeområde, er derfor at dette synes lite attraktivt.

9.12 Særskilt tilskudd til NAV-kontorer

Punkt 12 i forslagslisten i avsnitt 9.1 peker på muligheten for å innføre et særskilt tilskudd til NAV-kontorene for å finansiere og motivere til styrket innsats overfor flyktninger. Motivasjonen for et slik forslag er først og fremst at NAV-reformen har et generelt arbeidsmarkedsfokus, og foregår i samtlige norske kommuner. Det er imidlertid ikke alle kommuner som er bosettingskommuner for flyktninger i integreringstilskuddsperioden. I skrivende stund er antallet bosettingskommuner fallende, og det vil være vesentlig å påvirke NAV-kontorene til best mulig tilrettelegging av det samlede tiltaksapparatet som tilbys flyktninger i bosettingskommunene. Et slikt tilskudd kan eventuelt utformes som en øremerket bevilgning til det enkelte NAV-kontor basert på antall flyktninger i enten hele integreringsperioden eller eksempelvis antall år 2-5 flyktninger. Det siste fordi det ikke kan antas at særlig mange av år-1 flyktningene er aktuelle for tiltak i NAV-regi.

Vi tror at hensikten beskrevet ovenfor er viktig og god, men at et eget tilskudd neppe er den mest naturlige måte å oppnå dette på. Siden NAV-kontorene har blandet forvaltningsnivå med både statlige og kommunale oppgaver og arbeidsgivere, vil det være en nokså spesiell forvaltningspraksis dersom staten innfører et eget tilskudd for delvis å påvirke ”seg selv” til å prioritere et område sterkere. Vi vil derfor argumentere for at hensikten heller bør ivaretas via administrative kanaler enn ved særskilte finansieringsordninger. En viktig oppgave for AID og IMDi i tiden framover er dermed å bruke sine respektive myndigheter og innflytelse for å gjøre NAV-kontorene mest mulig fokuserte på flyktningenes spesielle behov og utfordringer, og å tilby tiltakspakker som gir best mulig uttelling for denne gruppen.

10 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

10.1 Utsiktene til rask bosetting og god integrering har trolig aldri vært bedre enn nå

Mens denne rapporten skrives, er arbeidsledigheten i Norge på et historisk lavt nivå. Samtidig har vi i løpet av de siste to-tre årene bosatt færre flyktninger enn i perioden rundt 1998-2002. Antallet flyktninger som skal bosettes og etter hvert komme ut i arbeid er dermed lavere, og de ytre rammebetingelsene for å oppnå yrkespraksis og varig arbeid er samtidig bedre enn noensinne. Videre har et lavere antall nyankomne flyktninger i kombinasjon med en bevisst strategi om å redusere antall bosettingskommuner, ført til en mer selektiv utvelgelse av bosettingskommuner. Dermed bosettes nå en høyere andel av flyktningene i kommuner der de gjennomsnittlige utsiktene til varig bosetting og god integrering trolig er noe bedre enn tidligere. Videre har innføringen av introduksjonsordningen trolig bidratt til at de første viktige årene etter bosettingen foregår mer ”profesjonelt” og målrettet enn tidligere. Disse forholdene tilsier dels hver for seg og dels samlet at graden av måloppnåelse i integreringspolitikken bør kunne forventes å bli merkbart bedre. De gunstige ytre rammebetingelsene er imidlertid også noe som trekker i retning av varsomhet i vurderinger av nye virkemidlers eventuelle suksess. Vi tenker da eksempelvis på evalueringen av introduksjonsordningen, som nå pågår og skal være ferdigstilt i løpet av 2007. Det vil her være svært vesentlig å kunne isolere introduksjonsordningens eventuelle positive bidrag fra effekten av endret bosettingspraksis, lavere totalt flyktningtall og ikke minst den generelt svært gunstige arbeidsmarkedsutviklingen.

10.2 Ytterligere endringer bør på kort sikt vurderes med kritisk blick

Basert på blant annet gjennomgangen i kapittel 2 og 3, synes det som om det har vært få eksempler på år der det *ikke* har foregått større eller mindre endringer i virkemiddelbruken som totalt sett påvirker integreringsområdet. De siste årene har spesielt endringen i norskopplæringstilskuddet, endret håndtering av bosettingsordningen med mindre småskala bosetting i småkommuner, innføringen av obligatorisk introduksjonsprogram med alle dets ingredienser, samt NAV-reformen, vært betydelige reformer. Det kan argumenteres for at endringstakten ikke må bli så stor at det innføres hyppigere endringer enn det utfø-

rende leddet – kommunene – har evne til å tilpasse seg; implementering, oppfølging og eventuell justering av nye ordninger må ivaretas før det innføres ytterligere større endringer. I skrivende stund tenker vi her spesielt på introduksjonsordningen, der kommunene per i dag har kommet nokså ulikt i gjennomføringsgrad. Videre vil NAV-reformen på om lag samme måte foregå med ulik hastighet blant kommunene i løpet av de kommende årene. Både introduksjonsordningen og NAV-reformen mener vi har et klart potensial til å gi forbedringer i måten integreringsarbeidet er organisert og sammensydd på. Det vil derfor være en viktig strategi for bl.a. AID og IMDi å følge opp disse reformene med det siktemål at potensialet i størst mulig grad blir omsatt til bedre praksis i hver enkelt kommune. Best mulig oppfølging og implementering av eksisterende reformer må derfor generelt prioriteres. Det kan derfor argumenteres for å være forsiktig med å innføre større endringer i integreringstilskuddsordningen på helt kort sikt.

På den annen side har vi heller ikke problemer med å se at det finnes potensielle problemer med nåværende tilskuddsordning(er). Våre konklusjoner når det gjelder endringsbehov redegjøres for i de følgende avsluttende avsnittene av rapporten.

10.3 Alle per capita inntekter i tilskuddsperioden bør vurderes samlet i ett tilskudd

Bosetting av en flyktning utløser i dagens system tre hovedeffekter på kommunens inntektsside som alle gis per capita (per bosatte flyktning): i) registrert folketall stiger slik at rammetilskuddet påvirkes, ii) det mottas integreringstilskudd i til sammen 5 år og iii) det gis tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 5 år.

Disse fakta omkring rammetilskudd og integreringstilskudd er interessante og viktige. De viser for det første at det ikke er snakk om enten ramme eller tilskudd – det er allerede i dag litt av begge deler. Riktignok skal det understrekes at integreringstilskuddet og per capita delen av opplæringstilskuddet til sammen er langt høyere enn økningen i rammetilskudd i de årene tilskuddene gjelder, men prinsipielt sett er det likevel viktig å understreke at det også per i dag foregår finansiering av flyktninger via rammetilskuddet allerede fra år 1.

En samling av all per capita inntektstilførsel i en tilskuddsordning, vil føre til en ”pedagogisk” gevinst. Med dette menes at kommunene lettere vil se sammenhengen mellom bosetting og tilskuddstildeling enn dersom det samme totale per capita tilskuddet spres på flere tildelingskanaler.

En annen positiv effekt er at sammenslåing av integreringstilskudd og tilskudd til norsk og samfunnskunnskap vil bidra til å unngå at det oppstår ”kunstige” diskusjoner om hvorvidt noe av integreringstilskuddet går til å finansiere norsk-opplæring eller motsatt. I realiteten er potten per flyktning gitt, og det er mye som taler for at det bør være opp til kommunene å kanalisere ressursene der de gir best effekt i forhold til den enkelte flyktnings behov. Organiseringen i case-kommunen Drammen representerer et eksempel der de to tilskuddsordningene betraktes som en felles disponibel sum til det totale integreringsarbeidet. Vi tror dette er en mer fruktbar tilnærming enn å ”verne” integreringstilskuddet fra bruk til opplæringsformål eller ”verne” opplæringstilskuddet fra bruk til ”integreringsformål”. En slik sammenslåing av tilskuddene (samt innbyggereffekten i rammetilskuddet) vil imidlertid ikke nødvendigvis medføre administrative besparelser. Dette for det første fordi målgruppen for integreringstilskuddet og tilskuddet til norskopplæring ikke er sammenfallende. Det vil derfor uansett være behov for et separat norskopplæringstilskudd myntet på de som ikke omfattes av integreringstilskuddet.³⁵ For det andre må det gjøres justeringer av definisjonen av innbyggertall i beregningen av rammetilskuddet, slik at flyktninger innenfor integreringstilskuddsperioden ikke gir inntektseffekt via innbyggertallet i rammetilskuddsberegningen. Dette bør sees i sammenheng med øvrige vurderinger av et reformert inntektssystem. Videre har vi fortsatt en overgangsordning knyttet til opplæringstilskuddet som gjør at det er hensiktsmessig å vente med ytterligere endringer. Dessuten skal opplæringstilskuddet evalueres i løpet av 2007, hvilket gjør det naturlig å avvente de vurderingene som der gjøres. Totalt sett er forslaget om samling av all per capita inntektstilførsel i ett tilskudd dermed ikke hensiktsmessig å gjennomføre på kort sikt.

Til tross for manglende administrativ forenkling, mener vi at formålene om bedre synlighet og nedrivning av skillet mellom ”opplæring” og ”annen integrering” er viktige, og at det vil være gunstig å samle all per capita inntekt i en felles tilskuddsordning på lengre sikt – vel å merke så lenge de aktuelle tilskuddselementene fortsatt da gis som per capita tilskudd. Det presiseres at dette forslaget ikke innebærer noen endringer av dagens samlede ressursbruk – kun at det samme totalbeløpet samles i en i stedet for flere systemer for inntektstilførsel.

³⁵ Det er kun ca. en tredjedel av de personene som kvalifiserer for tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap som også kvalifiserer for integreringstilskuddet.

10.4 Kommunene sitter med større kostnadsrisiko enn noensinne

Den forrige evalueringen av integreringstilskuddet, ECON (2000), framhevet at kommunene sitter med en betydelig kostnadsrisiko. Slik kostnadsrisiko er ikke nødvendigvis et problem i seg selv. Dersom kostnadsvariasjonen er tilfeldig, og tilskuddet dekker forventet kostnad per flyktning, vil man over tid få samsvar mellom kostnads- og tilskuddsnivå selv om enkeltår og enkelttilfeller kan ha betydelige avvik. Problemet oppstår dersom en del av kostnadsvariasjonen ikke er tilfeldig, men skyldes systematiske forhold ved hhv. kommunene og flyktningene.

ECONs bekymring knyttet til risikoeksponering for kommunene var basert på tilstanden per år 2000. Det kan argumenteres for at kostnadsrisikoen er blitt større i løpet av de siste årene. Dette fordi hoveddelen av tilskuddet til norsk og samfunnskunnskap nå tildeles som et per capita tilskudd. I tillegg gis det gjennom opplæringstilskuddet en resultatdel ved beståtte normerte prøver. Dette er imidlertid vanskelig oppnåelig for de svakest kvalifiserte flyktningene. Dersom en kommune bosetter flyktninggrupper der både opplæringsbehovet er større enn gjennomsnittlig og utsiktene for økonomisk selvhjulpenhet og overgang til ordinært arbeid er svakere enn gjennomsnittlig, vil de altså bære hele differansen mellom gjennomsnittlig og faktisk nivå selv.

Jo mer av denne risikoen kommunene bærer, jo mer opptatt må vi forvente at kommunene blir av å unngå visse flyktninggrupper ved bosettingen. Dette vil forsinke bosettingsprosessen og øke vanskelighetsgraden i den ”kabalen” som må legges hvert år gjennom bosettingsmodellens forhandlinger og endelige tilordning av flyktninger til den enkelte kommune.

Den mest åpenbare mangelen ved de to per capita tilskuddene som nå tildeles – integreringstilskuddet og tilskudd til norsk og samfunnskunnskap – er at det samlede tilskuddsbeløpet per flyktning er likt for alle flyktninger uansett kunnskapsnivå ved ankomst til landet. Noen flyktninger er analfabeter med svært stort opplæringsbehov og en langt tyngre integreringsprosess foran seg. Andre er kunnskapsrike, lettlærte, tilpasningsdyktige og interessante på arbeidsmarkedet. Tilskuddet er imidlertid det samme, og representerer et opplagt problem som det bør vurderes en eller flere løsninger på. Vi har derfor i avsnitt 9.6 diskutert muligheten for å innføre differensiering basert på (primært) kategorier av kunnskapsnivå ved ankomst til landet eller (sekundært) kategorier for landbakgrunn. Det primære alternativet er vanskeligere å få til i praksis enn det sekundære alternativet. Vi har imidlertid lite konkret kunnskap om hvor vanskelig og ressurskrevende det vil være å gjennomføre en komplett kunnskapsnivå-kartlegging. Som omtalt i avsnitt 9.6, vil det være lite realistisk med en finmaske kartlegging. En kan i høyden ta sikte på en enkel kartlegging, der en eksem-

pelvis ender opp med ”analfabeter”, ”middels” og ”godt kvalifiserte”. Dersom en slik kategorisering skal gjennomføres, må det bygges opp et mest mulig effektivt administrativt apparat som kan foreta en kvalifikasjonskartlegging som en integrert del av de prosedyrene som skal gjennomføres når flyktninger ankommer landet.

Alternativt til å differensiere tilskuddet basert på kunnskapskategorier, kan en differensiere tilskuddet basert på to eller flere kategorier av landgrupper. Dette vil være en *delvis erstatning* for manglende differensiering etter kunnskapsnivå, fordi det må antas å være en relativt forutsigbar sammenheng mellom landbakgrunn og gjennomsnittlig kunnskapsnivå. Som grunnlag for en vurdering av ønskelig grad av differensiering, kan en her benytte Beregningsutvalgets utgiftsoversikter og foreta analyser av utgifter per flyktning fra ulike landbakgrunnskategorier.³⁶ Våre beregninger for utgifter per bosatt flyktning i avsnitt 7.3 kan i prinsippet også relativt enkelt utvides til å gi separate utgiftsestimater for flyktninger med ulik landbakgrunn. Siden beregningene er foretatt ut fra et relativt lavt antall dataårganger og disse beregningene generelt må oppfattes som nokså tentative, har vi ikke funnet det ønskelig å gå ut med denne type konkrete utgiftsestimater for ulike landgrupper i denne rapporten. Dette kan virke stigmatiserende på enkelte flyktninggrupper, og bør således være del av en mer gjennomtenkt strategi før slike resultater eventuelt offentliggjøres. Dersom det vurderes dit hen at en økt differensiering basert på landbakgrunn er aktuelt og ønskelig å vurdere nærmere, anbefales det heller at det utførers supplerende beregninger som kan bidra inn mot de videre vurderingene omkring dette.

Kommunene sitter også med en annen type kostnadsrisiko, nemlig risiko knyttet til kostnadsulemper de selv har i forhold til en tenkt gjennomsnittskommune. Dette går særlig på stordriftsfordeler/smådriftsulemper og faktorpriser. En revurdering av tilskuddsordningene med tanke på å oppnå en bedre sammenheng mellom forventet utgift og inntekt for hhv. små og store kommuner synes på denne bakgrunn også anbefalelsesverdig. For å oppnå dette lanserte vi i avsnitt 9.7 et todelt integreringstilskudd der det gis et årlig fastbeløp for alle bosettingskommuner og i tillegg et per capita tilskudd på samme måte som i dag. Dette vil gjøre det mulig å gi en treffsikker kompensasjon for smådriftsulemper for kommuner som bosetter et relativt lavt antall flyktninger. Behovet for dette kan sies å være desto større når opplæringstilskuddet også nå gis som et per capita tilskudd. Dette innebærer større kostnadsulemper for kommuner som bosetter et relativt lavt flyktningantall enn tidligere.

³⁶ Her kan det trolig gjennomføres regresjonsanalyser der hver enkelt kommunes registrerte utgifter forklares av (bl.a.) antall flyktninger inndelt i utvalgte landbakgrunnskategorier.

Økt fokus på stordriftsfordeler i opplæringstilbudet har allerede ført til at flere kommuner har innført eller vurderer å innføre interkommunale løsninger. Dette er et godt tiltak med tanke på å utnytte stordriftsfordeler, men flere kommuner har også påpekt negative utslag av dette. Dette går blant annet på at selve integreringen i lokalmiljøet blir svakere når flyktningene reiser ut av kommunen, at det ofte er praktiske utfordringer knyttet til transporttilbud, og at det særlig er vanskeligere for kvinner som i hovedsak innehar ansvar for barn og henting/bringning i barnehager m.v. å delta på interkommunale opplæringstilbud.

Igjen mangler vi et godt grunnlag for å vurdere størrelsesorden på en slik eventuell omlegging, og henviser til supplerende beregninger av Beregningsutvalgets tallmateriale for å kartlegge innslaget av stordriftsfordeler/smådriftsulemper. Når det gjelder en eventuell differensiering for å ta hensyn til varierende boligkostnader/husleienivåer, anbefales det heller at en vurderer endringer i Husbankens boligtilskudd og bostøtteordninger for bedre å ivareta dette. Vi kommer tilbake til dette i avsnitt 10.7 nedenfor.

Forslagene om hhv. differensierte satser for kunnskapskategorier eller landbakgrunn, samt oppdeling av integreringstilskudd i et fastledd per år og et per capita ledd, kan gjøres innenfor dagens ressursramme. Det kan være visse utfordringer knyttet til å kalibrere nye tilskuddssatser slik at totaleffekten blir budsjettneutryl, men i prinsippet er dette fullt mulig å gjennomføre på en budsjettneutryl måte.

10.5 Særtilskuddssatser kan trenge justering

Ventetids- og bosettingsanalysene i kapittel 6 påviste at flyktninggrupper som per i dag gis ekstratilskudd likevel har høyere ventetid enn andre. Videre finnes det grupper med systematisk høyere ventetid som ikke får ekstratilskudd (enslige og flyktninger med partner i utlandet). De kvantitative analysene inneholder ikke informasjon om flyktninger med funksjonshemninger siden datagrunnlaget ikke gjør det mulig å skille ut disse. Fra spørreskjemaene er det informasjon også om disse flyktningene, og inntrykket er om lag det samme som for de øvrige flyktninggruppene: Særtilskuddene må alt annet like forventes å ha en positiv effekt, men denne effekten er likevel ikke sterk nok til å få ventetiden ned på samme nivå som gjennomsnittet for alle flyktninger. Dersom en tenker på tilskuddet som en form for ”markedspris” (jf. avsnitt 9.3), er altså ikke de ekstra tilskuddssatsene høye nok til å gi den ønskede effekt. Hvis man via tilskuddssatsene alene skal oppnå målsatt ventetid for alle grupper, kan det dermed være grunnlag for å foreta oppjusteringer av eksisterende særtilskuddssatser eller eventuelt også innføre nye grupper som mottar høyere tilskudd.

Et spesielt forhold når det gjelder ekstratilskuddet for personer med kjente og særlig alvorlige funksjonshemninger, er at dette nærmest fungerer som et skjønntilskudd innenfor integreringstilskuddsordningen. Den årlige satsen for ”personer med kjente og særlig alvorlige funksjonshemninger eller adferdsvansker” er angitt som et maksimalbeløp, dvs. ”inntil 700.000 årlig i inntil 5 år”. Tilskuddet per konkret person er dermed gjenstand for vurdering i hvert enkelt tilfelle, og denne vurderingen betyr dermed trolig vel så mye som den til enhver tid gjeldende maksimalsatsen. Dette tilskuddet må også sees i sammenheng med tilskuddet som gis til særlig ressurskrevende brukere, der kommunens netto lønnsutgifter overstiger kr. 725.000 per år. En bedre samordning og administrativ håndtering for ekstratilskuddet til flyktninger med kjente og særlig alvorlige funksjonshemninger og tilskuddet til særlig ressurskrevende brukere, kan være vesentlig for å motivere kommunene sterkere til bosetting av særlig ressurskrevende flyktninger.

For å redusere ventetiden for enslige og flyktninger med partner i utlandet, kan en alternativ strategi være å øke lengden for tilskuddet som gis ved familiegjenforente til flyktninger med opphold på humanitært grunnlag fra 3 år til ordinær varighet på 5 år.

Det kan imidlertid stilles spørsmålsteget ved hvor langt det vil være hensiktsmessig å gå med tilskuddsdifferensiering generelt, og i fastsettelse av særtilskuddssatser ut over forventede merkostnader spesielt. En kan blant annet havne i en situasjon der staten over tid presses til å sette slike satser stadig høyere uten (helt) å oppnå den ønskede effekt. På den annen side vil høyere satser alt annet like ha en forventet positiv effekt på ventetiden for de utpekte gruppene, og så lenge disse utgjør klare mindretall, vil oppjustering av særtilskuddsordningene tross alt være en mindre kostnadskreven strategi for staten enn generell økning av hovedtilskuddet.

En alternativ strategi kan muligens være å vurdere en viss form for tvangsmessig ”pakking” av flyktninger. Et eksempel på dette kan være ”ved bosetting av 20 flyktninger, kreves at minst en av dem er personer over 60 år” osv. På den måten vil en få fordelt den ekstra belastningen ved bosetting av mer ressurskrevende flyktninger relativt jevnt blant kommunene, men det må forventes at slike rigide krav alt annet like vil redusere kommunens generelle vilje til bosetting. Vi er derfor av den oppfatning at frivillighet i bosettingen i størst mulig grad bør bestå, og at det vil være bedre å justere tilskuddssatser enn å innføre tvangselementer.

Et viktig forbehold angående behov for og hensiktsmessighet av revurderte tilskuddssatser, er at uønsket lang ventetid før bosetting ikke kun kan analyseres som et ”kommunalt problem”. Lang ventetid forklares også av saksbehandlingsrutiner på statlig nivå/IMDi og i prosessen som totalt sett foregår i

forbindelse med bosettingsordningen. Når det gjelder funksjonshemmede flyktninger, er det flere kommuner som gjennom spørreskjema og caseundersøkelser har uttrykt at søknadsprosedyrene i seg selv er tidkrevende og tungrodd. Noe av forklaringen på systematisk lengre ventetid for enkelte grupper har derfor utvilsomt også en forklaring fra saksbehandlings- og administrasjonssiden og på selve prosessen som foregår i skjæringsfeltet mellom statlige og kommunale organer. En bør derfor trolig ikke overfokusere på tilskuddssatsenes isolerte betydning for ventetiden for spesielle flyktninggrupper.

10.6 Revurdering av inntektssystemets kostnadsnøkler

Det siste året av integreringstilskuddsperioden utløser per 2006 et tilskudd til år-5 flyktninger på 70.000 kroner. Samtidig har vi beregnet at den merinntekten per år som gis via rammetilskuddets utgiftsutjevning fra og med år-6 for den samme flyktningen er på ca. 5.000 kroner (merinntekt eller differanseinntekt dersom en person er ”Innvandrer” i henhold inntektssystemets definisjon sammenlignet med en ”vanlig innbygger” i yrkesaktiv alder). Denne overgangen synes nokså brå, og det kan argumenteres for at særlig større kommuner med både høy egen bosetting via avtaler med IMDi samt stor sekundærflytting inn til kommunen, trolig har kostnader som overstiger rammetilskuddseffekten fra og med år-6. Beregningsresultatene i avsnitt 7.3 tyder klart på dette, med en beregnet merutgift per ”Innvandrer” på om lag 70.000 kroner per år. Dette indikerer at inntektssystemets nåværende delkostnadsindekser og kostnadsvekter ikke i tilstrekkelig grad fanger opp merutgifter knyttet til flyktninger bosatt ut over integreringstilskuddsperioden. Vi anbefaler derfor en ny gjennomgang av kostnadsnøklerne i inntektssystemets utgiftsutjevningssdel med tanke på å vurdere dette nærmere. Dette kan sees i sammenheng med at KRD uansett har varslet at NOU 2005:18 (Borgeutvalget) vil bli fulgt opp videre, og at det vil iverksettes supplerende beregninger og vurderinger før et nytt forslag til inntektssystem lanseres. Det kan også vurderes en forlengelse av integreringstilskuddsperioden, men en revurdering av utgiftsutjevningssystemet vil favne bredere og gi grunnlag for en mer permanent kostnadskompensasjon spesielt for kommuner med en stor total innvanderbefolkning.

10.7 Boligberedskap og boligfinansiering

Manglende kapasitet for bosetting av flyktninger i egnede boliger har lenge vært en begrensende faktor for rask (og god) bosetting. En gjennomsnittlig høyere samlet kapasitet av kommunale boliger utpekt for flyktningformål, må derfor

antas å bidra til økt tempo i bosettingsarbeidet. På den annen side vil det å finansiere en slik vekst i boligkapasiteten (enten ved bygging, kjøp eller leie) være meget kostnadskrevende for kommunene. Kommunene ivaretar den utførende oppgaven på vegne av staten og fellesskapet for å oppnå nasjonens forpliktelser overfor de ankomne flyktingene. Staten er å betrakte som ”bestilleren” av kommunenes bosettingstjenester. Dersom ”bestilleren” ønsker en høyere bosettingskapasitet, vil det kunne være gode argumenter for å gi særskilt finansiering til dette. Dette gjøres også per i dag via Husbankens boligtilskudd. Finansierungsgraden er imidlertid relativt beskjeden, og er per i dag beregnet å dekke om lag 20 % av finansierungsbehovet.

En opptrapping av boligfinansieringen for å høyne samlet bosettingskapasitet kan betraktes som et engangsløft. Hensikten må være å få kapasiteten opp til et høyere nivå enn i dag. Det vil imidlertid ikke være behov for en økning av boligkapasiteten hvert eneste år framover, med mindre bosettingsbehovet er forventet å gå systematisk oppover i løpet av de kommende årene.

I tillegg til å gi *generell stimulans* til økt boliganskaffelse til flyktningsformål, vil det være behov for å gi *kostnadskompensasjon til kommuner med særlig høye boligkostnader/husleienivåer*, jf. avsnitt 10.4. Så lenge boligtilskuddet gis som en prosent av finansierungsbehovet, vil staten delvis betale noe av merkostnaden. Med en så lav finansierungsandel som ca. 20 %, vil imidlertid kommunene fortsatt stå overfor den langt største delen av ekstrakostnaden ved boliganskaffelse i pressområder. En treffsikker kompensasjon for merkostnader knyttet til boligfinansiering vil derfor være å innarbeide differensierte satser basert på tilgjengelige boligprisindekser eller leiekostnadsindekser. Så vidt vi kan se finnes det per i dag ingen øvrige elementer innenfor den samlede virkemiddelbruken som kompenserer for ufrivillige merkostnader knyttet til høyere boligpriser i pressområdene.

Et potensielt problem med et slikt forslag, vil være å avgrense ”boliganskaffelse for flyktningsformål” fra ”generell anskaffelse av kommunale boliger”. Hvorvidt fortsatt bruk av Husbankens boligtilskudd er mest egnet for å kunne foreta en slik avgrensning, eller om det bør vurderes innføring av et særskilt tilskudd, kan derfor være et interessant tema for videre vurderinger.

Innføring av en styrket og eventuelt differensiert boligfinansierungsordning, innebærer en økning av samlet ressursbruk. Imidlertid er forslaget ment som et tidsavgrenset tiltak for å få boligkapasiteten opp på et høyere nivå enn i dag, og vil således ikke gi permanente merutgifter. Videre vil økt boliganskaffelse ikke være forbruk men investering som har alternativ anvendelse og salgsverdi dersom bosettingsbehovet i framtiden viser seg å gå nedover.

10.8 Behov for ekstra stimulans til nye bosettingskommuner

Vi oppfatter dagens totale bosettingskapasitet som relativt veltilpasset til det antall flyktninger som i løpet av de siste 2-3 årene har utgjort bosettingsbehovet. Vi er imidlertid mer skeptiske til fleksibiliteten i bosettings- og integreringskapasiteten dersom bosettingsbehovet i framtiden skulle vise seg å øke i betydelig grad, jf. avsnitt 9.9. Vi har inntrykk av at bosetting og tilbud om et helhetlig introduksjonsprogram m.m. har fått sterkere karakter av å være en ”enten-eller” aktivitet, der det vil være betydelige etableringskostnader forbundet med å bygge opp et godt tilbud for en kommune som har null bosatte flyktninger som utgangspunkt.

En generell økning av integreringstilskuddet kan være et mulig svar på denne utfordringen, siden dette må antas å øke kommunenes vilje til å bosette – dels gjennom økt bosetting i eksisterende bosettingskommuner og dels gjennom bosetting i nye bosettingskommuner. Dette vil imidlertid være en kostbar strategi for staten.

Et mer målrettet tiltak for å øke muligheten til å stimulere til flere aktive bosettingskommuner i perioder der bosettingsbehovet er særlig høyt, kan derfor være å opprette et ”beredskapstilskudd” som gis som et engangstilskudd til kommuner som ikke fra før bosetter flyktninger. Det vil neppe være ønskelig å trappe ned det generelle integreringstilskuddet selv om et slikt nytt tilskuddselement innføres. Forslaget innebærer dermed en viss nettoøkning i samlet statlig ressursbruk. Imidlertid vil et slikt tilskudd bli lite brukt i perioder der bosettingsbehovet holder seg relativt stabilt. Det er derfor først og fremst en drahjelp som bør kunne ha gunstig effekt på ventetid i perioder med økt totalt bosettingsbehov.

I tillegg kan det ikke tas for gitt at bosettingen permanent kan foregå i et nærmere utpekt antall kommuner. De per i dag aktive bosettingskommunene kan på et tidspunkt gå i ”metning” når det gjelder ønske og evne til å motta ytterligere flyktninger. Resultatene fra de kvantitative analysene om bosetting i avsnitt 6.3 gir et visst grunnlag for å være bekymret for dette, siden tidligere ”totalt antall innvandrere” gir en (riktignok svak) negativ effekt på mottak av nye flyktninger. Likevel er det trolig at det uansett være et visst behov for å oppnå bosetting i kommuner som tidligere ikke har bosatt flyktninger på et visst antall år. Det foreslåtte oppstartstilskuddet vil dermed også bidra positivt til å gjøre en slik gradvis rullering av aktive bosettingskommuner lettere.

Nøyaktig hvor mange år en kommune ikke skal ha hatt bosatte flyktninger på forhånd for å være kvalifisert til et oppstartstilskudd som diskutert her, er det vanskelig å ha noen helt konkret oppfatning om. Perioden må imidlertid ikke være for kort, siden dette kan stimulere til vekselvis mottak/ikke-mottak

for å utløse ekstra oppstartsfinansiering. For at et slikt oppstartstilskudd skal være velegnet og rimelig, bør det også kreves at en ny bosettingskommune forplikter seg ved hjelp av et langsiktig vedtak om mottak av flyktninger, eksempelvis for en femårsperiode framover.

10.9 Sterk innlåsingeffekt av sosialhjelpen – sterkere stimulans til arbeid

Et viktig resultat fra de kvantitative analysene om sysselsetting i avsnitt 6.5, er at sosialhjelpen bidrar til en klart negativ arbeidsmarkedseffekt for flyktninger. Dette må bl.a. antas å bli forklart av at sosialstønadene er utformet slik at økt antall barn medfører økt sosialstønad, mens yrkesinntekten er uavhengig av antall barn. Dersom yrkesmulighetene består av relativt dårlig betalt arbeid, vil gevinsten ved å gå ut i arbeid kunne være meget liten eller endog negativ. Det samme fenomenet er også klart beskrevet som et problem i forbindelse med casestudiene, jf. avsnitt 5.4.6, underoverskrift resultater og utfordringer.

Disse problemene er i utgangspunktet generelle, dvs. ikke spesifikke for flyktninger. Det som kan bidra til å gi en sterkere innlåsing mot sosialstønader og reduserte incitamenter for arbeid for flyktninger enn for andre grupper, er for det første at gjennomsnittlig lønnsnivå må antas å være lavere og for det andre at det er større tradisjon blant flyktninger for å ha store barnekull. En aktuell tilpasning kan derfor være å bevisst få mange barn for derved å utløse høyere sosialstønad. Utsiktene til overgang fra stønadsmottak til ordinært arbeid hvis en først har foretatt en slik tilpasning til stønadssystemet kan da være svært dårlige.

Denne type utfordringer kan neppe løses ved endringer i de tilskuddsordningene vi hittil har diskutert. Problemet antas likevel å være så viktig for mulighetene til integrering at det så absolutt fortjener å bli nevnt her. Aktuelle løsninger for denne type innlåsingseffekter kan bl.a. ligge i mer fleksible kombinasjoner og overgangsmuligheter mellom offentlige stønadsordninger og lønnet arbeid. Et stikkord her er det vi kan kalle for *positive arbeidsincitamenter*. Studier fra andre land har påvist gode erfaringer ved ulike former for arbeidssubsidier for lavinntektsgrupper, jf. omtalen av slike studier i Mogstad m.fl. (2006).³⁷ For det første har yrkesdeltakelsen til målgruppene økt betraktelig. For det andre har ordningene vist seg å være mer eller mindre selvfinansierende ved at

³⁷ Mogstad m.fl. (2006) viser til ulike former for arbeidssubsidier som i løpet av de siste årene har blitt innført i Storbritannia, Canada og USA. Analyser av disse subsidieordningenes effekter finnes i hhv. Blundell og Hoynes (2003), Michalopoulos m.fl. (2005) og Meyer og Rosenbaum (2001).

stønadshengigheten har gått ned og skatteinntektene har økt. Mogstad m.fl. stiller følgende avsluttende spørsmål i sin artikkel (s. 81):

”Bør reformer av det norske skatte- og stønadssystemet ta sikte på å gjøre det mer lønnsomt å arbeide eller gjøre det verre å være stønadsmottaker?”

Erfaringene fra en del andre land som har eksperimentert med positiv stimulans til arbeid, tyder altså på at det første av disse alternativene klart er å foretrekke. Dette har vist gode resultater samtidig som det også bidrar til ønsket inntekts-sikring for utsatte grupper. For flyktninger vil det være en ekstra god grunn til å vurdere alle tiltak som kan bidra mest mulig positivt til yrkesdeltakelse, fordi vi i forbindelse med flyktninger vil få bedre integrering som en ytterligere positiv effekt. Det er små utsikter til god integrering i det norske samfunnet for en familie der begge foreldrene er stønadsmottakere på mer eller mindre permanent basis. Endringer i den samlede innretningen av skatte- og stønadssystemet for å gi bedre incitament til arbeid kan derfor lett vise seg å være viktigere og mer målrettede for god integrering enn endringer i de virkemidlene som benyttes spesifikt overfor flyktningene! Hvorvidt det kan være aktuelt å innføre særskilte ordninger for flyktninger innenfor politikkområdet velferds-/ stønadsordninger og arbeidsmarkedsincitament er det vanskelig for oss å ha noen klar formening om. Vi påpeker imidlertid at fordelaktigheten av å utforme arbeidsstimulerende ordninger trolig vil være enda sterkere for flyktninger enn for befolkningen generelt.

10.10 Beregningsutvalget anbefales opprettholdt – inntil videre

Beregningsutvalgets arbeidsmåte har vært et selvstendig tema for denne evalueringen. Vi har dels vurdert en alternativ metode for utgiftsestimering fra SSB, dels foretatt egne alternative utgiftsberegninger basert på KOSTRA-data og dels innhentet synspunkter fra beregningsutvalgskommuner fra hhv. spørreskjemaene og caseundersøkelsene.

Vurderingene av alternative utgiftskartleggingsmetoder er i korte trekk at disse ser relativt velegnet ut, men at det vil være for tidlig å erstatte beregningsutvalgets arbeid med disse før stabiliteten over tid er kartlagt nærmere.

Videre uttrykker kommunene som har deltatt i Beregningsutvalgets arbeid klart positive erfaringer. Det er liten tvil om at deltakelse i denne type beregninger er ressurskrevende for kommunene. På den annen side uttrykkes det at nytten står om lag i stil til ressursbruken. Dette fordi deltakelse i Beregningsutvalgets arbeid er en viktig læringsarena for kommunene, og kan tenkes på

som et nettverk for gjensidig læring og erfaringsutveksling – ”benchmarking”. De deltakende kommunene har imidlertid trukket fram at selve utformingen av rapporteringsskjemaene kan forbedres ved at det går klarere fram hva som skal registreres og måles. For de som deltar i prosessen første gang, kan det være vanskelig å sette seg inn i registreringsopplegget, og det kan være en tendens til at folk oppfatter ting ulikt i ulike kommuner. Utvikling av bedre registreringsverktøy kan med andre ord bidra til å gjøre deltakelsen i beregningsutvalget enklere og mindre ressurskrevende.

Videre er det et poeng at Beregningsutvalget er sammensatt av representanter for både staten og kommunene. Dette bidrar til bedre forankring og legitimitet av utvalgets utgiftsanslag blant kommunene.

Et ytterligere positivt moment er at Beregningsutvalget representerer en ekspertgruppe som samlet sett sitter på betydelig innsikt omkring mange forhold vedrørende virkemiddelutforming, kommunal praksis og nye utfordringer i tiden framover. Beregningsutvalget bør derfor være et interessant organ for AID i de kommende vurderingene av videre politikkutforming. En del av våre endringsforslag i dette kapitlet har også påpekt behovet for at Beregningsutvalgets tallmateriale utnyttes til supplerende beregninger med tanke på å vurdere betydningen av bl.a. landbakgrunn og stordriftsfordeler for gjennomsnittlige flyktningrelaterte utgifter.

Totalt sett anbefaler vi derfor klart at Beregningsutvalget opprettholdes. Det utelukkes imidlertid ikke at videre forsøk på å utvikle alternative metoder for utgiftskartlegging kan vise seg å bli så vellykkede at det på sikt kan bli aktuelt å erstatte Beregningsutvalget med slike alternative og mer kostnadsbesparende metoder.

REFERANSER

- Beregningsutvalget (2006): Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2005. Sluttrapport fra Beregningsutvalget, juni 2006.
- Bergseng, E. og L. Håkonsen (2001): Forvaltning, drift og vedlikehold av eiendom i offentlig og privat sektor. Erfaringer, utfordringer og muligheter, Arbeidsrapport nr 7/2001, Telemarksforskning-Bø.
- Blom, S. (1996): Inn i samfunnet? Flyktningkull i arbeid, utdanning og på sosialhjelp. Rapporter 96/5, Statistisk sentralbyrå. Oslo.
- Blom, S. (1997): Tracing the integration of refugees in the labour market. A register approach. *Statistical Journal of the United Nations ECE*, 14, s. 243-265.
- Blom, S. (2004): Må ta tiden til hjelp. *Samfunnsspeilet* nr 2., s. 18-26. Statistisk sentralbyrå. Oslo.
- Blundell, R. og H. Hoynes (2003): Has in-work benefit reform helped the labour market?. Kapittel i D.Card, R.Blundell og R.Freeman (red.): *Seeking a premiere economy: the economic effects of British economic reforms, 1980-2000*, University of Chicago Press, Chicago.
- Brandtzæg, B.A., S. Flermoen, T.E. Lunder, K. Løyland, G. Møller og J. Sannes (2006): Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten. Rapport nr 232, Telemarksforskning-Bø.
- Djuve, A.B., H.C. Kavli, M. Lund og T. Østberg (2001): Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger, Fafo-rapport 364.
- ECON (2000): Steg mot holdbar bosettingspolitikk. Evaluering av integreringstilskuddet, Rapport 2/2000.
- ECON (2001): Vedlikehold av kommunale bygninger, Rapport 3/01.
- Friberg, J.H. og M. Lund (2006): Mot en raskere og mer stabil bosetting? Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger, Fafo-Rapport 544, 2006.

- Høydahl, E. og O. Selboe (2006): Monitor for sekundærflytting. En deskriptiv analyse av sekundærflyttinger blant flyktninger bosatt i Norge 1995-2004, Notater 2006/31, Statistisk Sentralbyrå.
- Håkonsen, L. og K. Løyland (2000): Norske kommuners prioritering mellom ulike tjenester. Betydningen av inntekt, priser og statlige bindinger. Arbeidsrapport nr 3, Telemarksforskning-Bø.
- Håkonsen, L., K. Løyland og K.Lie (2000): Statlig styring av kommunene. Effektivitets- og fordelingsvirkninger, Rapport nr 180/2000, Telemarksforskning-Bø.
- Integreringstilskudd for år-1 og år 2-5: Diverse årganger med rundskriv om integreringstilskuddet fra UID (1994-2005) og IMDi (2006).
- Kaldheim, O. (2006): Intro skaper resultater. Presentasjon av spørreundersøkelse og intervjuer med kommuner. Presentasjon på *IMDi*s internettsider.
- Longva, P. og O. Raaum (1996): Arbeidsledighet og inntekt blant innvandrere i Norge. SnF-rapport 101/96. SnF-Oslo.
- Lund, M. (2003): Kvalifisering for alle. Utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger, Fafo-rapport 414.
- Løyland, K. (2006): Arbeidsformidling av langtidsledige og yrkeshemmete – en evaluering av formidlingstiltaket KAT. *Økonomisk Forum* nr 7, s. 53-70.
- Meyer, B. og D. Rosenbaum (2001): Welfare, the earned income tax credit, and labor supply of single mothers, *Quarterly Journal of Economics* 116.
- Michalopoulos, C., P.K. Robins og D. Card (2005): When financial work incentives pay for themselves: evidence from a randomised social experiment for welfare recipients, *Journal of Public Economics* 89.
- Mogstad, M., I.F.Solli og A.K.Wist (2006): Lønner det seg å arbeide? *Økonomisk Forum* nr. 7/2006, s. 71-82.
- NOU 1996:1 Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner, Kommunal- og arbeidsdepartementet.

NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, Kommunal- og regionaldepartementet.

Olsen, B. (2005): Flyktninger i arbeidsmarkedet 4. kvartal 2004. Rapporter 2005/39, Statistisk sentralbyrå. Oslo.

Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, April 2006., Kommunal- og Regionaldepartementet. (Publikasjonssummer H-2187)

Riksrevisjonen (2001-2002): Riksrevisjonens undersøkelse av UDIs saksbehandling i utlendingesaker, statlige asylmottak og måloppnåelsen for integreringstilskuddet, Dokument nr 3:8 (2001-2002), Riksrevisjonen.

Statskonsult (2006): Evaluering av bosetting av flyktninger. Sluttrapport 31. januar.

St.prp. nr 1: Diverse årganger av ansvarlig fagdepartements budsjettproposisjoner med omtale av integreringspolitikken, hhv. AID (2006-2007) og KRD (2005-2006), (2004-2005), (2003-2004) og (2002-2003).

St.prp. nr. 1 (2006-2007): For budsjettåret 2007, Kunnskapsdepartementet

St.prp. nr. 65 (2004-2005): Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2005, Finansdepartementet.

Statistisk sentralbyrå (2006): Simulering av kommunenes utgifter til bosetting av flyktninger, foreløpig upublisert notat.

Aastvedt, A, O.G. Råd, K. Løyland, T.E. Lunder, L. Håkonsen og P. Austin (2006): Storbyfaktorer i inntektssystemet. Storbyenes egenart og konsekvenser for kommunal tjenesteproduksjon. Rapport Asplan-Viak/Telemarksforskning-Bø, januar 2006.