

Sigrid Skålnes
Berit Aasen

Fylkesmannens rolle i busetting av flyktningar

Evaluering av eit forsøksprosjekt

NIBR

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Fylkesmannens rolle i busetting av flyktningar

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2017:3

**Frivillighetens ressurser langs
asylsøkerkjeden**

NIBR-rapport 2016:5

**Avtalt selvbosetting blant flyktninger.
Rapport 1**

NIBR-rapport 2015:20

**Sysselsetting av innvandrere – regionale
muligheter og barrierer for inkludering**

NIBR-rapport 2014:19

**Komparativ analyse av
introduksjonsprogram i Norge, Sverige
og Danmark**

NIBR-rapport 2014:25

**Innvandrere og sysselsetting i et
regionalt perspektiv**

Publikasjonene
kan skrives ut fra
<http://www.hioa.no/nibr>

Sigrid Skålnes
Berit Aasen

Fylkesmannens rolle i busetting av flyktningar

Evaluering av eit forsøksprosjekt

NIBR-rapport 2017:7

Tittel: Fylkesmannens rolle i busetting av flyktningar – evaluering av eit forsøksprosjekt

Forfatter: Sigrid Skålnes og Berit Aasen

NIBR-rapport: 2017:7

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-165-6 (Trykt)
978-82-8309-166-3 (Elektronisk)

Prosjektnummer: O-3485

Prosjektnavn: Følgjeevaluering: Forsøk med busetting av flyktningar i regi av fylkesmannsembeta i Hordaland og Østfold (2015-2016)

Oppdragsgiver: Justis- og beredskapsdepartementet

Prosjektleder: Sigrid Skålnes

Referat: Sommaren 2015 sat mange flyktningar i norske mottak og venta på busetting i kommunar. Styresmaktene ønskte å få ned ventetida, og gjekk inn for eit forsøksprosjekt i Hordaland og Østfold der Fylkesmannen skulle medverke til auka og raskare busetting. Rapporten er ei følgjeevaluering av forsøket, og konkluderer med at Fylkesmannens medverknad førte til auka busetting i kommunane. Samstundes vart forsøket gjennomført i ei tid med store endringar og auka tilstrøyming av flyktningar. Og dette er med på å gjere vanskeleg å slå fast at forsøket åleine er det som førte til auka busetting i kommunane.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Juni 2017

Antall sider: 123

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
Høgskolen i Oslo og Akershus
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post@nibr.hioa.no

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

Trykk: X-idè
Org. nr. NO 997058925 MVA
© NIBR 2017

Føreord

Prosjektet «Følgjeevaluering: Forsøk med busetting av flyktningar i regi av fylkesmannsembeta i Hordaland og Østfold (2015-2016)» er gjennomført på oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet. I dette forsøket fekk Fylkesmannen ansvar for dialogen med kommunane om busetting av flyktningar, og rapporten er ei evaluering av Fylkesmannen i Hordaland og Østfold sitt arbeid med å få opp talet på busetting av flyktningar i kommunane i dei to fylka i åra 2015 og 2016. Rapporten er basert på spørjeundersøking til alle kommunane i Hordaland og Østfold, intervju med sentrale aktørar både i kommunar og hos Fylkesmannen i dei same fylka, hos IMDi og andre sentrale aktørar, deltaking på konferansar og møte og på skriftlege dokument.

Prosjektet er gjennomført av By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved Høgskolen i Oslo og Akershus (HIOA), av forskarteamet Sigrid Skålnes, Berit Aasen, Daniel Rauhut og Susanne Søholt. Sigrid Skålnes, statsvitar, har vore prosjektleiar, og har saman med Berit Aasen, sosiolog, gjort storparten av arbeidet med rapporten. Rauhut deltok i første fasen av arbeidet, og Søholt har kommentert arbeidet undervegs. Forskingssjef Guri-Mette Vestby har kvalitetssikra rapporten.

Prosjektteamet vil rette ei stor takk til alle informantar som har stilt opp i intervju og delt av sine erfaringar med oss.

Oslo, juni 2017

Guri-Mette Vestby
Forskingssjef

Innhald

Føreord	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt	6
Forkortingar	7
Samandrag	8
Summary	17
1 Innleiing.....	27
1.1 Forsøksprosjektet: Fylkesmannens rolle i busetting ..	27
1.2 Metode og gjennomføring av evalueringsarbeidet	28
1.3 Evalueringsteamet.....	31
2 Bakgrunn for forsøksprosjektet.....	32
2.1 System for busetting av flyktningar i kommunane.....	32
2.1.1 Frå opphaldsløyve til busetting	33
2.1.2 Vedtaks plassar	33
2.2 Busettings situasjonen i åra før 2015.....	35
2.3 Flyktningssituasjonen i 2015	36
2.3.1 Krigsflyktningar frå Syria	36
2.3.2 Dei store tilstrøymingane av asylsøkjjarar i 2015	37
2.3.3 Felles mobilisering	38
3 Forsøksprosjektet – organisering, arbeidsmetode og verkemiddel	39
3.1 Forarbeidet med forsøksprosjektet	39
3.2 Fylkesmannen som aktør i busettingsarbeidet.....	40
3.2.1 Fylkesmannsembetet og fylkesmannens oppdrag.....	41
3.3 Forsøksprosjektets målsettingar.....	42
3.3.1 Fleire vedtaks plassar	44
3.3.2 Busetting inn i kommunenes planarbeid	46
3.3.3 Integrering av busettingsarbeidet i Fylkesmannens avdelingar	48
3.3.4 Utviklingsarbeid retta mot kvalifisering og integrering i kommunane	48
3.4 Forsøksprosjektets organisering	49
3.5 Hordaland – Organisering og samarbeid.....	50

3.6	Østfold – organisering og samarbeid	52
3.7	Samanlikning mellom organiseringa i Hordaland og Østfold.....	54
3.8	Arbeidsformer	56
3.8.1	Hordaland – arbeidsmåtar	57
3.8.2	Arbeidsmåtar ovanfor kommunane i Østfold	58
3.9	Skjønsmidlar.....	59
3.9.1	Skjønsmidlar Hordaland	59
3.9.2	Skjønsmidlar Østfold og samordning av tilskot.....	62
3.9.3	Samanlikning mellom arbeidsmåtar i Hordaland og Østfold.....	63
4	Forsøksprosjektets måloppnåing i Hordaland og Østfold	65
4.1	Ulike kommunestørrelser.....	65
4.2	Auka vedtaks plassar i kommunane	66
4.3	Auke i vedtaks plassar i Hordaland	67
4.3.1	Auke i vedtaks plassar for Østfold.....	70
4.4	Endringar i busetting i Hordaland og Østfold.....	71
4.5	Fylkesmannens strategi overfor kommunane	74
4.6	Kva er viktig for busetting av flyktningar?	76
4.7	Dialogen mellom kommunane og statlege styresmakter	78
4.8	Måloppnåing; integrering, samordning og planlegging	79
4.8.1	Kva plass har integrering og busetting av flyktningar i kommuneplanen?.....	80
4.9	Fylkesmennenes eigenevaluering av forsøksprosjektet.....	81
4.9.1	Hordaland – eigenevaluering.....	82
4.9.2	Østfold - eigenevaluering.....	83
4.10	Fylkesmannens vidare arbeid med busetting og kvalifisering i 2017	85
4.10.1	Tilsagnsbrev til Fylkesmannen 2016 og 2017	86
4.10.2	Fylkesmannen i Hordaland sitt vidare arbeid	87
4.10.3	Fylkesmannen i Østfold sitt vidare arbeid.....	88
4.10.4	Oppsummering	89
5	Kva finn vi når vi samanliknar Hordaland og Østfold med to andre fylke?	91
5.1	Hordaland og Sør-Trøndelag	91
5.1.1	Skjønsmidlar og ekstraordinære midlar i Sør-Trøndelag.....	97
5.2	Østfold og Buskerud	98

5.3	Oppsummering	100
6	Hovudfunn og tilrådingar.....	102
6.1	Å auke busettinga.....	102
6.1.1	Raskare busetting	105
6.2	Nye arbeidsmåtar	105
6.2.1	Integrering i fylkesmannsembeta	106
6.2.2	Kommunikasjon ut til kommunane og auka vedtaksplassar	106
6.2.3	Integrere arbeidet for busetting i det langsiktige planarbeidet i kommunane	107
6.2.4	Samordne den regionale staten i forhold til kommunane og deira ulike avdelingar.....	107
6.2.5	Kompetanse- og erfaringsoverføring.....	107
6.3	Kva skjer i etterkant av forsøksprosjektet	108
6.3.1	Oppdrag frå Justis- og beredskapsdepartementet	109
6.3.2	Nye fylkesmannsembete etter 2018.....	109
6.4	Tilrådingar	110
6.4.1	Integrering av arbeidet med busetting og integrering i Fylkesmannens avdelingar	110
6.4.2	IMDi og Fylkesmannen samarbeider om å dialogen med kommunane om å halde oppe høge vedtakstal.....	111
6.4.3	Fylkesmannen skal bidra til at kommunanes planar omfattar busetting og integrering	111
6.4.4	Fylkesmannen skal samordna den regionale staten i møte med kommunane for å sikra ein heilskapleg integrasjonspolitikkk	112
6.4.5	Sette i gang ein studie av arbeid med busetting og integrering i alle Fylkesmannsembete.....	112
6.5	Scenarier	113
Litteratur		115
Vedlegg 1	Hordaland	118
Vedlegg 2	Østfold.....	119
Vedlegg 3	Sør-Trøndelag.....	120
Vedlegg 4	Sør-Trøndelag.....	121
Vedlegg 5	Buskerud.....	122
Vedlegg 6	Buskerud.....	123

Tabelloversikt

Tabell 3.1: <i>Skjønsmidler til busettingsprosjektet 2015 og 2016. Hordaland.</i>	61
Tabell 4.1: <i>Komunar etter størrelse. Hordaland og Østfold.</i>	66
Tabell 4.2: <i>Oppmoda og vedtatte busettingsplassar 2013-2016, Hordaland. Kjelde: www.imdi.no</i>	68
Tabell 4.3: <i>Oppmoda og vedtatte busettingsplassar 2013-2016. Kjelde: www.Imdi.no</i>	70
Tabell 4.4: <i>Busettingsvedtak etter oppmodingstal for tre kommunegrupper i Østfold 2013-2016. Prosent. Kjelde: www.imdi.no</i>	75
Tabell 5.1: <i>Kommunane i Hordaland og Sør-Trøndelag etter folketal. . Kjelde: SSB</i>	92

Figuroversikt

Figur 3.1:	<i>Overordna organisering av forsøksprosjektet i Hordaland og Østfold</i>	42
Figur 4.1:	<i>Vedtaksstal etter oppmødingstal, 2013-2016. Hordaland og Østfold. Prosent. Kjelde: www.imdi.no</i>	71
Figur 4.2:	<i>Busettingsvedtak etter oppmødingstal for tre kommunegrupper i Hordaland 2013-2016. Prosent. Kjelde: www.imdi.no</i>	72
Figur 4.3:	<i>Busettingsvedtak etter oppmødingstal for tre kommunegrupper i Østfold 2013-2016. Prosent. Kjelde: www.imdi.no</i>	73
Figur 5.1:	<i>Busettingsvedtak etter oppmødingstal for tre kommunegrupper i Sør-Trøndelag 2013-2016. Prosent. Kjelde: www.imdi.no</i>	94
Figur 5.2:	<i>Oppmøding, vedtak og busette i Bergen og Trondheim 2013-2016. Prosent. Kjelde: IMDi. www.imdi.no</i>	95
Figur 5.3:	<i>Busettingsvedtak etter oppmødingstal for tre kommunegrupper i Buskerud 2013-2016. Prosent. Kjelde: www.imdi.no</i>	99

Forkortingar

BLD	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Bufdir	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Bufetat	Barne-, ungdoms- og familieetaten (under Bufdir)
FM	Fylkesmannen
FMHO	Fylkesmannen Hordaland
FMOS	Fylkesmannen Østfold
IMDi	Integrerings- og mangfaldsdirektoratet
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
NAV	Arbeids- og velferdsforvaltninga
UDI	Utlendingsdirektoratet

Samandrag

Sigrid Skålnes og Berit Aasen

Fylkesmannens rolle i busetting av flyktningar

Evaluering av eit forsøksprosjekt

NIBR-Rapport 2017:7

Oppdraget

Regjeringa sine målsettingar om auka og raskare busetting av flyktningar i kommunane ligg til grunn for prosjektet som er evaluert. Prosjektet i dei to prøv fylka, Hordaland og Østfold, skulle bidra til å nå desse målsettingane, gjennom å involvere fylkesmannen som ny aktør i busettingsarbeidet.

Fylkesmannsembeta fekk ansvaret for dialogen med kommunane om talet på busettingsplassar. Dialogen blei vektlagt fordi busetting av flyktningar er ei frivillig sak for kommunane. Arbeidet skulle óg bidra til utviklingsarbeid i kommunane for å styrke innsatsen med integrering og kvalifisering i kommunane.

Det var Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) som hausten 2014 sette i gang forsøksprosjektet. Då Integreringsavdelinga i BLD blei flytta over til Justis- og beredskapsdepartementet (JD) i desember 2015 følgde prosjektet med.

Tidsramma for prosjektet var to år; 2015-2016, og embeta skulle bidra til at kommunane i Hordaland og Østfold busette like mange flyktningar som blei fordelte til kvar av fylka av Nasjonalt utval for busetting av flyktningar. I forsøksfylka fekk fylkesmannen ei viktig rolle i arbeidet med å oppmode om og medverke til at kommunane busette fleire flyktningar enn tidlegare.

Busettingssituasjonen

I åra 2012-2014 vaks talet på flyktningar med opphald i norske asylmottak. Busettinga gjekk trekt og det var eit stort og veksande gap mellom kor mange flyktningar kommunane blei oppmoda om

å ta i mot – oppmodingstala, og kor mange dei vedtok å ta i mot – vedtaks plassar. Ei rekkje ulike tiltak og modellar blei diskuterte for å få opp tala på vedtaks plassar.

Inkluderings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) har ansvar for å finne eigna busettingskommunar for flyktningar i Noreg, gjennom å be kommunane om å busette flyktningar som får opphaldsløyve. Føresurnaden frå IMDi til kommunane er basert på behov fastsett av Nasjonalt utval for mottak og busetting, og regulert i ein samarbeidsavtale mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Kommunesektorens organisasjon (KS). Ved hjelp av avtalen skal staten og kommunesektoren i fellesskap løyse dei nasjonale oppgåvene Noreg har når det gjeld mottak av asylsøklarar og busetting av flyktningar.

Ved utgangen av 2013 venta nesten 5 500 flyktningar med opphaldsløyve på å bli busett i ein kommune. Opphaldstida på mottak for flyktningar med opphaldsløyve auka, og det var stor uro for at livet vart sett på vent for mange, både born og vaksne. I november 2013 sende BLD, KMD og KS ut eit felles brev til alle landets kommunar ved ordføraren der dei viste til at 800 barn og 120 einslege mindreårige venta på busetting, og oppmoda kommunane til revidere vedtaka sine og auke talet på vedtaks plassar.

Sjølv om busettingstala auka i 2013 og 2014, auka óg talet på dei som hadde fått opphaldsløyve, og ventetida auka. Vedtakstala låg dramatisk lågare enn oppmodingstala og det var ønskeleg å få dei opp, med unntak av i dei større byane, som tok i mot ein relativ større andel av oppmodingane enn dei mindre kommunane

Flyktnings situasjonen

Då forsøksprosjektet vart etablert var flyktningstraumen til Noreg ganske jamn, med ei auke år for år. Snart vart situasjonen likevel ein annan, ikkje minst på grunn av det som hende i Syria. Først fekk vi diskusjonen om å ta imot mange kvoteflyktningar frå Syria, deretter auka flyktningstraumen dramatisk sommaren 2015. Krigen i Syria gjorde eit stort inntrykk på folk. Våren 2015 vart det ein diskusjon i Stortinget om kor mange kvoteflyktningar Noreg skulle ta i mot over ein treårsperiode. Diskusjonen var godt dekkja av pressa og gjekk over fleire veker, før vedtaket om å ta imot 8000

syriske flyktningar i løpet av perioden 2015-2017 kom som eit kompromiss mellom dei fleste partia i Stortinget.

På byrjinga av 2015 såg det ut til at talet på talet asylsøkjjarar skulle gå ned i Noreg, men sommaren 2015 vart situasjonen snudd og det kom store tilstrøymingar av asylsøkjjarar og migrantar til Europa og til Noreg. I løpet av 2015 kom det over 31 000 asylsøkjjarar, og av desse nesten 5 500 einslege mindreårige. Utover hausten 2015 vart det eit godt samarbeid mellom frivillege og kommunane mange stader, begge partar mobiliserte ekstra innsats og ressursar. Denne mobiliseringa skjedde i alle fylka og vart styrka av oppmoding frå regjeringa, statsministeren og fleire statsrådar, mellom anna statsråd Horne som ansvarleg for BLD, og hadde ein stor innverknad på viljen til å busette. Det vart også gjennomgåande ein meir positiv haldning i kommunestyra til å ta imot og busette flyktningar. Vedtakstala gjekk opp, og vi såg denne trenden i alle fylka.

Organisering og samarbeid

Både Hordaland og Østfold organiserte prosjektet som ein del av Fylkesmannens organisasjon, og hadde begge om lag 1,5 årsverk tilgjengelig for arbeidet. I begge fylka fekk ein erfaren medarbeidar frå ein av avdelingane til Fylkesmannen ansvaret som prosjektleiarar, og rapporterte til sin overordna sjef, direktør for utdanning i Hordaland og Avdeling for samfunnsikkerhet- og beredskap i Østfold. Desse leiarane representerte prosjektet i leiarmøte. Avdelingsdirektørane som møtte i leiarmøta rapporterte tilbake til sine avdelingar og sikra slik prosjektet ei forankring i organisasjonen.

Både Hordaland og Østfold la vekt på at det var kommunane som var målgruppa for prosjektet, og at formålet med å samordne den regionale staten var for å lette kommunikasjonen med kommunane. Begge fylke etablerte og forankra forsøksprosjektet i forbindelse med dei nye oppmodingane om busetting våren 2015. Omfattande kunnskap om kommunane, og kunnskapsspreiing til kommunane var svært viktig i strategien. I tillegg kunne fylkesmannsembetet også bidra med støtte gjennom ulike informasjons- og opplæringstilbod.

I begge fylka la fylkesmannen ned omfattande innsats for å få nær kontakt med kommunane om prosjektet, både politisk og administrativ leiing, og dei som arbeidde med flyktningar og

busettingsspørsmål. Kontakten ble etablert første året ved besøk og informasjon frå Fylkesmannen i begge fylka, og i Østfold også gjennom etablering av eit nettverk av representantar frå kommunane som møttest annankvar månad for å diskutere ulike tema og eigne erfaringar om busetting og integrering

Skjønsmidler

Fylkesmannen i Hordaland brukte både i 2015 og 2016 deler av skjønsmidlane sine til støtte til nye tiltak retta mot busetting av flyktningar. Ti ulike prosjekt i ni kommunar i Hordaland fekk støtte i 2015, totalt 5 575 000 kroner. Prosjekta omhandla fleire ulike tenestetilbod i kommunane, innan områda bustad, helse, arbeid og kultur. I 2016 12 fekk støtte, til saman fekk seks millionar kroner. Både store og små kommunar fekk midlar.

Østfold har langt mindre skjønsmidler enn Hordaland, og her finansierte skjønsmidler deltaking i kurs om Østfoldmodellen og gjekk til alle kommunane, med Sarpsborg som vertskommune. Eit grep Fylkesmannen i Østfold tok var å be alle kommunane samordne ulike tilskot frå den regionale staten. Kommunane fekk ikkje tilført meir midlar, men skulle oppnå betre resultat ved samordning av tilskota dei alt vart tildelt.

Samla regional stat

Eit viktig tilbod til kommunane var høve til å møte regional stat samla, gjennom til dømes årlege møte der leiinga for den regionale staten samlast saman med den politiske og administrative leiinga i kommunane. Møta skjedde også ved at enkeltkommunar eller grupper av kommunar møtte fylkesmannen saman med IMDi, Husbanken, Nav, Bufetat eller andre frå regional stat. På slike møte kunne busettingsspørsmålet og oppmodingstala vere eit sentralt tema. I begge fylka vart det organisert fleire konferansar og faglege møte om ulike forhold knytt til busetting og integrering av flyktningar.

Måloppnåing

Busettingstala både i Hordaland og Østfold gjekk opp i løpet av forsøksperioden, det same gjorde talet på kommunar som busette flyktningar i dei to fylka. I 2013 sa kommunane i Hordaland ja til 550 av dei 1040 (52,9%) flyktningane dei blei oppmoda om å ta i mot. Talet var auka til 69,3% før prosjektet vart sett i gang, men den store auken såg vi første prosjektåret, 2015, då kommunane i

Hordaland sa ja til 95% av flyktningane dei blir oppmoda til å busette. I 2016 gjekk oppmodingstala framleis opp, og kommunane vedtok å busette 91,2% av dei dei vart oppmoda om å busette. I tillegg gjekk også talet på kommunar som vedtok å busette flyktningar opp. I 2013 sa ein tredjedel (11) av kommunane i Hordaland nei til å busette flyktningar, i 2014 var dette talet fire, og i 2015 tre kommunar. I 2016 sa for første gong alle kommunane i fylket ja til oppmodinga om å busette flyktningar. Halvparten sa likevel ja til å busette færre enn dei blei oppmoda om.

I 2013 sa kommunane i Østfold ja til 185 (45,1%) av dei 410 flyktningane dei blei oppmoda om å ta i mot. Talet auka til 60,9% for prosjektet vart sett i gang, og auka til 95,2 % i 2015. I 2016 gjekk talet ned, men vedtakstalet var framleis godt over 87 prosent (87,5%). Talet på kommunar som vedtok å busette flyktningar gjekk også opp. I heile denne perioden sa dei fleste kommunane ja til å busette flyktningar, men fire av 18 kommunane sa nei i 2014, året etter var talet tre og i 2015 to. I 2016 var det berre ein kommune som sa nei til å busette flyktningar.

Størrelse, ressursar, erfaring og geografi

Både i Hordaland og Østfold er det kommunane med størst folketal som tek i mot flest flyktningar. Erfaringane frå prosjektperioden viste at det var ein ubrukt kapasitet for busetting i dei små kommunane, men erfaringa viste også at det ikkje var like enkelt for alle småkommunar å bli busettingskommune. Fleire av småkommunane uttrykte at dei åleine vanskeleg kunne tilby det som trongst for å busette flyktningar, og arbeidet ville vere avhengig av samarbeid med nabokommunen.

Det er fire forhold som peikar seg ut som viktige for busetting av flyktningar; størrelsen på kommunen, erfaringa kommunen hadde med busetting, ressursar i kommunen og geografi. Størrelse på kommunen, og kor den ligg, sentralt eller perifert i fylket, har innverknad på kva ressursar kommunen kan tilby, og kva kompetanse og erfaring kommunen har opparbeidd seg på området. Erfaringane kommunane trekkjer fram når det gjeld busetting av flyktningar tyder på at ikkje alle kommunar vil vere i stand til å busette flyktningar, fordi dei har vanskeleg å tilby det som trengst av tenester.

Integrering og samordning

NIBRs evaluering finn at *integrering og samordning* er viktige stikkord for å forklare kva som blei oppnådd i forsøket. Då Fylkesmannen fekk ansvar for forsøket i Hordaland og Østfold førte det til at busettingsarbeidet blei integrert i heile organisasjonen, noko som har gjort at kompetansen har blitt verande i organisasjonen. Samstundes hadde fylkesmannen eit tett samarbeid med IMDi, og kompletterte IMDi sitt arbeid. Samarbeidet har halde fram i ettertid. Integrering av busettingsarbeidet gjeld også i kommunane. Fylkesmannen oppmoda alle kommunane om å forankre arbeidet med flykningar og busetting i kommunens planar og strategiar, og gjere det til ein del av ordinær drift framover. Dette arbeidet var alt i gang i nokre kommunar. Kommuneplanen har likevel heilt andre tidsrammer å forhalde seg til enn forsøksprosjektet, og det er for tidleg å konkludere om resultatane her.

Fylkesmannen la vidare vekt på å samordne ulike aktørar i arbeidet med busetting av flykningar. Særleg vart det vektlagt å samle den regionale staten i møte med kommunane. I praksis innebar det at Fylkesmannen, saman med IMDi, UDI, Husbanken, Nav og andre statlege aktørar møtte kommunar som ville orientere seg på busettingsfeltet samla, og at kommunen ikkje måtte møte ein og ein aktør.

Dei største kommunane hadde langt større erfaring med busetting av flykningar enn mellomstore og mindre kommunar. Men også desse såg nytten av forsøket, ikkje minst ved at forsøket innebar ressursar.

Etter forsøket

Forsøksprosjektet vart avslutta ved utgangen av 2016. IMDi regionale kontor tok tilbake dialogen med kommunane om vedtaks plassar, og involverte ikkje Fylkesmennene i førebuinga av oppmodingstal til dei ulike kommunane. Dette kan og ha vore grunnleggjande i at det var færre flykningar å busette, tala vart nedjustert for 2017, og mange kommunar hadde allereie høge vedtakstal.

Begge Fylkesmannsembeta held fram med å arbeide med integrering og kvalifisering av flykningar gjennom at deira ulike avdelingar tek opp temaet i sine møte med kommunane der det er relevant. I tildelingsbrev for 2017 vart det også sagt at fylkesmannen i samarbeid med IMDi og andre relevante sektormyndighetar skal bidra til raskare busetting og til

kvalifisering av flyktningar. Østfold har ønskt å halde fram med modellen eit eige kommunenettverk og faglege fora der den regionale staten møtte kommunane omkring ulike tema. Dei har utvida temaet for nettverket og dei faglege fora slik at det dekker fire område der Fylkesmannen har viktige tilsyns- og koordineringsroller, og der det er behov for samordning av statsinstitusjonar, og har inngått skriftlege avtalar med dei ulike statsinstitusjonane om samarbeid.

Fylkesmannen i Hordaland har ikkje sett same behovet for formelle avtalar om samordning mellom dei ulike statsinstitusjonane, men meiner det ligg i sjølve oppdraget til Fylkesmannen og dei ulike statsinstitusjonane på regionalt nivå at dei pliktar på informere kvarandre og samordne innsatsen. Samordninga av flyktningsspørsmål i Hordaland skjer mellom anna gjennom leiarfora for dei regionale statsetatane og Fylkesmannen i dei tre fylka på Vestlandet som IMDi Vest arrangerer tre gonger om året.

Slik ser vi at dei ulike fylkesembeta vel ulik organisering, men at dei begge held fram med arbeidet om integrering og kvalifisering av flyktningar, og dreg nytte av erfaringane frå forsøket. Det avgjerande viste seg å vere at leiinga tok ansvar for arbeidet, og at heile organisasjonen vart informert om det, og deltok innanfor sine ansvarsområde.

Samanlikning med andre fylke

Vi har samanliknar dei to forsøksfylka med to fylke som ikkje gjennomførte forsøk, men der busettinga av flyktningar gjekk føre seg på same måte som tidligare. Det vil seie at IMDi er hovudansvarleg, og samarbeider med kommunane om busettinga utan av fylkesmannsembetet er inne i arbeidet med eit eige forsøk, som i Hordaland og Østfold. Sør-Trøndelag og Buskerud er to fylke som er nokolunde tilsvarande som dei to prøvefylka, særleg med tanke på folketal og kommunetypar. Samanlikninga mellom dei to prøvefylka og Sør-Trøndelag og Buskerud, viste at prøveprosjekt og Fylkesmannen si deltaking og medverknad med ulike slags tilbod overfor kommunane ikkje åleine kan forklare endringa i tal for vedtaks plassar som vi ser i kommunane desse åra. Samanlikninga viser også at fylkesmannen var aktiv i flyktningkrisa også utan å vere del av eit prosjekt. Som i prosjektfylka vart arenaer og møteplassar som alt fanst i fylka aktiviserte, og tatt i bruk i arbeidet. Døme her er nettverk og satsing på

erfaringsutveksling og læring, og det er samarbeid med andre som arbeider innan feltet. I Sør-Trøndelag samarbeidde Fylkesmannen med KS om opplæringstilbod retta mot integrering av flyktningar i utvalde kommunar.

Eit viktig mål med prøveprosjektet var å få kommunane til å ta i mot fleire flyktningar og auke talet på vedtaks plassar, desse skulle vere like store som oppmodingstala var. Det vi ser for alle fire fylka i dei to åra prøveprosjektet varte, er at dette målet stort sett blei nådd. Særleg gjaldt dette dei store kommunane i alle fylka vi ser på. Vi kan seie at prosjektet har medverka til å gjere arbeidet med flyktningbusetting enklare for kommunane, gjennom opplæring, erfaringsspreiing, kontaktpunkt hos fylkesmannen, og skjedde gjennom målretta bruk av skjønsmidlar til ulike prosjekt, først og fremst i Hordaland. Men prosjektet er ikkje åleine i arbeidet med å auke talet på vedtaks plassar i kommunane. Dette skjedde også i fylke som ikkje var med i prosjektet. Når vi ser etter og spør om grunngeving for det som hende i alle fylka, så blir flyktningkrisa i Syria nemnt aller først.

Kva betyr prosjektet framover

Forsøksprosjektet i Hordaland og Østfold nådde hovudmålet med å busette fleire flyktningar, både gjennom auke i busettingstala i kommunar som var busettingskommunar frå før, og gjennom at fleire kommunar vart busettingskommunar. Med alt som hende på flyktningområdet medan prosjektet gjekk føre seg, kan prosjektet ikkje oppsummere at innsatsen frå fylkesmannen i dei to fylka åleine kan forklare auken i busetting av flyktningar. Også andre fylke, utan prosjekt, auka busettingstala. Men det Hordaland og Østfold oppnådde gjennom prosjektet, var at arbeidet vart gjennomført meir heilskapleg og systematisk, både internt hos Fylkesmannen, hos regional stat samla og at kommunane fekk ei tydeleg og sterk støtte i fylkesmannen i arbeidet med å busette flyktningar.

Forsøksprosjektet om Fylkesmannenes styrka rolle i busettingsarbeidet har gjeve dei to fylkesmannsembeta høve til å prøve ut nye arbeidsmetodar, og betre integrere arbeidet med busetting, kvalifisering og integrering i deira avdelingar og i møte dei har med kommunane på ei ulike fagområda deira.

Erfaringane frå forsøksprosjektet kan ligge til grunn for ein diskusjon om endra arbeidsdeling, tydelegare ansvar og maktmiddel

for Fylkesmannens endra og større ansvar i busettingsarbeidet. Der skjer det no store endringar i omfanget av oppgåvene til fylkeskommunane og fylkesmennene. Dette reformarbeidet er framleis under arbeid.

Summary

Sigrid Skålnes and Berit Aasen

The role of the Office of the County Governor in the resettlement of refugees. Evaluation of a pilot project.

NIBR Report 2017:7

The assignment

The government's policy to boost and accelerate the resettlement of refugees in the municipalities forms the backdrop to the project under evaluation. In the two pilot counties, Hordaland and Østfold, the project was intended to help achieve these objectives by involving the County Governor as a new stakeholder in resettlement efforts. The Office of the County Governor was given responsibility for the dialogue with the municipalities concerning the number of resettlement places. Dialogue was emphasized because the resettlement of refugees is voluntary for local authorities. The process was also expected to underpin efforts in the municipalities in terms of integration and skills acquisition.

It was the Ministry of Children, Equality and Social Inclusion (BLD), which, in the autumn of 2014, initiated the pilot project. When the Integration Department in the BLD was transferred to the Ministry Justice and Public Security (JD) in December 2015, the project was also moved to this department.

The project had a duration of two years; 2015–16, and the Office of the County Governor was meant to help municipalities in Hordaland and Østfold to resettle as many refugees as were allocated to the each if the counties by the National Committee for the Settlement of Refugees (Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger). In the pilot counties, the County Governors were given an important role to encourage and assist municipalities to resettle more refugees than previously.

Resettlement situation

The years 2012–14 saw an increase in the number of refugees at Norwegian reception centres. Resettling the refugees was a slow process and the gap was widening between the number of refugees the municipalities were asked to take (requested places), and the number they were willing to accept (approvals). Numerous procedures and models were discussed to boost the number of approvals.

The Directorate of Integration and Diversity (IMDi) is responsible for finding suitable relocation municipalities for refugees in Norway by asking local authorities to accept refugees with residence permits. The IMDi requests are based on estimates provided by the National Committee for the Settlement of Refugees, and regulated under a joint agreement involving the BLD, the JD, Ministry of Local Government and Modernisation (KMD) and Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS). On the basis of the agreement, the government and municipal sector work to carry out the country's duties with regard to accepting asylum seekers and resettling refugees.

At the end of 2013, nearly 5,500 refugees with residence permits were waiting to be relocated to a municipality. The amount of time refugees with residence permits were spending at centres was on the rise, and many were concerned that life for many refugees – both children and adults – was effectively put on hold. In November 2013, BLD, KMD and KS sent a joint letter to the mayor of every municipality in the country informing them that 800 children and 120 unaccompanied minors were waiting to be relocated, and encouraging the municipalities to revise their decisions and increase the number of approved resettlement places.

Although the approval numbers grew in 2013 and 2014, so did the number of refugees awarded residence permits and waiting times. The number of approved places was dramatically lower than the number of relocation requests, and there was a recognised need to boost these figures, except in the major cities, which were accepting a relative larger proportion of requests than the smaller municipalities.

Refugee situation

When the pilot project was established, the flow of refugees to Norway was relatively stable, albeit increasing year on year. Soon, however, the situation changed, not least because of what was happening in Syria. First, we had a discussion about accepting a large number of quota refugees from Syria, then, in the summer of 2015, the influx of refugees increased dramatically. The public was appalled and distressed by the war in Syria. In the spring of 2015, the Storting (Norwegian parliament) debated the number of quota refugees Norway should accept over a three-year period. The discussion was widely reported and lasted several weeks until a compromise solution was found which most of the political parties in the Storting could agree on: Norway would take 8,000 Syrian refugees over the period 2015–17.

In early 2015, the number of asylum seekers in Norway looked as if it was on the way down, but by the summer of 2015, when the situation had changed, the flow of asylum seekers and migrants into Europe and Norway grew dramatically. In 2015, more than 31,000 asylum seekers arrived in Norway, almost 5,500 of whom were unaccompanied minors. As autumn 2015 progressed, volunteers and local authorities started working well together, both contributing additional capacity and resources. These galvanizing efforts occurred in every county and were bolstered by the encouragement of the government, the prime minister and several ministers, including the Minister of Children, Equality and Social Inclusion. It had a major impact on the willingness to house refugees. The attitude of local councils to accepting and housing refugees grew more positive as well. Approval numbers rose, and it was a trend we saw in every county.

Organisation and cooperation

Both Hordaland and Østfold ran the project as an integral part of the Office of the County Governor's administrative structure. Both Offices allotted annually about one and a half man-years for the work. In both counties, an experienced officer from one of the county administration departments was nominated as project manager, reporting to their superior, the Director of Education in Hordaland and Department of Public Security and Preparedness in Østfold. These managers represented the project at meetings of senior officials. Department directors reported back to their

departments on the content of these meetings, ensuring the project's wider integration in their own administrations.

The project's target groups, both Hordaland and Østfold emphasised, were the municipalities, and the point of coordinating with regional offices of central government agencies was to ease communication with the municipalities. Both counties established and integrated the pilot project in connection with the new requests to relocate refugees in spring 2015. Extensive knowledge of the municipalities and dissemination of knowledge to the municipalities were crucial aspects of the strategy. In addition, the County Governor's administration was also able to provide support in the form of various information and training facilities.

In both counties, the County Governors made a considerable effort to facilitate close contact with the municipalities, including senior political and administrative figures, and officials with responsibility for refugee and resettlement questions. Contact was established during the first year through visits and information from the County Governors in both counties, and in Østfold, through the establishment of a network of municipal representatives who met every month to discuss various issues and exchange lessons learned from resettling and integrating refugees.

Discretionary funds

The County Governor of Hordaland used some of the discretionary funds in 2015 and 2016 to support new projects targeting the resettlement of refugees. Ten different projects in nine municipalities in Hordaland received funds in 2015, a total of NOK 5,575,000. The projects dealt with different municipal services such as housing, health, work and culture. In 2016, twelve municipalities, large and small, were allotted funding, NOK 6 million altogether.

Østfold has a much smaller discretionary fund than Hordaland, and here discretionary funds were allocated to all municipalities to finance attendance at courses to learn more about the Østfold model, Sarpsborg being the host municipality. One tactic used by the Østfold county governor was to ask all municipalities to coordinate various subsidies from the regional state administration. The municipalities received no further funds, but were expected to improve performance by coordinating the subsidies they had already received.

Meetings with the departments and agencies of the regional state administration at the same time

One important proposal to the municipalities was to attend meetings where all the different regional state departments and agencies were assembled at the same time, for example at the annual meeting of the heads of the regional state units and political and administrative leaders in the municipalities. Meetings were also arranged between the County Governor and individual or groups of municipalities, with the attendance of IMDi, Norwegian State Housing Bank, Norwegian Labour and Welfare Organisation, Child Welfare Services and/or other departments of the regional state apparatus. At these meetings, the resettlement of refugees and numbers of requests could be prominent items on the agenda. In both counties, conferences and meetings of professionals and experts were arranged to discuss various issues related to the resettlement and integration of refugees.

Performance

The number of resettled refugees rose in both Hordaland and Østfold during the pilot period, as did the number of municipalities offering places to refugees in the two counties. In 2013, the municipalities in Hordaland agreed to accept 550 of the 1,040 refugees (52.9 per cent) they had been asked to accommodate. That percentage had risen to 69.3 before the project began, but the really sharp increase was not seen until the first year of the pilot, 2015, when municipalities in Hordaland agreed to accept 95 per cent of the refugees they were asked to take. In 2016, requests continue to rise, and the municipalities offered places to 91.2 per cent of the refugees they were asked to help. The number of municipalities deciding to house refugees went up as well. In 2013, a third (eleven) of the municipalities in Hordaland refused to resettle any refugees; in 2014 the figure had fallen to four, and declined further to three in 2015. In 2016, every municipality in the county said yes for the first time to house refugees. However, half accepted fewer refugees than they had been asked to do.

In 2013, the municipalities in Østfold agreed to take 185 of 410 (45.1 per cent) of the refugees they had been asked to resettle. That number grew to 60.9 per cent before the project started and up again to 95.2 per cent in 2015. 2016 saw a drop in the figure, and municipalities in Østfold too were also asked to accept a

higher number than in 2015. But approvals were well over 87 per cent (87.5 per cent). The number of municipalities deciding to resettle refugees also rose. Throughout the period, the majority of municipalities agreed to resettle refugees, although four of the eighteen municipalities had declined in 2014. The following year, that figure had dropped to three, and declined further to two in 2015. By 2016, only one municipality was refusing to resettle refugees.

Size, resources, experience and geography

In both Hordaland and Østfold, the municipalities that resettle the highest number of refugees are those with the biggest populations. Records from the project period reveal unused resettlement capacity in the small municipalities, but they also show that housing refugees is not as easy for small municipalities as it is for the larger ones. Many small municipalities said that without collaborating with other municipalities, it would have been impossible to provide what was needed.

Four factors appear to affect the resettlement of refugees: municipal size; prior experience of resettling refugees; resources in the municipality; and geography. The size of the municipality and its centrality in the county have an impact on the resources the municipality can make available, and the skills and experience the municipality can bring to bear. Municipalities refer to their experience of resettling refugees when they point to limitations in their capacity to resettle refugees because they are unable to provide the requisite public services.

Integration and coordination

NIBR's evaluation found that integration and coordination are important keywords when it comes to explaining what the pilot project has achieved. When the Office of the County Governor engaged in the pilot projects in Hordaland and Østfold, resettlement efforts became nested within all units of the administration, ensuring the continuation of expertise within the organisation. At the same time, the County Governors worked closely with the IMDi, complementing the IMDi's work. These collaborative relations have continued after the end of the project. Nesting of resettlement efforts was accomplished in the municipalities as well. The County Governor urged all municipalities to integrate efforts regarding refugees and

resettlement in their plans and strategies, and in normal municipal activities. Efforts like these were already in progress in some municipalities. Municipal planning, however, proceeds with different timeframes than the pilot project's, and it would be too early at the present time to say anything definitive concerning the results here.

The County Governor has also emphasised the importance of coordinating the efforts of different stakeholders in the work to resettle refugees. It was particularly important to ensure that representatives of all the regional offices of state agencies met with the municipalities. In practice, the county governor, together with the IMDi, Norwegian Directorate of Immigration, the Housing Bank, Norwegian Labour and Welfare Organisation or other state actors, had meetings with municipalities that wanting to familiarise themselves with the issue of resettlement, without having to attend meetings with each of the agencies separately.

The largest municipalities have far more experience of resettling refugees than medium-sized and small municipalities. But the former also recognised the benefit of the pilot, not least in that it translated into resources.

After the pilot project

The pilot project ended at the end of 2016. The IMDi's regional offices took back the responsibility of dialogues with the municipalities on resettlement places, and did not involve the County Governors in the preparation of the requests for resettlement places to the municipalities. This may have been a sensible response to the falling number of refugees requiring resettlement. The 2017 estimates point downwards, and many municipalities had already approved a large number of places.

Both Offices of the County Governor continue to work on promoting integration and qualification of refugees with the various departments of the Offices fielding issues at their meetings with local authorities whenever necessary. In the Letter of Allocation from the state to the County Governors for 2017, the County Governor was asked to work with the IMDi and other relevant sectoral authorities to accelerate resettlement and qualification efforts. Østfold has wanted to continue with its model and add a dedicated municipal network and expert forums where the regional state authorities can get together with local

authorities to discuss various concerns. They have widened the scope of the network and expert forums so as to include four areas where the county governor has an important supervisory and coordination role and where there is a need for coordination of state agencies. The county has entered into agreements to that end with the various agencies.

The County Governor of Hordaland has not felt the same need to enter into formal coordination agreements with the various state agencies, but believes the duties of the county governor and the various state agencies at the regional level have a duty to keep each other up to date and coordinate their efforts. Refugee-related issues in Hordaland are coordinated by the meetings arranged by IMDi Vest three times a year for the heads of the regional state authorities and the County Governor of the three counties in Western Norway.

In this way, we see that although the two Offices of the County Governor has organised the work in different ways, they are both continuing with the work to integrate and qualify refugees, while making use of lessons learned during the pilot project. What turned out to be the crucial factor was that senior officials took responsibility for the work and that the whole organisation was informed and took part within their areas of responsibility.

Comparison with other counties

We have compared the two pilot project counties with two that were not involved in the pilot, and where the resettlement of refugees proceeded as before. That is, the IMDi is in charge and works with the municipalities on resettling refugees without the County Governor being involved with its own pilot, as in Hordaland and Østfold. Sør-Trøndelag and Buskerud are two counties that roughly match the two pilot counties, especially in terms of populations and types of municipalities. The comparison between the two pilot counties and Sør-Trøndelag and Buskerud showed that the pilot project and the involvement of the county governor in various initiatives targeting the municipalities cannot alone explain the changes in the numbers of refugee places approved by local authorities during these years. The comparison also shows that County Governors took action in connection with the refugee crisis without being party to a project. As with the project counties, arenas and meeting places already up and running in the county were used in the work. Networks were created for

working with others in the same area, and for experience sharing and learning. In an example from Sør-Trøndelag, the County Governor worked with KS on training programmes aimed at integrating refugees in selected municipalities.

One of the pilot project's important goals was to persuade municipalities to accept more refugees and increase the number approved places. Approved places should match the number of requests. What we found in all four counties in the two years the pilot project lasted is that this target was largely achieved. This was particularly the case in the bigger municipalities in all four counties under investigation. We can say that the project helped make the work of resettling refugees easier for the municipalities through training, experience dissemination, contact points at the county governor's, and through the specified use of discretionary funds on different projects, primarily in Hordaland. But the project is not the only factor in efforts to raise the number of places local authorities make available to refugees. That number also rose in the counties that were not involved in the project. When we look for an explanation and ask why numbers grew in all four counties, the first thing people mention is the Syrian refugee crisis.

What impact will the project have moving forward?

The pilot project in Hordaland and Østfold reached the main goal of resettling more refugees, both by increasing the number of resettled refugees in municipalities that had resettled refugees before, and by adding to the number municipalities willing to accept refugees. With everything that was happening on the refugee situation over the project's lifetime, the project cannot say the efforts of the County Governor in the two counties was the only reason for the increase in the number of resettled refugees. Other counties, too, without the project, also experienced a rise in the number of resettled refugees. What Hordaland and Østfold did achieve by means of the project was to perform the work in a more holistic and systematic way, both internally within the county governor's administration, through coordinating the various entities of the regional state, and through the firm and strong support provided by the county governor to the municipalities in their efforts to resettle refugees.

The pilot project on the Office of the County Governor strengthened role in the work of resettling refugees have given the two Offices an opportunity to test new working methods, and to

better integrate the work of their various departments and agencies in resettling, qualifying and integrating refugees and through the meetings with municipal authorities on a variety of topics.

Lessons learnt from the pilot project may facilitate discussions about changing division of labour, more responsibility and authority that may give the Office of the County Governor a larger role in resettlement of refugees. The scale of the tasks of the County Councils and Office of the County Governor is expected to change significantly in the near future. These reform efforts are still ongoing.

1 Innleiing

I mars 2015 fekk Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Østfold eit oppdrag frå Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD). Oppdraget gjekk ut på å bidra til auka og raskare busetting av flyktningar i kommunane i Hordaland og Østfold. Arbeidet skulle óg bidra til utviklingsarbeid i kommunane for å styrke innsatsen med intergrering og kvalifisering i kommunane.

Det rapporten handlar om busettingsprosjektet i dei to fylka, og er ei følgjeevaluering av prosjektet, slik det blei gjennomført i Hordaland og Østfold.

1.1 Forsøksprosjektet: Fylkesmannens rolle i busetting

Forsøksprosjektet tok til i begynnelsen av 2015 i begge fylka. Tidsramma for forsøksprosjektet skulle vare to år, 2015-2016. Målet med forsøket er «økt og raskere bosettinger av flyktningar i Hordaland og Østfold». Å busette flyktningar er ei frivillig sak for kommunane, og bygger på dialog mellom staten og kommunane. Det var i denne samtalen fylkesmannen skulle gå inn i. Spørsmålet er om dette førte til eit anna resultat enn tidlegare, og medverka dialogen til at kommunane klarte å stille like mange busettingsplassar til disposisjon som fylket fekk tildelt.

I prosjektskissa vart det skild mellom tre fasar i busettingsarbeidet:

- **Fase 1:** Vedtaks plassar
- **Fase 2:** Utsøking, det visar til IMDi's dialog med kommunane om utplassering av den einskilde flyktning

- **Fase 3:** Kvalifisering og integrering av dei busette flyktningane

Gjennom prosjektet skulle Fylkesmennene ta aktiv del i fase ein og tre, mens IMDi fortsatt skulle har ansvar for fase to.

Prosjektet hadde som mål å:

- Auke talet på vedtaks plassar slik at dei stemmer overeins med oppmodingstala frå IMDi
- Utprøve nye arbeidsmetodar som:
 - Integrering i fylkesmannsembeta
 - Kommunikasjon med kommunane om auka vedtaks plassar
 - Integrere arbeidet for busetting i det langsiktige planarbeidet i kommunane
 - Samordne den regionale staten i forhold til kommunane og deira ulike avdelingar

1.2 Metode og gjennomføring av evalueringsarbeidet

Evalueringsopplegget dette arbeidet tek utgangspunkt i er det som gjerne blir kalla *realistisk evaluering* (Pawson og Tilley 1997), som tek omsyn til både kva resultat som blir nådd med eit forsøk, og korleis desse resultatata blir nådde. I ei slik evaluering er det viktig å ikkje berre fokuserer på kva resultat intervensjonen skaper, men også kvifor resultatata blei som dei blei. Kva betydning har ulike kontekstar for utfallet av intervensjonen, og korleis få ei forståing for kva som skaper endring? I følgje Tilley (1998:145) må tre område undersøkjast når ein evaluerer eit resultat av ein innsats i ein gitt samanheng eller kontekst; mekanismer, kontekst og regularitet. Med mekanisme meiner vi kva det er med tiltak som fører til spesifikke resultat i ein gitt kontekst? Kombinasjonen av årsaker og ressursar til endring er det som får eit program til å fungere, og som her blir kalla mekanisme. Når vi fokuserer på konteksten spør vi om kva forhold som trengst for at eit tiltak skal utløyse mekanismer som skaper regularitet og mønster. Samanhengane som ligg til grunn for mønsteret vi ser er

forklarande. Å fokusere på slike mekanismer er å forlate spørsmålet om eit program fungerer, og i staden for stille spørsmålet om kva det er i eit program som fungerer.

NIBR har gjennomført evalueringsarbeidet som ei følge- og resultat evaluering. Vi har følgd forsøket frå vi fekk evalueringsprosjektet desember 2015, nesten eit år etter prosjektet starta, til ut forsøksperioden desember 2016. I tillegg har vi følgd situasjonen fram til ut mars 2017, og inkludert fylkesmannsembetas egne oppsummeringar og evalueringar av arbeidet, og korleis det valde å gå vidare med arbeidet med busetting og integrering etter at forsøksprosjektet vart avslutta.

Datainnsamlinga og metoden har vore ein kombinasjon av kvalitative og kvantitative metodar, og av ulike kjeldemateriale. I all hovudsak er det tre typar kjelder vi har brukt.

Skriftlege kjelder: desse omfattar ei stor mengde ulike dokument, rapportar, utgreingar og andre skriftlege saksframlegg. Det er brukt Stortingsmeldingar og ulike rapportar og utgreingar frå statlege institusjonar og organisasjonar, som til dømes månadsrapportane og andre skriftlege kjelder frå IMDi. Vi har også brukt materiale frå SSB, ulike departement, fylkesmennene – først og fremst i Hordaland og Østfold, men og i andre fylke, og har hatt stor nytte av fleire forskingsrapportar. Alle tal i rapporten er enten henta frå IMDi (busettingstal), eller frå SSB.

Skriftlege kjelder frå prosjektet: begge fylkesmannsembeta leverte tertialrapportar og årsrapport frå arbeidet i 2015 og 2016. I tillegg har begge fylka levert ei sluttrapport og eigenevaluering. Begge prosjekta hadde link til eige web-område *Busetting av flyktningar* på Fylkesmannens webside i sitt fylke. Der la dei ut all informasjon om prosjektet, invitasjonar til faglig fora og andre møteplassar og foredrag som ble presentert på desse møta. Vi har følg den informasjonen som ble lagd ut på desse sidene gjennom heile prosjektet.

Intervju med ulike nøkkelaktørar utgjer ein stor og vesentleg del av datatilfanget. Dette omfattar både intervju med nøkkelaktørar hos dei to aktuelle fylkesmannsembeta, i fleire kommunar og hos IMDi. Vi har også intervjuet nøkkelaktørar hos dei to fylka vi samanliknar Hordaland og Østfold med; Sør-Trøndelag og Buskerud.

Møte og aktiviteter i dei to forsøksprosjekta. Prosjektteamet har vore til stade og følgd nettverksmøta med kommunane, og nokre av styringsgruppass og prosjektgruppass møte i Østfold. I tillegg har vi vore til stades på ulike faglige fora og konferansar i baa fylka.

Survey: Våren 2016 sende vi ut ei spørjeundersøking til alle kommunane i Hordaland og Østfold. Undersøkinga var nettbasert og gjekk til rådmennene i alle kommunane i dei to fylka. Føremålet med undersøkinga var å få kommunane si oppfatning og meining om mottaks- og busettingssituasjonen for flyktningar, om arbeidet med dette internt i kommunen, om samarbeidet med regional stat, sivilsamfunnet i kommunen og vurdering av forsøket. Dette gjorde vi gjennom å stille spørsmål om busettingssituasjonen, og om kommunane si eventuelle tidlegare erfaring med å busette flyktningar.

Vi hadde i alt over tretti hovudspørsmål. Dei fleste spørsmåla var lukka spørsmål, der informanten hadde fleire svaralternativ å velje mellom, men det var også nokre opne spørsmål der ein kunne gje egne utfyllande svar. Heller få gav slike svar. Utfyllinga av spørjeskjemaet tok i overkant av ein halv time. Vi la inn to purringar på spørjeundersøkinga, i tillegg til at vi snakka med mange av kommunane i telefon om undersøkinga, og i den samanheng minte om utfylling av svar, og slik fekk opp svarprosenten noko. Samla svarprosent blei til slutt på 72,5, med store forskjellar mellom Hordaland og Østfold. I Hordaland svarte 87,9% av kommunane, i Østfold 38,9 %. I praksis betyr det at svara frå Østfold er vanskeleg å bruke aleine, og må tolkast med stor varsemnd. Då vi planla surveyen hadde vi tenkt å gjenta den om lag eit år etter men erfaringa med alt ekstraarbeidet gjorde at vi gjekk bort frå denne planen, og i staden for intervjuja kommunar, enten ved å møte dei eller ved telefonsamtalar.

Samla dannar datamaterialet grunnlag for vurdering av forsøket, og av ulike faktorar og forhold som vi såg som vesentlege for utfall og resultat i dei to fylka. Vi nyttar ulike former for komparasjon i prosjektet når vi analyserer resultatet av vedtaks plasser. Sidan det er mange andre forhold som påverkar situasjonen må vi undersøke om også andre fylke har hatt ei auke i oppmodingstal samanlikna med oppmodingane.

Vurderingane rommar både ei samanlikning mellom busettingssituasjonen i kommunane i dei to fylka før og etter forsøket, ei samanlikning mellom Hordaland og Østfold, og ei

samanlikning av busettingsarbeidet i dei to prøvefylka og andre norske fylke.

Vi har vald ut Sør-Trøndelag og Buskerud til å samanlikne med Hordaland og Østfold. Sør-Trøndelag og Buskerud var ikkje med i prosjektet, og busettingsarbeidet vart i hovudsak gjennomført slik det hadde vorte gjort tidlegare.

Datainnsamlinga som ligg til grunn for evalueringa blei i all hovudsak avslutta i mars 2017.

1.3 Evalueringsteamet

Eit forskarteam frå NIBR, Sigrid Skålnes, Daniel Rauhut, Berit Aasen og Susanne Søholt gjennomførde evalueringsprosjektet. Skålnes har vore prosjektleiar, og det er Skålnes og Aasen som har gjort storparten av arbeidet. Rauhut slutta på NIBR sommaren 2016. Søholt har ikkje vore med på datainnsamling og skrivning, men har fungert som diskusjonspartnar og medverka med kunnskap frå andre relevante prosjekt som også har med innvandring og integrering av flyktningar og asylsøkjjarar i Norge å gjere.

2 Bakgrunn for forsøksprosjektet

I åra 2012-2014 vaks talet på flyktningar med opphald i norske asylmottak. Busettinga gjekk tregt og det var eit stort og veksande gap mellom oppmodingstala og vedtaks plassar frå kommunane. Ei rekkje ulike tiltak og modellar blei diskuterte for å få opp tala på vedtaks plassar. Det er i denne situasjonen at planlegginga av Fylkesmannens rolle i busettingsarbeidet starta i 2014 og forsøksprosjektet blei etablert.

I dette kapitlet vil vi omtale korleis offentlege styresmakter arbeider med å ta i mot, busette og integrere flyktningar i det norske samfunnet. Vi vil vidare sjå på korleis diskusjonen om å ta imot Syria-flyktningar og dei store tilstrøymingane av asylsøklarar og migrantar til Noreg året 2015 påverka busettingstala for heile landet, og dermed også utfallet for prosjektet som er omtalt her.

2.1 System for busetting av flyktningar i kommunane

Flykningar Noreg tek i mot blir busette i kommunar, og det er Inkluderings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) som har ansvaret for å finne eigna busettingskommunar for flyktningane. Dette skjer ved at IMDi ber kommunar om å busette eit visst tal flyktningar som får opphaldsløyve. Førespurnaden frå IMDi til kommunane er basert på behov som er fastsett av Nasjonalt utval for mottak og busetting¹.

¹ Hovudformålet med *Nasjonalt utval for busetting av flyktningar i kommunane og etablering og nedlegging av asylmottak og omsorgssentra* er å fastsetje behovet for vedtaks plassar i kommunane og å foreslå mekanismer/tiltak som bidrar til å sikre busetting av einslege barn og barnefamiliar innan tre månader etter vedtak om opphald og vaksne utan barn innan seks månader etter vedtak om opphald. NIBR-Rapport 2017:7

Arbeidet med busetting av flyktningar i kommunane er regulert i ein samarbeidsavtale mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kommunesektorens organisasjon (KS)². Formålet med avtalen er at staten og kommunesektoren i fellesskap skal løyse dei nasjonale oppgåvene Noreg har når det gjeld mottak av asylsøkjjarar og busetting av flyktningar. Då prosjektet vart vedtatt gjaldt ein avtale som gjekk ut 2015. Noverande avtale gjeld for åra 2016 og 2017.

2.1.1 Frå opphaldsløyve til busetting

Busetting kan delast inn i tre fasar, slik Fylkesmannen i Hordaland gjorde det i si bakgrunnsskisse for prosjektet (2014, op cit):

- **Fase 1** Vedtaks plassar: Kommunale vedtak om busetting
- **Fase 2** Utsøking: Praktisk busetting og overføring frå mottak eller liknande til bustad i kommunen
- **Fase 3** Kvalifisering og integrering. Både spesifikk innsats for målgruppe og arbeid integrert i kommunen sitt vanlege tenesteapparat – Nav, barnehage, skule, helse med meir.

Det er første og tredje fase som busettingsprosjektet vil omhandle, fase 2 var også i forsøksprosjektet eit hovudansvar for IMDi.

2.1.2 Vedtaks plassar

Busetting er ei frivilleg oppgåve for kommunen, og kommunane tar gjennom politisk behandling stilling til om dei vil busette nokon, og i så fall kor mange. Kor mange flyktningar IMDi ber den enkelte kommunen busette er basert på kor mange ein trur treng busettast framover. Det er Nasjonalt utval for busetting³ som avgjer kor mange flyktningar det vil vere trong for å busette kommande år. Dette blir gjort på bakgrunn av tre element:

- Prognose for kor mange flyktningar med godkjent opphald som vil bu i asylmottak ved inngangen til neste år

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samarbeidsavtale-bosetting-my/id2500677/>

³ <http://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-fordeles-flyktningene/nasjonalt-utvalg-for-bosetting/>

- Prognose for kor mange flyktningar som vil kome til Noreg og få opphald neste år
- Stortingets avgjerd om kor mange overføringsflyktningar Noreg skal ta imot komande år

Utvalet vedtar også korleis flyktningane skal fordelast regionalt, det vil seie kor mange kvar IMDi-region må ta imot. Flyktningane som skal busettast blir så fordelte mellom alle kommunane, og IMDi sender oppmoding til kommunane om å ta imot flyktningar kvart år. Oppmodinga gir også plantal for dei to påfølgjande åra, og desse tala kan bli justerte i neste oppmodingsbrev om behovet endrar seg.⁴

Utsøking og raskare busetting

Fylkesmannen skulle ikkje overta fase 2 – Utsøkingsfasen. Utsøking er IMDi's omgrep for prosessen med å kople konkrete personer til en aktuell busettingskommune, det vil seie busetting av enkeltpersoner i kommunar som alt har vedtatt å ta imot nokon.

Det er ofte ein dialog mellom kommunane og IMDi sitt regionkontor om kven som konkret skal busettast. Grunnen til at det framleis tar lag tid frå vedtaks plass til busetting er blant anna at kommunane treng tid til å få fram eigna bustad og gjere alt klart til busetting, i etterkant av politisk vedtak om vedtaks plassar (Bakkeli og Steen Jensen 2015).

I løpet av prosjektperioden gjekk ventetida i mottak frå opphaldsløyve til busetting ned. Gjennomsnittleg ventetid frå vedtak for alle som vart busette i 2016 låg på 4,8 månader. Dette var ein nedgang på 3.6 månader samanlikna med busettinga i 2015 (IMD 2016) og 2015). i første tertial 2017 var gjennomsnittleg ventetid på 4,5 månader (IMDi 2017)

⁴ Oppmodinga skil ikkje mellom flyktningar som blir busette frå mottak i Noreg og overføringsflyktningar som kjem direkte til kommunen frå utlandet, sidan desse gruppene skal møte same tilbod i kommunen. Tal einslege mindreårige flyktningar det er behov for å busette er likevel spesifisert fordi busetting av denne gruppa føreset eit tilpassa apparat i kommunane. Familiemedlemmer til flyktningar som får familieinnvandringsløyve blir som regel ikkje busett ved offentleg hjelp og inngår dermed ikkje i oppmodinga.

2.2 Busettings situasjonen i åra før 2015

Ved utgangen av året 2013 venta nærare 5 500 flyktningar med opphaldsløyve på å bli busett i ein kommune. Opphaldstida på mottak for flyktningar som hadde fått opphaldsløyve auka, og det var stor uro for at livet vart sett på vent for mange, både born og vaksne. I november 2013 sende BLD, KMD og KS ut eit felles brev til alle landets kommunar ved ordføraren med overskrifta «Fleire flyktningbarn trenger et hjem». Ved å visa til at 800 barn og 120 einslege mindreårige venta på busetting, oppmoda brevet kommunane til revidere vedtaka sine og auke talet på vedtaks plassar.

Ulike modellar for raskare busetting vart diskutert, blant anna om Noreg skulle følgje situasjonen i Danmark, der staten fastset kvoter for kor mange flyktningar kvar enkelt kommune skal busette. Fleire fagfolk gjekk inn for tvungen busetting, for å sikre at flyktningane raskt skulle busettast og integrerast i lokalsamfunn. Kommunane og KS var sterkt imot dette. Busettingspolitikken i Noreg bygde på solidaritetsprinsippet, at kommunane skulle motiverast for å ta sin del av ansvaret slik at dei til saman skulle imøtekomme oppmodingane frå IMDi. Det har også vori opna for at flyktningane kunne sjølvbusette seg, det vil seia at dei kunne søke å bustad på eigen hand i nokre utvalde kommunar som hadde godkjent dette og få dette valet godkjent av IMDi's regionalkontor (Søholt et al. 2016).

Kommunane og KS la vekt på at ved at busetting var ein frivillig oppgåve for kommunen, og at vedtaka skulle behandlast politisk i kommunestyret. Ei slik behandling ville legge grunnlaget for at kommunen samla ville stå bak vedtakstala og sikre god oppslutning om vedtaka.

Sjølv om busettingstala auka i 2013 og 2014, auka og talet på dei som hadde fått opphaldsløyve, og ventetida auka. Vedtakstala låg dramatisk lågare enn oppmodingstala og det var ynskeleg å få dei opp, med unntak av dei større byane som tok i mot ein større del av oppmodingane enn dei mindre kommunane

Fylkesmannsembete var representert med ein av fylkesmennene i Nasjonalt utval for busetting. Saka om å få opp vedtaks plassane og få raskare busetting vart mykje diskutert i utvalet. På bakgrunnen av denne diskusjonen vart forsøksprosjektet om fylkesmannens

styrka rolle i busettingsarbeide utarbeidd andre halvåret 2014, og kom i gong i byrjinga på 2015.

2.3 Flyktnings situasjonen i 2015

Då forsøksprosjektet vart etablert var flyktingstraumen til Noreg ganske jamn, med ei auke år for år. Målet med forsøksprosjekt var å sjå om ein ved å integrere busetting og integrering av flyktingar i fylkesmannens avdelingar, i koordineringa av den regionale staten og i dialogen med kommunane, auke kompetansen på busetting i kommunane og motivere dei til auka busetting.

Snart vart situasjonen ein annan. Først fekk vi diskusjonen om å ta imot mange kvoteflyktingar frå Syria, deretter auka flyktingstraumen dramatisk sommaren 2015.

2.3.1 Krigsflyktingar frå Syria

Krigen i Syria gjorde eit stort innrykk, og hadde stor mediadekning. Våren 2015 vart det ein diskusjon i Stortinget om kor mange kvoteflyktingar Noreg skulle ta i mot over ein tre års periode. Diskusjonen var godt dekkja av pressa og gjekk over fleire veker, før vedtaket om å ta imot 8000 syriske flyktingar i løpet av perioden 2015-2017 vart vedteke i eit kompromiss mellom dei fleste partia i Stortinget.

Våren 2015 låg Integreringsavdelinga, og ansvaret for IMDi og busetting av flyktingar, framleis i BLD. Avdelinga vart flytta til JD i desember 2015. I april 2015 sendte statsråd Horne, BLD, eit brev der ho bad om at kommunane skulle seie ifrå kor mange ekstra plassar dei kunne skaffe til veie for å ta imot dei syriske kvoteflyktingane. Forsøksprosjektet i Hordaland oppsummerer situasjonen i sin første teritalrapport frå prosjekt slik: «Fylkesmannen si satsing i busettingsprosjektet kjem samtidig som at media har hatt eit sterkt fokus på situasjonen i Syria.

Diskusjonen om Noreg skal ta imot 10 000 flyktingar frå Syria og statsråd Horne sitt brev til kommunane i april, har gjort at kommunane har måtte ta stilling til om dei kan busette fleire flyktingar, og temaet har vore høgt på dagsorden i mange kommunar. Det kan difor vere vanskeleg å vurdere kva slags effekt Fylkesmannen sitt prosjekt har på auka i talet busettingsplassar i

fylket på noverande tidspunkt. Det er likevel fleire av kommunane i fylket som har uttrykt at dei er positive til at Fylkesmannen har ei større rolle i busettings- og integreringsarbeidet i fylket» (Fylkesmannen i Hordaland. Rapportering 1. tertial 2015, 30.5.2015)

Syria-krisa vart og nemnt i ein annan av tertialrapportane: «Merksemda flyktnings situasjonen har fått hausten 2015 har utan tvil påverka innhaldet i, og framdrifta av vårt prosjekt. Erfaringa vår er at dette for tida er høgt oppe på kommunane sin dagsorden. Det er difor blitt viktigare å fokusere på *ein tilgjengeleg regional stat*, (vår utheving) faglege råd og gode lokale løysingar.» (3. tertialrapport, 2015, side 7)

2.3.2 Dei store tilstrøymingane av asylsøklarar i 2015

På byrjinga av 2015 såg det ut til at talet på talet asylsøklarar skulle gå ned i Noreg, samstundes om vi høyrde om mange flyktningar frå Syria og andre land, som kom over Middelhavet og frå Tyrkia til Europa. Sommaren 2015 vart situasjonen snudd og det kom store tilstrøymingar av asylsøklarar og migrantar til Europa og til Noreg. I løpet av 2015 kom det over 31 000 asylsøklarar, og av desse nesten 5 500 einslege mindreårige.

Utover hausten 2015 vart det eit godt samarbeid mellom frivillige og kommunane mange stader, begge partar mobiliserte ekstra innsats og ressursar. Denne mobiliseringa skjedde i alle fylka, og hadde ein stor innverknad på viljen til å busette. Det vart også lettare for kommunen å få tilgang på den private leigemarknaden. Det var mange frivillige som tilbød utleige. For det andre vart det gjennomgåande ein meir positiv haldning i kommunestyra til å ta imot og busette flyktningar. Vedtakstala gjekk opp i alle fylka.

Det var truleg særlig situasjonen i Syria, og dei store flyktingtala derfrå, saman med diskusjonen i Storting og media om å ta imot syriske flyktningar som endra situasjonen til ein meir positiv haldning både blant folk og lokale politikare. Eller som det vart sagt frå ein av kommunane: «Vi såg tragedien». Oppmoding frå statsminister og regjering, og brevet som Statsråd Horne sendte ut, der ho knyter behovet for auke i vedtaks plassar til høvet til å ta imot fleire syriske flyktningar, gjorde eit stort inntrykk.

Når så dei store tilstrøymingane med asylsøklarar kom nokre månader seinare var mange folk og fleire lokale politikare allereie

førebudde på å ta sin del av ansvaret. Slik vart det eit dobbelt trykk på å auke busettinga i kommunane i alle fylke i løpet av 2015.

2.3.3 Felles mobilisering

Hausten 2015 vart både departement, fylkesmenn, den regionale staten og kommunane og frivilligheten mobilisert for å sikre situasjonen rundt dei store tilstrøymingane (Aasen, Haug og Lynnebakke 2017). Statsministerens kontor saman med KS sendte eit brev til alle landets kommunar i midten av november som oppmoda både til å sikre nye mottaksplassar i kommunane, men og til å busette fleire. Brevet viste til at det truleg måtte busettast 17 000 nye flyktningar i 2016 og at det trulig ville bli enda fleire å busette i 2017.

Fylkesmennene vart mobiliserte på ulikt vis. Eit eksempel er IMDi Indre Øst som bad fylkesmennene i sin region, Buskerud, Oppland og Hedmark, om å sende ut brev med oppmoding om å imøtekomme oppmodingstala frå IMDi, og sende både det kommunale vedtaket og underlagsmaterialet til Fylkesmannen etter vedtaka vart fatta i den einskilde kommune. Fylkesmannen sende sitt brev til alle kommunane i fylket i byrjinga av januar. Då hadde allereie Fylkesmannen i Buskerud organisert eit ad-hoc prosjekt om flyktningane, som omfatta både mottak og busetting, internt i organisasjonen. Prosjektet tok mellom anna utgangspunkt i at Fylkesmannen var leiar av Fylkesberedskapsutvalet, som møttest jamnleg utover hausten 2015, og som samordna arbeidet med mottaket av dei nykomne asylsøkjjarar. Buskerud hadde på den tida tre store akuttmottak. Ad-hoc prosjektet vart sakte fasa ut då dei store tilstrøymingane stoppa i 2016.

Slik var det ei brei mobilisering av Fylkesmannen også i andre fylka hausten 2015. Dette arbeidet vart fasa ut tidleg i 2016 då det vart klårt at det ville kome få nye asylsøkjjararar. Hendingane i 2015 endra konteksten for forsøksprosjektet i dei to fylka, sidan det skjedde ei omfattande mobilisering i alle fylka, og vil gjere det vanskelegare å samanlikna dei to forsøksfylka med andre fylke. Samstundes er det klårt at det som skil arbeidet i fylka med forsøksprosjektet var at Fylkesmannen i Hordaland og Østfold fekk i oppdrag å arbeide meir systematisk og målretta med busetting over lenger tid, gjennom eit to års prosjekt, som var i gong då dei store tilstrøymingane kom i 2015 og som fortsette ut 2016.

3 Forsøksprosjektet – organisering, arbeidsmetode og verkemidlar

I dette kapitlet ser vi på kva målsettingar forsøksprosjektet hadde, korleis det blei organisert i dei to fylka, arbeidsmetode og kva verkemidlar som blei brukte i arbeidet.

Det er kommunane som gjer vedtak om å ta i mot og busette flyktningar, og det er deira ansvar å skaffa bustad, og organisere norskundervisning, tilby introduksjonsprogram og anna kvalifisering for arbeid. Fylkesmannen og den regionale staten kan støtte opp om og underlette arbeidet til kommunane. Men det er kommunane som må fatte vedtaka, gjennomføre arbeidet og bere kostnadane, men med støtte frå staten – gjennom ulike departement - for den enskilde flyktning dei tek imot.

3.1 Forarbeidet med forsøksprosjektet

Då forsøksprosjektet tok til 1. januar 2015 var det etter omfattande førearbeid i fylka. 4. juli 2014 fekk Fylkesmannen i Hordaland brev frå BLD om at departementet ønskte å setje i gang eit forsøk der «Fylkesmannen i Hordaland får ansvar for å bosette flyktningar i sitt fylke.» I brevet ble det opplyst om at eit tilsvarande forsøk var under planlegging i Østfold, og føremålet med forsøket «er økt og raskere bosetting av flyktningar i Hordaland og Østfold fylker». Tidsramma for forsøksprosjektet skulle vere to år; 2015-2016, og embeta skulle som eit minimum utføre følgjande:

- «Bidra til at kommunene i Hordaland/Østfold bosetter det antall flyktningar som blir fordelt til hvert av fylkene av Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktningar og etablering og nedlegging av asylmottak samt omsorgssentre.

Fordelingen av antall flyktninger på kommunene i fylkene skal skje i samråd med KS. Aktuelle oppgaver for embetene i forbindelse med oppgaven med å bosette flyktninger er å sende anmodninger til kommune om å bosette og å søke ut og bosette flyktninger.

- Bidra til at kommuner i Hordaland/Østfold bosetter flyktninger raskt, i tråd med nasjonale mål.» (BLD 2014)

I brevet blei det vidare sagt at Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) vil behalde oppgåva med å utbetale tilskot til kommunar for busette flyktningar og deira familiegjenforeinte. Fylkesmannen i Hordaland og Østfold skulle ikkje overta oppgåva til IMDi, men supplere denne, og bidra med sin kunnskap om og kjennskap til kommunen i arbeidet med å busette flyktningar. Som vi skal sjå seinare vart målet om raskare busetting tona ned, då IMDi fortsatt skulle ha ansvaret for utsøking og plassering av den einskilde flyktning i den valde kommunen.

3.2 Fylkesmannen som aktør i busettingsarbeidet

I forsøket var det dei to fylkesmannsembeta som fekk ansvaret for dialogen med kommunane om talet på busettingsplassar i kommunane. Denne dialogen førde dei saman med IMDi og KS. Fylkesmannen kom slik inn som ein ny aktør i arbeidet med å busette flyktningar i kommunane, ein aktør som skulle ta med seg lokal kunnskap om og kjennskap til kommunane som IMDi ikkje kunne ha i same grad. Samstundes skulle «busettingsapparatet» med tanke på busetting av flyktningar i kommunane; det vil seie IMDi, UDI, Bufdir, Husbanken og KS framleis fungere som før. Fylkesmannen skulle *ikke* erstatte desse, men *komplettere* dei, og bruke sin kompetanse i arbeidet overfor kommunane.

Fylkesmannen skulle integrere arbeidsoppgåver knytt til busetting og integrering i sine avdelingar og i deira arbeidsoppgåver, dei skulle samordne den regionale saten, og møte kommunane med kunnskap på tvers av ulike regionale statlege organ sine arbeidsoppgåver. I tillegg til kompetanse kunne fylkesmannen også ta i bruk økonomiske verkemiddel, som vi skal sjå gjorde Fylkesmannen i Hordaland mykje bruk av dei kommunal

skjønnsmidlane (FMHO 2016; Busettingsprosjektet i Hordaland. Rapportering 2. tertial 2016, 30.9.2016) dei forvaltar, medan Østfold la vekt på å koordinere dei ulike tilskota betre på kommunalt nivå.

3.2.1 Fylkesmannsembetet og fylkesmannens oppdrag

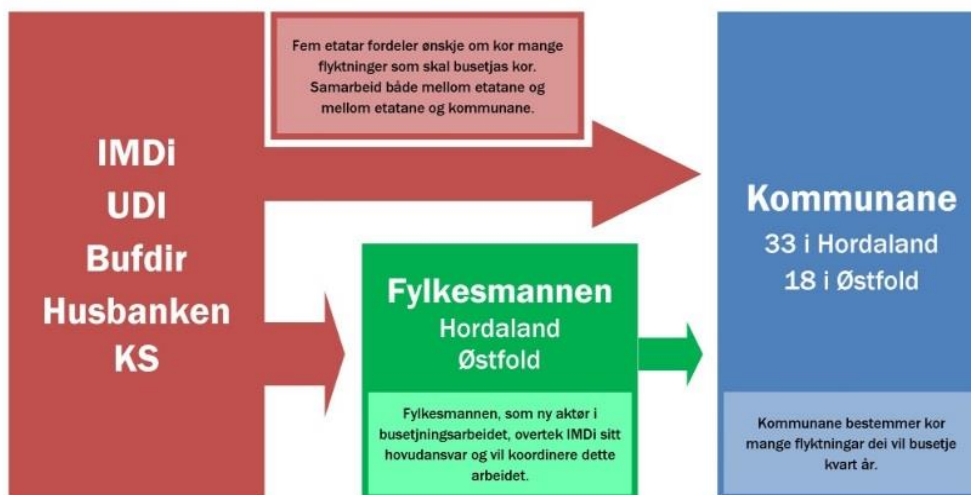
Fylkesmannsinstitusjonen byggjer på lang konstitusjonell praksis her i landet,⁵ og fylkesmannsinstruksen speglar det klassiske dobbelte oppdraget til embetet: på den eine sida som reiskap for dei sentrale styresmaktene overfor fylket, og på den andre sida som innovativ kraft i fylket og som formidlar av fylket sine behov overfor sentrale styresmakter.⁶ Nettopp dette doble oppdraget er vesentleg for forsøksprosjektet med busetting av flyktingar, der fylkesmannen både skal medverke til at statens politikk blir gjennomført, og at kommunens behov for støtte og bistand i dette arbeidet blir høyrte og tatt omsyn til. Fylkesmannen skal og bidra til nye innovative arbeidsmåtar i kommunane.

Fylkesmannsordninga føreset ikkje at alle statlege forvaltningsorgan på regionalt nivå skal høyre til institusjonen. Embetet består av avdelingar knytt til ulike forvaltningsoppgåver med oppfølgingsoppgåver overfor kommunane. Såleis ser vi at fleire institusjonar med ansvar for busetting og integrering av flyktingar er representerte på regionalt nivå, utan at dei er ein del av fylkesmannsinstitusjonen. IMDi, UDI, Bufdir og Husbanken har alle regional representasjon, utan å vere underlagt fylkesmannen. I forsøksprosjektet er det avgjerande at fylkesmannen samarbeider med desse forvaltningsorgana.

⁵ Gjeldande instruks for fylkesmenn er fastsett ved kongelig resolusjon i 1981, med seinare tilføyningar.

⁶ Dette kan sporast tilbake til eineveldet sin barndom, og er den historiske kjelda til det rollemangfaldet som kjenneteiknar fylkesmannsembetet den dag i dag.

Figur 3.1: *Overordna organisering av forsøksprosjektet i Hordaland og Østfold*



3.3 Forsøksprosjektets målsettingar

Målet med forsøket er «*økt og raskere bosettingar av flyktningar i Hordaland og Østfold*». Målsettinga skulle nåast gjennom å involvere fylkesmannen som ny aktør i busetningsarbeidet.

Fylkesmannsembetet skulle få ansvaret for dialogen med kommunane om talet på busetningsplassar i kommunane. Å legge vekt på dialogen mellom stat og kommune blei slik vesentleg for forsøket. I praksis innebar dette ei vektlegging av dialogen mellom fylkesmannen og kommunane, i og med at busetting av flyktningar er i frivillig sak for kommunane.

Fylkesmannen i Hordaland hadde utforma dei detaljerte måla for forsøksprosjektet i sitt fylke slik:

Å auke busettinga av flyktningar i kommunane i Hordaland

- «Alle kommunane i Hordaland skal fatte vedtak om busetting for 2015 og 2016 som er i samsvar med oppmodingane frå IMDi og KS
- Kommunane har innarbeida busettings- og integreringsarbeidet i sitt ordinære plan- og budsjettarbeid
- Fylkesmannen har innarbeida busettings- og integreringsarbeidet i sitt ordinære arbeid på alle saksområde
- Eit varig samarbeid mellom kommunane og viktige aktørar i sektoren skal vere etablert
- Fylkesmannen har vore med på å sette i gong eit eller fleire prosjekt i kommunane, der integrering og kvalifisering av flyktningar er tema»

Målsettingane for Østfold vart utforma i ein prosjektplan som låg føre i januar 2015:

- «Alle kommunene i Østfold fatter bosettingsvedtak i samsvar med anmodningene fra IMDI
- Kommunene har innarbeidet bosettings- og integreringsarbeidet i sitt ordinære plan- og budsjettarbeid og ser dette i sammenheng med samfunnsutvikling generelt og tjenesteproduksjon i kvalifiserings- og integreringsarbeidet spesielt.
- Samarbeidet og arbeidsmetodikken som er gjennomført i prosjektet har gitt en merverdi i form av:
 - Aktørene er godt kjent med hverandres roller, ansvar og virkemidler
 - Aktørenes kompetanse innen kommunenes bosettings- og integreringsarbeid er økt.
 - Kommunene og de statlige aktørene opplever statens rolle i bosettings- og integreringsarbeidet som mer samordnet.
 - Prosjektet har bidratt til økt kunnskap om bosetting og integrering i Østfold.

1. Dokumentere og evaluere (BLD) aktivitet og erfaringer i prosjektet, herunder angi:
 - Suksessfaktorer i og utenfor kommunen – forhold som bidrar til økt og rask bosetting
 - Begrensninger/barrierer – forhold som hemmer økt og rask bosetting
 - Hvordan samarbeid/metodikk som er gjennomført i prosjektet evt. kan videreføres»

Dei to Fylkesmenne hadde dei same måla. Dei skulle:

- Bistå kommunane i å auke vedtaks plassane slik at dei imøtekom oppmodingstala
- Integre arbeid med busetting og integrering i eigen organisasjon
- Bistå kommunane med å innarbeide busettingsarbeidet i dei kommunale planane
- Samordne den regional staten i møte med kommunane
- Bidra til at arbeidet held fram etter forsøksprosjektet og
- Dokumentere erfaringane frå forsøket og dele desse med andre

3.3.1 Fleire vedtaks plassar

Både frå staten si side og frå fylkesmennene i Hordaland og Østfold, som tok initiativ til prosjektet, vart det peika på problem med busettingssituasjonen. «Ser vi på utviklinga dei siste åra, buset kommunane nær dobbelt så mange i 2014 som for relativt få år sidan. Likevel trengst stadig innsats for å auke kapasiteten. Krig, konflikter og politisk ustabilitet fører til nye flyktningssituasjonar, og behovet for busetting er forventa å vere det same eller høgare i tida som kjem». ⁷ Arbeidsmetodane som vart nytta hadde som mål at kommunane skulle få meir kunnskap og betre integrere arbeidet

⁷ Fylkesmannen i Hordaland: Busettingsdugnad i Hordaland. Fylkesmannens bidrag til å busette fleire flyktingar i kommunane, Prosjektskisse, 03.10.2014. NIBR-Rapport 2017:7

i sine egne planarbeid slik at det kunne vera tryggare på å fatte auka vedtakstal.

Begge Fylkesmennene la vekt på at det ikkje berre var mangel på bustader som var eit problem for busettingsarbeidet, men usikkerhet i kommunane om dei langsiktige økonomiske konsekvensane, om dei hadde ressursar nok til å ta vare på dei som blei busette, og gje dei eit tilstrekkelig kvalifiseringstilbod og andre kommunale tenester.

Den økonomiske sida ved busetting av flyktingar vart trekt fram av fleire kommunar, og også av Fylkesmannen. Fylkesmannen la ikkje skjul på at det er langt betre økonomi i å busette mange enn få flyktingar, og at små kommunar i så måte nødvendigvis vil ha ei utfordring. Å tilby det kommunen må tilby dei som blir busette kostar, ikkje minst gjeld dette introduksjonstilbodet, eller å ta i mot einslege mindreårige flyktingar. Problemstillinga var oppe fleire gonger, både i Fylkesmannen sine møte med kommunar, og på konferansar som samla fleire kommunar. Det vart mellom anna tatt opp på konferansen for kommunar på Vestlandet (3. desember 2015), der engasjement og kunnskap om feltet blei understreka, til liks med at busetting har ei økonomisk side for kommunen. Rådmannen i Fjell kommune løfta busettingsspørsmålet frå å vere berre knytt til utgifter for kommunen, til å også handle om inntekter. Kommunen rekna med å få eit betydeleg overskot av busettingsarbeidet i åra framover. Eir viktig punkt var at arbeidet krov innsats frå leiarnivå og samhandling mellom fleire etatar. På konferansen var det fleire spørsmål om utgiftene med å busette flyktingar, og kva slags ulike tilskot og ordningar som var aktuelle på feltet. Dette vart også uttrykt i mange møte med Fylkesmannen, slik som Fylkesmannen i Hordaland rapporterer om: «Alle kommunane i fylket har trekt fram at det er krevjande å ha oversikt over inntektssida ved busetting. Dette kjem særleg til syne når kommunane skal følgje opp oppmødingane om busetting i saksframlegg til politisk handling» (FMHO Rapportering 1. tertial 2016, 31.5.2016).

Som eit resultat av desse spørsmåla utarbeidde Fylkesmannen i Hordaland ein elektronisk løysing der kommunane på ein enkel måte får oversikt over kva tilskot som følgjer med busetting. Kva tilskot som gjeld for vertskommunar med asylmottak er og ein del av modellen, og modellen gir vidare eit estimat på kva som vil vere endringar i rammetilskotet for innbyggjarar. Modellen ligg på

nettsida til Fylkesmannen i Hordaland, og kan brukast gratis også av kommunar utanfor Hordaland. Det har vore stor interesse frå andre om å bruke modellen. IMDi har i ettertid laga eigen tilskotskalkulator som omfattar alle tilskot IMDi gir. Denne er oppdatert og ligg på heimesida til IMDi⁸, og blir brukt av mange.

Raskare busetting

Det vart rask klårt at målet om *raskare* busetting av flyktningar slik det var formulert i prosjektsøknaden ikkje skulle vere del av forsøksprosjektet. Ei raskare busetting er knytt til mange forhold, der UDIs og IMDIs handtering av utsøkingsprosessen, og deira dialog med kommunane om busetting av den einskilde flyktning er vesentlege. Dette var ikkje noko den enkelte kommunen kunne gjere noko særleg med, sjølv om kommunen sitt førearbeid i busettingsprosessen er viktig.

3.3.2 Busetting inn i kommunenes planarbeid

Ei viktig målsetting med forsøksprosjektet var at arbeidet med busetting av flyktningar også skulle inn i kommunen sitt ordinær plan- og budsjettarbeid. Busetting og integrering skulle slik gå frå å vere basert på ekstraordinær innsats i kommunane når situasjonen krov det, for eksempel i samband med flyktningkriser, til å bli ein ordinær del av kommunen sitt arbeid.

I prosjektskissa frå både Fylkesmannen i Hordaland (FMH 2014) og i Østfold (FMOS 2014) vart planarbeidet nemnt, og at kommunane kunne ta omsyn til behovet for overgangsbustader og differensierte bustader for ulike behov. Fylkesmannen i Hordaland nemnte og møteplassar der det ville vere naturleg å ta opp spørsmålet om busetting av flyktningar i kommunane, som til dømes plankonferansen Fylkesmannen arrangerer i samarbeid med Hordaland fylkeskommune, Byutviklingsseminar og Planforum i regi av fylkeskommunen.

Integrering og busetting av flyktningar i kommuneplanen har plass i kommunane sine planar, men ikkje hos alle. I spørjeundersøkinga til kommunane og i intervju med kommunane har vi blant anna lagt vekt på i kva grad integrering og busetting av flyktningar er tatt med som eiga utfordring for kommunen når kommunen planlegg for framtida. Det er i samfunnsdelen av kommuneplanen eller i

⁸ <http://www.imdi.no/tilskudd/tilskuddskalkulator/> (Oppdater pr. 17.04.2018)

eigne delplanar for integrering vi finn svar på dette. Kommunane kan og ha delplanar for ulike område, som vassdrag, vilt, næring, folkehelse, kultur, trafikksikring, kulturminne, idrett, fritid eller oppvekst, og slike planar finn vi langt oftare enn delplan for integrering av flyktingar. Det vi såg av spørjeundersøkinga var at eit fåtal av kommunane hadde eigne busettings- og integreringsplanar, i spørjeundersøkinga svara 69 prosent nei på dette spørsmålet, og berre 35 prosent svarte at integrering er nemnt i kommuneplanen. Mange svarte veit ikkje på spørsmålet.

Det er dei største kommunane som bykommunane Bergen, Moss, Fredrikstad og Sarpsborg som har integreringsplan. Men også kommunar med lang erfaring med busetting av flyktingar har slik plan, som Bømlo kommune, som har hatt integrering og utfordringar knytt til det som ein del av planstrategien i kommunen i fleire år, og som arbeider med ny integreringsplan, som var planlagt ferdig 2016. Bømlo ser det som ei utfordring å sikre innvandrar og integrering på alle felt i samfunnslivet.⁹ Også Fjell kommune i Hordaland nemner innvandring og busetting av flyktingar som eige punkt i Planstrategien for Fjell kommune 2016-2019.¹⁰

Det vi ser er at integrering og innvandring i aukande grad blir tatt opp i kommuneplanane, eller i eigne integreringsplanar. Viktigheten av dette blei også tatt opp som eige tema på den første konferansen Fylkesmannen i Hordaland arrangerte for eit utval av kommunane i Hordaland, saman med kommunar frå Rogaland og Sogn og Fjordane. Fylkesmannen Hordaland oppsummerer i sluttrapporten sin frå prosjektet at Fylkesmannen i heile prosjektperioden har fokusert på at «flyktingar er ei permanent oppgåve og at kommunane må innarbeide dette i arbeidet i budsjetta og i planane sine».¹¹ I stor grad meiner Fylkesmannen at dette målet er nådd, men at det er usikkert kor lenge kommunane vil fokusere på dette. «Når kommunane opplever at dei blir spurde om å redusere talet busettingsplassar, blir det tatt som eit teikn på at behovet for busetting er mindre. Slik tilkomsten har vore den

⁹ Bømlo kommune: Framlegg til planstrategi 2016 - 2020
Vedteke i [politisk organ] [dato/år] Sist revidert: mai 2016

¹⁰ Fjell kommune: Planstrategi for Fjell kommune 2016-2019. Vedteken av Kommunestyret 16.6.2016, sak 76/16.

¹¹ Fylkesmannen i Hordaland: Busettingsprosjektet i Hordaland. Sluttrapport februar 2017.

siste tida, vil nok ein del kommunar, og då særleg dei minste, stille spørsmål ved om busetting verkeleg er ei permanent oppgåve for dei. Då vil naturleg nok busettingsarbeidet etter kvart måtte vike plass for andre saker som har høgare prioritet i budsjett- og planarbeidet.» Fylkesmannen tek her opp eit viktig spørsmål; om eit toårig prosjekt i ei så skiftande tid med tilstrøyming av flykningar er lang nok tid til å innarbeide busettingsarbeidet som ei ordinær oppgåve for kommunane. For dei store kommunane, og for kommunane med mange års røynsle med busetting og integrering er det ikkje grunn til å stille dette spørsmålet, men det er det for mange av dei mellomstore kommunane, og kanskje alle dei små kommunane. Og det er dei fleste kommunane i desse to fylka.

3.3.3 Integrering av busettingsarbeidet i Fylkesmannens avdelingar

For både Hordaland og Østfold vart det i tillegg sagt at også Fylkesmannen skulle innarbeida busettings- og integreringsarbeidet i sitt ordinære arbeid på alle saksområde. Dette vart også gjort, gjennom at busettingsprosjektet vart tatt opp på leiarmøte hos Fylkesmannen, og gjort kjent på alle relevante arbeidsfelt der.

3.3.4 Utviklingsarbeid retta mot kvalifisering og integrering i kommunane

Å auke omfanget av kommunale vedtak når det gjeld mottak av og busetting av flykningar er eit hovudmål i forsøksprosjektet. Men prosjektet legg også vekt på *kvalifisering og integrering*, og ser dette i klar samanheng med mottak av og busetting av flykningar. God kapasitet og kvalitet i integreringsarbeidet kommunane utfører er av vesentleg betydning i arbeidet med å busette flykningar, og Fylkesmannen meiner det er ei klar kopling mellom god integrering i kommunen og det å skaffe vedtaks plassar.

Når det var snakk om kvalifisering og integrering i denne samanhengen skulle både kommunen kvalifiserast, og kvalifiseringsarbeide for flyktingane skulle og betras. Målsettinga var at fylkesmannen skulle medverke til at utvalde kommunar sette i gang utviklingstiltak som skulle føre til betre kvalifiserte kommunar med tanke på å ta i mot og busette flykningar.

Fylkesmannen skulle gjennom sitt nære samarbeide med den regionale stat, både NAV og Vaksenopplæringa (Kompetanse Norge, tidlegare VOX), utvikle eit betre kvalifiseringstilbod, og få fleire flyktningar i arbeid.

3.4 Forsøksprosjektets organisering

Hordaland og Østfold er to ulike fylke. Hordaland hadde med 516.497 innbyggjarar 1.1.2016¹² nærare dobbelt så høgt innbyggartal som Østfold med 289.867. Årleg folkeauke var og er også høgare i Hordaland enn Østfold.¹³ For oversyn over innbyggartal pr 1.1.2017 og folkeauke 2016-2017 i dei to fylka, sjå vedlegg til rapporten.

Det er 33 kommunar i Hordaland og 18 i Østfold. Tre av kommunane i Østfold og fire i Hordaland opplevde nedgang i folketalet frå 2014 til 2015. Året etter (2015-2016) hadde fem kommunar i Hordaland og tre i Østfold nedgang i folketalet. Frå 2016-2017 hadde fire kommunar i Hordaland og to i Østfold folkenedgang.¹⁴ I tidsrommet 2015-2016 hadde Østfold fleire arbeidsledige enn Hordaland, og dette galdt også blant innvandrarar¹⁵. Samla hadde kommunane i Hordaland ein betre kommuneøkonomi enn kommunane i Østfold, målt ved at ingen kommune i Hordaland stod på ROBEK-lista i 2015 eller 2016

¹² Per 1.1.2016 er innbyggartalet i Hordaland 519.963 og i Østfold 292.893. (www.ssb.no).

¹³ Gjennomsnittlig auke i folketalet i landet 2014-2015 var på 1,1 %. I Hordaland var folkeauken i same tidsrom 1,2% og i Østfold 0,8%. Kjelde: www.ssb.no

¹⁴ Eidfjord (-2,6%), Kvam (-0,7%), Jondal og Odda begge -0,3%, og Granvin - 0,1%, Aremark, Marker og Rømskog hadde same året alle ein nedgang på -0,1%. frå 2016 til 2017 gjekk folketalet i Aremark og Marker ned med 0,4% i begge kommunane, det same gjorde det i Eidfjord, mens folketalet gjekk ned med 0,6% i Kvam, 0,7 % i Ullensvang og 0,2% i Kvinnherad.

¹⁵ (www.ssb.no) sett inn link til rett omtale av arbeidsledighet, ikke til SSB sentralt

(4.10.2016), medan tre kommunar i Østfold stod på lista i 2015,¹⁶ og to i 2016.¹⁷

Det er stor forskjell mellom kommunane i dei to fylka, frå store bykommunar til små utkantskommunar. Hordaland har størst mangfald av kommunar, frå den store bykommunen Bergen til dei to små kommunane Fedje og Modalen. Bergen kommune utgjer ca halvparten av folketalet og halvparten av vedtaks plassane. Det er også stor skilnad med tanke på kor mange vedtaks plassar kommunane sa ja til i 2014, og til i 2015 og 2016.

I Østfold er det fire større kommunar, Fredrikstad, Sarpsborg, Moss og Halden. Dei utgjer om lag 68 prosent av befolkninga av Østfold og har 65 prosent av vedtaks plassane i fylket i 2016.

Avstandane er lang større i Hordaland enn i Østfold. Geografi og topografi gjer det vanskelegare å samle kommune til felles møte i Hordaland. Fylkesmannen arbeider difor ofte med kommunane gjennom regionale møte i fylket. Kommunane innfor same regional område møter då ofte Fylkesmannen saman med ulike deler av den regionale staten på regionale forsamlingar. Østfold er langt mindre i utstrekning, og Fylkesmannen samlar oftare representantar for kommunane til felles møte og fagdagar.

3.5 Hordaland – Organisering og samarbeid

Hos Fylkesmannen i Hordaland drog busettingsprosjektet nytte av eksisterande strukturar, fora og aktivitetar, og det vart lagt opp til ein «lett og effektiv prosjektorganisasjon, basert på den organisasjonen hos Fylkesmannen som finst i dag»¹⁸.

Prosjektgruppa og prosjektleiing

Internt vart prosjektet knytt til utdanningsavdelinga hos Fylkesmannen, sidan avdelinga arbeidde med barnehage og skule, vaksenopplæring, realkompetansevurdering og tilsyn med

¹⁶ Halden, Marker og Hobøl.

¹⁷ Hobøl og Halden. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/kommuner-som-er-oppfort-i-registeret/id415422/>

¹⁸ Fylkesmannen i Hordaland: Busettingsdugnad i Hordaland. Fylkesmannens bidrag til å busette fleire flyktningar i kommunane, Prosjektskisse, 03.10.2014. NIBR-Rapport 2017:7

introduksjons-programmet¹⁹. Alt dette er sentralt for integreringsarbeidet, og Fylkesmannen meinte dette igjen vil påverke kommunens evne og vilje til å stille med fleire vedtaks plassar. Det vart også lagt vekt på at utdanningsavdelinga skulle involvere andre avdelingar og fagmiljø når det var tenleg

Sjølve prosjektgruppa for forsøket bestod av to personar. Ei av desse var tilsett i utdanningsavdelinga, og 50% av hennar stilling blei sett av til busettingsprosjektet heile prosjektperioden. Den andre personen i prosjektet var tilsett i IMDi, og hadde første året kontorstad ved utdanningsavdelinga i samband med busettingsprosjektet. Heile hennar stilling var då sett av til prosjektet. I prosjektskissa var det forslag om at IMDi skulle overføre to sakshandsamarar til Fylkesmannen så lenge prosjektet skulle vare.

Det var direktøren for utdanningsavdelinga og assisterande Fylkesmann som var ansvarlege for prosjektet. Desse to representerte prosjektet på leiarmøte, der leiargruppa vart orientert om prosjektet og framdrift kvar månad. Direktørane orienterte i si tur sine avdelingar om prosjektet når det var behov for det. Som eit ledd i å innarbeide busetting- og integreringsarbeidet i dei ulike avdelingane hos Fylkesmannen, var prosjektgruppa til stades og orienterte om prosjektet i avdelingsmøte i alle avdelingane.

Samarbeidet med den regionale staten

Fylkesmannen i Hordaland planla også ei ekstern ressursgruppe med IMDi Vest, KS, UDI Vest, Nav, Husbanken og Bufetat som deltakarar, i tillegg til representantar frå kommunar det blir satsa særskilt på. Fylkesmannen såg det også som viktig å halda nær kontakt med andre viktige etatar og organ, blant anna Nav-kontor og store arbeidsgjevarar i kommunane. Det var aldri noko av desse planane, og Fylkesmannen valde i staden å trekke på kompetansen i desse organisasjonane for møte med kommunane og i fagseminar.

Det eksterne samarbeidet mellom Fylkesmannen i Hordaland og andre aktørar var i startfasen av prosjektet særleg med IMDi Vest, ikkje minst ved hospitering av tilsett frå IMDi hos Fylkesmannen. Dette kom i gang i januar 2015, og det var og på tale med to

¹⁹ Fylkesmannen i Hordaland: Busettingsprosjektet i Hordaland. Fylkesmannens bidrag til å busette fleire flyktningar i kommunane, Rapportering 1. tertial 2015, 30.5.2015.

stillingar frå IMDi. Men alt i første tertialrapport 2015) melde Fylkesmannen om at det ikkje var behov for fleire IMDi-tilsette i arbeidet med forsøksprosjektet, men at Fylkesmannen heller henta statistikk og bakgrunnskunnskap om kommunane frå IMDi ved behov.

Busettingsprosjektet vart og forankra i den interne plangruppa hos Fylkesmannen i Hordaland. Plangruppa går gjennom alle kommuneplanane frå kommunane i fylket, og har busetting av flyktningar på sjekklista si om kva som må inngå i samfunnsdelen av kommuneplanane. Busetting sin plass i samfunnsdelen av kommuneplanen blei også tatt opp som tema på den første busettingskonferansen Fylkesmannen i Hordaland, saman med IMDi og Husbanken arrangerte i desember 2015, der det vart understreka korleis kommunane kunne styre arbeidet med busetting av flyktningar gjennom plan- og bygningslova. På konferansen blei også busetting og bustad som plattform for integrering tatt opp som eige tema ²⁰.

3.6 Østfold – organisering og samarbeid

Prosjektet starta opp 1 februar 2015 i Østfold. Tida før det vart brukt til å førebu organiseringa av prosjektet. Fylkesmannen i Østfold valde ein annan modell for organisering enn i Hordaland. Ein tilsett i fylkeskommunen blei prosjektleiar i full stilling for å gjennomføre prosjektet. Prosjektleiaren vart plassert hos samordnings- og beredskapsavdelinga hos Fylkesmannen i Østfold, og direktøren for avdelinga var prosjektansvarleg. Direktøren representerte prosjektet i møta i leiargruppa (kvar veke) hos Fylkesmannen på lik linje som det var organisert hos Fylkesmannen i Hordaland. Kvar månad vart det og organisert møte med fagforeiningane om framdrift i prosjektet.

Det var etter kvart behov for meir tid for å handtera kommunikasjonsoppgåver og web-side, og Fylkesmannen sette av ei ekstra halv stilling til dette. IMDi Øst sette av ein stilling på deltid som liaison-medarbeidar for prosjektet.

²⁰ www.fylkesmannen.no

Prosjektgruppa

Det vart oppretta ei prosjektgruppe med elleve representantar frå etterkvart sju organisasjonar. Deltakarar i prosjektgruppa kom frå ulike avdelingar for fylkesmannen (helse- og sosialavdelinga, barnehage- og utdanningsavdelinga og samordning og beredskapsavdelinga), i tillegg til IMDi Øst, KS, Husbanken og Nav Østfold. Våren 2015 vart to nye organisasjonar invitert inn i prosjektgruppa; Bufetat for å ivareta busetting av einslege mindreårige flyktingar under 15 år og fylkeskommunens samfunnsavdeling, for å ivareta planarbeid og fråfall frå vidaregåande skule. Prosjektgruppa møttest kvar månad.

Prosjektet la vekt på at deltakarane i prosjektgruppa skulle samarbeide om felles forståing av utfordringane rundt busetting og utvikle en kultur for læring og reflektere over eigen organisasjons bidrag til løysningar. Styringsgruppa kunne og be prosjektgruppa om å utgreie ulike enkeltsaker knytt til busetting og integrering av flyktingar. I sjølve prosjektskissa viser Fylkesmannen til DIFIs samordningstrapp som modell for å sikra god flyt av informasjon itvikling av felles forståeleg og respekt og samordne tiltak.

Figur x: DIFIs samordningstrapp



Styringsgruppa

Organiseringa omfatta vidare ei styringsgruppe der 16 ulike representantar frå leiarnivå frå regionale staten og frivilligheten var med. Styringsgruppa møttest fire gonger i året. Fylkesmannen var leiar, og hadde med seg assisterande fylkesmann, regiondirektørane i IMDi Øst og Husbankens region Øst, fylkesdirektøren i Østfold fylkeskommune og i Nav Østfold. I tillegg var ein representant for KS rådmannsutval og regiondirektøren for KS Østfold var observatørar. Leiinga for Fylkesmannens avdelingar for samordning og beredskap, barnehage og utdanning og helse og sosial var også representert ved direktør eller assisterande direktør.

Biskopen i Borg, som representant for den Norske Kyrkja regionalt, Østfold idrettskrets, Røde Kors, LO og Flerkulturelt råd representert i styringsgruppa. Grunna dei store tilstrøyminga i 2015 vart også UDI invitert inn i styringsgruppa, samt Bufetat for å ivareta busetting av mindreårige flyktingar under 15 år.

Prosjektet var klår på at dei ynskte ei stor styringsgruppe, og at «hele Østfold» skulle involverast i ansvaret om å ta imot det busette flyktingane. Prosjektet gjorde og mykje bruk av «Østfold-modellen» som er eit opplæringsprogram i fleirkulturell kompetanse for å handtere mangfald i samfunnet. Dette kurset vart gitt gratis til alle som ynskte det anten dei var tilsette i kommunane, arbeide i frivilligheten eller var borgar i Østfold kommune.

Nettverk av representantar frå kvar kommune

Det vart etablert eit nettverk med representantar på leiarnivå frå kvar kommune. Nokre av dei større kommunane vart representert med fleire deltakarar i dette nettverket. Nettverket møtte annankvar månad gjennom prosjektperioden.

Medlemmer til dette nettverket vart rekruttert som del av besøksrunden Fylkesmann, saman med IMDi Øst direktør hadde til alle kommunane i fylket på vårparten 2015, då dei møtte ordførare og rådmenn. Dette nettverket møtest regelmessig for fagleg oppdatering og diskusjon av erfaringar. Prosjektet inviterte inn representantar for den regionale stat alt etter kva tema som vart diskutert.

Informasjon om forsøksprosjektet til andre Fylkesmenn

IMDi Øst inviterte til møte i august 2015 med dei andre Fylkesmannsembeta i regionen, Vestfold, og Oslo og Akershus for at Fylkesmannen i Østfold skulle leggja fram erfaringane med forsøksprosjektet så langt. Også Fylkesmannen i Buskerud tok kontakt for å få informasjon om prosjektet.

3.7 Samanlikning mellom organiseringa i Hordaland og Østfold

Dei to fylkesmannsembeta valde ulik modell, men mykje i arbeidet var likevel likt. Begge fylka la vekt på å inkludere prosjektet og arbeidet med det i organisasjonen. Dette peika også på at

Fylkesmannen såg på arbeidet som noko som skulle takast vidare etter prosjektslutt. Erfaringar frå prosjektet skulle nyttast i vidare arbeid med busetting av flyktningar. Fylkesmannen i Hordaland seier dette tydeleg i sluttrapporten sin: «Vi ynskjer å oppretthalde den gode kuknskaper om flyktningar og livssituasjonen deira som vi har fått gjennom prosjektet, samtidig som vi og i tida som kjem vil fokusere på at dei flyktningane som er busette er innbyggjarar med krav på dei same kommunale tenestene som dei andre.»

Begge fylka hadde om lag 1,5 årsverk tilgjengelig for arbeidet. Det hadde tilsett erfarne prosjektleiarar som tidligare hadde arbeidd i ein av fylkesmannsavdelingane, og som kjende kommunane og fylket godt. I begge fylke rapporterte prosjektleiar til sin overordna sjef, direktør for utdanning i Hordaland og Avdeling for samfunnssikkerhet- og beredskap i Østfold. Desse leiarane representerte prosjektet i leiarmøte. Avdelingsdirektørane som møtte i leiarmøta rapporterte tilbake til sine avdelingar og sikra prosjektet slik ein forankring i organisasjonen.

Både Hordaland og Østfold la vekt på at det var kommunane som var målgruppa for prosjektet, og at formålet med å samordna den regionale staten var for å lette kommunikasjonen ut til kommunane. Begge fylke etablerte og forankra forsøksprosjektet ved å ta ein runde til kommunane i forbindelse med dei nye oppmodingane om busetting våren 2015.

Fylkesmannen i Hordaland tok i starten kontakt med alle kommune, og følgde opp dessa første samtalane med kommunane gjennom å organisere møte med dei einskilde kommunane eller mindre grupper av små kommunar. Arbeidet med å oppmode kommunane til å vere aktive på busettingsområde bar frukt, og etter kvart endra situasjonen seg slik at alle kommunane blei aktive på området. Fylkesmannen fekk auka arbeid med å svare på spørsmål omkring arbeidet med å busette flyktningar. Pådrivarrolla til fylkesmannen vart snudd til å verte ei rådgjevarrolle. Etter kvart som tilstrøyming av flyktningar endra seg, og behovet for å ta i mot og busette flyktningar gjekk ned, såg Fylkesmannen at det framleis ville vere behov for nær kontakt med kommunane, ikkje for å oppmode til busetting, men for å sjå kva behov kommunane treng i ein slik nedgangsfase, der tilbod må skjerast ned fordi kommunane ikkje får så mange å busette som dei blei oppmoda om. Tankegangen til Fylkesmannen i Hordaland var at Fylkesmannen skal vere med kommunane i heile løpet.

Fylkesmannen er svært viktig både når eit tilbod skal byggjast opp, og når det må reduserast.

I Østfold skjedde oppfølginga av kommunane hovudsakleg gjennom nettverket med representantar frå dei ulike kommunane i fylket. I begge fylke inviterte prosjektleiar hos Fylkesmannen til at kommunane kunne ta kontakt og spørje om ulike forhold dei trong meir kunnskap om. I tillegg hadde Fylkesmannen i Østfold ei større prosjektgruppe som møtte månadleg og hadde med seg representantar for den regionale staten i fylket, samt at dei oppretta eit nettverk, med representantar frå kommunane på leiarnivå. Frivilligheten var i større grad representert inn i prosjektet i Østfold, både ved å være representert i prosjektgruppa og ved at FMØ deltok i organiseringa av to frivillighetskonferansar under prosjektperioden.

3.8 Arbeidsformer

Omfattande kunnskap om kommunane, og kunnskapsspreiing til kommunane var svært viktig i denne strategien. Også dette vart understreka i prosjektskissa frå Fylkesmannen i Hordaland: «Fylkesmannen har fleire roller, mellom anna som rettleiar og rådgjevar og som klage- og kontrollinstans. Vår viktigaste arbeidsmåte blir å kople forsøket til vår vanlege verksemd på felt som plan, kommuneøkonomi og kommunal styring, barnehage og opplæring, helse-, omsorgs-, sosial- og barnevernstenester, landbruk, næringsutvikling og innovasjon.

Den langsiktige strategien er å bruke særskilt kommuneøkonomi- og planarbeidet for å løfte fram busetting. Vi vil arbeide for at busetting blir ein integrert del av verksemda til kommunane og at det blir betre innarbeidd i den overordna, langsiktige planlegginga». Kunnskap om kommunane, og kjennskap til utfordringane deira var vesentleg i dialogen mellom kommune og Fylkesmann.

I tillegg til at Fylkesmannen hadde omfattande kunnskap om kommunane, kunne embetet også bidra med støtte til kommunane i form av kunnskap om ordningar og tilbod og i form av ulike informasjons- og opplæringstilbod. Fylkesmannen i Hordaland kunne også bruke av skjønnsmidlane sine til støtte til nye tiltak som var retta mot busetting av flyktningar. Heller ikkje skjønnsmidlane var eit nytt tiltak for dette prosjektet, men noko

Fylkesmannen valde å bruke ein viss del av nettopp dei to åra prosjektet gjekk føre seg.

Eit viktig tilbod til kommunane var høve til å kunne møte «den samla staten». I tertialrapport 3 (datert 15.1.2016) har Fylkesmannen i Hordaland eit eige punkt kalla «Staten møter kommunane». «På dette årlege møtet samlast leiinga for regional stat og den politiske og administrative leiinga i kommunane. I november var asylsøkjjarar og busettingsspørsmålet eit sentralt tema på møtet. Dei nye oppmodingsbrevva blei lagde fram for ordførarane på dette møtet, og dei kom med tilbakemeldingar til staten om kva behov for hjelp dei hadde for å auke talet på flyktningar.»²¹

3.8.1 Hordaland – arbeidsmåtar

Fylkesmannen møter kommunane og den regionale staten

Fylkesmannen organiserte møte med leiinga av kommunane, og møte med regionråda. Fylkesmannen oppmoda i august 2015 kommunane om å busette 1253 flyktningar i 2016. Tala frå dette møtet viste seg likevel å vere for små, på grunn av auka busettingsbehov. Alle fylka innanfor IMDi Vest måtte auke talet, og IMDi sende forslag til Fylkesmannen om ny fordeling av plassar.

Oppmodinga til kommunane innebar eit nært samarbeid mellom Fylkesmannen, IMDi, KS, Husbanken og Nav. Lista over aktivitetar i prosjektet viser dette klart, der busettingsprosjektet hadde fleire møte med KS første prosjektåret. Fylkesmannen arrangerte også møte med kommunar og statlege aktørar. Slike møte kunne også vere arrangert statlege aktørar, som Husbanken og IMDi, og alle tertialrapportane t viser ein omfattande aktivitet og tett kontakt med kommunane. Etter møta tok kommunane ofte kontakt med prosjektgruppa for meir informasjon og bad om råd i arbeidet.

²¹ Fylkesmannen i Hordaland. Busettingsprosjektet i Hordaland. Fylkesmannens bidrag til å busette fleire flyktningar i kommunane. Rapportering 3. tertial 2015. 15.1.2016.

Faglege seminar og møte

Forsøksprosjektet i Hordaland organiserte fleire konferansar og faglege møte om ulike forhold knyta til busetting av flyktningar vart presenterte og diskutert.

3.8.2 Arbeidsmåtar ovanfor kommunane i Østfold

Oppmodingar om vedtaks plassar

Etter at prosjektet vart etablert, tok prosjektleiar kontakt med kvar kommune for eit møte mellom Fylkesmannen og kommunens leiing, ved ordførar og rådmann. Besøka fann sted våren 2015 og fekk god pressedekning. Ein annan målsetting med besøka var å få kontaktpersonar på leiarnivå i kommunane til prosjektets kommunenettverk.

Nettverksmøte med representantar frå kommunane

Fylkesmannen etablerte eit nettverk av representantar frå kommunane som møtte annankvar månad for å diskutere ulike tema og egne erfaringar om busetting og integrering. Fylkesmannen inviterte ulike representantar frå den regionale stat inn avhengig av kva tema dei tok opp.

Faglege seminar og møte

Forsøksprosjektet i Østfold arrangerte ei rekkje fagseminar²² saman med andre aktørar, der ulike forhold knytt til busetting av flyktningar vart presenterte og diskuterte.

Planlegging og framdrift i forsøksprosjektet

Prosjektgruppa og styringsgruppa vart viktige møteplassar for forsøksprosjektet, der Fylkesmannen møtte representantar for den regionale staten, som Husbanken, Nav, IMDi og andre, samt representantar for frivilligheten og kommunar.

Desse møteplassane blei både brukt til å planlegge aktivitetar og større møte, men vart også ein plass der ein kunne informere kvarandre om sine ulike planar og aktivitetar.

²² Se Vedlegg med oversikt over aktivitetar i Østfold 2015-2016.

3.9 Skjønsmidler

Skjønsmidlane er ein del av frie inntekter som blir overført frå staten, og skal medverke til å ivareta omsyn som ikkje blir tatt hand om på annan måte, og hjelpe til å gje kommunane same mulighet til å ivareta sine primæroppgåver. Ein vesentleg del av skjønnsramma blir fordelt på fylkesnivå, og det er forskjellar mellom fylka med tanke på kor mykje kvart enkelt fylke får i årlege skjønsmidler.²³ Storparten av skjønsmidlane i Hordaland blir delt ut gjennom det som blir kalla «ordinær skjønnsdeling».

3.9.1 Skjønsmidler Hordaland

I mars 2015²⁴ sende Fylkesmannen i Hordaland brev til alle kommunane i fylket og informerte om skjønsmidler til prosjekt om busetting av flyktningar i Hordaland. Der inviterte Fylkesmannen kommunane til å søkje skjønstilskot til prosjekt om busetting av flyktningar. I brevet vart det vist til prosjektet om auka og raskare busetting av flyktningar i fylket, og vist til at skjønsmidlane kunne nyttast til lokale behov i kommunane, og at eit viktig føremål med skjønstilskot til prosjekt om busetting av flyktningar er å gje «kommunane høve til å prøve ut nye løysingar på utfordringane sine.»

Fylkesmannen la til at prosjekta kan omfatte alle tenesteområda i kommunen, men at særleg to slags tiltak/mål ville bli prioritert:

«Utviklingsarbeid i kommunane som kan auke talet busettingsplassar og styrke innsatsen når det gjeld busetting, kvalifisering og integrering av flyktningar

Styrke innsatsen når det gjeld busetting og integrering av einslege mindreårige flyktningar

Satsingsområda er formulert generelt for at kommunane skal ha fridom til å kunne søke ut frå lokale behov.»

Også for 2016²⁵ blei kommunane inviterte til å søkja skjønsmidler til fornyings- og innovasjonsprosjekt i kommunane. Men i brevet frå 17.12.2015 vart det sagt at «Skjønstilskot i samband med

²³ Den totale skjønnsramma for Hordaland var i 2015 på kr 127,7 mill.

²⁴ 10.03.2015

²⁵ Brev frå Fylkesmannen i Hordaland til alle kommunane, 17.12.2015.

busetjing av flyktningar vil ikkje bli gitt i denne ordinære fordelinga av prosjektskjøn. Vi vil setje av ein del av den unytta skjønnsramma til dette føremålet. Fylkesmannen vil gi nære opplysningar til kommunane om dette.» Denne invitasjonen kom 8. februar 2016, og i brevet vart følgjande prosjekt prioriterte:

«prosjekt som bidreg til å styrke innsatsen når det gjeld busetting og integrering av einslege mindreårige flyktningar

Prosjekt i kommunane som kan auke talet busettingsplassar og styrke innsatsen når det gjeld busetting, kvalifisering og integrering av flyktningar.»

I brevet vart det vidare vist til at IMDi forvaltar tilskotsordninga med utviklingsmidlar til kommunale innvandartiltak, og at Fylkesmannen og IMDi samarbeider i vurderinga av søknader. Slik kan gode søknader som ikkje oppfyller IMDi sine krav likevel vere aktuelle for skjønsmidlar frå Fylkesmannen. Skjønsmidlane frå Fylkesmannen stiller som føresetnad at kommunane deltek med ein eigeninnsats, anten i midlar eller arbeidsinnsats.

Tabell 3.1: *Skjønsmidler til busettingsprosjektet 2015 og 2016. Hordaland.*

		2015	2016
Askøy	Intro- med jobb i fokus	250 000	
	Busetting av einslege mindreårige	500 000	
	Program for helhetlig integrering		850 000
Etne	Frå introduksjonsstønad til eiga inntekt	200 000	
	Frå introduksjonsstønad til eiga inntekt - del 2		200 000
Fjell	Bustad for alle	1 300 000	
	Busetting av einslege mindreårige	500 000	
	Bustad for alle		400 000
	Integrering av flyktningar gjennom arbeid		1 000 000
Bømlo	Ressurskoordinator	350 000	
	Ressurskoordinator		250 000
Fusa	Kultur og integrering	100 000	
Austrheim	Auka digital kompetanse fører til betre integrering	124 000	
Meland	Ressurskoordinator	350 000	
	Arbeid først		250 000
Stord	Jobbsenter	600 000	
	Bustadsosial flyktningmedarbeidar	300 000	
Odda	Frå introduksjonsordning til fagarbeidar		500 000
Vaksdal	Heilskap der du bur		550 000
Bergen	Flyktningkoordinator	1 000 000	
	Privat busetting gjennom Bergen bidrar		600 000
	Leseopplæring på andrespråket		350 000
	Mentorordning for nyankomne flyktningar		350 000
	Språkpraksis or integrering gjennom deltidsarbeid		700 000
		5 574 000	6000000

I 2015 gav Fylkesmannen i Hordaland stønad til ti ulike prosjekt i ni kommunar, totalt 4 575 000 kroner. Men denne summen blei seinare utvida med ein million kroner, som gjekk til kommunane Askøy og Fjell. Disse to kommunane hadde søkt om midlar knytt til busetting av einslege mindreårige, men fekk ikkje støtte då skjønsmidlane blei delte ut. Men etter at det hausten 2015 var stor auke i talet på einslege mindreårige flyktningar, og stort behov for kommunar som kunne busette den gruppa, prioriterte

Fylkesmannen i Hordaland å bruke resten av skjønsmidlane for 2015 til prosjekt som kunne føre til auka busetting av einslege mindreårige flyktningar. Etter at Askøy og Fjell hadde omarbeidd søknadane sine noko, blei dei tildelte 500 000 kroner kvar til slike prosjekt, slik blei samla tildeling av skjønsmidlane til flyktningbusetting i Hordaland på 5 574 000 kroner i 2015.²⁶

Prosjekta omhandla fleire ulike tenestetilbod i kommunane, innan områda bustad, helse, arbeid og kultur. Prosjektsøknadane vart avgjort i samband med IMDi og Husbanken.

I 2016 kom det inn totalt 17 søknader og av desse gav Fylkesmannen støtte til 12 prosjekt, som til saman fekk seks millionar kroner. I utveljinga av prosjekta samarbeidde Fylkesmannen med IMDi, Nav og Husbanken. «Det er svært nyttig å diskutere søknadane med dei andre statsetatane, sidan dei har viktig fagkompetanse på sine område.»²⁷

Bergen kommune såg prosessen med å søkje om skjønsmidlar som ein lettvinnt og grei søknadsprosess, også samanlikna med utviklingsmidlar frå IMDi og fekk gjennom dei to prosjektåra tre millionar kroner til ulike tiltak knytt til busetting og integrering av flyktningar. Fleire andre kommunar fekk også midlar, mellom anna Fjell, som i denne perioden bygde seg opp på området busetting av flyktningar. Også mindre kommunar i fylket søkte om, og fekk av skjønsmidlane. Skjønsmidlar har vore viktig for kommunane som fekk tildelt dette, gjennom kompetanseheving og effektivisering. Kommunar som fekk tildelt skjønsmidlar er også av dei kommunane som auka busettingstala mest, slik som for eksempel Bergen og Fjell. Skjønsmidlane er ikkje einaste forklaringa på busetting her, men kommunane som fekk slike midlane legg alle vekt på at det var viktig å få desse.

3.9.2 Skjønsmidlar Østfold og samordning av tilskot

Østfold har langt mindre skjønsmidlar enn Hordaland. Dei fleste skjønsmidlane vart øyremerkt til arbeid med kommunereforma. Fylkesmannen i Østfold la heller ikkje inn busetting av flyktningar

²⁶ Fylkesmannen i Hordaland: Busettingsprosjektet i Hordaland. Rapportering 3. tertial 2015, 15.1.2016.

²⁷ Fylkesmannen i Hordaland: Busettingsprosjektet i Hordaland, Rapportering 2. tertial 2016, 30.9.2016.

som eit prioriterte tema for skjønnsmidlane i 2015 og 2016 til kommunane i fylket.

Skjønnsmidlane finansierte eit interkommunalt prosjekt Flerkulturell kompetanse – kompetansenettverk, i tilknytning til busettingsprosjektet i 2015²⁸. Dette prosjektet finansierte deltaking i kurs om den fleirkulturelle Østfoldmodellen og mogeliggjorde at Fylkesmannen kunne tilboda gratis kurs til tilsette, frivillige og borgararar frå alle kommunane i Østfold fleire gongar i året. Sarpsborg kommune var satt opp som vertskommune for dette prosjektet. . I alt mottok dette prosjektet 200.000 kr i skjønnsmidlar i 2015.

Derimot gjorde Østfold eit anna grep. Fylkesmannen bad alle kommunane samordna ulike tilskot frå den regionale staten, og bad om at ein kontaktperson i kvar kommune som skulle rapportere tilbake til Fylkesmannen om samordninga av tilskota. Dette omfatta tilskot frå

- IMDis kommunale utviklingsmidlar og Jobbsjansen
- Fylkesmannens prosjektmidlar i regi av NAV
- Midlar mot barnefattigdom
- Midlar til boligsosialt arbeid

Kommunane fekk ikkje tilført meir midlar, men skulle oppnå betre resultat ved samordning av tilskota dei alt vart tildelt.

3.9.3 Samanlikning mellom arbeidsmåtar i Hordaland og Østfold

Mykje er likt i korleis dei to fylka arbeide med busettingsprosjektet. Begge fylka integrerte prosjektet i eigen organisasjon og egne arbeidsfelt, prosjektet vart bygd inn i organisasjonen, og ikkje ved sida av organisasjonen, noko som ville vere avgjerande for framtida til arbeidsfeltet hos Fylkesmannen etter prosjektslutt.

Begge fylka gjekk i dialog med kommunane om å auke vedtakstala, og fortsette kontakten med kommunane etter dei første møta. Dei to fylke er svært ulike med omsyn til areal og avstandar mellom

²⁸ Prosjektet fortsatte i 2016 under Bosettingsprosjektet, men da utan støtte frå skjønnsmidlane.

kommunane og dei er ulike med tanke på innbyggjartal i kommunane og i fylka. Medan Hordaland satsa på å ha møte med den einkilde kommunen, eller grupper av små kommunar, eller gjennom regionmøte, arbeidde Østfold i stor grad gjennom nettverksmøta med kommunerepresentantar frå alle kommunane samla.

Begge Fylkesmennene arrangerte fagdagar og konferansar som tok opp utfordringar i busetting og integrering. Det var i stor grad dei same tema som vart tatt opp, busettings av einslege mindreårige flyktningar, kvalifisering, opplæring av born og unge, og integrering av arbeidet i kommunanes planar.

Heimesida til Fylkesmennene var brukt aktivt i begge fylka, og begge fylka fekk god draghjelp det første halvåret av god mediadekning.

Medan prosjektet la stor vekt på å få til auke i vedtakstala det første halvåret, vart fokus gradvis flytt over på integrering og kvalifisering. På grunn av Syria-krigen og dei store tilstrøymingane var det allment eit stort fokus på vedtakstala i alle fylke. Dette førde og til at vedtakstala gjekk sterkt opp. Arbeidet blei då fokusert meir på integrering og kvalifisering som ein føresetnad for at kommunane skulle halde fram høge vedtakstal.

4 Forsøksprosjektets måloppnåing i Hordaland og Østfold

I dette kapitelet ser vi på kva som vart resultat av Busettingsforsøket, og i kva grad forsøket nådde hovudmålet sitt.

4.1 Ulike kommunestørrelser

I det følgjande har vi delt inn kommunane i begge fylka i tre grupper etter kor mange innbyggjarar det bur i kommunane. Den første gruppa er kommunar med fleire enn 10.000 innbyggjarar, mellomgruppa har mellom 5.000 og 10.000 og dei minste kommunane har under 5.000 innbyggjarar. Folketal kan seie noko om tilbod ein kommune kan gje innbyggjarane sine, i form av helse, utdanning, fritid, eller noko om arbeidsmarknaden. I tillegg kan folketal seie noko om avstand til naboer, og kor lang reisetid det er frå ein kommune til nabokommunen, eller internt i kommunen. For nykommarar til ein kommune, som flyktningar, vil folketalet i kommunen påverke dagleglivet, gjennom kva offentlege, - og private – tilbod som er tilgjengelege. Arbeidsmarknaden i ein kommune kan vidare vere avgjerande for flyktningar sine muligheter for integrering i kommunen.

Tabellen nedanfor deler kommunane i Hordaland og Østfold inn i tre grupper ut frå folketalet i kommunane. Tala vi brukar er frå SSB 1.1.2017. Gruppa med store kommunar omfattar mest ulike kommunar om vi ser på folketalet, her finn vi kommunar som den absolutt største i utvalet; Bergen, med nærare 280.000 innbyggjarar, og vi finn Bømlo med i underkant av 12.000 innbyggjarar. I Østfold er Fredrikstad største kommunen, med i underkant av 79.000 innbyggjarar. Vi vil også finne forskjellar mellom kommunane i dei to andre grupper, men ikkje så store forskjellar i

folketalet som i gruppa med størst kommunar. Hordaland har mange små kommunar, i tal langt fleire små enn kva Østfold har. For oversikt over innbyggartall sjå vedlegg.

Tabell 4.1: *Kommunar etter størrelse. Hordaland og Østfold.*

	Over 10.000 innbyggjarar	5.000 - 10.000 innbyggjarar	Under 5.000 innbyggjarar
HORDALAND	Bergen Askøy Fjell Os Stord Lindås Kvinnherad Voss Bømlo	Kvam Osterøy Meland Sund Odda Sveio Austevoll Radøy	Øygarden Vaksdal Etne Fusa Ullensvang Fitjar Austrheim Tysnes Samnanger Masfjorden Ulvik Jondal Eidfjord Granvin Fedje Modalen
ØSTFOLD	Fredrikstad Sarpsborg Moss Halden Askim Rygge Eidsberg	Rakkestad Våler Spydeberg Hobøl Råde Trøgstad	Hvaler Skiptvet Marker Aremark Rømskog

Hordaland har flest kommunar av desse to fylka, den største kommunen, og flest småkommunar. Østfold har fleire byar enn Hordaland, men ingen storbyar som Bergen. I det følgjande kjem vi til å bruke inndelinga i tre kommunegrupper – etter storleik – i begge fylka.

4.2 Auka vedtaks plassar i kommunane

Busettingstala både i Hordaland og Østfold gjekk opp i løpet av forsøksperioden. Frå 2015 til 2016 auka oppmodingstala til alle

fylka, og utfordringane for kommunane auka. Dette gjeld ikkje berre kommunane i Hordaland og Østfold, men i heile landet. Det er likevel grunn til å ta omsyn til at busettingsprosjektet slik fekk utfordringar som ikkje var føresett då prosjektet blei planlagt.

4.3 Auke i vedtaks plassar i Hordaland

Om vi ser på tala for Hordaland så auka oppmodingstala i løpet av prosjektperioden frå 936 til 1792. Samla oppmodingstal for 2013 og 2014 i Hordaland var lågare enn for 2015, mens det var nærare dobbelt så høgt i 2016 enn 2015. (I tabellen har vi ikkje tatt med at oppmodingstala for 2016 var endra, dvs. auka frå første forslag til endeleg oppmodingstal.)

Tabell 4.2: *Oppmoda og vedtatte busettingsplassar 2013-2016, Hordaland. Kjelde: www.imdi.no*

HORDALAND	2013		2014		2015		2016	
	Oppmoda	Vedtak	Oppmoda	Vedtak	Oppmoda	Vedtak	Oppmoda (EM)	Vedtak (EM)
Bergen	340	318	350	323	350	350	720 (160)	720 (160)
Askøy	45	22	40	24	40	36	80 (30)	80 (30)
Fjell	45	12	40	20	40	63	75 (30)	53 (15)
Os	25	9	25	13	20	15	65 (20)	45 (0)
Stord	40	14	35	22	35	35	60 (20)	60 (0)
Lindås	25	14	25	17	20	20	55 (20)	55 (20)
Kvinnherad	30	7	25	15	25	30	50 (15)	50 (15)
Voss	40	25	30	34	20	48	60 (18)	60 (18)
Bømlo	40	16	30	28	25	32	50 (15)	50 (8)
Kvam	25	1	20	7	20	15	40 (10)	30 (8)
Osterøy	20	0	15	7	15	15	28 (8)	28 (8)
Meland	35	12	25	10	20	15	35 (10)	30 (0)
Sund	25	2	15	10	15	10	35 (10)	15 (0)
Odda	30	24	20	13	20	15	40 (10)	20 (0)
Sveio	30	10	20	4	15	11	25 (8)	25 (8)
Austevoll	20	2	10	5	10	0	25 (7)	20 (0)
Radøy	25	3	20	9	15	6	25 (7)	25 (0)
Øygarden	35	15	20	19	20	15	35 (10)	20 (10)
Vaksdal	25	8	15	5	15	15	35 (5)	30 (0)
Etne	15	12	10	5	10	10	20 (5)	20 (0)
Fusa	10	0	10	4	10	10	30 (7)	30 (7)
Ullensvang	25	16	20	16	30	15	30 (8)	15 (8)
Fitjar	10	0	10	0	20	16	25 (7)	16 (0)
Austrheim	10	4	15	22	10	13	12 (3)	20 (5)
Tysnes	10	0	10	7	10	7	14 (4)	14 (0)
Samnanger	25	0	15	0	10	0	25 (5)	20 (0)
Masfjorden	5	0	10	0	10	10	19 (0)	15 (0)
Ulvik	5	0	10	12	10	10	20 (2)	13 (0)
Jondal	5	0	10	0	10	0	15 (0)	15 (0)
Eidfjord	5	4	10	0	10	10	15 (0)	15 (0)
Granvin	5	0	10	0	10	0	15 (0)	10 (0)

Fedje	5	0	8	0	6	10	12 (0)	10 (0)
Modalen	5	0	8	0	6		121 (0)	12 (0)
TOTALT	1040	550	936	651	902	857	1792 (454)	1631 (320)

I 2013 sa kommunane i Hordaland ja til 550 av dei 1040 flyktningane dei blei oppmoda om å ta i mot, eller litt over halvparten (52,9%). Talet var auka til 69,3% før prosjektet vart sett i gang, men den store auken ser vi første prosjektåret, 2015, då er resultatet at kommunane i Hordaland seier ja til 95% av flyktningane dei blir oppmoda til å busette. I 2016 går vedtakstalet talet noko ned, samstundes som oppmodingstala går vesentleg opp. Likevel er prosent vedtak av oppmodingstala framleis godt over 90 prosent (91,0%).

I tillegg til at vedtakstalet gjekk vesentleg opp i Hordaland, ser vi også at talet på kommunar som vedtok å busette flyktningar gjekk opp. I 2013 sa ein tredjedel (11) av kommunane i Hordaland nei til å busette flyktningar, i 2014 var dette talet fire, og i 2015 tre kommunar. I 2016 sa (for første gang) alle kommunane i fylket ja til oppmodinga om å busette flyktningar, men halvparten sa ja til å busette færre enn dei blei oppmoda om.

Det var frå 2015 til 2016 dei store utfordringane kom for kommunane, då oppmodingstala for nokre blei dobla eller meir. Bergen kommune, som i 2015 vart oppmoda til å busette 350, og sa ja til dette, opplevde at oppmodingstalet året etter var 720. Kommunen sa ja til dette. Også Askøy opplevde ei dobling av oppmodingstala frå 2015 til 2016, frå 40 til 80, og sa ja til dette. Fleire av dei andre store kommunane i Hordaland, som Stord, Lindås, Kvinnherad, Voss og Bømlo sa ja til å busette så mange dei blei oppmoda om, dei tre sistnemnde kommunane sa ja til å busette fleire enn dei blei oppmoda om. Men viljen til å busette fleire flyktningar enn tidlegare, gjaldt også mellomstore og små kommunar. Osterøy, Sveio og Radøy er eksempel på dei mellomstore, medan Etne, Fusa, Ullensvang og Eidfjord er eksempel på dei små kommunane.

Tala for alle kommunane i Hordaland er å finne i tabellen ovanfor, og for Østfold nedanfor.

4.3.1 Auke i vedtaksplassar for Østfold

Tabell 4.3: *Oppmoda og vedtatte busettingsplassar 2013-2016. Kjelde: www.Imdi.no*

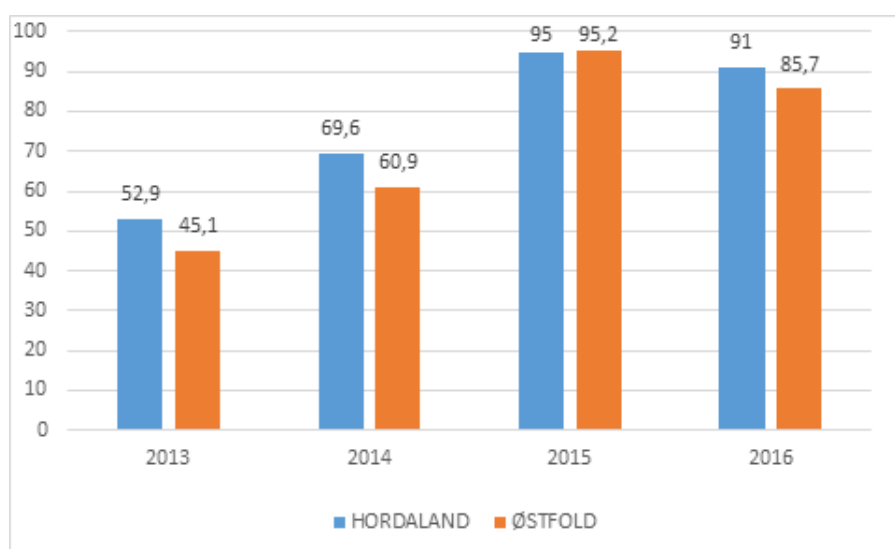
ØSTFOLD	2013		2014		2015		2016	
	Oppmoda	Vedtak	Oppmoda	Vedtak	Oppmoda	Vedtak	Oppmoda (EM)	Vedtak (EM)
Fredrikstad	85	50	100	69	90	105	180 (40)	180 (40)
Sarpsborg	50	50	60	65	65	70	130 (30)	130 (30)
Moss	40	20	40	20	40	43	80 (22)	80 (20)
Halden	30	10	30	15	30	48	70 (15)	57 (2)
Askim	20	10	20	11	25	15	40 (5)	30 (-)
Rygge	15		20	10	20	20	30 (12)	30 (4)
Eidsberg	25	12	20	11	25	10	40 (3)	36 ()
Rakkestad	15	6	15	6	15	15	20 (8)	15 ()
Våler	15	2	10	10	15	10	15 (5)	12 ()
Spydeberg	15	10	15	10	15	15	30 (10)	20 ()
Hobøl	15	3	10		10		15 (5)	10 ()
Råde	15	0	15	5	15	12	20 (5)	12 ()
Trøgstad	15	5	10	3	10	5	15 (5)	15 (3)
Hvaler	15	2	15	15	15	15	30 (14)	15 (8)
Skiptvet	10	5	10	5	10	10	20 (5)	20 ()
Marker	15		10	4	10	6	15 (5)	15 ()
Aremark	15		15		15	15	20 (5)	
Rømskog			10		10		15 (5)	10 ()
TOTALT	410	185	425	259	435	414	785 (199)	687 (107)

I 2013 sa kommunane i Østfold ja til 185 av 410 flyktningane dei blei oppmoda om å ta i mot, eller litt over halvparten (45,1%). Talet var auka til 60,9% før prosjektet vart sett i gang, men den store auken ser vi første prosjektåret, 2015. Då sa kommunane i Østfold ja til 95,2% av flyktningane dei blei oppmoda til å busette. I 2016 gjekk talet ned, men var framleis godt over 87 prosent (87,5%). Dette er same utviklinga som i Hordaland.

I tillegg til at vedtakstalet gjekk opp i Østfold, vedtok også fleire kommunar å busette flyktningar. I heile denne perioden sa dei fleste kommunane ja til å busette flyktningar, men fire av 18 kommunane sa nei i 2014, året etter var talet tre og i 2015 to. I 2016 var det berre ein kommune som sa nei til å busette flyktningar.

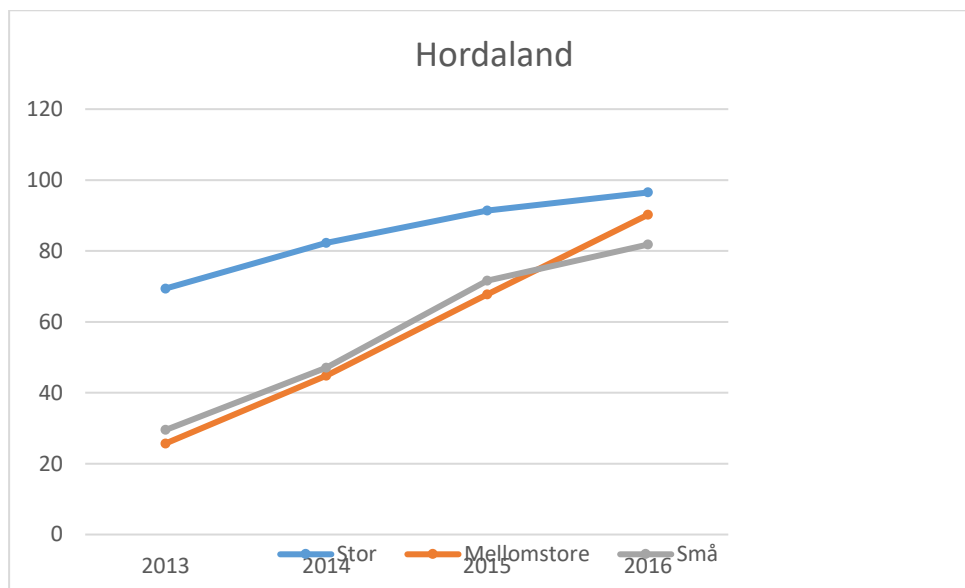
4.4 Endringar i busetting i Hordaland og Østfold

Figur 4.1: *Vedtaksstal etter oppmodingstal, 2013-2016. Hordaland og Østfold. Prosent. Kjelde: www.imdi.no*



Det er frå 2015 til 2016 dei store utfordringane kom for kommunane, då oppmodingstala blei dobla eller meir enn det for mange av kommunane. I figurane nedanfor har vi brukt gruppeinndelinga for kommunane både i Hordaland og Østfold, og ser på utviklinga av busettingsvedtak i kommunegruppene i prosent av oppmodingstala for dei same kommunane.

Figur 4.2: *Busettingsvedtak etter oppmodingstal for tre kommunegrupper i Hordaland 2013-2016. Prosent. Kjelde: www.imdi.no*



I heile perioden er det «stor»-kommunegruppa som har gjort vedtak om å ta i mot flest av flyktningane dei blei oppmoda om å ta i mot. Særleg i 2013 ligg denne gruppa vesentleg over dei to andre gruppene, og den blir verande over dei to andre. Bergen, saman med nabokommunane Askøy, Lindås og Fjell, i tillegg til Voss og tre kommunar lenge sør i fylket, Stord, Bømlo og Kvinnherad høyrer til i denne gruppa. Dei to gruppene med mellomstore og små kommunar følgjer kvarandre i heile perioden, bortsett frå at småkommunegruppa aukar prosentvis mest frå 2015-2016.

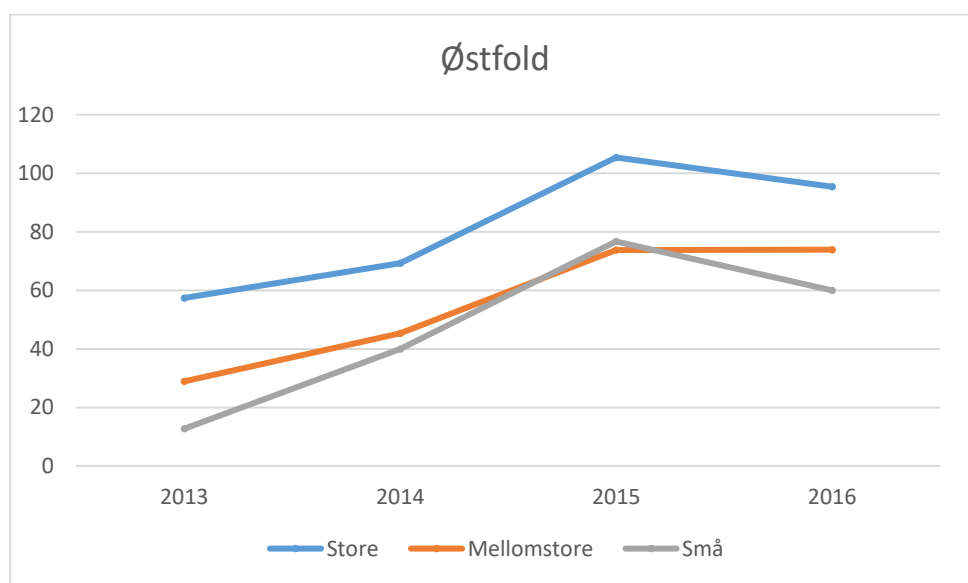
At store kommunar tek i mot fleire flyktningar enn mindre eller små kommunar seier seg sjølv, dei har kapasitet i form av offentlege tenester, som helsetenester og introduksjonsprogrammet, og dei har ein større arbeidsmarknad og slik lettare for å tilby arbeid. Storkommunane har også lengre og meir omfattande erfaring med å ta i mot og busette flyktningar. Men om vi som ovanfor ser vedtakstala i prosent, så nærma kommunegruppene seg stort i løpet av prosjektperioden, sjølv om storkommunegruppa heile tida ligg øvst. Og erfaringane frå prosjektperioden viste at det var ein ubrukt kapasitet for busetting i dei små kommunane, men erfaringane viste også at det ikkje er like enkelt for alle småkommunar å stille med det som trengst for å bli

eit mottakskommune. Fleire av småkommunane uttrykte at dei åleine vanskeleg kunne tilby det som trongst for å busette flyktningar, og arbeidet ville vere avhengig av samarbeid med nabokommunen.

Det er vidare grunn til å trekkje fram at mellomstore kommunar følgjer dei små når det gjeld vedtaks plassar fram til 2015, men aukar noko meir i resten av tidsrommet. Å få desse kommunane til å auke vedtaks plassane sine, slik som har skjedd i Hordaland, har mykje å seie for kor mange flyktningar kommunane i fylket klarar å ta i mot.

Figuren nedanfor viser prosentvis resultat for vedtaks plassar i dei tre kommunegruppene i Østfold. Vi ser same mønsteret som i Hordaland, det er storkommunegruppa som vedtek å busette flest, men dei to andre gruppene har også auka talet på vedtaks plassar i løpet av prosjektperioden.

Figur 4.3: *Busettingsvedtak etter oppmødingstal for tre kommunegrupper i Østfold 2013-2016. Prosent. Kjelde: www.imdi.no*



Også for Østfold ser vi at kommunestorleik og folketal, avstand til nabokommunen og erfaring med å ta i mot flyktningar kan vere med og forklare resultatet for vedtaks plassar. Som i Hordaland finn vi at mottaksområda plasserer seg geografiske rundt byane i fylket.

4.5 Fylkesmannens strategi overfor kommunane

Eit overordna og sentralt punkt for busettingsforsøket var å ikkje bygge opp noko nytt spesielt for prosjektet og prosjektperioden. Kjente arbeidsmåtar, verkemiddel og kontaktflater med kommunane skulle brukast for å auke kapasitet og tempo i busettinga.

I arbeidet med strategi for auka busetting i forkant av prosjektet delte Fylkesmannen i Hordaland inn kommunane i fylket i tre grupper etter kva respons kommunane ga på oppmodinga om å busette flyktningar det året (2015).

Gruppene var inndelte etter kva svar kommunane hadde gitt på oppmodinga om å ta i mot og busette flyktningar i 2015, det året prosjektet starta. Korleis kommunane svarte kan sjåast i oversikta nedanfor, der også svara frå kommunane i Østfold er tatt med.

Tabell 4.4: *Busettingsvedtak etter oppmodingstal for tre kommunegrupper i Østfold 2013-2016. Prosent. Kjelde: www.imdi.no*

		Mål framover (pr 2015)
Gruppe 1 Kommunane som svarte positivt på heile oppmodinga frå IMDi i 2015 (9)	Bergen, Etne, Fitjar, Ulvik, Voss, Fusa, Osterøy. Lindås, Masfjorden	Kommunane skal fortsette å busette flyktningar i samsvar med oppmodinga, og slik vere viktige eksempel for andre kommunar. Viktig å nytte desse til erfaringsspreiing.
	Sarpsborg, Hvaler	
Gruppe 2 Kommunar (16) som vedtek å busette færre enn det talet IMDi oppmoda dei om. Gjeld kommunar som har blei oppmoda om å busette 15 eller fleire flyktningar kvart år i 2015 og 2016.	Sveio, Bømlo, Stord, Tysnes, Kvinnherad, Odda, Ullensvang, Kvam, Os, Sund, Fjell, Askøy, Vaksdal, Meland, Øygarden, Radøy.	Kommunar der det er mykje å hente ved eit intensivt arbeid frå prosjektgruppa. Vellukka innsats mot esse kan få store utslag. Viktig å prioritere ekstra tett oppfølging a desse på alle område.
	Fredrikstad, Moss, Halden, Askim, Rygge Eidsberg, Rakkestad, Våler, Spydeberg, Hobøl, Råde, Trøgstad	
Gruppe 3 Kommunar som ikkje hadde svart på IMDi si oppmoding pr 1.1. 2015.	Jondal, Eidfjord, Granvin, Samnanger, Austevoll, Modalen, Austrheim, Fedje	Kommunane skal følgjast opp, men «man vil oppnå mindre resultat i tal enn i gruppe 2. Innsatsen bør difor vere noko mindre enn for gruppe 2. Felles for mange av kommunane i gruppa er art dei er små. Innsatsen frå prosjektgruppa kan mellom anna fokusere på spesielle utfordringar med busetting for mindre kommunar.» ²⁹
	Aremark, Rømskog	

Strategien for å nå målsettingane for dei ulike gruppene var ulik. Kommunane i gruppe 1 skulle tene som eksempel for andre, og ville bli viktige i arbeidet med å spreie erfaring om busetting. Sidan desse kommunane svarte ja til å busette alle dei blei oppmoda om, trong ikkje fylkesmannen legge innsats der. Heller ikkje den tredje gruppa, dei som ikkje hadde svara, eller som sa nei til oppmodinga, skulle prioriterast. Alle kommunane i gruppa var små, og sjølv om innsats kunne snu kommunane til å ta i mot alle flyktningane dei

²⁹ Fylkesmannen i Hordaland: Busettingsprosjektet i Hordaland. Fylkesmannens bidrag til å busette fleire flyktningar i kommunane. Rapportering (s 18, 30.4.2015)

blei oppmoda om å busette, så ville samla resultat likevel bli lite. Det var i midtgruppa innsatsen skulle leggest.

Gruppe to – «innsatsgruppa» er den store gruppa av kommunar; 16 i Hordaland og 12 i Østfold. Den omfattar både store, mellomstore og små kommunar i Hordaland. I Østfold er det ingen små kommunar med. I Hordaland gjeld det om lag halvparten av kommunane i fylket, i Østfold 75 prosent av kommunane. Med så ueinsarta grupe som dette vil det tilseie at fylka må utarbeide strategi retta både mot små, mellomstore og store kommunar, det einaste dei har felles er at dei ikkje sa ja til å vedta å busette alle flyktningar dei blei oppmoda om å ta i mot i 2015. Gruppa 2 vart viktig å arbeide intenst ovanfor, fordi «der er det mykje å hente ved eit intensivt arbeid frå prosjektgruppa. Vellukka innsats mot desse kan få store utslag, og det er viktig å prioritere ekstra tett oppfølging av desse på alle område.»³⁰. Dette gjaldt for begge fylka. Fylkesmannen var i prosjektet tydeleg på at det er kommunane som buset flyktningar, og eit vellukka prosjekt ville vere avhengig av resultat kommunane oppnådde. I praksis såg vi også at fylkesmannen sin strategi overfor kommunane like mykje var eit resultat av etterspørsel frå kommunen som av fylkesmannen si klassifisering av kommunen i dei ulike gruppene. Kommunar som etterspurde støtte og rettleiing frå fylkesmannen og gjekk i dialog om utfordringane busetting medførte opplevde at fylkesmannen var ei støtte i arbeidet.

4.6 Kva er viktig for busetting av flyktningar?

I surveyen vi gjennomførte peika fire forhold seg ut som viktige for mottak av og busetting av flyktningar;

- ✓ størrelsen på kommunen,
- ✓ erfaringa kommunen hadde med busetting,
- ✓ ressursar i kommunen og
- ✓ geografi.

I all hovudsak er det slik at det er dei store og dei mellomstore kommunane som har erfaring med busetting av flyktningar, det er også dei som har flest ressursar til dette arbeidet, både med tanke

³⁰ Fylkesmannen i Hordaland. Busettingsdugnad i Hordaland. Fylkesmannens bidrag til å busette fleire flyktningar i kommunane. Prosjektskisse, 03.10.2014 NIBR-Rapport 2017:7

på kompetanse, tilbod og erfaring. Og i tillegg til dette har geografi også innflytelse på dette arbeidet. Små kommunar i utkanten har mindre erfaring, færre ressursar å tilby flyktningane og mindre kompetanse på feltet. Hus og arbeid er dei største utfordringane med å ta i mot flyktningar, i spørjeundersøkinga vår svarte seks av ti ja på dette spørsmålet. Det var likevel ein tredjedel av kommunane, som Bergen, Bømlo, Fjell og Råde, som svarte at kommunen hadde eit godt utval av hus å tilby for alle flyktninggrupper. Men også rutetabellen for buss og tog i kommunen er viktig, avstandar og reiseveg mellom sentrum i kommunen og staden der ein kunne tilby plass å bu blei trekt fram som viktig i undersøkinga.

Kommunane med lang erfaring med busetting har laga seg sin eigen strategi busettingsspørsmålet. Bergen, som den store busettingskommunen her, er eit godt eksempel i så måte. Bergen vil helst ha jamn busetting, fordi det gjev mulighet for mykje betre bruk av kommunen sine ressursane. I prosjektperioden opplevde Bergen problem fordi UDI ikkje klarte å få gjennomført intervju med flyktningane i høveleg fart. I slike situasjonar opplevde kommunen at dei måtte seie nei til huseigarar med hus å tilby. Kommunar som Voss og Bømlo har begge mange års røynsle med busetting av flyktningar, og såg prosjektet først og fremst som eit tilbod der dei kunne velje å delta på møte og konferansar som blei arrangerte, men kommunane trong ikkje spesiell støtte til arbeidet med busetting. Fjell kommune hadde mindre busettingserfaring, men brukte prosjektperioden til å opparbeide seg omfattande kompetanse på området, og auka talet på vedtaks plassar vesentleg. Kommunen delte også erfaringa si til andre kommunar, ikkje minst når det gjeld økonomiske forhold med mottak av flyktningar.

Å finne arbeid er det andre store problemet kommunane trekkjer fram her, og det gjeld i ulik grad kommunane. Bergen kommune er einaste kommunen som ikkje nemner dette som problem, mens dei fleste andre gjer det. Små og mellomstore kommunar er også redde for at mottak av flyktningar vil påverke kommuneøkonomien negativt og føre til auka sosiale forskjellar, og at kommunen ikkje klarar å integrere flyktningane på ein god måte. Same problemstillingane var elles Fylkesmannen i Hordaland inne på i prosjektskissa som dannar grunnlaget for forsøket. I prosjektskissa skreiv Fylkesmannen at kommunane «peikar på økonomi og utfordringar med å finne eigna bustader som viktige årsaker til at di ikkje vedtar å busette fleire flyktningar. Mange

argumenterer med at ulike etatane ikkje har kapasitet til å gi eit godt nok tilbod, til dømes når det gjeld helsetenester og barnehageplassar.» (side 4 i skissa)

4.7 Dialogen mellom kommunane og statlege styresmakter

Å ta i mot og busette flyktningar krev eit omfattande samarbeid mellom ulike offentlege styresmakter, både på kommunalt, regionalt og statleg nivå. I forsøksprosjektet er eit vesentleg spørsmål korleis kommunane opplevde at fylkesmannen fekk ei forsterka oppgåve i dette samarbeidet om busetting av flyktningar. Fylkesmannsembetet i Hordaland og Østfold opplevde begge at dei då kunne ta i bruk si arbeidsform og sin kompetanse om kommunane spesielt, i arbeidet med busetting. Suveyen og intervjuva våre gav noko ulike svar på dette, i stor grad avhengig av kor nært samarbeid kommunane har hatt med fylkesmannen, og i kva grad dei har hatt behov for støtte frå fylkesmannen.

Store kommunar med omfattande erfaring på feltet, i første rekkje Bergen, har hatt mindre behov enn dei som var nykommarar på busettingsområdet. Men også dei store kommunane opplevde samarbeidet og dialogen med fylkesmannen som nyttig og grei. Eller som Bergen seier det: «Dialogen med Fylkesmannen i oppmodingsfasen har vore veldig grei, Fylkesmannen strakk seg langt for å gje oss talet på dei vi skulle busette. Vi blei tatt på alvor, og det var ein god dialog. Vi har eit godt samarbeid med Fylkesmannen og statsetatane, og det er gjerne helst internt i kommunen vi kan gjere arbeidet betre, ved for eksempel å samarbeide betre mellom dei ulike etatane. Bergen har elles eit godt samarbeid med sivilsamfunnet gjennom «Bergen bidrar».

Også surveyen viste at kommunane hadde god erfaring med fleire ulike aktørar som arbeider innan busettingsfeltet, nærare 86% sa dei hadde «svært god» eller «god» erfaring med IMDi, vel 68% sa det same om frivillige organisasjonar og privat leigemarknad, 60% om fylkesmannen og vel 54 % om Husbanken. I intervjuva viste det seg at kunnskapen om prosjektet varierte mellom kommunane, og mellom ulike nivå i kommunane. Dette siste kan til ein stor grad forklarast ut frå kven som fylte ut spørjeundersøkinga, og om vedkommande var kjent på alle felt innan mottak og busetting av flyktningar, og om vedkommande hadde arbeidd lenge i kommunen.

Samarbeidet med Fylkesmannen gjaldt gjerne dei som jobbar på systemnivå med for eksempel skule og utdanning, og ikkje dei som arbeider i flyktningmottak. For kommunane er det viktig at styremaktene som arbeider med oppmoding om busetting kjenner til kommunane, og det opplever dei at fylkesmannen gjer. For mindre kommunar er det viktig å få melding og kunnskap om situasjonen med flyktningstraumar, for større kommunar er ikkje dette viktig, dei har kunnskap på feltet, og følgjer med på situasjonen. Eller som ein kommune sa det «Vi tek sjølvstendige vurderingar av dette, og vi har alltid tatt i mot flyktingar.»

Kommunane opplever elles godt samarbeid med ulike etatar i busettingsarbeidet, til dømes med IMDi om fordeling av grupper som skal busettast, og om kunnskap om integrering økonomi og tilskotsordningar, om introduksjonsprogrammet og om læring og erfaringsutveksling. Fylkesmannen bidrar med kunnskap om integrering, læring og erfaringsutveksling, og med kunnskap om opplæring og skule. Kommunane har samarbeid med Bufetat om fordeling av grupper som skal busettast, og med fylkeskommunen om opplæring og skule. Kommunane har også samarbeid med private utleigarar om å finne bustad, og med næringslivet om introduksjonsprogrammet og lærlingplassar. I tillegg har kommunane godt samarbeid med frivillige organisasjonar.

4.8 Måloppnåing; integrering, samordning og planlegging

Utanom auke i vedtaks plassar skulle prøveprosjektet også føre til at arbeidet med busetting vart integrert i eigen organisasjon, at regional stat samordna arbeidet med dette overfor kommunane og at arbeidet vart integrert i kommunane sine planar.

I begge prøvefylka blei arbeidet med busetting av flyktingar tatt som ei ny oppgåve for fylkesmannen, der eigne ressursar blei sett av til arbeidet. Samstundes blei dette arbeidet ein del av arbeidet til alle relevante avdelingar for fylkesmannen, og tatt opp på leiarmøte når det var nødvendig. Prøveprosjektet blei slik ein del av dei vanlege arbeidsprosessane i fylka, og integrert i det daglege arbeidet hos Fylkesmannen.

Fylkesmannen tok også på seg samordningsansvar overfor kommunane, ved at fylkesmannen sørge for at kommunane kunne møte dei regionale statsetatane samla. Dette var ikkje minst viktig i starten av prosjektet, som kom samstundes som auken i tilstrøyminga av flyktningar i 2015, då både IMDi, KS og Fylkesmannen gjorde mykje for å oppmode kommunane til å auke busettingstala sine. Både kommunane og fylkesmannen opplevde det som viktig at den regionale staten vart samla når dei var i møte med enkeltkommunar eller grupper av kommunar om spørsmål som hadde med busetting av flyktningar å gjere. Å samordne den regionale staten i møte med ulike kommunar er noko fylka tek med som erfaring frå prosjektet også til andre arbeidsområde.

Integrering av busetting av flyktningar i kommuneplanar er noko som er kommunane sitt ansvar, og noko fylkesmannen kan halde oversikt over blir gjort, men det er opp til kommunane å innarbeide dette i planane. Heller få av kommunane hadde dette innarbeid i samfunnsdelen av kommuneplanen ved prosjektstart, og gitt tidsperspektivet for planprosessane er det for tidleg å seie noko om resultatet der. Det som derimot kan nemnast er at viktigheten av planlegging på dette feltet har blitt tatt opp i løpet av prosjektet, mellom anna på den første store konferansen Fylkesmannen i Hordaland arrangerte for eit utval kommunar i 2

4.8.1 Kva plass har integrering og busetting av flyktningar i kommuneplanen?

I spørjeundersøkinga til kommunane og i intervju med kommunane har vi blant anna lagt vekt på i kva grad integrering og busetting av flyktningar er tatt med som eiga utfordring for kommunen når kommunen planlegg for framtida. Det er i samfunnsdelen av kommuneplanen eller i eigne delplanar for integrering vi finn svar på dette. Kommunane kan og ha delplanar for ulike område, som vassdrag, vilt, næring, folkehelse, kultur, trafikksikring, kulturminne, idrett, fritid eller oppvekst, og slike planar finn vi langt oftare enn delplan for integrering av flyktningar.

Det vi såg av spørjeundersøkinga var at eit fåtal av kommunane hadde eigne busettings- og integreringsplanar, 69 prosent svara nei

på dette spørsmålet, og berre 35 prosent svarte at integrering er nemnt i kommuneplanen. Det er dei største kommunane som bykommunane Bergen, Moss, Fredrikstad og Sarpsborg som har integreringsplan i ei eller anna form. Fjell kommune i Hordaland nemner innvandring og busetting av flyktningar som eige punkt i Planstrategien for Fjell kommune 2016-2019. Også mindre og små kommunar med lang erfaring med busetting av flyktningar har slik plan, som Bømlo kommune, som har hatt integrering og utfordringar knytt til det som ein del av planstrategien i kommunen i fleire år, og som arbeider med ny integreringsplan, som var planlagt ferdig 2016. Bømlo ser det som ei utfordring å sikre innvandrar og integrering på alle felt i samfunnslivet. Hvaler kommune er også eit eksempel her, og kommunen utarbeidde integrerings- og inkluderingsplan første gong for perioden 2013-2016.

Det vi ser er at integrering og innvandring i aukande grad blir tatt opp i kommuneplanane, eller i eigne integreringsplanar. Viktigheten av dette blei også tatt opp som eige tema på den første konferansen Fylkesmannen i Hordaland arrangerte for eit utval av kommunane i Hordaland, saman med kommunar frå Rogaland og Sogn og Fjordane. Men for mange kommunar gjenstår det arbeid før integrering og busetting av flyktningar har fått ein plass i samfunnsdelen av kommuneplanen. I løpet av prosjektperioden har vi sett auka aktivitet med tanke på integrering og busetting som ein del av samfunnsdelen i kommuneplanen, utan at det er råd å seie av prosjektet åleine har ført til det. Utarbeiding av planar i kommunen har også eit heilt anna tidsperspektiv enn dette prosjektet hadde.

4.9 Fylkesmennenes eigenevaluering av forsøksprosjektet

Her presenterer vi fylkesmannsembetas eigen evaluering av forsøksprosjektet, og korleis dei har tatt sine eigne røynsler frå prosjektet vidare i eigen organisasjon og eige fylke.

I planen for prosjektet låg det at siste del av prosjektperioden skulle vere ei oppsummering av forsøksprosjekta der

prosjektleiinga hos fylkesmannsembeta skulle gjennomføre ei eigenevaluering. Begge Fylkesmennene har utarbeidd egne slutterapportar der erfaringane er samla.

4.9.1 Hordaland – eigenevaluering

Organisering

Sluttrapporten (FMHO 2017) viser til at Hordaland «la opp til ein effektiv og lett prosjektstruktur», der man skulle teste om Fylkesmannen sin organisasjon «var egna til å løyse oppgåver i tilknytning til busetting av flyktingar». Fylkesmannen er nøgd med korleis dei brukte «dei eksisterande strukturane, fora og aktivitetane», og meiner det har fungert bra og viser at organisasjonen er godt egna til å yta innsats for kommunenes busettingsarbeid. Sluttrapporten framheld at samarbeidet med dei ulike regionale statsaktørane på området har vore godt.

Måloppnåing

Sluttrapporten peikar på at med dei store tilstrøymingane av flyktingar i 2015 og store variasjonar i behovet for busetting i perioden er det vanskeleg å sla fast om dei nådde målet om å *fatta vedtaks plassar i tråd med oppmodingstala frå IMDi*. I 2017 blei kommunane bedne om å busette langt færre flyktingar enn dei var førebudde på og hadde investert ressursar i. Kommunane i fylket har vist stor vilje og evne til å busette flyktingar, men fylkesmannen meiner det er vanskeleg å vite om det er forsøksprosjektet eller flyktningsituasjonen i 2014 og 2015 som er årsaka.

Fylkesmannen er nøgd med arbeidet med å *integrere busetting av flyktingar i kommunanes planar og budsjettarbeid*, slik at det vert del av dei langsiktige arbeidsoppgåvene i kommunane. Basert på tilbakemeldingar frå planavdelinga hjå Fylkesmannen og frå kommunane er i stor grad dette målet nådd.. Dei peikar likevel på at når oppmodingstala for kommunane vart nedskalerte i 2017 kan det skje at dei minste kommunane ikkje vil prioritere dette arbeidet. Det er venta lågare busetting i åra framover så lenge det kjem få nye asylsøkjjarar til Noreg. Fylkesmannen meiner at det då er naturleg at kommunane prioriterer andre utfordringar i kommunane planane sine.

Fylkesmannen viser til at dei har nådd målsettinga *om innarbeiding av busttings- og integreringsarbeidet i sitt ordinære arbeid på alle saksfelta*. Det har vore nødvendig med større samarbeid når saksfelta angår fleire avdelingar. Dei peikar også på at flyktningane som blir busette er borgarar i kommunane og fylket, og har krav på dei same kommunale tenestene som andre. Fylkesmannsembetet har fått ei internt kompetanseheving, og fått gode rutinar for samarbeidet om busetting.

Prosjektet har ført *til auka og varig samarbeid og kunnskapsutveksling mellom statsetatane på regionalt nivå*. Spesielt har det vore nyttig å samordne dei ulike statsetatane i møte med kommunane. Dette er ei arbeidsform som er krevjande, med behov for god planlegging. Fylkesmannen ønskjer å bruke denne arbeidsforma også på andre saksfelt. Samarbeidet med dei andre statsetatane vert ivarettatt gjennom IMDi Vest sine møte med leiarane i statsetatane i dei tre fylka på Vestlandet.

Prosjektet har nådd målsettinga *om å setje i gong eitt eller feire prosjekt i kommunane der integrasjon og kvalifisering av flyktningar er tema*. Dette har skjedd ved at Fylkesmannen aktivt har målretta skjønsmidlane for 2015 og 2016 mot feltet. Det er løyvd skjønsmidlar på i alt 11,6 millionar kroner til 24 prosjekt i kommunane for dei to åra.

Fylkesmannen i Hordaland konkluderer med at alle måla frå forsøksprosjektet er oppfylt. Mange av desse er prosessmål som viser til nye arbeidsmetodar, og ikkje til resultat av at fleire er kvalifiserte eller i arbeid. Sluttrapporten er bygd på prosjektleingane egne vurderingar, og lagd fram for Fylkesmannens leiargruppe for godkjenning.

4.9.2 Østfold - eigenevaluering

Organisering

Sluttrapporten frå Fylkesmannen i Østfold viser til at dei er godt nøgd med modellen for organisering av forsøksprosjektet (FMØ 2017). Prosjektet er godt integrert hos Fylkesmannen, systemet med vekentleg rapportering til leiar møte har fungert godt. Prosjektleiar bidrog til å forankre prosjektet i andre avdelingar, og deltok i den interne arbeidsgruppa hos Fylkesmannen som gjennomgår alle kommuneplanane.

Måloppnåing

Sluttrapporten peikar at oppmodingstala gjekk opp i perioden 2015 og 2016, og *vedtakstala anka sterket* slik at Østfold i langt høgare grad enn tidligare imøtekom oppmodningstala. Det var også endringar ved at alle kommunane, også dei små, vart oppmoda om å busette flyktingar og også einslege flyktingar som kom åleine til landet. Fylkesmannen i Østfold er usikker på kor mykje av auken i vedtaksplassar skuldast forsøksprosjektet, eller om det var sjølve flyktningsituasjonen, og mobiliseringa rundt denne, som medverka til dei høge vedtakstala.

Det var eit viktig mål for *forsøksprosjektet å forankre arbeidet med busetting internt*. Dette målet har ein nådd, og dei ulike avdelingane har betre kunnskap enn før og tek spørsmåla opp i sine møte med kommunane og i sitt fagelege arbeide.

Fylkesmannen peikar på at ein har *betra arbeidet med integrering i kommunenes planarbeid*, og i dei fylkeskommunale planane. Busetting av flyktingar var og teken opp som tema på dei årlege møta mellom Fylkesmannen og rådmenn og ordførarane, for å forankre ansvaret på leiarnivå i kommunane.

Fylkesmannen i Østfold har utvikla *eit godt samarbeid med dei regionale aktørane*, ved at dei vart invitert inn i organiseringa av prosjektet, og ved at dei har vore lett tilgjengeleg for felles faglege fora. Prosjektleiinga har lagd mykje vekt på samordning i forhold til kommunane, og meiner dei har fått gode resultat frå forsøket på betre samordning av dei ulike tilskota som staten yter til kommunane gjennom ulike ordningar.

Fylkesmannen gjennomførde også sin eigen evaluering, ved å sende brev til dei *regionale aktørane* om erfaringane med prosjektet. Dei regional aktørane såg prosjektet som nyttig, og at dei var blitt betre kjend med kvarandre sine oppdrag og arbeidsmetodar. Det var likevel også peikt på at ein ikkje kunne halde fram med så eit intensivt samarbeide, men at aktivitetane og møte måtte skalerast ned i forhold til dei mange andre arbeidsoppgåvene ein hadde. Samstundes ønskte fleire av aktørane å halde fram med å møtast i eit felles fora.

Det vart også gjennomført ein eigenevaluering frå kommunanes side på den siste *nettverksamlinga*. Der vart kommunane delt i to grupper, dei små og dei større, der ein diskuterte erfaringane med prosjektet. Det kom fram at det i særlig grad var dei små og

mellomstore kommunane som hadde fått auka kunnskapen om busetting gjennom prosjektet. Men og dei større kommunane var positive til at prosjektet skulle halde fram, og ønskte at eit felles netteværk skulle halde fram, om enn kan hende i eit mindre omfang. Dei peika på at det var behov for at kommunane sjølv i større grad etter kvart måtte få spele inn tema dei hadde behov for å diskutere.

Sluttrapporten frå Fylkesmannen i Østfold, bygger på resultatane som kom fram i eigenevalueringa med kommunane og dei regionale aktørane. Rapporten var lagt fram og godkjent av leiargruppa i prosjektet.

4.10 Fylkesmannens vidare arbeid med busetting og kvalifisering i 2017

«Arbeidet med flyktningar er etats- og einingsoverskridane både blant statsetatane, i fylkesmannen sin organisasjon og i kommunane. Vi vil understreke at dersom busettinga, kvalifiseringa og integreringa skal bli vellukka, krev det god forståing for og kunnskap om kommunane, og då ikkje berre på flyktningområdet. Staten må difor samarbeide om desse oppgåvene på tvers av etatar og einingar. Berre slik kan vi møte kommunane sitt behov for heilskapleg og samanhengande informasjon på flyktningområdet.» Frå Fylkesmannen i Hordaland Sluttrapport (FMHO 2017, s.6)

På bakgrunn av de gode resultatene og tilbakemeldingene fra samarbeidspartnere vil Fylkesmannen i Østfold stimulere til videreføring av enkelte av de gode grepene som prosjektet har etablert. Bosettingsbehovet er uforutsigbart og kan igjen øke. Det er viktig med forebyggende og langsiktig innsats og å se bosetting og integrering i nær sammenheng. Innsatsen og de gode erfaringene med økt samordning mellom ulike offentlige aktører videreføres. Husbanken, IMDi, NAV Østfold, Bufetat og Østfold fylkeskommune har inngått en samarbeidsavtale "velferd og utvikling". Avtalen retter seg mot en bredere målgruppe og flere velferdsområder enn i. I det fremtidige arbeidet vil møteplassen faglig forum bli opprettholdt, og nettverket av kommunekontakter vurderes viderført. Frå Fylkesmannen i Østfold Sluttrapport (FMHO 2016, s.6)

4.10.1 Tilsagnsbrev til Fylkesmannen 2016 og 2017

I 2016 inneholdt tilsagnsbrevet til Fylkesmannen dette oppdraget frå JD:

Oppgaven med å ta imot asylsøkere og å bosette og integrere flyktninger i et slikt omfang blir krevende for utlendingsforvaltningen og for kommunene. Mange deler av samfunnet blir berørt. Prinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke ligger fast. Dette er en situasjon som krever at lokale, regionale og nasjonale aktører samarbeider og samordner seg på en god måte, slik at vi i felleskap bidrar til gode løsninger. Fylkesmannen skal i 2016 prioritere oppgaver som understøtter nasjonale myndigheters og kommunenes arbeid med flyktningssituasjonen. Enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger skal prioriteres særskilt, herunder bosetting og rekruttering og oppnevning av representanter for enslige mindreårige asylsøkere samt utbetaling av godtgjøring til representanter.

Det var først i 2016 at staten ba om tallfesta resultat og rapporteringsmål:

3.2.1.6.1.1: Andel flyktninger som er bosatt innen 6 mnd. etter at vedtak om opphold i Norge eller reisetillatelse er gitt: 55 % av IMDi's totale bosettingsanmodning til kommunene i fylket.

Resterende andel skal være bosatt innen 12 måneder, og
3.2.1.6.1.2 : Andel enslige mindreårige som er bosatt: 100 % av IMDi's totale bosettingsanmodning til kommunene i fylket.

Fylkesmannen i Hordaland og i Østfold rapporterte på desse måla. Dei andre embeta viste til at dette var mål dei ikkje kunne rapportera på sidan det var IMDi som sat med desse tala.

Tilsagnsbrevet for 2016 understreker at det ikkje følger med meire midlar for økt innsats for flyktningar, men at midlane må takas gjennom en rebudsjettering mellom avdelingane.

I 2017 vart dette resultatmåla om busetting endra noko i tilsagnsbreva, slik at rapporteringa meir skulle leggja vekt på prosessar og tiltak, ikkje måltal:

I samarbeid med IMDi og andre relevante sektormyndigheter skal fylkesmannen bidra til raskere bosetting og kvalifisering av flyktninger. Enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger skal prioriteres særskilt, herunder bosetting og oppnevning av representanter for enslige mindreårige asylsøkere samt utbetaling

av godtgjøring til representanter. Fylkesmanne skal stimulere kommuner til å fremme integrering gjennom økt deltakelse for innvandrere og barna deres i arbeids- og samfunnsliv, herunder stimulere til inkluderende møteplasser.

Fylkesmannen skal i dialog med kommunene om planarbeid, integrering, folkehelse, helse- og omsorgstjenester, barn- og unges oppvekstvilkår, universell utforming og sosiale tjenester, etterspørre og oppfordre kommunene til og å ta opp boligsosiale hensyn.

Fylkesmannen skal bidra til at kommunene gjennom tilrettelegging for tilstrekkelig og variert boligbygging også bidrar til å framskaffe egnede boliger til vanskeligstilte grupper.

Fylkesmannen skal i samarbeid med Husbanken ta initiativ til å opprette fora for å drøfte boligsosialt arbeid der dette ikke allerede er etablert, og bidra til at muligheter i digital veiviser Bolig for velferd blir kjent i kommunene.

I tillegg fekk Fylkesmannen i Hordaland og Østfold følgjande oppdrag:

Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Østfold skal dele erfaringer fra forsøkene med bosetting i Østfold og Hordaland med de øvrige embetene. Embetene skal samarbeide med IMDi om erfaringsutvekslingen.

Vi ser at Fylkesmannen blir beden om å integrera arbeidet med flyktningar i dei ulike fagområde og avdelingane, og vera ein pådrivar i kvalifiserings- og integreringsarbeidet.

4.10.2 Fylkesmannen i Hordaland sitt vidare arbeid

Fylkesmannen i Hordaland meiner at arbeidet med busetting av flyktningar fortsatt vil vere eit viktig arbeidsfelt for embetet. Arbeid med inkludering og kvalifisering vil framleis vere ein del av oppdraget, og at det vil involvere dei fleste av avdelingane til Fylkesmannen.

Det er store grupper flyktningar som er busette i kommunane i 2015, 2016 og 2017. Fylkesmannens tilgjengelegheit overfor kommunane og samordning av Fylkesmannens eigne avdelingar overfor kommunane i arbeid med integrering og kvalifisering vil vere sær s viktig framover peikar sluttrapporten på. Sluttrapporten peikar også på at i tillegg til samordningsoppgåvene er kunnskap

om og kjennskap til kommunanes situasjon viktig i dialogen med kommunane.

Fylkesmannen i Hordaland sitt arbeid med å hjelpe kommunane i arbeidet med integrering og kvalifisering vil halde fram. Dei er ikkje lenger involvert i sjølve dialogen med kommunane om vedtaks plassar. Dette arbeidet er tilbake hos IMDi Vest. Men arbeidet med å styrke kommunanes innsats held fram gjennom at Fylkesmannen tek med seg temaet inn i sine møte med kommunane og i dei ulike avdelinganes regionale møte med kommunane.

Fylkesmannen i Hordaland har kvart år ein vurdering av kva risikoområde som er særleg utsette og kor Fylkesmannen treng å yte ein særskild innsats og merksemd. I dei to åra forsøksprosjektet varte var busetting av flyktingar på denne lista. Frå 2017 er det ikkje det lengre. Det kjem få flyktingar til Noreg, det er ikkje behov for akuttinnkvartering, og arbeidet med kvalifisering og integrering er i godt gjenge og arbeidsmetodar for å betre dette arbeidet er på plass hjå Fylkesmannen.

4.10.3 Fylkesmannen i Østfold sitt vidare arbeid

Fylkesmannen i Østfold ser arbeidet med busetting og integrering av flyktingar som ein del av sitt oppdrag, og på lik linje med Hordaland som eit viktig arbeidsfelt, der det er behov for god samordning av den regionale staten og dialog med kommunane.

Fylkesmannen er godt nøgd med erfaringane med både organisering og arbeidsformer, og ønskjer å bruke same modell for organisering og arbeidsform i det vidare arbeidet med busetting og integrering av flyktingar, men i ei revidert form. IMDi Øst har tatt tilbake arbeidet med å føre ei dialog med kommunane om å imøtekomme oppmodingstala. Fylkesmannen ønskjer å vidareføre det gode samarbeidet med IMDi Øst og dei andre aktørane i eit breiare samarbeid om velferd for alle innbyggjarane.

Fylkesmannen inngjekk ein samarbeidsavtale i februar 2017 med Husbanken, IMDi Øst, NAV Østfold, Bufetat og Østfold Fylkeskommune for dei to åra 2017 - 2018. Avtalen om «velferd og utvikling» dekker fire område:

- Barn og unge, herunder 0-24-samarbeidet og barnefattigdom

- Bolig for velferd
- Helse og levekår
- Integrering og busetting

Dette arbeidet skal samordnast slik at det gir alle innbyggjarane i Østfold eit godt bu- og tenestetilbod. Det er oppretta ei arbeidsgruppe som skal møtast inntil seks gonger om året, og det er planlagt å ha eit årleg møte på leiarnivå der ein oppsummerer erfaringane og legg planar for året som kjem. Likeeins opprettheld Fylkesmannen i Østfold et nettverk av representantar frå kommunane, som nå skal dekke eit breiare saksfelt enn forsøksprosjektet.

Temaet busetting og integrering av flyktningar er betre integrert i Fylkesmannens avdelingar, og det blir arbeidt med temaet i kommunanes planer. Fylkesmannens avdelingar har meir kunnskap om forhold knytt til busetting og integrering og sikrar at dette teamet blir tatt opp i dei ulike møta avdelingane har med kommunane.

4.10.4 Oppsummering

Begge fylkesmannsembeta er nøgde med gjennomføringa av forsøksprosjektet. Dei har fått testa ut ulike former for organisering og integrering av temaet i eigen organisasjon. Dei har og fått testa ut arbeidsmetoder og samordning.

Dei er og nøgd i forhold til å nå målsettingane sine. Talet på vedtaks plassar gjekk raskt opp i begge fylka. Dei er likevel klare på at ein ikkje kan tilskriva resultatet til prosjektet til innsatsen gjennom prosjektet åleine, sidan Syriakrigen og dei store tilstrøymingane førde til stor mobilisering og merksemd rundt flyktninganes situasjon og behovet for busetting. Fylkesmennene oppnådde å få kommunane til å arbeide betre på å integrere arbeidet med busetting i eigen planar, og styrka samordning og ein meir heilskapleg tilnærming til busettingsarbeidet.

Forsøksprosjektet vart avslutta ved utgangen av 2016. IMDis regionale kontor tok tilbake dialogen med kommunane om vedtaks plassar, og involverte ikkje Fylkesmennene i førebuinga av oppmødingstal til dei ulike kommunane. Dette kan og ha vore

grunnlagt i at det var færre flyktningar å busette, tala vart nedjustert for 2017, og mange kommunar hadde allereie høge vedtakstal.

Begge embeta fortset å arbeide med integrering og kvalifisering av flyktningar gjennom at deira ulike avdelingar tek opp temaet i sine møte med kommunane der det er relevant, og at dei fortsatt samlar kommunen til faglege møte.

Østfold har ønske å halde fram med modellen sin der dei etablerte eit eige kommunenettverk og faglege fora der den regionale staten møtte kommunane omkring ulike tema. Dei har no utvida temaet for nettverket og dei faglege fora slik at det dekker fire område der Fylkesmannen har viktige tilsyns- og koordineringsroller, og der det er behov for samordning av statsinstitusjonar. I dette arbeidet har også Fylkesmannen i Østfold inngått skriftlege avtalar med dei ulike statsinstitusjonane om samarbeid innanfor desse fire områda.

Fylkesmannen i Hordaland har ikkje sett same behovet for formelle avtalar om samordning mellom dei ulike statsinstitusjonane. Dei meiner det ligg i sjølv oppdraget til Fylkesmannen og dei ulike statsinstitusjonane på regionalt nivå at dei pliktar på informere kvarandre og samordne innsatsen. Samordninga av flyktningsspørsmål i Hordaland skjer mellom anna gjennom leiarforaet for dei regionale statsetatane og Fylkesmannen i dei tre fylka på Vestlandet som IMDi Vest arrangerer tre gonger om året.

Slik ser vi at dei ulike fylkesembeta vel ulik organisering, men at dei begge held fram med arbeidet om integrering og kvalifisering av flyktningar.

5 Kva finn vi når vi samanliknar Hordaland og Østfold med to andre fylke?

I dette kapitlet samanliknar vi dei to forsøksfylka med to fylke som ikkje har gjennomført forsøk, men der busettinga av flyktningar har føregått på same måte som tidligare. Det vil seie at IMDi er hovudansvarleg, og samarbeider med kommunane om busettinga utan av fylkesmannsembetet er inne i arbeidet. Vi har prøvd å finne fylke som er nokolunde tilsvarande som dei to prøvefylka, særleg med tanke på folketal og kommunetypar. Nedanfor presenterer vi fylka, og ser på busettingsresultata i desse, samanlikna med dei to prøvefylka.

5.1 Hordaland og Sør-Trøndelag

Det eine forsøksfylket vårt, Hordaland, har vi vald å samanlikne med Sør-Trøndelag. Det er hovudsakleg to grunnar til dette; begge fylka omfattar ein storby med mindre/mellomstore kommunar som nabokommunar, og begge fylka omfattar både svært store og svært små kommunar. 60 prosent av folketalet i Sør-Trøndelag bur i Trondheim, vel 53 prosent av folketalet i Hordaland bur i Bergen.³¹ I tillegg ligg dei mest folkerike kommunane i stor grad rundt storbyane, med små og folkefattige kommunar i utkantane av fylket. Dette gjeld både Hordaland og Sør-Trøndelag.

³¹ Folketallet i Sør-Trøndelag er på 317.363, i Trondheim bur det 190.464. Folketallet i Hordaland er på 519.963, av desse bur 278.556 i Bergen. Tala er frå 1.1.2017 (www.ssb.no).

Tabell 5.1: *Kommunane i Hordaland og Sør-Trøndelag etter folketal.* .
Kjelde: SSB

	HORDALAND	SØR-TRØNDELAG
< 10.000 innbygg.	Bergen, Askøy, Fjell, Os, Stord, Lindås, Kvinnherad, Voss, Bømlo	Trondheim, Melhus, Malvik, Orkdal
5.000 – 10.000 innbygg.	Kvam, Osterøy, Meland, Sund, Odda, Sveio, Austevoll, Radøy	Skaun, Oppdal, Rissa, Midtre Gauldal, Klæbu, Røros, Ørland
> 5.000 innbygg.	Øygarden, Vaksdal, Etne, Fusa, Ullensvang, Fitjar, Austrheim, Tysnes, Samnanger, Masfjorden, Ulvik, Jondal, Eidfjord, Granvin, Fedje, Modalen	Frøya, Bjugn, Hitra, Hemne, Selbu, Meldal, Åfjord, Rennebu, Holtålen, Agdenes, Snillfjord, Osen, Roan, Tydal

Begge fylka opplever auka folketal samla sett og i fleire av kommunane, men ikkje alle. Medan alle dei største kommunane har folkevekst, er det nedgang i fleire av dei minste, og også i nokre av dei som vi har kategorisert i mellom-gruppa her. Det har vore folkevekst i begge fylka sidan 2014, og dette gjeld særleg Sør-Trøndelag og framfor alt storbykommunen Trondheim, som hadde ein tilvekst på 1,7 prosent siste året (2016-2017). Det er elles ein vesentleg høgre vekst enn kva Bergen (0,7%) opplevde i same tidsrommet. (www.ssb.no) .

I begge fylka er det dei største kommunane som står for ein stor del av busettinga av flyktningar, og slik har det vore i fleire år. Desse kommunane har til dels mangeårig erfaring med busetting av flyktningar, og opplevde ikkje dette som ei ny oppgåve då flyktningkrisa kom i 2015.

Tabellane nedanfor syner busettingsvedtaka i begge fylka i åra frå 1995 til 2016. Med unntak for 1999, så har dei to fylka følgd kvarandre nokså nært, og i åra 2014-2016 hadde begge to har ein stor auke i busettingstala.

Tabell 5.2: *Busetting av flyktningar 2013-2016 i Hordaland og Sør-Trøndelag. Kjelde: IMDi, (www.imdi.no)*

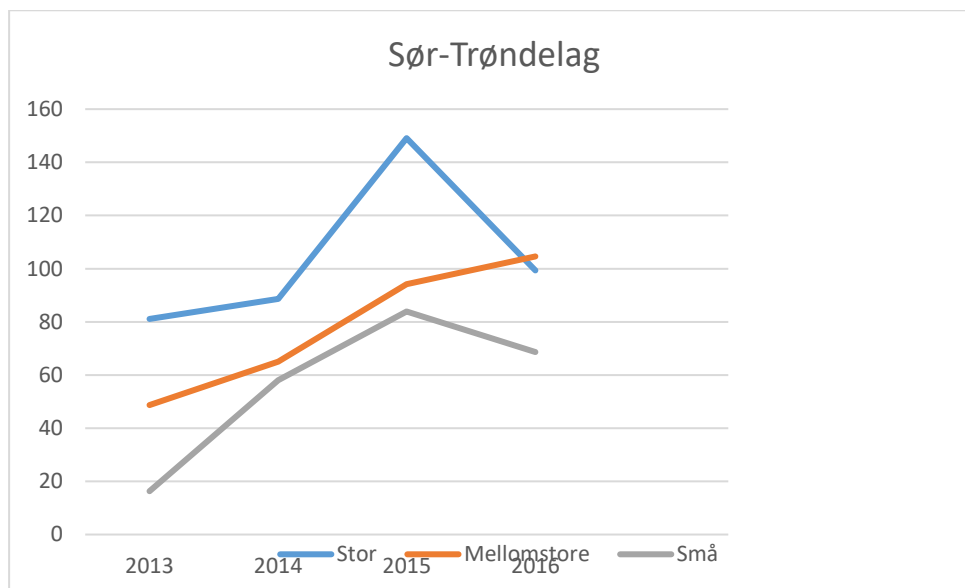
	Hordaland				Sør-Trøndelag			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Oppmoding	1040	936	897	1792	565	670	670	1193
Vedtak	542	686	872	1626	369	518	832	1144
Busette	550	652	847	1276	361	496	814	976

Som vi ser av både tabellen ovanfor og figuren nedanfor så har Hordaland blitt oppmoda om å busette fleire flyktningar enn Sør-Trøndelag i perioden frå 2013 til 2016. Hordaland har følgd opp dette med fleire vedtak og fleire busette enn Sør-Trøndelag heile perioden. Det er her grunn til å minne om at Hordaland har over 200.000 fleire innbyggjarar enn Sør-Trøndelag med sine 317.363 innbyggjarar.

Om vi ser vedtakstala i prosent av oppmodingstala for desse åra, er Sør-Trøndelag heile tida høgare enn Hordaland. Hordaland vedtek å busette fleire enn Sør-Trøndelag, men Sør-Trøndelag seier ja til å busette prosentvis fleire av det dei blir oppmoda om enn kva Hordaland gjer i perioden.

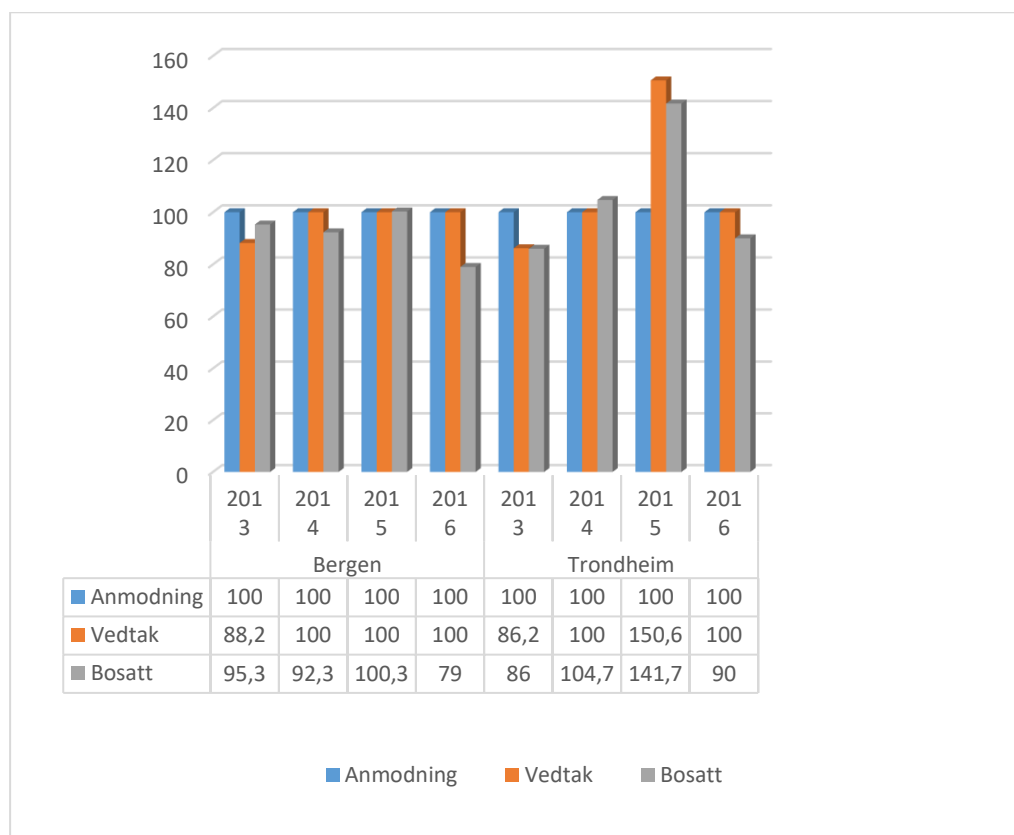
For begge fylka ser vi at den store endringa kom frå 2015 til 2016, då fylka – eller kommunane i dei to fylka – blei oppmoda om å busette langt fleire enn i 2015. Særleg gjaldt dette Hordaland, som blei oppmoda om å busette nærare dobbelt så mange – 1792 mot 897– i 2016 enn i 2015. men også kommunane i Sør-Trøndelag opplevde stor auke i oppmodingstala i 2016.

Figur 5.1: *Busettingsvedtak etter oppmodingstal for tre kommunegrupper i Sør-Trøndelag 2013-2016. Prosent. Kjelde: www.imdi.no*



Det vi ser er at storbyen Trondheim og dei store kommunane rundt byen buset flest. Det er om lag same mønsteret som vi ser i Hordaland. Tala frå IMDi (sjå vedlegg) viser at med unntak av året 2013 gjorde begge storbykommunane vedtak å ta i mot alle flyktningane dei blei oppmoda om å busette. Trondheim vedtok dessutan å busette langt fleire i 2015 enn kommunen blei oppmoda om. I Trondheim gjekk talet på vedtaks plasser går opp med nærare 45 prosent frå 2015 til 2016, då flyktningkrisa var som sterkast. Bergen kommune auka i same tidsrom vedtaks plassane sine med over 50 prosent. Som i Hordaland auka også dei andre store kommunane vedtaks plassane sine, og vi ser at både Melhus og Orkdal vedtek å busette fleire flyktningar enn dei er oppmoda om.

Figur 5.2: *Oppmodning, vedtak og busette i Bergen og Trondheim 2013-2016. Prosent. Kjelde: IMDi. www.imdi.no*



I intervju med Fylkesmannen i Sør-Trøndelag vart det lagt vekt på at Fylkesmannen kunne arbeide godt med mottak av og busetting av flyktningar mykje på grunn av gode nettverk som tidlegare har blitt oppretta mellom statsetatane i fylket. Dette gjeld mellom anna eit *velferdsnettverks* som vart oppretta i 2014/2015, og der leiarane for alle statsetatane som arbeider med menneske er med i nettverket. No er det særleg to område deltakarane i dette nettverket arbeider innanfor; flyktningsspørsmålet og arbeid med ungdom som står i fare for å falle utanfor utdanning og arbeid.

Nettverket som arbeider med flyktningar og asylsøkjjarar er også tilknytt KS sitt læringsnettverk, og KS i fylket har iversett eit eige program – «Program for integrering, bosetting og kvalifisering av innvandrere»³². Programmet er eit initiativ frå KS, og vart sett i

³² www.ks.no/regioner/midt-norge/integrering

verk i samarbeid med Fylkesmannen, og andre statsetatar i fylket, som Husbanken, IMDi og Nav. Frå kommunane er rådmann, politisk leiing og representantar for dei som arbeider med busetting av flyktningar med i arbeidet. At rådmann og politisk leiing er med blir oppfatta som viktig, fordi det sikrar politisk støtte til arbeidet i kommunane. Kontakten med rådmennene og politisk leiing i kommunane er også viktig for Fylkesmannen i arbeidet med oppdatering om kva som skjer med flyktningstilstrøyming og – busetting.

I KS-programmet er 14 av kommunane i Sør-Trøndelag med. Det starta i 2016 med tre samlingar, og det blir avslutta i 2017 etter tre nye samlingar. Det har vore valfritt for kommunane i fylket å delta, men KS brukte tid i forkant av kurset til å mobilisere kommunane til deltaking. For KS har det vore viktig å få med både politisk og administrativ leiing på kursa, og dei ser klart at kommunane som klarar å stille med ei topptung leiing er dei som kjem best ut. I praksis er det likevel flyktningskonsulent eller tilsvarande som er drivande i arbeidet. Kommunane møtte på kurset med svært ulik bakgrunn, for nokon var busetting og integrering nytt, andre hadde lang erfaring. Det siste gjaldt særleg Trondheim, som ikkje deltek på same måte som dei andre, men er med som ein ressurs for dei andre.

Tankegangen kurset kviler på er heile tida å bruke dei arenaene som finst (rådmannsmøte, leiarmøte og andre), og så invitere kommunane inn til deltaking. Samstundes er statlege etatar med, som IMDi, Nav, Husbanken, og ikkje minst fylkesmannen. KS understrekar at det er svært viktig at kommunane får møte statlege etatar samla. Vi ser slik mykje av den same tankegangen som prosjekta i Hordaland og Østfold la vekt på, at regional stat møter kommunane samla.

Det er elles tradisjon med nært samarbeid mellom KS og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, og i 2016 og 2017 har deler av skjønsmidlane blitt brukt til busetting og flyktningsarbeid.

Som dei andre fylka i landet deltek Fylkesmannen i Sør-Trøndelag også i eit nettverk for flyktningsfagleg fellesskap (www.ffkf.no). Fylkesmannen opplever at flyktningskonsulentar i kommunane har hatt nytt av eit miljø der dei kan snakke saman og utveksle erfaring om arbeidet sitt.

5.1.1 Skjønsmidler og ekstraordinære midlar i Sør-Trøndelag

Også Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har brukt skjønsmidler til å støtte arbeidet med busetting av flyktningar i kommunane. I omfang er midlane vesentleg mindre enn kva Hordaland hadde til rådvelde i prøveperioden, og midlane har i første rekkje gått til å støtte introduksjonsarbeidet. Slik forklarar Fylkesmannen det: «Fylkesmannen i Sør-Trøndelag såg at kommunane i fylket har utfordringar knytt til busetting og integrering av utanlandske statsborgarar. Ein gjennomgang av introduksjonsarbeidet i landet viser at Sør-Trøndelag ligg eit stykke bak dei beste fylka i landet». Fylkesmannen valde difor å tildele ein del av skjønsmidlane fylket fekk av staten for å styrke dette arbeidet i kommunane, og forventa at midlane blei brukte til å vidareutvikle samarbeidet mellom kommune, Nav, næringsliv, frivillige organisasjonar og andre. Tildelinga blei sett i samanheng med kommunanes vedtak om busetting av flyktningar i 2015. Og som Fylkesmannen skreiv: «Fylkesmannen gjorde merksam på at tildelinga var ei ekstraordinær tildeling ut frå fylkesspesifikke utfordringar, og at denne tildelinga ikkje rørte ved dei generelle støtteordningane som blei gitt frå IMDi/UDI.»

I 2015 blei 1,74 mill. kr av skjønsmidlane i Sør-Trøndelag fordelte til integreringsutfordringar i fylket. Desse midlane blei fordelte på kommunane.

Tabell 5.2: *Skjønsmidler fordelt til kommunane i Sør-Trøndelag 2015*

Trondheim	240.000 kroner
Malvik, Melhus, Oppdal og Orkdal	120.000 kroner kvar
Hitra, Holtålen, Klæbu, Midtre Gauldal, Osen, Rissa, Rennebu, Røros, Selbu, Skaun, Tydal og Åfjord	60.000 kroner kvar
Agdenes og Ørland	30.000 kroner kvar
Roan og Snillfjord	Fekk ingenting.

Trondheim fekk flest midlar og er også den kommunen som i 2015 busette flest flyktningar i fylket, og som i åra etter har gjort vedtak om flest busettingar. Også Malvik, Melhus, Orkdal og Oppdal vedtok å ta i mot mange dette året. Dei to småkommunane Agdenes og Snillfjord gjorde ikkje vedtak om å busette flyktningar i 2015, slik dei heller ikkje hadde gjort dei to føregåande åra. I 2016 derimot vedtok begge kommunane å busette flyktningar.

5.2 Østfold og Buskerud

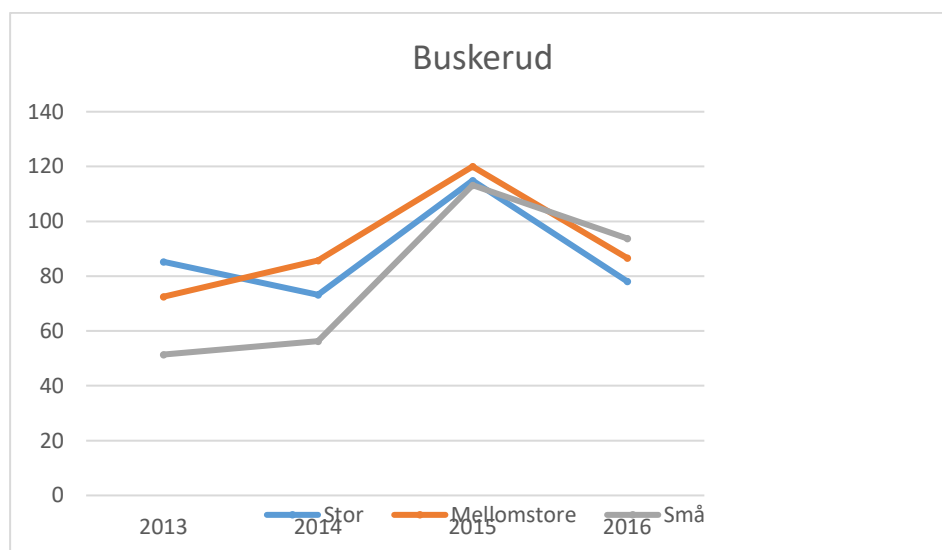
Det andre forsøksfylket, Østfold, har vi vald å samanlikne med Buskerud. Det er om lag like mange innbyggjarar i begge fylka, 279.714 i Østfold og 282.893 i Buskerud (1.1.2017). Begge to fylka har forholdsvis mange større kommunar og fleire små kommunar.

	ØSTFOLD	BUSKERUD
< 10.000 innbygg.	Fredrikstad, Sarpsborg, Moss, Halden, Askim, Rygge, Eidsberg	Drammen, Ringerike, Kongsberg, Lier, Nedre Eiker, Røyken, Øvre Eiker, Modum
5.000 – 10.000 innbygg.	Rakkestad, Våler, Spydeberg, Hobøl, Råde, Trøgstad	Hurum, Hole
> 5.000 innbygg.	Hvaler, Skiptvet, Marker, Aremark, Rømskog	Ål, Gol, Hol, Sigdal, Nes, Flesberg, Nore og Uvdal, Hemsedal, Krødsherad, Rollag, Flå

Østfold og Buskerud er mindre fylke enn Hordaland og Sør-Trøndelag, ingen av fylka omfattar ein storby, men fleire mellomstore byar, og forholdsvis mange småkommunar. Som dei to andre fylka har vi også delt kommunane i desse to fylka inn i tre grupper.

Som for dei to prøvefylka ser vi at det er dei største kommunane som buset prosentvis flest, og også i reelle tal flest. Men for Buskerud gjeld dette berre i starten av perioden vi ser på, 2013. I resten av perioden er det dei mellomstore kommunane som prosentvis aukar mest, og prosentvis buset flest. Også dei små kommunane kan vise til stor prosentvis auke. Resultata her fortel at sjølv om små og mellomstore kommunar i tal buset færre enn dei store, har ei satsing på desse mykje å bety, for også desse auka busettinga og tok i mot fleire flyktningar enn tidlegare. Figuren nedanfor viser utviklinga frå 2013 til 2016.

Figur 5.3: *Busettingsvedtak etter oppmødingstal for tre kommunegrupper i Buskerud 2013-2016. Prosent. Kjelde: www.imdi.no*



Fylkesmannen i Buskerud oppretta alt hausten 2015 ei intern prosjektgruppe på grunn av den akutte flyktningsituasjonen. Prosjektet blei oppretta for å handtere spørsmål om situasjonen, og for å vere eit bindeledd mellom kommunane og UDI. Fylkesmannen sendte også brev til kommunane og bad om oversikt over mulig kapasitet til å ta imot flyktningar, og slo fast at

kommunane hadde gjort eit godt arbeid og komme med mange gode forslag som UDI ville vurdere. «Fylkesmannen har ingen særskilt rolle eller myndighet i denne saken. Men fylkesmennene er bedt om å skaffe verger, og helseavdelingen hos Fylkesmannen skal påse at primærhelsetjenestene i kommunene ivaretas. Prosjektgruppen vil både jobbe med spørsmålene knyttet til bosetting av flyktningar, som IMDI har ansvaret for, og akutt bosetting av flyktningar, som UDI har ansvaret for.» ([/www.fylkesmannen.no/Buskerud/Prosjekt-om-flyktningsporsmal/](http://www.fylkesmannen.no/Buskerud/Prosjekt-om-flyktningsporsmal/)).

5.3 Oppsummering

Tilstrøyminga av flyktningar til Norge utover 2010-talet, med topp i 2015/2016 utfordra norske styresmakter på mange plan. Prosjektet vi har evaluert er eitt av svara frå norske styresmakter, ved at fylkesmennene i to fylke går inn og styrkar si rolle i arbeidet med mottak og busetting. Det er kommunane som buset flyktningar, og gjer vedtak om å ta i mot og busette flyktningar. Fylkesmannen kan ikkje pålegge kommunane dette arbeidet, men kan medverke i arbeidet, for eksempel gjennom dialogen mellom statsetatane med ansvar for flyktningar og kommunane. Dette er etatar som IMDi, UDI, Nav og Husbanken. Fylkesmannen har også ansvar som verje for einslege mindreårige flyktningar.

Prøveprosjektet i Hordaland og Østfold er eit døme på at fylkesmannen tek ansvaret som pådrivar, hjelper og støtte overfor kommunane, og som ein som gjer dialogen mellom regional stat og kommune enklare enn den ofte kan vere. Rapporten vår viser eit klart bilete av ein fylkesmann som går inn i dialogrolla, og som støttar opp under arbeidet med dei midlane fylkesmannen har.

Men samanlikninga mellom dei to prøvefylka og to andre fylke i Norge, Sør-Trøndelag og Buskerud, viser at fylkesmannen var aktiv i handteringa av flyktningkrise også utan å vere del av eit prosjekt. Fylkesmennene vart då også bedne i oppmodingsbrev om å vere aktive i dette arbeidet, men utan at det vart sett inn ekstra ressursar slik som i Hordaland og Østfold. Som i prosjektfylka vart arenaer og møteplassar som alt fanst i fylka aktiviserte, og tatt i bruk i arbeidet. Døme her er nettverk og satsing på satsing på erfaringsutveksling og læring, og det er samarbeid med andre som arbeider innan feltet. I Sør-Trøndelag samarbeidde Fylkesmannen med KS om opplæringstilbod retta mot integrering av flyktningar i kommunane.

Eit viktig mål med prøveprosjektet var å få kommunane til å ta i mot fleire flyktningar og auke talet på vedtaks plassar, desse skulle vere like store som oppmodingstala frå IMDi var. Det vi ser for alle fire fylka i dei to åra prøveprosjektet vart er at dette målet stort sett blei nådd. Særleg gjaldt dette dei store kommunane i alle fylka vi ser på. Vi kan seie at prosjektet har medverka til å gjere arbeidet med flyktningbusetting enklare for kommunane, gjennom opplæring, erfaringsspreiing, kontaktpunkt hos fylkesmannen, og gjennom målretta bruk av skjønsmidlar til ulike prosjekt, først og fremst i Hordaland. Men prosjektet er ikkje aleine i arbeidet med å auke talet på vedtaks plassar i kommunane. Dette skjedde også i fylke som ikkje var med i prosjektet. Situasjonen med stor tilstrøyming av flyktningar førte til stor innsats, både frå statleg hald, frå frivillige organisasjonar, frå KS og kommunar, og gjaldt ikkje berre busetting, men også mottak, helsetilbod, integrering og andre utfordringar knytt til asylsøkjjarar og flyktningar. Det er mellom anna denne situasjonen som gjer det vanskeleg å evaluere utfallet av prosjektet i Hordaland og Østfold, for også her skjedde det same som elles i landet, og også dette påverke busettingstala i dei to forsøksfylka.

Når vi ser etter og spør om grunngeving for det som hende i alle fylka, så blir flyktningkrise i Syria nemnt alle først. Kommunane blei kjend med krisa gjennom media, og fekk i tillegg oppmoding frå Statsråden og regjeringa om ekstra innsats, og vi ser at også fylke utanom prosjektet svara på denne oppmodinga.

6 Hovudfunn og tilrådingar

I dette kapitelet vil vi oppsummere hovudfunn frå evalueringa og drøfte kva som medverke til desse. Vi vil også komme med tilrådingar for korleis erfaringar frå forsøket kan brukast i busettingsarbeidet framover.

6.1 Å auke busettinga

Hovudmålet for prosjektet var å få kommunane til å ta i mot og busette fleire flyktningar enn tidlegare. Prosjektet blei utforma i ei tid der flyktningar blei sitjande for lenge på mottak, og busettingsprosessen gjekk for sakte. Takten i busettinga måtte opp, og her kunne fylkesmannen medverke, slik dei to fylka bak prøveprosjektet såg det. Hovudmålet, auka busetting, vart uttrykt både som auke i vedtaks plassar og som at kommunane skulle stille like mange busettingsplassar til disposisjon som dei blei oppmoda om.

Prosjektet lukkast med å auke talet på vedtaks plassar, og seie ja til å busette fleire flyktningar. Det gjeld i begge fylka, og det gjeld for alle kommunane, både store og små. For første gang blei alle kommunane med, og alle kommunane som blei oppmoda til å busette flyktningar sa ja til dette. Men prosjektet viste også at ikkje alle kommunane hadde same føresetnaden for å delta i arbeidet med å busette flyktningar. Å busette flyktningar krev meir enn vilje til å ta i mot fleire innbyggjarar til kommunen, det krev og kompetanse og ressursar til å gjere nettopp det, til dømes til opplæring, helse, utdanning og til å integrere den eller dei nye i kommunen.

Erfaring med busetting er også viktig, og erfaring har også samanheng med storleiken på kommunen. Ikkje minst dei små kommunane, men minst erfaring i busetting, og med færrest offentlege tilbod som skule, helsetilbod eller transporttilbod var

dei som klarast peika på at kommunestorleik betyr noko i busettingsarbeidet. Busetting og integrering krev noko av både kommuneorganisasjonen og lokalsamfunnet. Evalueringa vår viser at det er dei store, og til dels dei mellomstore kommunane som først og fremst seier ja til å busette alle dei blir oppmoda om å busette. Desse har best føresetnader for busetting, mest ressursar å tilby, og lengst erfaring med busetting. I rapporten finn vi at desse tre forholda, erfaring, ressursar og kompetanse i kommunen, kor stor kommunen er, i tillegg til eit fjerde forhold; geografi, er alle avgjerande for korleis kommunane svarar på oppmodinga om å busette flyktningar. Ved å bruke desse fire punkta kan vi beskrive ein kommune, og det vi finn er at det er den store og sentralt plasserte kommunen som er den som buset i tråd med oppmodingstala.

Desse kommunane har best grunnlag for å ta i mot nye og integrere desse, fordi dei har erfaring og ressursar, eit utdannings- og helsetilbod som kan ta i mot fleire og dei er plasserte innanfor ein arbeidsmarknad med rom for nye. Og interne avstandar er ofte overkommelege ved hjelp av offentleg transport. Motsett er det dei små og perifert plassert kommunane som er minst i stand til å busette nye flyktningar, fordi dei har mindre ressursar å tilby, det er færre arbeidsplassar å tilby og avstandane er store. Å busette flyktningar kan bli dyrt for små kommunar, og koste meir enn statlege tilskot kan dekke.

I løpet av prosjektperioden gjekk vedtakstala mykje opp i begge fylka, både i absolutte tal og i del av oppmodingane. I Hordaland auka vedtaks plassane frå 651 (2014) til 857 (2015), ein auke frå 70 prosent (2014) til 95 prosent (2015) av oppmodingsplassane. I Østfold auka vedtaks plassane frå 265 (2014) til 414 (2015), i del av oppmodingstala var dette en auke frå 61 prosent (2014) til 95 prosent (2015). Auke i talet på vedtaks plassar eller busettingsplassar blei slikt nådd i begge fylka, og talet på vedtaks plassar vart også nokså nært oppmodingstala. Og i begge fylka var det dei store og mellomstore kommunane som blei oppmoda om å busette flest flyktningar, og som gjorde det..

Når vi samanliknar vedtakstala frå Hordaland og Østfold med tal frå fylka vi samanliknar med, Sør-Trøndelag og Buskerud, ser vi at desse fylka auka vedtakstala i like stor grad som dei to forsøksfylka. Samanliknar vi Hordaland og Østfold med auken i vedtaks plassar i

forhold til oppmodingstala ser vi det same. Hordaland og Østfold auka ikkje meir enn landet under eitt.

2015 vart eit gjennombrøtsår for busettingsvedtak, med vedtak som låg tett under oppmodingstala for dei to fylka. Vedtakstala gjekk vesentleg opp i alle fylke, og det gjorde også andelen vedtak i forhold til oppmodingstala. Prosjektet og innsatsane som vart lagt i det kan ikkje forklare alt dette, omverda prosjektet blei gjennomført i påverka i stor grad resultata som viser seg av prosjektet. Medan prosjektet blei gjennomført opplevde verda ei stor katastrofe som påverka flyktningsstraumane også til Noreg, og på sikt kor mange som måtte busettast i kommunane.

Det vart ei stor mobilisering av frivillige for å møte dei store flyktningsstraumane til Noreg hausten 2015, dei frivillige samarbeidde tett med kommunane. Både krigens gru, flyktningane sine lidningar og engasjement frå dei frivillige påverka haldningane i kommunane, og påverke svara kommunane gav når dei blei bedde om å busette flyktningar. Krigen i Syria gjorde stort inntrykk på befolkninga, og likeeins skapte breva frå BLD og frå Statsministerens Kontor der dei bad om at kommunane førebudde seg på å ta imot fleire flyktningar stor merksemd. Det vart ein brå auke i talet på flyktningar i 2015, og samstundes auka merksemda omkring utfordringa med å busette.

Den store tilstrøyminga av flyktningar til Europa og Noreg i 2015 utløyste også eit stort engasjement blant frivillige, som kan ha påverka kommunane og befolkninga til å støtte høgare busetting. I 2015 kom flyktningane for alvor inn på den private leigemarknaden.

Situasjonen i 2015 la eit godt grunnlag for at kommunane kunne ta imot eit stort tal flyktningar for busetting i 2016. Tala på oppmodingstala auka drastisk i 2016, og var dei største på lang tid, for heile landet meir enn 18.000. I Hordaland auka talet til 1.792 personar, og vedtakstala kom opp i 1.631 (2016), eller 91 prosent av oppmodingstala. I Østfold auka oppmodingstala til 785 i 2016, og det var gjort vedtak om 687 busette, som utgjer 88 prosent av oppmodingstala.

I 2017 har det vore ein nedgang i oppmodingstala for heile landet, og oppmodingstala for Hordaland og Østfold er nesten nede i 2015-tala. Slik sett er det ikkje eit sterkt press på kommunane for å få opp vedtakstala til høgare nivå. Samstundes har mange av

kommunane tatt imot mange flyktningar i løpet av 2015 og 2016, i forhold til det tenesteapparatet som skal ta seg av desse flyktningane. Det gjeld både introduksjonsprogrammet, helse- og utdanningstilbod, og det å kvalifisere flyktningane for arbeid. Fleire kommunar vil derfor truleg justere ned talet på vedtaks plassar, blant anna fordi arbeidet med å integrere dei som dei alt har tatt i mot er krevjande, og gjer at talet på nye må gå ned, i alle fall for ei tid framover.

6.1.1 Raskare busetting

Med raskare busetting forstår vi at det skulle ta kortare tid frå flyktningane fekk opphaldsløyve til dei vart busette i ein kommune. Forsøksprosjektet kom i stand fordi flyktningane vart buande i mottak lenge, det var ikkje nok vedtaks plassar. Det er og andre forhold som påverkar kor lang tid flyktningane vert buande på mottak i lang tid etter at dei har fått opphaldsløyve. Etter at ein kommune har vedtatt talet på vedtaks plassar, vert det ei periode med utsøking, dvs. ein dialog mellom IMDi og kommunen om kva flyktningar som skal busettast. Kommunen treng også tid til å gjer nødvendige førebuingar for å ta imot flyktningar, i første rekke klargjere bustad, sikre plass på skule og god nok helsehjelp.

Då forsøksprosjektet vart utforma var raskare busetting eit av hovudmåla. Det vart fort klart at sidan IMDi framleis skulle ha ansvaret for utsøkinga, ville prosjektet ha lita innverknad på kor lang tid det tok frå flyktningane fekk opphald til dei vart busette i ein kommune. Indirekte kunne ein tenke seg at ved at det vart fleire vedtaks plassar kunne det gå raskare å busette flyktningane.

For landet under eitt gjekk ikkje tida frå vedtak til busetting ned i 2015, men svakt opp. I 2016 vart det derimot nesten ei halvering av tida frå flyktningane fekk opphaldsløyve til dei vart busette i kommunen (IMDi 2016).

6.2 Nye arbeidsmåtar

Prosjektet blei raskt satt i gang i fylka. Kvart fylkesmannsembete valde ei organisering og aktivitetar som høvde deira fylke. I Hordaland vart arbeidet lagt inn som ein del av Fylkesmannen sitt ordinære arbeid, underlagt utdanningsavdelinga og med eigen prosjektleiar med støtte frå IMDi, først og fremst første året.

Østfold valde ei meir prosjektbasert organisering, med ei stor referansegruppe knytt til arbeidet. I praksis var likevel ikkje organiseringa vesentleg ulik, og det viktige vart at hos begge fylkesmennene vart arbeidet med busetting av flyktningar ei tydeleg oppgåve for fleire enn ein enkelt prosjektleiar. Avgjerande for resultatane av arbeidet i begge fylka var at leiinga hos Fylkesmannen tok ansvar for prosjektet, og dermed viste det viktige med arbeidet. Dette er også i samsvar med det vi finn av erfaringar frå realistisk evaluering, at ein av dei viktigaste kontekstuelle faktorane for at ein intervensjon skal lukkast er at ansvarlege aktørar, her viktige leiarar hos fylkesmannen, er involverte og engasjerte i arbeidet (Rycroft-Malone et. al 2010).

6.2.1 Integrering i fylkesmannsembeta

Begge embeta la vekt på å integrere prosjektet i sin eigen organisasjon, i dei avdelingane som var mest relevante. Prosjektet var forankra i ulike avdelingar i dei to fylka, og direktøren for avdelinga der prosjektet vart lagde representerte erfaringane i leiarmøta hos fylkesmannen. Integreringa medførte at ulike avdelingar samarbeidde om busettingsspørsmål.

Slik skulle arbeidet halde fram etter avslutta forsøksperiode. Dei relevante arbeidsoppgåvene for busetting og integrering har vorte klarlagde, og fylkesmannsembeta står betre rusta for å oppfylle oppdraget sitt på dette området.

Det er i likevel vanskeleg å teste i kvar mon embeta held fram med arbeidet innanfor sine avdelingar, sidan det ikkje har gått lang tid etter prosjektet vart avslutta.

6.2.2 Kommunikasjon ut til kommunane og auka vedtaks plassar

Både embeta tok rakst kontakt med leiarane i kommunane om oppmodingstala frå IMDi for 2015. Østfold gjorde dette i samarbeid med IMDi Øst, og fekk stor mediadekning og informerte breitt om prosjektet gjennom dette. Hordaland brukte Fylkesmannens eigne heimesider, media og møte med kommunane til å ta opp spørsmålet. Dette var eit viktig steg for å få forankre prosjektet i fylka.

6.2.3 Integrere arbeidet for busetting i det langsiktige planarbeidet i kommunane

Både fylka har arbeidd med å integrere spørsmålet om busetting av flyktningar i samfunnsdelen av kommuneplanen. Planarbeidet i kommunane har likevel eit tidsperspektiv som gjer at det er vanskeleg å sjå tydelege resultat på dette feltet. Få av kommunane hadde integrert busetting av flyktningar i kommuneplanen då prosjektet starta, men saka blei tidleg tatt opp av fylkesmannen, som rådde kommunane til å drøfte utviklinga av samfunnet og kommunesektoren i kommuneplanen. Alle sektorane i kommunen skulle vere involvert i ein slik debatt, i tillegg til sivilsamfunnet, og kommunen skulle hente inn synspunkt frå statlege og regionale organ. Vi ser her at samordninga fylkesmannen la vekt på i møtet mellom regional stat og kommunar, også vart vektlagt når fylkesmannen tok opp korleis plan- og bygningslova kunne vere med og styre arbeidet med mottak av og busetting av flyktningar. Også her kunne tradisjonelle og etablerte verkemiddel nyttast i møte med nye oppgåver for kommunane.

6.2.4 Samordne den regionale staten i forhold til kommunane og deira ulike avdelingar

Fylkesmannen har organisert møte med kommunane og arrangert faglige fora. Fylkesmannen medverka til at kommunane samla har møtt både fylkesmannens ulike avdelingar og representantar for den regionale staten samla. Ei slik samling har ikkje berre spart kommunane for tid, men og gitt høve til utveksling av synspunkt på tvers av regionale statsetatar og kommunen samla, og blir opplevd som svært nyttig frå kommunane si side. At ein samordna regional stat kunne møte kommunane blir sett på som eit viktig resultat av forsøket, og ei erfaring som kan overførast til andre område enn busettingsområdet.

6.2.5 Kompetanse- og erfaringsoverføring

Busettingsforsøket utløyste ulike typar ressursar, som informasjon, kompetanse og støtte. Ressursar og verdiar utgjer samla det vi tidlegare kalla mekanismer (Tilley 1998), som ofte er underliggende det som skjer som følge av ein innsats. Prosjektet medverka til kompetanseoppbygging om mottak og busetting av flyktningar

både hos fylkesmannen og i kommunane. Fylkesmannen medverka til at kompetanse blei spreidd, både gjennom konferansar, møte med kommunane og gjennom oversikter over økonomien i arbeidet, for eksempel gjennom at Fylkesmannen i Hordaland fekk utarbeidd ein eigen om Busettingskalkulator til bruk for alle kommunane i landet.

Fylkesmannen medverka også til auka samarbeid og erfaringsutveksling mellom kommunane i arbeidet med busetting.

6.3 Kva skjer i etterkant av forsøksprosjektet

Sidan dei to ulike fylkesmannsembeta valde ulike modellar vart også vegen vidare ulik for dei. Begge embeta fortset med integrering av busettings- og integreringsretta arbeid i deira respektive avdelingar, innanfor beredskap, utdanning, barnevern og verjemål.

Føremålet for prosjektet slik det vart formulert i 2014 var å auke busettinga av flyktningar og få ned talet på dei som venta på busetting i asylmottaka. Busettingsprosjektet i dei to fylka kom til å bli ein del av ei stor mobilisering for å ta i mot og busette flyktningar i Noreg. Bakgrunnen var krisa i Syria og dei store flyktningstraumane til Noreg og Europa i 2015. Mobiliseringa gjaldt heile landet, og kommunane vart sterkt oppmoda av statlege styresmakter til å busette fleire flyktningar.

For di det er kommunane som buset, fekk kommunane ei viktig oppgåve i denne mobiliseringa. Men kommunane fekk støtte av statlege styresmakter, også dei som ikkje deltok i prøveprosjektet i Hordaland og Østfold, for eksempel gjennom ekstraordinære tilskot til flyktningararbeid. I Hordaland og Østfold førte mobiliseringa til vektlegging av eit omfattande samarbeid i fylket, alt retta mot busetting av flyktningar. Dette er ein arbeidsmåte som er krevjande, samstundes som den kan gje gode resultat nettopp på grunn av samarbeidsgevinsten. I ettertid ser vi at Hordaland nyttar erfaringar frå arbeidsmåten i sine framtidige satsingar på det dei kallar «risiko-område». Østfold har nytta erfaringane til å byggja ein liknande arbeidsmodell, der dei nyttar den same organiseringa og dei same arbeidsmetodane på fire beslekta fagfelte.

6.3.1 Oppdrag frå Justis- og beredskapsdepartementet

Forsøksprosjektet har ført til erfaringar og lærdommar i dei to fylka. Tildelingsbrevet frå departementa til Fylkesmennene definerer kva slags oppgåver kvart departement instruerer Fylkesmennene i å gjennomføre. Brevet seier også noko om korleis fylkesmennene skal rapportera på oppdraga dei er gjeven.

Som vist i kap 3.3 var oppdraget frå JD til Fylkesmennene i 2017 blant anna at dei skulle «stimulere kommuner til å fremme integrering gjennom økt deltakelse for innvandrere og barna deres i arbeids- og samfunnsliv, herunder stimulere til inkluderende møteplasser». Det vert vidare oppfordra om at Fylkesmannen skal i dialog med kommunane fremje planarbeid, integrering, folkehelse mm. Til sist vert fylkesmennene bedt om å bidra til boligsosial utvikling, og samarbeide med Husbanken om for å drøfte boligsosialt arbeid.

Tilsagnsbreva til Fylkesmannen i Hordaland og Østfold seier i tillegg at dei to Fylkesmannsembeta skal formidla erfaringane sine frå forsøksprosjektet til andre Fylkesmenn.

Desse instruksane kan sjåas på som ein forlenging av mykje av det som vart gjennomført i forsøksprosjektet. Tildelingsbrevet seier ikkje noko om Fylkesmannens rolle i å få opp vedtakstala. I alle år fram til og med 2016 inneheldt tilsagnsbrevet eit oppdrag om at Fylkesmannen i alle fylke skulle bidra til auka i vedtakstala gjennom dialogen med kommunane.

Det seier heller ikkje noko om korleis arbeidet skal organiserast eller kva slags arbeidsmetodar Fylkesmannen skal arbeide etter. Oppdraget frå JD seier òg lite om Fylkesmannens rolle som samordnar av den regionale staten. Her er det berre referert til Husbanken i tilknytting til bustadsosialt arbeid.

6.3.2 Nye fylkesmannsembete etter 2018

Forsøksprosjektet om Fylkesmannenes styrke rolle i busettingsarbeidet har gjeve dei to fylkesmannsembeta høve til å prøve ut nye arbeidsmetodar. Fylkesmannsembetas har integrert arbeidet med busetting, kvalifisering og integrering i sine avdelingar. I tillegg har dei samordna avdelingane sine og den

regionale staten i møte dei har hatt med kommunane på ei ulike fagområda deira.

Det er på gong ein regionalreform i Noreg som vil endra landskapet for Fylkesmannsembeta. Det vil bli færre og større Fylkesmannsembete, og dei kan få nye oppgåver. Vi går dermed inn i ei tid der det kan stillast grunnleggande spørsmål om oppgåver og arbeidsdeling mellom ulike forvaltningsnivå og etatar.

Så langt har forsøksprosjektet ikkje ført til noko systemendring, det var det heller ikkje lagt opp til i utforminga av prosjektet. Men dei store endringar som er i gang i omfanget av oppgåvene til fylkeskommunane og fylkesmennene, kan gje opningar til at busetting, kvalifisering og integrering blir ein tydeligare del av Fylkesmannens oppgåver. Dette kjem vi tilbake til i tilrådingane.

6.4 Tilrådingar

Tilrådingane vi kjem med er basert på erfaringane frå prosjektet i dei to forsøksfylka. Vi har berre i avgrensa omfang henta inn informasjon om kva som blir gjort i andre fylke. Tilrådingane gjeld både organisering av arbeidet og sjølv arbeidsmåtene. Det vil vere av verdi å gjennomføre ein studie av i kva for grad dei andre Fylkesmannsembeta arbeider med busetting og integrering, og korleis dei har organisert arbeidet og kva slags arbeidsmetodar dei tek i bruk.

6.4.1 Integrering av arbeidet med busetting og integrering i Fylkesmannens avdelingar

Vi tilrår at oppdraget frå JD omfattar at alle Fylkesmennene integrerer arbeidet med busetting og kvalifisering i sine avdelingar. Likeins tilrår vi at Fylkesmannen tek opp temaet i sine leiarmøte, og at avdelingane tek opp slike tema i møte med kommunane innanfor sine fagfelt.

Kommentar:

Fylkesmannen står i prinsippet fritt i korleis dei vil organisere arbeidet med ulike fagtema dei er sette til å handsame. Det vi ser frå informasjonen vi har henta frå andre Fylkesmannsembete er at fleire av dei var aktive i samband med den stor tilstrøyminga av flyktingar, då dei leie det kommunale beredskapsarbeide og

medverka i rask etablering av akuttmottak i sine fylke. Fleire av dei sette også i gang kortvarige prosjekt for å styrke busettingsarbeidet. Dei fleste avslutta dette arbeidet i starten av 2016 då flyktningstraumen gjekk ned. Vi tilrår at alle Fylkesmenn innarbeider fagfeltet busetting og integrering i sine avdelingar, og at temaet jamleg blir diskutert på leiarmøta.

6.4.2 IMDi og Fylkesmannen samarbeider om å dialogen med kommunane om å halde oppe høge vedtakstal

Vi tilrår at IMDi samarbeider med Fylkesmannen i den årlege dialogen med kommunane om vedtakstala.

Kommentar:

Vi ser at denne tilrådinga kan stå i noko motstrid til dei endringane IMDI sjølv gjer i busettingsarbeidet, med ein større grad av sentralisering. Eit nytt digitalt system for å fordele oppmodingsplassar til kommunane skal snart vera på plass. Slik blir busettingsarbeidet meir sentralisert. Dei ulike regionkontora til IMDi skal fortsatt ha dialogen med kommunane om sjølve utsøkinga. Fylkesmannen har god kjennskap til kommunane, til deira kompetanse og økonomiske situasjon. I framtida kan vi vente oss fortsatt store svingingar i tilstrøyinga av asylsøkjarar. Det vil både vere behov for å raskt få vedtakstal opp, og nedjustere dei andsynes plantal når det kjem få asylsøkjarar. Eit samarbeid med Fylkesmannen kan bidra til at dialogen med kommunane om å møte oppmodingstala blir betre. Det kan stillast spørsmål ved tilrådinga, sidan dette vart eit arbeidsområde som Fylkesmannen ikkje viste interesse for å følgje opp i atterkant av forsøksprosjektet. Vi meiner likevel at det kan vera til stor nytte at IMDi rådfører seg med Fylkesmannen i dialogen med kommunane om vedtaks plassar.

6.4.3 Fylkesmannen skal bidra til at kommunanes planar omfattar busetting og integrering

Vi tilrår at alle Fylkesmannsembeta får i oppdrag å integrere busetting og integrering i arbeidet med å kvalitetssikre kommunanes planar.

Kommentar:

NIBR-Rapport 2017:7

Dette var ei klar målsetting for forsøksprosjektet. Tiltrådinga heng også saman med den første tilrådinga, å integrere arbeidet med busetting og integrering i alle Fylkesmannens avdelingar. Målet er å sikre at godt planarbeid som sikrar at det blir arbeidd langsiktig og målretta med busetting og integrering. Det blei busett historisk store grupper av flyktingar i 2016 og 2017 i alle fylke, og det er viktig at det blir arbeidd heilskapleg og systematisk med å kvalifisere og integrere desse i kommunane.

6.4.4 Fylkesmannen skal samordna den regionale staten i møte med kommunane for å sikra ein heilskapleg integrasjonspolitik

Vi tilrår at Fylkesmannen skal halde fram med å samordna den regionale staten i møte med kommunane for å sikre ein heilskapleg inkluderings- og integrasjonspolitik.

Kommentar:

Vi vedkjenner at dette er ein krevjande arbeidsmetode, men alle vi har intervjuja legg vekt på at dette er den mest nyskapande arbeidsmetoden i forsøksprosjektet. Vi ser og at integreringsarbeid er nært knytt til ulike former for arbeid med inkludering i kommunane. Fylkesmannen i Østfold held fram med møte i eit nettverk av kommunale leiarar som arbeider med fire fagfelt som alle handlar om integrering og inkludering av både flyktingar, innvandrarak og andre som har behov for støtte. Vi trur det er ein god modell; at Fylkesmannen identifiserer kva for fagfelt dei ynskjer å samle den regionale staten i møte med kommunane om. Østfold har ein lang historie med å samle alle kommunane til møte, det er eit lite fylke i areal, med få kommunar. I andre fylke kan det vera behov for å møte kommunane regionalt innanfor fylket.

6.4.5 Sette i gang ein studie av arbeid med busetting og integrering i alle Fylkesmannsembete.

Vi tilrår at JD setr i gang ein studie av arbeid med busetting og integrering i alle Fylkesmannsembete.

Kommentar:

Det er ei spenning mellom det å tilrå typar organisering og arbeidsmetodar for Fylkesmannen i ulike fylke, og prinsippet om Fylkesmannen autonomi. Fylkesmannen har blitt gitt nokre faste oppdrag, og får kvart år eit tildelingsbrev frå Staten der dei ulike departementa kjem med oppdrag for året. Fylkesmannen har ansvar for ei rekkje tilsyn om kor vidt kommunane følgjer statens regelverk på ulike område. I tillegg har dei ei pådrivarrolle i å støtte kommunane med utviklingsarbeid, slik at dei arbeider meir målretta og effektivt. Dei har òg ansvar for sjølv å vurdere risikofelt i eigne fylke, og kor dei skal prioritere ekstra innsats av midlar og kompetanse innanfor dei rammene dei er tildelte. For å få eit betre grunnlag for å utforme meir spesifikke oppdrag til Fylkesmannen innfor felte til JD, som busetting og integrering, vil ein ny studie av alle Fylkesmannsembeta og korleis dei i dag organiserer arbeidet og kva for slags arbeidsmetodar det nyttar seg av vere til nytte.

6.5 Scenarier

Vi står overfor ulike framtidige scenaria for korleis Fylkesmannen vil arbeide med busetting og integrering.

- *Kvar Fylkesmann organiserer arbeidet slik dei sjølv synes det er best.* Dette er slik arbeidet har vore drive fram til 2017, der kvart Fylkesmannsembete organiserer arbeidet på den måten og utifrå dei vurderingane dei sjølv gjer. Tilsagnsbrevet for 2017 til Fylkesmennene seier tydelegare enn tidlegare ifrå om at dei skal arbeide med integrering av flyktningar og innvandrarar. Men det seier ikkje mykje om korleis arbeidet skal organiserast og kva for arbeidsmetodar som skal nyttast. Det seier heller ikkje noko om korleis Fylkesmennene skal rapportere tilbake til departementet.
- *Fylkesmenenne vert bedne om å integrere arbeidet med busettings og kvalifisering i sine avdelingar og systematisk diskutere temaet i leiarmøter, og i arbeidet med kommunanes planar.* Her vert oppdraget meira spissa, og tydelegare på korleis dei skal rapportere tilbake til departementet. Målet er å sikre langsiktig og heilskapleg arbeid med integrering hos Fylkesmannen, og i Fylkesmannenes møte og dialog med kommunane.

- *Fylkesmennene overtar i tillegg busettingsarbeidet frå IMDI. Det har både dialogane med kommunane om vedtaks plassar og har sjøve arbeid med plassering av den enskilde flyktning (utsøking). Dette er det mest vidtgåande scenarioet. Det tek også utgangspunkt i at vi står overfor ein regionalreform med høve til å sjå på nytt på arbeidsdeling mellom ulike nivå og etatar. Forslaget om ein sterkare rolle for Fylkesmannen i busettingsarbeidet vart allereie drøfta i 2011, men då med tanke på tilvisingsrett av flyktningar til kommunane. Det er ikkje det vi legg i Fylkesmannens arbeidsoppgåver her. Vi viser til NIVI-rapporten (Langset og Vinsand 2016), som føreslår å overføre fleire oppgåver frå dei regionale ledda av statlege direktorat og etatar til Fylkesmannen når embeta blir færre og større i omfang og personale. Ein slik flytting av ansvar vil også endre IMDi, der dei i mindre grad vert operative andsynes kommunane. Det nasjonale utvalet for busetting vil fortsatt ha same rolla, men Fylkesmannen overtar dialogen med kommunane og utsøking. Vi har ikkje møtt på nokon som har etterspurt å få overført et slik ansvar til Fylkesmannen. Når vi tar med her er det for å synleggjere muligheita som ligg i regionreforma, om radikale skifte i overføring av ansvar og arbeidsoppgåver.*

Litteratur

Bakkeli, V. og Jensen, R. S; Samordnet bosetting av flyktninger, Fafo-rapport 2015:08.

BLD (2011), Høringsbrev: Forslag til bosettingsordning for flyktninger med mål om raskere bosetting. Oslo: Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet.

Bømlo kommune: Framlegg til planstrategi 2016 - 2020

Fjell kommune: Planstrategi for Fjell kommune 2016-2019.

FMHO (2014), *Busettingsdugnad i Hordaland. Fylkesmannens bidrag til å busette fleire flyktningar i kommunane, Prosjektskisse*, Bergen: Fylkesmannen i Hordaland: 3. oktober 2014.

FMHO (2015), *Busettingsprosjektet i Hordaland. Fylkesmannens bidrag til å busette fleire flyktningar i kommunane, Rapportering 1. tertial 2015*, Bergen: Fylkesmannen i Hordaland: 30.5.2015.

FMHO (2015), *Busettingsprosjektet i Hordaland. Fylkesmannens bidrag til å busette fleire flyktningar i kommunane, Rapportering 2. tertial 2015*, Bergen: Fylkesmannen i Hordaland: 30.9.2015.

FMHO (2016), *Busettingsprosjektet i Hordaland. Fylkesmannens bidrag til å busette fleire flyktningar i kommunane, Rapportering 3. tertial 2015*, Bergen: Fylkesmannen i Hordaland: 15.1.2016.

FMHO (2016), *Busettingsprosjektet i Hordaland. Fylkesmannens bidrag til å busette fleire flyktningar i kommunane, Rapportering 2. tertial 2016*, Bergen: Fylkesmannen i Hordaland: 30.9.2016.

FMHO (2017), *Busettingsprosjektet i Hordaland. Fylkesmannens bidrag til å busette fleire flyktningar i kommunane, Rapportering 3. tertial 2016*, Bergen: Fylkesmannen i Hordaland: 27.1.2017.

NIBR-Rapport 2017:7

- FMHO (2017), *Busettingsprosjektet i Hordaland. Fylkesmannens bidrag til å busette fleire flyktningar i kommunane. Sluttrapport februar 2017*. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland: 30. mai 2015.
- FMOS (2014), *Prosjekt Bosetting av flyktninger i Østfold. Fylkesmannens bidrag til kommunenes bosettingsarbeid 2015-2016. Prosjektbeskrivelse*, Moss: Fylkesmannen i Østfold: Moss, 16. desember 2014.
- FMOS (2015), *Prosjekt Bosetting av flyktninger i Østfold. Fylkesmannens bidrag til kommunenes bosettingsarbeid 2015-2016. Rapportering 1. tertial 2015*, Moss: Fylkesmannen i Østfold: 24. juni 2015.
- FMOS (2017), *Bosetting av flyktninger i Østfold. Kunnskapsbeskrivelse – sluttrapport 2017*. Moss: Fylkesmannen I Østfold.
- FMHO (2011), *Årsrapport 2011*. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland.
- FMHO (2013), *Årsrapport 2013*. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland
- IMDi (2013), *Resultat og fakta om integreringsarbeid i Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane 2013*. Bergen: IMDi Vest.
- IMDi: Busetting av flyktningar 2014-2016.
- IMDi (2014), *IMDi Årsrapport 2014*. Oslo: Integrering- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi (2015), *IMDi Årsrapport 2015*. Oslo: Integrering- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi (2016), *IMDi Årsrapport 2016*. Oslo: Integrering- og mangfoldsdirektoratet.
- KMD (2016), *Utredning av fylkesmannens fremtidige struktur. Foreløpig rapport fra prosjektgruppen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Langset, M. og G. Vinsand (2016), *Én dør til staten for kommunene*. NIVI Rapport 2016:2. Oppdragsgiver: Fylkesmannen i

Hordaland, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og
Fylkesmannen i Rogaland.

Pawson, R. & Tilley, N. 1997 *Realistiv Evaluation*, London; Sage
Publications Rycroft-Malone, J., Fontenla, M., Bick, D. &
Seers, K. (2010). "A realistic evaluation. The case of
protocol-based care" *Implementation Science* 5
Doi:10.11856/1748-5908-5-38 Tilley, N. 1998: *Realistic
Evaluation: An Overview*. Available at: Researchgate.net

Søholt, S. et al. (2016), *Bosettingsklare flyktninger og selvbosetting.
Erfaringer ra casekommuner og flyktninger. Rapport 2*. NIBR
Rapport: 2017:1.

Aasen, B. Haug, M. og Lynnebakke, B. (2017), *Frivillighetens ressurser
langs asylsøkerkjeden*. En studie av frivillige organisasjoners
innsats under og i etterkant av de store ankomstene i 2015.
Oslo: NIBR Rapport 2017:3.

www.imdi.no

www.ssb.no

www.lovdatabasen.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80

Vedlegg 1 Hordaland

	2016	2017	Folkevekst i prosent. 2016 - 2017
Hordaland	516 497	519 963	0,7
1201 Bergen	277 391	278 556	0,4
1211 Etne	4 106	4 135	0,7
1216 Sveio	5 593	5 656	1,1
1219 Bømlo	11 778	11 806	0,2
1221 Stord	18 775	18 821	0,2
1222 Fitjar	3 140	3 189	1,6
1223 Tysnes	2 797	2 847	1,8
1224 Kvinnherad	13 271	13 241	-0,2
1227 Jondal	1 104	1 108	0,4
1228 Odda	6 930	7 025	1,4
1231 Ullensvang	3 401	3 377	-0,7
1232 Eidfjord	925	921	-0,4
1233 Ulvik	1 116	1 131	1,3
1234 Granvin	920	933	1,4
1235 Voss	14 425	14 514	0,6
1238 Kvam	8 475	8 423	-0,6
1241 Fusa	3 876	3 895	0,5
1242 Samnanger	2 443	2 488	1,8
1243 Os (Hord.)	19 742	20 152	2,1
1244 Austevoll	5 118	5 156	0,7
1245 Sund	6 975	7 058	1,2
1246 Fjell	24 870	25 204	1,3
1247 Askøy	28 380	28 821	1,6
1251 Vaksdal	4 125	4 123	0
1252 Modalen	381	383	0,5
1253 Osterøy	7 957	8 026	0,9
1256 Meland	7 812	8 021	2,7
1259 Øygarden	4 852	4 913	1,3
1260 Radøy	5 077	5 128	1
1263 Lindås	15 607	15 731	0,8
1264 Austrheim	2 858	2 884	0,9
1265 Fedje	576	587	1,9
1266 Masfjorden	1 701	1 710	0,5

Vedlegg 2 Østfold

	2016	2017	Folkevekst i prosent. 2016 - 2017
01 Østfold	289 867	292 893	1
0101 Halden	30 544	30 790	0,8
0104 Moss	32 182	32 407	0,7
0105 Sarpsborg	54 678	55 127	0,8
0106 Fredrikstad	78 967	80 121	1,5
0111 Hvaler	4 511	4 517	0,1
0118 Aremark	1 404	1 398	-0,4
0119 Marker	3 610	3 597	-0,4
0121 Rømskog	672	685	1,9
0122 Trøgstad	5 343	5 367	0,4
0123 Spydeberg	5 736	5 765	0,5
0124 Askim	15 615	15 720	0,7
0125 Eidsberg	11 396	11 406	0,1
0127 Skiptvet	3 742	3 783	1,1
0128 Rakkestad	8 084	8 173	1,1
0135 Råde	7 357	7 398	0,6
0136 Rygge	15 458	15 747	1,9
0137 Våler (Østf.)	5 186	5 335	2,9
0138 Hobøl	5 382	5 557	3,3

Vedlegg 3 Sør-Trøndelag

Kommunegrupper etter folketal, Sør-Trøndelag. Folkeendring 2016-2017. Kjelde: www.ssb.no

Sør-Trøndelag	2016	2017	Endring %
1601 Trondheim	187 353	190 464	1,7
1653 Melhus	16 096	16 213	0,7
1663 Malvik	13 738	13 820	0,6
1638 Orkdal	11 779	11 891	1
1657 Skaun	7 755	8 000	3,2
1634 Oppdal	6 886	6 973	1,3
1624 Rissa	6 644	6 628	-0,2
1648 Midtre Gauldal	6 298	6 319	0,3
1662 Klæbu	6 067	6 050	-0,3
1640 Røros	5 635	5 623	-0,2
1621 Ørland	5 209	5 291	1,6
1620 Frøya	4 799	4 937	2,9
1627 Bjugn	4 779	4 822	0,9
1617 Hitra	4 622	4 659	0,8
1612 Hemne	4 260	4 259	0
1664 Selbu	4 132	4 098	-0,8
1636 Meldal	3 954	3 960	0,2
1630 Åfjord	3 272	3 263	-0,3
1635 Rennebu	2 562	2 556	-0,2
1644 Holtålen	2 031	2 046	0,7
1622 Agdenes	1 733	1 711	-1,3
1613 Snillfjord	978	982	0,4
1633 Osen	976	978	0,2
1632 Roan	961	959	-0,2
1665 Tydal	851	861	1,2
16 Sør-Trøndelag	313 370	317 363	1,3

Vedlegg 4 Sør-Trøndelag

Tabellen nedanfor viser kommunane i Sør-Trøndelag og oppmodings- og vedtakstala frå 2013-2017 for alle. (Kjelde: IMDi).

	2013		2014		2015		2016		2016 (EM)		2017		2017
	Oppmoda	Vedtak	Oppmoda	Vedtak	Oppmoda	Vedtak	Oppmoda	Vedtak	Oppmoda E	Vedtak EM	Oppmoda	Vedtak	
Trondheim	290	250	300	300	450	450	650	650	160	160	460	438	43
Melhus	30	15	35	15	51	51	56	51	14	5	40	39	4
Malvik	25	15	30	15	48	48	48	48	12	12	35	35	0
Orkdal	25	20	30	20	40	48	48	48	12	12	30	29	4
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Skau	20	8	20	6	11	32	32	32	8	8	20	20	0
Oppdal	20	15	20	20	32	27	27	27	8	8	18	18	0
Rissa	15	15	20	14	18	25	25	18	6	0	15	18	0
Midtre Gaudal	15	8	15	8	15	25	25	25	8	8	18	16	3
Klæbu	15	0	15	10	18	25	25	50	6	6	20	20	0
Røros	15	10	15	5	15	15	21	21	5	5	15	10	0
Ørland	15	0	15	15	4	20	20	10	5	0	12	12	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Froya	10	0	15	15	10	20	20	20	5	0	12	0	0
Bjugn	10	0	15	15	10	10	20	10	5	0	10	10	0
Hitra	10	0	15	10	10	10	20	10	5	5	12	10	0
Hemne	10	3	10	5	10	10	17	12	5	5	10	10	0
Selbu	10	0	10	10	14	14	20	14	6	0	10	10	0
Meldal	10	0	10	10	13	17	17	14	5	0	12	12	0
Ålfjord	10	0	10	5	12	17	17	14	4	4	10	10	0
Rennebu	10	10	10	10	17	17	17	17	4	5	12	12	0
Holtålen	0	0	10	0	14	14	14	14	4	4	10	10	0
Agdenes	0	0	10	0	0	10	10	4	0	0	7	7	0
Sunndfjord	0	0	10	0	0	10	10	10	0	0	7	7	0
Osen	0	0	10	0	10	10	10	0	0	0	7	5	0
Roan	0	0	10	0	0	10	10	0	0	0	0	0	0
Tydal	0	0	10	10	10	10	15	10	0	0	7	0	0
Totalt summen	565	369	670	518	832	832	1194	1129	0	0	809	740	0
Sør-Trøndelag	565	369	670	518	832	832	1194	1139	287	239	809	740	54

Vedlegg 5 Buskerud

Buskerud	2016	2017	Endring
0602 Drammen	67 895	68 363	0,7
0605 Ringerike	29 801	30 034	0,8
0604 Kongsberg	27 013	27 216	0,8
0626 Lier	25 731	25 740	0
0625 Nedre Eiker	24 431	24 718	1,2
0627 Røyken	21 492	21 931	2
0624 Øvre Eiker	18 205	18 562	2
0623 Modum	13 794	13 786	-0,1
0628 Hurum	9 413	9 462	0,5
0612 Hole	6 767	6 772	0,1
0619 Ål	4 711	4 719	0,2
0617 Gøll	4 578	4 612	0,7
0620 Hol	4 497	4 535	0,8
0621 Sigdal	3 512	3 502	-0,3
0616 Nes (Busk.)	3 422	3 357	-1,9
0631 Flesberg	2 699	2 696	-0,1
0633 Nore og Uvdal	2 548	2 530	-0,7
0618 Hemsedal	2 422	2 442	0,8
0622 Krødsherad	2 275	2 257	-0,8
0632 Rollag	1 404	1 399	-0,4
0615 Flå	1 074	1 081	0,7
TOTALT Buskerud			

