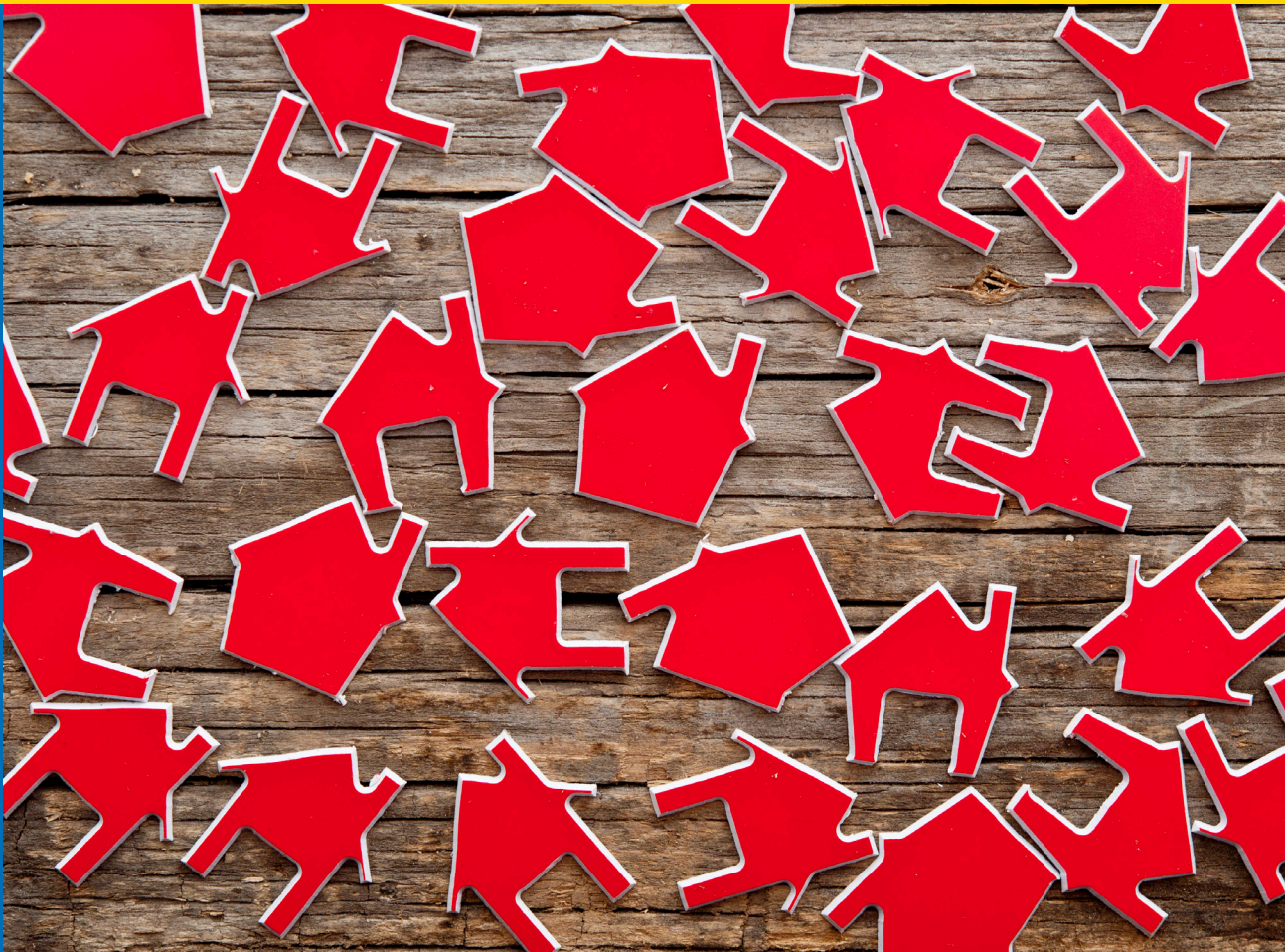


VELFERDSFORSKNINGSINSTITUTTET NOVA

Strategisk mottaksplassering og treffsikker bosetting: tidlige grep for integrering av flyktninger i kommunene

MARIE LOUISE SEEBERG, BERIT AASEN, JUSTYNA BELL,
CHRISTER HYGGEN & IDA TOLGENSBAKK

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Strategisk mottaksplassering og treffsikker bosetting: tidlige grep for integrering av flyktninger i kommunene

Marie Louise Seeberg, Berit Aasen,
Justyna Bell, Christer Hyggen
og Ida Tolgensbakk

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) er fra 1. januar 2014 et forskningsinstitutt ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) på OsloMet – storbyuniversitetet (tidl. Høgskolen i Oslo og Akershus).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

© Velferdsforskningsinstituttet NOVA
OsloMet – storbyuniversitetet 2020

ISBN (trykt utgave) 978-82-7894-722-7
ISBN (elektronisk utgave) 978-82-7894-723-4

ISSN 0808-5013 (trykt)
ISSN 1893-9503 (online)

Illustrasjonsfoto: © colourbox.no
Desktop: Hussein Monfared
Trykk: Byråservice

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

NOVA, OsloMet
Stensberggata 26 · Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo
Telefon: 67 23 50 00
Nettadresse: www.oslomet.no/om/nova

Forord

Denne rapporten svarer på et todelt oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDi. Den første delen, som vi fikk oss tildelt i juni 2019, handler om treffsikker bosetting. Dette var for øvrig delkontrakt 2 i et oppdrag der delkontrakt 1, som omhandlet kompetansekartlegging og karriereveiledning, ble tildelt Fafo. Den andre delen, som tar for seg temaet strategisk mottaksplassering, fikk vi som et tilleggsoppdrag i august 2019.

Marie Louise Seeberg ved NOVA har hatt det overordnede prosjektansvaret og har ledet hovedoppdraget om treffsikker bosetting, mens Berit Aasen ved NIBR har ledet tilleggsprosjektet om strategisk mottaksplassering. Vi har samarbeidet tett underveis. Christer Hyggen og Ida Tolgensbakk ved NOVA har arbeidet med treffsikker bosetting, mens Berit Aasen har arbeidet sammen med Justyna Bell ved NOVA om strategisk bosetting. Vi har også samarbeidet med Fafo om spørreundersøkelsen som vi omtaler i del 2. Vår referansegruppe med medlemmer fra IMDi, Kompetanse Norge, NAV og UDI har møttes to ganger i prosjektperioden.

Vi vil takke våre oppdragsgivere for anledningen til å gå nærmere inn i disse viktige prosessene, Fafo for utmerket samarbeid og referansegruppa for nyttige innspill og diskusjoner. Ikke minst vil vi takke alle som har deltatt med informasjon, i intervjuer og gruppesamtaler, og kontaktpersoner i kommunene gjennom deltakelse i spørreundersøkelsen.

Innhold

Sammendrag	7
Strategisk mottaksplassering	7
Treffsikker bosetting	8
Anbefalinger.....	9
Innledning	11
Oppdrag	11
Bakgrunn	12
Rapportens oppbygging	14
Del 1. Strategisk mottaksplassering	15
Bakgrunn	15
Metode og datainnsamling	16
Observasjoner av tidlig kartlegging.....	18
Organisering av kartleggingen.....	19
Viktig å ha fokus på familien i kartleggingen	20
Utfordringer med å kartlegge og formidle helseinformasjon	20
Hvor mye kan IMDi få vite om flyktingen før kartlegging.	21
Kategorier for yrke i Kompass-kartleggingen	22
Viktig å begynne kartleggingen med narrative svar	23
Hvem skal kartlegge?	23
Erfaringer fra integreringsmottak.....	24
Kompass og karriereveiledning.....	26
Konklusjon og anbefalinger, strategisk mottaksplassering.....	28
Del 2. Treffsikker bosetting	32
Bakgrunn	32
Bosetting av flyktninger	33
Kobling av flyktninger og kommune	35
Metoder og datainnsamling	36
Resultater fra spørreundersøkelsen	37
Kjennetegn ved flyktninger	37
Kjennetegn ved kommunene	42
Modeller for treffsikkerhet.....	47
Maskinlærende algoritmer og treffsikker bosetting	49
Automatiserte beslutningsprosesser i offentlig sektor	50
Teorien om økonomisk matching	51
Immigration Policy Lab	52
Annie MOORE	54
En integrert modell?	56
Overførbarhet	57
Noen utfordringer og forutsetninger	57
Kritiske røster.....	58
Konklusjon og anbefalinger, treffsikker bosetting	60
Veien videre	63
Summary	65
Litteratur	69

Sammendrag

Denne rapporten handler om to delprosjekt som har hvert sitt tema, men som likevel henger tett sammen. Sett i sammenheng belyser de bosituasjonen til mennesker som søker asyl i Norge, fra ankomst her i landet og til bosetting i kommunene. Fokus i begge delprosjektene har vært på arbeidsprosesser og samarbeid mellom ulike deler av forvaltningen.

Strategisk mottaksplassering

Delprosjektet *Strategisk mottaksplassering* har fulgt forvaltningens testprosjekt med samme navn. Testprosjektet omfatter intervju med innhenting av bosettingsrelevant informasjon og kompetansekartlegging av nyankomne asylsøkere med stor sjanse for opphold i Norge, med påfølgende anbefaling av mottaksplassering. Dette inngår som en liten del av PUMA-prosjektet, som omfatter etablering av Ankomstsenter Østfold. Spørsmålene vi har arbeidet med er:

- Hvordan foretas beslutninger om strategisk mottaksplassering?
- Hvilke kilder til informasjon har beslutningstakere i denne prosessen, og hvordan er informasjonsflyten organisert?
- Hva slags informasjon mangler beslutningstakerne, og hvilke endringer må til for at de skal få denne informasjonen?
- Hvordan matches kunnskap om flyktninger med informasjon om kommuner?

Vi observerte at IMDi ofte anbefalte integreringsmottak, fordi disse har et heldags-tilbud og et mer organisert kvalifiseringstilbud. I tillegg ble det lagt vekt på å anbefale mottak i nærheten av anbefalt bosettingskommune. Erfaringene fra integreringsmottak viser at det er vanskelig å få tilgang på god informasjon om arbeidsmarkedet i kommunene i nærheten når mottaket skal anbefale bosettingskommune for flyktningen. Det er derfor behov også på lokalt og fylkesnivå for å se nærmere på hvordan god kunnskap om arbeidsmarkedet kan gjøres tilgjengelig.

Fra og med 2020 er 30 av 70 årsverk fra IMDis regionkontor overført til fylkeskommunene sammen med ansvar for rådgiving til kommunene om integrering. På fylkesnivå kan forholdene ligge bedre til rette for å skaffe til veie relevant og oppdatert kunnskap om arbeidsmarkeder. Integreringsmottakene kan samarbeide med fylkeskommunene og NAV om å framskaffe solid kunnskap om arbeidsmarked og kvalifiseringstilbud. Karriereveiledere og andre har vært opptatt av at kompetansekartleggingen bør fortsette i mottak mens man venter på bosetting. Her har integreringsmottakene etablert en god modell, hvor det gjennomføres ytterligere kartlegging og karriereveiledning og yrkesveiledning. Dette kan gi flyktningen en realitetsorientering og gjøre ham/henne i stand til bedre å vurdere sin

egen kompetanse og de mulighetene som finnes for ytterligere kvalifisering og arbeidsdeltakelse.

Treffsikker bosetting

Vårt andre delprosjekt, *Treffsikker bosetting*, skulle undersøke følgende spørsmål:

- Hvilke modeller for treffsikker bosetting er aktuelle?
- Hvilken informasjon om den som skal bosettes må man ha til arbeidet med å koble flyktninger og kommune?
- Er det behov for tilpassinger av kartleggingsarbeidet i mottak for å sikre tilstrekkelig og riktig informasjon i arbeidet med å koble flyktninger og kommuner?
- Hvilken kunnskap om kommunene er hensiktsmessig og nødvendig for at kompetansekartlegging skal være til nytte for treffsikker bosetting?
- Hvordan bør kunnskapen systematiseres for å være oppdatert og tilgjengelig for brukerne?

Hoveddelen av arbeidet vårt har vært å gå gjennom eksisterende forskningslitteratur for å se på nyere utviklinger på et felt i rivende utvikling. Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse ut til bosettingskommuner. Alternative modeller for bosetting kan grovt sett følge to spor. Det ene kan vi kalle et **flyktning-solidarisk spor**, der vekten legges på enten preferanser hos flyktningene som skal bosettes, eller utfall på gitte kriterier. Disse kriteriene kan være objektive størrelser som arbeidsmarkedstilknytning eller mer subjektive størrelser som trivsel. Det andre kan kalles et **kommunesolidarisk spor**, der man i større grad tar hensyn til preferanser, kompetanse, ressurser og institusjoner i den enkelte kommunen eller også legger vekt på rettferdig fordeling av belastning i form av eksempelvis helseutfordringer som kan medføre ekstrakostnader for kommunen som ikke fullt ut dekkes gjennom tilskudd.

Når det i tillegg er slik at det skal tas hensyn til tidsaspekt, faktisk kapasitet i kommunen, boligmasse og endringer i eksempelvis lokale og regionale arbeidsmarkeder, krever en treffsikker bosetting omfattende vurderinger i hvert enkelt tilfelle. Dette er ikke ukjent i offentlig sektor. Offentlig sektor i Norge er godt utbygget, og det finnes mange systemer for håndtering av komplekse og omfattende beslutningsprosesser. Ikke minst foregår det i dag også omfattende arbeid i retning av digitalisering og maskinstøtte for beslutningsprosesser i Norge.

Vil maskinstøttede beslutningsprosesser være mer effektive enn dagens system? Det vil, slik vi ser det, både være fordeler og ulemper ved å bruke maskinstøttede beslutningsprosesser i flyktningbosetting i Norge. Slik de framstår i dag, tar algoritmene utgangspunkt i at hovedmålsettingen og suksess i bosetting måles med utgangspunkt i sysselsetting. Dette betyr at algoritmen må fores med informasjon om arbeidsmarkedet. Et bedre arbeidsmarked øker sannsynligheten for bedre bosetting etter denne logikken. I tillegg fungerer disse algoritmene etter en logikk

som tar hensyn til at mulige bosettingssteder med bestemte kjennetegn er bedre egnet for bosetting av flyktninger med bestemte kjennetegn. Når slike hensyn tas inn i ligningen, kan dette føre til en bedre match mellom flyktning og bosettingskommune.

Foreløpig er det meste av den teknologiske innovasjonen på flyktningfeltet helt fersk. Selv om mange i forsknings- og utviklingsmiljøene anbefaler beslutningstakere nasjonalt og lokalt å være åpne for utradisjonelle samarbeid, med unge teknologibedrifter så vel som sosiale entreprenører og den bredere frivillige sektor (Benton og Glennie 2016: 21), er det god grunn til å utvise en viss forsiktighet. Bransjen selv har tatt til orde for bedre kontroll og evaluering av systemer som benytter seg av algoritmer og kunstig intelligens (Reisman m.fl. 2018). Norge har noen klare fordeler når det gjelder å trene opp gode og relevante algoritmer til denne typen arbeid: vi har til dels svært gode data, spesielt på arbeidsmarkeds-tilknytning. På den annen side har vi ulempen av at vi er et lite land, med for øyeblikket svært få flyktninger som bosettes. Det er mulig det rett og slett ikke er nok bosettinger til å dra praktisk nytte av algoritmene i arbeidet.

Anbefalinger

Tidlig kartlegging og tidlig identifisering av mulig bosettingskommune og mottak er viktig fordi dette legger bedre til rette for en sammenhengende bosettingskarriere for flyktningen. Det er viktig å ha et perspektiv som ivaretar hele familien og de enkelte familiemedlemmers behov, og som finner hensiktsmessige løsninger der ikke alles behov kan løses samtidig. Et slikt tidlig og helhetlig arbeid gir en bedre flyt og mer sammenheng i kvalifisering og integrering av den enkelte og av familien ved at den minsker risiko for omfattende flytting, og at man bosettes i nærheten av asylmottaket man har bodd på. Dette kan bidra til bedre kontinuitet i språk-opplæring, kvalifisering og arbeidstrening og dermed sikre raskere overgang til arbeid eller videre utdanning og bedre integrering. Tidlig kartlegging og strategisk mottaksplassering vil også kunne gi en sikrere og mer kontinuerlig flyt av asylsøkere som søker om plass, og plasseres, i integreringsmottak.

Vi mener at det kan være vanskelig å sikre forutsigbarhet og kontinuitet for oppbygging av gode klynger av samarbeidspartnere rundt flyktninger hvis man kun har integreringsplasser i vanlige mottak. År 2020 er siste året i forsøket med integreringsmottak, og det er viktig å få systematisert erfaringene fra disse mottakene på kritiske punkter. Vi anbefaler at det hentes inn mer kunnskap om hvordan klyngene har arbeidet med kvalifisering, og hvilken rolle integreringsmottakene har spilt i samarbeidet med bosettingskommunene i arbeidet med å skape gode overganger for flyktningene i deres bosettings- og kvalifiseringskarriere.

Det vil også være viktig å systematisere erfaringer fra bruk av kompetansekartlegging i mottak, slik IMDi er i gang med, og innhente kunnskap om erfaringene fra Stord mottak som både har hatt kompetansekartlegging og karriereveiledning. Strategisk mottaksplassering som et første skritt mot god integrering forutsetter også god kunnskap om arbeidsmarked og utdanningsmuligheter i kommuner,

fylker og regioner. Det er viktig at integreringsmottak finnes i alle deler av landet, og at de i større grad enn i dag får beboere fra målgruppa for tidlig kartlegging og strategisk mottaksplassering.

Hva gjelder treffsikker bosetting av flyktninger, er det igjen klart at prosessen er avhengig av god og relevant informasjon, og at kommunikasjonen mellom alle involverte i prosessen – flyktning, myndigheter, kartleggingsinstanser og kommuner – må være så smidig som overhodet mulig. I utgangspunktet synes ikke kommunene å være svært misfornøyde med dagens system, og de framstiller seg som rede og motiverte til å ta imot de flyktningene de blir tildelt. Det er imidlertid et ønske om bedre informasjonsflyt, og at det tas større hensyn fra IMDis side til lokale behov. Det kan være gode grunner til å lytte til kommunene her, i og med at det åpenbart er i lokalsamfunnene integreringen skal skje.

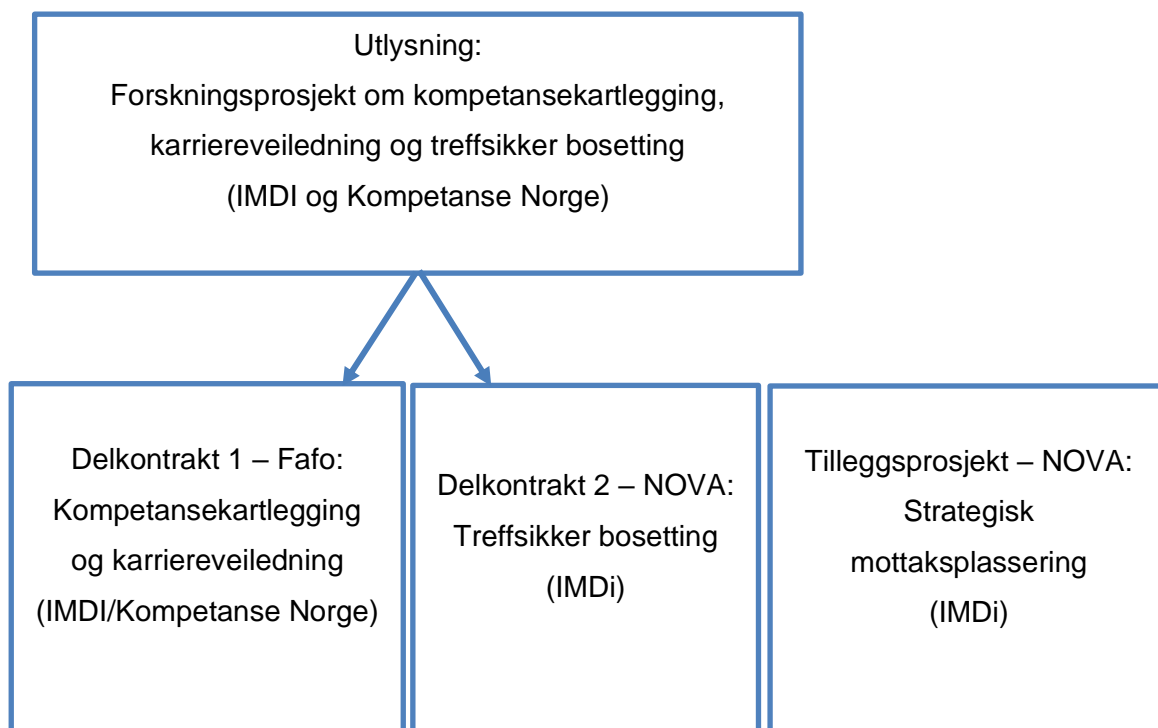
Optimalisering av bosettingsstrategier skiller seg fra mange andre komplekse valgsituasjoner forvaltningen står overfor, ved sin høye grad av sårbarhet for skiftende politiske og økonomiske kontekster internasjonalt og nasjonalt. Et eksempel er nettopp mulige konflikter mellom ulike, men samtidig gjeldende, kriterier for bosetting som i Integreringsstrategiens samtidige vekt på kompetanse og arbeidsmarked på den ene siden, og på bosetting i områder uten en høy andel innvandrere på den andre siden. Modeller for treffsikker bosetting – enten de er støttet av beslutningsalgoritmer eller ei – må være fleksible nok til å fange opp slike politisk skiftende og potensielt motstridende hensyn.

Innledning

Oppdrag

Rask og treffsikker bosetting er et av hovedmålene for IMDi's arbeid. Arbeidet skal bidra til høyere sysselsetting blant nyankomne flyktninger¹ gjennom bedre kobling mellom bosetting, medbrakt kompetanse, kvalifisering, utdanning og regionale arbeidskraftsbehov. Kompetanse Norge skal blant annet ivareta introduksjonsprogrammets mål om å øke sysselsettingsgraden blant flyktninger, gjennom god norskopplæring, tilbud om annen opplæring, realkompetansevurdering og karriereveiledning. Slik det også er beskrevet i oppdragene som denne rapporten er et svar på, ligger regjeringens integreringsstrategi (Kunnskapsdepartementet 2019) til grunn for politikken på området.

For å hente inn et forskningsbasert kunnskapsgrunnlag, initierte vår oppdragsgiver IMDi i samarbeid med Kompetanse Norge følgende:



IMDi og Kompetanse Norge ønsket i sin felles utlysning *mer kunnskap om hva som er nødvendig for å få flere flyktninger raskere i arbeid der de kan få benyttet sin kompetanse*. Dette hovedmålet var videre delt inn i fire delmål, der Fafo ble

¹ Vi vil i denne rapporten bruke begrepet «flyktning» uavhengig av oppholdsstatus, i samsvar med kravspesifikasjonen for vårt oppdrag.

tildelt arbeidet med de tre første (Lillevik m.fl. 2020),² mens vårt oppdrag går under delmål 4: *å få kunnskap om hva IMDi må vite om kommuner og flykninger for å i større grad kunne drive treffsikker bosetting*. Ettersom de fire delmålene henger sammen, har vi samarbeidet med Fafo om dette oppdraget. Samarbeidet har i hovedsak bestått i en felles spørreundersøkelse til kommunene (se Del 2 Treffsikker bosetting, avsnitt Metoder og datainnsamling). Målet med tilleggsprosjektet «Strategisk mottaksplassering» har vært å undersøke hvordan tidlig kartlegging av flykningers kompetanse kan bidra til god og relevant mottaksplassering, der flykningen raskest mulig kan bygge videre på sin kompetanse og dermed også raskere komme i videre utdanning eller arbeid etter bosetting.

Bakgrunn

Både mottaksplassering og bosetting er det offentliges tilbud til asylsøkere og flykninger, som det i prinsippet er frivillig å velge å benytte seg av. Midler til livsopphold faller bort hvis man ikke benytter seg av disse tilbudene. I begge tilfeller er det prinsipielt frie valget dermed i realiteten svært begrenset, og de fleste velger derfor å benytte seg av begge tilbudene. Før vi går videre, skal vi se litt nærmere på de to hovedbegrepene i denne rapporten.

«Strategisk mottaksplassering» er et begrep som har vært brukt i styringsdokumenter siden 2014, men som har endret innhold underveis. I tildelingsbrevene til UDI i 2014 og 2015 inngikk begrepet i sammenheng med rask retur av utlendinger uten lovlig opphold i Norge. UDI opprettet høsten 2014 et pilotprosjekt som fikk navnet realitetsorienteringsprosjektet (ROP), der strategisk mottaksplassering innebar en logistisk tilrettelegging for retur av asylsøkere med liten sannsynlighet for innvilgelse og opphold i Norge (se PROBA 2016). Begrepet «strategisk mottaksplassering» blir også nevnt i tildelingsbrevet til UDI i 2016 (Justis- og beredskapsdepartementet 2016), hvor man ser det i sammenheng med å skille klarere mellom de som skal ha rask retur og de som skal saksbehandles hurtig for opphold i Norge. Dette er ikke forståelsen som ligger til grunn for IMDis arbeid i vår sammenheng, men begrepet har altså blitt hentet fram og gitt nytt innhold. En kan også forstå den ulike begrepsbruken i lys av «det tosporede løp», en politikk som ble iverksatt overfor bosniske flykninger på 1990-tallet, der «Tanken bak denne politikken var at integrering i vertslandet virker positivt på evnen, og dermed viljen, til å returnere til hjemlandet når behovet for beskyttelse eventuelt opphører. Det er således ingen motsetning mellom integrering og retur»

² De tre første delmålene var:

1. Å få kunnskap om i hvilken grad kompetansekartlegging i mottak bidrar til raskere oppstart av målrettet kvalifisering.
2. Å få kunnskap om kommuners behov for kompetanseopplysninger for at de både skal kunne bygge videre på tidligere kartlegging og benytte IMDis verktøy i sitt eget kartleggingsarbeid, og slik kunne planlegge for tidligere og mer målrettet oppstart i introduksjonsprogrammet for den enkelte flykting.
3. Å få kunnskap om i hvilken grad kommunenes kompetansekartlegging og karriereveiledning for overføringsflykninger og familiegjenforente er av betydning for raskere oppstart i målrettet kvalifisering.

(NOU 2011: 10). I denne nye sammenhengen, eller altså det andre av de to sporene i løpet, handler «strategisk mottaksplassering» om å se mottaksplassering og bosetting i sammenheng. En tidlig kartlegging av flyktingens kompetanse, ønsker og behov brukes her inn i planleggingen av den videre veien inn i det norske samfunnet. Som vi skal se, er arbeidet vi har fulgt med «Strategisk mottaksplassering – innvilgelser» en pilot i PUMA-prosjektet³ som omhandler rask saksbehandling og bosetting av flyktinger med oppholdstillatelse. Parallelt med dette pågår det et arbeid med en pilot for å styrke returarbeidet, for asylsøkere som har fått avslag.

«Treffsikker bosetting» defineres i utlysningen som «bosetting som øker sannsynligheten for utdanning, kvalifisering og arbeid» eller bosetting som innebærer en kobling av «rett flyktning med rett kommune». Utlysningen fra IMDi peker selv på regjeringens integreringsstrategi, der et viktig poeng er at bosettingen skal gå raskere – og samtidig at bosettingen blant annet skal bidra til høyere sysselsetting blant nyankomne flyktinger, unngå segregering og fremme integrering (Kunnskapsdepartementet 2019). Hovedvekten i integreringsstrategien er i samsvar med den generelle arbeidslinja (Arbeidsdepartementet 2013; Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2012), der samfunnsdeltakelse og integrering overveiende operasjonaliseres som deltakelse i arbeidslivet. Dermed forstås «treffsikker bosetting» i hovedsak som bosetting som fører til en høy sysselsettingsgrad, som når integreringsstrategien sier at det er et «potensial for at bosettingsarbeidet i større grad kobles til muligheter for utdanning, kvalifisering og arbeid» (Kunnskapsdepartementet 2019: 46). Her kan det oppstå konflikter mellom denne koblingen og integreringsstrategiens andre bosettingskriterium, formulert slik: «For å motvirke segregering og fremme integrering i det norske samfunnet, skal nyankomne flyktinger som hovedregel ikke bosettes i områder med en høy andel innvandrere» (Kunnskapsdepartementet 2019).

Bruk av flyktingers eksisterende kompetanse inngår som et viktig element i arbeidet med integrering. Det er kjent at slik kompetanse er underutnyttet, blant annet på grunn av mangelfull kartlegging, dokumentasjon, godkjenning og anerkjennelse (Agnew 2004, Bratsberg m.fl. 2016, Midtbøen og Rogstad 2012, Smyth og Kum 2010). Slik underutnytting er klart uheldig for sysselsettingsgraden, og kan i tillegg ha negative effekter på flyktingers mentale helse (Reid 2012). I det velkjente arbeidet av Ager og Strang hvor de prøver å forstå og forklare det ofte litt uklare integreringsbegrepet, fokuserer de på følgende kjerneområder: sysselsetting, bolig, utdanning og helse som markører og felt for integreringsarbeidet (Ager og Strang 2008). Ager og Strang hevder også at for å få et helhetlig syn på integreringsprosesser, er det viktig å se på tilretteleggere som bidrar til å overvinne barrierer for integrering og aspekter av sosial tilknytning på lokalt nivå.

³ PUMA-prosjektet ble opprettet i 2016, og omfatter etablering av Ankomstsenter Østfold, hvor det er tenkt at alle asylsøkere skal oppholde seg de første 21 dagene. Det omfatter et tett samarbeid mellom UDI og PU. Målet fra JD er at senteret står ferdig sommer/høst 2020. Det omfatter et tett samarbeid mellom UDI og PU.

Dermed kan et ensidig fokus på treffsikker bosetting definert på grunnlag av sysselsetting være for smalt til å sikre en bærekraftig integrering på lengre sikt.

Det vi har undersøkt i disse to delprosjektene, er små deler i store maskinerier, og konteksten for vår forskning har endret seg mens vi har holdt på med den. Dette er ikke spesielt for akkurat dette prosjektet, for all samfunnsforskning må forholde seg til at studieobjektene ikke står stille. Selve bevegelsene, prosessene, er sentrale i slik forskning. I dette prosjektet har det likevel vært særlig tydelig, ikke minst fordi både vår oppdragsgiver, medlemmer av referansegruppa for prosjektet, og andre som vi har intervjuet eller møtt som en del av arbeidet, har gitt uttrykk for en kontekst i rask og sterk endring. Deres arbeidshverdager bærer også preg av dette, noe som igjen virker inn på tjenestene som flyktingene møter. De store svingningene i ankomsttallene for flyktinger er en ting, reformer i forvaltningen en annen. Når slike og andre store endringer samvirker, er det vanskelig å forutsi virkningene på forhånd. Dette skaper ikke minst usikkerhet i en arbeidshverdag der en nok er vant til endringer, men der en viss grad av forutsigelighet likevel oppleves som en forutsetning for mye av arbeidet som skal gjøres. I en omstillingsprosess er det også rom for å tenke mer fritt om nye måter å arbeide på, noe vi håper å kunne bidra til.

Rapportens oppbygging

Vi har valgt å presentere delprosjektene om strategisk mottaksplassering og treffsikker bosetting i hver sin del i denne rapporten. Rapporten er bygget opp etter rekkefølgen i nyankomne flyktingers møte med det norske apparatet fram mot varig opphold og bosetting. Vi vil altså omtale strategisk mottaksplassering først, deretter følger treffsikker bosetting. I hver av de to delene går vi først gjennom metodisk tilnærming og data. Videre beskriver vi henholdsvis dagens system for mottaksplassering og dagens system for bosetting av flyktinger, og peker på noen utfordringer for ulike aktører i dagens system. Så beskrives og diskuteres våre funn separat for hver del. Til sist i rapporten trekker vi sammen de to delprosjektene og presenterer noen tentative anbefalinger.

Begge delprosjekt ble i startfasen meldt inn til NSD, personvernombud for forskning. I tillegg er delprosjektet Strategisk mottaksplassering godkjent av UDI, fordi noe av forskningen her omfattet intervjuer i asylmottak. Alle data er behandlet i samsvar med NSDs anbefalinger og gjeldende regler for personvern i forskning. Blant annet innebærer dette at alle deltakere har gitt informert samtykke, de har blitt informert om at det er frivillig å delta i forskningen, og at de når som helst kan trekke seg uten å gi en begrunnelse. Alle informanter er anonymisert i rapporten.

Del 1. Strategisk mottaksplassering

Bakgrunn

«Asylmottak» eller «statlige mottak for asylsøkere» er statens tilbud om innkvartering til mennesker som venter på at søknader om beskyttelse i Norge, skal bli ferdig behandlet (Utlendingsloven, §95; se også Seeberg 2017). En asylsøker som benytter seg av statens tilbud, noe de aller fleste gjør, kan ikke fritt velge mottaksplassering. Som UDI sier på sine hjemmesider: «Det er UDI som bestemmer hvor du skal bo», og «Du vil få plass i et mottak som har ledig plass, og som er tilpasset behovet ditt. Vi prøver å ta hensyn til den nærmeste familien, alvorlig sykdom, nasjonalitet og språk» (UDI 2020). Asylsøkere kan søke om flytting til et annet mottak, om alternativ mottaksplass utenfor ordinære mottak dersom de mener de har behov for det, eller de kan søke om plass på et integreringsmottak. De fleste plasseres i ordinære mottak. I 2016 ble det opprettet fem integreringsmottak: i Oslo, Larvik, Kristiansand, Steinkjer og Bodø. Oslo Integreringsmottak ble lagt ned allerede i 2017, og Larvik i 2019. Integreringsmottak skiller seg fra de andre mottakene blant annet ved at det, som nevnt, er asylsøkeren selv som søker seg plass her. UDI behandler også disse søknadene. Det er altså UDI, ikke IMDi, som har ansvaret for mottaksplassering. Utenom den utprøvingen som vi beskriver, har IMDi ikke noen rolle i bosettingssamtaler eller anbefaling av mottaksplassering.

Bakgrunnen for vårt delprosjekt er UDI og Politiets Utlendingsenhet (PU) sitt prosjekt PUMA om oppretting av Ankomstsenter Østfold, Råde. PUMA delprosjekt «Strategisk mottaksplassering for innvilgelser» er en liten pilot eller test-prosjekt der UDI identifiserer asylsøkere i målgruppen, som er asylsøkere med opprinnelse i land der det er sannsynlig at en vil få opphold i Norge. Disse identifiseres for kartlegging, og UDI legger til rette for slik kartlegging. IMDi innhenter informasjon som er relevant for bosetting og gjennomfører tidlig kartlegging i Kompass (se neste avsnitt). Målet er at denne informasjonen skal gi grunnlag for IMDis anbefaling av bosettingskommune/region og en strategisk mottaksplassering. IMDi ønsket faglig støtte i arbeidet med strategisk mottaksplassering. Vårt arbeid her har tatt form av et følgeforskningsprosjekt, hvor vi har vært til stede på kartleggingen, innhentet ytterligere informasjon, og gitt tilbakemeldinger til IMDi underveis i prosessen.

Vårt delprosjekt Strategisk mottaksplassering følger tett forvaltningens prosjekt med samme navn, og har som formål å dokumentere hvordan tidlig kartlegging av asylsøkeres kompetanse kan matches opp mot god og relevant mottaksplassering for en treffsikker bosetting, hvor flyktningen raskest mulig kan bygge videre på sin kompetanse og raskere komme i arbeid etter bosetting. Vårt arbeid med dette delprosjektet var knyttet til en relativt liten pilot, der UDI og IMDi samarbeidet for å teste ut organiseringen av kartleggingen, flyten av informasjon, og beslutningene som ble gjort. Testen foregikk i to faser, med første runde våren 2019 og andre

runde i perioden november-desember 2019. Testen har ikke foreløpig ledet til noen beslutninger, men inngår som en liten del i det totale underlagsmaterialet i det store PUMA-prosjektet for utforming av rutiner og operasjoner på Ankomstsenter Østfold i Råde. Modellen for Ankomstsenter Østfold tar sikte på at 70 prosent av asylsøkerne får behandlet sine asylsøknader innen de 21 dagene de kan være på ankomstsenteret (Justis- og beredskapsdepartementet 2020). Målet er tettere samarbeid mellom PU og UDI, raskere saksbehandling, færre mottaksdøgn, og økonomiske besparelser⁴. I utgangspunktet er det planlagt at 70 prosent av asylsøkerne skal få gjennomført asyLintervju og få vedtak i løpet av tre uker på Ankomstsenteret.

Beskrivelsen nedenfor av forløpet i tidlig kartlegging og strategisk mottaksplassering er en beskrivelse av testen slik den ble gjennomført høsten 2019. Spørsmålene vi har arbeidet med i denne delen er:

- Hvordan foretas beslutninger om strategisk mottaksplassering?
- Hvilke kilder til informasjon har beslutningstakere i denne prosessen, og hvordan er informasjonsflyten organisert?
- Hva slags informasjon mangler beslutningstakerne, og hvilke endringer må til for at de skal få denne informasjonen?
- Hvordan matches kunnskap om flyktninger med informasjon om kommuner?

Det er Asylavdelingen i UDI som identifiserer asylsøkere i målgruppen for testen for tidlig kartlegging og anbefaling av strategisk mottaksplassering, og som varsler mottaket om at det skal gjennomføres tidlig kartlegging. IMDi-ansatte gjennomfører så en bosettingssamtale, der de henter inn informasjon om nettverk i Norge, familieforhold, helseinformasjon som er viktig for tilrettelegging, og ønsker om utdanning, kvalifisering og arbeid i Norge. Deretter gjennomfører asylsøkeren kompetansekartleggingen, med bistand, ved å bruke det digitale verktøyet Kompass som er satt opp for selvregistrering. I etterkant av kartleggingen skriver IMDi-ansatte en bosettingsmerknad som legges i IMDinett, og en anbefaling for strategisk mottaksplassering. Med strategisk mottaksplassering menes her i praksis som regel plassering i et mottak som ligger i nærheten av foreslått bosettingsregion/kommune, og/eller som tilbyr et godt opplæringstilbud der det er relevant. Informasjonen fra testen om anbefalt bosettingskommune/region og mottaksplassering sendes også UDI. UDI Midt-Norge har en dedisert person som gjør mottaksplassering for de som er kartlagte i denne testen (Justis- og beredskapsdepartementet 2020).

Metode og datainnsamling

For å undersøke hvordan kartlegging kan brukes i strategisk mottaksplassering har vi sett på anbefalingene for mottaksplassering, og hvordan disse knytter seg

⁴ Denne delen bygger på intervjuer med ansatte i UDI og IMDi.

opp til vurderinger av senere bosetting. Vi mottok godkjenning fra NSD og fra UDI 30. oktober 2019, og kunne begynne datainnsamling fra 1. november 2019. Det empiriske materialet er samlet inn primært gjennom kvalitative metoder: deltagende observasjon og informantintervjuer.

Vi har samlet data gjennom observasjoner av kartleggingsamtaler med asylsøkere (N=8), semi-strukturerte intervjuer med ansatte fra IMDi og UDI (N=3); og intervjuer med kjerneinformanter fra Kompetanse Norge, NAV, karriererådgiver og ansatte i integreringsmottaket i Kristiansand (N=6). Vi har også gjennomført observasjon av et møte mellom integreringsmottak og bosettingskommuner, og av opplæring av mottaksansatte i å kartlegge asylsøkeres kompetanse ved ankomst. I tillegg har vi hatt tilgang til bosettingsmerknader (se avsnittet Organisering av kartleggingen nedenfor) for åtte kartleggingsamtaler som IMDi ansatte gjennomførte 2019. Vi har ikke hatt tilgang til Kompass-kartleggingen av disse (mer om det digitale verktøyet Kompass nedenfor).

Metode		sted/organisasjon	personer
observasjoner	kartlegging av asylsøkeres kompetanse og bosettingsrelevant informasjon	Kasper	2
		Råde	1
		Refstad	5
	ytterligere observasjoner	opplæring av mottaksansatte	1
		møte mellom IM og bosettingskommuner	1
intervjuer	kjerneinformanter	NAV	1
		Kompetanse Norge	1
		Karriererådgiver	1
		Integreringsmottak	3
	semi-strukturerte intervjuer med IMDi og UDI ansatte	UDI	1
		IMDi	2

Tabell. 1 Oversikt over metoder

Ved gjennomføring av ekspertintervjuene ble det brukt en intervjuguide som ble tilpasset den enkelte informant for å kunne følge opp særlig interessante elementer. I observasjonene fokuserte vi på kartleggingsprosess av flyktingene utført både av IMDi- og mottaksansatte. Alle disse kartleggingene ble gjennomført med bruk av tolk. Vi tok feltnotater under observasjonene og intervjuene, og disse ble diskutert med IMDi- og mottaksansatte i etterkant av den observerte kartleggingen, og deretter analysert internt i teamet.

Vi forskere har arbeidet tett sammen med IMDi i dette delprosjektet. Dette gjelder spesielt under observasjon av tidlig kartlegging, hvor vi har vært til stede og observert fem kartlegginger gjennomført av IMDi-ansatte, i tillegg til tre kartlegginger gjennomført av mottaksansatte. Etter at prosjektteamet hadde observert de to første kartleggingene, skrev vi et notat med tilbakemelding på prosessen.

Disse tilbakemeldingene ble brukt til å justere malen for innhenting av bosettingsrelevant informasjon, og av gjennomføringen av selve kartleggingen. Vi har hatt en serie møter med IMDi i løpet av prosjektet hvor vi har kunnet avklare spørsmål om informasjonsflyt og beslutningsprosesser.

Vi besøkte ett integreringsmottak (Kristiansand Integreringsmottak) 12.–13. desember 2019. Der var vi til stede i et heldagsmøte mellom integreringsmottaket og bosettingskommunene, der syv kommuner deltok. UDI, IMDi Sør og Rambøll var også til stede. I etterkant av møtet gjennomførte vi intervjuer med mottaksleder, karriereveileder, og NAV-veiledere som var tilknyttet integreringsmottaket.

Ved Kompetanse Norge har vi intervjuet en seniorrådgiver fra avdeling for karriereveiledning om deres bidrag til utvikling av Kompass og til god kartlegging av flyktninger, og en karriereveileder om det daglige arbeidet. Vi har også intervjuet en seniorrådgiver fra NAV om deres bidrag til god kartlegging av flyktninger og om kunnskap som NAV har om arbeidsmarkedet, som kan bidra til treffsikker bosetting av flyktingen. Datainnsamlingen omfattet også en gjennomgang av dokumenter og rapporter som var relevante både for strategisk mottaksplassering og for videre treffsikker bosetting. Disse vises det til i teksten der det er relevant.

Observasjoner av tidlig kartlegging

Vi har observert i alt åtte kartleggingssamtaler gjennomført ved Kasper Mottaks-senter, Refstad Transittmottak og Ankomstsenter Østfold. Kartleggingen av asylsøkerens kompetanse og bosettingsrelevant informasjon ble gjennomført av IMDi-ansatte, med unntak av en prøveperiode der mottaksansatte gjennomførte tre av de åtte kartleggingene.

UDI bestemte hvilke asylsøkere som skulle kartlegges, og tok kontakt med mottaksansatte for å organisere kartleggingen. De mottaksansatte varslet asylsøkeren, organiserte et rom for kartleggingen og bestilte tolk. Per januar 2020 er målgruppa for tidlig kartlegging for øvrig den samme som for integreringsmottakene: asylsøkere med stor sannsynlighet for å få opphold i Norge.

Kartleggingen skjedde rett etter ankomst, og i de fleste tilfeller før asylintervjuet. Vi observerte at asylsøkerne var bekymret for om kartleggingen kom til å påvirke asylsøknaden deres. De IMDi-ansatte var tydelige i sin kommunikasjon på at dette var en annen prosess som skulle sikre riktig mottak og bosettingskommune hvis personene fikk opphold, og at kartleggingen ikke hadde noen innvirkning på søknaden. Vi observerte at asylsøkeren ikke hadde blitt fortalt så mye om prosessen før møtet. Det fantes for eksempel ikke skriftlig informasjon om hva kartleggingen innebar. På tidspunktet for kartleggingen har IMDi for øvrig lite informasjon om asylsøkeren: kun navn, alder, kjønn, opprinnelsesland, og dato for ankomst til Norge.

I det følgende vil vi trekke fram momenter av betydning fra våre observasjoner av kartleggingssamtalene.

Organisering av kartleggingen

Kartlegger, tolken og flyktingen møter til avtalt tid og sted. IMDi genererer en engangskode for Kompass. Det settes av 1–1,5 timer for kartlegging og bosettingssamtale. Etter at IMDi har orientert om hva kartleggingen går ut på, omfatter prosessen tre faser: 1) Bosettingsforberedende samtale (inneholder narrative svar, og informasjonen registreres i etterkant i en intern bosettingsmerknad på IMDinett som kun andre IMDi-ansatte har tilgang til); 2) Kompetansekartlegging – en egenregistrering på morsmål (vanligvis med hjelp fra kartlegger og tolk) i Kompass; 3) IMDis vurdering av mulig bosettingskommune/region og strategisk mottaksplassering, og om man skal anbefale den kartlagte å søke om Integreringsmottak (IM).

1) *Bosettingsforberedende samtale.* Først får flyktingen spørsmål om eventuell tilknytning til kommune, som omhandler detaljert informasjon dersom hun eller han har nær familie eller sosialt nettverk som allerede er etablert i Norge, og som kan være en ressurs for han/henne i integreringen i Norge. Hvis de er enslige, blir de også spurt om de kan tenke seg å bo sammen med andre enslige, eller om de ønsker å bo sammen med konkrete personer. Kartlegger samler også informasjon om behov for tilrettelegging eller funksjonsevne, som for eksempel hvis noen i familien bruker rullestol eller av annen grunn trenger tilpasset bolig. Dersom flyktingen eller andre i familien er kvinne over 18, er det spørsmål om hun er gravid, og eventuelt hvilken måned hun har termin. Dette gjelder også kvinner som er i hjemlandet/transittland og hvor det er stor mulighet familiegjenforening. Til slutt samler kartleggeren inn annen bakgrunnsinformasjon om flyktingen, inkludert opprinnelsessted (urban/rural) og om flyktingen har ektefelle og barn i hjemlandet, eller i transittland.

2) *Kompetansekartlegging i Kompass.* Til kompetansekartleggingen bruker kartlegger det digitale verktøyet Kompass. Asylsøkeren registrerer informasjon om sine språkkunnskaper, utdanning, yrkeserfaring, interesser, ekstra ferdigheter, osv. og blir informert om at hun/han kan be om å få logge seg inn senere for å justere opplysningene de gir under kartleggingen.

3) *IMDis vurdering av bosettingskommune/region og av strategisk mottaksplassering, og informasjon om integreringsmottak.* Deretter får flyktingen informasjon om ulike mottakstyper og om integreringsmottak (IM) med heldagstilbud. På bakgrunn av informasjonen fra punkt 1 og 2 anbefaler IMDi i de fleste tilfeller et integreringsmottak som første valg. Dette begrunnes med at flyktingen da vil kunne få et raskere kvalifiseringsforløp med en kontinuitet fra mottak til introduksjonsprogram i bosettingskommunen, og ville dermed kunne korte ned tiden det tar før hun eller han er i arbeid eller videre utdanning. Dette vil også kunne gi flyktingen bedre motivasjon for eget kvalifiseringsløp. IMDi identifiserer ofte et vanlig mottak, gjerne i nærheten av egnet bosettingskommune/region som andrevalg. Når flyktingen har tilknytning til deler av landet som ikke bosetter fra integreringsmottak, da kan IMDi også velge å anbefale et vanlig mottak i nærheten av anbefalt bosettingskommune som førstevalg. Det er et problem at integreringsmottakene kun bosetter i sine nærkommuner, altså nå kun i tre områder i

Norge, og at det å satse utelukkende integreringsmottak som strategisk mottaksplassering kan være problematisk. Dette kommer vi tilbake til senere i rapporten.

Etter å ha observert åtte kartlegginger som inngikk i testen og gjennomført ekspertintervjuer med forskjellige aktører involvert i forskjellige stadier av prosessen, ser vi at vurderingen av bosettingskommune/region i stor grad baserer seg på en kombinasjon av a) hvor flyktningen allerede har nettverk, det vil si venner eller familie som kan være en ressurs, og b) mulighet for videre kvalifisering og framtidig arbeidstilknytning basert på eksisterende utdanning. Siden det ofte er mange kommuner som kan tilby samme muligheter for kvalifisering og arbeidsmarked, ser vi at nærhet til eksisterende nettverk vektlegges i betydelig grad. I de tilfeller hvor flyktningen har en mer spesiell faglig utdanning og ferdigheter, vektlegges arbeidsmarkedet i kommunene/regionen i større grad.

Viktig å ha fokus på familien i kartleggingen

Selv om det er den enkelte voksne asylsøker som kartlegges, er det ofte en familie som skal bosettes, eller som skal få familiegjenforening innen kort tid. Det er viktig at det tas hensyn til mulighetene for alle familiemedlemmene. Dette gjelder også tenåringsbarn som skal videre i utdanningsløp. Det er særlig viktig å sikre at gifte kvinner får mulighet til treffsikker bosetting. Kvinner har en lavere overgang til utdanning og arbeid etter Introduksjonsprogrammet, og det er et mål at deres yrkesdeltakelse øker. En av flyktningene som ble kartlagt sa tydelig fra om at hun ønsket å bo i et område der hennes to barn hennes kunne få god utdanning og muligheter til å delta i sportsaktiviteter – dette var den sentrale fortellingen i møtet. Hun var høyt utdannet og uttalte at hun ønsket å bo et sentralt sted, der mulighetene for barna var bedre. I tillegg til å lære norsk ønsket hun selv å studere språk som hun allerede hadde noe kjennskap til, fordi hun ønsket å jobbe som lærer eller tolk i framtiden. Mannen hennes var også ankommet Norge og skulle bosettes sammen med henne og barna. Hun var ganske innstilt på hva hun ville ha for familien sin, og hun var relativt godt orientert om mulighetene i Norge. I bosettingsmerknaden ble mors behov nedtonet, og IMDI anbefalte bosetting av familien i en mindre, rural kommune, noe som kan bety en forsinkelse av mors videre kvalifisering og arbeidstilknytning. Eksemplet viser også hvor viktig det er at bosettingsmerknaden inneholder tilstrekkelig med informasjon og dekker alle medlemmene av familien. Slik systemet er i dag, er det lite rom for å revurdere bosettingsbeslutninger, spesielt etter at bosettingen har funnet sted. IMDIs vedtak om bosetting kan revurderes før bosetting hvis det kommer ny og vesentlig informasjon, for eksempel om at flyktningen har fått jobb. Dette gjelder også hvis det kommer fram viktig helseinformasjon i forbindelse med bosettingen, hvor flyktningen kan refereres tilbake til saksbehandling for bosetting, og hvor IMDi henter inn supplerende helseinformasjon.

Utfordringer med å kartlegge og formidle helseinformasjon

Mangel på helseinformasjon er det punktet som oftest blir nevnt av kommunene som et problem når de skal si ja eller nei til den enkelte flyktning i utsøkningsfasen. Vi ser også av de åpne svarene fra spørreundersøkelsen som vi omtaler nærmere

i del 2 av denne rapporten at helseinformasjon er noe av det som nevnes hyppigst. Justis- og beredskapsdepartementet nevner dette eksplisitt som en utfordring som UDI skal avklare sammen med IMDi (Justis- og beredskapsdepartementet 2020), men her er helseinformasjon avgrenset til funksjonsevne og andre forhold som krever tilrettelegging av bolig og opplæring. Dette er et sammensatt problemfelt. Det er i realiteten gråsoner mellom tilretteleggingsrelevant helseinformasjon, og informasjon om andre aspekter ved flyktningers helsetilstand.

Det er mange restriksjoner på å registrere og dele helseinformasjon. Hensynet til personvern og taushetsplikt begrenser både mottakets og IMDis innsyn i helseinformasjon, og begrenser muligheten for deling av helseinformasjon. Når UDI og PU i sine tidlige samtaler og IMDi i tidlig kartlegging og bosettingsforberedende samtale bruker ordet helse, skal dette være avgrenset til informasjon om funksjonsevne og annen informasjon som er nødvendig for å tilrettelegge bolig, tjenester og introduksjonsprogram for den enkelte og for familier. Helseinformasjon utover dette skal ivaretas av helseinstans som har kontakt med asylsøkeren mens hun/han er i mottak, og sendt helseinstans i bosettingskommunen etter vedtak om bosetting. Det er dermed meget begrenset helseinformasjon kommunene kan få i forkant av å akseptere konkrete flyktninger for bosetting. I praksis kan det være gråsoner mellom ulike typer av informasjon om helse, og vi overvar testsamtaler der flyktingen ble spurt mer generelle spørsmål om helse. Dette kan være nødvendig arbeid i en prosess for å få fram tilretteleggingsrelevant informasjon, og vi vet ikke hvilke opplysninger som ble ført inn i IMDinett i disse tilfellene.

Også her er det viktig å ha et perspektiv som ivaretar hele familien. Blant 16 kartlegginger som ble utført i denne piloten, hadde to (enten personen selv eller i nær familie) alvorlige helseutfordringer, mens flere andre hadde mindre alvorlige helseutfordringer. I to av 17 tilfeller forelå så store helseproblemer at bosetting må skje knyttet til vurdering av «særskilte forhold og helseutfordringer», som trolig vil utløse økonomiske midler fra særskilte støtteordninger.

Hvor mye kan IMDi få vite om flyktingen før kartlegging.

UDI opplyser om at de har kommet med et konkret forslag om integrasjon mellom sitt eget digitale system (MOT) og IMDinett, og at det foregår en dialog mellom direktoratene om dette. UDI mener at det er overlapp mellom den informasjonen som IMDi trenger i forbindelse med kartlegging og den som allerede ligger i MOT og DUF. Ifølge UDI kan den digitale samordningen bidra til bedre kartlegging, og eventuelt gjøre at det ikke er behov for en kartleggingssamtale, spesielt siden det er krevende for asylsøkeren å skulle gjenta informasjon i flere ulike fora og fordi prosessen i Ankomstsenter Østfold skal gå raskt. Vi har ikke hatt tilgang til ytterligere informasjon om den digitale samordningsprosessen, og har derfor heller ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt tidlig kartlegging fra UDI og PU vil gjøre IMDis tidlige kartlegging overflødig. Vi er oppmerksomme på at Justis- og beredskapsdepartementet i sitt tildelingsbrev til UDI (Justis- og beredskapsdepartementet 2020) pålegger UDI og IMDi å samarbeide om å framskaffe tidlig helseinformasjon om asylsøkeren. Prinsipielt er det viktig at relevant informasjon deles, der dette

ikke går ut over personvern og rettsikkerhet. Vi mener også, rent prinsipielt, at det er viktig at det er IMDi-ansatte som gjennomfører tidlig bosettingsrelevant kartlegging, fordi dette knyttes opp til kontinuitet i bosettingsarbeidet, og fordi det er viktig å skille mellom kartlegging knyttet til spørsmål om asylvedtak, og for bosetting. Videre ser vi det som viktig at IMDi har tilgang til relevant informasjon fra UDI/PUs tidlige samtaler, og at IMDi bygger videre på denne informasjonen i sin narrative bosettingsforberedende samtale.

Kategorier for yrke i Kompass-kartleggingen

Yrkeskodene i Kompass er hentet fra kodene i SSB STYRK (standard for yrkesklassifisering)⁵, og er de samme som NAV bruker i sine systemer for arbeidssøkere. Innholdet i de fleste yrker og profesjoner varierer litt eller mye fra land til land, og krever ulik grad av kvalifikasjoner og erfaring. I Norge stilles ofte spesifikke, formelle krav til dokumentasjon av og innhold i utdanning. Ettersom Kompass ikke tillater narrative svar, er det vanskelig å fange opp hva en flyktnings utdanning eller yrkesutøvelse faktisk innebærer. Mange har dessuten lang arbeidserfaring, uten nødvendigvis å ha en formell fagopplæring og dokumenter som kan vise både utdanning og yrkeserfaring.

Håndverksyrker bygger i mange land på erfaringsbasert kunnskap som bygges opp gjennom uformell læring på arbeidsplassen. En bilmekaniker i Syria kan ha bygget sin kompetanse gjennom å ha gått i lære hos en slektning eller nabo fra han er ung, mens det i Norge kreves formell yrkesutdanning. Dermed blir matching av flyktnings medbrakte kompetanse og kommunenes arbeidsmarked utfordrende. Dette gjelder også fordi bilparken i Norge er en annen. Jo mer utdannings-systemene og arbeidsmarkedet i hjemlandet ligner vårt, desto lettere blir det å matche medbrakt kompetanse og yrkeserfaring med kvalifiseringsmuligheter og arbeidsmarked.

Ett eksempel på dette er en ung mann som hadde erfaring som bilmekaniker. Han ønsket å komme raskt i jobb, for at ektefelle og barn kunne søke om familiegjenforening. På sikt ønsket han å kvalifisere seg videre innen mekaniske fag eller ingeniørfag, men på kort sikt var det viktig for ham å være et sted hvor han hadde mulighet til raskt å komme i arbeid. For denne flyktningen ville en treffsikker bosetting være en kommune som kunne gi han tilgang til ukvalifisert arbeid som ikke krevde store språkferdigheter. Ønsket om familiegjenforening vil være den dominerende faktoren i de beslutninger denne unge mannen tar om arbeid og kvalifisering. På sikt kan situasjonen være en annen. Slik ser vi også at de økonomiske kravene til familiegjenforening kan komme i konflikt med rask overgang til videre kvalifisering.

De fleste av ekspertene som vi intervjuet i løpet av prosjektet, uttalte at de støtter tidlig kartlegging, og at det er bra at kartleggingen er en kontinuerlig prosess og også senere brukes av karriereveileder. Det er viktig å huske at informasjonen må

⁵ <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/om-variabelen-yrke> Dette er en OECD standard.

oppdateres og det må være mulig å endre informasjon. Siden kartleggingen er utført så tidlig, vet asylsøkeren ofte lite om formelle krav til utdanning og til arbeid. De er ofte ikke klar over hvor lang tid det kan ta å få kvalifikasjoner godkjent i Norge, eller at det ofte kan være påkrevd å ta påbyggingsutdanning.

Viktig å begynne kartleggingen med narrative svar

Det bør vurderes å starte med en mer narrativ, åpen tilnærming hvor flyktingen i begynnelsen av samtalen forteller om sin skolegang og arbeidserfaring over tid fra barndom til ungdom til voksenliv og på flukt. Det vil gi en relevant og kontekstspesifikk informasjon om flyktingen som kan gi et godt og realistisk grunnlag for videre kvalifisering og arbeid, og være et viktig tillegg til de digitale kartleggingsverktøyene.

Til tross for at Kompass inkluderer mange alternativer man kan krysse av for arbeidserfaring og utdanning, har verktøyet likevel sine klare begrensninger når det gjelder å fange opp den ofte sammensatte bakgrunnen til individer fra forskjellige land, med ulik grad av utdanning og yrker. Når både tolk og IMDi-ansatt har informasjon fra den narrative samtalen vil de også kunne korrigere informasjon som asylsøkeren registrerer i Kompass. Det er viktig at kartlegger sikrer korrekt informasjon i de narrative delene når de overfører informasjon til IMDinett.

Hvem skal kartlegge?

I løpet av prosjektet observerte vi som nevnt fem kartlegginger gjennomført av IMDI ansatte, og tre som ble gjennomført av mottaksansatte. Hvem som gjennomfører kartleggingen utgjør en forskjell for asylsøkeren, og vi fant åpenbare fordeler og ulemper med begge.

Med kartlegging utført av mottaksansatte er det mulig å stille spørsmål i etterkant og ordne med å få kartleggingen skrevet ut. Mottaksansatte har også mer inngående kunnskap om bakgrunnen om flyktingen. Mottaksansatt kjente bakgrunnen til asylsøkerne, og kan derfor være i stand til å rette samtalen inn mot detaljene som var viktige for kartleggingen. Flyktinger kan også ha mer tillit til en person de kjenner, slik at de føler seg trygge nok til å oppgi informasjonen som etterspørres. Samtidig er det en stor hemsko at IMDi ansatte ikke er til stede ved samtalen om bosettingsrelevant informasjon og kartleggingen i Kompass. Dette gir dem langt dårligere grunnlag for å anbefale bosettingskommune/region og strategisk mottaksplassering.

Det er IMDI-ansatte som har ansvar for å forvalte IMDinett der informasjonen fra Kompass automatisk legges inn og der tilleggsinformasjon legges inn om den enkelte, og for å ta beslutningene om hvilken flykting som skal søkes ut til hvilken kommune. Vi ser det derfor som viktig at det er IMDi-ansatte som foretar tidlig kartlegging og anbefaler bosettingskommune/regional og strategisk mottaksplassering.

Erfaringer fra integreringsmottak

Det ble opprettet fem integreringsmottak i 2016. I dag gjenstår kun tre integreringsmottak: i Kristiansand, Steinkjer, og Bodø. Integreringsmottakene samarbeider med sine nabokommuner om bosetting fra mottakene. Det betyr at kommunene i østlandsområdet ikke får bosatt flyktninger fra integreringsmottakene.

En utfordring for integreringsmottakene har vært at det har vært betydelige problemer med å få en jevn mottaksplassering i integreringsmottak av asylsøkere i målgruppen, dvs. personer fra landene Tyrkia, Syria, Eritrea, Jemen samt statsløse, hvor det er stor sannsynlighet for å få opphold i Norge. Asylsøkeren må søke plass på integreringsmottak for å bli plassert der. Man har derfor ikke klart å fylle opp plassene i integreringsmottakene med personer fra målgruppen. Dette var en hovedgrunn til at integreringsmottakene i Oslo og Larvik ble lagt ned. UDI viser til at det er kommet få asylsøkere etter 2015, og til at asylsøkere ikke søker integreringsmottak ettersom de da er henvist til bosetting i integreringsmottakenes nærområder. Når flyktningene først har blitt plassert i ett mottak, slår de seg ofte til ro der, og ønsker ikke å flytte til noe annet mottak, heller ikke til integreringsmottak. Integreringsmottak skal også ha manglet boliger til større barnefamilier. Nedgangen i antall integreringsmottak har slik sett svekket integreringsmottakenes potensielle rolle i treffsikker bosetting.

I integreringsmottakene tilbys asylsøkeren et fulltidstilbud for kvalifisering, og må forplikte seg til å følge dette tilbudet. Dette, sammen med at flyktningen bosettes i en nærkommune, skal gi en raskere kvalifisering og raskere deltagelse i arbeidslivet. Kartlegging i integreringsmottakene er en viktig del av å sikre en treffsikker bosetting. Kartlegging av flyktningens kompetanse er en kontinuerlig prosess i disse mottakene.

Den følgende presentasjonen er hentet fra rutineene på Kristiansand Integreringsmottak.

Første dag etter ankomst er det et fellesmøte med alle nyankomne om hva et integreringsmottak er og hvordan kartlegging vil skje. Deretter får flyktningen en halvtimes møte med karriereveileder fra et offentlig karriersenter som er knyttet til mottaket, hvor det blir gjennomført en enkel narrativ beskrivelse av utdannings- og yrkeserfaring. Deretter gjennomfører flyktningen egenregistrering av kompetanse på Kompass. I ukene etter har både karriereveileder og NAV-veileder, begge knyttet til mottaket, gruppeopplæring om hvordan norsk utdanningssystem og arbeidsliv organiseres. Flyktningen får dermed et bedre grunnlag for å vurdere hvordan hun/han kan bruke sin medbrakte kompetanse og kvalifisere seg videre for varig tilknytning til arbeidslivet. Etter at flyktningen har fått vedtak om opphold, gjennomføres det en mer omfattende karriereveiledning hvor karriereveileder oppsummerer situasjonen i et karriereveiledningsnotat. Karriereveiledningsnotatet er et digitalt skjema i IMDinett, der karriereveilederne kan registrere inn supplerende opplysninger om flyktningenes kompetanse, ferdigheter og ønsker for utdanning og arbeid både på kort og lang sikt. Notatet blir tilgjengelig for bosettingskommunen i IMDi-nett etter at de har besluttet å bosette den aktuelle flyktningen.

All kartlegging, samt CV som kan brukes ved jobbsøknad, skrives ut og leveres til kommunen og til flyktingen ved bosetting. Det er dermed en omfattende kartlegging kommunen har tilgang til etter at den har sagt ja til bosetting av flyktingen. Det er også verdt å merke seg at flyktingen har tilgang til samme informasjon: Hun/han eier sin egen kartlegging. Dette skjer ved at flyktingen får en mappe med den samme informasjonen og dokumenter om seg selv, som det bosettingskommunen får. Innholdet i kartleggingsmappen som overføres til kommunen og flyktingen ved bosetting er som følger:

- Forside med personinfo og innholdsliste
- Informasjon om Integreringsmottak, oversikt over alle vedleggene i mappa og kontaktpersoner på IM
- Heldagsprogrammet Kristiansand IM- 11 uker med innhold- tiden etter Grunnpakke- IP
- Yrkespakken- en oversikt over temaer deltaker har vært gjennom
- Selvregistreringsinformasjonen (Kompass-registreringen)
- Karriereveileders notat
- Arbeidsrettet samtale v/NAV
- CV
- Bo-kompetansebevis
- Deltakerbevis UDIs Informasjonsprogram
- Kartleggingsinformasjon beboer fra Sesam
- Norsktest/norsknivå- informasjon fra KSS
- Deltakerbevis Norsk kultur og Norske verdier

Kilde: Kristiansand Integreringsmottak (desember 2019)

Beboere på integreringsmottak har hatt mulighet for å få gjennomført vurdering av realkompetanse på annet språk enn norsk og samisk, ved at det har vært brukt tolk ved vurderingene. Dette ble gjort innenfor rammene av et europeisk Erasmus+ pilot-prosjekt, Visible Skills of Adults (VISKA).⁶ Kompetanse Norge vurderer resultatene av dette som gode. Blant annet har flere fått godkjent realkompetanse innen engelsk, og kan derfor raskere kvalifisere seg videre (Kompetanse Norge 2019). Fra januar 2020 gjelder en revidert forskrift for Opplæringslova, hvor det står «Kommunen og fylkeskommunen kan velje å gjennomføre vurderinga på andre språk enn norsk og samisk» (Kunnskapsdepartementet 2006/2020). Den nye forskriften åpner altså ikke for bruk av tolk, og det er frivillig for kommune og fylkeskommune om de vil benytte den nye muligheten.

⁶ <https://www.kompetansenorge.no/Internasjonalt-samarbeid/viska/>

Integreringsmottak har et samarbeid med nabokommuner om bosetting av flyktninger fra mottaket. Det er klyngene ved integreringsmottakene⁷ som anbefaler hvilken kommune flyktningen skal bosettes i, mens det er IMDI som til slutt bestemmer valget av kommune. I all hovedsak har IMDI etterkommet klyngenes anbefaling om bosettingskommune. For at anbefalingen skal bidra til treffsikker bosetting er det viktig for mottaket å ha god nok og oppdatert informasjon om kommunene. I forkant av kontaktmøtet med bosettingskommunene hadde integreringsmottaket bedt alle samarbeidskommunene om å sende inn nøkkelinformasjon om kommunen, også informasjon om hvilke tilbud voksenopplæringen har, og hvordan arbeidsmarkedet er. Integreringsmottaket har sett at det er viktig å kjenne til hvilke tilbud voksenopplæringen/Introduksjonsprogrammet har i de ulike kommunene. Dette ble spesielt viktig i 2019 da det kom mange flyktninger fra Tyrkia med høyere utdanning, og med engelskkunnskaper. Arbeidsretting av Introduksjonsprogrammet og rask deltagelse i yrkeslivet er viktig for at flyktningen skal bli godt integrert. Mottaket ønsker derfor kunnskap om arbeidsmarkedet i kommunen og regionen for å gi en anbefaling som fører til treffsikker bosetting. Selv om integreringsmottaket har mye informasjon om både Introduksjonsprogrammet og arbeidsmarked i regionen og kommunene, kan det likevel være vanskelig for mottaket å vite om man faktisk har relevant og oppdatert informasjon for å kunne gi en god anbefaling for bosettingskommune. På møtet med kommunene la integreringsmottaket vekt på at de framover ønsker en utvidet dialog med mulig kommune før de gir en anbefaling. Det gjelder også helseinformasjon, barnehageopptak og annet, i tillegg til kvalifisering og arbeidsmarked.

Kompass og karriereveiledning

Da Kompass ble laget var det som et resultat av en utredning som IMDI hadde fått ansvar for i 2016 i samarbeid med NOKUT og Kompetanse Norge, om hvordan best å sikre at flyktingenes medbrakte kompetanse ble kartlagt, godkjent og brukt. Kompetanse Norge sitt forslag om selvregistrering i et digitalt kartleggingsverktøy, Kompass, ble resultatet. Dette ble gjort både for å forenkle registreringen, standardisere informasjonen, og gjøre det mulig i større grad å matche flyktingens medbrakte kompetanse og arbeidsmarkedet, og hva slags kvalifisering som var nødvendig for å komme i arbeid. Et av formålene med Kompass var også å bruke data fra Kompass til å generere statistikk over flyktingenes medbrakte kompetanse. Dette er så langt ikke gjort, bl.a. fordi man har slitt med å sikre kvaliteten på selvregistrert informasjon. Tilbakemeldinger fra mottakene viser at Kompass for de fleste flyktninger vil kreve assistanse og i mange tilfeller tolk. For at Kompass fortsatt skal ha en viktig rolle i tidlig kartlegging av flyktingenes kompetanse, er det viktig at informasjonen kvalitetssikres, og at det stilles

⁷ Det betyr at anbefaling av bosettingskommune blir fattet i felleskap av en gruppe («klynge») som alle kjenner flyktningen: leder og programrådgiver på integreringsmottaket, karriereveileder og NAV-veileder. «Kommuner, mottak, karrieresenter og lokalt NAV er ansvarlige for ulike deler ordningene. Disse fire aktørene refereres til som en klynge» (IMDi 2018)

tilstrekkelige ressurser tilgjengelig for å bistå asylsøkeren med å legge inn riktig informasjon. I dag er tilbakemeldinger fra kommunene knyttet til Kristiansand Integreringsmottak at det er store mangler i Kompass-kartleggingen, og at den mer fungerer som et utgangspunkt for ny og videre kartlegging. Det arbeides også med å få Kompass til å bli et system som også kommunene kan få tilgang til, og som kan oppdateres etter bosetting.

Kompetanse Norge har samarbeidet med IMDi og UDI om karriereveiledning i mottak (Epinion 2017, Rambøll 2018), samtidig som NAV har bidratt med yrkesveiledning. Karriereveiledning er en viktig del av kompetansekartleggingen. Den tydeliggjør også for flyktningen hva egen kompetanse er i en ny kontekst og livssituasjon, og karrierenotatet som skrives gir et felles grunnlag for flyktning, mottak og kommune for videre kvalifisering og arbeidstilknytning. Karriereveiledning i mottak videreføres i 2020 på alle integreringsmottakene og ved det ordinære mottaket på Stord. Ved asylmottaket i Stord prøves kun kompetansekartlegging og karriereveiledning ut. IMDi bosetter på bakgrunn av kartlagte opplysninger i Kompass og i karriereveiledningsnotatet. IMDi i samarbeid med UDI gjennomfører nå en undersøkelse av bruk av kompetansekartlegging ved alle mottakene i Norge. Resultatene fra denne kartleggingen foreligger ikke ennå, slik at vi ikke kan si noe om omfanget av kompetansekartlegging i mottakene. Det gjennomføres nå et forsøk i fire fylker med karriererådgiving for overføringsflyktninger og familiegjenforente med flyktninger.

NAV er en viktig partner i bosettingsarbeidet og i Introduksjonsprogrammet etter bosetting. NAV er også en av partnerne i klyngene som inngår i integreringsmottakene, sammen med vertskommune og karriersentrene. Det pågår en rekke digitaliseringsprosjekter i NAV. NAV gjennomfører årlig bedriftsundersøkelser i hvert fylke, hvor bedriftenes behov for arbeidskraft kartlegges. Etter bosetting er det et nært samarbeid mellom programrådgivere som følger opp nybosatte flyktninger og NAV-veiledere (Rundskriv G-27/2017). I hvor stor grad kunnskap om det lokale og regionale arbeidsmarkedet er tilgjengelig i et format som er nyttig ved tidlig kartlegging før mottaksplassering er et spørsmål som har vist seg vanskelig å avklare, og som bør undersøkes nærmere.

På fylkesnivå kan forholdene ligge bedre til rette for å skaffe til veie relevant og oppdatert kunnskap om arbeidsmarked. Integreringsmottakene kan samarbeide med fylkeskommunene og NAV-fylke om å framskaffe solid kunnskap om arbeidsmarked og kvalifiseringstilbud. I et forsøksprosjekt under Integreringsavdelingen, da under Justis- og beredskapsdepartementet, ble det prøvd ut en modell hvor Fylkesmannen i Østfold og Hordaland fikk en større rolle i bosettingsarbeidet (Skålnes og Aasen 2017). Dette gjaldt kun i steg 1, anmodningsfasen, altså fordelingen av hvor mange flyktninger hver kommune skulle motta. IMDi hadde altså fortsatt ansvar for utsøkingen i steg 2. Begrunnelsen for å gi Fylkesmannen en slik rolle var at han hadde ansvar for koordinering av statlige etater og direktorater på lavere nivå, og han hadde bedre kjennskap til de utfordringene kommunene sto overfor gjennom å møte disse på mange arenaer. NAV var en aktiv part inn i dette forsøksprosjektet. Denne modellen ble ikke videreført, men

utfordringene med lokal koordinering og samordning av statlige etater lokalt og på fylkesnivå, samt koordinering med sentrale direktorater er de samme.

Erfaringene fra integreringsmottak viser at det er vanskelig å få tilgang på god informasjon om arbeidsmarkedet i kommunene i nærheten når mottaket skal anbefale bosettingskommune for flyktningen. Det er derfor behov også på lokalt og fylkesnivå å se nærmere på hvordan god kunnskap om arbeidsmarkedet kan gjøres tilgjengelig i et format som letter anbefaling av bosettingskommune. Fra og med 2020 er de fleste regionkontorene i IMDi nedlagt, og ansvar for rådgiving til kommunene om integrering er overført til fylkeskommunene. Fylkeskommunen skal komme med begrunnede forslag til fordeling av flyktninger til sine kommuner (steg 1), men ikke ha noen rolle i selve utsøkingen (steg 2), som fremdeles skal være en arbeidsoppgave for IMDi.

Konklusjon og anbefalinger, strategisk mottaksplassering

Prosjektteamet har observert tidlig kompetansekartlegging og bosettingssamtale av asylsøkere rett etter ankomst til Norge. Alle vi har snakket med har vært positive til en slik tidlig kartlegging, og til tidlig identifisering av mulig bosettingskommune/region.

Dette synet støtter vi. Når tidlig kartlegging og tidlig mulig identifisering av mulig bosettingskommune og mottak er viktige, er det fordi dette legger bedre til rette for en sammenhengende bosettingskarriere for flyktningen. Det gir en bedre flyt og mer sammenheng i kvalifisering og integrering av den enkelte og av familien, ved at den minsker risiko for omfattende flytting, og at man bosettes i nærheten av asylmottaket man har bodd på. Dette kan bidra til bedre kontinuitet i språk-opplæring, kvalifisering og arbeidstrening; og dermed sikre raskere overgang til arbeid eller videre utdanning og bedre integrering. Tidlig kartlegging og strategisk mottaksplassering vil også kunne gi en sikrere og mer kontinuerlig flyt av asylsøkere som søker om plass, og plasseres, i integreringsmottak. Ved tidlig kartlegging tydeliggjøres nytten av å plasseres på integreringsmottak. En forutsetning for at dette skal fungere er likevel at det finnes integreringsmottak i alle deler av landet, siden strategisk mottaksplassering prinsipielt betyr at mottaket ligger i nærheten av den framtidige bosettingskommunen til hver enkelt beboer. I skrivende stund er denne forutsetningen ikke til stede.

Hvis kriteriene for strategisk mottaksplassering både skal inkludere geografisk nærhet til mulig bosettingskommune og et best mulig kvalifiseringsløp, så må piloten for integreringsmottak styrkes, og man må finne fram til gode løsninger for både å sikre en større geografisk spredning, og for å finne fram til mottaksplasseringsmodeller som sikrer en jevn plassering av asylsøkere i integreringsmottakene. Vi har ikke tilstrekkelig grunnlag til å vurdere en mulig løsning med å prøve ut en modell for «integreringsplasser» i vanlige mottak, men vi mener at det vil være krevende å få til den type samarbeid og kontinuitet som man har oppnådd ved å koble integreringsmottakene til klynger av ressurspersoner i vertskommune, karrieresenter og NAV.

Det bør være IMDi-ansatte som gjennomfører tidlig kompetansekartlegging og bosettingssamtaler. Argumentene for dette er både at prosessen da blir tydelig skilt fra asylintervjuet og UDIs mandat, og at IMDi da kan samarbeide med UDI i anbefaling om strategisk mottaksplassering som kan sikre en god flyt til bosetting i kommuner og god integrering. Strategisk mottaksplassering skal bidra til en mer treffsikker bosetting. For å få en god gjennomføring av en tidlig kompetansekartlegging rett etter at asylsøkeren har kommet til Norge er det meget viktig å informere asylsøkeren på forhånd om hva slags kartlegging dette er, og med hvilket formål. Vi anbefaler at det ved tidlig kartleggings- og bosettingssamtale utarbeides et informasjonsskriv på asylsøkerens eget språk (språkene til personer i målgruppa for tidlig kartlegging), og at dette leveres asylsøkeren i forkant. Siden det er mottaksansatte som har kontakt med asylsøkeren før og etter kartleggingen er det viktig at disse informeres om kartleggingsprosessen, og kan snakke med asylsøkeren om prosessen. Dette selv om det ikke skal være mottaksansatte som gjennomfører kartleggingen.

Vi anbefaler også at asylsøkeren får en utskrift av Kompass-kartleggingen. Det er viktig at asylsøkeren 'eier' sin egen informasjon, og kan vurdere om det er behov for å gå inn på Kompass igjen og revidere svarene.

Vi ser positivt på planene om at Kompass kan bli et verktøy også etter bosetting, slik at kartleggingen kan revideres fortløpende, og at kommunens ansatte kan skrive inn merknader.

Karriereveilederne og andre har vært opptatt av at kompetansekartleggingen bør fortsette i mottak mens man venter på bosetting. Det bør samtidig være rom for å gjøre revisjoner i beslutning om både mottaksplassering og bosettingskommune/region underveis i løpet. Her har Integreringsmottakene en god modell, hvor det gjennomføres ytterligere kartlegging og karriereveiledning og yrkesveiledning. Dette kan gi flyktingen en realitetsorientering og gjøre ham/henne i stand til bedre å vurdere sin egen kompetanse og de mulighetene som finnes for ytterligere kvalifisering og arbeidsdeltakelse. Integreringsmottakene er også pålagt å bidra til at dokumentasjon på utdanning raskt sendes til NOKUT for godkjenning. I tillegg har integreringsmottakene vært involvert i forsøket med realkompetansevurdering (VISKA), hvor man har gjort bruk av tolk. Ny forskrift til Opplæringslova åpner for at realkompetansevurdering kan gjøres på andre språk enn norsk og samisk.

Vi har også sett betydningen av at tidlig kartlegging anvender et helhetlig familieperspektiv. Dette gjelder om hele familien er ankommet Norge, eller om asylsøkeren er fra et land hvor det er stor mulighet for familiegjenforening. Det vil være ulike behov i familien, og vurderingen må omfatte alle familiemedlemmer. Det er særlig viktig å sikre at kvinners behov for kvalifisering og arbeidsdeltakelse vurderes.

Vi ser derfor at tidlig kartlegging og strategisk mottaksplassering vil ha større betydning for treffsikker bosetting dersom kartleggingen fortsetter etter ankomst i mottak og før endelig bosetting. Det betyr at det bør være rom for revurdering av

anbefalt bosettingskommune, og at mottaket har mulighet til i sin bosettingsmerknad å revidere anbefalingen av bosettingskommune. Dette kan synes komplisert, og tilsynelatende bruken av IMDinett som verktøy for bosetting av flyktninger. Vi mener likevel at det ikke behøver å være det, ved at informasjonen fra den videre kartleggingen av flyktningen oppdateres i IMDinett og er så oppdatert som mulig ved endelig forslag om bosettingskommune.

Det er behov for mer kunnskap om kommunenes tilbud om kvalifisering og om lokale arbeidsmarked. Innenfor dette prosjektets rammer har vi i liten grad kunne gå inn på dette store feltet. Det er også et spørsmål om man kun skal se på matching på enkeltindivid-nivå, altså matche unik flyktning med kommune, eller om man også bør se på grupper av flyktninger med spesielle kjennetegn, som grupper med høyere utdanning, med fullført videregående, eller flyktninger med svært lite eller ingen formell utdanning. Det er viktig å tenke systematisk gjennom hva slags informasjon IMDi trenger om dette, på hvilket tidspunkt i kartleggingen, og på hvilket nivå. En tidlig kartlegging rett etter ankomst skal gi en så presis anbefaling som mulig for treffsikker bosetting og strategisk mottaksplassering. Samtidig vet vi at de færreste vil bli direktebosatt, og at mange vil oppholde seg i integreringsmottak⁸ eller andre mottak i et varierende antall måneder. Selv der en innfrir forventningen om asylvedtak innen 21 dager, slik modellen er for det framtidige Ankomstsenter Østfold, vil mange av flyktningene være i flere måneder i mottak i påvente av at kommunene er klare til å bosette dem. Det er viktig at kartleggingen fortsetter i mottak gjennom bruk av karriereveiledere, og at man bruker mottakenes kunnskap om arbeidsplasser, etter modell av arbeidsformen som integreringsmottakene har utviklet for samarbeid med nærliggende kommuner for bosetting. IMDi og mottakene kan også samarbeide med fylkeskommunene og NAV-kontorene i fylket for å sikre god kunnskap om kvalifiseringstilbud og arbeidsmarked, før utsøking og anbefaling av bosettingskommune for den enkelte flyktning/flyktningsfamilie.

Selv om vi her bruker begrepet «treffsikker bosetting» om beslutningen om hvilken kommune IMDi skal søke flyktningen ut til, er det først etter bosetting og gjennom videre språkopplæring og kvalifisering at vi ser om bosettingen har blitt treffsikker. Det er kommunen som skal implementere slik treffsikkerhet videre, gjennom sitt arbeid med introduksjonsprogram og integreringsinnsats. Både UDI og IMDI har anerkjent at det er et behov for å følge de flyktningene som har vært tidlig kartlagt i PUMA-piloten videre for å se om anbefalingene har bidratt til en mer treffsikker bosetting og strategisk mottaksplassering.

Strategisk mottaksplassering kan legge til rette for en treffsikker bosetting. Men dette stiller også krav til asylmottak og mottakssystemet. I piloten har UDI i stor grad fulgt anbefalingene fra IMDi om mottaksplassering. Det har vært tilfeller der flyktningen har flyttet til nytt mottak, og vi kjenner ikke grunnene til dette. I langt de fleste tilfeller anbefaler IMDi at asylsøkeren søker integreringsmottak. I dag er det slik at integreringsmottak i all hovedsak samarbeider med bosettingskommuner i

⁸ Gitt at modellen med integreringsmottak opprettholdes ut over år 2020.

nærheten av mottaket. Det er bare tre av opprinnelig fem integreringsmottak som gjenstår, og de vil trolig kun ha bosettingsavtaler med til sammen ca. 30 kommuner. Det betyr at ikke bare at mange regioner ikke får flyktninger fra integreringsmottak, men det lave ankomsttallet betyr også at mange kommuner i regioner hvor integreringsmottakene ligger heller ikke mottar flyktninger fra disse mottakene.

Hvis integreringsmottakene skal oppfylle sin rolle i en kjede der strategisk mottaksplassering og treffsikker bosetting inngår, er det viktig at de finnes i alle deler av landet, og at de i større grad enn i dag får beboere fra målgruppa for tidlig kartlegging og strategisk mottaksplassering. Dette krever et tett samarbeid mellom UDI og IMDi, ikke bare på saksbehandlernivå, men også på ledernivå. Vi vet at mottakssystemet er under endring i løpet av 2020. I vurderingene av framtidig mottaksstruktur er det viktig at en prosess med tidlig kartlegging, og tidlig forslag til bosettingskommune/region og strategisk mottaksplassering tas med i vurderingen.

Vi mener at det kan være vanskelig å sikre forutsigbarhet og kontinuitet for oppbygging av gode klynger hvis man kun har integreringsplasser i vanlige mottak. År 2020 er siste året i forsøket med integreringsmottak, og det er viktig å få systematisert erfaringene fra disse mottakene på kritiske punkter. Vi anbefaler at det hentes inn mer kunnskap om hvordan klyngene har arbeidet med kvalifisering og hvilken rolle integreringsmottakene har spilt i samarbeidet med bosettingskommunene i arbeidet med å skape gode overganger for flyktningene i deres bosettings- og kvalifiseringskarriere. Vi kan ikke se at disse aspektene er tilstrekkelig behandlet i Rambølls følgeevaluering av integreringsmottakene (Gram m.fl. 2019). Det vil også være viktig å systematisere erfaringer fra bruk av kompetansekartlegging i mottak, slik IMDi er i gang med, og innhente kunnskap om erfaringene fra Stord mottak som både har hatt kompetansekartlegging og karriereveiledning. Strategisk mottaksplassering som et første skritt mot god integrering forutsetter også god kunnskap om arbeidsmarked og utdanningsmuligheter i kommuner, fylker og regioner. Dette poenget gjelder ikke minst for neste skritt på veien, treffsikker bosetting, som vi nå skal se nærmere på.

Del 2. Treffsikker bosetting

Bakgrunn

IMDi har ansvaret for å ivareta arbeidet med bosetting av flyktninger. Når en flyktning er innvilget opphold, gir IMDi kun ett tilbud om bosettingskommune. Flyktningen kan ikke klage på vedtaket, men står fritt til å bosette seg andre steder på egen hånd. I så fall mister vedkommende rett til introduksjonsprogram og introduksjonsstønning og må da klare seg på egenhånd uten økonomisk støtte fra det offentlige (IMDi 2020). Både før og etter bosetting kan flyktningen flytte til en annen kommune hvis man kan forsørge seg selv. Ved flytting mister man retten til å delta i introduksjonsprogram. Hvis man er avhengig av sosiale tjenester, bør flyttingen avklares på forhånd med tilflyttingskommunen⁹. I IMDis tildelingsbrev fra KD for 2020 fremgår det blant annet at IMDi skal «legge til rette for treffsikker bosetting» (KD 2020). Treffsikker bosetting som begrep er, som nevnt innledningsvis i denne rapporten, ikke entydig. Forenklet kan det forstås som at rett flyktning plasseres i rett kommune. For den enkelte flyktning er det viktig å raskt kunne finne seg til rette i sitt nye land på alle måter. Det er også viktig av økonomiske årsaker – det krever store ressurser av samfunnet som helhet om flyktninger ikke blir selvforsørgende eller på andre måter blir integrert i sitt nye lokalmiljø, på kort og lang sikt. Å gjennomføre en treffsikker bosetting må likevel forstås som en kompleks beslutningsprosess, noe vi skal vise nærmere i dette kapitlet.

I tillegg til å delta i arbeidet med anmodningskritene og samarbeid på overordnet nivå, har IMDi ansvaret for at personer får kartlagt sin kompetanse før bosetting i kommune. Kartleggingen er viktig for integreringsarbeidet som skal gjøres i kommunene, men skal også være med å danne grunnlaget for at den enkelte person kan bli bosatt i en kommune med tilrettelagt og relevant tilbud om utdanning og mulighet for arbeid. IMDi skal altså også jobbe på individnivå med å ivareta flere ulike hensyn knyttet til den enkelte person i sitt arbeid med å finne en egnet bosettingskommune.

IMDis arbeid med treffsikker bosetting er avhengig av kunnskap om og samarbeid med en rekke ulike offentlige og private instanser, med mottak, integreringsmottak, fylkeskommuner, kommuner og flyktningene selv. I tillegg er arbeidet underlagt og utsatt for endrede politiske prioriteringer og mål, varierende tilstrømming av flyktninger både i antall og bakgrunn og varierende holdninger og muligheter i kommunene de skal bosettes og i befolkningen de skal integreres inn i. I dette prosjektet er vårt hovedfokus på beslutningsprosessen som skal koble flyktninger

⁹ «Flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag kan, som befolkningen for øvrig, flytte dit han eller hun ønsker. Forutsetningen er at personen er økonomisk selvhjulpent eller at flyttingen er avtalt mellom bosettingskommunen og tilflyttingskommunen.» (Fylkesmannen 2019)

med bosettingskommuner slik at den oppfyller kriteriene om rask og treffsikker bosetting.

For å komme nærmere det krevende målet med både rask og treffsikker bosetting av flyktninger, er det ikke unaturlig å se på om deler av denne prosessen kan effektiviseres med nye beslutningsmodeller, eller forbedring av de eksisterende. Nettopp dette var IMDi interessert i å få undersøkt gjennom oppdraget. En kan også se hen til hvordan oppgaven har vært løst historisk her i landet, og hvordan den løses i andre land (Tønnesen og Andersen, 2019), og vår tilnærming har vært å kontekstualisere problemstillingene og søke å belyse dem fra flere vinkler. Vårt oppdrag har vært å forsøke å svare på disse spørsmålene:

- Hvilke modeller for treffsikker bosetting er aktuelle?
- Hvilken informasjon om den som skal bosettes må man ha til arbeidet med å koble flyktninger og kommune?
- Er det behov for tilpassinger av kartleggingsarbeidet i mottak for å sikre tilstrekkelig og riktig informasjon i arbeidet med å koble flyktninger og kommuner?
- Hvilken kunnskap om kommunene er hensiktsmessig og nødvendig for at kompetansekartlegging skal være til nytte for treffsikker bosetting?
- Hvordan bør kunnskapen systematiseres for å være oppdatert og tilgjengelig for brukerne?

Bosetting av flyktninger

Flere ulike modeller har vært brukt for å bosette flyktninger, historisk så vel som i dag, nasjonalt og internasjonalt. Selv i Norden i dag er bosettingsregimene temmelig ulike: mens Sverige har praktisert et system der flyktningene selv har stor grad av frihet i valg av bosted og kommunen de velger å bosette seg i har plikt til å tilby introduksjonsprogram, vil flyktninger som bosettes i Norge miste noen av sine rettigheter om de velger å bosette seg utenfor kommunen de har blitt tildelt – de har for eksempel ikke krav på å få introduksjonsprogram (Henningsen m.fl. 2016). Danmarks bosettingsregime prioriterer spredning – flyktninger skal bosettes i kommuner med færre allerede bosatte – og beslutningen ligger helt og holdent hos statlige myndigheter (Henningsen og Søholt 2018:13, Hernes og Tronstad 2014, Tønnesen og Andersen 2019).

Bosetting av flyktninger er ikke lovregulert (Riksrevisjonen 2019: 43), og Norske kommuner har stor grad av autonomi i bosettingsarbeidet. Den endelige beslutningen om å ta imot flyktninger for bosetting ligger til kommunen. Beslutningen tas gjennom to steg, på ulike nivå: Det første skrittet initieres når IMDi årlig anmoder kommuner om å ta imot et bestemt antall flyktninger. Anmodningen behandles sentralt i kommunen, og vedtaket fastslår det totale antall flyktninger som skal bosettes. Det andre skrittet tas på individ- og familienivå og på saksbehandlernivå i kommunene, og består i behandling av forespørsler fra IMDi om å bosette konkrete personer innenfor det årlige vedtatte antallet.

Hvilke, og hvor mange, kommuner som mottar IMDis anmodninger om å ta imot flyktninger, varierer. Siden begynnelsen av 2000-tallet har Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger hatt en viktig rolle i samarbeidet mellom stat og kommune om å fastsette kriterier og utarbeide prognoser for antall flyktninger med behov for bosetting. Utvalgets mandat, navn og medlemmer har endret seg noe i løpet av de snart 20 årene det har eksistert. Utvalget fastsatte tidligere de årlige kriteriene for IMDis anmodninger til kommunene, mens det fra 2018 er Kunnskapsdepartementet som godkjenner kriteriene, på bakgrunn av forslag fra utvalget. Gjeldende kriterier er:

- Flyktningar skal busettast i alle landsdelar – styrt og spreidd busetting.
- Resultat frå introduksjonsprogrammet over tid, samt moglegheitene for å få arbeid eller ta utdanning i regionen, skal tilleggast størst vekt.
- Kommunen sin kapasitet og kompetanse til å sikre godt integreringsarbeid skal vektleggast ved oppmodingar. Dette vert mellom anna vurdert med utgangspunkt i kommunane sitt innbyggjartal. Samanslegne kommunar vert særskilt vurdert.
- Som hovudregel skal ingen kommune oppmodast om færre enn 10 personar, med mindre det ligg føre særskilte forhold.
- Kommunar med integreringsmottak, inkludert samarbeidskommunar, skal vurderast særskilt for oppmoding om busetting.
- Det skal takast omsyn til beredskap for opp- og nedbygging av busettingskapasiteten, stabilitet i tenestetilbodet og evne til rask omstilling.
- Det skal, som hovudregel, ikkje busettast flyktningar i område med særskilt høg del innvandrarbefolkning. Eit område nyttast her om ein kommune eller bydel.
- Det skal i størst mogleg grad sikrast kontinuitet i busettingsarbeidet.

(IMDi 2020)

Disse anmodningskriteriene legger sterkere vekt på lokale resultater av introduksjonsprogrammet enn det som var tilfellet tidligere (se også Guribye og Espegren 2019). På bakgrunn av disse kriteriene samarbeider IMDI med KS om vurdering av fordeling av flyktninger til den enkelte kommune. Kriteriene gjelder altså antallet flyktninger som skal bosettes i de enkelte kommunene, ikke hvilke flyktninger som skal bosettes hvor. Svært forenklet tas det hensyn til anmodningskriteriene, tilgjengelighet og kapasitet i de enkelte kommunene, og ikke kjennetegn ved de som skal bosettes, eller ulike former for preferanser hos både kommune og de som skal bosettes. Et unntak er enslige mindreårige flyktninger siden denne gruppa forutsetter et tilpasset apparat i kommunene.

IMDis arbeid med treffsikker bosetting har inntil nylig i stor grad basert seg på hver enkelt saksbehandlers ofte omfattende kommunekunnskap. De siste årene har man forsøkt ulike måter å forbedre treffsikkerheten på, for eksempel når man i

såkalte integreringsmottak har hatt god bosetting spesielt i fokus, og man har gått nye veier i arbeidet med bosettingsforberedende tiltak (Strømsnes m.fl. 2018).

Kobling av flyktninger og kommune

Det er IMDi som skal finne en kommune flyktningene skal bosettes i. De enkelte flyktingenes kompetanse og behov skal imidlertid kartlegges på asylmottak. Slik vi har beskrevet i del 1 av denne rapporten, er kartleggingen todelt. Flyktingen selv er ansvarlig for å registrere sin kompetanse i det digitale verktøyet Kompass. Dette gjøres med tilrettelegging og veiledning fra ansatte på asylmottaket. Annen bosettingsrelevant informasjon skal kartlegges av mottaket i bosettingssamtalen (UDI 2019). Dette gjelder de flyktingene som bor på asylmottak mens de venter på bosetting. Privatboende som søker om bosetting med offentlig hjelp blir bedt om å levere kartleggingsopplysninger til IMDi. Overføringsflyktninger utgjør nå 60 prosent av dem som skal bosettes i løpet av året. Disse velges ut for overføring til Norge av en kommisjon satt sammen av UDI- og IMDi-ansatte, og reiser direkte fra utlandet til bosettingskommunen. Overføringsflyktninger kartlegges av IMDi i utlandet, som en del av uttakskommisjonens arbeid. Kartleggingen skal gi viktig bakgrunnsinformasjon for både IMDi og kommunene i bosettingsarbeidet og inkluderer opplysninger som er relevant for flyktingenes framtidige liv i Norge. Kartleggingen omfatter informasjon om den enkelte flyktnings behov, kvalifikasjoner og annet.

Når IMDi søker ut en flyktning til en bestemt kommune, skal de blant annet ta hensyn til om flyktingen har nær slekt i opp- og nedadgående linje som allerede er i Norge. IMDi sender forespørsel om å ta imot konkrete personer til kommunene som har fattet vedtak om bosetting. Dersom kommunen har mulighet til å bosette den enkelte flyktingen, fatter IMDi vedtak om bosetting både til flyktingen og til kommunen.

Kommunen mottar kartleggingen av flyktingen som ble gjennomført av mottaket. Denne er synlig for kommunen alt på forespørselstidspunktet, men er da anonymisert. Kompetanseinformasjonen er dermed kjent i forkant av akseptering av forespørsel. Kartleggingen skal altså i hovedsak legge grunnlag for forberedende arbeid for bosetting i bosettingskommunen og benyttes ikke først og fremst for kobling mellom flyktning og kommune.

Det er store variasjoner i hvordan kommunene driver sitt bosettingsarbeid, og det er til dels store ulikheter i hvordan introduksjonsprogrammet organiseres (Djuve m.fl. 2017:11). Ikke minst er det store variasjoner i resultatoppnåelsen hver enkelt kommune har av introduksjonsprogrammet. Overgang til arbeid eller utdanning ved fullført program varierer mellom 37 og 80 prosent (Djuve m.fl. 2017: 277). Måten resultatene måles på er imidlertid ikke nødvendigvis ideell, noe vi skal komme tilbake til.

Om man skal lykkes med treffsikker bosetting er man nødt til å ta hensyn også til ulike variabler ved kommunene. Det er kommunene som har hovedansvaret for

det praktiske bosettingsarbeidet. Det er også her det gjøres erfaringer med integrering av flyktninger og erfaringer med hvorvidt beslutningene som gjøres fra IMDi om hvilke flyktninger som søkes ut til den enkelte kommune er fornuftige.

Metoder og datainnsamling

I arbeidet med denne delen av rapporten har vi for det første gjort en litteraturgjennomgang av internasjonal forsknings- og policylitteratur. Vi har gjort et enkelt søk i forskningsdatabaser på norske og engelske søkestrenger som flyktningbosetting – algoritmer og flyktninger – maskinlæring og flyktninger. Vi har deretter brukt snøballmetoden for å dekke mest mulig av relaterte, relevante studier og forsøk. Feltet er ferskt og derfor ikke spesielt stort, men det er i sterk vekst, noe som illustreres av at flere av publikasjonene vi refererer til i denne rapporten ble publisert i løpet av perioden vi har arbeidet med prosjektet. Vi har prioritert å se nærmere på metoder og modeller utprøvd i Norges naboland og land som har sammenliknbar bosettingspolitikk som Norge.

For det andre har vi, i samarbeid med Fafo, gjennomført en nettbasert spørreundersøkelse rettet mot kommuner. Utvalget av kommuner er basert på IMDi statistikk. Av 422 kommuner var 298 registrert med bosatte i perioden mellom 01.01.2018 og 31.07.2019. For å sikre at kommunene hadde en viss nylig erfaring med å bosette flyktninger ble utvalget avgrenset til kommuner som hadde bosatt flere enn 10 personer i perioden. Alle de 15 bydelene i Oslo fikk invitasjon til å delta, uavhengig av antall som ble bosatt i perioden. Dette ga et bruttoutvalg av kommuner på 204. 132 respondenter fullførte hele undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 65. Undersøkelsen ble gjennomført fra begynnelsen av desember 2019 og avsluttet 10. januar 2020. I tid sammenfaller dette med en rekke kommunesammenslåinger. Det er rimelig å anta at dette har gjort det mer krevende å treffe rett person for å besvare undersøkelsen. Spørsmålene som ble sendt ut i NOVAs del av undersøkelsen ble utformet av prosjektteamet i samarbeid med referansegruppa. I tillegg fikk vi innspill fra forskerne fra Fafo som gjennomførte undersøkelsen (se også Lillevik m.fl. 2020). Spørsmålene ble pilotert i tre kommuner før gjennomføring.

For det tredje har vi diskutert resultater fra litteraturanalsen og spørreundersøkelsen i møter med oppdragsgiver og de prosjektene vi har samarbeidet med – og ikke minst i et avsluttende gruppeintervju med praksisfeltet, representert ved en stor kommune, en representant for NAV, en fra KS og en fra Kompetanse Norge. I sistnevnte presenterte vi foreløpige funn, og fikk nyttige innspill til hvordan disse bør tolkes.

I det følgende skal vi først gå gjennom svarene fra spørreundersøkelsen til kommunene. Deretter skal vi gjøre rede for noen ulike modeller for treffsikker bosetting slik de kommer fram i litteraturen, før vi går nærmere inn på en diskusjon av automatisering av offentlige beslutningsprosesser for bosetting av flyktninger.

Resultater fra spørreundersøkelsen

Vi ba kontaktpersoner i bosettingskommunene peke på og vurdere informasjon som de mener er av betydning for treffsikker bosetting. Dette ble gjort ved å be bosettingskommunene vurdere betydningen av kjennetegn og egenskaper ved flyktingene som skal bosettes og kjennetegn ved kommunene.

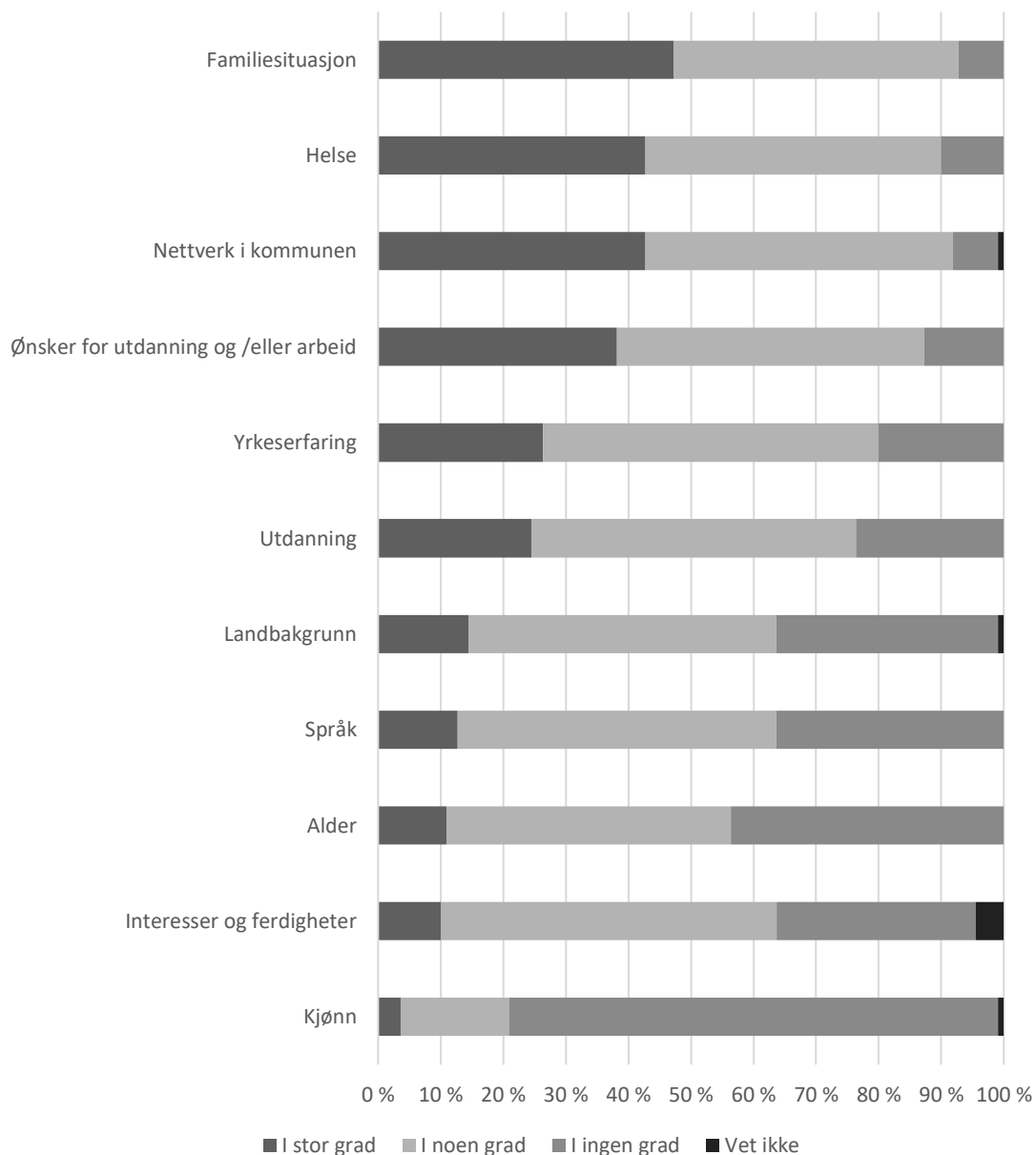
Kjennetegn ved flyktinger

Vi ba kontaktpersonene vurdere i hvilken grad en rekke kjennetegn ved flyktingene som skal bosettes i de enkelte kommunene var viktige når IMDi skal koble dem med de enkelte kommunene. I spørreundersøkelsen var kjennetegnene oppgitt alfabetisk. Figur 1 viser fordelingen av kontaktpersonenes vurdering av i hvor stor grad ulike kjennetegn ved de som skal bosettes bør tas hensyn til av IMDi.

Kommuner er forskjellige, og svarer ikke uventet ulikt. Det er særlig stor variasjon i svarene med hensyn til kommunestørrelse. Det er rimelig å tro at bosettingsarbeidet er organisert og gjennomføres på ulike måter i kommuner av ulik størrelse, og at ulike faktorer kan være av ulik betydning for store og små kommuner. Vi har derfor i tillegg gjennomført analyser med utgangspunkt i kommunestørrelse og presenterer enkle tabeller som viser disse der forskjellene viser tydelige tendenser.

I tillegg til å be kontaktpersonene om å vurdere betydningen av de ulike faktorene for koblingen mellom flykting og kommune ble det åpnet for mulighet til å utdype og reflektere rundt vurderingen i fritekstsvar, og til å foreslå andre hensyn og kjennetegn ved kommunen som bør tas med i vurderingen av hvor flyktinger bosettes. En ganske stor andel av kontaktpersonene har valgt å benytte denne muligheten. Vi spurte konkret om hvorvidt respondentene opplever at det er andre hensyn og kjennetegn ved flyktingene som bør tas med i vurderingen av hvilken kommune flyktingene bør bosettes i. Omtrent en tredel av utvalget bidro med utdypende betraktninger om andre hensyn og kjennetegn som bør tas med i vurderingen av hvilken kommune flyktinger bør bosettes i.

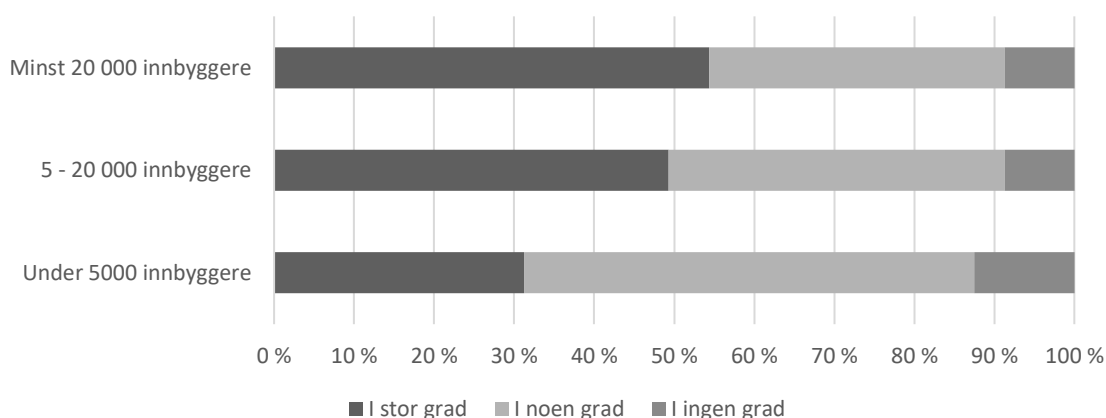
Figur 1. Når IMDi skal velge ut hvilke flyktninger som skal bosettes i de enkelte kommunene, i hvilken grad er det viktig at de tar hensyn til følgende forhold ved den som skal bosettes? (N=110).



Drøyt 90 prosent av kontaktpersonene i kommunene mener at flyktingenes familiesituasjon i stor eller noen grad bør tas hensyn til når IMDi skal velge ut hvilke flyktninger som skal bosettes i de enkelte kommunene. Nesten halvparten mener familiesituasjon i stor grad bør tas hensyn til. Nesten like mange mener at flyktingenes eventuelle nettverk i kommunen i stor eller noen grad bør tas hensyn til i vurderingen som gjøres av IMDi. Konkret anbefaler flere av kontaktpersonene for eksempel at barnefamilier kan plasseres utenfor bysentra i mindre kommuner, der boligmassen i større grad legger til rette for dette, og enslige flyktninger i byer, der det i større grad er tilgang på personlige nettverk og arbeid.

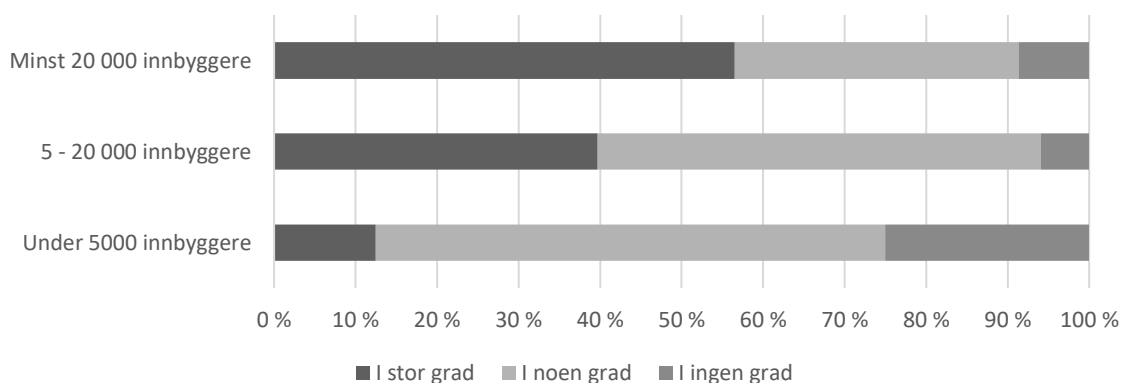
Samlet er familie og nettverk det kriteriet kommunene mener er viktigst ved valg av lokalisering for bosetting. I fritekstsvarene ser vi at for kommunene handler dette dels om ulike behov for ulike typer familier med hensyn til type bolig, dels om hensyn til tilknytning gjennom familie og venner. I de utfyllende kommentarene fra kommunene henvises det blant annet til eksempler der den tilgjengelige boligmassen i kommunen ikke nødvendigvis passer til flyktningene det anmodes om bosetting for. Flere kommuner har opplevd utfordringer med hensyn til bosetting av store familier. Når det gjelder sosialt nettverk, pekes det på at relasjonene kan være i nabokommuner i regionen, altså ikke nødvendigvis ikke spesifikt den kommunen det bosettes i.

Figur 2. I hvor stor grad bør IMDi legge vekt på familieforhold når de bestemmer hvilke flyktninger som skal bosettes i den enkelte kommune.



Vi ser en relativt tydelig tendens til at store kommuner i større grad enn små kommuner mener at flyktingens familieforhold i stor grad bør vektlegges når IMDi gjør beslutning om bosettingskommune.

Figur 3. I hvor stor grad bør IMDi legge vekt på flyktingens nettverk når de bestemmer hvilke flyktninger som skal bosettes i den enkelte kommune.

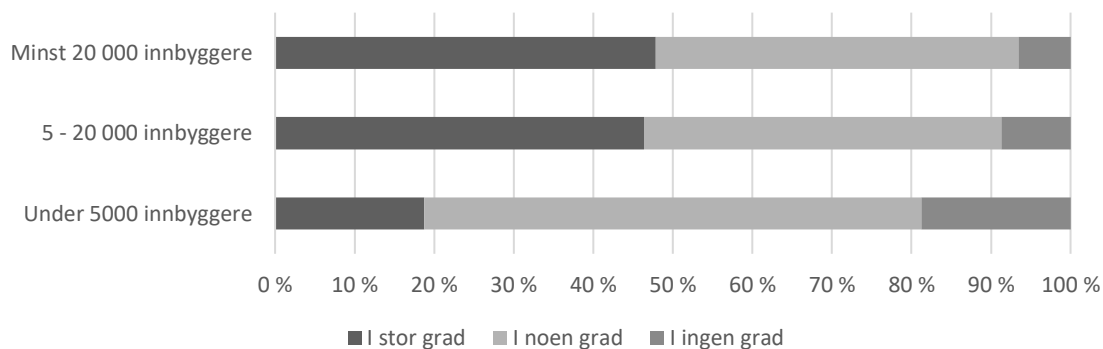


Tendensen er enda tydeligere med hensyn til i hvor stor grad kommunene mener flyktingenes nettverk er viktig i beslutningen. De minste kommunene mener i

betydelig mindre grad enn de største kommunene at dette i stor grad bør tas hensyn til.

Respondentene fra kommunene er også av den oppfatning at flyktingenes helsesituasjon i stor eller noen grad bør vektlegges i beslutningsprosessen. Vi har ikke skilt mellom ulike typer helseinformasjon i undersøkelsen.

Figur 4. I hvor stor grad bør IMDi legge vekt på flyktingens helse når de bestemmer hvilke flyktninger som skal bosettes i den enkelte kommune.



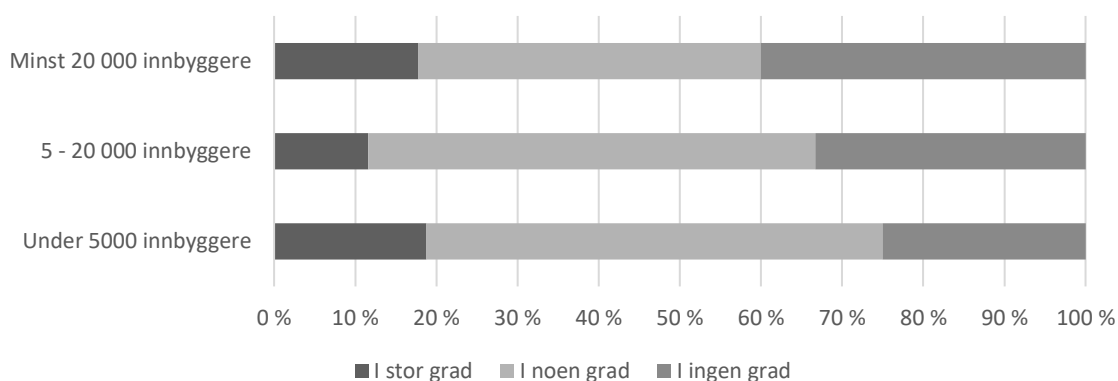
Her skiller igjen de små kommunene seg fra de større. Små kommuner med under 5000 innbyggere er i mindre grad av den oppfatning at flyktingenes helsesituasjon i stor grad bør vektlegges når IMDi bestemmer hvilke flyktninger som skal bosettes i den enkelte kommune.

Landbakgrunn skiller seg ikke ut som en faktor som kontaktpersonene i kommunene mener det i stor grad bør tas hensyn til. Bare omtrent 14 prosent av kommunene mener at dette i stor grad bør tas hensyn til ved bosetting. Landbakgrunn er likevel et viktig moment i retningslinjene for bosetting som anvendes ved IMDi i den forstand at man oppfordres til å forsøke å plassere flyktninger med lik landbakgrunn. Landbakgrunn er også det momentet flest av kontaktpersonene har kommentert i fritekstsvarene, samtidig som kommentarene varierer sterkt i oppfatning om hvordan det bør tas hensyn til landbakgrunn. På den ene siden er det en del respondenter som mener det er viktig å sikre at flyktninger med lik landbakgrunn bosettes i nærheten av hverandre. Det understrekes at det er viktig at en bygger opp en gruppe av en viss størrelse som kommer fra samme land og deler samme språk. Dette er både av hensyn til flyktingene selv, ved potensielt bedre grunnlag for etablering av sosiale nettverk og bedre informasjonsflyt, og av hensyn til kommunene som får anledning til å bygge opp landspesifikk kompetanse og eventuell tolkekompetanse etc.

På den andre siden er det flere kommuner som svarer at det er viktig at flyktingene bosettes i en kommune hvor det ikke er bosatt for mange med samme opprinnelsesland. Argumentet for dette er at det vil være lettere å få kontakt med nordmenn dersom det ikke er for mange av samme nasjonalitet som allerede er bosatt i kommunen. Større grupper med samme landbakgrunn oppfattes av flere

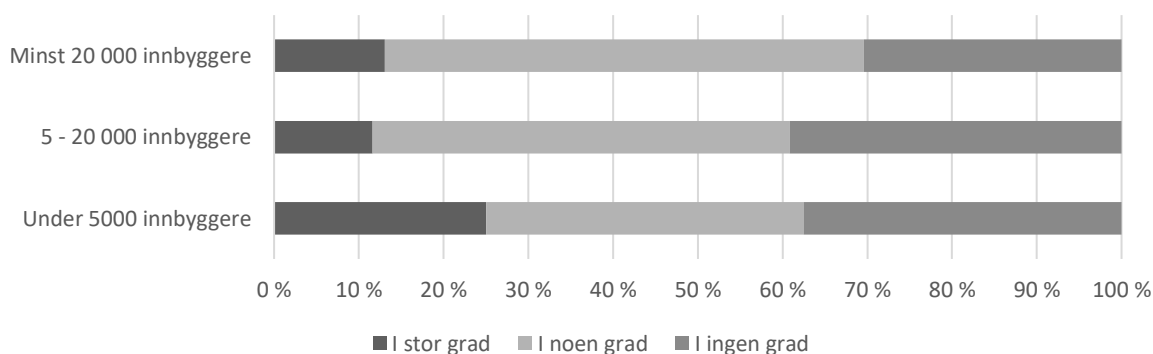
å virke integreringshemmende, ikke bare for flyktninger med den aktuelle landbakgrunnen. Det pekes også på eksempler der flyktninger med samme landbakgrunn kommer fra ulike sider i en pågående konflikt og at dette har medført store utfordringer for det lokale integreringsarbeidet. Her etterlyser respondentene både mer inngående kjennskap til lokale forhold i avsenderlandet hos IMDi og til tidligere bosetting i den enkelte kommune, og at dette tas hensyn til i bosettingsbeslutningen.

Figur 5. I hvor stor grad bør IMDi legge vekt på flyktingens landbakgrunn når de bestemmer hvilke flyktninger som skal bosettes i den enkelte kommune.



I vår undersøkelse ser vi altså to motsatte oppfatninger om hvordan landbakgrunn skal tas hensyn til i bosettingsarbeidet. Det ser ikke ut som om dette i særlig grad skyldes ulik kommunestørrelse.

Figur 6 I hvor stor grad bør IMDi legge vekt på flyktingens språk når de bestemmer hvilke flyktninger som skal bosettes i den enkelte kommune.



Figur 6 viser likevel at en tendens til at de små kommunene mener flyktingenes språk i stor grad bør tas hensyn til i IMDi's arbeid med å bestemme hvilke flyktninger som skal bosettes i den enkelte kommune. Dette kan ha med små kommuners kapasitet på tolking å gjøre.

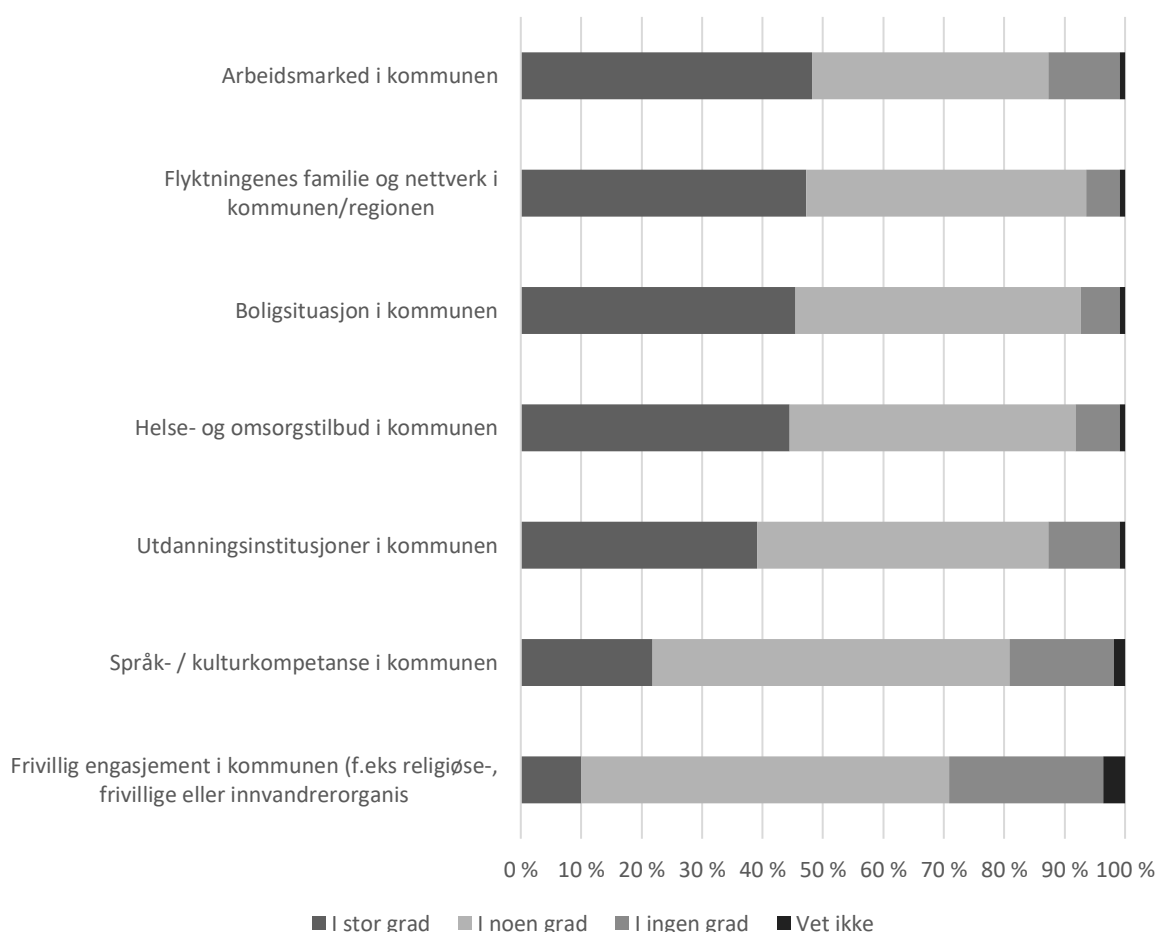
Det er svært få kontaktpersoner som mener at kjønn i stor grad bør tas hensyn til i koblingen av flyktning og kommune. Dette gjelder også alder, samt flyktingens interesser og ferdigheter.

Kjennetegn ved kommunene

I spørreundersøkelsen ba vi også kontaktpersonene om å vurdere hvilke forhold ved kommunen det er viktig at IMDi tar hensyn til når de skal velge ut hvilke flyktninger som skal bosettes i de enkelte kommunene. Figur 7 viser utvalgets vurdering av de ulike forholdene ved kommunen.

Vi åpnet også for muligheten til å foreslå andre hensyn og kjennetegn ved kommunen som bør tas med i vurderingen av hvor flyktninger bosettes. Vi spurte konkret: Er det andre hensyn og kjennetegn ved kommunen som bør tas med i vurderingen av hvor flyktninger bosettes? 27 kommuner bidro med innspill, vurderinger og refleksjoner rundt dette spørsmålet, som kunne besvares i fri tekst.

Figur 7. Når IMDi skal velge ut hvilke flyktninger som skal bosettes i de enkelte kommunene. I hvilken grad er det viktig at de tar hensyn til følgende forhold ved kommunen: (N=110).



Arbeidsmarked, flyktningenes familie og nettverk og boligsituasjonen i kommunen trer fram som de forholdene som i størst grad bør tas hensyn til av IMDi når de skal koble flyktninger med kommunene. Dette er i tråd med IMDis retningslinjer og vektning i arbeidet med rask og treffsikker bosetting.

Figur 8 viser ulik fordeling i kommunenes oppfatning om hvorvidt arbeidsmarkedet i kommunen i stor grad bør tas hensyn til med utgangspunkt i kommunestørrelse. Det er en tendens til at de større kommunene i større grad enn de mindre kommunene mener at dette i stor grad bør tas hensyn til. Her er det interessant at vi i fritekstsvarene fikk kommentarer om at man bør ta hensyn til regionale arbeidsmarked, ikke bare lokale, noe som ikke minst er relevant i forbindelse med strategisk mottaksplassering:

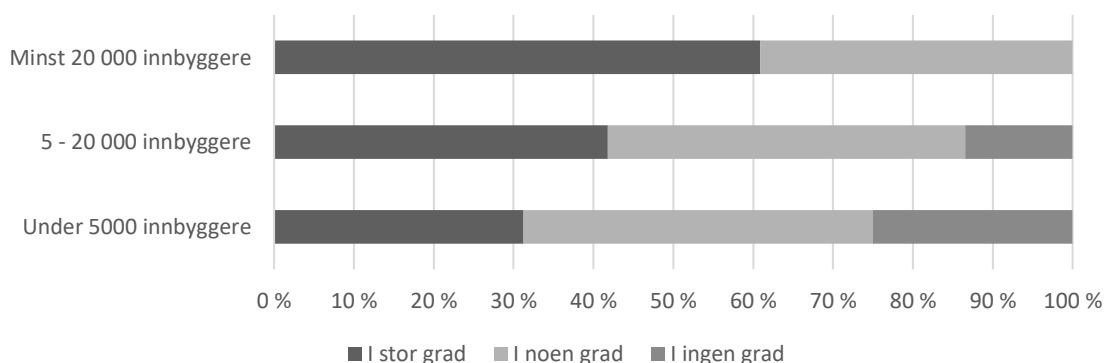
IMDi bør i større grad se på regioner enn på kommuner. Arbeidsmarkedet er regionalt og ikke avgrenset av kommunegrenser. Tilgangen til videregående utdanning er viktig, her er også tilbudet i regionen avgjørende. (Fra svar på spørsmålet «Er det andre hensyn og kjennetegn ved kommunen som bør tas med i vurderingen av hvor flyktninger bosettes?»)

Det ble i spørreundersøkelsen ikke spurt om noe annet enn enheten 'kommune', men det er klart at på flere viktige områder, som arbeid, utdanning og helse, vil større eller mindre regioner ofte være den naturlige enheten. Her skal det tas med i betraktningen at små kommuner kan ønske seg tildeling av flyktningsbosetting av hensyn til å beholde ressurser, kompetanse og arbeidsplasser i sine lokalsamfunn:

Vi er en liten kommune med få arbeidsplasser. Vi har allikevel kvalifisert veldig mange flyktninger til både jobb og arbeid. Vi mener at kommunen vår gjør en god jobb når det gjelder kvalifisering selv om ikke alle får seg jobb her. (Fra svar på spørsmålet «Er det andre hensyn og kjennetegn ved kommunen som bør tas med i vurderingen av hvor flyktninger bosettes?»)

Det skal understrekes at de små kommunene i distrikts-Norge på mange måter har statistikken på sin side. Det er ikke noen automatikk i sammenhengen mellom kommunestørrelse og suksess i resultatene etter introduksjonsprogrammet (Guribye og Espegren 2019).

Figur 8. Når IMDi skal velge ut hvilke flyktninger som skal bosettes i de enkelte kommunene. I hvilken grad er det viktig at de tar hensyn til arbeidsmarkedet i kommunen?



Den samme tendensen til at de større kommunene i større grad mener kjennetegn ved kommunene bør tas hensyn til finner vi igjen med hensyn til helse og omsorgstilbud i kommunen samt utdanningsinstitusjoner (figur 9 og 10). For eksempel nevnes det i fritekstsvarene at ikke all utdanning trenger geografisk nærhet til utdanningsinstitusjonene:

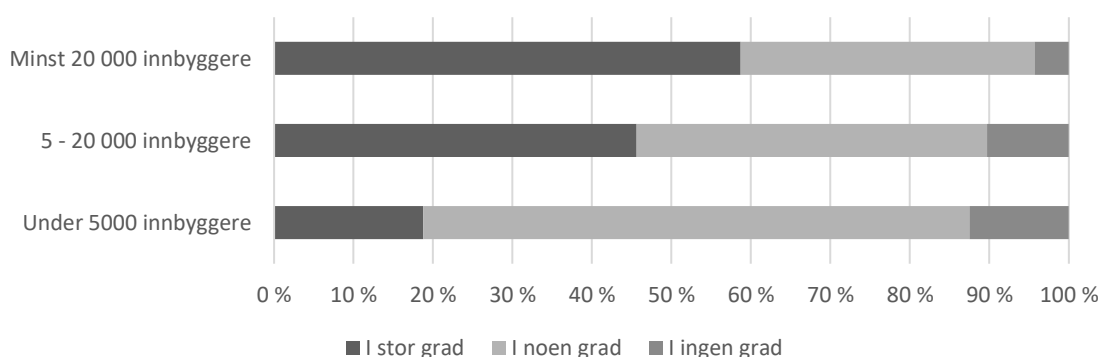
Med tilganger til nettstudier ser vi at våre flyktninger etter hvert ser denne muligheten til utdanning fremfor å flytte til sentrale strøk. (...) Dessuten veldig uheldig med for mye sentralisering av bosetting, da vil ikke kompetansen i distriktene opprettholdes og tilbudet blir mindre. (Fra svar på spørsmålet «Er det andre hensyn og kjennetegn ved kommunen som bør tas med i vurderingen av hvor flyktninger bosettes?»)

Det er rundt 3 ganger så mange av de største kommunene som mener at nærhet til utdanningsinstitusjoner i stor grad bør tas hensyn til sammenliknet med de små kommunene.

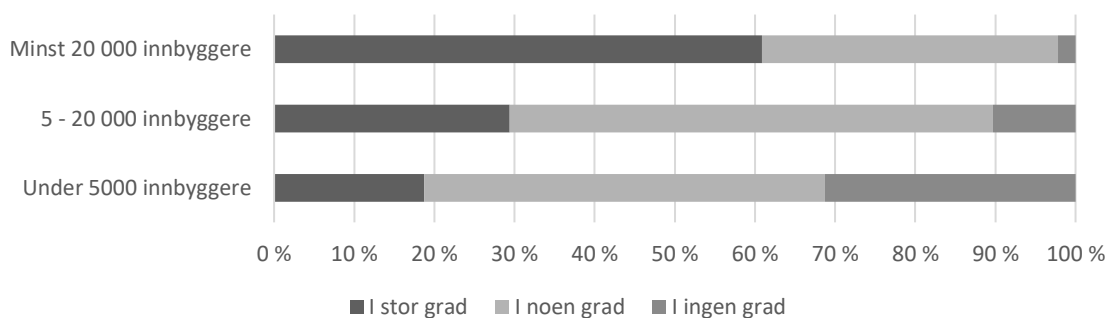
Et annet poeng med hensyn til flyktingenes mulighet til utdanning lokalt, er at det framheves av flere at også grunnskoleopplæring etter introduksjonsprogrammet for voksne bør telle med som et positivt resultat:

(...) Det må også tas hensyn til deltakere som er i grunnskoleopplæring ved avsluttet deltakelse, da vi ser at disse i et lengre løp når mål om varig tilknytning til arbeidslivet via videregående utdanning. (...) . (Fra svar på spørsmålet «Er det andre hensyn og kjennetegn ved kommunen som bør tas med i vurderingen av hvor flyktninger bosettes?»)

Figur 9. Når IMDi skal velge ut hvilke flyktninger som skal bosettes i de enkelte kommunene. I hvilken grad er det viktig at de tar hensyn til helse og omsorgstilbud i kommunen?



Figur 10. Når IMDi skal velge ut hvilke flyktninger som skal bosettes i de enkelte kommunene. I hvilken grad er det viktig at de tar hensyn til utdanningsinstitusjoner?



Svarene fra spørreundersøkelsen kan gi oss et lite innblikk i hva kommunene opplever som viktig når IMDi skal vurdere hvilke flyktninger som skal plasseres hvor, både med hensyn til kjennetegn ved flyktningene og med hensyn til kjennetegn ved kommunen.

Oppsummert er kommunenes vurdering gjennomgående i tråd med de rådende retningslinjene og praksis for bosettingsarbeidet. Gjennomgående opplever kommunene at det særlig bør legges vekt på flyktingenes familiesituasjon, helse, nettverk i kommunen og ønsker for utdanning og arbeid – i større grad enn faktisk yrkeserfaring, utdanning, landbakgrunn, språk, alder, interesser og ferdigheter samt kjønn. Det er også verdt å merke seg at under halvparten av kommunene mener at noen av disse kjennetegnene «i stor grad» bør tas hensyn til når IMDi skal velge ut hvilke flyktninger som skal bosettes hvor. Dette kan bety at flertallet av kommunene selv opplever at de er fleksible og i stand til å bosette og integrere flyktninger uavhengig av kjennetegn og historikk. Dette er igjen i tråd med forventningene og kravene om kommunenes ansvar for å tilpasse sitt tjenestetilbud til befolkningen, og dermed også til den enkelte person som blir bosatt.

Noe av det samme ser vi når respondentene besvare på hvilke forhold ved kommunen som er viktige i IMDi's arbeid med å søke ut flyktninger til bosetting. Under halvparten av kommunene mener for eksempel at arbeidsmarkedet eller boligsituasjonen i kommunen i «stor grad» bør tas hensyn til. Det er likevel en tendens til at de større kommunene er tydeligere på at kjennetegn ved flyktninger og forhold i kommunene bør legges vekt på når IMDi gjør beslutninger om utsøking.

Samtidig kan det være verdt å merke seg at undersøkelsen er gjennomført i en periode med relativt lav tilstrømning av flyktninger. Denne lave tilstrømningen av flyktninger møter et kommune-Norge som er relativt godt rustet for bosettingsarbeid med stedvis overkapasitet i forhold til faktisk utsøking av flyktninger. Det kan være at svarene bærer preg av at en del kommuner ønsker flere flyktninger for å ha mulighet til å opprettholde kompetanse og ressurser. En av respondentene på spørreundersøkelsen uttrykker seg for eksempel på denne måten:

I min kommune har vi et skrikende behov etter arbeidskraft. [...]. Det er svært fortvilende å oppleve at anmodningene går ned. Når dette skjer, så går også tilskuddene ned, og vi må nedbemanne tjenestene. Samtidig stiller IMDi store krav til måloppnåelse. Dette blir nesten en ond sirkel. Vi jobber og jobber, men forholdene blir bare vanskeligere å jobbe under. For at kommunen skal få resultater, må vi ha forutsigbarhet. Dette har vi ikke pr i dag, når vi sitter med hjertet i halsen om høsten mens vi venter på anmodningen, og kanskje også samtidig nedbemanning fordi anmodningene bare går ned. (Fra svar på spørsmålet «Er det andre hensyn og kjennetegn ved kommunen som bør tas med i vurderingen av hvor flyktninger bosettes?»)

Dette er et eksempel på at bekymringen ute i kommunene i større grad kan være knyttet til *om* de får tildelt flyktninger enn om *hvilke* flyktninger de får tildelt. For at de skal kunne gjennomføre et integreringsarbeid som kan føre til treffsikker bosetting oppleves behovet for volum viktigere enn selve koblingen mellom den enkelte flyktning og den enkelte kommune.

Vi kan i denne undersøkelsen ikke se noen tydelige tegn på at kommunene er misfornøyd med selve prosessen slik den er i dag. Det er også varierende i hvor stor grad kommunene opplever at det i dag gjøres reelle vurderinger om matching av egenskaper ved flyktning og egenskaper ved kommunene. Svarene gir enkelte forslag til hvordan noen ting kan gjøres bedre, basert på erfaringer gjort i den enkelte kommune. Vi ser at kommunene slutter opp om prinsippene som ligger til grunn for bosettingsarbeidet knyttet til familieforhold, boligmasse, og utdannings- og arbeidsmuligheter. Samtidig finner vi også bekymringer knyttet til bosetting basert på slike kriterier. En av kommunerepresentantene uttrykker det for eksempel på denne måten:

Jeg frykter at det å tildele flyktninger på bakgrunn av arbeidsmarked kan føre til at kommuner med lavt utdanningsnivå får tildelt flyktninger med lavt utdanningsnivå, og at dette kan føre til en «urettferdig fordeling av flyktninger». Det vil påvirke resultater. (Fra svar på spørsmålet «Er det andre hensyn og kjennetegn ved kommunen som bør tas med i vurderingen av hvor flyktninger bosettes?»)

Dette er et eksempel som viser at kommunene ikke nødvendigvis er udelte begeistret for tanken om at IMDi legger for stor vekt på egenskaper ved flyktningene og eventuelle tidligere resultater knyttet til sysselsetting i den enkelte kommunen. Det er også en indikasjon på det som av noen oppfattes som en relativt tilfeldig kobling av flyktninger til kommunene. Slike oppfatninger finnes igjen flere steder i materialet, blant annet eksemplifisert ved en kommunerepresentant som svarer slik på spørsmålet om hvor viktig det er at IMDi legger vekt på ulike forhold ved flyktningen som skal bosettes:

Vi opplever at det i dag overhodet ikke tas hensyn til forhold ved flyktningen. Det er så få som skal fordeles, og vi opplever fordelingen svært tilfeldig. Kommunene har et stort apparat som skal ivareta integrering og

kvalifisering, alle de nevnte forhold er viktige å ta hensyn til [...]. (Fra svar på spørsmålet «Er det andre hensyn og kjennetegn ved kommunen som bør tas med i vurderingen av hvor flyktninger bosettes?»))

Selv om svarene fra kommunene i stor grad gjenspeiler og reflekterer de overordnede målene for bosetting finner vi også refleksjoner knyttet til andre behov hos flyktingene utover muligheter for bolig og arbeid. En av kommune-representantene skriver for eksempel at:

Flyktninger kommer primært fordi de har behov for trygghet. Bosettings-kommunen må representere en stor grad av trygghet og skape trygghets-følelse for alle som kommer. Det betyr god på relasjonsbygging mellom innbyggere og flyktninger. (Fra svar på spørsmålet «Er det andre hensyn og kjennetegn ved kommunen som bør tas med i vurderingen av hvor flyktninger bosettes?»))

Denne siste refleksjonen berører et viktig poeng knyttet til vurdering av hva treffsikker bosetting egentlig skal være og hvilke mål og metoder man har til rådighet med hensyn til å sikre at bosettingen skal kunne forstås som å ha vært treffsikker.

Modeller for treffsikkerhet

Med de høye ankomsttallene i 2015 i bakspeilet foregår det internasjonalt større prinsipielle og akademiske diskusjoner og utredninger om fordelingen og plasseringen av flyktninger (Jones og Teytelboym 2017a og 2017b, Delacretaz m.fl. 2016, Grech 2016, Moraga og Rapoport 2014, van Basshuysen 2017). Det tas til orde for utvikling av modeller for fordeling og plassering som er fleksible, som er rettferdige med hensyn til fordeling av økonomisk byrde mellom nasjoner, som tar hensyn til ulike nasjoners muligheter til integrering og som tar hensyn til egenskaper og preferanser hos flyktingene og deres familier. Deler av disse prinsipielle og tekniske diskusjonene er også relevante med tanke på utvikling av modeller for bosetting av flyktninger og asylsøkere innad i de enkelte land for å sikre rask og treffsikker bosetting.

Et av hovedmålene i norsk bosettingspolitikk er «rask» bosetting, både av hensyn til samfunnsøkonomi og av hensyn til flyktingene selv. Det er belastende i seg selv med ventetid i asylprosessen – både å vente på vedtak og å vente på bosetting (Berg m.fl. 2005). Lange saksbehandlingstider kan også være med på å bryte ned tilliten til forvaltningen blant både asylsøkerne selv og den øvrige befolkningen (NOU 2011: 174). Det er flere steder dokumentert at langvarige asylprosesser reduserer sjansene for sysselsetting (Hainmueller m.fl. 2016).

Det er imidlertid en økende forståelse for og vilje til å også ta hensyn til andre faktorer enn rask bosetting. For eksempel kan hvor i landet flyktninger og asylsøkere først bosettes påvirke muligheter for god integrering (Åslund og Rooth 2007, Åslund m.fl. 2009, Åslund m.fl. 2011, Damm 2014). I en norsk kontekst er

det vist at lokale arbeidsmarkedsforhold ved ankomst påvirker flyktningers arbeidsmarkedstilknytning og inntektsnivå. Flyktninger som plasseres i kommuner med godt arbeidsmarked for innvandrere har relativt betydelig høyere inntekt også seks år etter bosetting (Godøy 2017). Resultatene kan forklares med betydningen av lokale arbeidsmarkeder og kvoteflyktningers relativt begrensede geografiske mobilitet i møte med dårlige arbeidsmuligheter.

I IMDi's tildelingsbrev fra KD for 2020, SP14, fremgår det også at IMDi skal «legge til rette for treffsikker bosetting, slik at nyankomne flyktninger bosettes i områder med relevant tilbud om kvalifisering, utdanning og arbeid».

Systemet er i dag innrettet slik at etter at de grunnleggende kriteriene for bosetting knyttet til familie og andel flyktninger i kommunen er lagt til grunn, fordeles i prinsippet asylsøkerne mer eller mindre tilfeldig til kommunene. Fordelingen er i praksis i tillegg basert på saksbehandlers kjennskap til kommunene og deres vurdering av kommuners egnethet i det enkelte tilfellet, da med hensyn til muligheter for relevant tilbud om kvalifisering, utdanning og arbeid. For å sikre rask bosetting velges likevel gjerne den kommunen som har ledig kapasitet for øyeblikket. Denne type modell for bosetting har i de senere år blitt utfordret internasjonalt:

Dagens system er et grusomt og kostbart lotteri som spilles på bekostning av flyktningers liv og lokalsamfunn. Det gir ingen av sidene mulighet til medvirkning i prosessen. Dersom man kan ta hensyn til flyktningenes preferanser og matche dem med kunnskap om lokalsamfunn har man kommet et lite, men nødvendig steg mot en mer vellykket og human bosettingsprosess (Jones og Teytelboym 2016b. Vår oversettelse).

Påstanden om at systemet er et grusomt og kostbart lotteri er i hovedsak basert på det som i noen miljøer oppfattes som en mangel på hensyn til aktørene på de to sidene i ligningen; på den ene siden flyktingene og på den andre siden lokalsamfunn. En slik tilnærming tillater oss for eksempel å maksimere det totale antallet familier som bosettes, men det gir oss ikke mulighet til å ta hensyn til de mulige preferansene til flyktninger eller lokalsamfunn (Delacretaz m.fl. 2016).

Flyktningers preferanser kan imidlertid være viktige av særlig to grunner. For det første kjenner flyktingene sine egne aspirasjoner, utover de observerbare kvalifikasjonene. Det kan for eksempel hende at flyktingene har lyst til å gjøre noe annet enn det de gjorde i hjemlandet. Kunnskap om en flyktnings ønske om utvikling av kompetanse eller ønske om å starte for seg selv kan øke kvaliteten på match mellom flykting og lokalsamfunn. For det andre er det slik at lokale myndigheter bruker mye ressurser for å legge til rette for bosetting i forkant. Disse ressursene kan være bortkastet dersom flyktingen flytter kort etter bosetting fordi flyktingen vil bo i en stor by, men er plassert i en utkantkommune.

Prioritering og preferanser i lokalsamfunn (kommuner) er også av betydning, dette gjelder særlig i tilfeller (som i Norge) der bosetting av flyktninger er gjort på frivillig basis. Det argumenteres for at lokalsamfunn i større grad oppfyller løfter om

bosetting dersom de har en viss kontroll over hvilke flyktninger de forventes å bosette (Delacretaz m.fl. 2016).

Alternative modeller for bosetting kan grovt sett følge to spor. Det ene vil kunne kalles et **flyktningsolidarisk spor**, der vekten legges på enten preferanser hos flyktningene som skal bosettes eller utfall på gitte kriterier. Disse kriteriene kan være objektive størrelser som arbeidsmarkedstilknytning, eller mer subjektive størrelser som trivsel. Et alternativt spor vil kunne kalles et **kommunesolidarisk spor**, der man i større grad tar hensyn til preferanser, kompetanse, ressurser og institusjoner i den enkelte kommune eller også legger vekt på rettferdig fordeling av belastning i form av eksempelvis helseutfordringer som kan medføre ekstra-kostnader for kommunen som ikke fullt ut dekkes gjennom tilskudd.

Når det i tillegg er slik at det skal tas hensyn til tidsaspekt, faktisk kapasitet i kommunen, boligmasse og endringer i eksempelvis lokale og regionale arbeidsmarkeder, krever en treffsikker bosetting omfattende vurderinger i hvert enkelt tilfelle. Dette er ikke ukjent i offentlig sektor. Offentlig sektor i Norge er godt utbygget, og det finnes mange systemer for håndtering av komplekse og omfattende beslutningsprosesser. Ikke minst foregår det i dag også omfattende arbeid i retning av digitalisering og maskinstøtte for beslutningsprosesser i Norge.

Maskinlærende algoritmer og treffsikker bosetting

I noen miljøer argumenteres det for å benytte maskinlærende algoritmer for å sikre ikke bare rask, men også mer treffsikker bosetting av flyktninger og asylsøkere. Maskinlæring handler kort fortalt om metoder for automatisk gjenkjenning av komplekse mønstre i store datasett, som teknologien deretter trekker slutninger og foreslår løsninger på grunnlag av. En lærende algoritme er avhengig av et sett med *treningsdata* for å utvikles og forbedres, og konstrueres på en slik måte at den kan være i stand til å generalisere. Slik settes den i stand til å finne løsninger på problemer den ikke har observert eksempler på tidligere. Maskinlæring er en gren av det som kalles for kunstig intelligens og inneholder bidrag fra blant annet informatikk, matematikk og beregningsorientert statistikk.

Slike modeller er foreslått innført for treffsikker bosetting flere steder i verden, og diskuteres blant annet i Sverige (SOU: 2018). For tiden er de under utprøving og testing blant annet i Sveits, USA, Nederland og Canada.

Utgangspunktet er et ønske om å erstatte det som har vært omtalt som dagens ressurskrevende og lite gjennomsluktige system for bosetting av flyktninger, eller systemer som i prinsippet er basert på slump (som i Sverige), med et system som tar hensyn til kjennetegn og preferanser hos både flyktninger og asylsøkere og kjennetegn og preferanser på de stedene de skal bosettes.

I praksis bestemmes plassering og bosetting av flyktninger i dag av lokal kapasitet, med begrenset hensyn til individuelle kjennetegn, kompetanse eller behov. Plassering og bosetting av flyktninger er en prosess som allerede i dag er en algoritme som i hovedsak tar hensyn til lokal kapasitet. I kjernen av dette ligger et enkelt

regnestykke: hvordan man på best mulig måte kan plassere flyktninger for å oppnå best mulig resultat for flyktningene selv, samtidig som det tas hensyn til de lokalsamfunnene som skal ta dem imot og for kommunene som skal akseptere dem.

En enkel bosettingsalgoritme kan altså gjennomføres manuelt, på papir, av en saksbehandler. Jo flere hensyn som skal tas med i betraktningen, både med hensyn til kjennetegn ved den som skal bosettes, familien hennes og med hensyn til potensielle bosettingskommuner, jo vanskeligere blir det å inkludere alt i beslutningen. Det kan være en tidkrevende prosess for en enkelt saksbehandler å ta hensyn til alle relevante faktorer særlig hvis det også skal tas hensyn til utfall av tidligere lignende bosettingsprosesser i de ulike kommunene. Slike prosesser kan automatiseres for bedre effektivitet. I slike tilfeller kan databaserte algoritmer være et nyttig verktøy.

Automatiserte beslutningsprosesser i offentlig sektor

Digitale verktøy, fra apper og plattformer til kunstig intelligens og beslutningsalgoritmer, er på full fart inn i offentlig sektor (Teknologirådet 2018). Internasjonalt gjelder det også i det komplekse arbeidet med å støtte flyktingers vei til nye hjem. Vi har allerede fått begreper som 'digital humanitarianism' og man ser en raskt økende bruk av mobil teknologi i alle stadier av flukt-, transitt-, asylsøknad- og bosettingsprosessen (Benton og Glennie 2016). Digitale verktøy – enten de er utarbeidet av humanitære eller kommersielle organisasjoner, spesifikt innrettet mot flyktninger, generelle informasjonstjenester eller laget til intern bruk for byråkrati og lokale myndigheter – har potensiale for å strømlinjeforme og effektivisere mange sider ved internasjonal og nasjonal håndtering av flyktninger.

Flere av prosessene i den norske bosettingen er allerede digitalisert. IMDi-nett og Kompass er bare to av systemene som direkte eller indirekte hjelper IMDis bosettingsteam til å ta beslutninger. Dette stiller store krav til koblingen av ulike typer informasjon – samt store krav til den enkelte saksbehandler, samtidig som det er rom for å utnytte skjønn basert på kompetanse. Uansett er det åpenbart at bedre informasjonsflyt kan bedre beslutningsprosessene.

Automatiserte beslutningsprosesser er under utprøving – teoretisk og/eller praktisk – innen flere felter som har fellestrekk med bosetting av flyktninger. Det pågår for eksempel internasjonalt i dag systemutprøving innen risikovurdering og katastrofehandtering (Francini m.fl. 2018). En av de mest åpenbart sammenliknbare sektorene er innen humanitær logistikk: her har det for eksempel vært vurdert automatiske beslutningssystemer i form av multiagentsystemer (MAS) for bruk innen krisehåndtering ved oversvømmelser (Cuenca og Molina 1999) og til koordinering av nødhjelp ved naturkatastrofer (Nadi og Edrisi 2017). Flere slike systemer tar sikte på å optimalisere geografisk plassering av viktige nødenheter, slik som nødhusly (Soltani m.fl. 2014) eller brannstasjoner (Liu m.fl. 2006). Mer direkte relevant for bosetting er prosjekter som ser på plassering av flyktingleirer. Drakaki m.fl. har utarbeidet et MAS for å finne steder som oppfyller kravene som

stilles – i lovverk, fra hjelpeorganisasjoner og lokale myndigheter – til hvor flyktninger og internt fordrevne kan huses (Drakaki m.fl. 2018).

Det kan potensielt være mye å lære av de erfaringene som etter hvert kommer inn fra andre felt, siden de kan være til hjelp i å vurdere stabilitet, effektivitet og kvalitet på ulike digitale arbeidsmetoder og tekniske løsninger. Da borgerkrigen i Syria utløste en økning i flyktningstrøm til Europa med en topp i 2015, sammenfalt det med en mengde små og større initiativer innen digital teknologi, og en økt oppmerksomhet rundt hva digitale løsninger kan bidra med i humanitære kriser. Foreløpig er imidlertid de fleste av disse prosjektbaserte, små, ikke utprøvde eller ikke evaluert. Det er foreløpig et åpent spørsmål hvilke av ideene og systemene som vil bli stående som nyttige i arbeidet med å ta imot flyktninger på en god måte (Benton og Glennie 2016:22).

Teorien om økonomisk matching

Dette kan gjøres med utgangspunkt i det som kalles for «matching theory» eller den *økonomiske teorien om matching*. Utviklingen av dagens økonomiske teori om matching tilskrives gjerne vinnerne av Alfred Nobels minnepris i økonomi for 2010, Mortensen, Pissarides og Diamond og 2012, Alvin E. Roth og Lloyd Shaple. Helt enkelt dreier teorien om matching rundt en matematisk matchingsfunksjon som er ment å skulle optimalisere dannelsen av relasjoner mellom umatched individer.

Teorien om matching har vært anvendt på en rekke områder innenfor økonomiske kontekster, blant annet til kobling av arbeidstakere med arbeidsgivere, ekteskapsmatching, kobling av nyredonorer med pasienter, og helsepersonell med stillinger. Det finnes også gode eksempler på bruk av teorien om matching i skolevalg. En sentral dimensjon i mange av disse koblingene er ønsket om en stabil og langvarig relasjon, både i arbeidslivet, i par-relasjoner osv. For at disse relasjonene skal forbli langvarige og stabile er det viktig at koblingen er gjort med hensyn til partenes egenskaper og preferanser. En måte å sikre god matching er også å lære av tidligere matcher.

Bruk av teorien om matching og ulike typer av optimalisering eller lærende algoritmer har eksistert relativt lenge. Det er derimot relativt nytt at man har begynt å tenke på å bruke slike i koblingen av flyktninger og asylsøkere med lokal-samfunn. Teori om matching på flyktningefeltet ble først introdusert og foreslått i et innspill til utviklingen av et internasjonalt system for kvotehandel av flyktninger (Moraga og Rapoport 2014). Tanken om å benytte matchingteori og -modeller for bosetting nasjonalt ble introdusert av Jones og Teytelboym i 2016. De pekte blant annet på utfordringer for enkle modeller ved flerdimensjonale begrensninger og såkalte «tynne» matching markeder (Jones og Teytelboym 2016a).

Dette handler blant annet om at bosetting av flyktninger er mer komplisert enn andre koblingsproblemer som økonomer vanligvis arbeider med (Andersson og Ehlers 2016). I skolevalg kan for eksempel en elev ganske enkelt kobles med en

tilgjengelig plass på en skole. Elevens ønsker kan matches med skolens studie-tilbud eller preferanser for en viss type elever. Koblingen kan evalueres ved å ganske enkelt se på utfallsmål som for eksempel skoleresultater, gjennomføring eller hvor fornøyd skole og elev er.

En familie på flukt har derimot i mange tilfeller behov for flere «plasser». Det holder ikke nødvendigvis bare å ha plass i en bolig. Det kan være behov for flere skoleplasser, for helsetilbud, for språkopplæring eller yrkesutdanning. Det kan være behov for en viss type arbeid, eller også ønsker hos familien om tilgang på spesielle sosiale tilbud. En evaluering av matchingen kompliseres også ved at utfallsmålene er uklare og i mange tilfeller kan være vanskelige å måle. Det er for eksempel ikke gitt at «treffsikker» bosetting betyr det samme som for eksempel grad av arbeidstilknytning eller inntekt 2 år etter bosetting eller etter fullføring av introduksjonsprogrammet, som vil være et aktuelt mål i land med slike tilbud.

De siste årene har det vært jobbet med å utvikle maskinlærende algoritmiske verktøy for treffsikker bosetting av flyktninger og asylsøkere basert på teori om matching i markeder. Arbeidet gjennomføres i hovedsak i to større miljøer, som til en viss grad ser ut til å konkurrere om å utvikle hver sin modell. Det ene miljøet er *Immigration Policy Lab* som er en privat stiftelse basert i Zurich og Stanford. Det andre miljøet opererer under paraplyprosjektet *refugees.ai* og består av forskere fra USA, Storbritannia og Sverige.

I skrivende stund foreligger det også to algoritmer, den første er i utvikling og utprøving i regi av IPL og benyttes på prosesser i Sveits og USA. Den andre er utviklet av nettverket i *refugees.ia* og er gitt navnet Annie MOORE (Matching and Outcome Optimization for Refugee Empowerment) etter den første immigranten registrert på Ellis Island på slutten av 1800-tallet i USA. De to algoritmene ligger også til grunn for to ulike verktøy for bosetting som foreligger i tilgjengelige softwarepakker. I det følgende skal vi gå nærmere inn på disse to.

Immigration Policy Lab

Sveits er det første landet som benytter kunstig intelligens i arbeidet med bosetting av asylsøkere. Den kunstige intelligensen det henvises til er en maskinlærende algoritme som er utviklet av Immigration Policy Lab (IPL). Grunnlaget for og testen av algoritmen er publisert i artikkelen «Improving refugee integration through data-driven algorithmic assignment» i det vitenskapelige tidsskriftet *Social Science* (Bansak m.fl. 2018).

Her tar vi utgangspunkt i at det er tre sett av faktorer som påvirker integrering av flyktninger:

- Geografisk kontekst
- Personlige kjennetegn
- Synergier mellom geografi og personlige kjennetegn

Det er for eksempel slik at noen geografiske kontekster tilbyr bedre økonomiske og sosiale muligheter, som igjen gir bedre muligheter for sysselsetting. Det kan også være slik at flyktninger med særskilte kjennetegn, egenskaper eller kunnskaper som for eksempel en bestemt type arbeidserfaring, utdanning eller språkkompetanse klarer seg bedre enn andre, uavhengig av hvor de bosettes. I tillegg kan det være sånn at sjanser for sysselsetting for enkelte personlige kjennetegn varierer med geografisk plassering. I Sveits finner man for eksempel at fransktalende afrikanske flyktninger har betydelig høyere sannsynlighet for sysselsetting dersom de bosettes i kantoner som har fransk som hovedspråk enn om de bosettes i tysktalende kantoner. Slike observasjoner er tegn på de såkalte synergifaktorene.

For systematisk å kunne identifisere mulige synergier for personlige kjennetegn på tvers av geografiske kontekster benyttet forskerne historiske bosettings- og sysselsettingsdata. Metoden er kompleks, men ideen er relativt enkel: vi kan se for oss to flyktninger, begge fra samme land, samme alder, etnisk bakgrunn og med samme kompetanse. Når de bosettes på forskjellige steder finner den ene seg raskt til rette i en jobb hun kan trives i, mens den andre sliter med å finne seg til rette. Grunnene til disse forskjellene kan være mange og er i praksis svært komplekse. Med en algoritme som leter gjennom tusenvis av historiske case gjør (ifølge forskerne) at vi ikke fullt ut trenger å forstå mekanismene, men at man ved neste bosetting av en flyktning med samme type kjennetegn velger geografisk plassering på samme sted som den første.

Algoritmen som benyttes er altså bygget på maskinlæring basert på historiske data om flyktningers kjennetegn og videre karrierer, samt informasjon om bosted. Algoritmen beregner sannsynligheten for at en individuell flyktning med et sett av personlige demografiske kjennetegn skal komme i jobb på et gitt geografisk sted. I et neste skritt beregnet de sannsynligheten for at minst en i flyktningsens familie ville finne jobb på hvert av de tilgjengelige geografiske stedene. I siste omgang matchet de hver nye flyktningsak med stedet der de ifølge algoritmen ville ha høyest sannsynlighet for å finne jobb, der de også tok hensyn til faktiske begrensninger med hensyn til tilgjengelige bosettingsplasser på hvert bosted.

Tilsvarende arbeid og analyser ble gjort for amerikanske data.

I simuleringer sammenlignet forskerne predikerte utfall basert på bosetting med utgangspunkt i algoritmen med faktiske utfall basert på observasjon. Det ble benyttet et enkelt utfallsmål: sysselsetting 90 dager etter bosetting. Testen ble gjennomført på flyktninger som ikke var bundet av familiære bånd til spesifikke steder. Det ble også lagt til begrensninger på antall flyktninger som kunne plasseres på hvert sted. Resultatene fra analysene tyder ifølge forskerne på at algoritmen kan bidra til mer treffsikker bosetting i USA.

Sammenlignet med resultatene fra den faktiske bosettingen tyder simuleringen på at bosettingsalgoritmen ville doble den predikerte sannsynligheten for syssel-

setting for den enkelte flyktning i USA. I tillegg viste simuleringene at sysselsettingsraten blant flyktingene ville vært høyere dersom bosettingen hadde fulgt anbefalinger fra algoritmen enn ved den faktiske bosettingen på de aller fleste bosettingsstedene. I gjennomsnitt var sysselsettingsraten blant bosatte flyktinger 34 prosent. Ved algoritmebasert bosetting ville sysselsettingsraten i gjennomsnitt vært på 41 prosent. Simuleringene tyder på at algoritmen ville funnet bedre match mellom flyktning og sted enn den faktiske bosettingen ved vanlig praksis over hele distribusjonen av flyktinger, altså både for de som i utgangspunktet har lav sannsynlighet for sysselsetting og de som har høy sannsynlighet for sysselsetting (Bansak m.fl. 2018).

I Sveits ble det benyttet mer omfattende data. De kunne blant annet følge individers sysselsettingshistorikk over flere år. For testene benyttet forskerne informasjon om arbeidsmarkedstilknytning 3 år etter bosetting. Også her brukte de flyktinger som ikke hadde familiære bånd til spesifikke geografiske steder og begrenset modellen ved å ta hensyn til det faktiske antallet bosatte flyktinger på hvert sted. I Sveits er antallet flyktinger som bosettes i et kanton proporsjonalt med befolkningsmengden i kantonen.

I simuleringer av predikert sannsynlighet for å komme i jobb i en treårsperiode dokumenterer forskerne en positiv effekt av algoritmisk bosetting sammenlignet med den faktiske bosettingen. Den gjennomsnittlige faktiske sysselsettingen tre år etter bosetting var 15 prosent. Simuleringene tyder på at dersom bosettingen hadde vært gjennomført med utgangspunkt i anbefalinger fra algoritmen ville sysselsettingen vært 26 prosent.

Disse resultatene er basert på simuleringer og det som kalles «back-tests» av historiske data. Det er ennå usikkert i hvor stor grad man vil finne såpass store positive effekter dersom man implementerer verktøyet på faktiske bosettingsprosesser. Per i dag gjennomfører det nederlandske COA (Dutch Asylum Agency) «back-tests» av historiske data med det mål for øyet å implementere verktøyet for asylsøkere til Nederland. Det foregår lignende arbeid i Canada ved IRCC (The Canadian Ministry for Immigration, Refugees and Citizenship). I tillegg settes det i gang tilpassede versjoner av verktøyet i USA i samarbeid med de fire største aktørene som jobber med plassering av flyktinger. Sveits er allerede i gang med en full-skala pilotering av systemet ved SEM (Swiss secretariat for Migration). Det er så vidt vi har kjennskap til ennå ikke publisert noen resultater eller erfaringer fra dette arbeidet.

Annie MOORE

Verktøyet og algoritmen Annie MOORE med kallenavn *Annie* er under uttesting i USA (Trapp m.fl. 2018). Annie er utviklet i tett samarbeid med representanter fra Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS). Forskerne bak Annie hevder at dette er den første programvaren som er designet for saksbehandlere i instanser som jobber med plassering av flyktinger i forkant av bosetting.

I likhet med algoritmen som er utviklet av IPL, er utviklingen av algoritmen bygget på en rekke nyere bidrag fra litteraturen om humanitære matchingssystemer, og altså økonomisk teori om matching. Den følger Bansak m.fl. (2018) forslag om bruk av maskinlæring og utvider deres modell på flere områder. Miljøet har videreutviklet estimeringsteknikker og utvidet optimaliseringsmetodene for å forbedre utfallsbasert matching. Dette er i motsetning til retningen som er valgt av andre, der det i større grad jobbes med å inkludere preferanser i matchingen (Moraga og Rapoport 2014, Jones og Teytelboym 2016a, Andersson og Ehlers 2016, Delacretaz m.fl. 2016).

Matchingen ved hjelp av Annie er ene og alene basert på sysselsettingsutfall på relativt kort sikt. De treningsdataene som ble benyttet for å utvikle algoritmen var relativt begrenset. Det ble bare brukt en binær indikator for sysselsetting (i jobb/ ikke i jobb) 90 dager etter ankomst. Dette begrenser algoritmens prediksjonsmuligheter. Forskerne foreslår at algoritmen i tillegg anvendes på andre typer utfall, som for eksempel sysselsetting på lengre sikt, fysisk og mental helse, utdanning og husholdsinntekt.

Simuleringer med sammenligninger av anbefalt bosetting fra algoritmen med den faktiske bosettingen antyder at den totale sysselsettingen av flyktninger lokalt gjennomført av HIAS ville kunne økes med mellom 22 og 37 prosent avhengig av hvilke begrensninger som aktiveres av saksbehandlerne. Annie er så langt kun testet ut på data fra flyktninger, men opphavsmennene antar at den også kan anvendes i arbeidet med bosetting av asylsøkere.

En bærende ide bak utviklingen av Annie er det de identifiserer som typiske utfordringer i sektoren, nemlig mangel på ressurser i form av begrenset økonomi, og begrenset tilgang på arbeidskraft, tid og data. Innenfor disse rammene skal det gjøres svært komplekse beslutninger. I USA inkluderer bosettingsbeslutningen, i tillegg til flyktningen, et stort nettverk av mulige bosettingssteder, non-profit organisasjoner, donorer, føderale, regionale og lokale offentlige myndigheter. En tilleggsutfordring er at bosetting av flyktninger og asylsøkere er særlig utsatt for skiftende politisk klima og holdninger, både innad i landet og internasjonalt

Erfaringer fra pilotering og bruk av algoritmen og verktøyet tyder på at Annie analytisk har forbedret bosettingsbeslutningen i HIAS og mer eller mindre eliminert de mer uproduktive og ineffektive delene av den manuelle plasseringen av flyktninger. Selve beslutningen tas raskere noe som betyr at saksbehandlere har bedre tid til å fokusere på de sakene som krever større oppmerksomhet, som for eksempel flyktninger med mer sammensatte utfordringer og helseproblemer.

Fordi Annie er ment å skulle brukes blant annet av relativt små frivillige organisasjoner, som de som har ansvaret for bosetting i USA, er selve den tekniske løsningen det de kaller for lettvekts, den er bygget på åpen-kode og utformet for å lett kunne tas i bruk.

En integrert modell?

Det har de senere årene altså vokst fram to hovedtilnærminger til kobling av flyktninger med bosettingssted, en basert på (flyktingenes) preferanser og en basert på observerte utfall (etter bosetting). Preferanse-basert matching bruker algoritmer for markedsdesign. Dette er algoritmer som blant annet benyttes i skolevalg (Abdulkadiroğlu m.fl. 2009) og som også kan benyttes til å tildele bosted til flyktninger, både til et land (Moraga og Rapoport 2014) og ved geografisk plassering innad i et land (Delacretaz m.fl. 2016, Andersson og Ehlers 2016). Dette kan være en nyttig tilnærming dersom de som skal bosettes har god informasjon om hvilket sted som vil være best for dem. En åpenbar utfordring for rene preferansebaserte algoritmer er den, ofte begrensede, kjennskapen flyktninger og asylsøkere har til sitt nye hjemland. Andre utfordringer er risikoen for ulik regional distribusjon og fordeling av flyktninger og asylsøkere i et land. Dette kan være en utfordring for kapasiteten i det lokalforankrede integreringsapparatet. I tillegg finnes det lite systematisk informasjon om flyktingers preferanser, slik at det vil være større utfordringer med å lage grunnlaget for maskinlærende algoritmer (Acharya m.fl. 2019).

En utfallsbasert tilnærming er basert på observerbare utfall, ofte i form av sysselsetting, inntekt, resultater i språkopplæring, deltakelse i utdanning eller lignende en viss tid etter bosetting (Bansak m.fl. 2018). I slike modeller er målet å maksimere anslått integreringssuksess, for eksempel i form av sysselsetting eller inntekt. Slike modeller kan utvikles ved data-drevne algoritmer basert på historiske data for å identifisere synergier mellom sted og typer av flyktninger eller asylsøkere. Modellene benyttes for å identifisere antatt best sted for bosetting for flyktninger når de skal søkes ut til bosettingssted. Slike modeller er fordelaktige fordi de baserer seg på eksisterende historiske data og kan anvendes uten å samle data om flyktingenes egne preferanser. En utfordring for slike modeller er nettopp det at de ikke benytter privat informasjon om preferanser med hensyn til bosted (Acharya m.fl. 2019).

I den tekniske litteraturen på feltet settes disse to typene av modeller for algoritmer ofte opp mot hverandre. Nyere bidrag på feltet argumenterer for at de to ikke nødvendigvis er gjensidig utelukkende. Forskere ved IPL har videreutviklet den opprinnelige utfallsmodellen (Bansak m.fl. 2018) for å trekke veksler på styrkene og fordelene til begge de to modellene. Den foreslåtte modellen integrerer den data-drevne utfallsmodellen med en såkalt prioriteringsmekanisme for preferanse-basert matching (Satterthwaite og Sonnenschein 1981). Modellen er satt opp slik at myndighetene i det enkelte land bestemmer seg for mål på integrering og et minimumsnivå for forventet integreringssuksess. De som skal bosettes får gi sine preferanser med hensyn til bosted. Algoritmen kartlegger preferansene og kobler dem til steder som, basert på tidligere bosettinger og integreringssuksess, sannsynliggjør det ønskede nivået av integrering. Forskerne bak modellen argumenterer for at det er flere fordeler med en slik modell, som både tar hensyn til flyktingenes preferanser med hensyn til bosted, samt myndighetenes preferanser med hensyn til ønsket nivå av integrering. De mener også at selv om en slik modell

tilfører økt kompleksitet, er den immun mot strategisk manipulering og den er mulig å regne ut med dagens tilgjengelige datakraft. Den gir også mulighet til å la flyktingene stole på den data-drevne bosettingsalgoritmen i seg selv, eller velge å selv ytre ønske om hvor i landet hun ønsker å bosette seg. Dette er en viktig forutsetning siden man kan anta at mange flyktinger har begrenset kjennskap til sitt nye hjemland (Acharya m.fl. 2019).

Overførbarhet

Som nevnt har utprøvinger av de allerede utviklede algoritmene begynt. Spørsmålet som så melder seg er hvor overførbare erfaringene er til Norge, gitt at systemene for bosetting av flyktinger innen Europa er meget heterogene. Selv ikke i Norden er det en enhetlig praksis for bosetting av flyktinger. Likevel er mange andre strukturer relativt like, og det bør finnes mange muligheter for overførbarhet. I en fersk rapport om nordiske kommuners arbeid med kunstig intelligens, er en av hovedkonklusjonene at det bør utvikles felles nordiske etiske retningslinjer for bruk av kunstig intelligens, i blant annet saksbehandling og myndighetsutøvelse (Andreasson og Stende 2019: 37). Her kan det også ses hen til EUs anbefalinger for pålitelig kunstig intelligens (EU-kommisjonen 2018).

Noen utfordringer og forutsetninger

En forutsetning for å ta i bruk algoritmer som de som utvikles og utprøves av blant andre IPL og refugees.ai, er å ha en sentral matchingsinstans. Slik systemet er satt opp i Norge ved at utsøking til kommunene skjer fra en pool av flyktinger som er administrert av IMDi, er denne forutsetningen oppfylt.

Forutsetninger for at de fleste algoritmene skal fungere er også store nok «markeder». Et grunnleggende prinsipp i faktisk matching handler jo om at når en «match» er gjort er plassen fylt. Dette betyr at man i de aller fleste tilfellene ikke kan finne optimal match for alle. En sentral jobb for algoritmene vil med andre ord være å komme fram til resultater som gir flest mulig matcher av høy kvalitet. Tidligere anvendelser av matching teori har blant annet vist at størst mulig antall potensielle matcher er viktig. I eksemplet med matching av nyredonorer med pasienter, er tilgang på nyrer den viktigste forutsetningen for at systemet skal fungere godt (Roth m.fl. 2007). Tilsvarende gjelder også i adopsjon, altså matching av adoptivbarn med adoptivforeldre (Slaugh m.fl. 2016). I Sverige har Andersson og Ehlers undersøkt markedet for tildeling av privat bosted til flyktinger, der huseiere har preferanser knyttet til størrelse på familie og språk. De viser at så lenge huseiere foretrekker store familier i samsvar med størrelse på bolig kan man finne stabil og maksimal match (Andersson og Ehlers 2016).

Enda en viktig forutsetning for å kunne benytte maskinlæring er tilgang på historiske data av god kvalitet til bruk i trening av algoritmen. Norge, i likhet med de andre nordiske velferdsstater har lang tradisjon for innsamling og håndtering av person- og administrative data. Slike data håndteres av sentrale instanser med gjennomgående gode rutiner for innsamling og registrering samt en relativt høy

grad av tillit i befolkningen. Det finnes gode historiske data både på individ-, kommune, regionalt og nasjonalt nivå som teoretisk kan benyttes for omfattende maskinlæring.

Kritiske røster

Automatiserte beslutningssystemer gjør først og fremst beslutninger *raskere*, det er ikke nødvendigvis slik at de gjør beslutninger *bedre*. Kunstig intelligens trenger gode inndata for å bli effektiv. Treffsikker bosetting vil fra det offentliges side oftest regnes som gode resultater på det kommunene måles på i introduksjonsprogrammet. Her er det to målepunkter: 1) hvorvidt flyktninger i programmet er i arbeid eller utdanning ved avsluttet program registreres lokalt inn i Nasjonalt Introduksjonsregister, og 2) SSBs måling av de samme resultatene ett år etter avsluttet program (Guribye og Espegren 2019:6). I dette systemet regnes arbeid som 1 time per uke, mens utdanning regnes som høyere enn grunnskole. Analyser de seinere årene har påpekt at disse måleresultatene ikke nødvendigvis er gode indikatorer på integrering, og heller ikke spesielt gode i vurderinger av kommunenes arbeid med introduksjonsprogram og bosetting (Guribye og Espegren 2019:38, Mølland m.fl. 2018). Det er rett og slett usikkert om NIR-data er gode inndata for maskinlæring. Om arbeidsmarkedsdeltakelse blant bosatte flyktninger, ledige jobber i kommunene eller liknende skal brukes som et måltall bør sannsynligvis NAVs analyser prioriteres. Når det gjelder deltakelse i utdanning har det lenge vært et ønske fra kommunene at også innrulling i grunnskole etter ferdig introduksjonsprogram skal telle med. Dette krever i så fall et litt mer langsiktig syn på integrering i det norske samfunnet: bosatte flyktninger i grunnskole vil ikke være selvforsørgende der og da, men på lang sikt kan det likevel sikre mer varig deltakelse i samfunnet.

Generelt må en eventuell bruk av maskinstøttede beslutningsprosesser være basert på så gode inndata som overhodet mulig. Dette vil i komplekse matchinger som flyktningbosetting innebære tilgang på oppdaterte data om både flyktninger og kommuner. Potensielt kan dette kreve en god del ressurser, og man må sikre at vinninga ikke går opp i spinninga.

Kritikken mot bruk av algoritmer i offentlig forvaltning dreier seg imidlertid sjelden om deres effektiviseringspotensial eller mangel på sådan, men om andre ting. Særlig viktig å ta med i betraktning er gjerne potensialet for lite gjennomslittige prosesser. Det er ofte vanskelig for menneskene som berøres av automatiske beslutningssystemer – og sivilsamfunnet for øvrig – å reelt vurdere rettferdigheten i avgjørelser som tas i de komplekse strukturene til en digital algoritme (CIHR 2015). Ofte oppsummeres disse problemene i metaforen om en *sort boks* (Teknologirådet 2018: 49ff). Innsynet i algoritmen, informasjonen som legges inn i den eller anbefalingene som kommer ut av den kan begrenses med vilje: av sikkerhetsmessige årsaker, eller av økonomiske årsaker fordi algoritmene er kommersielle produkter. Dette problemet vil kunne oppstå for kommunale og statlige aktører om man velger å kjøpe kommersielle produkter av eksterne aktører. I en fersk gjennomgang av nordiske kommuners arbeid med kunstig

intelligens understrekes det at det er en bekymring om «private aktører kan få uforholdsmessig stor innflytelse på den offentlige forvaltningen og demokratiske prosesser» (Andreasson og Stende 2019: 12). Der private aktører tar i bruk offentlig tilgjengelige data for å utvikle produkter for det offentlige, må eierskap vurderes i flere nivåer. I innkjøpsprosesser må både eierskap til det endelige produktet og eierskapet til dataene håndteres.

Videre kan selv åpne algoritmer i praksis utgjøre sorte bokser. Selve hensikten deres er å gjøre komplekse prosesser enklere å gjennomføre, men de kan i seg selv være såpass komplekse at beslutningene som foretas eller prosessene som førte til dem er vanskelige å forstå for meningmann, og ikke usannsynlig også for de menneskelige aktørene i stat og kommune hvis arbeid er tenkt lettet av nyvinningene.

Mot dette siste poenget kan i tilfellet flyktningbosetting muligens anføres at beslutningssystemet allerede i dag er lite gjennomskiktig. Det er ikke umulig, og å håpe, at en omlegging av modellen for bosettingsarbeidet kan gi flere, ikke færre, innsyn og om ønskelig økt påvirkningskraft på bosettingene.

I henhold til personvernlovgivingen har de som gjøres til gjenstand for automatisert behandling rett på innsyn når avgjørelsen «i betydelig grad påvirker vedkommende» (Teknologirådet 2018: 52). Beslutninger om bosetting av flyktinger vil sannsynligvis komme inn under denne bestemmelsen – og flyktingene som omfattes av en eventuell algoritmisk beslutning vil ha rett til innsyn i hva beslutningen er basert på. Det vil i et system som det norske, der beslutningen i stor grad ligger hos myndighetene, være avgjørende at også maskinstøttede prosesser så langt det lar seg gjøre er tilgjengelige for reelt, forståelig innsyn.

Om de automatiserte beslutningsprosessene som innføres bygges på veiledet læring, må faren for automatisert diskriminering og forsterkning av allerede uheldig favorisering tas med i betraktningen. Maskinlærende algoritmer baserer seg på de dataene de mates med I tilfellet flyktningbosetting kan man for eksempel tenke seg at grupper eller individer er registrert med lav måloppnåelse i visse bosettingskommuner av grunner som verken har med gruppene eller kommunene å gjøre. Maskinstøttede beslutninger blir ikke bedre enn den informasjonen vi er i stand til å gi maskinene, og dette vil være informasjon som er farget av vår tid og vårt samfunn (Teknologirådet 2018: 10).

Sist, men ikke minst, er det en utfordring for alle som skal ta i bruk ulike typer systemer for automatisert beslutningstaking at mange av disse systemene er forholdsvis nyutviklede. Det finnes foreløpig ingen allment anerkjente måter å evaluere systemene på. Flere forsknings- og policymiljøer jobber nå med å utvikle praktiske metoder for å sikre ansvarlig bruk. En av dem er AI Now Institute ved NYU, som i fjor la fram ett slikt forslag – AIA, (the algorithmic impact assessment process) – som setter opp viktige punkter å vurdere gjennom hele prosessen med å anskaffe, utprøve og implementere et automatisert beslutningssystem (Reisman m.fl. 2018). Nøkkelelementer er egevaluering, eksternevaluering over tid,

åpenhet overfor publikum, innhenting av befolkningens innspill, og mekanismer for å gi berørte grupper mulighet til å påklage og korrigere eventuelle feilaktige, urettferdige eller på andre måter skadelige resultater av bruken av de maskinstøttede beslutningene.

Konklusjon og anbefalinger, treffsikker bosetting

Treffsikker bosetting ser fra det offentliges side oftest ut til å regnes som gode resultater på det kommunene måles på i introduksjonsprogrammet – om flyktingene kommer i arbeid eller utdanning etter en viss tid. Det er imidlertid ikke selvsagt at det er dette man skal eller bør legge i begrepet «treffsikker». Det ligger utenfor dette oppdragets rammer å gå inngående inn på dette, men det bør bemerkes at uten en klar samforståelse blant alle involverte om hva slags treffsikkerhet som skal oppnås, skal det vanskelig gjøres å bli enige om hva de beste modellene for prosessen er. Det bør også bemerkes at selv om størst mulig grad av selvforsørging er målet for bosettingen, er det flere aspekter som bør tas med inn i ligningen:

For det første spiller tidspunkt for måling stor rolle. Er god integrering (i arbeidslivet eller ellers i samfunnet) på lang sikt målet, kan det hende at dagens utfallsmåliger etter måneder eller noen få år ikke fanger opp det man ønsker. For det andre er det ikke bare et godt arbeidsmarked eller gode kompetansehevingstilbud som vil spille inn på graden av selvforsørging. Helse, sosiale nettverk og boforhold spiller også inn på hver enkelt flyktnings evner og muligheter til å nyttiggjøre seg de tilbudene som finnes lokalt.

Vårt oppdrag har vært å se på hvilke modeller for treffsikker bosetting som er aktuelle, hvilken informasjon om flyktingene som er nødvendig, hvilke eventuelle tilpasninger som bør gjøres i mottakenes kartleggingsarbeid, hvilken kunnskap om kommunene som er hensiktsmessig, og hvordan kunnskapen bør systematiseres. Vårt tentative svar på disse spørsmålene er sammensatt: det er klart at om bosettingen skal bli mer treffsikker, må kommunikasjonen mellom alle involverte i prosessen – flykting, myndigheter, kartleggingsinstanser og kommuner – være så smidig som overhodet mulig. I utgangspunktet synes ikke kommunene å være svært misfornøyde med dagens system, og de framstiller seg som rede og motiverte til å ta imot de flyktingene de blir tildelt. Det er imidlertid et ønske om bedre informasjonsflyt, og at det tas større hensyn fra IMDis side til lokale behov. Det kan være gode grunner til å lytte til kommunene her, i og med at det er i lokalsamfunnene integreringen skal skje.

Vil maskinstøttede beslutningsprosesser være mer effektive enn dagens system? For å kunne vurdere om en algoritme i større grad enn andre metoder er egnet til treffsikker bosetting sammenlignes resultatene fra bosetting via algoritmestyrte forslag med bosetting som er basert på tilfeldigheter. De få evalueringene som er gjort med utgangspunkt i en slik logikk viser at bosetting basert på forslag fra algoritmer med høyere sannsynlighet er mer treffsikre enn bosetting basert på slump.

Det vil slik vi ser det både være fordeler og ulemper ved å bruke maskinstøttede beslutningsprosesser i flyktningbosetting i Norge. Algoritmene slik de framstår i dag tar utgangspunkt i at hovedmålsettingen og suksess i bosetting måles med utgangspunkt i sysselsetting. Dette betyr at algoritmen må fores med informasjon om arbeidsmarkedet. Et bedre arbeidsmarked øker sannsynligheten for bedre bosetting etter denne logikken. I tillegg fungerer disse algoritmene etter en logikk som tar hensyn til at mulige bosettingssteder med bestemte kjennetegn er bedre egnet for bosetting av flyktninger med bestemte kjennetegn. Når slike hensyn tas inn i ligningen kan dette føre til en bedre match mellom flyktning og bosettingskommune.

Algoritmene vil sannsynligvis forholdsvis enkelt kunne implementeres i eksisterende systemer og man kan basere algoritmen på eksisterende og historiske data. I tillegg kan man forbedre algoritmen ved hjelp av såkalt maskinlæring, der algoritmen fores med systematisk innsamling og behandling av nye data.

Foreløpige konklusjoner fra utviklerne av Annie er at verktøyet deres «has analytically enhanced the placement decision-making process at HIAS, having largely eliminated the inefficiencies of the former manual placement process» (Trapp m.fl. 2018). Annie og liknende verktøy er ennå et stykke unna uavhengig evaluering, men man mener altså at noe av det ressurskrevende arbeidet med bosetting har blitt lettet gjennom automatisering, noe som skal ha frigitt mer tid og kompetanse til det mer krevende arbeidet med saker som krever individuelt skjønn, slik som for eksempel flyktninger med store helseproblemer. Dette er i utgangspunktet lovende. Imidlertid er dette utviklernes egne ord. Uavhengige evalueringer ligger et stykke fram i tid.

Foreløpig er det meste av den teknologiske innovasjonen på flyktningfeltet helt fersk. Selv om mange i forsknings- og utviklingsmiljøene anbefaler beslutningstakere nasjonalt og lokalt å være åpne for utradisjonelle samarbeid, med unge teknologibedrifter så vel som sosiale entreprenører og den bredere frivillige sektor (Benton og Glennie 2016:21), er det grunn til å utvise en viss forsiktighet. Bransjen selv har tatt til orde for bedre kontroll og evaluering av systemer som benytter seg av algoritmer og kunstig intelligens (Reisman m.fl. 2018).

Optimalisering av bosettingsstrategier skiller seg fra mange andre komplekse valgsituasjoner forvaltningen står overfor ved sin høye grad av sårbarhet for skiftende politiske og økonomiske kontekster internasjonalt og nasjonalt. Et eksempel er nettopp mulige konflikter mellom ulike, men samtidig gjeldende kriterier for bosetting, som i Integreringsstrategiens vekt både på kompetanse, arbeidsmarked og på bosetting i områder uten en høy andel innvandrere. Modeller for treffsikker bosetting – enten de er støttet av beslutningsalgoritmer eller ei – må være fleksible nok til å fange opp slike politisk skiftende og potensielt motstridende hensyn.

Norge har noen klare fordeler når det gjelder å trene opp gode og relevante algoritmer til denne typen arbeid: vi har til dels svært gode data, spesielt på

arbeidsmarkedstilknytning. På den annen side er vi et lite land, med for øyeblikket svært få flyktningebosettinger. Det er mulig det rett og slett ikke er nok bosettinger til å dra praktisk nytte av algoritmene i arbeidet. Vi kan heller ikke ta i bruk ny teknologi for teknologiens egen skyld. Problemer som skal løses må forstås godt, deretter må teknologien designes for å støtte opp under de nye arbeidsprosessene.

Veien videre

Vi har i disse to små delprosjektene møtt høye forventninger til våre resultater. Forvaltningen rundt mottaksplassering og bosetting er midt i store omstillingsprosesser, og behovet for kunnskapsbaserte veivisere er naturlig nok stort. Vi kan ikke på grunnlag av våre undersøkelser gi sikre definisjoner av begrep som strategisk mottaksplassering og treffsikker bosetting, begrep som fylles med ulikt innhold i ulike sammenhenger. Det er heller ikke sikkert at det ville være en fordel for forvaltning, flyktninger eller samfunnet for øvrig om slike definisjoner var fastlagt. Det vi her derimot har ønsket å bidra med, er å vise fram ulike sider ved prosesser knyttet opp mot disse begrepene, for å gi et bedre grunnlag for gode veivalg framover.

Når tidlig kartlegging og tidlig mulig identifisering av mulig bosettingskommune og mottak er viktige, er det fordi dette legger bedre til rette for en sammenhengende bosettingskarriere for flyktningen. Det gir en bedre flyt og mer sammenheng i kvalifisering og integrering av den enkelte og av familien, ved at den minsker risiko for omfattende flytting, og at man bosettes i nærheten av asylmottaket man har bodd på. Dette kan bidra til bedre kontinuitet i språkopplæring, kvalifisering og arbeidstrening; og dermed sikre raskere overgang til arbeid eller videre utdanning og bedre integrering. Tidlig kartlegging og strategisk mottaksplassering vil også kunne gi en sikrere og mer kontinuerlig flyt av asylsøkere som søker om plass, og plasseres, i integreringsmottak.

Hva gjelder treffsikker bosetting av flyktninger – riktig flyktning i riktig kommune – er det igjen klart at prosessen er avhengig av god og relevant informasjon, og at kommunikasjonen mellom alle involverte i prosessen – flyktning, myndigheter, kartleggingsinstanser og kommuner – må være så smidig som overhodet mulig. I utgangspunktet synes ikke kommunene å være svært misfornøyde med dagens system, og de framstiller seg som rede og motiverte til å ta imot de flyktningene de blir tildelt. Det er imidlertid et ønske om bedre informasjonsflyt, og at det tas større hensyn fra IMDis side til lokale behov. Det kan være gode grunner til å lytte til kommunene her, i og med at det er i lokalsamfunnene integreringen etter bosetting skal begynne. Våre undersøkelser indikerer at IMDis tilgang til informasjon om kommunene har blitt svekket de siste årene, noe som kan henge sammen med nedgangen i antall bosettinger, omorganiseringer i forvaltningen, og en økt bruk av IMDinett i kommunikasjon med kommunene.

Det er en spenning tilstede i feltet mellom faglige vurderinger og digitaliseringsprosesser. På den ene siden sitter fagdirektoratene med mye ekspertise på sine forvaltningsområder. På den annen side er det et ønske om mer samarbeid på tvers, og om mer effektive og moderne beslutningsprosesser. En mer omfattende og integrert digitalisering kan se ut til å svare på disse ønskene, men her er det som vi har vist for tidlig å konkludere.

Ut fra våre undersøkelser kan vi komme med følgende anbefalinger:

- Tidlig kartlegging og tidlig identifisering av mottak og mulig bosettingskommune bør ses i sammenheng, som piloten for strategisk mottaksplassering i PUMA legger opp til.
- Systemer for kartlegging av flyktninger bør fungere for hele tjenestekjeden, tilrettelegges for fortløpende oppdateringer i alle ledd og være fleksible for endringer fra første kartlegging og inn i introduksjonsprogram.
- Systemet med klynger rundt beboere i integreringsmottak ser ut til å fungere godt, og bør vurderes opprettholdt og videreført. Dette kan se ut til å forutsette en styrking og utvidelse av tilbudet om integreringsmottak, som bør finnes i alle regioner.
- Familiemedlemmer vil ofte ha noe ulike behov, og disse bør systematisk kartlegges hver for seg før en samlet vurdering for å ivareta både barneperspektiv og kjønnsperspektiv.
- Flyktningen bør selv ha eierskap til kartleggingen, som bør innledes med narrative svar.
- Mer treffsikker bosetting kan se ut til å forutsette sterkere vekt på en flyktningsolidarisk modell, snarere enn en kommunesolidarisk modell.
- I vårt arbeid har vi undersøkt konkrete verktøy, rutiner og prosesser for kartlegging av flyktninger, og vi har avdekket at det mangler tilsvarende verktøy, rutiner og prosesser for kunnskap om kommunene. Det er behov for å styrke IMDis tilgang på til enhver tid oppdatert kunnskap om lokale forhold i kommunene, som arbeids- og utdanningsmuligheter, tilgang til ulike tjenester og boligtyper og sivilsamfunn.
- Det er behov for mer forskningskunnskap om praksis i mottaks- og bosettingsarbeidet, basert på observasjon. Dette gjelder blant annet hvordan beslutninger faktisk fattes.
- Det er også behov for mer kunnskap om hvordan klyngene har arbeidet med kvalifisering, og hvilken rolle integreringsmottakene har spilt i samarbeidet med bosettingskommunene i arbeidet med å skape gode overganger for flyktningene i deres bosettings- og kvalifiseringskarriere
- Beslutninger om valg av digitale system for treffsikker bosetting bør avvente evalueringer av system under utprøving. Kompleksiteten i bosettingsarbeidet der flyktninger, kommuner og politiske hensyn er i stadig endring tilsier at modeller for treffsikker bosetting, enten de er digitale eller manuelle, må være svært fleksible.

Summary

Strategic reception-centre placement and optimised settlement of refugees: Early mapping and improved decision making for the integration of refugees in Norwegian municipalities

This report brings together two closely related projects, both commissioned by the Directorate of Integration and Diversity (IMDi). Put together, the projects have enabled a scrutiny of dwelling-related elements along the process through which asylum seekers pass, from arrival in Norway to settlement in a local municipality. Our focus has been on work processes and co-operation involving different parts of public administration.

Strategic placement of refugees in reception centres in Norway.

The project *Strategic placement of refugees in reception centres* documented and gave feedback to a pilot project where staff conducted early mapping of information relevant to settlement, and gave recommendations for settlement in a specific municipality and for strategic placement in reception centres. The pilot project was managed jointly by the Directorate of Immigration (UDI) and the Directorate of Integration and Diversity (IMDi).

The following questions guided our research:

- How is the decision-making process organised within the strategic placement of refugees in reception centres?
- What sources of information are available to decision makers within this process, and how is the flow of information organised?
- What kind of information are the decision makers lacking, and what management changes need to be in place for them to access this information?
- How is knowledge about individual refugees matched with information about specific Norwegian municipalities?

When IMDi staff as part of the pilot project issued individual recommendations on strategic reception-centre placement, they tended to recommend integration reception centres (*integreringsmottak*). These centres offer a more comprehensive education and qualification programme for asylum seekers than other reception centres. Emphasis was also placed on proposing reception centres near the municipality recommended for later settlement. Experiences recounted from integration reception centres show that when striving to match a refugee's qualifications and prior work experience with employment opportunities in a specific municipality, the centres find it difficult to access information about local labour markets. It is therefore necessary to analyse how knowledge of the labour market at the municipal and county level can be made available. As of 2020, 30

out of 70 person-years have been transferred from IMDi's regional offices to the offices of the county municipalities, and tasks have been moved accordingly: Beginning 2020, the offices of the county municipalities shall advise IMDi on where to settle refugees in their region, as well as providing advice on integration issues. Working at the county level, they may be better suited than IMDi's regional offices to provide relevant and up-to-date knowledge on local labour markets. The integration reception centres may collaborate with the county authorities and the county-level offices of the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) to provide relevant knowledge on the labour market and qualification opportunities. Career counsellors and others recommend that competence mapping should continue in reception centres while awaiting settlement. The integration reception centres have established a good model, where further mapping and career counselling and vocational guidance for the asylum seekers is carried out throughout their stay. This is well suited to give the refugees an understanding of relevant possibilities and enable them to better assess their own competences and check the opportunities for further qualification and work.

Optimising refugee settlement

Our second project, *Optimised refugee settlement*, was set to explore the following issues:

- Which models for optimised refugee settlement are the most relevant?
- What information about individual refugees is needed to match them with a local municipality?
- Is there a need to adjust the mapping exercise conducted in reception centres to ensure adequate and correct information for matching of refugees with local municipalities?
- What kind of information about local municipalities is appropriate and necessary for optimised refugee settlement?
- How should information be systematised to be up-to-date and accessible to users?

The main part of our work consisted of a literature review of recent developments in the field of algorithm-assisted refugee settlement. We also conducted a survey among municipalities with recent experience in settling refugees. We found that alternative models of settlement follow two main tracks: One could be called a *refugee solidarity track*, where the emphasis is on the preferences, competencies and resources of the individual refugee. The other model can be termed a *municipal solidarity track*, where the preferences, competencies, resources and institutions of the individual municipality are foregrounded. The latter model also emphasizes the equitable distribution of refugees between municipalities including refugees with health challenges that may entail extra costs for the municipality not fully covered by central government.

In addition, the capacity of any municipality to settle refugees will vary in time, e.g. in terms of changes in housing availability, or fluctuations in local and regional labour markets. Thus, a successful settlement requires a comprehensive assessment in each case. Such complex case-by-case evaluations are quite common for the highly developed Norwegian public sector, which holds a number of systems for handling complex and comprehensive decision-making processes. Moreover, extensive work is currently being undertaken towards the digitization and machine support for decision-making in Norway.

We found a range of advantages and disadvantages of using machine-supported decision-making processes in refugee settlement in Norway. Currently available algorithms are based on the assumption that the main objective and successes in settlement are measured on employment. This means that the algorithm must be provided with information about the labour market. According to this logic, a better labour market increases the likelihood of better settlement. Furthermore, these algorithms operate on the assumption that municipalities with specific characteristics are better suited for settling refugees with specific characteristics. When such considerations are taken into account, this can lead to a better match between the refugee and the settlement municipality. In the field of refugee settlement, most of these technological innovations are still quite new. Research and development communities, as well as decision makers nationally and locally, recommend being open to collaborations with new technology companies as well as with social entrepreneurs and the wider voluntary sector. Yet, one should remain cautious: the industry itself has advocated for better control and evaluation of systems that utilise algorithms and artificial intelligence. Norway has some clear advantages when it comes to developing relevant algorithms for this type of work; we have, among other things, very good data on labour market participation. On the other hand, we have the disadvantage of being a small country, with very low current refugee settlement numbers. There might simply not be enough data to make the algorithms functional.

Recommendations

Early mapping and early identification of possible settlement municipalities and reception centres are important because they facilitate coherent settlement careers for the refugees. It is important to have a perspective that addresses the needs of the whole family as well as individual family members, and to find suitable solutions or acceptable compromises when not everyone's needs can be addressed at the same time. Such early work, which includes settling the refugees in municipalities close to their respective asylum reception centres, makes the process smoother and safeguards soundness in the qualification and integration of the individual and of the family. This may reduce the risk of extensive later relocation and contribute to better continuity in language training, obtaining qualifications and engagement in job training, thus ensuring faster transition to work or further education. Early mapping and strategic placement in reception centres could also provide a more predictable and steadier flow of asylum seekers who apply for, and are placed in, integration reception centres.

It is likely to be difficult to ensure predictability and continuity for building good clusters of municipal and county partners should one dismantle the system of integration reception centres and rely solely on integration places within ordinary reception centres. 2020 is the last year in the trying out of integration reception centres, and it is important to systematize the experiences of these reception centres. We recommend that more knowledge should be gathered about how the clusters have worked with building the qualifications along with language and skills training of refugees. A better understanding of the role of integration reception centres cooperating with partner municipalities on creating good transitions for refugees in their settlement and qualification careers is also required. It will further be important to systematise experiences from the use of competence mapping in reception centres - which IMDi is already working on - and to gain knowledge about the experiences from Stord Reception Centre, which has conducted both competence mapping and career counselling. Strategic placement in a reception centre as a first step towards good integration requires thorough knowledge of local labour markets and educational opportunities, in municipalities as well as in counties and regions. For this to work, it is important that integration reception centres exist in all parts of the country, and that they receive residents from the target group for early mapping and strategic placement in reception centres to a greater extent than today.

Regarding optimised settlement of refugees, it is clear that the process depends on good and relevant information, and that the communication between everyone involved in the process - refugees, authorities, mapping agencies and municipalities – should be as smooth as possible. The municipalities do not seem dissatisfied with the current system of settlement of refugees, and they present themselves as prepared and motivated to accept the refugees that they are asked to resettle. However, they express the need for a better information flow, and they expect that IMDi will pay more attention to local needs. Since integration takes place in local communities, it is important to take note of what local municipalities say. The optimisation of refugee settlement differs from many other complex types of decisions that the administration faces, due to its exposure to changing political and economic contexts internationally and nationally. One example of the impact of such contextual factors is the current potential conflict between contradicting criteria for settlement, such as those emphasised by the government's integration strategy: competence, labour market and settlement in areas without a high proportion of immigrants. Models for optimised settlement of refugees - whether supported by decision algorithms or not - must be flexible enough to capture such politically fluid and potentially conflicting considerations.

Litteratur

- Abdulkadiroğlu, A., Pathak, P. A., og A. E. Roth, 2009. «Strategy-Proofness versus Efficiency in Matching with Indifferences: Redesigning the NYC High School Match». *American Economic Review*, 99(5), 1954–1978.
- Acharya, A., Bansak, K., og J. Hainmueller, 2019. Matching Refugees to Host Country Locations Based on Preferences and Outcomes. Retrieved from Stanford:
- Ager, A., og A. Strang. 2008. «Understanding integration: A conceptual framework.» *Journal of Refugee Studies* 21 (2): 66–191.
- Agnew, T. 2004. «More than survival: refugee nurses in the UK are an underused resource. Thelma Agnew reports on a course that helps them clear the hurdles of registration.» *Nursing Standard* 19 (6): 20–22.
- Andersson, T., og L. Ehlers, 2016. Assigning refugees to landlords in Sweden: Efficient Stable Maximum Matching. Working Papers ; Vol. 2016, No. 18. Lund: Department of Economics, Lund Universitet.
- Andreasson, U., og T. Stende. 2019. *Nordiske kommuners arbeid med kunstig intelligens*. Copenhagen: Copenhagen: Nordisk Ministerråd.
- Arbeidsdepartementet. 2013. *Flere i arbeid*. (Meld. St. 46 (2012–2013)). Oslo: Departementet.
- Bansak, K., Ferwerda, J., Hainmueller, J., Dillon, A., Hangartner, D., Lawrence, D., og J. Weinstein. 2018. «Improving refugee integration through data-driven algorithmic assignment.» *Science* 359 (6373): 325–329. doi: 10.1126/science.aao4408.
- Barne- og likestillingsdepartementet. 2012. *En helhetlig integreringspolitikk*. (Meld. St. 6 (2012–2013)). Oslo: Departementet.
- Benton, M., og A. Glennie. 2016. *Digital Humanitarianism: How Tech Entrepreneurs Are Supporting Refugee Integration*. Migration Policy Institute.
- Berg, B., Sveaass, N., Lauritsen, K., Neumayer, S. M., Meyer, M., og L. Tingvold. 2005. «Det hainnle om å leve –»: tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak. Trondheim: SINTEF.
- Bratsberg, B., O. Raaum, og K. Røed. 2016. «Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet.» *Søkelys på arbeidslivet* 33 (3): 185–207.
- CIHR. 2015. Ethics of Algorithms: from radical content to self-driving cars.” Global Conference on CyberSpace 2015 Background Paper. Den Haag, The Netherlands.
- Cuena, J., og M. Molina. 1999. «A Multiagent System for Emergency Management in Floods.» I *Multiple Approaches to Intelligent Systems. IEA/AIE 1999. Lecture Notes in Computer Science, vol 1611*, edited by Imam I., Kodratoff Y., El-Dessouki A. and Ali M. Heidelberg: Springer.
- Damm, A. P. 2014. «Neighborhood quality and labor market outcomes: Evidence from quasi-random neighborhood assignment of immigrants.» *Journal of Urban Economics*, 79, 139–166.
- Delacretaz, D., Kominers, S. D., and A.Teytelboym. 2016. Refugee Resettlement. *University of Oxford Department of Economics Working Paper*.

- Djuve, A. B., H. C. Kavli, E. B. Sterri og B. Bråten. 2017. *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017: 13.
- Drakaki, M., Gören, H. G., og P. Tzionas. 2018. «An intelligent multi-agent based decision support system for refugee settlement siting.» *International Journal of Disaster Risk Reduction* 31:576–588.
- Epinion. 2017. *Evaluering av karriereveiledning i motak.*
- EU-kommisjonen. 2018. Etiske retningslinjer for pålidelig kunstig intelligens. Ekspertgruppen på Højt Niveau om Kunstig Intelligens.
- Francini, M., Artese, S., Gaudio, S., Palermo, A., og M. F. Viapiana. 2018. «To support urban emergency planning: A GIS instrument for the choice of optimal routes based on seismic hazards.» *International Journal of Disaster Risk Reduction* 31: 121–134.
- Fylkesmannen. 2019. *Informasjonsskriv nr. 6/2019. Flyktninger og personer som har fått opphold på humanitært grunnlag og som flytter i integreringstilskuddsperioden og søker økonomisk stønad i ny kommune.* Fylkesmannen i Oslo og Viken, Sosial og barnevernavdelingen – sosialseksjonen 08.04.2019.
- Godøy, A. 2017. Local labor markets and earnings of refugee immigrants. *Empirical Economics*, 52(1), 31–58.
- Gram, I., J. H. Honerud, K. R. Strømnes, R. og Julie Hval. 2019. *Evaluering av integreringsmottak. Sluttrapport.* Rambøll.
- Grech, P. 2016. Undesired Effects of the European Commission's Refugee Distribution Key. *Negotiation and Conflict Management Research Paper Series.*
- Guribye, E., og A. Espegren. 2019. *Resultatmål i introduksjonsprogrammet for flyktninger.* NORCE Samfunn Rapport 20.
- Hainmueller, J., Hangartner, D., og D. Lawrence. 2016. «When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees.» *Science Advances*, 2(8).
- Henningsen, E., E. Dyb, Y. Kasahara, S. Søholt, K. R. Tronstad. 2016. *Avtalt selvbosetting blant flyktninger.* NIBR-rapport 2016: 5.
- Henningsen, E. og S. Søholt. 2018. «Avtalt selvbosetting blant flyktninger i det norske bosettingsregimet.» *Tidsskrift for boligforskning*. 1(1).
- Hernes, V. og K. Tronstad. 2014. *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark.* NIBR-rapport 2014:19. Oslo: NIBR.
- IMDi. 2012. *IMDi si oppmoding om busetting.* <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/imdis-anmodning/> Lest 05.02.2020. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi, 2018. Årsrapport 2017. <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/arsrapport-2017/arsrapport-for-imdi-2017.pdf>. Lest 05.02.2020. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi. 2020. *Slik får flyktningene sin kommune.* <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-fordeles-flyktningene/> Lest 05.02.2020. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Jones, W. og Teytelboym, A. 2016a. «The Local Refugee Match: Aligning Refugees' Preferences with the Capacities and Priorities of Localities.» *Journal of Refugee Studies* Vol. 31 (2): 152–178.

- Jones, W. og Teytelboym, A. 2016b. An Algorithm to Alleviate the Refugee Crisis. I: *Refugees Deeply*, 5. august 2016. <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2016/08/05/an-algorithm-to-alleviate-the-refugee-crisis>
- Jones, W. og Teytelboym, A. 2017a. «Matching Systems for Refugees.» *Journal on Migration and Human Security*. Vol. 5 (3): 667–681.
- Jones, W. og Teytelboym, A. 2017b. «The International Refugee Match: A System that Respects Refugees' Preferences and the Priorities of States.» *Refugee Survey Quarterly*, 36, 84–109.
- Justis- og beredskapsdepartementet. 2016. Tildelingsbrev til Utlendingsdirektoratet (UDI), budsjettåret 2016.
- Justis- og beredskapsdepartementet. 2020. Tildelingsbrev til Utlendingsdirektoratet (UDI), budsjettåret 2020.
- Kompetanse Norge. 2019. VISKA prosjektet. Norske erfaringer og resultater. September.
- Kunnskapsdepartementet 2006/2020. Forskrift til opplæringslova. 23.06.2006 nr. 724. Endra ved forskrift FOR-2019-12-02-1691 2 des 2019 (i kraft 1 jan 2020).
- Kunnskapsdepartementet. 2019. Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022.
- Kunnskapsdepartementet. 2020. Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2020.
- Lillevik, R., Weiss, N., Kavli, H., Haugnæss G. og M. Stenstadvold (2020) *Kompetansekartlegging og karriereveiledning av nyankomne flyktninger*. Oslo: Fafo. Fafo-rapport 2020: 03
- Liu, N., Huang, B. og Chandramouli, M. 2006. «Optimal Siting of Fire Stations Using GIS and ANT Algorithm.» *Journal of Computing in Civil Engineering* 20 (5): 361–369.
- Midtbøen, A. H., og J. C. Rogstad. 2012. *Diskrimineringsens omfang og årsaker: Etniske minoritetes tilgang til norsk arbeidsliv*. Rapport 2012: 1. ISF.
- Moraga, J., og H. Rapoport. 2014. «Tradable Refugee-Admission Quotas and EU Asylum Policy». *CESifo Working Paper Series No. 5072*.
- Mølland, E., E. Guribye og J. Salomonsen. 2018. *Hastverk er lastverk? En revurdering av målinger av resultater for introduksjonsprogrammet for flyktninger i Agder og Telemark*. Agderforskning FoU-rapport. 1.
- Nadi, A., og A. Edrisi. 2017. «Adaptive multi-agent relief assessment and emergency response.» *International Journal of Disaster Risk Reduction* 24: 12–23.
- NOU. 2011. *I velferdsstatens venterom*. Mottakstilbudet for asylsøkere. Justis- og politidepartementet.
- PROBA. 2016. Evaluering av pilotprosjekt om saksflyt og retur. En evaluering av prosjektet ROP og av orienteringssamtaler. Utarbeidet for Utlendingsdirektoratet. Rapport 2016 – 04, PROBA samfunnsanalyse.
- Rambøll. 2018. *Evaluering av utprøving av karriereveiledning for beboere i mottak med begrenset oppholdstillatelse på grunn av tvil om identitet*.
- Reid, A. 2012. «Under-use of migrants' employment skills linked to poorer mental health.» *Australian and New Zealand journal of public health* 36 (2): 120–125.

- Reisman, D., J. Schultz, K. Crawford, og M Whittaker. 2018. *Algorithmic Impact Assessments: A practical Framework for Public Agency Accountability*. AINow Institute.
- Riksrevisjonen. 2019. *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid*. Dokument nr. 3:4 (2019-2020).
- Roth, A. E., Sönmez, T., og M. U. Ünver 2007. «Efficient Kidney Exchange: Coincidence of Wants in Markets with Compatibility-Based Preferences.» *American Economic Review*, 97(3), 828–851.
- Rundskriv G-27/2017 – Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Justis- og beredskapsdepartementet og Arbeids- og Sosialdepartementet.
- Satterthwaite, M. A., og H. Sonnenschein. 1981. «Strategy-Proof Allocation Mechanisms at Differentiable Points.» *The Review of Economic Studies*, 48(4), 587–597.
- Seeberg, M. L. 2017. «Alt er relativt: ytelser til barnefamilier i norske asylmottak 1989–2017.» *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 20(4), 268–285.
- Skålnes, S. og B. Aasen. 2017. *Fylkesmannens rolle i busetting av flyktninger. Evaluering av eit forsøksprosjekt*. NIBR-Rapport 2017: 7.
- Slaugh, V. W., Akan, M., Kesten, O., og M. U. Ünver. 2016. «The Pennsylvania Adoption Exchange Improves Its Matching Process.» *INFORMS Journal on Applied Analytics*, 46(2), 133–153
- Smyth, G., og H. Kum. 2010. «‘When they don’t use it they will lose it’: Professionals, deprofessionalization and reprofessionalization: the case of refugee teachers in Scotland.» *Journal of Refugee Studies* 23 (4): 503–522.
- Soltani, A., Ardalán, A., Bolorani, A. D., Haghdoost, A. A. og M. J. Hosseinzadeh-Attar. 2014. «Site selection criteria for sheltering after earthquakes: a systematic review.» *PLoS currents* 6:eurrents.dis.17ad1f98fb85be80785d0a81ced6a7a6.
- SOU. 2018. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande.
- Strømsnes, K. R., K. Roksvaag, Honerud, J. H. og I. Gram. 2018. *Evaluering av integreringsmottak*. 2. delrapport. Rambøll.
- Teknologirådet. 2018. Kunstig intelligens – muligheter, utfordringer og en plan for Norge.
- Trapp, A., A. Teytelboym, Martinello, A., Andersson, T. og N. Ahani. 2018. Placement Optimization for Refugee Resettlement. Working paper. Department of Economics. School of Economics and Management. Lund.
- Tønnessen, M., og S. Andersen. 2019. *Bosettingskommune og integrering blant voksne flyktninger. Hvem bosettes hvor, og hva er sammenhengen mellom bosettingskommunens egenskaper og videre integreringsutfall?* SSB Rapport 2019/13.
- UDI. 2019. UDI Retningslinjer. UDI 2009-040 Krav til bosettingsforberedende arbeid i asylmottak. <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2009-040/>. Lest 05.02.2020.
- UDI. 2020. Bo i eller flytte fra mottak. Utlendingsdirektoratet: <https://www.udi.no/har-sokt/beskyttelse-asyl/bor-i-vanlig-asylmottak/onsker-a-bo-i-et-mottak/#link-4068>
- Utlendingsloven. 2008. Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://lovdata.no/lov/2008-05-15-35>

Van Bassenhuysen, P. 2017. «Towards a Fair Distribution Mechanism for Asylum.» *Games*, 8(4), 41.

Åslund, O., Edin, P.-A., Fredriksson, P., og H. Grönqvist. 2011. «Peers, Neighborhoods, and Immigrant Student Achievement: Evidence from a Placement Policy.» *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(2), 67–95.

Åslund, O., og D.-O. Rooth. 2007. «Do when and where matter? initial labour market conditions and immigrant earnings». *The Economic Journal*, 117(518), 422–448.

Åslund, O., Östh, J., og Y. Zenou. 2009. «How important is access to jobs? Old question – improved answer». *Journal of Economic Geography*, 10(3), 389–422.