

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Vurdering av alternative løsninger fra europeisk innvandrings- og integreringspolitikk til norsk kontekst

Åsne Danielsen og Vilde Hernes

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET

Tittel: Vurdering av alternative løsninger fra europeisk innvandrings- og integreringspolitikk til norsk kontekst

Forfatter: Åsne Danielsen og Vilde Hernes

NIBR-notat: 2023:117

ISSN: 0801-1702
ISBN: 978-82-8309-405-3

Prosjektnavn: Government responses to high influxes of protection seekers (GOVREIN project)

Oppdragsgiver: Integrerings og -mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Prosjektleder: Vilde Hernes

Dato: November 2023

Antall sider: 27

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet – storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2023

Forord

Notatet er skrevet som en del av GOVREIN-prosjektet, finansiert av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), som sammenligner 8 europeiske land på 11 ulike politikkområder innenfor innvandring og integrering i perioden 2015-2023. Prosjektet er begrenset til å se på politikk for personer som søker beskyttelse, og ikke andre innvandrergupper.

For nærmere beskrivelse av prosjektet som helhet og ulike leveranser, se kapittel 1.1. i prosjektets hovedrapport (Hernes m.fl. 2023).

Dette notatet er en oppsummering fra en én-dags workshop gjennomført med offentlige og ideelle aktører. Formålet med workshopen var å presentere alternative løsninger innenfor innvandrings- og integreringsfeltet som var identifisert i den komparative analysen i GOVREIN-prosjektet, og diskutere fordeler og ulemper med en eventuell overførbarhet av disse løsningene til norsk kontekst.

En stor takk rettes til deltagende aktører:

- IMDi
- UDI
- Røde Kors
- Norsk Folkehjelp
- NOAS
- NAV
- KS
- Frivillighet Norge
- Caritas
- Politiets Utlendingsenhet
- Bergen kommune

Innhold

Forord	1
Innhold	2
1 Notatets formål og metodisk tilnærming.....	3
1.1 Oppdragets formål.....	3
1.2 Formålet med notatet	3
1.3 Gjennomføring av workshop.....	4
2 Oppholdstillatelser	6
2.1 Mulighet til å søke om en annen oppholdstillatelse.....	6
2.2 Fast-track til permanent opphold	7
3 Mottak.....	9
3.1 Kommunen som mottaksaktører.....	9
3.2 Privatpersoner med «formell rolle» i mottaksfasen	10
3.3 Online registrering før fysisk opphold	11
4 Bosetting	13
4.1 Selvbosetting.....	13
4.2 Fordeling	15
4.3 Statlig tildeling eller kommunale avtaler?.....	16
5 Integrering og arbeid.....	18
5.1 Tillatelse til å arbeide i mottaksfasen	18
5.2 Rettigheter til barnehage under mottaksfasen	20
5.3 Integreringstiltak for ukrainere i mottaksfasen	20
5.4 Redusere rettigheter til introduksjonsprogram og språkopplæring for ukrainere? ...	21
5.5 Privatisere/sentralisere deler av tjenestene?	22
6 Økonomiske ytelser	23
6.1 Indeksregulering av lømmepenger til asylsøkere.....	23
6.2 Mulighet til å få økonomisk bistand hvis man bor privat.....	23
6.3 Bør det være behovsprøvde ytelser?	24
6.4 Skal stønaden reduseres?.....	25
6.5 Ulike økonomiske rettigheter for ukrainske flyktninger?	25
Referanser	26
Landrapporter til GOVREIN-prosjekt	26

1 Notatets formål og metodisk tilnærming

1.1 Oppdragets formål

Dette notatet er en delleveranse i et større forskningsprosjekt (GOVREIN-prosjektet) som NIBR med flere europeiske partnere har gjennomført på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). I GOVREIN-prosjektet sammenligner vi åtte europeiske land sin politikktutvikling på innvandring- og integreringsfeltet, med et særlig fokus på situasjonen i 2015/2016 og 2022/2023. Prosjektet er begrenset til å se på politikk for personer som søker beskyttelse, og ikke andre innvandrergrupper.

Den komparative analysen sammenligner styringsmodeller og politikktutvikling i de fire nordiske land (Norge, Sverige, Danmark og Finland), samt Storbritannia, Tyskland, Østerrike og Polen på følgende områder:

- *Governance* og flernivåstyring
- Beskyttelsesstatuser og oppholdstillatelser
- Registrering og søknadsprosess
- Mottak og bolig under søknadsprosessen
- Bosetting og nasjonal fordeling
- Permanent opphold
- Familiegjenforening
- Integreringstiltak
- Økonomiske ytelser
- Helsetjenester
- Barnehage og obligatorisk skolegang

Oppdraget har vært inndelt i tre arbeidspakker. Den første analyserte forskjeller og likheter i europeisk politikk utviklet i og etter 2015/2016 og 2022/2023 for de åtte GOVREIN-landene. Den andre arbeidspakken inkluderte statistiske komparative analyser av ankomster og opphold, samt vurdering av datagrunnlag for komparative analyser av returer og integreringsresultater i de åtte landene. Den tredje arbeidspakken, som dette notatet er ment å svare på, var å identifisere og vurdere læringspunkter for norske offentlige aktører på innvandrings- og integreringsfeltet.

1.2 Formålet med notatet

Selv om komparative studier er en unik kilde til læring på tvers av landegrenser (Brochmann & Hagelund 2012) er en vanlig fallgrube med såkalt *policy transfer* eller diffusjon at man ikke tar hensyn til nasjonale og kontekstuelle forutsetninger (Lavenex 2002, Stone 2012, Dwyer & Ellison 2009). I søken etter læringspunkter er det derfor viktig å inkludere en vurdering av hvordan man eventuelt kan overføre en løsning fra en nasjonal kontekst til en annen (Christensen mfl. 2015).

Som nevnt over var et av formålene med GOVREIN-prosjektet å «identifisere læringspunkter for en norsk kontekst» (jamfør IMDi's utlysning for oppdraget). NIBR har lagt til grunn at det var vesentlig å ikke kun *identifisere* alternative tilnærminger og tiltak i andre land, men også *vurdere* muligheter og utfordringer med å overføre slike alternative løsninger til norsk kontekst. For å gi grunnlag for en slik vurdering, gjennomførte NIBR en workshop med relevante norske aktører på feltet. Formålet med workshopen var å få frem argumenter både

for og imot alternative løsninger på innvandrings- og integreringsfeltet, og belyse eventuelle tilpasninger som måtte gjøres for å overføre alternative tiltak til en norsk kontekst.

Mange av tiltakene som diskuteres i dette notatet blir nærmere beskrevet i den komparative rapporten og de aktuelle landrapportene (se liste over disse i referanser). Dette notatet bruker ikke plass på å redegjøre i detalj for de ulike tiltakene, men henviser kun videre til aktuelle kapitler i den komparative hovedrapporten. Dette notatet bør således kun leses som et supplement til hovedrapporten (og de respektive landrapportene).

1.3 Gjennomføring av workshop

Dette notatet er basert på en én-dags fysisk workshop med offentlige og ideelle aktører, gjennomført 16. oktober 2023. Basert på en liste med forslag til aktuelle deltakere fra IMDi (der NIBR hadde full frihet til å inkludere flere deltakere) tok NIBR kontakt med relevante aktører angående deltakelse på workshopen. Det var stor interesse for deltakelse og totalt 20 personer fordelt på 11 organisasjoner takket ja til å delta. Organisasjonene som var representert var IMDi, UDI, Røde Kors, Norsk Folkehjelp, NOAS, NAV, KS, Frivillighet Norge, Caritas, PU og Bergen kommune. Noen organisasjoner stilte med flere representanter som hadde kunnskap om ulike kompetanseområder. Flere andre organisasjoner fikk også forespørsel om å delta, men hadde dessverre ikke mulighet.¹ I forkant av workshopen fikk deltakerne tilsendt et foreløpig utkast til den komparative policyanalysen (Hernes m.fl. 2023), slik at de hadde mulighet til å gjøre seg kjent med denne. Det var imidlertid ikke et krav at deltakerne skulle ha lest gjennom analysen.

Den komparative policyanalysen omfatter svært mange temaer, og det var ikke mulig å gjennomgå samtlige innenfor workshopens tidsramme. NIBR hadde derfor gjort et utvalg av alternative løsninger fra andre land som kunne diskuteres nærmere i workshopen. Utgangspunktet for utvalget var områder der Norge skilte seg litt ut fra de andre landene, altså der noen av de andre europeiske landene hadde valgt andre løsninger/politikk enn Norge. Det er viktig å presisere at formålet med workshopen ikke var å diskutere den generelle innvandrings- og integreringspolitikken Norge har i dag, men å diskutere alternative løsninger som har blitt benyttet i andre europeiske land. Det ble under workshopen også åpnet for at deltakerne som hadde lest gjennom policyanalysen kunne melde inn spesifikke løsninger/temaer de ønsket at gruppene skulle diskutere, men det kom ingen ytterligere forslag fra deltakerne utover det løsningene som NIBR hadde identifisert.

I workshopen hadde vi følgende fremgangsmåte: Deltakerne ble inndelt i fire grupper som inkluderte representanter fra ulike organisasjoner. Vi hadde seks tematiske bolker der vi tok for oss ulike identifiserte løsninger innenfor hvert tema. Hver bolk startet med en introduksjon der NIBR presenterte noen hovedfunn fra den komparative analysen for å gi deltakerne litt kontekst, og en beskrivelse av de spesifikke løsningene fra andre land som skulle diskuteres nærmere. Deltakerne skulle deretter gruppevis diskutere:

- 1) hvorvidt de alternative løsningene kunne overføres til norsk kontekst,
- 2) hvilke argumenter som kunne tale for og imot og implementere liknende løsninger i Norge, og
- 3) hvilke eventuelle tilpasninger som burde gjøres for å kunne overføre løsningene til norsk kontekst.

¹ Bufdir, Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid, Haugesund kommune, LO, NAV Arendal, Norges frivilligsentraler, Rendalen kommune, NHO (takket ja, men ble forhindret på dagen).

Vi understreket for deltakerne at et av formålene med workshopen var å tenke litt utenfor «den norske» boksen, og få frem ulike argumenter for og imot de ulike løsningene. Deltakerne fikk derfor beskjed om å forsøke å finne for/mot-argumenter til hver enkelt løsning, uavhengig av om de var enige i at Norge burde innføre en lignende/tilpasset løsning eller ikke. Vi oppfordret derfor til at de skulle tenke fritt og åpent, uten å argumentere som representanter fra sin respektive organisasjon, men heller diskutere på grunnlag av deres kunnskap og kompetanse på feltet. I dette notatet er derfor ingen argumenter som er knyttet til enkeltpersoner eller organisasjoner, for å sikre at deltakerne kunne snakke fritt.

I hver gruppe var det en representant fra NIBR som var ordstyrer og som tok notater. NIBR sin rolle i denne workshopen var ikke å delta aktivt i diskusjonene, men å stille spørsmål som utfordret deltakernes argumentasjon. På denne måten kunne vi få frem viktige argumenter som belyste løsningsforslagene fra ulike sider.

Avslutningsvis er det viktig å understreke dette notatet ikke er en ment som grundig utredning av de diskuterte tiltakene (det har ikke vært formålet eller innenfor rammene av dette oppdraget). Notatet er kun ment som en oppsummering av argumentene som ble løftet og diskusjonene i workshopen, og NIBR har ikke vurdert gyldigheten i eller faktasjekket argumentene som blir trukket frem av deltakerne. Notatet bør derfor ikke brukes som en erstatning for normale prosedyrer for politikkutvikling (f.eks. utredninger og offentlige høringer), men bør heller sees som et første utgangspunkt for å vurdere utfordringer og muligheter med alternative tiltak.

Det er viktig å ta høyde for at deltakerne ble oppfordret til å løfte frem argumenter både for og imot, uavhengig av deres personlige eller deres organisasjons synspunkt eller ståsted. De ble utfordret på å vurdere både innvandringsregulerende og integreringsfremmende/hemmende hensyn. Vær oppmerksom på at notatet ikke vektlegger noen argumenter mer enn andre, eller veier de ulike hensynene opp mot hverandre. Notatet presenterer heller ikke en systematisk gjennomgang som kan si noe om antallet deltakere som støttet seg bak de ulike argumentene. Denne vektingen av argumenter vil måtte komme frem gjennom andre prosesser, slik som andre utredninger og høringsrunder.

2 Oppholdstillatelser

Under temaet oppholdstillatelser hadde NIBR identifisert to alternative løsninger fra andre land som ble diskutert:

- 1) Mulighet eller begrensning for personer som har fått beskyttelse i Norge til å søke på andre type oppholdstillatelser.
- 2) En *fast-track* ordning der man kan søke om permanent oppholdstillatelse tidligere hvis man oppfyller visse «integreringskriterier».

2.1 Mulighet til å søke om en annen oppholdstillatelse

Ulike oppholdstillatelser kan gi ulike rettigheter ved innvilgelse og sette ulike krav til individet. For å illustrere fra norsk kontekst: Botidskravet for å kunne søke om permanent opphold for arbeidsinnvandrere er tre år, mens det er fem år for personer med beskyttelsestillatelser. For fordrevne fra Ukraina som får kollektiv, midlertidig beskyttelse teller heller ikke årene de bor i Norge på den midlertidige oppholdstillatelsen inn i botidskravet. Arbeidsinnvandrere har derimot ikke rett på gratis norskopplæring eller introduksjonsprogram slik som personer som har fått opphold på grunnlag av et beskyttelsesbehov.

Den komparative policyanalysen (kapittel 5) viser at flere land skiller på rettigheter for ulike undergrupper som har fått beskyttelse – og trenden er økende. Færre rettigheter og kortere tillatelser for de med subsidiær beskyttelse er utbredt. Norge skiller derimot hovedsakelig ikke på rettigheter for ulike typer beskyttelse, men unntaket er tillatelsen midlertidig kollektiv beskyttelse, som blant annet ikke danner grunnlag for permanent opphold. Norge skiller derimot på rettigheter og krav for andre oppholdstillatelser, som eksemplifisert over.

Den komparative analysen finner at landene har ulike regler for om fordrevne fra Ukraina har mulighet til å 1) søke om andre oppholdstillatelser enn midlertidig kollektiv beskyttelse (f.eks. arbeidstillatelser, studentvisum, etc.), og/eller 2) om de kan skifte oppholdstillatelse (ofte kalt å «skifte spor») etter at de har fått innvilget beskyttelse, eller det er begrenset for visse undergrupper. I Norge har fordrevne fra Ukraina mulighet til å søke om andre oppholdstillatelser selv om de har fått innvilget kollektiv, midlertidig beskyttelse.²

Spørsmålet til diskusjon var derfor hvilke fordeler og ulemper det var med at (fordrevne fra Ukraina spesielt) burde ha mulighet til å søke om andre oppholdstillatelser. Det ble skulle også vurderes om dette burde være særegne regler for de med kollektiv, midlertidig beskyttelse eller generelle regler for alle personer som har fått innvilget beskyttelse.

2.1.1 Argumenter for å kunne skifte spor/oppholdstillatelse

Argumenter som kom opp for at det skulle være mulig å skifte spor var at det kunne gi individet mer fleksibilitet og stabilitet, siden midlertidighet kan gjøre personer veldig sårbare. Andre oppholdstillatelser, som f.eks. arbeidstillatelse, gir grunnlag for permanent opphold. Derfor kunne det være gunstig å bytte fra en midlertidig kollektiv beskyttelse til en arbeidstillatelse (eventuelt familiegjenforening) hvis de oppfyller kriteriene, siden disse

² I forkant av workshopen hadde NIBR enda ikke fått avklart med UDI hvorvidt de med midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge kunne skifte spor eller ikke. På UDI sin hjemmeside ble det opplyst om at sporskifte var mulig, men i et intervju med UDI oppfattet NIBR at det ble sagt at det ikke var mulig. NIBR hadde derfor sendt mail til UDI for å avklare spørsmålet, men hadde dessverre fått avklaring før workshopen. Deltakerne i workshopen diskuterte derfor dette dilemmaet mer åpent, altså fordeler og ulemper med ulike løsninger, uavhengig av eksisterende praksis.

tillatelsene kan gi et mer forutsigbart oppholdsgrunnlag (da de teller inn i botidskravet for permanent opphold).

Andre argumenter var at en beskyttelsesstatus som danner grunnlag for permanent opphold ville kunne virke integreringsfremmende. Deltakere argumenterte også for at det ville kunne gi en større grad av tilhørighet og motivasjon for samfunnsdeltakelse. Det ville også kunne fungere som et insentiv for å få arbeid, siden man naturlig nok må ha arbeid for å kunne søke om en arbeidstillatelse.

Det ble likevel understreket at muligheten for sporskifte burde være en universell ordning for flykninger generelt, ikke kun for fordrevne fra Ukraina. Flere nevnte at dersom myndighetene skulle mene at det er for generøst å la flyktningstrømmer fra andre kriserammede land bytte spor, burde det heller ikke innføres for ukrainere.

2.1.2 Argumenter *mot* å kunne skifte spor/oppholdstillatelse

Noen av ulempene som ble trukket frem ved sporskifte var at det krever at man har god og tydelig informasjon til individene, slik at de eventuelt tar gode, informerte valg om hvilke rettigheter og krav de ulike tillatelsene har. For eksempel, ved å skifte fra en beskyttelsestillatelse til en arbeidstillatelse vil man miste bestemte rettigheter, som rett til introduksjonsprogram og gratis norskopplæring.

Deltakere nevnte at ulemper med å tillate sporskifte er at det potensielt kan føre til lang saksbehandlingstid, og at det vil kreve mer offentlige ressurser (behov for flere ansatte til veiledning, informasjonsarbeid og saksbehandling).

Av innvandringsregulerende hensyn er det også noen som nevner at avslag på en tillatelse ikke skal gi mulighet til å bytte over til en annen tillatelse. Det stilles også spørsmål ved om denne ordningen kan være en såkalt «pullfaktor» for Norge, men det understrekes at det er vanskelig å vurdere om dette er reelt eller ikke.

2.2 Fast-track til permanent opphold

Den komparative analysen (kapittel 9) viser at alle de åtte landene har noen *absolutte* krav som må oppfylles for å få innvilget permanent opphold, deriblant botidskrav. Majoriteten av landene har også ulike versjoner av såkalte integreringskrav for permanent opphold (med kun Storbritannia og Finland som unntak, som kun har botidskrav). Slike integreringskrav kan være språk og samfunnsfagtester, inntektskrav, x antall år i jobb/utdanning, etc.

I noen land er det derimot også introdusert såkalte «fast-tracks» til permanent opphold. Tyskland, Sverige og spesielt Danmark har innført slike fast-tracks der flykninger kan få raskere tilgang til permanent opphold (altså kortere botidskrav) hvis de oppfyller visse integreringskriterier, eventuelt dersom de oppnår høyere nivåer enn de absolutte kravene på visse integreringskriterier, som høyere språknivå, høyere jobb/lønnskav i x antall år etc. For eksempel er det normalt åtte års botidskrav for å kunne søke om permanent opphold i Danmark. Hvis personen derimot oppfyller fire integreringskrav (på høyere nivåer enn minimums kravene for å få permanent opphold), vil personen kunne søke permanent opphold etter kun fire år.

Norge har ikke slike fast-tracks løsninger basert på integreringskriterier, så deltakerne ble utfordret på å finne argumenter for og imot å innføre dette i Norge.

2.2.1 Argumenter *for* fast-track til permanent opphold

Noen av fordelene med fast-track som trekkes frem i workshopen er at det kan fungere som et insentiv til å få noen raskere ut i arbeid. Det vil da kunne være et insentiv for samfunnsdeltakelse og raskere integrering, og støtter opp under den norske arbeidslinja. Det blir da et slags gjensidig bytte hvor prestasjon blir belønnet med raskere tilgang til permanent opphold.

Dersom noen blir raskere ferdig med integreringsløpet frigir det også ressurser som kan brukes på de som følger ordinært introduksjonsprogram. Det vil også kunne være positivt for de individene som klarer å nå integreringskravene, som da vil få permanent opphold raskere med den tryggheten det innebærer.

Hvis det skulle utvikles et slik løsning trekkes det frem at det ikke bør differensieres mellom ulike flyktningsgrupper, men at det bør være en universell løsning for alle flyktninger.

2.2.2 Argumenter *mot* fast-track til permanent opphold

En stor bekymring som ble nevnt er at fast-track til oppholdstillatelse basert på intergeringskriterier kan føre til en økt forskjellsbehandling av flyktninger, som går særlig ut over kvinner og de med lite utdanning og skolegang. En slik løsning vil forsterke eksisterende forskjeller mellom de som klarer seg godt og de som strever mer. De som allerede klarer seg godt gjennom introduksjonsprogrammet og i overgangen til arbeidslivet vil få en slags dobbeltbelønning som er grunnleggende urettferdig når utgangspunktet er ulikt. Det ble påpekt at det ikke hovedsakelig vil handle om innsats og insentiver, men at individets utgangspunkt i stor grad vil være avgjørende for om man oppnår slike krav eller ikke. For eksempel, personer som er analfabet ved ankomst vil kunne ha helt ulike utgangspunkt for å oppnå slike krav enn personer som kommer med høyere utdanning. Det ble påpekt at dette da vil føre til forskjellsbehandling fordi det da ikke nødvendigvis handler om å belønne *innsats*, men om grunnleggende ulike forutsetninger.

Argumenter som omhandler potensielle uheldige langtidskonsekvenser fremkommer også av diskusjonene i workshopen. For eksempel kan en fast-track ordning basert på høye inntekts- eller jobbkrav gi insentiver om å skaffe seg jobb raskest mulig, noe som gjør at man kanskje hopper bukk over andre viktige steg i integreringsprosessen (f.eks. kvalifisering som vil kunne føre til en mer stabil jobb på lengre sikt). En fare kan være at mange vil kunne ønske å komme seg raskest mulig ut i hvilket som helst arbeid, men de vil også kunne få en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet og etter hvert falle fra.

At annet viktig moment er at det vil kunne sette individet i en sårbar posisjon overfor arbeidsgiver med fare for utnyttning.

3 Mottak

Under temaet mottak hadde NIBR identifisert tre alternative løsninger fra andre land som ble diskutert:

- 1) Inkludere og/eller ansvarliggjøre kommunen som mottaksaktør
- 2) Løsninger der det offentlige åpner for eller legger til rette for at privatpersoner får en mer formell rolle i mottaksarbeidet
- 3) Online registrering for ukrainske flyktninger

3.1 Kommunen som mottaksaktører

I dag har UDI har det overordnede for norske asylmottak, men driften av asylmottak settes ut på anbud. Både kommuner, frivillige organisasjoner og private aktører kan gi tilbud i slike anbudsrunder, og drifte mottak på UDIs vegne, men kommuner drifter en svært liten andel av mottakene. De komparative analysene viser at landene har ulike grad av privatisering av mottakstjenester. I krisetider blir behovet for mottak større. I mange land (deriblant Norge) har mottakssystemet ofte blitt oppskalert ved ytterligere bruk av private aktører til tjenestelevering, men det er også eksempler på at kommuner får et større ansvar. I Danmark har de endret lovgivningen i forbindelse med tilstrømmingene fra Ukraina hvor kommunene ble gitt muligheten til å opprette (midlertidige) mottak.

Spørsmålet til diskusjon var derfor om kommuner bør få en større rolle i drift av eller ansvar for å opprette mottak, og det ble diskutert både som et tiltak i krisetider, men også mer om dette kunne være et større kommunalt ansvar generelt. Det er viktig å presisere at workshopen tok sted 16.oktober, altså før regjeringen ved pressekonferanse opplyste at de skal utrede et vedtak om å kunne pålegge kommuner å ta ansvar for personer som søker beskyttelse ([Pressekonferanse om fordrivne fra Ukraina - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/pressekonferanse-om-fordrivne-fra-ukraina))

3.1.1 Argumenter for kommunen som mottaksaktører

Deltakerne trakk frem flere fordeler ved å gi kommunene større muligheter til eller ansvar for å være mottaksaktører. Et argument var at hvis kommunene hadde en større rolle i drift av mottak, ville det kunne gi asylsøkere få bedre tilgang til arbeidsmarkedet. Mange mottak ligger i dag svært desentralisert og uten særlig tilgang til arbeidslivet. Hvis kommunene selv kan opprette mottak kan beliggenheten bli mer gunstig for asylsøkere, siden kommuner som velger å opprette mottak kan ha gjort vurderinger både om plassering og muligheter på det lokale arbeidsmarkedet som vil være fordelaktig. De kan også få bedre tilgang på kommunale tjenester og en lettere overgang til integreringstiltak hvis kommunene har en egeninteresse.

Et annet argument var at ved å opprette mottak ville kommunene få mulighet til å tilegne seg etterspurt arbeidskraft, samtidig som mottak i seg selv kunne være viktige arbeidsplasser som kunne være attraktivt for flere kommuner.

Videre ble det trukket frem at med økt kommunal ansvarliggjøring kunne også tilbudet i mottak kanskje bli mer standardisert (det påpekes at det er svært store forskjeller i standard i dagens tilbud). Kommunene kan kanskje i større grad tilby forutsigbarhet og stabilitet, fremfor private aktører.

Flere deltakere i workshopen var i tillegg opptatt av involveringen av frivillige organisasjoner dersom kommunen skulle få enda større ansvar. Samspill mellom kommunen og ideelle

organisasjoner ble fremhevet som viktig, og en mulig vei for å bidra til å lette kapasitetsutfordringer lokalt.

3.1.2 Argumenter *mot* kommunen som mottaksaktører

Inntrykket til flere deltakere var at dagens mottaksordning og ansvarsfordeling har fungert godt. Det er innarbeidet et system med gode rutiner for å skalere opp og ned avhengig av antall ankomster. Hvis kommunene skulle kunne opprette mottak er det også en fare for å miste kontroll og oversikt. Det kan også motvirke politikken med spredt bosetting dersom sentrale kommuner oppretter flere mottak. Selv om tilbudet på den ene siden kan blir mer standardisert, kan det også tenkes at det kan bli store forskjeller i tilbudene, slik det allerede er i dag.

Det blir også stilt spørsmål ved om kommunene faktisk ønsker en større rolle i mottaksarbeidet. Det vil være å tillegge kommunene en ny oppgave på toppen av en allerede ressurskrevende organisasjon og det kan gå på bekostning av andre kommunale oppgaver.

I diskusjonene rundt bordet kom det også et spørsmål om private aktører kanskje er raskere til å snu seg rundt i krisetider enn kommunene (her er det generelt et dilemma mellom langsiktig beredskap og mulighet for rask opp- og nedskalering).

3.2 Privatpersoner med «formell rolle» i mottaksfasen

Selv om privatpersoner i stor grad deltar i mottaks- og integreringsarbeidet i Norge på ulike måter, har det offentlige det klare hovedansvaret. Den komparative policyanalysen viser at de andre europeiske landene har åpnet for eller lagt til rette for at privatpersoner i større grad kan ha en mer formell rolle i mottaksfasen på ulike måter (se kapittel 4.5.3). I Danmark, Polen og Storbritannia har det blitt gitt tilskudd til privatpersoner som bosatte fordrevne fra Ukraina. I Storbritannia har de også hatt en mer generell ordning med «private sponsorship» hvor sponsoren tar «ansvar» for flyktningen de første 6 månedene. I Tyskland har de opprettet en online-portal som kan koble sammen personer som ønsker å hjelpe, og flyktninger.

Spørsmålet til diskusjon var derfor om Norge burde tilegne privatpersoner en større rolle i mottaksfasen.

3.2.1 Argumenter *for* at privatpersoner kan ha en formell rolle i mottaksfasen

Deltakerne diskuterte at når det er stor pågang og store tilstrømninger kan det være en god løsning at en asylsøker har kontakt med privatpersoner som kan bistå og kanskje huse dem fremfor at de blir sittende på ankomstsenter og i mottak.

Deltakerne på workshopen trekker fram viktigheten av å mobilisere det private ansvaret fordi det kommunale ansvaret vokser seg større og større, og kommunene sliter med å gape over alle oppgavene. For å avlaste kommunene og komme seg rundt økonomiske begrensninger kan private aktører ha en ustrakt (formell) rolle. Her kan Norge lære fra andre land, og tenke litt nytt rundt ordningene vi har i dag hvor privatpersoner kan godkjennes til å være beredskapshjem.

Det ble også understreket at selv om mange fordrevne fra Ukraina hadde behov for en permanent boligløsning etter hvert, var det avlastende at mange bodde privat i starten da det var et veldig sterkt trykk på mottaksapparatet.

Hvis man skulle innført en mer formell rolle for privatpersoner ble det understreket at det måtte settes inn i en form eller ramme. Det finnes ulike former for hvordan privatpersoner kan ta et ansvar i integreringsarbeidet, for eksempel ved å fungere som en mentor for en familie eller bidra til inkludering i frivilligheten. Privatpersoner bør kanskje ikke ha fullt ansvar, men kan ha en tydeligere rolle.

Det vises også til at UDI snart kommer med en evaluering om hvordan det har fungert med privat innkvartering av fordrevne fra Ukraina som vil være nyttig i den videre debatten.

3.2.2 Argumenter *mot* at privatpersoner kan ha en formell rolle i mottaksfasen

Samtidig som mange deltakere på workshopen var positive til at privatpersoner kan ha en større rolle i integreringsarbeidet, ser flere begrensninger og bekymringer ved at private skal ha et større ansvar for mottak og bolig. Det vil for det første være vanskelig å ha gode kontrollsystemer, og faren for utnyttelse ble belyst i flere av gruppene i workshopen. I starten når fordrevne fra Ukraina kom til Norge var det mange som bodde privat, enten hos personer de kjente eller andre som ønsket å hjelpe til. I slike situasjoner oppstår en fare for utnyttelse da de som flykter til Norge er i en sårbar posisjon, og det blir vanskelig å kontrollere intensjonen til den som vil hjelpe. I senere tid er det flere som har blitt dømt for sedelighet og flere har hatt skjulte hensikter.

En annen utfordring ved å involvere privatpersoner er at de etter hvert kan gå lei. De tar på seg en oppgave eller et ansvar som de etter noen måneder ikke klarer å følge opp. Da kan det bli konflikt og problemer mellom privatpersonen og den som søker beskyttelse. Det vil også være vanskelig å sørge for at opplæring og informasjon som blir gitt i mottak blir ivare tatt og videreformidlet til de som blir boende privat.

Videre reises det spørsmål om hvorvidt privatpersoner skal få betalt for å ha beskyttelsessøkere boende hos seg. I Danmark oppstod dette spørsmålet etter hvert som fordrevne fra Ukraina ble boende lenge i private husholdninger. Det kan, ifølge deltakerne, bli et spørsmål om det vil være en økonomisk motivasjon for å flytte ut av mottak og inn hos en familie både for den som søker beskyttelse og den som huser beskyttelsessøkere. Det kan være vanskelig å kontrollere at støtten privatpersoner får faktisk går til utgifter relatert til beskyttelsessøkeren. En løsning kan være å gi refusjon til privatpersoner basert på dokumenterte utgifter, men en slik løsning vil kunne være svært ressurskrevende fra et administrativt ståsted.

3.3 Online registrering før fysisk opphold

Ved store tilstrømninger er det et stort press på mottaksapparatet, herunder registrering av søknader. I den komparative policyanalysen (kapittel 6) kom det frem at Danmark og Sverige har gitt fordrevne fra Ukraina mulighet til å foreta en online registrering *før* de møter utlendingsmyndighetene for å sikre mindre press og bedre planlegging. Gruppen diskutert om dette var en løsning i norsk kontekst.

3.3.1 Argumenter *for* online registrering

Det kan være ressursbesparende å benytte seg av en online-registrering i forkant av oppmøte på Råde, fremfor slik det er i dag. Deltakere opplyser at en utfordring etter fullskalainvasjonen av Ukraina var å få folk som allerede hadde kommet til en kommune til å dra til Råde for å registrere seg. Det ble derfor opprettet midlertidig registrering i politidistriktene. En onlineregistrering kunne avlastet noe av dette arbeidet. Flykningene kunne bruke en online-registrering til å lese seg opp på hva som er prosedyren, hva de må ha med seg, muligheten til å booke time med utlendingsmyndigheter etc. De ansatte ville da i større grad forutsatt antallet som skulle komme (og jo mer forberedte de ansatte er, jo lettere blir det å utføre jobben). Mye av informasjonen finnes allerede, men i et registreringssystem kunne alt blitt samlet på én plass.

3.3.2 Argumenter *mot* online-registrering

Selv om det er flere positive aspekter ved en online-registrering ble det under workshopen også diskutert flere utfordringer. Potensialet for feilregistrering øker, og det må settes opp ressurser som kan veilede. Registreringsskjemaet må også være tilgjengelig på flere språk.

Med en online-registrering mister man også i stor grad det fysiske møtet mellom den som søker beskyttelse og utlendingsmyndighetene. Dette fysiske møte er en viktig kommunikasjonsarena mellom partene. Ved fysisk registrering får f.eks. barn en samtale med myndighetene uten foreldre, for å sjekke om informasjon stemmer. Det skaper også en mulighet for barna til å be om hjelp (om de ikke føler seg trygge med medreisende). På samme måte får en mor/kone mulighet til å si ifra om mannen er voldelig eller lignende. Ifølge deltakerne styrker fysisk registrering også muligheten til identifisering av andre sårbarhetsfaktorer hos søkeren. I tillegg sikrer man at de får foretatt en helsesjekk.

Flere opplever også dagens løsning som effektiv og ser ikke muligheter for å gjøre mottaksprosessen raskere enn hva den er, da særlig for de som gis midlertidig kollektiv beskyttelse.

4 Bosetting

Under temaet bosetting hadde NIBR identifisert tre områder der den komparative policyanalysen hadde vist at landene hadde alternative løsninger. Følgende spørsmål/løsninger ble diskutert:

- 1) Mulighet for selvbosetting (både før og etter innvilget opphold)
- 2) Tidspunkt for når asylsøkere/flyktninger bør fordeles internt i landet
- 3) Mulighet for statlig tildeling av flyktninger til kommunene (i motsetning til frivillige kommunale avtaler)

4.1 Selvbosetting

Bør det være restriksjoner for at asylsøkeren eller flyktningen fritt bosetter seg der de selv ønsker i landet de søker beskyttelse (eller har fått innvilget opphold)? Samtlige land i den komparative policyanalysen (se kapittel 8) hadde ulike ordninger for selvbosetting både før og etter innvilget oppholdstillatelse. I seks av de åtte landene i denne studien har beskyttelsessøkere mulighet til å finne egen bolig og samtidig beholde rettigheter til økonomisk støtte og integreringstiltak. Polen har den reneste formen for selvbosetting, uten noen begrensninger, reguleringer og uten en nasjonal strategi. I Danmark og Norge er det særskilte regler som sterkt begrenser muligheten til selvbosetting både før og etter innvilget opphold, dersom vedkommende ønsker å beholde sine rettigheter til økonomisk støtte og integreringstiltak. Samtidig har begge land lettet på noen av disse begrensningene og gjort det enklere for fordrevne fra Ukraina å finne egen bolig uten å miste tilgang til integreringstiltak og økonomisk støtte.

Deltakerne på workshopen diskuterte hvorvidt, og i så fall hvordan, økt grad av selvbosetting burde og kunne implementeres i Norge.

4.1.1 Argumenter for selvbosetting

Flere deltakere i workshopen syntes at større fleksibilitet rundt selvbosetting er positivt og betyr at flyktningen i større grad kan bruke egne ressurser. Følelsen av bosettingsfrihet og medvirkning kan være positivt for flyktningens opplevelse og motivasjon. Økt selvbosetting kan også skape økt grad av stabilitet for beskyttelsessøkere og familier, og kan gi en opplevelse av kontroll. Det løftes også frem at flyktninger ofte kan ha opplevd å ha lite kontroll over sin egen skjebne, og det vil derfor være positivt å kunne gi de som kan muligheten til å få noe av kontrollen over eget liv tilbake.

Det ble påpekt at noen småkommuner opplever at det er mange flyktninger som gir uttrykk for at de bare venter til introduksjonsprogrammet er ferdig (slik at de ikke mister disse rettighetene), men at de fra starten uttrykker at de ønsker å flytte og gjør dette etter endt program. Dette kan være ødeleggende for integreringsarbeidet i kommunen, og ikke minst hindre integreringen til individet, da flyktningen kanskje ikke er motivert for å skape tilhørighet og nettverk i den opprinnelige bosettingskommunen. Det stilles spørsmål ved om det da kanskje ville vært bedre om de fikk startet integreringsarbeidet et sted de faktisk ønsket å bo fra starten.

Med mer frihet til å finne egne bolig kan flyktningene velge å bo samme sted både i søknadsfasen og etter innvilget opphold, noe som kan en sterkere tilknytning til kommunen og arbeidslivet. Barna vil da også kunne bli værende på samme skole.

Noen av deltakerne på workshopen mente det burde være en større mulighet for at flyktningene selv kan flytte til steder der de har større arbeidsmuligheter uten å miste rettigheter.

4.1.2 Argumenter *mot* selvbosetting

I diskusjonen med deltakerne blir det uttrykt at distriktpolitiske prinsipper står sterkt i Norge, og at disse kommer til uttrykk i den eksisterende bosettingsmodellen, som legger opp til en spredning hvor folk bor i hele landet. Modellen med styrt og spredt bosetting med statlig anmodning og kommunal medbestemmelse ble fremhevet som viktige faktorer for at Norge har lyktes såpass godt i bosettingsarbeidet. Det ble også påpekt at modellen har også vist seg å fungere godt i perioder med høye ankomster. Prinsippet om styrt og spredt bosetting kan være vanskelig å følge med større grad av selvbosetting, ifølge flere deltakere. Noen av de som har kommet til Norge vil nok trekkes mot de større byene, hvilket utfordrer prinsippet om spredt bosetting. Noen nevner at mange potensielt vil bosette seg i de samme områdene, som kan føre til mer konsentrert bosetting som kan tenkes å påvirke integreringsarbeidet negativt.

Et annet argument som trekkes frem er at flere kan finne boliger med svært dårlig standard og trangboddhet, og det kan være en utfordring med å kontrollere at asylsøkere eller flyktninger bor i en egnet bolig (særlig for familier med barn).

Videre kan utstrakt bruk av selvbosetting føre til at mindre kommuner kan fremstå mindre attraktive f.eks. på grunn av beliggenhet eller størrelse. Det kan også skape utfordringer for kommuner som blir presset på kapasitet ved at mange ønsker å bosette seg der. Enten det er store eller små kommuner som potensielt opplever økt bosetting kan de risikere å få utfordringer når det gjelder kapasitet, økonomi, administrasjon og tilgang på boliger.

Når det gjelder å finne egen bolig i mottaksfasen, løftes utfordringen med å gi god informasjon til de som bor utenfor mottak. Når man er utenfor mottakssystemet, kan mye informasjon glippe. Hvordan skal man f.eks. sørge for deltakelse på de ulike integreringstiltakene som tilbys til asylsøkere? Det er lett å miste oversikten over hvor asylsøkere befinner seg, og hva slags behov de har.

4.1.3 Momenter som må vurderes *hvis* man skulle åpnet for mer selvbosetting

Det er flere hensyn som må tas hvis Norge i større grad skal benytte seg av en selvbosettingsmodell. Det understrekes at kommunene burde sjekke at boligen er egnet til utleieformål (slik de også må gjøre i dag ved avtalt selvbosetting), slik at det ikke oppstår utnyttelse av en sårbar gruppe på leiemarkedet.

Slik det er i dag er det enklere for fordrevne fra Ukraina å bosette seg privat i mottaksfasen enn for andre flyktninggrupper. Flere deltakere understreker at ulike regelverk kan sette flyktninggrupper opp mot hverandre, og at mange ansatte på feltet synes det er utfordrende å skulle tilby et mer fleksibelt regelverk til noen grupper fremfor andre, siden de da må utøve en slags urettferdighet. Et konkret forslag som kom frem i workshopen var at man istedenfor å differensiere regelverk og praksis for selvbosetting mellom ulike flyktninggrupper, kunne tilpasse regelverket ved store tilstrømninger (altså at man tillot mer selvbosetting i tider med høye tilstrømninger som en midlertidig løsning, men ikke ellers).

Et annet forslag som kommer frem i workshopen er en slags kvoteordning eller «førstemann til mølla»- prinsipp hvor det for eksempel er et fast antall plasser selvbosetting i kommunen som settes hvert år. Et slikt forslag kan åpne for mer selvbosetting, men samtidig beholde noen regulerende hensyn (men en slik ordning må eventuelt utredes nærmere).

4.2 Fordeling

Hvis man skal ha en form for offentlig fordeling av ansvaret for personer som søker eller har fått innvilget beskyttelse, *når* burde denne fordelingen til kommunene skje?

Den nordiske tradisjonen er at fordelingen av flyktninger til kommunene hovedsakelig foregår *etter* at personen har fått innvilget oppholdstillatelse. Sverige har et unntak for enslige mindreårige, der disse blir fordelt til kommunene etter registrering av asylsøknaden, og kommunene allerede da får ansvaret for personen. Andre land – som Tyskland, Østerrike og Storbritannia – fordeler asylsøkere allerede etter registrering (i motsetning til etter innvilget opphold).

Deltakerne ble derfor utfordret på argumenter for og imot at 1) deltakere skulle bli fordelt etter registrering av asylsøknaden, eller 2) først etter innvilget opphold (dagens norske modell).

4.2.1 Argumenter for at fordelingen bør skje allerede i mottaksfasen (etter registrering)

Deltakerne trakk frem flere positive sider ved at en slik fordeling burde skje allerede etter registrering. Ifølge workshopdeltakere har søknadsperioden et uutnyttet potensial i integreringsarbeidet. Ved fordeling etter registrering vil kommunen i større grad kunne starte integreringsarbeidet umiddelbart, siden de vet at flyktingen skal bli boende hvis hen får innvilget opphold. En av ulempene ved å først bosette etter innvilget opphold er nettopp at flere blir boende i mottak i svært lang tid. Dersom en flykting er i gang med integreringsprosessen i en kommune, kan det være utfordrende å starte helt på nytt i en annen kommune.

Et annet argument var at mottakskommuner i dag allerede har ansvar for flere tjenester til de som bor på mottak. Dette kan føre til stor belastning både økonomisk og administrativt for kommuner som har (flere) asylmottak i sin kommune. Ved en fordeling allerede etter registrering vil et slik ansvar fordeles mer rettferdig fra starten. Noen kommuner kan også kjenne på et visst ansvar for at de burde bosette personene som har vært lenge på mottak i deres kommune, spesielt hvis det er manglede vedtak i andre kommuner.

Mange deltakere på workshopen var spesielt positive til den svenske modellen, der enslige mindreårige blir plassert direkte i en kommune og at ansvaret da overføres til kommunen etter registrering. Ifølge noen workshopdeltakere har dette også blitt testet tidligere i Norge (for eksempel i Sør-Odal kommune). De mente at løsningen med et kommunalt tilbud til enslige mindreårige hadde fungert veldig bra. Det trekkes også frem at det er stor sannsynlighet at de som kommer til Norge som enslige mindreårige får innvilget en oppholdstillatelse, noe som taler for direkte plassering i en kommune slik at integreringen kan starte umiddelbart. Det understrekes at dette er en sårbar gruppe som allerede har vært gjennom mye uforutsigbarhet og midlertidighet. Ved å bosettes direkte i en kommune vil man gi dem stabilitet og kontinuitet i en viktig fase. Én mulig løsning som trekkes frem er at IMDi kan ha faste avtaler med utvalgte kommuner som bosetter enslige mindreårige direkte, for å

skape gode kompetansemiljø for mottak av enslige mindreårige. Slik vil også flere enslige mindreårige som bor i samme område kanskje få en økt trygghetsfølelse og et nettverk.

4.2.2 Argumenter for fordeling *etter innvilget opphold*

Et hovedargument som deltakerne trekker frem som positivt ved en fordeling etter innvilget opphold er at man kan bruke tiden flyktingene har i asylmottak til å kartlegge kompetanse og arbeidserfaring. Denne kunnskapen kan dermed sikre mer treffsikker bosetting, ved at man kobler flyktingens erfaring mot arbeidsmarkedet i ulike regioner og kommuner. I tillegg gir dette også tid til å avdekke om det er særskilte helsebehov som bør legges til grunn og kartlegge flyktingens potensielle nettverk, hvilket også kan være hensyn som bør ligge til grunn når man fordeler flyktinger til spesifikke kommuner.

Det ble likevel trukket frem at å få til en vellykket matching krever nokså detaljert kunnskap fra saksbehandleres side, ikke kun om flyktingens kompetanse og andre relevante personlige forhold, men også om arbeidsmarkedet i ulike kommuner og regioner (som heller ikke er statisk). Særlig i tider med høye flyktingetilstrømminger vil det kunne være knapt med tid til å gjøre så detaljerte "treffsikre" matchinger, med mindre en kan få hjelp av et KI-basert matching-system. Det ble også nevnt at det kanskje matching av kompetanse og bosted ikke nødvendigvis var en fordel for de som ikke sitter på særlig kompetanse og erfaring, siden disse heller ville fått det bedre med fordeling etter registrering, der kommunen i større grad kunne starte integreringsarbeidet umiddelbart.

4.3 Statlig tildeling eller kommunale avtaler?

Den komparative analysen viser at de åtte landene er nokså splittet i om de har en statlig tildeling/distribusjon av flyktinger, eller om fordelingen internt i landet skjer gjennom frivillige avtaler mellom stat og kommuner (se kapittel 8.1.2).

Det ble dessverre knapt med tid til å diskutere dette punktet i workshopen (og vi vil understreke at nedenstående ikke bør sees som en fullstendig liste med argumenter for og imot de ulike modellene). Noen av gruppene rakk likevel å diskutere kort hvorvidt man i større grad skal ha en statlig tildeling av flyktinger til kommunene, eller om man bør bevare dagens praksis med kommunale avtaler.

Et synspunkt som ble presentert er at det er en svakhet at vi ikke kan pålegge kommuner å ta imot særskilte grupper flyktinger. Et argument for mer statlig styring er å unngå at noen særskilte grupper faller utenfor - de som «ingen kommuner vil ha». Det er dyrt for kommunene å ta imot de som har utfordringer med å delta i arbeidslivet, og det kan være kostbart for kommunen å bosette flyktinger med store helseutfordringer. Derfor kvier mange kommuner seg for å bosette flyktinger som har behov for mye oppfølging og omfattende tjenester. Det argumenteres for at staten da bør ha mulighet til å trumfe gjennom og pålegge kommuner å bosette denne gruppen, så lenge kommunen får ekstra medfølgende midler, og det er forsvarlig med tanke på kapasiteten i kommunen.

På den andre siden ble det også trukket frem argumenter for at dagens modell med frivillige avtaler mellom stat og kommune burde beholdes. Som nevnt over ble modellen med styrt og spredt bosetting med statlig anmodning og kommunal medbestemmelse fremhevet som en viktig grunn til at Norge har lyktes såpass godt i bosettingsarbeidet. Modellen har også vist seg å fungere godt i perioder med høye ankomster, da kommunene har strukket seg langt for å motta flyktinger. Det trekkes videre frem at frivillighet og medbestemmelse fra kommunen

side kan være viktig for å sikre et godt integreringsarbeid etter bosetting, og at det kan bli mer utfordrende hvis dette «frivillige engasjementet» blir gjort om til tvang.

Uansett modell trekkes det frem at bosettingsmodellen bør reguleres i lov (noe den ikke er i dag). En viktig vurdering vedrørende dette vil være om en individuell rett til bosetting skal følges av en tilsvarende plikt (for kommunene) til å bosette, noe som vil ha større implikasjoner for den norske bosettingsmodellen.

5 Integrering og arbeid

Under temaet integrering og arbeid hadde NIBR identifisert flere områder i den komparative policyanalysen der de andre landene hadde alternative løsninger vedrørende:

- 1) Mulighet for å arbeide for asylsøkere i søknadsfasen.
- 2) Rett til barnehage for asylsøkere i målgruppen.
- 3) Integreringstiltak for ukrainere i mottaksfasen.
- 4) Integreringsprogram for ukrainske flyktninger.
- 5) Privatisering/sentralisering av (deler av) integreringstjenestene.

5.1 Tillatelse til å arbeide i mottaksfasen

I Norge, Sverige og Danmark har asylsøkere som hovedregel ikke mulighet til å jobbe i søknadsfasen. Det er mulig for asylsøkere om å få arbeidstillatelse etter søknad, men da må nokså strenge kriterier være oppfylt.

Den komparative policyanalysen (se kapittel 11.2) viser at dette er løst på ulike måter i de andre europeiske landene. I Østerrike er også hovedregelen at de ikke har mulighet til å jobbe, men asylsøkere har mulighet til å jobbe innenfor sesongarbeid i utvalgte sektorer (turisme, jordbruk og skogbruk), men maksimalt i seks måneder.

De andre landene knytter ikke retten til å arbeide til om man har innvilget opphold eller ikke, men botid i landet (etter registrert søknad om beskyttelse). Disse landene har et arbeidsforbud i en første periode, og etter x antall måneder vil asylsøkeren ha mulighet til å arbeide selv om de ikke har mottatt svar på søknaden om beskyttelse. I Tyskland kan asylsøkerne arbeide etter 3 måneder, i Polen etter 6 måneder, og i Storbritannia etter 12 måneder. I Finland kan de jobbe etter 3 eller 6 måneder avhengig av om asylsøkere har biometrisk pass eller ikke.

Spørsmålene til diskusjon var derfor 1) om asylsøkere i Norge burde få mulighet til å jobbe etter et visst antall måneder etter registrert søknad (uavhengig av innvilget tillatelse), og 2) om Norge burde vurdere unntak fra «arbeidsforbudet» for visse typer sesongarbeid/næringer som trenger sesongbasert arbeidskraft?

5.1.1 Argumenter for arbeid i mottaksfasen

Flere av deltakerne var positive til å gi arbeidstillatelse til asylsøkere. De trakk fram at muligheten til arbeid kunne gi asylsøkere økt kompetanse og økt integrering, som vil være veldig positivt uansett om de får innvilget oppholdstillatelse eller må reise ut av landet. Flertallet av asylsøkere får innvilget opphold, og det vil derfor være integreringsfremmende at de får mulighet til å jobbe og bidra til samfunnet hvis norske myndigheter bruker lang tid på å prosessere søknaden deres. Det vil også kunne gjøre det enklere å lære det norske språket. Flere er også bekymret for at asylsøkere i dag kanskje jobber uten arbeidstillatelse og uten arbeidskontrakter, som gjør dem sårbare for å bli utnyttet i arbeidslivet. En lovlig tilknytning til arbeidslivet kan potensielt føre til bedre vilkår for asylsøkere i arbeid.

I tillegg blir det understreket at muligheten til arbeid for asylsøkere vil kunne skape en normalitet i en hverdag som på mange måter er veldig unormal. Arbeid vil også kunne tillegge dagen en større mening, en opplevelse av et samfunnsbidrag og en følelse av selvstendighet. Barn vil kunne gå i barnehage mens foresatte er på jobb (se diskusjon av dette i neste punkt), som vil være positivt for barnas integrering. Tilgang til arbeidsmarkedet

vil også kunne gi et håp og være et insentiv for god integrering. Det trekkes frem at det særlig i perioder med lang ventetid i mottak vil være viktig å kunne tilby muligheten til arbeid, og da kan en fast grense på x antall måneder fungere. Det understrekes likevel at dette kun er relevant i perioder hvor asylsøknadsprosessen tar lang tid. Hvis søknadsprosessen er kort (som for ukrainere) vil slike ordninger kun føre til mer byråkrati og være ressurskrevende å kontrollere uten at det er en like stor gevinst for individet.

I realiteten kan det godt være at mange ikke vil kunne få jobb pga. språk, erfaring etc. Derfor er det flere deltakere som ikke ser argumenter for hvorfor dette *ikke* skal være mulig, siden omfanget uansett vil være begrenset, men det vil være særlig nyttig for de som blir boende lenge i mottak. Flere trakk frem at siden arbeidstillatelsen først kan gis etter ID-sjekk er i orden, kunne kanskje muligheten for å arbeide fungere som en gulrot for å vise gyldig ID.

Angående antall måneder som eventuelt burde blitt fastsatt, så nevnes det at det kunne vært gunstig med en begrensning på (minst) 3 måneder grunnet Dublin-forordningen. Det ble også understreket at dersom tilgangen til arbeidstillatelse blir enklere, vil det bli viktig å gi informasjon om hvilke rettigheter de har på arbeidsmarkedet og i norsk arbeidsliv.

5.1.2 Argumenter mot arbeid i mottaksfasen

Ett av motargumentene mot arbeidstillatelse i mottaksfasen som kom frem i workshopen var hvordan en slik tillatelse vil slå veldig ulikt ut, avhengig av hvor asylsøkeren bor i mottak. Mottakskommunene har ulike utgangspunkt når det gjelder tilgang til arbeidsmarkedet og det kan derfor oppleves urettferdig at noen vil ha enklere tilgang til arbeid enn andre.

Modellen for spredt bosetting kan også bli utfordret dersom asylsøkere får økt tilknytning til kommunen grunnet tidlig arbeid. Det kan også være vanskeligere å returnere asylsøkere på grunn av sterk tilknytning hvis de har arbeidet i asylsøkerperioden i Norge.

Et argument som ble nevnt imot å tillate å arbeide i asylsøkerfasen var at muligheten til å arbeid muligens kunne være en såkalt pullfaktor for asylsøkere til Norge, og at innvandringsregulerende hensyn derfor talte imot dette. Det ble diskutert om det å gi mulighet til å arbeide etter x antall måneder faktisk kunne være en pullfaktor eller ikke. Det ble påpekt at hvis arbeidstillatelse i asylsøkerperioden likevel blir gitt i andre land (som den komparative analysen dokumenterer), vil det ikke være en særskilt pullfaktor for Norge. Det kommenteres at de fleste asylsøkere heller ville være mer opptatt av rettigheter som blir gitt *etter* innvilget oppholdstillatelse.

5.1.3 Diskusjon av Østerrikes modell om sesongarbeid

Østerrike har en modell der asylsøkere generelt har arbeidsforbud, men kan jobbe i utvalgte sesongbaserte næringer i opptil 6 måneder. En fordel med en slik modell er at asylsøkere kunne få mulighet til å jobbe som sesongarbeidere, samtidig som staten kunne spare utgifter på mottakstjenester ettersom sesongarbeidere ofte vil bo der de jobber.

Noen var likevel skeptiske til sesongarbeid etter en modell inspirert av Østerrike, siden de var redde for at det kunne være fare for utnyttning. Likevel ble det lagt vekt på viktigheten av å vite hvilke bransjer i nærheten av mottakene som har etterspørsel etter arbeidskraft. Allerede hentes det inn arbeidsinnvandrere til sesongarbeid, og dette arbeidet kunne også være relevante for asylsøkere. En utfordring kan være at ettersom opphold i mottak er midlertidig, og mange flytter fra kommunen etter innvilget opphold, kan det være utfordrende for arbeidsgivere å forholde seg til denne midlertidigheten. En mulighet kan være å utarbeide gode avtaler mellom mottak/kommune og arbeidsgivere.

5.2 Rettigheter til barnehage under mottaksfasen

I dag har asylsøkende barn i Norge ikke rett til barnehageplass under mottaksfasen, men kommunene har mulighet til å tilby barnehageplass. Når det gjelder rettigheter til barnehage under mottaksfasen skiller Norge og Danmark seg fra resten av landene i den komparative policy analysen (se kapittel 14). De andre landene tilbyr like rettigheter til barnehage (som andre innbyggere i landet) også i mottaksfasen.

I workshopen diskuterte vi dette punktet både generelt, men også i relasjon til forrige spørsmål om mulighet for arbeid. Vinklingen var at det kunne bli et noe større behov for rett til barnehage dersom det skulle åpnes for større muligheter til å jobbe under søknadsperioden.

5.2.1 Argumenter *for* rettigheter til barnehage under mottaksfasen

Et argument for at asylsøkere skal ha rettigheter til barnehage under mottaksfasen som kom frem i workshopen var at asylsøkere burde ha de samme rettigheter som andre barn i Norge. Etter hvert når barna skal ut i norske skoler er det en fordel å ha vært i norsk barnehagen. Mange barn sliter på skolen hvis de ikke har gått i barnehage før de starter på skolen, og det blir ofte behov for å ha en ekstra ressurs i klassen. Det kan derfor være integreringsfremmende og ressursbesparende på sikt å gi alle barn i asylmottak barnehageplass. Deltakerne på workshopen var opptatt av at man skal tenke på barnas beste.

Det blir også trukket frem at det også kan være bra for foreldre/verger å få litt fri fra barna i mottak. Mange foreldre er slitne, de trenger å gjøre ærend, dra på butikken, handle etc. Da må de ha et trygt sted barna kan være og få en liten pause. For voksne asylsøkere er det å ha barn i norsk barnehage også viktig en viktig læringsarena som kan øke kompetansen om hvordan den delen av det norske samfunnet fungerer. I tillegg kan det føre til nettverksbygging og kontakter.

5.2.2 Argumenter *mot* rettigheter til barnehage under mottaksfasen

Som motargument trekkes det frem at dagens løsning fungerer godt der kommunen har mulighet til å tilby plass. Det er deltakernes inntrykk at dette gjøres i stor grad (men dette må ev. utredes nærmere). I tillegg blir det en kapasitetsutfordring for kommunene hvis dette skal gjøres til en plikt å tilby. Det kan være vanskelig å oppfylle en slik rettighet hvis det kommer mange. Selv om noen av deltakerne trekker frem at tilskuddet kommunene får er tilstrekkelig for å tilby barnehage til asylsøkere etter hvert, er det andre som mener at det vil være kostbart for kommunene, og eventuelt UDI, å øke tilbudet. Usikkerheten rundt situasjonen i Ukraina og store tilstrømninger blir også brukt som argument for at tiden ikke er inne for å utvide rettighetene nå.

5.3 Integreringstiltak for ukrainere i mottaksfasen

I Norge er fordrevne fra Ukraina unntatt fra rett og plikt til norsk/samfunnsfag i mottaksfasen. Begrunnelsen har vært at behandlingstiden er kort og at de fleste hittil kun har sittet noen få måneder i mottak. Likevel ser vi at bosettingskapasiteten til kommunene snart er nådd, og det kan tenkes at mottakstiden blir lengre fremover. Den komparative analysen viser ulike løsninger vedrørende dette (se kapittel 11.3). I Danmark inntre «vanlige» regler for rettigheter og plikter for fordrevne fra Ukraina i mottak etter tre måneder.

I workshopen diskuterte vi om Norge bør ha en lignende ordning der rettigheter og plikter til integreringstiltak inntre etter x antall måneder i mottak.

5.3.1 Argumenter *for* å gi integreringstiltak for ukrainere i mottaksfasen

«Når ventetiden øker bør tilbud på plass» er det flere deltakere som argumenterte for. Hvis ventetiden går opp bør de få integreringstiltak på lik linje som andre asylsøkere. Det argumenteres for at det er samfunnsnyttig å bruke mottakstiden fornuftig og at det reduserer negative tendenser i mottakslivet.

Et forslag er å gi kompensasjon til frivillige organisasjoner som kan gi tilbud til fordrevne fra Ukraina som bor i mottak. Flere trodde at oppholdstiden i mottak nå kommer til å øke ettersom ankomsttallene fortsetter å stige, og det har vært mer krevende for mange kommunene å bosette i samme tempo. Derfor er det mange som mente at ukrainere også bør få integreringstiltak i søknadsperioden. Flere ukrainere etterspør også norskopplæring i mottak. Noen av deltakerne var positive til ordningen de har i Danmark hvor vanlige plikter og rettigheter inntre også for fordrevne fra Ukraina etter de har vært en bestemt tid i mottaksapparatet.

5.3.2 Argumenter *mot* å gi integreringstiltak for ukrainere i mottaksfasen

Det fremkom også noen motargumenter i diskusjonene blant deltakere i workshopen. Noen var skeptiske til å innføre flere forpliktelser for mottaksaktører og kommuner når det kommer så mange flyktninger. Det kan bli en stor belastning og kapasitetsutfordringer blant både private og offentlige aktører.

Dersom det skulle bli gitt et integreringstilbud til denne gruppen er det noen deltakere som foreslår at dette bør bli gitt digitalt, da dette kan fungere godt for majoriteten i målgruppen siden mange av de fordrevne fra Ukraina har gode digitale ferdigheter. En utfordring med et digitalt tilbud er dog at det mangler infrastruktur til dette på mange mottak (PCer eller digitale enheter for å ha digital undervisning, egnede rom, etc.).

5.4 Redusere rettigheter til introduksjonsprogram og språkopplæring for ukrainere?

Den komparative analysen (se kapittel 11.4) viser at mange av de andre landene gir færre, eller ingen, rettigheter til integreringstiltak for fordrevne fra Ukraina. I mange land tilbys fordrevne fra Ukraina språkopplæring og andre integreringstiltak på frivillig basis (fra kommuner, frivillige aktører etc.), men det er ikke en rettighet eller plikt som for andre grupper som får innvilget beskyttelse. Norge og Danmark utgjør et unntak ved at de tilbyr vanlig integreringsprogram for de med midlertidig kollektiv beskyttelse (med noen justeringer i Norge).

I workshopen diskuterte vi derfor om Norge bør legge seg på samme linje som andre europeiske land, og minske rettighetene til integreringstiltak og språkopplæring for fordrevne fra Ukraina?

De fleste deltakerne på workshopen var imot at man skal redusere rettigheter til introduksjonsprogram og språkopplæring for fordrevne fra Ukraina ytterligere. Det ble påpekt at introduksjonsprogrammet allerede er ganske begrenset for ukrainere, men at det er et

sterkt behov for slike tilbud. Dersom fordrevne fra Ukraina viser seg å bli værende i Norge vil vi være tjent med å ha gitt dem et godt integreringstilbud fra starten.

Det ble også påpekt at selv om ukrainerne reiser tilbake til hjemlandet kan det være en positiv erfaring å ha med seg inn i Ukrainas gjenoppbygging. Norge kommer også til å gi bistandsmidler til Ukraina i lang tid fremover, og da kan det være fint å gi en kulturell kapital og forståelse av Norge videre til de ukrainerne som har vært her. Dette poenget blir dog utfordret ved at andre deltakere påpeker at introduksjonsprogrammet ikke har som hensikt å formidle norske verdier til de som skal returnere.

Én utfordring som taler for å minske rettighetene er at det kan oppstå kapasitetsutfordringer når en så stor gruppe skal tilbys introduksjonsprogram. Det at andre land har restriksjoner og begrensede rettigheter til ukrainere gjør at Norge kan fremstå som mer attraktivt mål enn andre europeiske land. En deltaker savner et nordisk samarbeid på dette området.

5.5 Privatisere/sentralisere deler av tjenestene?

Det ble veldig kort tid i workshopen til å diskutere hvorvidt ulike integreringstjenester burde privatiseres eller sentraliseres. Noen grupper hadde likevel fått tid til å diskutere ulike for- og motargumenter. Et motargument som ble diskutert var at det til syvende og sist er kommunen som har ansvaret, selv om andre aktører er involvert, og derfor burde være et kommunalt ansvar fra starten. Ved stor fragmentering kan det også bli vanskeligere å sikre lik kvalitet på tvers av kommuner, og dette var et argument for at kommunen burde være i førersetet.

Noen deltakere foreslo at det i større grad bør suppleres med andre tilbydere som f.eks. frivilligheten. Det ble også foreslått at det kan opprettes en statlig side som inneholder en ressursbank med faglige ressurser for å avlaste kommuner som ikke har kompetanse.

6 Økonomiske ytelser

Vedrørende økonomiske ytelser til individet hadde NIBR identifisert tre spørsmål til diskusjon vedrørende:

- 1) Indeksregulering av støtten til asylsøkere
- 2) Restriksjoner eller ei på økonomisk støtte til asylsøkere som finner egen bolig
- 3) Utforming av introduksjonsstønad (behovsprøvd eller fast sats, og nivå)

6.1 Indeksregulering av lommepenger til asylsøkere

Den komparative studien (kapittel 12.1) viser at det er forskjell om landene indeksregulerer lommepengene for asylsøkere som bor i mottakssystemet, eller om stønadsnivåene eventuelt settes gjennom aktive politiske vedtak.

Flere deltakere på workshopen var positive til en indeksregulering av lommepenger til asylsøkere. Det blir påpekt at man da slipper man en «skippertaksmodell» og at det vil skape mer forutsigbarhet for beskyttelsessøkere og politikere. I tillegg trekkes det frem at en indeksregulering er nødvendig for å følge prisstigningen og forhindre fattigdom. Det påpekes generelt at størrelsen på beløpet for lommepenger bør kunne dekke formålet med lommepengene.

Indeksregulering vil også gjøre at man unngår en opplevelse av urettferdighet ved at satsene øker fordi det kommer bestemte grupper (som med ukrainere, da satsen økte med 50% i 2023, etter at satsen tidligere hadde blitt redusert med 20% i 2015). Det er mange asylsøkere som har bodd lenge på mottak, og som opplevde at det først skjedde endringer når fordrevne fra Ukraina kom. Selv om økningen i støtten til asylsøkere også gavnet alle andre asylsøkere (noe som trekkes frem som positivt og nødvendig), kunne man unngått denne følelsen av forskjellsbehandling hvis satsene var indeksregulert.

Noen av deltakerne trakk fram at generelt lave satser (ikke direkte relatert til indeksregulering) kunne brukes som et innvandringsregulerende virkemiddel hvis målet er å gjøre Norge mindre attraktivt for personer som søker beskyttelse. I denne diskusjonen ble det likevel stilt spørsmål ved hvor stor pullfaktor lommepengene faktisk var, siden asylsøkerperioden kun er midlertidig.

6.2 Mulighet til å få økonomisk bistand hvis man bor privat

Bør personer som søker beskyttelse miste retten til økonomiske ytelser hvis de finner egen bolig (utenfor mottakssystemet) i søknadsfasen? Den komparative studien (kapittel 12.1.1) viser at Norge og Danmark er de eneste av de åtte landene som ikke gir økonomiske ytelser ved selvbosetting i mottaksfasen (uten søknad med strenge kriterier). De øvrige landene har ulike regler for hva man kan få tilgang på av økonomiske ytelser. For eksempel får søkere i Polen høyere faste satser hvis de bor utenfor mottakssystemet (som da naturligvis også skal dekke utgifter til bolig). I Sverige og Finland har man fortsatt krav på økonomisk bistand, men man må dekke kostnader til bolig selv.

6.2.1 Argumenter for å få økonomisk bistand hvis man bor privat

Et viktig argument som ble trukket frem er at er at man ikke burde straffes økonomisk for å finne bolig på egenhånd. Man sparer også staten for mange penger når en ikke bor på mottak.

Deltakerne på workshopen argumenterte for at en fordel med å tilby lommepenger når individet bor hos familie/bekjente (som mange fordrevne fra Ukraina gjorde i den første fasen), er at personen da kan bidra inn i husholdningen de bor i. Det kan gi en følelse av autonomi og at individet ikke føler seg umyndiggjort.

Det meldes også om at flere privatpersoner forventer stønader fra staten hvis de har huset fordrevne fra Ukraina. Hvis beskyttelsessøkere istedenfor kunne motta økonomiske ytelser minsker det behovet for økonomisk støtte til privatpersoner.

Hvis dette skal innføres påpekes det at satsene burde økes slik at man i større grad kan forsørge seg, og slik at det kan kompensere noe for strøm og leie.

6.2.2 Argumenter mot å få økonomisk bistand hvis man bor privat

En potensiell utfordring ved å gi lommepenger til asylsøkere som bor privat er at man mister oversikt over hva pengene brukes til. Det kan gå utover barn dersom pengene blir brukt til alkohol og rusmidler. Det vil dermed være lettere i mottak å sørge for at alle får dekket primærbehov.

Med tanke på Norges målsetning om spredt bosetting, påpekes det at det kanskje ikke er gunstig å legge til rette for at flere bor privat. Redsel for utnyttelse av asylsøkere er også et aspekt som blir tatt opp. I tillegg er det noen som trekker frem muligheten for at lommepengeordninger for privatboende kan gjøre Norge mer attraktivt for personer som søker beskyttelse.

6.3 Bør det være behovsprøvde ytelser?

Når det gjelder økonomiske ytelser til individet *etter innvilget opphold*, er et av spørsmålene om denne skal være behovsprøvd eller ikke (se kapittel 12.2). Norge, Sverige og Polen har individuell stønad under introduksjonsperioden (som ofte er høyere enn vanlig behovsprøvd sosialhjelp for andre grupper). I andre land er den økonomiske støtten behovsprøvd og dermed avhengig familiens totale økonomiske situasjon.

I diskusjonene fra workshopen er det stor støtte for å videreføre dagens ordning. Det argumenteres for at behovsprøvde ytelser vil føre til en økning av administrative oppgaver og være tidkrevende, og det er byråkratisk krevende.

Det trekkes også frem at en individuell ytelse er et viktig insentiv for kvinners deltakelse i introduksjonsprogrammet. Ved å gjøre introduksjonsstønnen behovsprøvd var deltakerne i workshopen redd for at det vil minske deltakelsen i introduksjonsprogrammet. Introduksjonsstønnen er også ment å fungere som en slags lønn for deltakelse, og dette ville undergraves av eventuelt behovsprøving. Som en deltaker sa det under workshopen: «Arbeidsinntekten er ikke behovsprøvd, så hvorfor skal stønnen være det?».

Det uttrykkes at behovsprøvd stønad rett og slett kan virke dempende på motivasjon og man risikerer at flere, og kanskje særlig kvinner, vil bli stående uten deltakelse i introduksjonsprogrammet, hvilket kan være ødeleggende for integreringsarbeidet.

Noen deltakere stiller også spørsmål ved hvor mye kommunene ville vært økonomisk tjent med å behovsprøve ytelsene, da det kan være begrenset hvor mange og hvor store formuer folk har med seg.

Hovedargumentet for en behovsprøving var at det vil kunne være flyktninger som ikke har behov for introduksjonsstønad, og at disse midlene da heller kunne gått til andre formål.

6.4 Skal stønaden reduseres?

Bør asylsøkere eller flyktninger få lavere stønader enn andre grupper som bor i landet? Den komparative analysen (kapittel 12.2) viser at Danmark har lavere stønadssatser for sosialhjelp hvis du ikke har bodd i Danmark 7 av de siste 8 årene. Denne reglen treffer innvandrere generelt, men da naturlig nok også flyktninger.

Deltakerne var generelt imot en reduisering av stønader og lavere stønader til flyktninger (eller innvandrere generelt) enn majoritetsbefolkningen. Det ble argumentert for at man ved å bevare dagens ordning vil kunne forhindre fattigdom som denne gruppen ellers ville levd under ved enda lavere stønadsnivå. Det fremheves også at det er et viktig prinsipp at de som har fått innvilget opphold skal ha de samme rettighetene som resten av samfunnet.

6.5 Ulike økonomiske rettigheter for ukrainske flyktninger?

Den komparative analysen (kapittel 12.2.4) viser at noen land opererer med reduserte økonomiske rettigheter til fordrevne fra Ukraina. I Sverige og Østerrike, hvor fordrevne fra Ukraina fortsetter på asylsøkerrettigheter selv etter de har fått innvilget opphold, fortsetter de på økonomiske ytelser som er betydelig lavere sammenlignet med andre grupper som har fått innvilget opphold.

Det ble kort tid til å diskutere dette punktet, men noen deltakere trakk frem at de syntes det var merkelig og prinsipielt feil og differensiere rettigheter for ulike grupper som søker eller får innvilget beskyttelse. Ulike rettigheter skaper, som har blitt nevnt flere steder, unødvendige konflikter også mellom flyktninggrupper.

Referanser

- Hernes, V., Danielsen, Å., Tvedt, K. & Staver, A. B. (2023). Governance and policy changes during times of high influxes of protection seekers. A comparative governance and policy analysis in eight European countries, 2015-June 2023. Norwegian Institute for Urban and Regional Research, NIBR. NIBR Working Report 2023:8.
- Brochmann, G., & Hagelund, A. (2012). Immigration policy and the Scandinavian welfare state 1945-2010. Springer.
- Christensen, T., Lægred, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Universitetsforlaget.
- Dwyer, P. & Ellison, N. (2009). 'We nicked stuff from all over the place': policy transfer or muddling through? *Policy & politics*, 37(3), 389-407.
- Lavenex, S. (2002). EU enlargement and the challenge of policy transfer: The case of refugee policy. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28(4), 701–721.
<https://doi.org/10.1080/1369183021000032272>
- Stone, D. (2012). Transfer and translation of policy. *Policy Studies*, 1–17.
<https://doi.org/10.1080/01442872.2012.695933>

Landrapporter til GOVREIN-prosjektet

- Berthelot, B., Trelle, N., Kazepov, Y. & Franz, Y. (2023). *Austria Country Report. Governance and policy changes during times of high influxes of protection seekers, 2015-June 2023*. University of Vienna, Department of Sociology. NIBR Working Paper 2023:112.
- Casu, L., Berg, M. L. & Zschomler, S. (2023). United Kingdom Country Report. Governance and policy changes during times of high influxes of protection seekers, 2015-June 2023. UCL Social Research Institute. NIBR Working Paper 2023:111.
- Danielsen, Å., Hernes, V., Tvedt, K. & Staver, A. B. (2023). *Sweden Country Report. Governance and policy changes during times of high influxes of protection seekers, 2015-June 2023*. Norwegian Institute for Urban and Regional Research, NIBR. NIBR Working Paper 2023:114.
- Engler, M. & Nowicka, M. (2023). Germany Country Report. *Governance and policy changes during times of high influxes of protection seekers, 2015-June 2023*. German Centre for Integration and Migration Research (DeZIM). NIBR Working Paper 2023:117.
- Hernes, V., Danielsen, Å., Tvedt, K. & Staver, A. B. (2023). *Norway Country Report. Governance and policy changes during times of high influxes of protection seekers, 2015-June 2023*. Norwegian Institute for Urban and Regional Research, NIBR. NIBR Working Paper 2023:113.
- Hernes, V., Danielsen, Å., Tvedt, K. & Staver, A. B. (2023). *Denmark Country Report. Governance and policy changes during times of high influxes of protection seekers, 2015-June 2023*. Norwegian Institute for Urban and Regional Research, NIBR. NIBR Working Paper 2023:109.
- Koikkalainen, S. Ferdoush, M.A. & Virkkunen, J. (2023). Finland Country Report. *Governance and policy changes during times of high influxes of protection seekers, 2015-June 2023*. Karelian Institute, University of Eastern Finland. NIBR Working Paper 2023:115.

Łukasiewicz, K., Pachocka, M. & Yelisseyu, A. (2023). *Poland Country Report. Governance and policy changes during times of high influxes of protection seekers, 2015-June 2023*. University of Warsaw, Centre of Migration Research. NIBR Working Paper 2023:110.