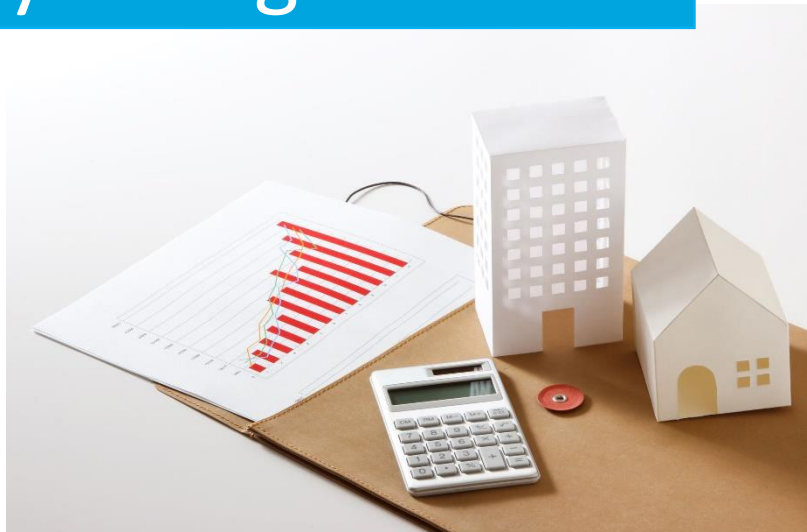


Rapport 10:2020

Anmodningskriterier for bosetting av flyktninger i 2019



Hilde Lerfaldet
Asle Høgestøl
Jostein Ryssevik
Karianne Åsheim

Hilde Lerfaldet, Asle Høgestøl,
Jostein Ryssevik og Karianne Åsheim

Anmodningskriterier for bosetting av flyktninger i 2019

FOU-PROSJEKT

Ideas2evidence rapport 10/2020



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2020

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Bergen, juli 2020

ISBN 978-82-93181-91-0

Innhold

Kapittel 1 – Innledning	7
Om norsk bosettingspolitikk	7
Om oppdraget.....	9
Metoder og datakilder	11
Disponering av rapport	14
Hovedfunn	14
Kapittel 2 – Anmodningskriteriene for 2019.....	17
Målene for bosettingspolitikken	17
Prosessen fram mot anmodningskriteriene for 2019	18
De åtte anmodningskriteriene	19
Kriteriene sett i sammenheng.....	32
Kapittel 3 – Operasjonalisering og anvendelse av kriteriene	35
Bosettingsprosessens ulike faser	35
Beregningsmodellens operasjonaliserte kriterier	38
Utviklingen av kvantitativ beregningsmodell	48
Kapittel 4 – Hva førte kriteriene til i 2019?.....	53
Forholdet mellom kvantitativ beregningsmodell og endelige anmodningstall	53
Hva kjennetegner kommunene som blir anmodet om å bosette?	58
Samsvaret mellom endelige anmodningstall, kvantitativ modell og anmodningskriteriene.....	67
Kapittel 5 – Treffsikker bosetting	71
Indikatorer for treffsikker bosetting.....	71
Indikatorer for et gunstig arbeidsmarked	75
Indikatorer for kvalifiseringseffektivitet.....	78
Indikatorer for kapasitet	86
Treffsikkerhet i bosettingen i 2019?	89
Litteratur	97

Kapittel 1 – Innledning

Formålet med dette oppdraget har vært å vurdere hvorvidt anmodningskriteriene for bosetting av flyktninger for 2019 fungerte etter hensikten, og om de førte til en mer treffsikker bosetting. I dette kapitlet gir vi en kort beskrivelse av norsk bosettingspolitikk, for å gi et bakteppe for vurderingen av kriteriene senere i rapporten. Vi redegjør for oppdraget, hvilke datakilder og metoder vi har benyttet, og gir en oversikt over disponeringen av rapporten. Til slutt i dette kapitlet gir vi en oppsummering av hovedfunn.

Om norsk bosettingspolitikk

Å bosette flyktninger er en frivillig oppgave for norske kommuner, og det er kommunene selv som vedtar hvor mange flyktninger de vil bosette etter anmodning fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Bosetting av flyktninger foregår imidlertid i et tett samarbeid mellom nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå i Norge. Det er Kunnskapsdepartementet (KD) som har det overordnede ansvaret for å utforme statens integreringspolitikk, mens IMDi skal bidra til å utvikle og iverksette regjeringens integreringspolitikk. Til slutt er det kommunenes oppgave å faktisk bosette den enkelte flyktning, og tilby dem opplæring i norsk og samfunnskunnskap, introduksjonsprogram for flyktninger og andre tjenester de har behov for.

Den norske bosettingsmodellen bygger altså på at staten og kommunesektoren i felleskap skal løse de nasjonale oppgavene Norge har når det gjelder bosetting av flyktninger. Modellen er tuftet på at det er myndighetene, og ikke flyktningene, som bestemmer hvor bosettingen skjer. Den norske bosettingsmodellen inkluderer parallelt behov for statlig styring, med desentralisering og kommunalt selvstyre som viktige prinsipper.

IMDi anmoder hvert år kommunene om å bosette et visst antall flyktninger, i et tett samarbeid med Kommunesektorens organisasjon, KS. Anmodningen er basert på et nasjonalt bosettingsbehov¹ fastsatt av Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger (heretter kalt Nasjonalt utvalg). Nasjonalt utvalg springer ut av en samarbeidsavtale mellom KD, Barne- og likestillingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS². De ulike

¹ Bosettingsbehovet er basert på offisielle prognoser om forventede antall asylsøkere, som gjøres av beregningsgruppa for utlendingsforvaltning (BGU).

² Fra IMDis hjemmeside om Nasjonalt utvalg for bosetting. Noen av departementene har skiftet navn etter at avtalen ble inngått.

departementene har ansvar for at deres underliggende etater samarbeider om å få til et godt faglig forankret arbeid rundt bosetting og mottak av asylsøkere. Nasjonalt utvalg består av et likt antall representanter for staten og kommunesiden, og ledes av staten - ved IMDi. Formålet med utvalget er å bidra til en samordnet og helhetlig gjennomføring av bosetting av personer som har fått innvilget opphold etter søknad om beskyttelse i Norge. Nasjonalt utvalg er videre et rådgivende organ for KD i utvikling av integreringspolitikken generelt, og for bosetting av flyktninger spesielt. En av oppgavene til Nasjonalt utvalg, er å gi innspill til anmodningskriterier for bosetting av flyktninger i kommunene. Dette skjer etter at IMDi har utarbeidet forslag til kriterier, og fremlagt dem for utvalget. Fra 2019 er det imidlertid KD som endelig fastsetter kriteriene for hvordan anmodningene skal fordeles. Dette vedtas etter behandling i Nasjonalt utvalg. Utvalget fastsetter bosettingsbehovet ut fra prognoser fra Beregningsgruppa for utlendingsforvaltningen. Anmodningstallet til hvert enkelt fylke og hver kommune, fastsettes av IMDi og KS. Fylkeskommunen har også fra 2020 en rolle i bosettingsprosessen, hvor de med sin lokalkunnskap om regionen skal komme med anbefalinger om antall flyktninger til hver kommune i sitt fylke. Basert på anmodningen fra IMDi, fatter kommunene vedtak om hvor mange flyktninger de ønsker å bosette. Deretter tildeler IMDi en bosettingskommune til flyktninger som har behov for offentlig hjelp til bosetting. Som kompensasjon for bosettingen, mottar kommunene integreringstilskudd³. Tilskuddet forvaltes av IMDi.

Fra «rask» til «rask og treffsikker» bosetting

Fra 2019 har regjeringens mål for bosetting blitt endret fra «rask og god bosetting» til «raskt og treffsikkert bosettingsarbeid». Målet om *rask bosetting* har sammenheng med at lang botid på asylmottak kan ha en negativ effekt for langsiktig integrering, samt være en belastning for den enkelte flyktning (se for eksempel Lauritsen & Berg, 1999; Thorshaug, Svendsen, Paulsen & Berg, 2011, Berg & Tronstad, 2015). Tildelingsbrevene til IMDi har gjenspeilet vektleggingen av dette målet, der hovedmålet for oppgaven med bosetting i en årrekke har vært «rask bosetting» eller «effektivt bosettingsarbeid».

Kommunenes bosettingsvilje og tilgjengelige kapasitet har vært en viktig forutsetning for raskere bosetting. Mens det fram til 2015 hadde vært en jevn økning i ankomster til Norge, ble det i 2015 en dramatisk økning av asylankomster. Da ble alle kommuner anmodet om å bosette flyktninger. Mange kommuner bygde opp kapasitet og kompetanse i forbindelse med de økte ankomstene. Fra 2018 har det imidlertid vært en sterk nedgang i antall flyktninger som skulle bosettes. I perioden 2015 til 2018 gikk bosettingen betydelig raskere, enn årene før. I 2015 ble 51 prosent av flyktningene bosatt innen seks måneder, mens 81 prosent ble bosatt innen seks måneder året etter. I 2018 ble 83 prosent bosatt innen seks måneder (IMDi, 2018a). I IMDis rapport om bosettingsarbeidet for 2018, pekes det på at måloppnåelsen historisk sett har gått opp når antallet bosettingsklare i mottak har gått ned.

Treffsikkert bosettingsarbeid kom i 2019 inn som et nytt begrep i bosettingspolitikken. Med det ga statlige myndigheter signaler om at bosettingspolitikken i større grad skal bidra til høyere sysselsetting blant nyankomne flyktninger, gjennom en mer målrettet kobling mellom bosetting, medbrakt kompetanse, kvalifisering, utdanning og regionale arbeidskraftsbehov (KD, 2018a). Regjeringen uttalte i integreringsstrategien at «Bosettingspolitikken må forhindre segregering, fremme sysselsetting og i

³ Tilskuddet skal bidra til at kommunene gjennomfører et planmessig og aktivt bosettings- og integreringsarbeid, slik at flyktningene kan forsørge seg selv og ta del i samfunnet. Tilskuddet skal i hovedsak dekke de gjennomsnittlige utgiftene kommunen har til arbeidet i bosettingsåret og de fire neste årene (IMDi, 2020a).

større grad innrettes slik at nyankomne flyktninger kan bo i hele landet» (KD, 2018a). Myndighetenes behov for en styrt bosetting begrunnes med at man ikke ønsker en fri bosetting som kan føre til en høy konsentrasjon av bosettinger i enkeltområder. Både Meld. St. nr. 6 (2012-2013) (BLD, 2012), Meld. St. nr. 30 (2015-2016) (JD, 2016) og Brochmannutvalget II (NOU 2017: 2) pekte på behovet for å gjøre nytte av den kompetansen flyktningene kommer med til Norge, særlig i de distriktskommunene som er truet av fraflytting. Det har også vært en bekymring at flyktninger som blir bosatt i en liten kommune, etter en tid flytter til sentrale byer og til østlandsområdet generelt. En av de store demografiske utfordringene for små bosettingskommuner, er dermed å sørge for at kommunen blir attraktiv å bli boende i - også for innvandrere (Svendsen & Berg, 2018).

Endring i behov og anmodninger

I løpet av de siste årene har det skjedd enkelte endringer i prosessen med å anmode kommuner om bosetting. Bakgrunnen for dette er blant annet de store endringene i antall flyktninger som har kommet til Norge, jf. beskrivelsene over. Bosettingspolitikken skal håndtere uforutsigbare og forholdsvis store svingninger i behovet for bosetting. Med dagens uroligheter i deler av verden, er uforutsigbarheten fortsatt til stede. De store svingningene er utfordrende i et kommuneperspektiv, og for myndighetenes styring av bosettingsprosessen. Både KS og en rekke kommuner har uttrykt bekymring for at kommunale tjenester med ansvar for bosetting og kvalifisering de siste årene har måttet bygge ned kapasitet og kompetanse, samtidig som de vil kunne få nye anmodninger dersom behovet endres raskt (se for eksempel KS, 2017 og Ludvigsen, 2018). Det er en krevende balansegang for nasjonale myndigheter å både skape forutsigbarhet for kommunene, samtidig som man skal være med på å innfri Norges internasjonale forpliktelser.

Sammensettingen av flyktninggruppen er også i noe grad endret. Av de nesten 5000 flyktningene som ble bosatt i 2019, var nær 6 av 10 overføringsflyktninger, mot tidligere år, hvor en stor andel kom fra mottak i Norge (IMDi, 2020c).

Med henblikk på disse endringene, uttalte IMDi i kravspesifikasjonen for dette oppdraget at det for anmodningen i 2018 dermed var «..et behov for en faglig begrunnet anmodning når færre kommuner skulle bes om å bosette færre flyktninger.» Tidligere ble anmodningen blant annet vurdert på bakgrunn av tidligere bosetting, folketall, arbeidsmarkedet i kommunen/regionene, kompetanse på bosettings- og integreringsarbeid samt kapasitet og kvalitet i kvalifiseringsarbeidet. De nye kriteriene skal bidra til å rette anmodning om bosetting til kommunene som har de beste forutsetningene for å lykkes med rask bosetting og kvalifisering. Kriteriene blir tatt for seg i detalj i neste kapittel.

Om oppdraget

Formålet med dette oppdraget har vært å vurdere hvorvidt anmodningskriteriene for bosetting av flyktninger for 2019 fungerte etter hensikten, og om de førte til mer treffsikker bosetting. Gjennom dette oppdraget har vi evaluert anmodningskriterienes utforming, og IMDis operasjonalisering og anvendelse av dem slik de var utformet i 2019. Vi har videre vurdert om anmodningskriteriene bidrar til å nå målet om en treffsikker bosetting, og om hensynet til å bevare en bosettingsmodell som har oppslutning blant de ulike aktørene ivaretas..

For å kunne vurdere om anmodningskriteriene har ført til en mer treffsikker bosetting, har vi vurdert

kriteriene opp imot følgende evalueringskriterier:

- ◆ *Relevans*
- ◆ *Måloppnåelse*

Kriteriet *relevans* handler om hvorvidt det er en god og plausibel sammenheng mellom anmodningskriteriene, og de målene kriteriene skal bidra til å nå. I denne sammenhengen betyr det om anmodningskriteriene er relevante for å nå målene om en treffsikker bosetting.

Evalueringskriteriet *måloppnåelse* handler om hvorvidt målet om en rask og mer treffsikker bosetting i 2019 ble nådd. Målet om «rask» bosetting operasjonaliseres og måles i antall måneder etter vedtak om opphold. I denne evalueringen er vi imidlertid bedt om å vurdere hvorvidt bosettingen er *treffsikker*.

I utlysning dokumentene til oppdraget, skiller IMDi mellom treffsikkerhet på et overordnet nivå og på individnivå. Treffsikkerhet på et *overordnet nivå* handler om å sikre at de kommunene som anmodes har god kompetanse på bosetting og integrering. Det handler videre om at flyktingene har gode forutsetninger for å komme i arbeid etter endt introduksjonsprogram – eller muligheter for rask og relevant kvalifisering, som deretter gir muligheter i det lokale arbeidsmarkedet. På *individnivå* handler treffsikkerhet om koblingen mellom den enkeltes ressurser og behov, og kommunenes forutsetninger for å gi et tilpasset tilbud til dette. Det har ikke vært en del av vårt oppdrag å vurdere treffsikkerhet på individnivå.

Evalueringstemaer

Med utgangspunkt i oppdragsgivers problemstillinger i konkurransegrunnlaget, har vi strukturert oppdragets problemstillinger i fire temaer. Denne rapporten svarer ut disse fire temaene:

- ◆ Utforming av anmodningskriteriene
- ◆ Operasjonalisering og anvendelse av anmodningskriteriene
- ◆ Hva kriteriene har ført til
- ◆ Forslag til indikatorer for å måle treffsikkerhet i framtidig bosettingsarbeid

Utforming av anmodningskriteriene

Vi har i denne rapporten tatt utgangspunkt i de åtte anmodningskriteriene som ble vedtatt for 2019. Vi har tatt for oss hvilken verdi eller hensyn hvert av de enkelte kriteriene målbærer, og hvordan dette kommer til syne i måten kriteriet er formulert på. I tillegg til å vurdere kriteriene hver for seg, har vi også vurdert anmodningskriteriene samlet sett. Et sentralt spørsmål her er hvorvidt det er målkonflikter mellom de ulike kriteriene, og hvilke konsekvenser disse har for å realisere hensikten og målene for bosettingsarbeidet. Det skal ev. foreslås grep som kan minimere målkonfliktene, ev. fremmes forslag om å justere, legge til eller fjerne eksisterende kriterier.

Operasjonalisering og anvendelse av anmodningskriteriene

Innenfor dette temaet har vi kartlagt prosessene som foregår i IMDi etter at anmodningskriteriene er fastsatt, og undersøkt hvordan IMDi har operasjonalisert og anvendt anmodningskriteriene. Vi har vurdert hvorvidt det er alternative måter å operasjonalisere og/eller anvende kriteriene på, og

diskutert styrker og svakheter ved ulike framgangsmåter. Videre har vi foreslått andre måter å operasjonalisere kriteriene på.

Vi går også i noen grad inn på hvilke andre aktører som har vært involvert i operasjonaliseringsprosessen, og hvordan. Hvordan har aktørene jobbet med å imøtekomme alle hensyn som kriteriene forutsetter?

Hva kriteriene har ført til

Under dette temaet har vi tatt utgangspunkt i anmodningskriteriene for 2019, og vurdert om bosettingsprosessen i 2019 førte til anmodningstall som var i tråd med kriteriene og de enkelte kriterienes vektlegging. Gjennom analyser av kommunene som ble, og ikke ble, anmodet i 2019, undersøkte vi om bosettingen var treffsikker, ved at blant annet kommuner med godt arbeidsmarked og gode resultater på introduksjonsprogrammet ble anmodet. Ved å sammenligne anmodningstall for 2018 og 2019, ser vi om fastsettingen av nye anmodningskriterier førte til reelle endringer i hvilke kommuner som anmodes, og hvor mange de anmodes om å bosette. Vi diskuterer om anmodningskriteriene for bosetting av flyktninger i 2019 samlet sett fungerte etter hensikten, basert på de foregående undersøkelsene og diskusjonene.

Forslag til indikatorer for å måle treffsikkerhet i framtidig bosettingsarbeid

Som del av oppdraget, foreslår vi indikatorer som framover kan brukes for å måle treffsikker bosetting. Målet om en «rask» bosetting er allerede knyttet til en indikator, dvs. antall måneder fra vedtak om opphold til bosetting. Indikatorene skal bidra til at IMDi og andre relevante aktører kan vurdere i hvor stor grad framtidig bosetting av flyktninger skjer i de kommunene som har best forutsetninger for integrering, det vil si treffsikkerhet på et overordnet nivå, jf. tidligere omtale i kapittelet.

Metoder og datakilder

Evalueringen kombinerer flere ulike metoder for datainnhenting. For å besvare problemstillingene, har vi basert oss på følgende hovedaktiviteter:

- ◆ Deskstudier
- ◆ Intervjuer med ulike informantgrupper
- ◆ Kvantitative analyser av kjennetegn ved bosettingskommuner i 2019

Deskstudier

En sentral datakilde i oppdraget har vært deskstudier av tall og dokumentasjon knyttet til prosessen fram mot anmodningen i 2019. Deskstudiene har også vært en viktig forberedelse til intervjuene. Dokumentasjonen har bestått av ulike former for kommunedata, som innbyggertall, befolkning etter alder og kjønn, sysselsetting, arbeidsledighet, innvandring, bosettingsdata, introduksjonsstatus og -resultater. Videre har vi benyttet oss av andre sentrale dokumenter, som sakspapirer fra møter i Nasjonalt utvalg, anmodningsvedtak fra IMDi til utvalgte kommuner, samt den konkrete beregningsmodellen IMDi har utarbeidet.

Intervjuer

Vi har i dette oppdraget gjennomført totalt 14 semi-strukturerte intervjuer, og én samtale med en sentral medarbeider i IMDi. Vi har intervjuet tre hovedtyper av informantgrupper:

- ◆ Ledere og medarbeidere i Kunnskapsdepartementet
- ◆ Ledere og medarbeidere i IMDi og én representant fra KS
- ◆ Ledere og/eller medarbeidere i seks utvalgte kommuner som bosatte flyktninger i 2019

Alle aktørene ble spurt om hva de legger i begrepet «treffsikker bosetting», og om deres erfaring med og vurdering av det enkelte anmodningskriterium. Vi har ellers tilpasset intervjuguidene ut fra informantenes nivå og rolle i bosettingsprosessen.

I perioden intervjuene har blitt gjennomført, har det på grunn av korona-pandemien vært strenge restriksjoner knyttet til å gjennomføre fysiske møter. Samtlige intervjuer har derfor blitt gjennomført som telefonintervjuer.

Ledere og medarbeidere i KD

Vi har intervjuet to sentrale medarbeidere i KD som har bosetting som sitt ansvarsområde, og som har vært involvert i arbeidet med å vedta anmodningskriteriene for 2019. Disse har blitt intervjuet enkeltvis på telefon. Hensikten med intervjuene har vært å få et overordnet blikk på bosettingsprosessen og anmodningskriteriene, og å få informasjon om KDs rolle og oppgaver i den sammenheng.

Ledere og medarbeidere i IMDi

Vi har gjennomført ett gruppeintervju med to av medarbeiderne i IMDi som har vært mest involvert i arbeidet med operasjonalisering av bosettingskriteriene i 2019. Vi har videre gjennomført to enkeltintervjuer med ledere som har hatt en sentral rolle i arbeidet med bosetting, og i utformingen av anmodningskriteriene. Hensikten med disse intervjuene har vært å få innblikk i hvilke avveininger som er gjort i prosessen og begrunnelsene for disse, samt å få innsikt i IMDis erfaringer med operasjonaliserings- og anmodningsprosessen. I tillegg ble det gjennomført en samtale med en saksbehandler på bosettingsområdet, med formål om å få oversikt over anmodningsprosessen.

Representant fra KS

Vi har gjennomført ett intervju med en av representantene fra KS i Nasjonalt utvalg. Hensikten med dette intervjuet var både å få innsikt i rollen til KS i bosettingsprosessen generelt, og innsikt i arbeidet KS deltar i gjennom Nasjonalt utvalg. Vi ønsket også å få vite mer om bakgrunnen for de nye anmodningskriteriene, og om erfaringen med kriteriene fra et kommuneperspektiv.

Ledere og medarbeidere i et lite utvalg kommuner

Vi har gjennomført syv intervjuer med representanter for seks ulike kommuner som har bosatt flyktninger i 2019. Disse kommunene ble valgt ut med bakgrunn i fem variabler. Den mest sentrale variabelen, var at kommunen hadde bosatt flyktninger i 2019. Det var videre viktig med en variasjon i *kommunestørrelse og geografisk beliggenhet*. Dette for å kunne belyse ulike sider av bosettingen ut fra lokale forhold. Spiller for eksempel kommunestørrelse inn på hvilke kriterier som oppleves som

sentrale? En annen viktig variabel for utvalg av kommuner, var om kommunen anses som *bykommune* eller en *distriktskommune*. Det er også tatt hensyn til at det er en vertskommune for et *integreringsmottak* i utvalget av kommuner. På bakgrunn av disse variablene, ble to relativt store kommuner, tre små kommuner og en mellomstor kommune plukket ut. Blant disse ligger én kommune i nord, én på Østlandet, én i Midt-Norge og tre fordelt utover Vestlandet. Blant disse har én av kommunene et integreringsmottak.

Hensikten med disse intervjuene var å få en vurdering både av anmodningskriteriene og et innblikk i kommunenes erfaringer med bosettingen i 2019.

Når det gjelder valg av informanter, tok vi utgangspunkt i at det skulle være en person med en lederfunksjon, som samtidig hadde innsikt i det konkrete bosettingsarbeidet i 2019. Det varierte om dette var en leder på høyt nivå i kommunen, eller en avdelingsleder i en større resultatenheter. I to av kommunene ble både leder og sentral medarbeider intervjuet. Ett av disse intervjuene ble gjennomført som gruppeintervju, mens de øvrige ble gjennomført enkeltvis.

Kvantitative analyser

De kvantitative analysene og vurderingene i rapporten er basert på data fra tre ulike kilder:

- ◆ *Beregningsmodellen for anmodninger 2019* – vi har fått tilgang på beregningsmodellen som IMDi benyttet for å allokere anmodningstall i 2019. Beregningene gjøres i et excel-dokument, med faner for ulike modeller som har blitt utprøvd, samt beregninger på fylkes- og kommunenivå for den endelige beregningsmodellen. Beregningene gjøres ved hjelp av excel-formler, noe som har satt oss i stand til å følge logikken i valgene som har blitt gjort, samt undersøke hvordan justeringer i beregninger og tallgrunnlag påvirker de endelige anmodningstallene
- ◆ *Data på introduksjonsresultater, bosettingsdata, samt anmodningstall og endelige vedtak om bosetting over tid* – disse dataene er hentet fra IMDis offentlige statistikk-løsning
- ◆ *Kommunedata, på sysselsettingsandel, arbeidsledighet, næringsstruktur, befolknings sammensetning og utdanningsnivå over tid* – disse dataene er hentet fra SSBs statistikkbank

I tillegg har vi fått tilgang på et bakgrunnsnotat om beregningsmodellen, utarbeidet av analyseavdelingen ved IMDi. Dette notatet har vært nyttig for å forstå valgene som har blitt tatt i forbindelse med utarbeidelsen av beregningsmodellen for 2019 (IMDi, 2019a).

I rapporten gjør vi tre typer analyser. For det første benytter vi oss av deskriptive analyser, hvor gjennomsnitt eller frekvenser sammenlignes mellom minst to ulike grupper – stort sett kommuner som ble, eller ikke ble anmodet i 2019. For det andre viser vi en del korrelasjonsanalyser, og for det tredje et sett av enkle, bivariate regresjonsanalyser. De to sistnevnte fremgangsmåtene brukes primært for å vise sammenhengene mellom anmodning- og innbyggertall, samt sammenhengen mellom tallene den kvantitative beregningsmodellen produserer satt opp mot de endelige anmodningstallene.

Disponering av rapport

Den videre rapporten er disponert slik:

Kapittel 2 tar for seg anmodningskriteriene i 2019, og vi gjør en analyse av disse opp mot politikkmål og informantenes vurderinger av dem.

Kapittel 3 handler om IMDis operasjonalisering og anvendelse av kriteriene.

I kapittel 4 ser vi nærmere på hva anmodningskriteriene og operasjonaliseringen av dem har ført til for bosettingen i 2019. Hva kjennetegner kommunene som faktisk ble anmodet om å bosette?

I kapittel 5 foreslår og diskuterer vi framtidige indikatorer for måling av treffsikker bosetting.

I kapittel 2, 3 og 4 forholder vi oss til anmodningskriteriene og operasjonaliseringen av dem slik de var utformet og ble gjennomført i 2019, og foreslår justeringer av kriteriene og prosessen innenfor rammen av det etablerte systemet. I kapittel 5 har vi stilt oss noe friere i forhold til dagens etablerte system, og forslagene er basert på det vi oppfatter er formålene med å måle treffsikkerhet.

Hovedfunn

Under følger en punktvis liste over hovedfunnene fra vår undersøkelse.

Kriteriene i 2019 – relevans og utforming

- ◆ Det er legitime hensyn som ligger bak kriteriene i 2019. De var enten
 - ◆ direkte koblet opp mot integreringspolitiske mål om at bosettingen skal bidra til at flyktninger kommer raskt i arbeid, eller
 - ◆ handlet om å skape oppslutning om bosettingsmodellen blant kommunene gjennom å ta hensyn til forutsigbarhet og likhet, eller
 - ◆ ivaretok statlige styringsmessige hensyn om å sikre beredskap i en uforutsigbar situasjon på innvandringsfeltet og å unngå segregering i enkelte områder.
- ◆ Samlet sett forsøker man gjennom kriteriene å ivareta disse ulike hensynene, og kriteriene peker dermed i noe ulike retninger. Vårt standpunkt er at man nok må akseptere at kriteriene skal bidra til å nå mål som ikke er fullt ut forenelige.
- ◆ Det er en utfordring at en del av kriteriene handler om flere hensyn på én og samme tid, at flere av kriteriene ser ut til å handle om det samme hensynet, og at noen av målene som ligger bak kriteriene ikke kommer tydelig fram i selve formuleringen av kriteriet. På den bakgrunn har vi foreslått enkelte justeringer i formuleringen av kriteriene, se kapittel 2.

Operasjonalisering og anvendelse av 2019-kriteriene

- ◆ Det er gjort et grundig arbeid, både med å operasjonalisere kriteriene for 2019, samt i å utvikle en kvantitativt basert modell for fordeling av flyktninger mellom kommuner.
- ◆ Samlet sett er det en svakhet ved operasjonaliseringen at så godt som alle kriterier direkte eller indirekte er et mål på innbyggertall.
 - ◆ Spesielt problematisk er operasjonaliseringen av kontinuitetskriteriet. Fordi kontinuitet forstås som at man skal anmode samme kommuner som i 2018, fører

dette til at prinsippet om å begrense anmodninger til kommuner med færre enn 5000 innbyggere, i praksis ble videreført fra 2018 til 2019. Dette mener vi er i strid med intensjonene for bosettingen i 2019.

- ◆ I noen tilfeller mener vi å ha identifisert noen uheldige metodiske valg.
 - ◆ Et eksempel er håndteringen av manglende data for resultater i introduksjonsprogrammet. Kommuner med manglende verdier har blitt gitt verdien '0' i måloppnåelse. Dette rammer små kommuner, som av personvern hensyn ikke får offentliggjort sine resultater på introduksjonsprogrammet.
- ◆ Prosessen er lagt opp slik at man først finner bosettingstall for hvert fylke, for så å fordele anmodninger på kommuner innenfor hvert enkelt fylke. Dette er med på å sikre geografisk spredning, men gjør også at kommuner som ifølge den kvantitative modellen er like gode, får ulike anmodningstall.

Samsvar mellom kvantitativ beregningsmodell og endelige anmodningstall

- ◆ Anmodningsprosessen har to sentrale faser, én fase hvor anmodningstall beregnes gjennom en kvantitativ modell, og én fase hvor anmodningstallene justeres gjennom dialog mellom IMDi og KS.
 - ◆ Vi finner til dels store endringer mellom tallene som produseres av den kvantitative modellen, og de endelige anmodningstallene etter dialogen.
 - ◆ Det er kun et mindretall av kommunene som, etter dialogen, blir anmodet om det samme antallet bosettinger som den kvantitative modellen allokere. Det er stort sett kommuner med forholdsvis små anmodningstall, mellom 10-20 personer, som har fullt samsvar mellom den kvantitative modellens forslag og endelig anmodning.
- ◆ Den kvantitative beregningsmodellen skal blant annet spille en rolle som en legitimerende faktor i bosettingsprosessen. Analysene vi har gjort, viser imidlertid at anmodningstallene fra 2018 var de viktigste, både for å bestemme hvilke kommuner som skulle anmodes, og antallet personer kommunene skulle anmodes om. Det kan derfor stilles spørsmål ved hvor stor nytte IMDi har hatt av denne modellen i bosetningsprosessen for 2019.

Samsvar mellom anmodningskriteriene og endelige anmodningstall

- ◆ Vår overordnede vurdering er at det i 2019 har vært forholdsvis liten grad av samsvar mellom de fastsatte kriteriene og de endelige anmodningene.
 - ◆ Innbyggertall er en dominerende faktor, både for å forklare hvilke kommuner som anmodes, og hvor mange personer kommunene anmodes om å bosette.
 - ◆ Tre fjerdedeler av variasjonen i antallet anmodninger kommunene får, kan knyttes til antallet innbyggere, og svært få kommuner med lavt innbyggertall anmodes om bosetting.
 - ◆ «Vektingen» til innbyggertall overskrider dermed betydelig den tenkte vektleggingen på 40 prosent.
- ◆ Kriterier knyttet til sysselsettingsandel eller resultater på introduksjonsprogram, ser ikke ut til å ha hatt noen betydning, verken for valget av anmodningskommuner eller antallet de blir

anmodet om. Dette skulle i prinsippet ha vært dominerende kriterier for allokeringen av anmodninger.

- ◆ Både i operasjonalisering av anmodningskriteriene, i de kvantitative beregningene og gjennom drøftingsbaserte justeringer, framstår det for oss som om ønsket om kapasitet (forstått som kommunestørrelse) og kontinuitet, bevisst eller ubevisst, har blitt førende for mange av valgene man har tatt.
- ◆ Resultatet er et manglende samsvar mellom anmodningstall og anmodningskriterier; spesielt ved at anmodningskriterienes intensjon om å vektlegge resultater og arbeidsmarked sterkere, ikke ble fullt ut oppfylt i bosettingsprosessen 2019.

Indikatorer for treffsikker bosetting

- ◆ Vi har målt treffsikkerhet med utgangspunkt i tre egenskaper ved kommunene; 1) et gunstig arbeidsmarked som kan gi plass til nye arbeidstakere, 2) effektive og velfungerende tilbud om kvalifisering til arbeids- og samfunnsliv, og 3) kapasitet til å ta imot og integrere nye innbyggere.
- ◆ For hver av disse, har vi utarbeidet og tallfestet indikatorer som kan benyttes til å måle treffsikkerheten i bosettingen.
- ◆ Analysene av bosettingen i 2019, viser at den faktiske bosettingen et stykke på vei kan beskrives som treffsikker, men at det fortsatt er betydelige rom for forbedringer.
- ◆ Indikatorsettet vi har foreslått, vil kunne benyttes i årene som kommer, for å avgjøre om treffsikkerheten i bosettingen blir bedre eller forverres. Dette kan gi en pekepinn på om det er forhold ved anmodningskriteriene eller operasjonaliseringen og anvendelsen av disse, som bør tas opp til diskusjon.
- ◆ Vi mener våre foreslåtte operasjonaliseringer av de ulike komponentene, vil kunne benyttes til å forbedre selve allokeringsmodellen, og at dette vil gi høyere treffsikkerhet. Dermed kan man redusere behovet for å gjøre store endringer i drøftingsrundene.

Kapittel 2 –

Anmodningskriteriene for 2019

Som en del av oppdraget har vi vurdert anmodningskriterienes relevans, det vil si om det er god sammenheng mellom kriteriene, og de målene de skal bidra til å nå. Det innebærer å vurdere om anmodningskriteriene hver for seg og samlet sett er relevante for 1) å nå målene om en treffsikker bosetting, og 2) å sikre en bosettingsmodell det er generell oppslutning om blant sentrale bosettingsaktører.

I dette kapittelet konsentrerer vi oss om å gå gjennom og diskutere anmodningskriteriene som gjaldt for bosetting av flyktninger i 2019, og se disse opp imot målene for bosettingspolitikken. Vi skal se nærmere på utformingen av kriteriene og hvilken verdi eller hensyn hvert av de enkelte kriteriene målbærer. Vi kommer i noen grad inn på i hvilken grad kriteriene gir konkrete føringer for hvordan de skal operasjonaliseres og anvendes, herunder vektingen av kriteriene. Videre presenterer vi ulike sentrale aktørers vurdering av kriteriene. Disse vurderingene baserer seg på intervjuer med KS, KD, IMDi og seks kommuner. Vi vurderer kriteriene hver for seg og samlet.

Målene for bosettingspolitikken

Bosettingspolitikken har de siste par årene blitt tettere knyttet opp mot hovedmålene for integreringspolitikken for øvrig. Regjeringens hovedmål for integreringspolitikken er at flere er i arbeid og deltar i samfunnslivet. Målet må sees opp imot en av hovedutfordringene på integreringsområdet, som er at innvandrere har lavere formell kompetanse og lavere sysselsetting enn resten av befolkningen. Innvandrere har dessuten oftere dårligere levekår enn befolkningen for øvrig. Regjeringen ser også på negativ sosial kontroll og integreringsrelaterte utfordringer i en del byområder, som sentrale utfordringer (KD, 2018b).

Sett i sammenheng med disse overordnede målene for integreringspolitikken, skal bosettingspolitikken legge til rette for at nyankomne *raskt* blir bosatt i en kommunene og dermed raskt kan komme i arbeid og bidra til fellesskapet. I statsbudsjettet for 2019 uttrykker regjeringen at bosettingsarbeidet skal legge vekt på en bedre kobling mellom kompetansen flyktningene har med seg

og mulighetene i arbeidsmarkedet. Videre framgår det av statsbudsjettet at regjeringen er opptatt av spredt bosetting og at man skal unngå segregering.

Hovedmålene for integrerings- og bosettingspolitikken videreføres inn i budsjettåret 2020. Man ser imidlertid en enda sterkere vektlegging av *målrettet* og *treffsikker* bosetting, og det sies at politikken skal bidra til å forsterke arbeidslinja og motvirke segregering (KD, 2019a). Det framgår at man skal legge større vekt på kommuneresultater i integreringsarbeidet og flyktningenes muligheter for å komme til en kommune der de kan få formell kompetanse og arbeid.

Oppsummert er altså målene at bosettingspolitikken skal bidra til *rask integrering og forsterke arbeidslinja samt motvirke segregering*. I arbeidet med å nå disse målene, spiller to ulike hensyn inn. For det første må myndighetene velge ut de rette kommunene til å bosette. Dette hensynet ble omtalt som *treffsikkerhet på overordnet nivå* i dette oppdragets utlysningssdokumenter. Det handler om å sikre at de kommunene som anmodes, har god kompetanse på bosetting og integrering, et godt og relevant kvalifiseringstilbud og et arbeidsmarked som gir muligheter for arbeidsdeltakelse. For det andre handler treffsikkerhet om at man må koble de rette individene som skal bosettes, med de rette kommunene, slik at det skapes muligheter for å ta i bruk eller bygge på innvandrernes kompetanse. Dette omtales som *treffsikkerhet på individnivå* i dette oppdragets utlysningssdokumenter. Enkelt sagt kan man si at treffsikkerhet på individnivå dreier seg om en matching mellom kommune og individ.

Anmodningskriteriene for 2019 er et sentralt virkemiddel for å peke ut *hvilke kommuner* som kan bidra til å nå målene om en treffsikker bosetting på overordnet nivå. Videre skal kriteriene og operasjonaliseringen av dem, bidra til å si noe om fordelingen av antall flyktninger mellom disse kommunene. Det andre hovedsteget i anmodningsprosessen foretas etter at fordelingen av antallet flyktninger mellom kommuner er gjort. Da besluttet det hvilke individer som fordeles til hvilke kommuner, og det er her den såkalte treffsikkerheten på individnivå kommer inn. Det har ikke vært en del av vårt oppdrag å se på treffsikkerheten på individnivå. For en grundig beskrivelse av anmodningsprosessen, se neste kapittel.

Prosessen fram mot anmodningskriteriene for 2019

Gjennom intervjuer med IMDi, KS og KD kommer det fram at IMDi også før 2019 har arbeidet etter noen omforente prinsipper for anmodningene til kommunene. Ifølge utlysningen av dette oppdraget, er bruken av anmodningskriterier en formalisering av prinsipper som IMDi også i foregående år har arbeidet etter. IMDi forteller at slike prinsipper har vært viktige for å få til en så enhetlig praksis overfor kommunene som mulig. Dette behovet skyldes blant annet at IMDis regionkontorer tidligere hadde en sentral rolle i anmodningsprosessen, og at de ulike kontorene vektla ulike aspekter i anmodningsprosessen. Et sett av *felles* prinsipper kunne bidra til en mer enhetlig praksis for anmodningen på tvers av regioner og kommuner, mente IMDi. I intervju med IMDi vektlegger de at både prinsippene for 2018 og kriteriene for 2019, skulle gjøre anmodningen mer faglig fundert. IMDi uttrykker også at en mer enhetlig og faglig fundert praksis, vil kunne gi mer forutsigbarhet for og «gehør» i kommunene. Man kan altså si at foruten at kriteriene skal bidra til treffsikkerhet i bosettingen, handler kriteriene om å skape større oppslutning blant kommunene om IMDis arbeidsprosess knyttet til bosettingen – selv om dette ikke er uttrykt eksplisitt gjennom kriteriene. En slik oppslutning er viktig i en bosettingsmodell hvor det er frivillig for kommunene å bosette, og der staten er avhengig av velvilje fra, og å ha et godt samarbeidsklima med kommunene.

I 2018 samarbeidet IMDi med KS om prinsipper for fastsetting av anmodningstallene. Disse ble presentert for Nasjonalt utvalg (NU), som så vedtok de foreslåtte prinsippene.

Av referatet fra møtet i NU i september 2017 (IMDi, 2017), kan vi lese at anmodningen for 2018 baserte seg på følgende prinsipper:

- 1. Kun kommuner med innbyggertall over 5000 anmodes.*
- 2. Innbyggertall vektet 70%, sysselsettingsgrad vektet 20% og introresultater vektet 10%.*

Det framgår av begrunnelsen for dette kriteriet at kommuner med større innbyggertall har et bedre utgangspunkt for tjeneyting enn kommuner med lavere innbyggertall.

- 3. De 15 største kommunene får en særskilt vurdering, og blir anmodet om å bosette færre enn hva folketallet tilsier.*

Det følger av redegjørelsen i referatet at kriteriet handler om å ta hensyn til kommuner som får urimelig stort utslag av innbyggertall.

- 4. Det anmodes om minimum 10 personer i den enkelte kommune.*

Her oppgis begrunnelsen å være at kommunene må ha tilstrekkelig gruppestørrelse som grunnlag for å drifte kommunens flyktningarbeid, blant annet med introduksjonsprogrammet.

- 5. Samtlige kommuner med integreringsmottak, inkludert randkommuner, anmodes.*

Man skulle kunne gjøre unntak fra prinsippene, blant annet dersom det gjaldt randkommune til et integreringsmottak, som i en del tilfeller hadde færre enn 5000 innbyggere.

Med disse prinsippene som utgangspunkt, samarbeidet i 2018 IMDi⁴ og KS om å komme fram til anmodningstall for den enkelte kommune. Allerede dette året tok IMDi i bruk en beregningsmodell som verktøy i arbeidet med å utpeke kommuner og anmodningstall, som vi kommer tilbake til i neste kapittel.

Fra og med 2019 fastsatte Kunnskapsdepartementet anmodningskriteriene. Ifølge intervjuer med departementet, var årsaken til at departementet for første gang fastsatte slike kriterier, et ønske om sterkere styring på feltet. Nå foregår prosessen slik at IMDi, på bakgrunn av møter i Nasjonalt utvalg, foreslår prinsipper overfor departementet, som så departementet behandler og endelig fastsetter.

De åtte anmodningskriteriene

For 2019 ble følgende kriterier for anmodning om bosetting av flyktninger fastsatt av Kunnskapsdepartementet:

1. Flyktninger skal bosettes i alle landsdeler – styrt og spredt bosetting
2. Resultater i introduksjonsprogrammet de siste tre årene, samt muligheten for å få arbeid i regionen, skal tillegges størst vekt (60 pst. vekting)
3. Kommunens kapasitet og kompetanse til å sikre godt integreringsarbeid skal tas hensyn til. Dette vurderes blant annet med utgangspunkt i kommunens innbyggertall (40 pst. vekting)

⁴ Prosessen styres av IMDis sentrale fagseksjon for bosetting, som fikk bistand fra de aktuelle regionkontorene.

4. Ingen kommune skal anmodes om færre enn 10 personer, med mindre det foreligger særskilte forhold som for eksempel barn og unges behov for nærhet til familie og nettverk
5. Det skal tas hensyn til beredskap for opp- og nedbygging av bosettingskapasiteten, stabilitet i tjenestetilbudet og evne til rask omstilling
6. Det skal, som hovedregel, ikke bosettes flyktninger i områder med en særlig høy andel personer med innvandrerbakgrunn
7. Kommuner med integreringsmottak, inkludert randkommuner, skal vurderes særskilt for anmodning om bosetting
8. Det skal i størst mulig grad sikres kontinuitet i bosettingsarbeidet

Sett opp mot 2018, er flere av prinsippene IMDi allerede arbeidet etter, videreført i 2019. For eksempel gjelder det prinsippet om at kommunene skal anmodes om minst 10 personer og at kommuner med integreringsmottak skal vurderes særskilt. Både prinsippene om innbyggertall, introresultater og arbeidsmuligheter, videreføres. Vi ser imidlertid at det er endringer i hvordan disse prinsippene er formulert og vektet. Samlet sett legges det i 2019 mer vekt på resultater enn innbyggertall. Kriterier for 2020 (KD, 2019b) er i stor grad en videreføring fra 2019, men man kan se enkelte mindre tillegg eller justeringer av formuleringer. For eksempel er det lagt til at sammenslåtte kommuner skal vurderes særskilt mtp. kompetanse og kapasitet, introresultater «de tre siste år» er erstattet med formuleringen «over tid» og det er lagt til at mulighet til å ta *utdanning* i regionen også skal vektlegges.

Kommunenes kjennskap til kriteriene

Det er verdt å nevne at vi i intervjuene med kommunene stilte spørsmål om deres kjennskap til kriteriene. De kommunene vi intervjuet, har stort sett selv innhentet informasjon om kriteriene via nettsidene til IMDi, men noen nevner også at informasjon om kriteriene kom via anmodningsbrev fra IMDi. Én kommune har ikke kjennskap til de konkrete kriteriene, og flere av uttalelsene fra kommunene tyder på at ikke alle kriteriene er godt kjent, og/eller forstått. For eksempel var det en kommune som ikke hadde forstått at kriteriene ligger til grunn for bosetting av både asylsøkere og kvoteflyktninger. Tre av kommunene etterlyser mer kontakt og informasjon om anmodningsprosessen. Ett av ønskene handlet om behov for mer informasjon om bruk av kriteriene og hvordan de skal forstås. Betydningen av mer kontakt mellom kommunene og IMDi, ble også trukket fram for at IMDi skal ha tilstrekkelig informasjon om kommunen til å ta informerte beslutninger. Videre ble det pekt på at en dialog underveis, kan gi kommunen anledning til å forbedre seg, slik at den kan posisjonere seg for framtidig bosetting.

Gjennomgang av kriteriene

I det følgende går vi gjennom kriterium for kriterium, og gjør en vurdering av hvilke mål og hensyn som ligger til grunn for kriteriet. Vi ser på hvordan kriteriet er utformet og hvordan det skal/kan forstås. For hvert kriterium oppsummerer vi først de intervjuede kommunenes vurdering av kriteriet, for å si noe om hva slags oppslutning kriteriet ser ut til å ha. Deretter oppsummerer vi øvrige intervjuede aktørers vurderinger, det vil si KD, IMDi og KS – før vi gir vår egen vurdering av utformingen og kommer med forslag til justeringer.

Kriterium nr. 1: Flyktninger skal bosettes i alle landsdeler – styrt og spredt bosetting

Kriteriet kan sies å ha en sterk politisk forankring. For det første signaliseres det her stor grad av statlig *styring* av bosettingen, som er i tråd med daværende kunnskaps- og integreringsminister Jan Tore Sanner sin uttalelse i en pressemelding av 26.10.18: «For å hindre segregering og øke deltagelsen i det norske samfunnet, strammer vi inn styringen av hvor flyktninger skal bosettes. Vi stiller også strengere krav til resultater for kommunene.» (KD, 2018d). Styringen kan sies å henvise til at staten vil ha mer kontroll over hvor flyktningene bosettes. Styringen skal dessuten føre til en spredt bosetting – i betydningen til alle landsdeler. Samtidig skal styringen forhindre segregering.

Kriteriet ble tatt inn etter et Stortingsvedtak i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2018. Av vedtaket punkt 3.3.5, kan man lese seg fram til at flertallet i Stortingets kommunal- og forvaltningskomité mener at kommunenes muligheter for å tilby et kvalitativt godt integreringstilbud, ikke bør være knyttet til kommunestørrelse. Det sies eksplisitt at «Størrelse på kommunen skal ikke være avgjørende for om kommunen skal få lov til å ta imot flyktninger eller ikke. Det betyr at små kommuner også skal kunne få bosette flyktninger.» (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2017, s. 55). Vedtaket viser også til at kommuner som alt har bosatt mange, i større grad bør satse på integrering av dem som alt er bosatt framfor å bosette flere. Det følger av budsjettbehandlingen at merknaden følges opp i anmodningene om bosetting i 2019.

Flertallsvedtaket kan altså forstås som en tydelig markering mot sentraliseringstendenser og kriterium nr. 1 fra 2018 om at kun kommuner med innbyggertall over 5000, skal anmodes.

Videre kan kriteriet sies å være nært knyttet til nasjonale regional- og distriktpolitiske mål, som tilsier at det skal være en regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet.

Det er altså flere hensyn som ligger bak kriterium nr. 1 om styrt og spredt bosetting. Det handler om statens ønske om å ha en viss grad av styring over bosettingen for å sikre at man bidrar til å nå målene på området. I dette ligger det at styringen skal gi spredt bosetting – for å gi bosetting i alle landsdeler og for å forhindre segregering. Til slutt kan vi også si at betegnelsen spredt bosetting, i dette tilfellet også henviser til at både små og store kommuner skal få bosette. Sistnevnte kan utledes av stortingsvedtaket, men er ikke noe man kan lese direkte ut av ordlyden i kriteriet. De ulike hensynene som ligger bak kriteriet peker heller ikke nødvendigvis i samme retning. For eksempel kan man overholde prinsippet om at også små kommuner skal få bosette, uten at dette nødvendigvis gjelder alle landsdeler.

Intervjuer med kommuner:

Det ser stort sett ut til å være enighet om dette kriteriet. Argumentasjonen kommunene gir, handler for det første om at både store og små kommuner rundt om i landet bør få bosette. For det andre handler argumentasjonen om behovet for å unngå opphopning av innvandrere i visse deler av landet, i visse byer/områder eller til og med på lokalt nabolags-nivå. De små og mellomstore kommunene virker særlig opptatt av at de må få bosette selv om de er små, men også den ene storbykommunen ser fordeler ved bosetting på småsteder.

Intervjuer med sentrale myndigheter og KS:

KD viser til at dette har vært et viktig prinsipp i mange år, og på tvers av skiftende politisk ledelse. Det sies at det er et ønske om å unngå konsentrert bosetting av flyktingene. Av intervjuer med noen informanter i IMDi framkommer det at de ser dette som et politisk forankret kriterium, og de knytter det til spørsmål om størrelse på kommunene som skal anmodes; at det ikke lenger skulle ligge en grense på min. 5000 innbyggere til grunn. KS oppgir at de oppfatter kriteriet som fornuftig.

Samtidig tyder intervjuer med både IMDi, KS og KD på at det ligger en felles forståelse til grunn for bosettingspolitikken som sådan om at bosettingen skal spres til alle deler av landet. Også før anmodningskriterier ble tatt i bruk, fordelte man behovet for bosettingsplasser på fylker eller regioner før man bestemte antallet per kommune. Som vi skal se senere, har man også for 2019 fulgt et prinsipp som først fordeler antallet anmodninger på fylke før man fordeler mellom kommunene.

Vurdering av utforming:

Mens kriterium 1 uten tvil gir føringer om at alle landsdeler skal delta i bosettingsarbeidet, kan man ikke direkte utlede fra kriteriet at det innebærer at både små og store kommuner skal få bosette. Man må ha kjennskap til den politiske prosessen omkring kriteriet, og at kriteriet til dels er en reaksjon på kriterium nr. 1 fra 2018 om at kommunene må ha minst 5000 innbyggere for å få bosette. Aktørene vi har intervjuet, legger imidlertid stor vekt på kommunenes størrelse i diskusjonen omkring dette kriteriet. Vår vurdering er at de hensyn som ligger bak kriteriet, bør komme tydeligere fram i selve kriteriet – av hensyn til at kriteriets faglige begrunnelse skal være enkel å forstå. På den bakgrunn foreslår vi enkelte justeringer.

Alternativ formulering:

Bosettingen skal være styrt og spredt: Flyktninger skal bosettes i alle landsdeler og i kommuner av ulik størrelse

Kriterium nr. 2: Resultater i introduksjonsprogrammet de siste tre årene, samt muligheten for å få arbeid i regionen, skal tillegges størst vekt (60 pst. vekting)

Dette kriteriet er et klart uttrykk for at bosettingspolitikken i større grad sees som et virkemiddel i integreringspolitikken. Det er ikke tilfeldig hvilke kommuner som skal anmodes; snarere skal det være kommuner hvor flyktingene gis gode muligheter for å bli kvalifisert og komme i arbeid.

Den første delen av kriteriet henger sammen med det politiske signalet om at man skal legge større vekt på kommuneresultater i integreringsarbeidet. Logikken er at dersom man kan se at kommunen har gode resultater i introduksjonsprogrammet over flere år, tilsier det at kommunene gjør et godt kvalifiseringsarbeid. Dermed bør kommunen fortsette å bosette flyktinger, fordi det gir gode forutsetninger for at de kommer raskt i arbeid og utdanning.

Her er det lagt til grunn en spesifikk forståelse av hva resultater av godt integreringsarbeid er: resultater i introduksjonsprogram. Andre indikatorer kunne også vært valgt – for eksempel resultater på norskprøver, men vi har ikke gått dypere inn i dette i rapporten.

Den andre delen av kriteriet handler om det regionale arbeidsmarkedet, og at det skal være muligheter for flyktingene som bosettes å få arbeid i området. Logikken må kunne antas å være at

det ikke er tilstrekkelig med et godt kommunalt kvalifiseringsarbeid, dersom arbeidsmarkedet i regionen tilsier at det er vanskelig å få arbeid.

Begge delene av kriteriet kan sies å være et uttrykk for arbeidslinja, og er tett knyttet til målet om en mer treffsikker bosetting (på overordnet nivå), som handler om å utpeke de rette kommunene slik at flest mulig flyktninger til syvende og sist kommer i arbeid.

Kriteriet skal vektes 60 pst., som gir et sterkt signal om at kriteriet anses som viktig. Sett opp imot flere av de andre kriteriene, kan dette sies å være nokså konkretisert.

Intervjuer med kommuner:

Det er stor grad av enighet om at kommunenes tilbud og resultater er viktig når man velger ut hvilke kommuner som skal bosette. Kommunene har riktignok en rekke innvendinger til vektingen av kriteriet, til operasjonaliseringen og måten resultater måles på.

Et aspekt som vektlegges, er at resultatene på introduksjonsprogrammet vil avhenge veldig av hvilke flyktninger man tar imot. Det framheves at dersom kommunen tar imot flyktninger som har lav utdanning, vil det slå ut på resultatene. Den innsatsen kommunen har lagt ned, avspeiles derfor ikke nødvendigvis i resultater. Det ser også ut til å være en generell oppfatning at kvoteflyktningene er vanskeligere å integrere enn andre flyktninger, at de gjennomgående har lav utdanning, mange traumer, og tar lang tid å få over i arbeid eller utdanning. Lignende funn vises til i Kommuneundersøkelsen 2019 (IMDi, 2020b). Ut fra denne tankegangen, vil det kunne være vanskeligere å oppnå gode resultater for kommuner som tar imot en stor andel kvoteflyktninger sett opp imot kommuner som tar imot mange flyktninger fra mottak.

For bosettingskommuner som tar imot et relativt lavt antall flyktninger, vil dessuten enkelttilfeller få store utslag på resultatene – uten at det tilsier at det stemmer med integreringskvaliteten. Et annet innspill til dette kriteriet, er at det tar lenger tid å se resultatene enn ett år etter avsluttet program. Kommunen som kommenterer dette, sikter antagelig til statlige myndigheters ordinære måte å måle resultatene på introduksjonsprogrammet på, nemlig ved å se på overgang til arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program. Andre innvendinger som kommer opp i intervjuene, er at grunnskole og trygd ikke registreres som positivt resultat for introduksjonsprogrammet i nasjonalt introduksjonsregister, mens det sett fra kommunens side kan være rett «aktivitet» i en del tilfeller.

Et poeng som én kommune tar opp, er at kommunesammenslåinger gjør at tidligere gode resultater for én kommune, vil få mindre betydning når resultatene sees under ett med andre kommuner. Gode resultater for én kommune, kan altså slå negativt ut dersom man for eksempel slås sammen med to større kommuner som ikke har like gode resultater. Det argumenteres derfor for at dette må tas hensyn til i anmodningsprosessen.

Når det gjelder arbeidsmarked, kommenteres ikke dette i like stor grad, men det kommer opp spørsmål om hvordan IMDi måler dette. Kommunen som tar opp dette, har svært lav arbeidsledighet, meldes det.

Intervjuer med sentrale myndigheter og KS:

KS er på linje med kommunene her, og mener at det viktigste er at kommunene har et godt integreringstilbud. Resultatene på introduksjonsprogrammet er ikke nødvendigvis det beste målet på

det, ifølge KS. Representanten herfra er også opptatt av at resultatene vil være preget av flyktingenes utgangspunkt, og at grunnskole må regnes som et positivt resultat.

Også IMDi anerkjenner at det er enkelte utfordringer med målingen av introduksjonsresultater. For eksempel nevnes det at man i kommuner som har få deltakere, fort får store og tilfeldige utslag på resultatene. Det kommer også fram at det for så vidt er rimelig at kommuner med gode resultater, premieres ved at de får fortsette å bosette. Samtidig har IMDi ambisjoner om at kommuner med mindre gode resultater skal forbedre sitt integreringsarbeid, som blir vanskeligere å ivareta dersom kommunene ikke får bosette.

Av intervju med KD kommer det fram at resultater av introduksjonsprogrammet, skal vektes tungt.

Vurdering av utforming:

Kriteriet er, etter vår vurdering, godt utformet, i den forstand at det er god sammenheng mellom kriteriet og målene det skal være med å realisere. Kriteriet henviser til betydningen av et relevant arbeidsmarked og kommuneresultater i integreringsarbeidet, for at man skal nå målet om å bidra til at flykninger raskt kan komme i arbeid og delta i samfunnet. Videre er utformingen operasjonalisert til en viss grad, slik at det ikke er veldig åpent hvordan kriteriet skal tolkes. Et visst tolkningsrom er det riktignok, for eksempel når det gjelder hva «resultater» sikter til, og hvordan arbeid i «regionen» skal forstås. I neste kapittel redegjør vi for hvordan IMDi har operasjonalisert disse aspektene. Som vi viser der, kan det diskuteres om måten man har valgt å måle kommunenes integreringsresultater på, er den mest hensiktsmessige. Et annet ankepunkt, er at kommunene tydelig ikke er kjent med måten kriteriet er operasjonalisert på. Som det vil framgå av neste kapittel, tas det for eksempel hensyn til overgang til grunnskole etter introduksjonsprogram i beregningene. Vi så over at ikke alle kommuner er kjent med dette. For dette kriteriet foreslår vi kun justeringer som tydeliggjør hva kriteriet skal bidra til. Vi har også tatt hensyn til en mindre endring som er tatt inn i kriteriet for 2020, nemlig at resultater «over tre» år er erstattet med «over tid».

Alternativ formulering:

Bosettingen skal bidra til deltakelse i arbeid og utdanning: Resultater i introduksjonsprogrammet over tid, samt muligheten for å få arbeid eller ta utdanning i regionen, skal tillegges størst vekt

Kriterium 3: Kommunens kapasitet og kompetanse til å sikre godt integreringsarbeid skal tas hensyn til. Dette vurderes blant annet med utgangspunkt i kommunens innbyggertall (40 pst. vektning)

Dette kriteriet handler i stor grad om å bidra til en målrettet bosetting. Rasjonale er at kommuner som har stor kapasitet og god kompetanse på integreringsarbeid, bør prioriteres fordi det bidrar til effektiv integrering.

Det er imidlertid ikke entydig hva som ligger i verken begrepet «kapasitet» eller «kompetanse». Setning nr. 2 i kriteriet må kunne tolkes slik at vurderinger av både kommunenes kapasitet og kompetanse, gjøres med utgangspunkt i antall innbyggere i en kommune. Det implisitte i denne føringen er at store kommuner har best kapasitet og kompetanse til å drive godt integreringsarbeid. Som vi skal komme tilbake til, viser intervjuene vi har gjennomført, at kapasitet-begrepet kan tolkes på ulike måter.

Dette kriteriet skal vektes 40 pst., og er det andre av to kriterier som er gitt en vektning. Det andre vektete kriteriet om resultater i introduksjonsprogram og arbeidsmarked, er vektet 60 pst. Størrelse på kommune gis altså mindre vekt enn integreringsresultater og mulighetene på arbeidsmarkedet.

Intervjuer med kommuner:

Særlig to av de små kommunene er opptatt av at det ikke er noe likhetstegn mellom kapasitet og innbyggertall. Begge kommunene viser til at de er en liten kommune, gir fordeler gjennom at man har god oversikt, er vant til å utvise fleksibilitet i tjenesteytingen og raskt kan snu seg. En informant viser for eksempel til at medarbeiderne i større grad er generalister enn spesialister, og dermed at flere medarbeidere kan trå til ved behov. Disse to kommunene er svært erfarne bosettere og har begge hatt mottak i kommunen, og mener å ha svært god både kapasitet og kompetanse. Her argumenteres det altså *mot* at kapasitet og kompetanse handler om størrelse. En av storkommunene ser også fordelene ved at små kommuner bosetter, og at det kan være vel så lett å få arbeid i disse kommunene. Kommunen oppgir at de selv har utfordringer med boliganskaffelse i bosettingsarbeidet. Den andre storkommunen vi har intervjuet, mener på den andre siden at kommunenes størrelse gjør dem mer robuste.

En mellomstor kommune vi har intervjuet, mener at kommunene må ha en viss størrelse for å ha en godt utbygd tjeneste. De små kommunene mener også at man bør bosette en del hvert år for å holde på kompetanse i tjenestene og for å ha et godt nok utbygd tilbud.

Intervjuer med sentrale myndigheter og KS:

KD og IMDi gir uttrykk for at dette er et viktig kriterium for IMDi. IMDi mener at man trenger et kriterium som reflekterer kommunestørrelsen. Fra IMDis side handler det ikke om å utelukke små kommuner, men man forventer at større kommuner har større kapasitet til å ta imot flyktninger. IMDi oppgir at det tidligere har vært noen diskusjoner om hvorvidt innbyggertall er et godt mål for kommunenes kapasitet og kompetanse, men at man nå har landet på at innbyggertall er et hensiktsmessig kriterium for å vurdere kommunens kapasitet og kompetanse.

KS oppgir at innbyggertall ikke nødvendigvis henger sammen med kompetanse. Samtidig ser de behovet for at store kommuner har en sentral rolle som bosettere. De kan bosette mange flyktninger, som blant annet blir sett på som viktig for å sikre en beredskap dersom det igjen skulle bli store bosettingsbehov. Kapasitets-aspektet er altså nært koblet til kriterium nr. 5, som vi kommer tilbake til under.

Vurdering av utforming:

Etter vår vurdering, kunne dette kriteriet være mer rendyrket til å handle om kommunenes kapasitet. Kommunens kompetanse er for det første ikke nødvendigvis avhengig av kommunens innbyggertall. For det andre kan kriterium nr. 2 om introresultater, allerede sies å skulle være et mål på kommunenes innsats og kompetanse: gjennom god kompetanse bygger kommunen opp et godt tilbud, som gir gode resultater av introduksjonsprogrammet.

Videre knytter flere av våre informanter kapasitetshensynet til beredskapshensyn, og vår vurdering er at det er hensiktsmessig å koble disse to kriteriene sammen. Se alternativ formulering under kriterium 5.

Kriterium 4: Ingen kommune skal anmodes om færre enn 10 personer, med mindre det foreligger særskilte forhold som for eksempel barn og unges behov for nærhet til familie og nettverk

Begrunnelsen for dette kriteriet kan sies å være knyttet til målsettingen om å bidra til en målrettet og treffsikker bosettingspolitikk. Av intervjuene framkommer det nemlig tydelig at slutningen for dette kriteriet, er at antallet flyktninger må være av en slik størrelsesorden at det vil være mulig å opprettholde et tilbud av en viss kvalitet. Tankegangen er at dersom antallet som skal bosettes blir lavt, vil tjenestetilbudet og -apparatet bli så lite og sårbart at man ikke vil kunne produsere gode resultater i integreringsarbeidet. At grensen er satt på 10 personer, virker å være noe tilfeldig valgt.

Unntaket fra dette kriteriet, handler om tilfeller der familieanliggender eller annet tilsier at flyktningene bør bosettes i bestemte kommuner som kanskje ellers ikke bosetter i noen særlig grad. Her kan man altså si at staten, i noen tilfeller, lar hensyn til den enkeltes behov veie tyngre enn at kommunen skal være en god integreringskommune. Samtidig bygger nok unntaket også på en antagelse om at nettverk kan bety mye for integreringen. Man kan også se for seg at sekundærflytting kunne blitt en utfordring, dersom man ikke tok hensyn til den enkeltes nettverk ved bosetting: altså at flyktningen likevel velger å flytte nært sitt nettverk.

Intervjuer med kommuner:

Alle kommunene er enige i at kommunene som anmodes, må få et minimum antall flyktninger å bosette. Det argumenteres for at kommunene må ha et visst volum på anmodningene for å opprettholde tjenestetilbudet til flyktningene og for å ha et godt fagmiljø. Én kommune nevner at veldig små fagmiljøer kan bli sårbart, for eksempel dersom noen ansatte blir syke. En annen kommune mener volum er viktig for å kunne ha ansatte som jobber med bosetting og kvalifisering som hovedarbeidsoppgave. Ellers er hun redd dette arbeidet «koker bort i kålen».

Det er ulike formeninger blant våre informanter om hva minimumsantallet bør være. Et par kommuner mener at tallet burde være noe høyere enn i dag, og 15 og 30 nevnes som mulige alternativer.

Intervjuer med sentrale myndigheter:

Det ser ut til å være stor enighet om hensikten bak dette kriteriet mellom kommunene og sentrale myndigheter. Også KD og IMDi oppgir at det må være en viss størrelse på antallet flyktninger man bosetter for å ha tilstrekkelig kompetanse og for å kunne bygge opp et tilpasset kvalifiseringstilbud. Både IMDi og en av kommunene oppgir også at det bør være et visst volum på bosettingstallet for at det skal være en økonomisk balanse mellom tilskuddet kommunene får og tilbudet de er forpliktet å gi. Lignende argumentasjon så vi også at ble brukt om kriteriet for 2018. IMDi peker på at grensen på 10 personer, er noe tilfeldig satt. Én IMDi-informant argumenterer for at tallet nok burde vært høyere enn 10, men at en negativ konsekvens av det er at færre kommuner vil bli anmodet om å bosette.

KS sier de har sluttet seg til dette kriteriet, selv om det ikke prinsipielt er noe i veien for at kommuner som ønsker det, bosetter færre enn ti personer.

Vurdering av utforming:

Kriteriet henger sammen med mål for bosettingspolitikken om at bosettingen skal være koblet til kommunenes resultater: for å kunne oppnå gode resultater, må tjenestetilbudet og -apparatet være

av en viss størrelse. Dette rasjonale er forståelig, og det er stor oppslutning om kriteriet. Slutningen kunne imidlertid ha framkommet tydeligere av selve kriteriet, i tråd med forslaget vårt under.

Når det gjelder forbeholdet «med mindre det foreligger særskilte forhold som for eksempel barn og unges behov for nærhet til familie og nettverk», er dette i 2020 endret til «med mindre det foreligger særskilte forhold». Om dette opplyser IMDi at de ikke har kjennskap til enkeltpersoner og deres tilknytninger/behov på tidspunktet for anmodning, og at dette dermed er forhold som man må ta hensyn til i den mer praktiske bosettingen. Endringen av formuleringen i 2020 på dette området, virker dermed fornuftig.

Alternativ formulering:

Bosettingen skal bidra til et robust tjenestetilbud: Ingen kommune skal anmodes om færre enn 10 personer, med mindre det foreligger særskilte forhold

Kriterium nr. 5: Det skal tas hensyn til beredskap for opp- og nedbygging av bosettingskapasiteten, stabilitet i tjenestetilbudet og evne til rask omstilling

Kriteriet må sees i sammenheng med de store svingningene i antallet flyktninger som har kommet til landet de siste årene. I årene fram mot den «såkalte flyktningekrisen», var bosettingsbehovet økende, og staten slet med å få kommunene til å bosette det antallet det var behov for. Da antallet flyktninger som kom til Norge økte voldsomt fra 2015, ble alle kommuner forespurt om å bosette. Som beskrevet i kapittel 1, mobiliserte kommunesektoren stort, og man bosatte både et rekordstort antall og i flere kommuner enn noen gang før. De nærmeste årene bygde kommunene opp sine tjenester som følge av den økte bosettingen. Deretter ble det en sterk nedgang i antall flyktninger som skulle bosettes fra og med 2018, noe som førte til at en rekke kommuner måtte bygge ned kapasiteten, som også betydde at kompetanse forsvant. Siden da har IMDi opplevd stor etterspørsel fra kommuner som vil fortsette å bosette.

Erfaringene med de store svingningene har, med stor sannsynlighet, ført til at staten ser behov for en beredskap blant kommunene til å raskt både kunne bygge opp og ned kapasiteten i tråd med bosettingsbehovet. Det er fortsatt en del uforutsigbarhet om flyktningsituasjonen globalt, og hvordan det framover vil slå ut for Norge. Dermed må IMDi sørge for at man kan håndtere raske endringer på feltet, som dette kriteriet er et uttrykk for. I tillegg antyder kriteriet at evne til slike raske endringer av tjenesteapparatet osv., tilsier at det bør være en viss stabilitet i tilbudet slik at man ikke må bygge opp tilbudet «fra bunnen av».

Intervjuer med kommuner:

De kommunene som uttaler seg om beredskap, knytter dette til kapasitetshensyn. Her argumenteres det for at bosettingen må opprettholdes over tid og på et minimum (antall som skal bosettes), for at man skal ha et forsvarlig tilbud som også kan oppskaleres ved behov. Én kommune mener man må bør ha en viss størrelse for å ha en slik beredskap, mens to av de små argumenterer for at nettopp det at de er små, gjør at de raskt kan snu seg.

Intervjuer med sentrale myndigheter og KS:

Både KD og IMDi knytter kriteriet til de store svingninger i ankomsttallene. IMDi oppgir at de større kommunene må holdes operative på et visst nivå, for å ha beredskap dersom antallet flyktninger som

kommer til landet øker mye og fort. Det argumenteres også for at de større kommunene lettere kan håndtere en nedgang i anmodningene, for eksempel det å få 10 eller 20 færre flyktninger et år.

KS taler for kontinuitet i bosettingen, og at kommunene ikke skal måtte bygge opp og ned tilbud stadig vekk. De viser til at det er utfordrende for kommunene å forholde seg til alle endringene i behovene. De er på linje med IMDi i vurderingen av at små kommuner har mindre kapasitet til rask oppbygging. Det er de store kommunene som vil kunne ta imot et stort antall flyktninger ved en ev. stor ny tilstrømming av flyktninger.

Vurdering av utforming:

Når det gjelder kriteriets relevans for politikkmålene, kan dette kriteriet sies å først og fremst være koblet til målet om rask bosetting. Dersom bosettingsbehovet øker kraftig, utfordrer det kommunenes og statens evne til å levere på rask bosetting. Staten har dermed behov for å sikre seg dersom en slik situasjon skulle inntreffe igjen, og IMDi og KS anser at store kommuner har best kapasitet til å øke bosettingsvolumet. Kriteriet knyttes altså til kommunestørrelse, selv om det ikke uttrykkes direkte av kriteriet. Intervjuene tyder videre på at det er enighet om at det bør være kontinuitet i hvilke kommuner som skal få bosette, for å kunne ha kapasitet til å bygge opp/ned et tilbud dersom behovene skulle endre seg.

Vi ser altså at beredskap og kapasitet er nært knyttet sammen, og vi vil argumentere for at det utformes ett kriterium som fanger opp dette. I tillegg mener vi det er hensiktsmessig om sammenhengen mellom beredskapevne og kommunestørrelse, kommer til uttrykk gjennom kriteriets utforming, jf. forslaget under.

Alternativ formulering:

Bosettingen skal bidra til å sikre beredskap: kommunenes kapasitet til rask opp- og nedbygging av tjenester og mulighet til å ta imot et stort antall flyktninger, skal vektlegges. Dette sees i sammenheng kommunens innbyggertall, og det innebærer behov for kontinuitet i bosettingen.

Kriterium nr. 6: Det skal, som hovedregel, ikke bosettes flyktninger i områder med en særlig høy andel personer med innvandrerbakgrunn

Kriteriet kan sies å kunne utledes direkte av den politiske målsettingen for integreringspolitikken om å unngå segregering. Som vi så tidligere i kapittelet, ser regjeringen det som en utfordring at det blir en opphopning av integreringsrelaterte utfordringer i en del byområder. Man vil derfor unngå å bosette flyktninger i områder som har en høy andel med innvandrerbakgrunn fra før. Kriteriet definerer ikke hva som anses som «en særlig høy andel», men av departementets føringer gitt i brevets form til IMDi, framgår det at kriteriet «gjelder områder der innvandrerandelen (innvandrere og norskfødte med to innvandrerforeldre) er om lag 30 prosent eller mer. [...] IMDi må bidra til at dette kriteriet oppfylles, for eksempel på bydelsnivå, i sin videre dialog med kommunene.» (KD, 2019b). Av brevet framgår det også at ved å unngå bostedssegregering, vil man oppnå bedre integrering.

Som vi skal se under, er dette kriteriet blant de mest omdiskuterte, og det har også blitt omtalt i media. Både intervjuene våre og media-omtalen (Juven, 2019; Mordt, Sandøy, Ali & Wilden, 2020) tilsier at kriteriet har skapt en del debatt som har forgreininger til den arbeidsdelingen mellom kommune og stat som ligger til grunn for selve bosettingsmodellen - nemlig hvor langt staten skal gå i å styre kommunene. Av NRKs dekning av saken, ser det ut til at Oslo kommune i 2019 ga sterkt uttrykk

for at bosetting innad i kommunen var et kommunalt anliggende. Det ble også vist til at kommunen var uenig med departementet i at norskfødte med innvandrereforeldre skulle inngå i andelsberegningen. For 2020 besluttet imidlertid Oslo kommune at bydelene Grorud, Stovner, Alna og Søndre Nordstrand ikke skulle ta imot flyktninger, ifølge Juven et al. (2020). Årsaken var nettopp ønske om en spredt bosetting innad i kommunen. Dette kan tilsa at Oslo kommunes protester mot kriteriet, først og fremst var knyttet til ønske om kommunal selvråderett.

Intervjuer med kommuner:

Det kommer fram en del ulike synspunkter på dette kriteriet. Et par kommuner støtter opp om kriteriet, og oppgir at de opererer slik også innad i kommunen, dvs. at de forsøker å få til en viss spredning i bosettingen. En av disse kommunene forteller samtidig at problematikken kan handle vel så mye om å unngå opphopning av innvandrere fra enkeltnasjonaliteter eller lignende i bestemte områder. Dersom det blir mange av én nasjonalitet, kan det lettere oppstå hierarkier og konflikter innad i miljøene, sier kommunerepresentanten. Den samme representanten oppgir samtidig at det, inntil en viss grense, kan være gunstig at man bosetter flere av samme nasjonalitet, fordi det kan gjøre innlemmingen av de nye innvandrerne i et allerede etablert miljø, lettere.

To av kommunene mener imidlertid at en høy andel innvandrere ikke bør være til hinder for bosetting dersom kommunen eller bydelen kan vise til gode resultater av sitt integreringsarbeid. En av disse kommunene, mener at det må være opp til kommunene selv å bestemme bosettingen innenfor kommunenes grenser. Kommunen viser til at bydeler med en høy innvandrerandel også kan være svært dyktige på integreringsarbeid, og slik sett bør fortsette å bosette. Et annet argument som nevnes, er at de bosatte flytter på seg mellom bydelene uansett.

Intervjuer med sentrale myndigheter og KS:

De ulike aktørene vi har intervjuet ser ut til å ha nokså lik oppfatning av hva debatten om kriteriet handler om; nemlig hvor langt staten skal gå i å styre kommunene. Mens i alle fall KD og IMDi er opptatt av å unngå segregering, mener KS på sin side at det skal være opp til kommunene å håndtere hvor de vil bosette flyktninger internt i kommunen. IMDi oppgir også at problematikken gjør seg gjeldende for svært få kommuner, ettersom få kommuner har en så høy andel innvandrere som 30 pst.

Av møtepapirer fra møtene til NU, framgår det at mens IMDi foreslo en videreføring av kriteriet for 2020, fjernet utvalget kriteriet da innstillingen til departementet ble sendt. Av referatet fra møtet i NU 10. mai 2019 (IMDi, 2019b), framgår det at utvalget i stor grad stiller seg bak meningsinnholdet: «Anbefalingen begrunnes med at det er kommuner, og ikke områder, som anmodes om å bosette flyktninger. Kommunene har kommunalt selvstyre, og skal selv ta vurderinger om hvilke områder det er hensiktsmessig å bosette flyktninger.». Kriteriet videreføres imidlertid av departementet i 2020, men det presiseres at «Det skal, som hovedregel, ikke bosettes flyktninger i områder med særskilt høy andel innvandrerbefolkning. Et område brukes her om en kommune eller bydel. "Høy andel innvandrerbefolkning" vil si om lag 30 prosent.».

Vurdering av utforming:

Verdien og målet bak kriteriet, er det stor enighet om blant ulike aktører. Man ønsker å unngå bosetting av innvandrere i områder det alt bor mange innvandrere – i alle fall dersom det samtidig er levekårsutfordringer der. Kriteriets utforming er nokså klar, selv om det må defineres hva man legger i

«områder». Kriteriet angir imidlertid ikke tydelig hvorfor man skal unngå bostedssegregering, nemlig at det kan oppstå levekårsutfordringer.

I 2019 fungerte imidlertid ikke kriteriet som et virkemiddel for å avgjøre hvilke kommuner som skal bosette. Det handlet snarere om fordeling innad i de kommunene som bosetter. Slik sett skiller det seg fra de andre kriteriene. I 2020 har departementet presisert at «et område brukes her om en kommune eller bydel» (KD, 2019b). Tall fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) viser at fire kommuner i Norge (Gamvik, Båtsfjord, Oslo og Lørenskog) hadde en innvandrerbefolkning som utgjorde 30 pst. eller mer i 2019 (SSB, 2020a). Oslo ble likevel bedt om å bosette dette året, og vi vil tro kommunen også framover vil være en viktig bosettingsaktør av kapasitets- og beredskapshensyn. Dermed ligger det noen motsetninger i dette kriteriet, og vi mener det er grunnlag for å justere kriteriet – ev. at det statlige målet om å unngå bostedssegregering, kommer til uttrykk på andre måter enn gjennom et kriterium. For eksempel kan IMDi i brevet hvor kommunene anmodes om å bosette, understreke betydningen av å unngå høy konsentrasjon av innvandrere i bestemte områder eller bydeler i kommunene. Dersom man likevel vil beholde kriteriet, er det et alternativ å se hen til innvandrerandelen når man beregner *hvor mange* de aktuelle kommunene skal bosette, heller enn at det knyttes til utvelgelsen av bostedskommuner. Det reflekterer bedre måten man har anvendt kriteriet på fram til nå.

Alternativ formulering:

For å unngå bostedssegregering skal man, i fastsetting av anmodningstall, ta hensyn til kommunenes innvandrerandel. Kommunene oppfordres til å unngå bosetting i områder med innvandrerandel på over 30 prosent

Kriterium nr. 7: Kommuner med integreringsmottak, inkludert randkommuner, skal vurderes særskilt for anmodning om bosetting

Integreringsmottakene ble etablert i kjølvannet av det høye antallet flyktninger som kom til landet i 2015/16, og etablering av slike mottak skulle bidra til bedre bruk av tiden i mottak. Kvalifiseringstiltakene skulle settes i gang under mottaksperioden for flyktninger som hadde fått eller mest sannsynlig ville få innvilget opphold. I og med at kvalifiseringen ble påstartet i mottakskommunen, skulle det være et bosettingspotensiale i vertskommunen og nabokommunene. Hensikten med det var å skape et helhetlig kvalifiseringsløp som kunne videreføres etter bosetting (JD, 2016). Samlet sett skulle dette bidra til at flyktningene kom raskere i jobb eller utdanning. At integreringsmottakene og randkommunene skal tas særlig hensyn til i de årlige bosettingsanmodningene, kan dermed sies å være en konsekvens av etableringen av slike mottak. I og med at målet med mottakene er å bidra til raskere integrering, er også dette kriteriet sterkt koblet til målene for integreringspolitikken.

Dette kriteriet tilsier at dersom kommuner med integreringsmottak (eller kommunene rundt), ikke kommer i betraktning for å anmodes på bakgrunn av andre kriterier, skal de likevel få en særskilt vurdering. Gitt at staten har inngått særskilte avtaler med disse kommunene, kan man anta at det skal sterke argumenter til for at de aktuelle kommunene ikke blir bedt om å bosette.

Intervjuer med kommuner:

Det er bare tre kommuner som uttaler seg om kriteriet, hvorav den ene har et integreringsmottak. Denne kommunen er positiv til kriteriet, og mener den påstartede kvalifiseringen bidrar til integrering.

Kommunen viser til at de har fått noen flere bosettinger pga. mottaket enn de ellers ville fått. De to andre kommunene som uttaler seg, er begge små kommuner. De oppfatter dette som et uhensiktsmessig kriterium. Den ene kommunen peker på at det bidrar til sentralisering, fordi slike mottak ofte er plassert i byer. Den andre kommunen påpeker at nå som flyktningene sitter så kort tid i mottak før de bosettes, er det ikke noe viktig argument at de må bosettes i nærheten av mottaket.

Intervjuer med sentrale myndigheter og KS:

Departementet forteller at det fortsatt er ønske om et særlig fokus på integreringsmottakene, og bosetting i det nærliggende området. IMDi støtter også opp om kriteriet. Begge parter viser til bakgrunnen for at man opprettet slike mottak; tanken om et klyngesamarbeid mellom kommunene og at flyktningene får fortsette kvalifisering som de har startet på der de allerede oppholder seg.

Vurdering av utforming:

Vår vurdering er at kriteriet bør opprettholdes så lenge integreringsmottak videreføres som et viktig politisk virkemiddel. At både kommunen som huser integreringsmottaket og dets samarbeidskommuner, vurderes særskilt for bosetting, gir god sammenheng med hensikten bak mottakene. Det er avgjørende at man i det andre steget av anmodningsprosessen, der man kobler kommuner med individer, tar særlig hensyn til disse kommunene. Sagt med andre ord er det bosetting av flyktninger som har oppholdt seg på det aktuelle integreringsmottaket, som i første omgang bør vurderes bosatt i disse kommunene. Vi foreslår at kriteriet opprettholdes slik det er formulert i 2020, der begrepet «randkommuner» er erstattet av «samarbeidskommuner».

Kriterium nr. 8: Det skal i størst mulig grad sikres kontinuitet i bosettingsarbeidet

Kontinuitets-prinsippet var formelt sett nytt i 2019, men intervjuene tyder på at prinsippet har blitt praktisert en stund. Vi antar at kriteriet er bunnet i et resonnement om at kommuner som bosetter over tid, har bedre forutsetninger for et godt utbygd tilbud og for å opparbeide seg relevant kompetanse. Dette kan igjen antas å skulle bidra til effektiv integrering. Et kontinuitets-kriterium vil også kunne gi kommunene en forutsigbarhet i bosettingsarbeidet, som kan være viktig for samarbeidet mellom IMDi og kommunene. Kontinuitet vil kunne bidra til at IMDi får bedre kjennskap til kommunene, deres behov og forutsetninger for bosetting. At IMDi har et godt samarbeid med kommunene om bosetting, kan også være viktig for å sikre beredskap dersom bosettingsbehovet skulle øke. Slik sett kan man si at kriteriet har en link til kriterium nr. 5.

Intervjuer med kommuner:

Kontinuitets-kriteriet ser ut til å være svært viktig for de intervjuede kommunene. Kommunene har behov for å kunne planlegge for bosettingen, og ønsker å vite både om de får bosette og omtrent hvor mange per år. Kommunene oppgir at dette er viktig for å sikre gode fagmiljøer som kan gi et kvalitetsmessig godt tilbud.

Intervjuer med sentrale myndigheter og KS:

Både KD, IMDi og KS ser ut til å mene at kontinuitet er viktig i bosettingsarbeidet. KD viser til at kriteriet handler om et ønske om å beholde kompetanse i kommunene, og KS framhever betydningen av å opprettholde et godt kommunalt tilbud. IMDi framholder, på lik linje med kommunene, at prinsippet er viktig for å imøtekomme kommunenes behov for forutsigbarhet. I ett av intervjuene med IMDi kommer det fram at baksiden av dette kriteriet, er at det kan utestenge en del kommuner som

ønsker å bosette. Prinsippet om kontinuitet fører til lite fornying i hvilke kommuner som anmodes, dersom ikke den totale bosettingen går opp.

Vurdering av utforming:

Vi vurderer at kriteriet er lett forståelig og forutsetningene som kriteriet bygger på, både har god oppslutning og er svært plausible. Det taler for at kriteriet opprettholdes, og vi foreslår ingen justeringer av det. Måten kriteriet er forstått og operasjonalisert på, har derimot noen uheldig sider – som vi vil utdype i neste kapittel.

Kriteriene sett i sammenheng

Vi vurderer at kriteriene diskutert over, kan sies å handle om tre ulike aspekter: kommunehensyn, integreringsresultater og styringshensyn.

Kommunehensyn: For det første kan man si at kriteriet om kontinuitet først og fremst handler om å ta hensyn til kommunale behov for forutsigbarhet. En slik forutsigbarhet kan igjen antas å bidra til stabile tjenester, som skal produsere gode tilbud og derigjennom gode resultater.

I tillegg kan man si at kriteriet om spredt bosetting i alle landsdeler og det underliggende hensynet om at kommuner av ulik størrelse skal få bosette, er en form for likebehandlingsprinsipp - som har tilknytning til desentralisering, samt regional- og distriktpolitiske hensyn. Både store og små kommuner (by og land) skal i prinsippet ha mulighet til å bosette, og det må være en viss fordeling på Norges ulike regioner.

Kriteriene om kontinuitet og om spredt bosetting i alle landsdeler og kommuner av ulik størrelse, er slik sett viktig for å sikre oppslutning om den norske bosettingsmodellen hos det som er den helt sentrale bosettingsaktøren, nemlig kommunen. Så lenge bosetting er en frivillig oppgave for kommunene, er IMDi avhengig av velvilje fra kommunene. Videre er disse kriteriene med på å sikre politisk oppslutning, slik det kom tydelig fram av Stortingsvedtaket vi viste til tidligere i kapittelet.

Selv om disse kommunale hensynene ikke følger direkte av målene for bosettingspolitikken, kan man argumentere for at de er svært avgjørende for implementeringen av bosettingspolitikken: for at man skal nå målene om en rask og treffsikker bosetting, må man ivareta behovene til kommunene slik at kommunene vil bidra til å nå målene.

Integreringsresultater: Flere av kriteriene kan enten direkte eller mer indirekte knyttes til behovet for at bosettingen skal bidra til gode integreringsresultater. Det innebærer at de kommunene som er best på å produsere gode resultater, skal få bosette. Den delen av kriterium nr. 2, som handler om introresultater, er en direkte henvisning til dette. Den andre delen av kriteriet, om regionalt arbeidsmarked, handler dessuten om at arbeidsmarkedet må ha rom for flyktingene – slik at man kan oppnå gode resultater. I tillegg kan kriterium 3 knyttes til et behov for å oppnå gode resultater, ettersom man gjennom å ta i betraktning kapasitet og kompetanse skal sikre *godt integreringsarbeid*. Det tredje kriteriet som er koblet til kommunenes prestasjoner i utvelgelsen av bosettingskommuner, er kriterium nr. 4 om at man skal bosette minst 10 personer. Denne koblingen følger ikke direkte av kriteriet, men bakgrunnen for kriteriet er at antallet som skal bosettes må være av en såpass størrelse at man kan sikre gode tjenester – som kan føre til gode resultater.

Styringshensyn: Innenfor dette begrepet kan vi kategorisere kriteriene som handler om at de statlige myndighetene ønsker en viss kontroll for å kunne styre bosettingsprosessen på en god måte. Kriterium nr. 5, om beredskap, er et slikt kriterium. IMDi har behov for å opprettholde bosetting i kommuner som raskt har kapasitet til å ta imot mange flyktninger dersom det skulle bli et behov. Det viktigste for IMDi i den sammenhengen er at disse kommunene kan ta imot et stort antall; det er altså knyttet til volum. Både kriterium nr. 2, om kapasitet og kompetanse, og kriterium nr. 4, om minimum 10 personer, har en forbindelse til slike volum- og beredskapshensyn.

Et viktig politisk mål for myndighetene er dessuten å unngå at bosettingen skal bidra til segregering. Kriterium nr. 1 om styrt og spredt bosetting og kriterium nr. 6 (unngå bosetting i områder med høy andel personer med innvandrerbakgrunn), er knyttet til dette målet. Staten vil altså styre bosettingen slik at det ikke blir opphopning av innvandrere i enkelte områder. Dette kan igjen sies å ha sammenheng med at man vil unngå å forsterke levekårsproblematikk, som kan forhindre god integrering.

Oppsummert kan vi si at det er legitime hensyn som ligger bak kriteriene man opererte med i 2019. De var enten

- a) direkte koblet opp mot integreringspolitiske mål om at bosettingen skal bidra til at flyktninger kommer raskt i arbeid, eller
- b) handlet om å skape legitimitet og oppslutning om bosettingsmodellen blant kommunene gjennom å ta hensyn til forutsigbarhet og likhet, eller
- c) ivaretok statlige styringsmessige hensyn om å sikre beredskap i en uforutsigbar situasjon på innvandringsfeltet og å unngå segregering i enkelte områder

Gjennomgangen over viser imidlertid at det er noen utfordringer ved kriteriene:

- a) en del av kriteriene handler om flere hensyn på en og samme tid
- b) flere av kriteriene ser ut til å handle om det samme hensynet
- c) noen av hensynene eller målene som ligger bak kriteriene, kommer ikke tydelig fram i formuleringen av kriteriet
- d) ett av kriteriene handler mer om bosettingen innad i kommunene enn å avgjøre hvilke kommuner som skal få bosette og hvor mange – som er kriterienes egentlige rolle

Vi har derfor foreslått enkelte justeringer av kriteriene, slik at hvert kriterium rendyrkes til å handle om ett aspekt og slik at det er tydelig hva slags mål kriteriet skal bidra til å oppnå.

Over viste vi til at det er legitime hensyn bak kriteriene som er valgt, men vi har også vært inne på at det er ulike hensyn man forsøker å ivareta gjennom kriteriene samlet sett. For eksempel er det ikke spesielt god sammenheng mellom det å bidra til spredt bosetting og at kommuner av ulik størrelse skal få bosette på den ene siden, og kriteriet om at store kommuner har bedre kompetanse og kapasitet på den andre siden. Eller dersom man velger ut kommuner med best integreringsresultater, er det ikke sikkert det samtidig ivaretar behovet om å sikre bosetting i alle landsdeler for eksempel. Videre kan beredskapshensyn tilsi at store kommuner som kan bosatte mange ved behov, og som kan skalere ned uten å legge ned tjenester, bør få bosette – men kan man samtidig overholde målet om å unngå segregering? Vårt standpunkt er at man nok må akseptere at kriteriene skal bidra til å nå mål som ikke er fullt ut forenelige. Det er likevel viktig at kriteriene er enkle å forstå, og det bør være tydelig dersom enkelte kriterier skal vektas mer enn andre. I tillegg kan man si at hvordan man

bedømmer de ulike kriteriene, også henger sammen med hvordan de operasjonaliseres og anvendes i praksis, som er tema for påfølgende kapittel.

Kapittel 3 – Operasjonalisering og anvendelse av kriteriene

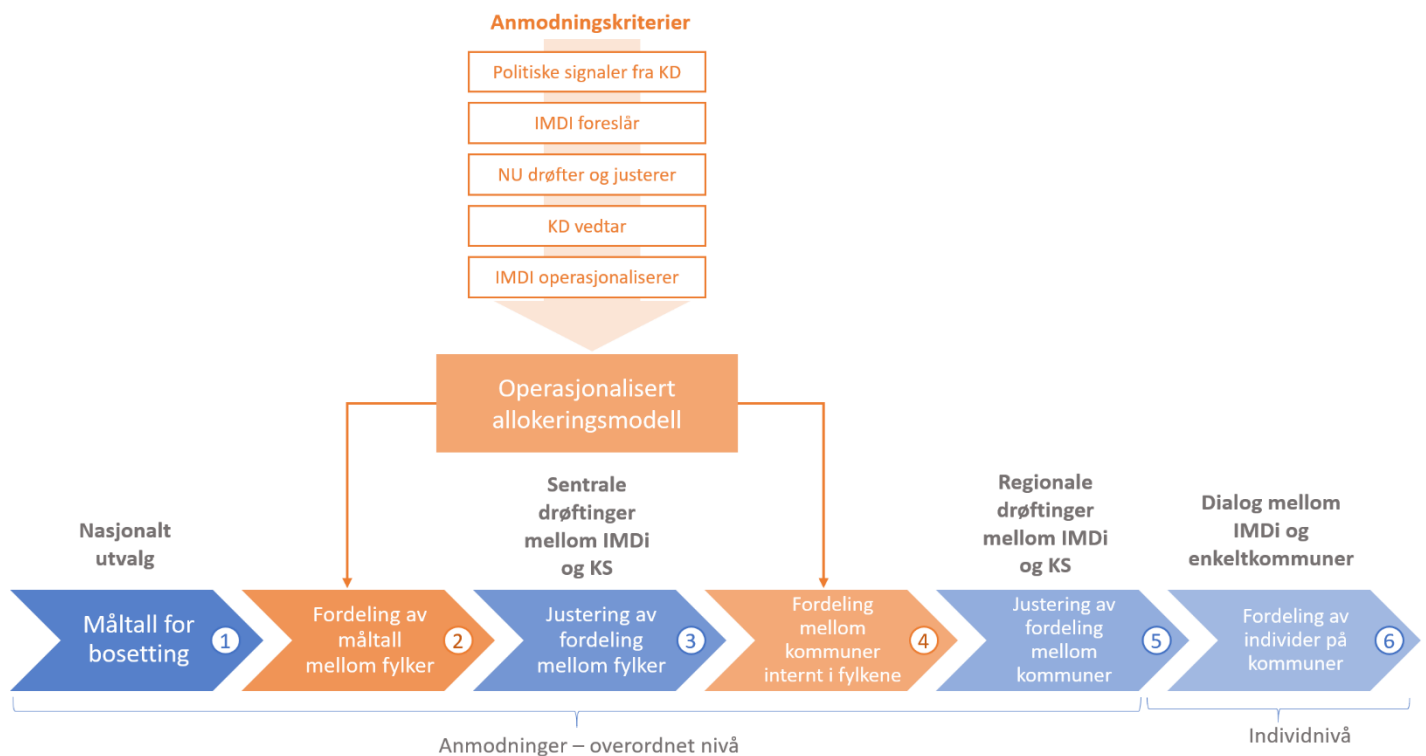
I forrige kapittel så vi nærmere på målene for bosettingspolitikken, og prosessen fram mot fastsettingen av anmodningskriteriene for 2019. I dette kapitlet gjennomgår vi kort selve bosettingsprosessen, og de ulike fasene som inngår i den, helt fra måltall for bosetting blir fastsatt, til kommunene vedtar å bosette. Vi vender også tilbake til de ulike anmodningskriteriene, men nå med et fokus på hvordan kriteriene ble operasjonalisert, altså gjort om fra å være overordnede kriterier, til å bli målbare indikatorer. Vi ser også nærmere på hvordan indikatorene ble brukt, for å bestemme hvilke norske kommuner som skulle anmodes i 2019, og hvor mange personer de eventuelt skulle bli anmodet om å bosette. Sentralt i denne diskusjonen er utviklingen og rollen til en kvantitativt basert beregningsmodell som IMDi har utviklet, og som vi presenterer og vurderer i dette kapitlet.

For å fortelle historien om anmodningen i 2019, må man imidlertid også ta et skritt tilbake, og inkludere bosettingsåret 2018 i diskusjonene. Det er i forbindelse med anmodningene dette året at IMDi for første gang utviklet konkrete anmodningsprinsipper. Dette var også første gang IMDi utviklet en kvantitativ modell for beregning av anmodningstall per kommune, og vi vil i dette kapitlet se at valgene som ble tatt i 2018 hadde stor påvirkning på anmodningene for 2019.

Bosettingsprosessens ulike faser

Vi vil nå gjennomgå de delene av bosettingsprosessen som er direkte relevant for dette prosjektet. Etersom fokus for prosjektet er anmodningskriteriene for bosettingen i 2019, vil vi ikke se nærmere på måten kommunene i praksis løser bosettingen av flyktninger på. Vårt perspektiv begrenses til det som skjer fra måltall for bosetting blir fastsatt, til kommunene gjør sine vedtak om bosettingstall. Med dette som utgangspunkt, har vi delt bosettingsprosessen i seks ulike faser, jf. modellen under.

Figur 3.1: Bosettingsprosessen sine ulike faser



En viktig bakgrunn for beregningene og justeringene som skjer mellom fase 2 og 5, er fastsettingen av anmodningskriterier, og operasjonaliseringen av dem. I forrige kapittel beskrev vi deler av denne fastsettingen, senere i kapittelet vil vi se nærmere på IMDis operasjonalisering av anmodningskriteriene. Denne delen av bosettingsprosessen er inkludert i modellen over, som en overgripende prosess.

Første fase i modellen, er fastsetting av måltall for bosetting. Dette gjøres av Nasjonalt utvalg (NU), basert på prognoser for fremtidig bosettingsbehov beregnet av Beregningsutvalget for utlendingsforvaltningen. Måltallet påvirker resten av anmodningsprosessen, ved at dette tallet utgjør grunnlaget for beregningene og drøftingene av antallet personer som skal bosettes i de enkelte fylker og kommuner.

I fase to og tre fordeles måltallet, altså antallet personer som skal bosettes, mellom fylkene. I tråd med mandatet til NU, er det utvalget som fordeler måltallet på fylkesnivå. NU har de siste årene, inkludert for 2019, gitt fullmakt til at IMDi og KS samarbeider om å foreta den fylkesvise fordelingen uten utvalgets involvering. Dette samarbeidet starter altså med at anmodningene (i fase 2) fordeles gjennom IMDis kvantitative beregningsmodell, som IMDis analyseavdeling har hatt hovedansvar for å utvikle. Vi kommer nærmere inn på innholdet i, og utformingen av, denne modellen senere. Det er imidlertid verdt å merke seg at beregningene på fylkesnivå er bygget opp på samme måte som kommuneberegningene (fase 4), men altså med fylker som enheter i stedet for kommuner.

Tallene som produseres i fase 2, oversendes bosettingsavdelingen i IMDi, og KS, som justerer tallene gjennom dialog (fase 3). Justeringen skal begrunnes med utgangspunkt i anmodningskriteriene. Fylkestallene gir rammen for anmodning på kommunenivå innenfor hvert enkelt fylke, og returneres til IMDi. Basert på fylkestallene, utarbeider IMDi modellbaserte anmodningstall på kommunenivå (fase 4).

Tallene som produseres gjennom fase 4, oversendes på nytt til bosettingsavdelingen i IMDi, og KS⁵, som gjennom regionale drøftinger justerer anmodningstallene for kommunene (fase 5). I tillegg til justeringer i antallet hver kommune anmodes om å bosette, kan også noen kommuner fratras anmodninger totalt, samtidig som kommuner uten anmodning i den kvantitative beregningsmodellen, kan få anmodning. I denne fasen blir kommuneberegningene justert med utgangspunkt i anmodningskriterier, som innvandrerandel og hvorvidt kommunen ligger i nærheten av et integreringsmottak. I tillegg tar man utgangspunkt i KS' kjennskap til lokale forhold, om for eksempel tjenestetilbudet, kompetansen i kommunene mv.

Etter de regionale møtene mellom IMDi og KS, sender IMDi anmodningsbrev til kommunene. Etter at kommunene har fattet vedtak om bosetting og sendt dette til IMDi, fordeler IMDi enkeltpersoner til kommunene i henhold til dette (fase 6). Det endelige bosettingstallet er imidlertid ikke nødvendigvis det samme som det vedtatte tallet. Kommunene kan ende opp med å bosette både flere og færre enn hva de i utgangspunktet vedtar. Mulige årsaker til at det bosettes færre kan være at det tar tid å klargjøre praktisk for bosetting i kommunen i enkelte tilfeller, for eksempel det å skaffe tilpasset bolig (Svendsen & Berg, 2018). Det kan også hende at bosettingsbehovet blir justert utover i året.

For å vise nærmere hvordan disse seks fasene i praksis fungerer og forholder seg til hverandre, vil vi eksemplifisere med reelle tall fra anmodningsprosessen for Troms fylke i 2019.

Måltallet for bosetting (fase 1), som ble brukt i anmodningsprosessen i 2019, var 5 351 personer. Dette var altså antallet personer man så for seg å bosette i Norge dette året.

Gjennom de kvantitative beregningene på fylkesnivå (fase 2), ble Troms fylke gitt et anmodningstall på 320 personer. Etter drøftinger mellom IMDi og KS (fase 3) ble anmodningstallet justert ned til 280 personer. Det vil si at IMDi i fase 4 skulle bruke sin beregningsmodell til å fordele 280 personer på ulike kommuner i Troms.

En av kommunene i Troms som skulle bosette i 2019, var Skjervøy. Den kvantitative beregningsmodellen til IMDi (fase 4) regnet seg frem til et anmodningstall for Skjervøy kommune på 16 personer. I fase 5, hvor anmodningstallene på kommunenivå ble drøftet mellom IMDi og KS, ble dette tallet justert ned til 12 personer.

Anmodning på bosetting av 12 personer ble sendt Skjervøy kommune, som vedtok å bosette 10 personer, altså er nedjustering på ytterligere 2 personer. Endelig bosettingstall per 31.12.2019 i Skjervøy var 9 personer.

Sammenhengen mellom tallene i de ulike fasene av prosessen, samt endelig vedtak og bosetting, varierer. I noen tilfeller er tallene konsistente gjennom hele prosessen. Det vil si at tallene som produseres av den kvantitative beregningsmodellen, tallene som kommer ut av drøftingene mellom IMDi og KS, og antallet personer kommunene vedtar å bosette, og faktisk bosetter, er de samme hele veien. I mange tilfeller er det mer variasjon. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4.

⁵ Bufetat deltar også i disse møtene, i forbindelse med bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Dette har ikke vært et tema for vår undersøkelse, og omtales ikke i det videre.

Beregningsmodellens operasjonaliserte kriterier

I forrige kapittel ble målene for bosettingspolitikken 2019 og de fastsatte kriteriene for bosetting gjennomgått, og i forrige delkapittel så vi hvordan anmodningsprosessen rent praktisk gjennomføres.

Vi går nå nærmere inn på hvordan kriteriene, som skal danne grunnlaget for anmodningstallene til fylker og kommuner, har blitt *operasjonalisert*. I hovedsak er det IMDi som har stått for operasjonaliseringsjobben. I denne sammenhengen er operasjonalisering en prosess hvor de overordnede kriteriene for bosettingspolitikken enten omgjøres til målbare indikatorer, eller i det minste spesifiseres nærmere. Et praktisk eksempel kan være kriteriet «kapasitet». For å kunne ta hensyn til kapasitet i anmodningsprosessen, må man vite hva som menes med kapasitet, og man må ta valg om hvordan begrepet skal måles og sammenlignes mellom kommunene. Kapasitet kan operasjonaliseres på ulike måter, og indikatorer som kommuneøkonomi, antallet personer bosatt foregående år eller innbyggertall, kan sees som relevante uttrykk for kapasitet.

Vi vil gå gjennom hvert enkelt kriterium og vise hvordan IMDi har operasjonalisert kriteriet. Vi presenterer hva som er IMDis argumentasjon for operasjonaliseringen. Vi vil også kommentere på valgene som har blitt gjort, og gi innspill til alternative løsninger eller framgangsmåter. Det er innledningsvis verdt å merke seg at det er en viss variasjon mellom de ulike kriteriene, med tanke på hvor spesifikt de har blitt operasjonalisert. Kriterium 3, om kommunenes kapasitet, blir eksempelvis operasjonalisert til å bety «innbyggertall»⁶. Dette er en målbar indikator som kan brukes direkte inn i beregningene av anmodningstall. Kriterium 5, om hensyn til beredskap for opp- og nedbygging av bosettingskapasiteten, blir på sin side operasjonalisert til å bety at de 15 største kommunene skal få en særskilt vurdering av sine anmodningstall. Hva en «særskilt vurdering» i praksis er, defineres imidlertid ikke nærmere.

Noen av de operasjonaliserte kriteriene brukes i den kvantitative beregningsmodellen (fase 2 og 4), mens andre brukes i drøftingene mellom IMDi og KS (fase 3 og 5). Vi vil gå nærmere inn på dette etter hvert.

Kriterium 1: Flyktninger skal bosettes i alle landsdeler – styrt og spredt bosetting

Operasjonalisering: Alle kommuner skal ha sjansen til å bosette. Den (ikke-absolutte) grensen fra 2018 om å unngå bosetting i kommuner med færre enn 5000 innbyggere, blir tatt bort. Alle fylker blir anmodet.

Kommentar: I anmodningsprosessen for 2018 opererte IMDi med en (ikke-absolutt) grense på 5000 innbyggere for anmodning. Som nevnt i forrige kapittel, gjorde Stortinget det klart i et innstillingsvedtak, at små kommuner også skulle bosette, og dermed ble denne grensen tatt bort i forbindelse med 2019-prosessen. Som vi har vært inne på tidligere, fordeles anmodningstall først på fylkesnivå, så på kommuner innenfor de enkelte fylkene. Det at man går via fylkesnivået er med på å sikre bosetting i alle landsdeler.

Som nevnt i forrige kapittel er det en viss målkonflikt i kriteriene her, hvor man kan argumentere for at prinsippet om spredt bosetting i 2019 utfordrer prinsippet om kontinuitet i bosettingsarbeidet. Dette

⁶ Merk at denne spesifikke operasjonaliseringen primært gjelder for den kvantitative beregningsfasen. I de regionale møtene mellom IMDi, KS og Bufetat har man et mer kvalitativt perspektiv på «kapasitet».

er i hvert fall et perspektiv IMDi har gitt tilkjenne. IMDi er også opptatt av at prinsippet om spredt bosetting står i motsetning til hvordan de selv tenker rundt beredskap og strategi for rask opp- og nedbygging av bosettingskapasitet.

Vi ser også at selv om man i utgangspunktet tar til følge prinsippet om spredt bosetting, fører operasjonaliseringen av et annet kriterium, nemlig kontinuitet, til at man i praksis ikke sprer bosettingen ut på spesielt flere, eller andre typer kommuner, i 2019 enn i 2018. Kriteriet om kontinuitet ble nemlig operasjonalisert til å bety at man i 2019 skulle anmode de samme kommunene som i 2018. Ettersom man dette året opererte med en ikke-absolutt grense om 5000 i innbyggertall, ble denne grensen i praksis videreført inn i 2019. Vi vil senere i rapporten se at dette gir store utslag med tanke på hvilke kommuner som bosatte. En svært lav andel av norske kommuner med færre enn 5000 innbyggere, bosatte i 2019.

Kriterium 2: Resultater i introduksjonsprogrammet de siste tre årene og muligheten for å få arbeid i regionen, tillegges størst vekt

Kriterium 2 inneholder to ulike elementer, og vi vil for enkelthets skyld presentere dem delt som 2.1 og 2.2 nedenfor.

Kriterium 2.1: Resultater i introduksjonsprogrammet de siste tre årene

Operasjonalisering: Som variabler på resultater i introduksjonsprogrammet, brukes gjennomsnittsverdier for to sett av indikatorer. Den ene indikatoren er andelen deltakere som er i arbeid og/eller utdanning 1-5 år etter avsluttet/avbrutt introduksjonsprogram. Den andre indikatoren er andelen som gikk direkte over til arbeid, utdanning eller grunnskole etter fullført/avbrutt program i 2017 og 2016

Kommentar: Det er flere ulike måter å måle måloppnåelse i introduksjonsprogrammet på. Man kan for det første ta utgangspunkt i andelen som er i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program, for det andre kan man ta utgangspunkt i andelen som er i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program. For begge disse målemetodene er det satt nasjonale mål, på hhv. 55 og 70 prosents resultatoppnåelse. En siste målemetode, som ikke innebærer nasjonale krav, er deltakernes resultater opp til fem år etter avsluttet deltakelse i introduksjonsprogrammet.

Etter hva vi kan se, har ikke departementet definert nærmere hvilke målemetoder de mener skal danne grunnlaget for resultater i introduksjonsprogrammet «de siste tre årene». Uavhengig av dette merker vi oss at IMDi ikke har brukt resultater for tre år i sine beregninger. De har for det første tatt utgangspunkt i direkte overgang for to år (2016 og 2017), ikke tre år. For det andre har man tatt utgangspunkt i SSB-data på arbeidsmarkeds- og utdanningssituasjon 1-5 år etter avsluttet program. Det vil her si at alle kohortene mellom 2011 og 2015 sin situasjon i 2016 også telles med. Her har de med andre ord brukt fem kohorters situasjon i 2016, som indikator på resultatoppnåelse.

Vi oppfatter i utgangspunktet det som et fornuftig prinsipp å inkludere de langsiktige resultatene til deltakerne i introduksjonsprogram, ettersom de gjerne er ganske annerledes enn resultater ved direkte overgang. Resultater for enkeltår kan være ganske tilfeldige, og blant annet påvirkes av deltakersammensetning. Det gir derfor mening at de langsiktige resultatene kommunene leverer, gis betydning i modellen. Dette er i tillegg måten man normalt sett måler resultater av introduksjonsprogram på i sektoren. Med unntak av 2015-kohortens situasjon i 2016, merker vi oss samtidig at måloppnåelsen ett år etter avsluttet deltakelse ikke er inkludert i modellen, selv om dette

nok er det mest brukte målet på resultatoppnåelse i introduksjonsprogrammet. Som nevnt, spesifiserer ikke departementet hva de mener med resultater de siste tre årene. Vi tror imidlertid at en operasjonalisering, som hadde tatt utgangspunkt i resultater ett år etter avsluttet program for måletidspunktene 2014, 2015 og 2016, nok hadde vært nærmere intensjonen bak kriteriet.⁷

Det er ellers verdt å merke seg at man i resultatene for direkte overgang, har inkludert overgang til grunnskole; dette etter ønske fra kommunesektoren. Oppstart av grunnskole vil for mange deltakere på introduksjonsprogram måtte regnes som et godt resultat av deltakelsen⁸, og vi støtter at grunnskole har blitt inkludert som en del av vurderingsgrunnlaget. Grunnskole har ikke blitt inkludert i de langsiktige resultatene. Dette skyldes at langsiktige data kommer fra SSB, og ikke fra NIR, som de direkte overgangsdataene gjør. IMDi skriver i sitt notat om beregningsmodellen at tall på oppstart av grunnskole er tilgjengelig fra SSB, men at det av personvern hensyn ville gitt større andeler manglende data (IMDi, 2019a).

Et problem med indikatorene for introduksjonsresultater, er nettopp at mange kommuner har manglende data, både på direkte og langsiktig overgang til arbeid/utdanning/(grunnskole). I noen tilfeller skyldes kanskje dette at kommunene ikke har hatt deltakere på introduksjonsprogram i perioden 2011-2017, mens i andre tilfeller har data blitt holdt tilbake av personvern hensyn grunnet lavt deltakertall. Måten den kvantitative beregningsmodellen håndterer dette på, er å gi kommunene uten dataverdien '0' som introduksjonsprogramresultat. Dette påvirker naturlig nok sterkt den samlede kvantitative vurderingen av kommuner uten reelle resultatverdier. Et tilfeldig valgt eksempel på en kommune uten resultatverdier, er Råde. Dersom man legger inn nasjonale gjennomsnittresultater for introduksjonsprogram som erstatning for verdien '0', går Rygges anmodningstall i modellen fra 16 til 26 personer.

Det er en sterk sammenheng mellom mangelfulle data på resultater av introduksjonsprogrammet og størrelse på kommunen. 233 kommuner har ikke introresultater på direkte overgang i modellen. Kommuner uten introresultater har et gjennomsnittlig innbyggertall på 3880. Kommuner med introresultat, har gjennomsnittlig innbyggertall på 23 234. I praksis fungerer dermed denne indikatoren ikke bare som et kvalitetsmål, men også som et mål på innbyggertall.

Manglende data burde, etter vår vurdering, ha blitt håndtert annerledes i modellen. Fortrinnsvis burde tilbakeholdt data blitt hentet inn. Dersom dette ikke er mulig av personvernrelaterte/juridiske hensyn, burde en form for beregnede verdier blitt inkludert for kommunene med manglende data (imputering). Det enkleste ville vært å bruke nasjonale gjennomsnittsverdier, men en metodisk sterkere fremgangsmåte ville vært å beregne verdier basert på et sett av kjennetegn ved kommunene. Dette innebærer at man blir gitt verdier som tilsvarer offentliggjorte verdier for sammenlignbare kommuner, eksempelvis med tanke på innbyggertall og geografi.

Et grunnleggende problem med å bruke resultater på introduksjonsprogrammet som et mål for kvaliteten i kommunenes integreringsarbeid, er at man i liten grad tar hensyn til deltakersammensetningen i hver enkelt kommune – slik vi redegjorde for i forrige kapittel. Vi vet at resultatene på introduksjonsprogrammet i stor grad kan forklares gjennom individuelle kjennetegn ved deltakerne. Et bedre, om enn mer analytisk ambisiøst mål på kvalitet, kunne vært å utvikle

⁷ Merk at tall for 2017-kohorten først ble tilgjengelig i desember 2018, og således ikke kom i tide til å kunne implementeres i den kvantitative beregningsmodellen.

⁸ Se blant annet Guribye & Espegren (2019) for utfyllende argumentasjon rundt dette poenget.

modeller tilsvarende Utdanningsdirektoratets skolebidragsindikatorer for grunnskolen (Udir, 2020). Gjennom slike analyser kunne man ha fått en indikasjon på hvorvidt den enkelte kommune over- eller underpresterer i kvalifiseringsarbeidet sitt, gitt sammensetningen av deltakergruppen de har.

Kriterium 2.2: Muligheten for å få arbeid i regionen

Operasjonalisering: Måles ved andelen sysselsatte blant personer 15-74 år i befolkningen totalt.

Kommentar: Det er en rekke mulige valg mht. indikatorer for arbeidsmarked. IMDi har valgt å bruke sysselsettingsandel for hele befolkningen i de enkelte kommunene, blant personer mellom 15 og 74 år. Man kunne vurdert å bruke sysselsettingsandeler for et mer begrenset aldersspenn. Ved å bruke sysselsettingsandel fra 15 år, gir man kommuner med høyt utdanningsnivå en kunstig lav sysselsettingsandel, fordi det er flere personer som tar utdanning til ut i 20-årene. Disse regnes ikke som sysselsatte.

En fordel med indikatoren som er brukt, er at alle norske kommuner har verdier på variabelen. Dersom man eksempelvis hadde brukt indikatorer for sysselsettingsandeler blant ulike grupper av innvandrere, hadde enkelte kommuner, på grunn av få innvandrere i kommunen, fått manglende verdier av personvern hensyn. Den klare fordel med å bruke indikatorer direkte knyttet til innvandrerbefolkning, er samtidig at sysselsettingsandelen i befolkningen generelt ikke nødvendigvis er i samsvar med sysselsettingsandelen i innvandrerbefolkningen. Et interessant eksempel i denne sammenheng, er forholdet mellom de to kommunene Audnedal og Kvalsund. I Audnedal er sysselsettingsandelen blant befolkningen eksklusive innvandrere 73 prosent, mens sysselsettingsandelen blant innvandrere er 28,8. I Kvalsund er sysselsettingsandelen blant befolkningen eksklusive innvandrere 56,3 prosent, mens sysselsettingsandelen blant innvandrere er 74,4 prosent⁹. For befolkningen sett under ett, er sysselsettingsandelen i de to kommunene hhv. 70,8 og 57,8 prosent. I den kvantitative beregningsmodellen vil med andre ord Audnedal komme ut med en langt høyere verdi på kriteriet om muligheten for å få arbeid i regionen, selv om det ser ut til at arbeidsmarkedet er bedre for innvandrere i Kvalsund.

En annen alternativ indikator som kunne ha blitt brukt, er registrert arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken, enten for befolkningen samlet eller blant innvandrere spesifikt. Tall for sysselsettingsandel sier noe om andelen som er sysselsatt, men ingenting om hva årsakene til manglende sysselsetting er. Dersom en stor andel av befolkningen er i utdanningsløp, eller ønsker å være hjemmeværende, trenger ikke det å være negativt for sjansen til å få arbeid i en kommune. Det vil imidlertid føre til lavere sysselsettingsandeler, noe som i beregningsmodellens logikk er negativt. Arbeidsledighetsmål tar på sin side hensyn til skillet mellom personer som ønsker og ikke ønsker seg arbeid.

Avslutningsvis er det verdt å merke seg at selv om kriteriet tar utgangspunkt i arbeidsmuligheter på regionsnivå, har man valgt å ha et kommuneperspektiv i beregningene. Tall på regionsnivå ville krevd egne beregninger, men grunnlaget for slike inndelinger er utarbeidet av SSB (Bhuller, 2009). I praksis er dette er mindre viktig poeng. Tall for sysselsettingsandel og arbeidsledighet tar utgangspunkt i befolkningens bostedskommune, ikke arbeidskommune. Et godt regionalt arbeidsmarked, med utstrakt grad av pendling, fanges med andre ord vel så godt opp av data med kommuneperspektiv.

⁹ Her forstått som SSBs «gruppe 2», det vil si innvandrere med bakgrunn fra Asia, Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utenom EU/EFTA og Oseania utenom Australia og New Zealand

Kriterium 3: Kommunens kapasitet og kompetanse til å sikre godt integreringsarbeid skal også tas hensyn til ved anmodninger. Dette vurderes blant annet med utgangspunkt i kommunenes innbyggertall

Operasjonalisering: Innbyggertall

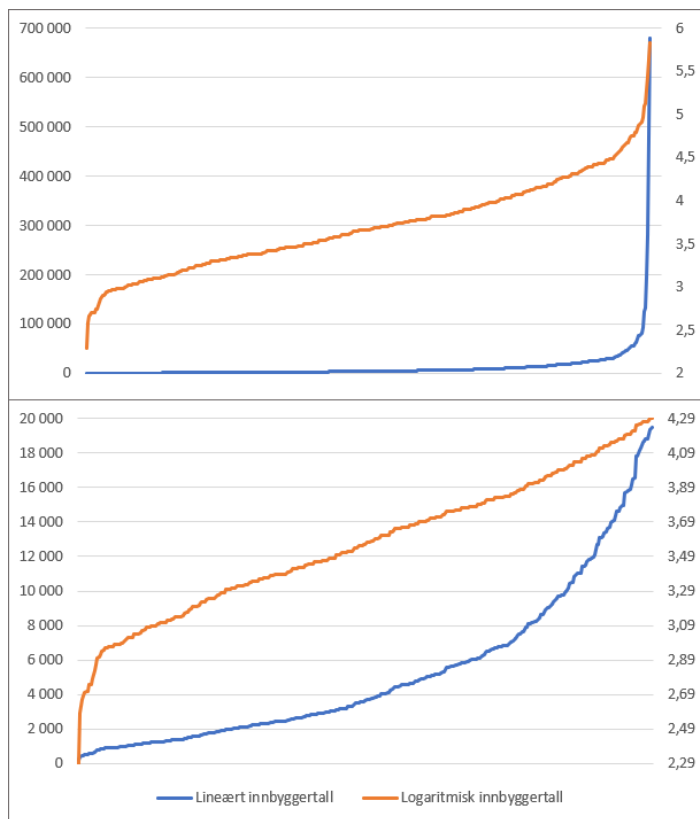
Kommentar: Dette kriteriet åpner opp for å «blant annet» ta utgangspunkt i kommunenes innbyggertall for å vurdere deres kapasitet og kompetanse. I praksis er det kun innbyggertall som brukes som indikator, i hvert fall i den kvantitative beregningsmodellen¹⁰. Selv om det kanskje ikke er ment slik, innebærer dette i realiteten at innbyggertall inngår i modellen som et fullt ut dekkende uttrykk for både kapasitet og kompetanse. Det er vanskelig å finne gode operasjonaliseringer som setter en i stand til å måle kompetanse på dette feltet med tilgjengelige data. Det er alternativer for kapasitet som kunne ha blitt inkludert i modellen, eksempelvis kommunenes frie inntekter per innbygger, som sier noe om det økonomiske handlingsrommet i kommunen. Alt i alt mener vi imidlertid at innbyggertall er en god og dekkende operasjonalisering av kapasitet.

En metodisk kritikk man kan rette mot bruken av innbyggertall i den kvantitative beregningsmodellen, er at man bruker reelle innbyggertall som en lineær funksjon. Det vil si at 20 000 er dobbelt så høyt som 10 000 osv. Grensenytten av økning i innbyggertall kan imidlertid sies å være avtagende. Etter hvert som kommunestørrelsen øker, vil en ekstra enhet (innbygger) gi en stadig mindre fordel, og en kommunes kapasitetsøkning blir betydelig større ved å gå fra et innbyggertall på 2000 til 20 000, enn om man går fra 210 000 til 230 000. Slik innbyggertall brukes i den kvantitative beregningsmodellen, tas det ikke hensyn til dette. Ved å anlegge en lineær forståelse av innbyggertall, ender man opp med å overestimere den reelle kapasitetsforskjellen, spesielt i sammenligningen av mellomstore og store kommuner. Denne problemstillingen blir ytterligere forsterket av prinsippet om at anmodningene skal allokere mellom kommunene innenfor de enkelte fylkene. Vi kommer nærmere inn på denne problemstillingen i avslutningen av dette kapitlet.

Et alternativ til å benytte en lineær funksjon, kunne vært å bruke logaritmen av innbyggertall i stedet. Dette gjøres blant annet av Monkerud og Sørensen (2010), i en analyse av innbyggeres tilfredshet med kommunalt tjenestetilbud, hvor nettopp innbyggertall er forklaringsvariabel. Med et lineært uttrykk vil en kommune med 100 000 innbyggere fremstå med ti ganger så mye kapasitet som en kommune med 10 000 innbyggere. Bruker man logaritmen, er forskjellen omtrent 25 prosent «høyere kapasitet». Neste figur viser forskjellen mellom lineære og logaritmiske innbyggertall blant norske kommuner.

¹⁰ Som tidligere nevnt anvendes kapasitetskriteriet kvalitativt i de regionale møtene mellom IMDi, KS og Bufetat.

Figur 3.1: Lineære og logaritmiske innbyggertall for norske kommuner



Figuren over viser distribusjonen av norske kommuner når man tar utgangspunkt i hhv. lineære og logaritmiske innbyggertall. Øverste del av figuren tar utgangspunkt i alle norske kommuner, mens nederste del konsentrerer seg om kommuner med færre enn 20 000 innbyggere. Ved å sammenligne linjene, er det to ting man spesielt må merke seg. For det første ser vi at de logaritmiske tallene gir tydeligere effekt for økningen i innbyggertall blant de minste kommunene. Man får «mer igjen» for å gå fra f.eks. 2000 til 4000 innbyggere med logaritmiske verdier, enn med lineære verdier. For det andre ser vi at blant de største kommunene, er den logaritmiske linjen slakere, men jevnt stigende. Dette betyr at økning i innbyggertall gir mindre positivt utslag for de aller største kommunene.

Et annet alternativ for innbyggerstørrelse, kunne vært å dele inn kommunene etter percentiler, og basert på dette gi kommunene en verdi som f.eks. kunne gått fra 1 for de minste kommunene, til 10 for de største. I en slik løsning ville f.eks. kommuner med 1100 innbyggere eller mindre, fått verdien 1, kommuner med mellom 4000 og 5300 innbyggere fått verdien 6, mens kommuner med mer enn 26 000 innbyggere fått verdien 10. Hvordan inndeling spesifikt skal foregå, er ikke det sentrale. Hovedpoenget er å kategorisere kommunene på en slik måte at innbyggertallene får et mer harmonisert uttrykk.

Kriterium 4: Ingen kommune anmodes om færre enn 10 personer, med mindre det foreligger særskilte forhold som barn og unges behov for nærhet til familie og nettverk

Operasjonalisering: Alle kommuner får en anmodning på minst 10 personer. Dersom modellen «gir» en kommune som skal anmodes, færre enn 10 personer, oppjusteres kommunen til 10 stk. For å få til dette, overflyttes personer fra kommuner med anmodningstall som er høyere enn 10.

Kommentar: Dette kriteriet har blitt direkte implementert i den kvantitative beregningsmodellen. Med unntak av to kommuner, som gjennom modellen fikk allokert 9 personer, har alle andre kommuner et anmodningstall på minst 10 personer. Det er med andre ord så godt som fullt samsvar mellom kriteriet, operasjonaliseringen og praksis.

Et viktig poeng her, er at måten man har operasjonalisert kriterium 8 (kontinuitet) på, samt prinsippet om å beregne anmodningstall innenfor hvert enkelt fylke, påvirker allokeringen sterkt.

Operasjonaliseringen av kriterium 8, sier at man i 2019 skulle anmode de samme kommunene som i 2018, som var rundt halvparten av landets kommuner. Samtidig danner det fylkesvise anmodningstallet grunnlaget for allokeringen på kommunenivå, innenfor hvert enkelt fylke.

Disse to forholdene forenkler prosessen betydelig. Ettersom man beregner anmodning innenfor hvert enkelt fylke, og har et begrenset antall kommuner som skal anmodes (gitt kontinuitetsprinsippet), kan man oppnå kriteriet om minst 10 personer ved å overføre anmodninger mellom kommunene til alle når minst 10 personer. Et reelt eksempel: Den kvantitative modellen for 2019 allokerte i utgangspunktet 5 personer til Lødingen kommune i Nordland. Dette er for lavt, gitt kriteriet om anmodning på minst 10 personer. Allokeringstallet for Lødingen ble derfor justert opp til 10 personer, og for å få til dette, nedjusterte man anmodningstallene til Vefsn, Fauske og Vågan.

Et problem med denne fremgangsmåten, er at modellen slik den er i dag, sikrer minst 10 personer i anmodning til kommuner som ifølge modellens logikk burde ha bosatt langt færre enn det de får. Kommuner med lav vurdering i modellen i ett fylke, kan få høyere anmodningstall enn en kommune med bedre vurderinger i et annet fylke, og samme anmodningstall som en bedre vurdert kommune i eget fylke. Vi kommer nærmere inn på dette senere i rapporten, under diskusjonen av kriterium 8.

Kriterium 5: Det tas hensyn til beredskap for opp- og nedbygging av bosettingskapasiteten, stabilitet i tjenestetilbudet og evne til rask omstilling

Operasjonalisering: Særskilt vurdering av anmodningstallet til de 15 største kommunene

Kommentar: Kriterium fem har blitt operasjonalisert til å bety at de 15 største kommunene i landet, med utgangspunkt i innbyggertall, skal få en særskilt vurdering av anmodningstall. Særskilt vurdering av de største kommunene, ble foreslått som et styrende prinsipp fra Nasjonalt utvalg, men var ikke en del av kriteriene bestemt av departementet. Gjennom denne operasjonaliseringen, har det allikevel blitt en del av modellen.

I utviklingen av den kvantitative beregningsmodellen, ble de 15 største kommunene, i et tidlig utkast til modell, gitt nøyaktig samme anmodningstall som i 2018. Det ble altså ikke gjennomført kriteriebaserte beregninger på disse kommunene. Man gikk bort fra dette i de ulike modellene som ble utviklet etter at kriteriene fra departementet ble fastsatt. I praksis førte dette til at storkommunene gjennomgående fikk betydelig lavere anmodningstall enn i 2018, når den kvantitative modellens beregninger ble lagt til grunn. Den særskilte vurderingen av de 15 storkommunene ble i stedet gjennomført som del av dialogen mellom IMDi og KS, som gjøres etter at modellen har beregnet antallet anmodninger. Som vi vil se i neste kapittel, ble anmodningstallene for storkommunene gjennomgående oppjustert i denne fasen.

Et interessant poeng i denne sammenhengen, er at man i anmodningsprinsippene for 2018, knyttet den særskilte vurderingen av de 15 største kommunene til et prinsipp om å unngå urimelig stort utslag

av innbyggertall. Altså, at storkommunene skulle bli anmodet om færre enn hva folketallet tilsier. I 2019 er dette prinsippet snudd på hodet. Operasjonaliseringen innebærer i praksis at man i dialogfasen oppjusterer anmodningene til storkommunene, sammenlignet med hva den kvantitative modellen allokerer.

Vi mener at denne operasjonaliseringen, enten den brukes for å justere opp eller å justere ned anmodningstallene til de største kommunene, kunne og burde ha vært overflødig, dersom den kvantitative modellen hadde fungert på en bedre måte.

Kriterium 6: Det skal som hovedregel ikke bosettes flyktninger i områder med særskilt høy andel innvandrere

Operasjonalisering: Det skal ikke bosettes flyktninger i kommuner med høyere innvandrерandel enn 30 prosent

Kommentar: Spesifiseringen av at høy innvandrерandel betyr mer enn 30 prosent andel innvandrere av befolkningen, er basert på en klargjøring fra departementet¹¹. I denne sammenhengen er for øvrig «innvandrere» forstått som innvandrere samt norskfødte av to innvandrereforeldre. Presiseringen av begrepet innvandrere ble gjort av departementet gjennom brev, mars 2019.

Presiseringen har åpenbart kommet for sent for arbeidet med den kvantitative beregningsmodellen, for i dette arbeidet har man tatt utgangspunkt i at ingen norske kommuner i 2019 kom over grensen på 30 prosent, og dette skyldes trolig at man ikke har inkludert norskfødte i tallgrunnlaget. Det var fire kommuner som var over denne grensen i 2019. 2019-tallene var nok ikke tilgjengelige på det tidspunktet anmodningene ble bestemt, men Oslo har uansett hatt en innvandrерandel over 30 prosent siden 2013. Enkelt bydeler i storbyene har en innvandrерandel (selv når man ikke inkluderer norskfødte) på mer enn 30 prosent, men så lenge beregningsmodellen foregår på kommunenivå, har dette uansett ikke hatt en direkte betydning¹². Dette kriteriet har altså ikke vært en del av den kvantitative beregningsmodellen for 2019. I følge IMDi inngikk imidlertid innvandrерandel som «kvalitativ» informasjon i diskusjonene mellom IMDi og KS etter at modellen hadde beregnet anmodningstallene.

I kapittel 2 poengterte vi at målet om å unngå bostedssegregering kan komme til uttrykk på andre måter enn gjennom et kriterium. For eksempel ved å understreke betydningen av å unngå høy konsentrasjon av innvandrere i bestemte områder eller bydeler i kommunene, i brevet IMDi sender til kommunene når de anmodes om å bosette.

Dersom man likevel vil beholde kriteriet, mener vi det ville vært en fordel å gå bort fra en binær forståelse av særskilt høy innvandrерandel, hvor det å komme over grensen på 30 innebærer at man som hovedregel ikke skal bosette. Man kunne for eksempel inkludert andelen innvandrere som et (lavt vektet) kriterium i den kvantitative beregningsmodellen, og gjort det slik at høyere innvandrерandeler innebærer lavere «skår» for kommunene. Da vil kommuner over grensen på 30 prosent fortsatt kunne anmodes, men antallet de anmodes om, vil bli noe justert ned.

¹¹ Ifølge IMDis notat om utvikling av beregningsmodellen kom denne klargjøringen i e-postoversendelsen av fastsatte kriterier

¹² Merk at i anmodningskriteriene for 2020, spesifiserer departementet at man med «områder» inkluderer både kommuner og bydeler (KD, 2019b).

Kriterium 7: Kommuner med integreringsmottak inkludert randkommuner skal vurderes særskilt for anmodning om bosetting

Operasjonalisering: Kommuner med integreringsmottak inkludert randkommuner skal vurderes særskilt for anmodning om bosetting.

Kommentar: Dette kriteriet er ikke bygget inn i den kvantitative modellen, men inngår ifølge IMDi som kvalitativ informasjon i justeringsdiskusjoner mellom IMDi og KS. Det er vanskelig for oss å vurdere i hvilken grad dette kriteriet tas hensyn til i diskusjonene, men vi merker oss at alle de fire kommunene som var vertskommune for integreringsmottak på anmodningstidspunktet, fikk oppjustert sine anmodningstall mellom kvantitativ modell og endelig anmodning.

Kriterium 8: Det skal i størst mulig grad sikres kontinuitet i bosettingsarbeidet

Operasjonalisering: De samme kommunene som ble anmodet i 2018 (hovedanmodning + tilleggsanmodning) blir anmodet i 2019. Kommunene som avslo anmodning i 2018, blir ikke spurt i 2019

Kommentar: Operasjonaliseringen av dette kriteriet er helt sentral for å forstå både den praktiske gjennomføringen av de kvantitative beregningene, anmodningsprosessen for øvrig, samt utslagene beregningene får. Rent praktisk forenkler operasjonaliseringen gjennomføringen, ettersom man allerede har etablert hvilke kommuner som skal få anmodningene. Dette betyr at man kan omfordele anmodninger mellom et begrenset antall kommuner for å sikre at alle når et anmodningstall på minst 10 personer. Vi antar at prosessen etter de modellbaserte beregningene også forenkles av denne operasjonaliseringen, ettersom anmodningene rettes mot kommuner som allerede har vist villighet til å bosette. I 2015, hvor alle norske kommuner ble bedt om å bosette, var det 50 kommuner som fullt ut avviste anmodningen og fikk vedtak om å bosette null personer. Til sammenligning var det svært få kommuner som avviste anmodningen de fikk i 2019.

Det er i hvert fall to kritiske punkter man kan anføre mot prinsippet om å anmode de samme kommunene som i 2018. For det første ser vi at videreføringen av 2018-kommunene inn i 2019-anmodningen, fører til at det ikke-absolutte prinsippet om å unngå bosetting i kommuner med færre enn 5000 innbyggere, også videreføres. Konsekvensen av dette er at mens 221 norske kommuner har mindre enn 5000 innbyggere, var det etter de kvantitative beregningene kun 36 av dem som skulle ha blitt anmodet i 2019 (dette tallet ble justert opp til 45 kommuner i det endelige anmodningsvedtaket). Operasjonaliseringen av dette kriteriet sikrer kontinuitet, men begrenser samtidig prinsippet om spredt bosetting (spredt er her forstått som små kommuner).

For det andre gjør dette prinsippet at kontinuitet blir et svært viktig kriterium, i mange tilfeller på bekostning av hva modellen sier om hvilke kommuner som bør bosette. Det er mange eksempler i den kvantitative modellen på kommuner som har gode forutsetninger for å bosette (gitt modellens indikatorer), som ikke ble anmodet i 2019, fordi de ikke var en av kommuner som ble anmodet året før. I flere tilfeller innebærer dette i praksis at kommuner med dårligere forutsetninger, blir prioritert fremfor kommuner med bedre forutsetninger i anmodningsprosessen – fordi de bosatte i 2018.

Sett fra et annet perspektiv er nok prinsippet om kontinuitet, og operasjonaliseringen av kriteriet for 2019, logisk for store deler av kommunesektoren. For mange kommuner vil det trolig fremstå som

ulogisk, at man i en situasjon hvor de nasjonale bosettingstallene opprettholdes på samme nivå, gjør endringer i både hvem som skal bosette, og hvor mange de skal bosette.

Samtidig kan man påpeke at i tidsperioden 2015-2017 bosatte så godt som alle norske kommuner minst ett år, og ca. 320 kommuner bosatte alle disse tre årene. Man hadde altså en grunnleggende kontinuitet i denne tidsperioden. I anmodningsprosessen for 2019 hadde det vært mulig å anlegge en litt bredere forståelse av kontinuitet, i stedet for å begrense det kun til bosettingen i 2018.

Innbyggertall som dominerende kriterium

Ved å se operasjonaliseringene av de åtte kriteriene som har dannet grunnlaget for beregningsmodellen i sammenheng, blir det tydelig at majoriteten av dem, direkte eller indirekte, tar utgangspunkt i kommunenes innbyggertall. Kriterium 1 om spredt bosetting, blir i praksis mindre viktig grunnet forståelsen av kriterium 8 om kontinuitet. Kontinuitetsprinsippet fører til anmodning av samme kommuner som i 2018, hvor man hadde en ikke-absolutt grense på 5000 innbyggere for å bli anmodet. Kriterium 2.1 (om resultater i introduksjonsprogrammet de siste tre årene) er i praksis også et innbyggermål, fordi små kommuner mangler data på resultater i introduksjonsprogram, og manglende resultater er forstått som 0 prosent resultatoppnåelse i modellen.

Kriterium 3 (kommunens kapasitet og kompetanse) er direkte operasjonalisert som innbyggertall, mens kriterium 5 (beredskap for opp- og nedbygging) er forstått som særskilt vurdering av de 15 største kommunene. I praksis fører dette til at de største kommunene i landet får høyere anmodningstall enn hva modellen skulle tilsi. Kriterium 7 (integreringsmottak) ser ut til å føre til høyere anmodningstall for kommuner med integreringsmottak, og alle kommunene det gjelder er store kommuner i en norsk kontekst. Kriterium 6 (ikke bosetting i områder med særskilt høy andel innvandrere), som kunne ha ført til nedjustering i anmodningstall for store kommuner, som gjerne har en høyere innvandrерandel enn mindre kommuner, er operasjonalisert på en slik måte at den ikke kommer til anvendelse.

Kriterium 4 sikrer bosetting på minst 10 personer i hver enkelt kommune. Dette er i utgangspunktet et nøytralt mål, men ettersom konteksten her er gjenanmodning av kommuner som bosatte i 2018, og man her hadde en ikke-absolutt grense på 5000 innbyggere, bidrar kriteriet stort sett til å flytte rundt på personer mellom kommuner av en viss størrelse.

Kriterium 2.2, mulighet for å få arbeid i regionen, står da igjen som det eneste kriteriet som verken har en direkte eller indirekte kobling til kommunenes innbyggertall, og som faktisk brukes inn i beregningene av anmodningstall. Det er imidlertid verdt å merke seg at kommunenes verdier på SSBs levekårsindeks (SSB, 2020b), som heller ikke er direkte knyttet til innbyggertall, inngår som en del av kunnskapsgrunnlaget for drøftingene mellom IMDi og KS. Dette er imidlertid ikke en del av de fastsatte anmodningskriteriene, verken direkte eller gjennom operasjonaliseringene beskrevet i dette delkapitlet.

Vi har nå sett nærmere på hvordan de ulike anmodningskriteriene gikk fra å være overordnede, til å bli spesifiserte, operasjonaliserte kriterier. De operasjonaliserte kriteriene inngår som en del av kunnskapsgrunnlaget for drøftingene mellom IMDi og KS (fase 3 og 5 i bosettingsprosessen), men danner samtidig grunnlaget for de kvantitative beregningene av anmodningstall som IMDi gjennomfører (fase 2 og 4 i bosettingsprosessen). I de to neste delkapitlene ser vi først på veien frem

mot en kvantitativ beregningsmodell for anmodning, for så å presentere den endelig valgte modellen nærmere.

Utviklingen av kvantitativ beregningsmodell

Utviklingen av en kvantitativ basert beregningsmodell for 2019, var en prosess over flere runder, med innspill fra ulike aktører i og utenfor IMDi. Som nevnt innledningsvis i kapitlet, startet imidlertid denne prosessen med anmodningsåret 2018, som var første året IMDi benyttet seg av fastsatte indikatorer for bosetting.

I utarbeidelsen av det som ble den endelige modellen for 2019, ble det arbeidet med flere ulike beregningsmodeller. De ulike modellene varierer med hensyn til vekting, anvendelse og kriterier, og var:

- ◆ Modell 0 – modellen som ble brukt i 2018. I denne modellen ble fordelingen av anmodninger først gjort regionvis, og så via en modell for kommunene i hver region. Kriteriene var befolkningstall (70 prosent vekt), sysselsettingsgrad (20 prosent vekt) og introresultater (10 prosent vekt). Det var også et styrende prinsipp om å begrense anmodninger til kommuner med færre enn 5000 innbyggere
- ◆ Modell A – som er IMDis forståelse av prinsippene som Nasjonalt utvalg foreslo for 2019. Her er vektingen: 60 prosent vekt befolkning - 30 prosent vekt sysselsetting - 10 prosent vekt introresultater. I denne modellen beregnes anmodningstall for alle norske kommuner sett under ett, man går altså ikke via fylkene kommunene tilhører, og beregner innenfor dem. Basert på resultatene, kutter man kommuner «fra bunnen», til siste kommune anmodes om 10 bosatte. Det vil si at alle kommuner får en verdi, og at man ekskluderer kommunene med laveste verdier helt til alle kommuner som skal anmodes har et anmodningstall på minst 10 personer.
- ◆ Modell C – ligner modell A, men de 15 største kommunene får samme anmodningstall som i 2018. Vektene ble i denne modellen justert til 60 prosent vekt befolkning – 20 prosent vekt sysselsetting – 20 prosent vekt introresultater. Det var ingen nedre grense på 10 bosatte per kommune. Merk at denne, og modellene under, baserer seg på et prinsipp om at kun er kommuner med anmodning i 2018 som blir anmodet i 2019
- ◆ Modell D – baserer seg på departementets anmodningskriterier. Befolkning vektet 40 pst., sysselsetting 30 pst., introresultater 30 pst. Det er en grense på minimum 10 bosatte per kommune. Fortsatt «spesialbehandles» de 15 største kommunene, men de får ikke like høye anmodningstall som i 2018
- ◆ Modell E – overordnet sett lik som modell D, med tanke på kriterier og vekting. Hovedforskjellen, som er ganske betydelig, er at anmodningstallene først ble fastsatt på fylkesnivå. Basert på disse tallene, ble anmodningen beregnet for hver enkelt kommune innenfor hvert fylke

Det er modell E som til slutt endte opp som førende modell for kvantitativ beregning av anmodningstall. Vi vil nå se nærmere på hvordan den valgte kvantitative beregningsmodellen i praksis fungerer.

Hvordan fungerer den kvantitative beregningsmodellen?

I 2019 var den kvantitative beregningsmodellen helt sentral i bosettingsprosessen. Anmodningstallene beregningene produserte, var imidlertid ikke fullt ut avgjørende for de endelige anmodningstallene. Som beskrevet innledningsvis i kapittelet, justeres nemlig tallene gjennom dialog mellom IMDi og KS. De kvantitative beregningenes primære rolle er dermed å skape grunnlagstall for etterfølgende drøftinger.

Beregningene er basert på et utvalg av de operasjonaliserte kriteriene som ble beskrevet tidligere i kapittelet, men hvordan går man fra et sett av kriterier til beregnede anmodningstall? I dette delkapittelet vil vi gi en beskrivelse av de tekniske sidene ved den kvantitative beregningsmodellen, inkludert vektingen mellom ulike kriterier.

Den kvantitative beregningsmodellen spiller en rolle både i beregningen av anmodningstall på fylkes- og kommunenivå, og fremgangsmåten for beregningene er overordnet sett lik mellom disse to nivåene. Etter at man har funnet ut hvor mange personer hvert enkelt fylke samlet sett skal anmodes om, brukes dette tallet, sammen med kvantitative beregninger på kommunenivå, til å fordele anmodninger på kommuner innad i hvert enkelt fylke. Indikatorene som inngår i modellen, er:

- ◆ Innbyggertall
- ◆ Sysselsettingsandel
- ◆ Direkte og langsiktige resultater i introduksjonsprogram

Innbyggertall har et annet målenivå enn sysselsettingsandel og resultater i introduksjonsprogram, som begge er prosentbasert med maksimums- og minimumsnivå på hhv. 100 og 0. Av den grunn er det nødvendig å harmonisere tallene. Dette gjøres ved å finne maksimums- og minimumsverdier for hver enkelt variabel, og gjennom dette konstruere en indeksverdi som går fra 0 til 1.

Vi kan bruke innbyggertall i Østfold fylke som et eksempel. Kommunene i dette fylket har et innbyggertall som varierer fra 682 personer (Rømskog kommune) til 80 977 (Fredrikstad kommune). Dette utgjør minimums- og maksimumsverdiene for innbyggertall i Østfold. Man tar så hver enkelt kommunes innbyggertall, subtraherer innbyggertallet med minimumsverdien, og dividerer dette tallet på maksimumsverdien for fylket, subtrahert med minimumsverdien for fylket.

For Halden, som har et innbyggertall på 31 037, blir beregningene dermed som følger:

$$((31\ 037 - 682) / (80\ 977 - 682)) = 0,38$$

Halden får med andre ord en indeksverdi på 0,38. Fredrikstad, som er den største kommunen i Østfold får en indeksverdi på 1,0. Mens Rømskog, som er den minste kommunen, får en indeksverdi på 0,0.

Basert på indeksverdiene for hver av de overnevnte indikatorene, blir hver enkelt kommune gitt en «skår». I kalkuleringen av kommunenes samlede indeksverdi, tas det også hensyn til hver enkelt indikator «vekt», som vi kommer tilbake til siden. Den samlede skåren til kommunene summeres, og man regner ut hvor stor andel hver enkelt kommune har av den samlede skåren. Det er dette tallet, altså andelen av skår, som brukes for å beregne hvilken andel av den totale anmodningen for hvert fylke, som skal tilfalle de enkelte kommunene innenfor fylket.

Et praktisk eksempel: La oss si at samlet skår til alle kommuner innenfor fylke x er 2,5, mens kommune y har en skår på 0,5. 20 prosent av samlet skår i fylket kan altså føres tilbake til denne spesifikke kommunen. Kommune y vil dermed få 20 prosent av det totale anmodningstallet til fylke x.

I praksis er det imidlertid ikke alltid samsvar mellom kommunenes andel av samlet skår, og anmodningstallet modellen gir kommunene. Årsaken til dette, er prinsippet om å unngå anmodninger på under ti personer. I tilfeller hvor en kommune i et fylke får en modellbasert anmodning på under ti personer, så justeres tallet for kommunen dette gjelder, opp til ti. I disse tilfellene blir personer flyttet fra kommunene med anmodningstall høyere enn ti. Justeringene er forholdsvis små; i de fleste tilfeller fører den til «tap» på én person for kommunene som blir nedjustert.

Anmodningene i 2019 ble, som tidligere nevnt, basert på et prinsipp om å anmode de samme kommunene som i 2018. I modellen er dette bygget inn, og det er kun kommuner som anmodet i 2018 som får beregnet en samlet skår. Kommunene som ikke anmodes, er imidlertid en del av datagrunnlaget for de enkelte indeksverdiene. Allerede nevnte Rømskog er et eksempel på dette. Denne kommunen ble ikke anmodet i 2018, og dermed heller ikke i 2019. Rømskogs innbyggertall er imidlertid med på å danne grunnlaget for minimumsverdien for innbyggertall i Østfold kommune, selv om de ikke er en anmodningskommune.

Det er også verdt å nevne at man i indekskonstruksjonen inkluderer kommuner som mangler data på enkeltvariabler. Som nevnt i gjennomgangen av operasjonaliseringen av kriteriene, er det et grunnleggende problem for den kvantitative beregningsmodellen, at svært mange kommuner ikke har verdier på resultater i introduksjonsprogrammet. Gjennom indekskonstruksjonen blir kommuner med manglende data, gitt verdien '0' på variabler hvor data ikke er tilgjengelig.

Variablenes vekt

De ulike kriteriene som inngår i modellen vektet, slik at noen av dem har en høyere relativ betydning enn andre. I 2018 var indikatorene knyttet til befolkningstall, sysselsetting og resultater i introduksjonsprogrammet vektet hhv. 70, 20, og 10 prosent. Rent praktisk betyr for eksempel dette at resultater i introduksjonsprogrammet (10 prosent vektning) er halvparten så viktig som sysselsetting (20 prosent) i kalkuleringen av endelig skår for kommunene.

I forbindelse med anmodningsprosessen for 2019, kom KD med en føring om hvordan indikatorene skulle vektet: «Resultater i integreringsarbeidet over tid samt muligheten for å få arbeid i regionen vektlegges om lag like mye som innbyggertall». Dette er en bestilling som gir et visst handlingsrom for modellutviklerne, men overordnet sett er det klart at ønsket primært handler om at innbyggertall i 2019 skulle bli mindre vektlagt enn i 2018. Det er naturlig å sette dette i sammenheng med de generelle ønskene om å vektlegge resultater og spredt bosetting, slik vi har diskutert tidligere.

I IMDi's notat for arbeidet med beregningsmodellen (IMDi, 2019a, s. 6), påpekes det at departementet gir dem et visst spillerom, og de tolker signalene dit hen at: «innbyggertallet kan vektet fra 40 % til 60 %, men ikke over eller under dette». Videre påpekes det at: «sysselsettingsandelen er et relativt godt mål på mulighetene for å få arbeid, mens introresultater er et mindre godt resultat på kvalitet i integreringsarbeidet over tid. Dette bør påvirke vektinga.»

I prosessen rundt etablering av kvantitativ anmodningsmodell, eksperimenterte IMDi med flere ulike modeller. En av faktorene som varierte mellom disse ulike modellene, var nettopp vektingen av de ulike kriteriene. I den endelige modellen falt man ned på følgende vekteprinsipp: Befolkning vektet 40

prosent, sysselsetting 30 prosent, og resultater på introduksjonsprogram 30 prosent. I den endelige modellen er altså resultater på introduksjonsprogram, og sysselsettingsandeler, vektet likt.

Kommuneberegning innenfor fylke

Vi har ved flere tilfeller nevnt at for å beregne de kommunevise anmodningstallene, tas det utgangspunkt i fylkestilhørighet. X antall anmodninger er knyttet til hvert enkelt fylke, og kommunene innenfor fylket «konkurrerer» seg imellom om sin andel av fylkets anmodninger.

Det er gode grunner til å bygge opp prosessen på denne måten. Ved å beregne innenfor fylkene kan man sikre nasjonal geografisk spredning. En beregningsmodell som tar utgangspunkt i alle norske kommuner sett under ett, ville ført til betydelig lavere anmodningstall for enkelte fylker, spesielt hvis man ikke hadde sikret kontinuitet gjennom å anmode de samme kommunene som i 2018.

Man sørger også for likere «konkurransesvilkår» innenfor en mer avgrenset geografisk enhet. Et godt eksempel er Hammerfest, som med tanke på innbyggertall er den nest største kommunen i Finnmark, men den 110. største kommunen i Norge. Dersom man ikke hadde gått via fylkene i beregningsmodellen, men heller hatt en felles nasjonal beregning, ville en kommune som Hammerfest fått langt lavere anmodningstall enn hva de får når man går via fylkesnivået.

Det er samtidig en rekke ulemper ved denne fremgangsmåten. For det første fører prinsippet til at kommuner med gode forutsetninger (gitt kriteriene), ikke får de anmodningstallene de hadde «fortjent». En kommune med høy skår i et gitt fylke kan få lavere anmodninger enn en kommune med lavere skår i et annet fylke. Det er et mål for anmodningsprosessen at like kommuner skal behandles likt. Slik prosessen, og beregningsmodellene nå er bygget opp, er ikke alltid dette tilfellet.

Vi merker oss også at enkeltkommuner blir offer for kommunestrukturen innenfor fylket de tilhører. Et godt eksempel er Os i Hordaland, som grunnet tilstedeværelsen av én dominerende storkommune i fylket (Bergen), får svært lav uttelling på indikatoren for innbyggertall, selv om de har 20 000 innbyggere, som er forholdsvis høyt i en norsk kontekst. Vi kan sammenligne Os med Hammerfest. Hammerfest har 10 533 innbyggere, og får en modellskår på folkemengde på 0,49 (skalaen går som nevnt fra 0 til 1). Os, som har dobbelt så mange innbyggere, får på sin side en skår på 0,07. Dette er faktisk samme skår som Båtsfjord kommune i Finnmark får, på tross av at denne kommunen har 2263 innbyggere.

I vår gjennomgang av bosettingsprosessen, påpekte vi at ansvaret for å fordele anmodningstall på fylkesnivå ligger inn under mandatet til Nasjonalt utvalg. Vi antar at dette er bakgrunnen for at man fortsatt velger å gå via fylkesnivået i både fastsetting av fylkestall og beregning av kommunetall, selv om utvalget de siste årene har gitt IMDi og KS fullmakt til å foreta den fylkesvise fordelingen uten utvalgets involvering.

Dersom vi aksepterer den kvantitative beregningsmodellen som et godt verktøy for å identifisere kommunene som bør anmode, bør det diskuteres om beregningene heller burde foretas ved å sammenligne kommuner med hverandre på et nasjonalt nivå, framfor innenfor fylkene de tilhører. Dette ville i hvert fall bidratt til større grad av likebehandling mellom kommunene.

Kapittel 4 – Hva førte kriteriene til i 2019?

I kapittel 3 gjennomgikk vi de delene av bosettingsprosessen som er relevant for dette oppdraget. Vi viste også hvordan departementets kriterier for bosetting ble operasjonalisert, og hvordan den kvantitative beregningsmodellen ble utviklet og fungerte rent teknisk, i 2019.

I dette kapitlet går vi nærmere inn på konsekvensene og resultatene av bosettingsprosessen. Vi starter med å se nærmere på forholdet mellom anmodningstallene som produseres av den kvantitative beregningsmodellen, og tallene man ender opp med etter de dialogbaserte justeringene som gjennomføres av IMDi og KS. Vi finner at justeringene til dels er omfattende, både på fylkes- og kommunenivå.

Etter dette ser vi nærmere på treffsikkerheten til bosettingsprosessen i 2019. Her tar vi utgangspunkt i de endelige anmodningstallene som blir oversendt til kommunene. Vi viser hvordan kommunene som ble anmodet i 2019, skiller seg fra dem som ikke ble anmodet, med utgangspunkt i både kriteriene for bosetting og andre relevante faktorer. Vi diskuterer også treffsikkerhet på individnivå, forstått som koblingen mellom kommuner og dem som skal bosettes.

Som vi vil se i dette kapitlet, hadde endringene i kriteriene fra 2018 til 2019, forholdsvis lite å si for det endelige anmodningsresultatet. Det var stort sett de samme kommunene som bosatte i både 2018 og 2019. Det var heller ikke spesielt store endringer i antallet flyktninger hver enkelt kommune ble anmodet om å bosette. Med unntak av innbyggertall, som forklarer det meste av variasjonen i hvilke kommuner som blir anmodet og hvor mange de blir anmodet om, finner vi få forskjeller mellom kommunene som hhv. ble og ikke ble anmodet.

Forholdet mellom kvantitativ beregningsmodell og endelige anmodningstall

Veien fra overordnede måltall for bosetting til endelige anmodningstall, består av flere faser. Den kvantitative beregningsmodellen produserer anmodningstall på både fylkes- og kommunenivå, som

begge blir justert i drøftinger mellom IMDi og KS. I dette delkapittelet ser vi nærmere på hvordan forholdet mellom den kvantitative beregningsmodellen, og de endelige anmodningstallene etter justeringer, er.

Vi starter med de modellbaserte anmodningstallene på fylkesnivå (fase 2 jf. figuren i kapittel 3), som beregnes med samme fremgangsmåte som de kommunespesifikke anmodningstallene. Man tar utgangspunkt i fylkesverdier på innbyggertall, sysselsettingstall og måloppnåelse på introduksjonsprogram, og bruker disse verdiene til å kalkulere et anmodningstall for hvert enkelt fylke. Neste tabell viser hvilke anmodningstall den kvantitative modellen ga, hva som ble det førende anmodningstallet for kommuneberegningene etter justeringer (fase 3), og samsvaret mellom disse to tallene. «100%» indikerer fullt samsvar mellom kvantitativ modell og dialogbasert anmodning. Verdier under 100 prosent indikerer at de endelige tallene er lavere enn hva den kvantitative modellen tilsier, mens verdier over 100 prosent indikerer at de endelige tallene er høyere enn hva modellen skulle tilsa.

Tabell 4.1: Anmodninger på fylkesnivå, fra kvantitativ modell og etter dialog

Fylke	Anmodning basert på kvantitativ modell	Anmodning etter dialog mellom IMDi og KS	Samsvar
Akershus	556	456	82 %
Aust-Agder	166	166	100 %
Buskerud	311	311	100 %
Finnmark	217	117	54 %
Hedmark	202	202	100 %
Hordaland	406	506	125 %
Møre og Romsdal	328	328	100 %
Nordland	285	405	142 %
Oppland	238	238	100 %
Oslo	490	250	51 %
Rogaland	406	426	105 %
Sogn og Fjordane	327	226	69 %
Telemark	129	230	178 %
Troms	320	280	88 %
Trøndelag	438	498	114 %
Vest-Agder	207	207	100 %
Vestfold	188	208	111 %
Østfold	136	236	174 %

For seks av fylkene var det fullt samsvar (100 %) mellom de fylkesvise anmodningstallene den kvantitative modellen produserte, og anmodningstallet etter dialog mellom IMDi og KS. Fem fylker fikk nedjustert anmodningstallet sitt etter dialog mellom IMDi og KS. Spesielt store utslag ser vi for Oslo og Finnmark. Her ble anmodningsantallet basert på kvantitativ modell nesten halvert etter dialogfasen. Syv fylker fikk oppjustert anmodningstallet sitt, og spesielt store utslag ser vi for Telemark, Østfold og Nordland. Telemark gikk fra en modellbasert anmodning på kun 129 personer, til 230 personer etter dialogfasen.

De kvantitative beregningene på fylkesnivå tar ikke hensyn til fylkenes underliggende kommunestruktur. Det er for eksempel det totale antallet innbyggere i fylkene som bestemmer anmodningstallet, og det kan se ut som om dette skaper for lave tall for fylker som har flere forholdsvis store kommuner, men ikke én skikkelig storkommune som kan dra det totale innbyggertallet i fylket opp. Et eksempel er Østfold, som har syv kommuner med mer enn 15 000 innbyggere, men hvor den kvantitative modellen fordeler kun 136 anmodninger til fylket. Dette ble

justert i dialogfasen, og et viktig poeng her er at de dialogbaserte anmodningstallene nesten gjennomgående ligger nærmere anmodningstallene for 2018, enn hva de kvantitativt baserte anmodningstallene gjør. Dette er en tendens som også gjør seg gjeldende på kommunenivå. Muligens har dette sammenheng med en forståelse av kontinuitet, som innebærer at større endringer i anmodningstallene, vil fremstå som ulogisk for kommunesektoren, i en situasjon uten spesielle endringer i de nasjonale bosettingstallene.

Dialogfasen bidrar spesielt til å justere de største avvikene skapt av den kvantitative modellen (neste tabell).

Tabell 4.1: Samsvar mellom anmodninger fra 2018 og anmodninger for 2019 fra kvantitativ modell og etter dialog. Fylkestall

Fylke	Anmodning og tillegg-sanmodning 2018	Samsvar med anmodning basert på kvantitativ modell (2019)	Samsvar med anmodning etter dialog mellom IMDi og KS (2019)
Akershus	395	141 %	115 %
Aust-Agder	167	99 %	99 %
Buskerud	295	105 %	105 %
Finnmark	116	187 %	101 %
Hedmark	230	88 %	88 %
Hordaland	510	80 %	99 %
Møre og Romsdal	305	108 %	108 %
Nordland	417	68 %	97 %
Oppland	220	108 %	108 %
Oslo	370	132 %	68 %
Rogaland	420	97 %	101 %
Sogn og Fjordane	160	204 %	141 %
Telemark	245	53 %	94 %
Troms	247	130 %	113 %
Trøndelag	555	79 %	90 %
Vest-Agder	238	87 %	87 %
Vestfold	210	90 %	99 %
Østfold	250	54 %	94 %

Tabellen viser anmodninger og tillegg-sanmodninger i hvert enkelt fylke i 2018 i venstre kolonne. Til høyre for den kolonnen, ser vi samsvaret mellom 2018-anmodningen og anmodningstallene som i 2019 ble produsert av den kvantitative beregningsmodellen. Helt til høyre i tabellen ser vi samsvaret mellom anmodningene og tillegg-sanmodninger for 2018, og det justerte anmodningstallet etter dialog for 2019.

Finnmark fylke fikk i 2018 en anmodning på 116 personer. Den kvantitative beregningsmodellen ga Finnmark et anmodningstall på 217 personer, altså 187 prosent høyere enn i 2018. Etter justeringsdialogen, ble dette tallet nedjustert til 117 personer, altså nesten helt på linje med hva vi så i 2018. Telemark har omvendt tendens. Her førte de kvantitative beregningene til langt lavere anmodningstall i 2019 enn i 2018, men etter justeringsdialog, ble anmodningstallet for 2019 nesten det samme som året før.

Det er flere fylker som ikke ble justert etter dialog, men alle fylkene som ble justert, endte opp med et anmodningstall som var nærmere fylkenes anmodningstall i 2018. Det ser altså ut til at justeringsdialogen primært handler om å dra anmodningstallene nærmere 2018-tallene.

Hvordan er så samsvaret mellom tallene den kvantitative modellen produserer (fase 4), og anmodningstallene som går ut til kommunene etter at IMDi og KS har hatt regionale drøftinger (fase 5)?

Den kvantitative modellen gir bosetting i 224 kommuner, mens det endelige vedtaket rettet seg mot 235 kommuner. 13 kommuner fikk vedtak om bosetting selv om modellen ga dem null i anmodning. Disse kommunene hadde ikke bosetting i 2018, og var derfor definert ut gjennom dette prinsippet. To kommuner (Råde og Klæbu) fikk anmodning gjennom modell, men ikke i endelig vedtak.

Av de resterende kommunene, hvor godt er samsvaret mellom modellen og det endelige vedtaket? Dette vises i tabellen under. «100%» indikerer fullt samsvar mellom modell og endelig vedtak. Verdier under 100 prosent, indikerer at endelig anmodning er lavere enn hva den kvantitative modellen allokterer, mens verdier over 100 prosent indikerer at endelig anmodning er høyere enn hva den kvantitative modellen allokterer.

Tabell 4.2: Samsvar mellom kvantitative beregninger og anmodninger etter dialog. Kommunetall

Samsvar	Antall	Andel	Andel summert
40-50 %	10	5 %	29 %
51-60 %	10	5 %	
61-70 %	19	9 %	
71-80 %	26	12 %	
81-90 %	30	14 %	62 %
91-99 %	12	5 %	
100 %	60	27 %	
101-110 %	16	7 %	
111-120 %	19	9 %	9 %
121-130 %	7	3 %	
131-150 %	9	4 %	
160-320 %	4	2 %	

Blant kommunene som har langt høyere anmodning enn hva modellen skulle tilsi (f.eks. mellom 131 og 320 % i tabellen over) finner vi storkommuner som Stavanger, Trondheim, Bergen, Bodø, Drammen, Kristiansand, og Larvik. Mens modellen tildeler disse kommunene 384 personer, var anmodningstallet etter justeringer på 763 personer, altså nesten dobbelt høyt. De andre kommunene i dette segmentet, er litt mer blandet, men flertallet er forholdsvis store kommuner i en norsk kontekst. Det er ellers verdt å merke seg at flere av kommunene i denne gruppen, er hva man kan kalle «nr.2-kommuner» i sitt fylke, eksempelvis Sandnes, Kristiansund, Haugesund, Porsgrunn og Askøy.

Oppjusteringen i vedtak versus modell for både storkommuner og nr.2-kommuner, kan muligens skyldes måten innbyggertallkriteriet fungerer på i modellen. Kombinasjonen av at innbyggertall vektet relativt lavt (40 prosent), og at anmodningene blir fordelt innenfor hvert enkelt fylke, gjør at verken de største bykommunene, eller «nr.2-kommunene» innenfor enkelte fylker, får den uttellingen som man egentlig ønsker. Konsekvensen blir manuelle justeringer i etterkant av beregningene. Dette er et grunnleggende paradoks med bosettingsprosessen for 2019. På den ene siden er de operasjonaliserte kriteriene nesten uten unntak (direkte eller indirekte) knyttet til innbyggertall. Vi så tidligere at innbyggertall er den primære forklaringen på både hvilke kommuner som anmodes om bosetting, og hvor mange de anmodes om. Likevel klarer ikke den kvantitative beregningsmodellen å treffe med hva som tydeligvis er den ønskede anmodningen til større norske kommuner. Vi kommer nærmere inn på dette poenget i avslutningen av kapittelet.

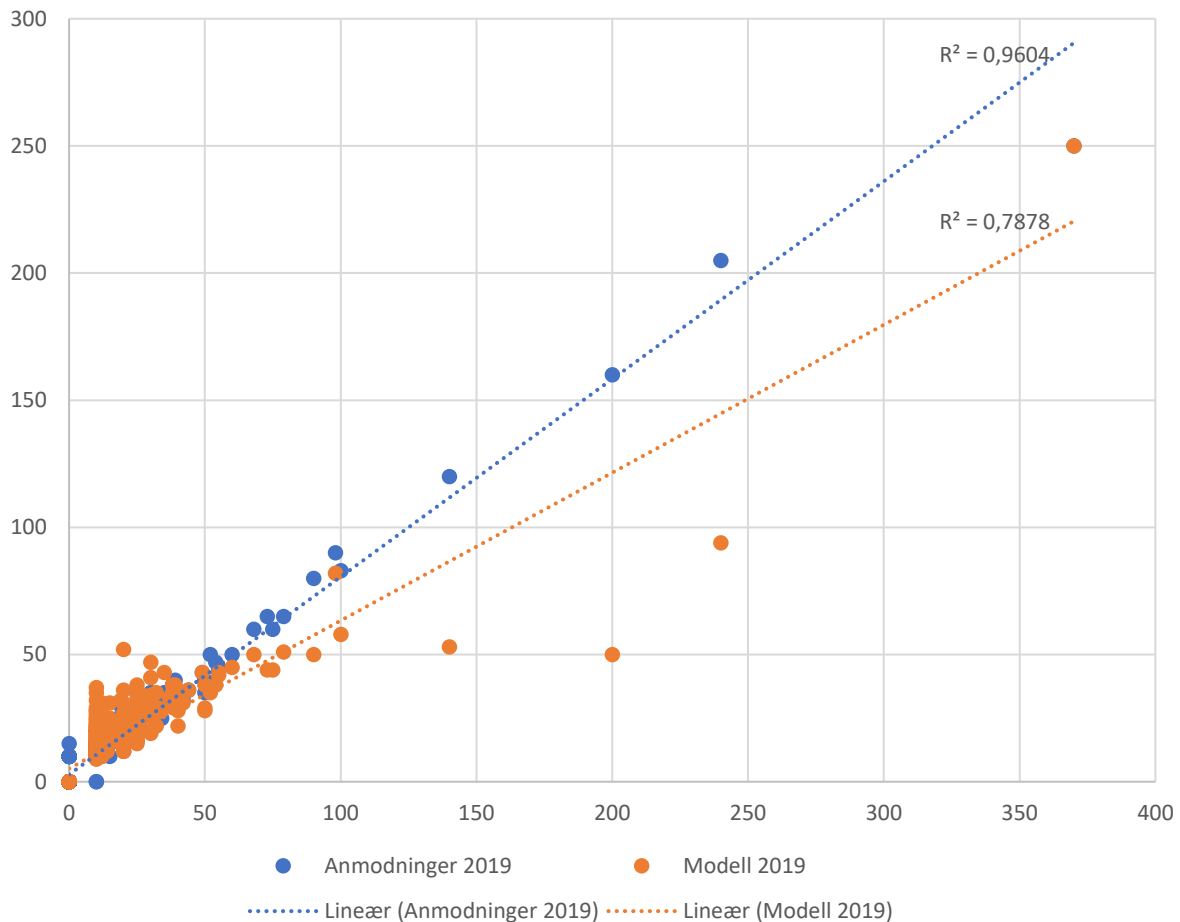
Modellen gir også noen spesielle utslag for enkelte mindre kommuner. Et eksempel er Odda. Her sier modellen at Odda skal bosette 37 personer. Dette hadde gjort kommunen til topp 25-bosetter i 2019. I endelig vedtak ender de opp med 15 personer, og til slutt bosetter de 13. Noe av det samme ser vi for kommuner som Gjesdal, Nannestad, Fauske, Målselv og Sørreisa. For alle disse kommunene, produserer modellen anmodningstall som er mer enn det dobbelte av hva de til slutt ender opp med (201-250%, ref. tabell).

Av de 60 kommunene hvor samsvaret mellom de kvantitativt beregnede anmodningstallene og de endelige anmodningstallene, er 100 prosent, har 21 kommuner blitt anmodet om ti personer. Ytterligere 22 kommuner hadde et anmodningstall på under 20 personer. I de tilfellene hvor den kvantitative modellen treffer godt, er det med andre ord først og fremst på mindre kommuner med lave bosettingstall.

En korrelasjonsanalyse mellom anmodningstallene fra de kvantitative beregningene og de endelige beregningene, gir en korrelasjonsverdi på 0,902, når man inkluderer kommunene som ikke ble anmodet. Ser man på kommunene som *fikk* anmodning, er korrelasjonsverdien 0,869. Fullt samsvar ville gitt en korrelasjonsverdi på 1,0. Dersom man korrelerer de endelige anmodningstallene for 2019 med de endelige anmodningstallene for 2018, er korrelasjonen nesten perfekt (0,980).

Poenget om sammenhengen mellom anmodningene i 2018 og 2019, blir også tydelig gjennom understående figur, som viser et prikkdiagram på sammenhengen mellom kommunenes anmodningstall for 2018, satt opp mot anmodningstall for 2019 og den kvantitative modellens allokeringer. Sammenhengen mellom anmodningstallene i 2018 og 2019 er så godt som perfekt lineær, med en samlet forklart varians på 0,96. Sammenhengen mellom modellens beregninger og de endelige anmodningstallene for 2019 er også høy, men mindre klar enn mellom anmodningstallene for 2018 og 2019. Det som har skjedd tidligere er altså viktigere for anmodningstallene i 2019 enn hva den kvantitative modellen beregner seg frem til.

Figur 4.1: Samvariasjon mellom anmodninger fra 2018 og anmodninger for 2019 fra kvantitativ modell og etter dialog. Kommunedtall



Hva kjennetegner kommunene som blir anmodet om å bosette?

I forrige delkapittel så vi på forholdet mellom anmodningstall fra den kvantitative modellen og anmodningstallene etter drøftinger mellom IMDi og KS. Vi går nå et steg videre, og fokuserer på forholdet mellom kommunene som ble anmodet om å bosette i 2019, og dem som ikke ble det¹³. Utgangspunktet vårt her er de endelige anmodningstallene som ble oversendt kommunene for vedtak. Vi vil bare unntaksvis trekke inn forhold knyttet til den kvantitative beregningsmodellen.

Alle de etterfølgende tabellene tar utgangspunkt i 2019-tall, om ikke annet er angitt.

¹³ I tilbudet til dette oppdraget skrev vi at vi ville undersøke om bosettingskommunene i 2019 skilte seg på relevante parametere sammenlignet med kommuner som bosatte i 2017 og 2018, men som ikke ble anmodet om å bosette i 2019. I praksis er det nesten fullt samsvar mellom kommunene som ble anmodet i 2018 og 2019, samtidig som nesten alle norske kommuner ble anmodet i 2015-2017. Av denne grunn fokuserer vi på skillet mellom kommunene som ble anmodet i 2019, og dem som ikke ble det.

Vi starter med å se på utdanningsnivået i kommunene som ble anmodet, sammenlignet med kommunene som ikke ble anmodet.

Tabell 4.3: Utdanningsnivå blant sysselsatte hos kommuner som ble og ikke ble anmodet i 2019 (prosent)

	Anmodet	Ikke anmodet	Alle kommuner
Grunnskole	16,5	19,0	17,6
Videregående skole	45,8	48,8	47,1
Universitets- og høyskoleutdanning, 1-4 år	25,9	22,7	24,5
Universitets- og høyskoleutdanning, over 4 år	7,3	4,7	6,2
Uoppgitt utdanning	4,4	4,9	4,6

Vi ser at kommunene som ble anmodet, har et høyere utdanningsnivå i befolkningen. Mens hhv. 19 og 49 prosent av innbyggerne i kommunene som *ikke* ble anmodet har grunnskole eller videregående skole som høyeste fullførte utdanning, er tilsvarende tall blant kommunene som *ble* anmodet 16,5 og 46 prosent. 33 prosent av innbyggerne i kommunene som ble anmodet, har utdanning fra universitet eller høyskole, mot 27 prosent i kommunene som ikke ble anmodet.

Tabell 4.4: Næringsstruktur (lønntakere innenfor ulike næringer) i kommuner som ble og ikke ble anmodet i 2019 (prosent)

	Anmodet	Ikke anmodet	Alle kommuner
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	2,3	5,5	3,7
05-09 Bergverksdrift og utvinning	1,0	0,7	0,9
10-33 Industri	11,9	11,3	11,6
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	1,5	1,7	1,6
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	10,3	10,2	10,2
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	12,8	8,5	10,9
49-53 Transport og lagring	5,1	5,7	5,3
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	3,1	2,9	3,0
58-63 Informasjon og kommunikasjon	1,3	0,7	1,0
64-66 Finansiering og forsikring	0,7	0,4	0,6
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	3,7	2,3	3,1
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	3,4	2,9	3,2
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	5,8	7,5	6,6
85 Undervisning	9,7	9,9	9,8
86-88 Helse- og sosialtjenester	24,5	27,4	25,8
90-99 Personlig tjenesteyting	2,8	2,5	2,7
00 Uoppgitt	0,0	0,0	0,0

Det er også en viss forskjell i næringsstruktur mellom kommunene som hhv. ble og ikke ble anmodet. Mens nesten 13 prosent av innbyggerne i kommunene som ble anmodet, arbeider innenfor varehandel, er tilsvarende andel i kommunene som ikke ble anmodet 8,5 prosent. Det er også høyere andeler som arbeider med informasjon og kommunikasjon, finansiering og forsikring, samt teknisk og forretningsmessig tjenesteyting. I kommunene som ikke ble anmodet, er det til sammenligning vanligere å arbeide innenfor primærnæringer, offentlig administrasjon, og helse- og sosialtjenester.

Tabell 4.5: Levekår hos kommuner som ble og ikke ble anmodet i 2019 (indeksverdi)

	Anmodet	Ikke anmodet	Alle kommuner
Levekår	8,6	9,0	8,8

SSB utarbeider årlig en levekårsindeks for norske kommuner. Grunnlaget for indeksen er blant annet tall på sosialhjelpsbrukere, dødelighet, uførepensjonister, voldskriminalitet og arbeidsledighet i kommunene. Jo lavere tall, jo bedre levekår. Kommunenes levekår er i utgangspunktet ikke en del av anmodningskriteriene for bosetting, men IMDi oppgir i notat for beregningsmodellen at denne informasjonen inngår som en del av det «kvalitative» grunnlaget for drøftingene mellom IMDi og KS (IMDi, 2019a). Vi ser i tabellen over at kommunene som ble anmodet i 2019, i gjennomsnitt har noe bedre levekår enn kommunene som ikke ble anmodet. Indeksen som ble brukt for beregningene i 2019, har verdier som strekker seg fra 3,8 (best) til 16,5 (verst). Sånn sett er forskjellen i gjennomsnitt mellom kommunene som hhv. ble og ikke ble anmodet, forholdsvis liten.

Tabell 4.6: Sysselsettingsandel i kommuner som ble og ikke ble anmodet i 2019 (prosent)

	Anmodet	Ikke anmodet	Alle kommuner
Sysselsettingsandel	66,8	66,5	66,7

Sysselsettingsandel er en av indikatorene som bestemmer hvor mange personer kommunene skal anmodes om å bosette. Som vi ser, er det marginale forskjeller i sysselsettingsandel mellom kommunene som ble anmodet og de som ikke ble anmodet.

Tabell 4.7: Arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken i kommuner som ble og ikke ble anmodet i 2019 (prosent)

	Anmodet	Ikke anmodet	Alle kommuner
Totalt	2,3	2,2	2,3
Befolkningen eksklusive innvandrere	1,7	1,8	1,7
Innvandrere i alt	6,1	5,8	6,0
Gruppe 1: EU/EFTA, Nord-Amerika, Australia og New Zealand	5,3	5,2	5,3
Gruppe 2: Asia, Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utenom EU/EFTA, Oseania utenom Australia og New Zealand	7,5	8,0	7,6

I kapittel 3 foreslo vi arbeidsledighetsnivå som en alternativ indikator til sysselsettingsandel. Som vi ser, er det også på denne indikatoren relativt lite forskjell mellom kommunene som ble og ikke ble anmodet, i hvert fall med utgangspunkt i totalandelen for hele befolkningen.

Det er imidlertid noe mer forskjell på arbeidsledighetsnivået i gruppe 2 (innvandrere med bakgrunn fra Asia, Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utenom EU/EFTA, og Oseania utenom Australia og New Zealand). Her ser vi at mens kommunene som ble anmodet hadde en gjennomsnittlig arbeidsledighet på 7,5 prosent, var tilsvarende andel hos kommunene som ikke ble anmodet, 8,0.

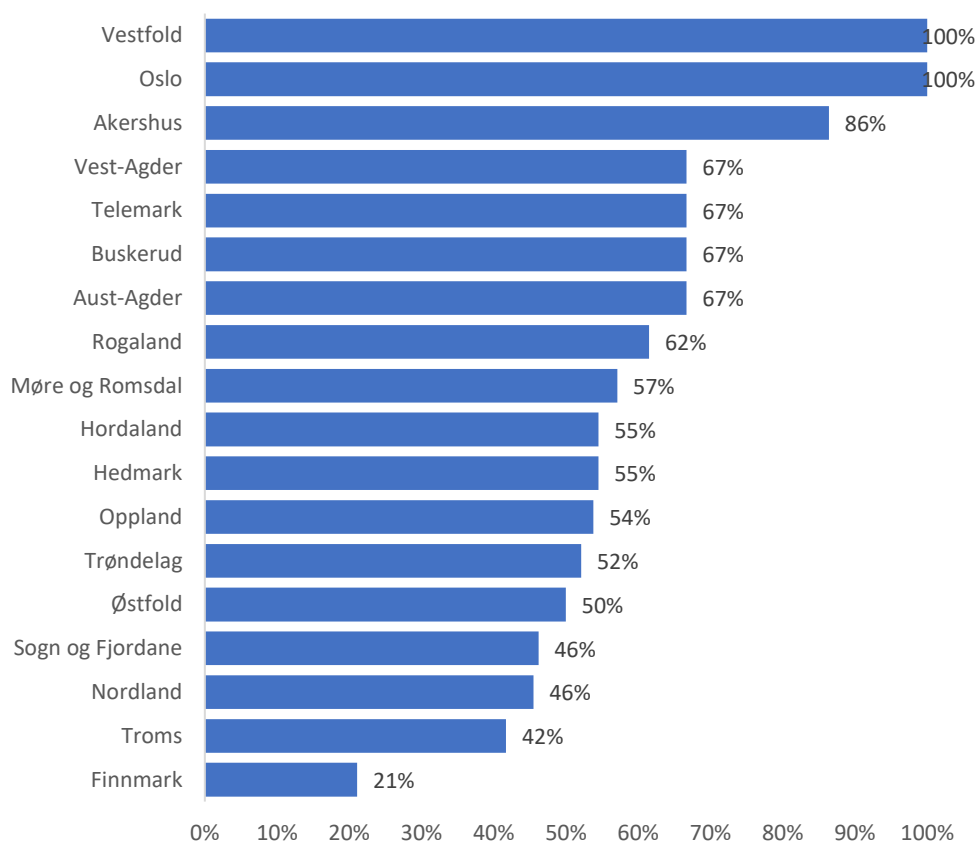
Tabell 4.8: Antall og andel innvandrere i kommuner som ble og ikke ble anmodet i 2019 (gjennomsnittstall og prosent)

	Anmodet	Ikke anmodet	Alle kommuner
Antall innvandrere	3 060	247	1 813
Andel innvandrere i befolkningen	11,4	10,3	10,9
Andel innvandrere i befolkningen (inkl. norskfødte av to innvandrerforeldre)	13,4	11,5	12,5
Andel innvandrere fra Europa unntatt Tyrkia	55,9	62,0	58,6
Andel innvandrere fra Afrika	13,0	9,8	11,6
Andel innvandrere fra Asia med Tyrkia	27,5	25,4	26,6
Andel innvandrere fra Nord-Amerika	1,2	0,9	1,1
Andel innvandrere fra Sør- og Mellom-Amerika	2,2	1,8	2,0
Andel innvandrere fra Oseania	0,2	0,1	0,2

Tabell 4.9 viser antallet og andelen innvandrere i befolkningen. Med tanke på antallet innvandrere, ser vi at kommunene som ble anmodet, har en klart større innvandrerbefolkning (3 060 innvandrere versus 247), samtidig som *andelen* innvandrere i befolkningen er forholdsvis lik (11,4 prosent versus 10,3 prosent). Dersom man inkluderer norskfødte i tallene er forskjellene noe større, men fortsatt under to prosentpoeng. Hvis man ser nærmere på innvandrerbefolkningens opprinnelse, ser vi at blant kommunene som ikke ble anmodet, utgjorde innvandrere fra europeiske land en større gruppe av innvandrerbefolkningen (62 prosent versus 56 prosent). Denne gruppen består trolig primært av arbeidsinnvandrere.

Vi vil om litt se at innbyggertall er en sentral faktor for å forstå hvilke kommuner som ble anmodet i 2019. Dette er et viktig poeng, for en klar føring for anmodningsprosessen i 2019 var å sikre spredt bosetting av flyktninger. Innbyggertall er én måte å forstå spredning av anmodninger på, et annet spørsmål er i hvilken grad kommunene som anmodes er geografisk spredt.

Figur 2.2: Andel kommuner som ble anmodet i 2019, innenfor fylker



Vi ser at det er en forskjell mellom de ulike fylkene med tanke på hvor mange kommuner innenfor hvert enkelt fylke som anmodes. Den laveste andelen anmodninger finner vi i de tre fylkene i Nord-Norge. Spesielt lav andel ser vi for Finnmark, hvor kun 21 prosent av kommunene ble anmodet i 2019. Vestfold, Oslo (naturlig nok) og Akershus skiller seg ut ved svært høye anmodningsandeler på kommunenivå. Utover de nevnte fylkene, ligger anmodningsandelen på mellom 67 prosent (Vest-Agder) og 46 prosent (Sogn og Fjordane).

Selv om det er tydelige forskjeller på fylkesnivå, var det 235 kommuner som fikk anmodning om å bosette i 2019. På neste side har vi lagt ved et norgeskart, hvor kommuner som ble anmodet i 2019 er fargekodet, fra grått (lavt antall anmodninger) til mørkt oransje (høyt antall anmodninger). Kommuner som ikke ble anmodet overhodet, er hvite.

Kartet viser at store deler av Norge tas i bruk, men det ser ut til at kyststripen mellom Oslo og Bergen er spesielt godt representert. Som forrige figur allerede har vist oss, er anmodningene i Nord-Norge mer begrenset, det samme ser ut til at gjelder for innlandskommunene i Sør-Norge.

Figur 4.3: Antall anmodninger på kommunenivå. Kart over Norge



Tabell 4.9: Resultat på introduksjonsprogram i kommuner som ble og ikke ble anmodet i 2019 (prosent)

	Anmodet	Ikke anmodet	Alle kommuner
Resultat introduksjonsprogram 2016 (Direkte andel inkl. grunnskole)	60,0	52,4	59,5
Resultat introduksjonsprogram 2017 (Direkte andel inkl. grunnskole)	58,1	51,2	57,3
Introdeltakere med måloppnåelse (2015-kohort i 2016)	63,9	86,6	65,8
Introdeltakere med måloppnåelse (2014-kohort i 2016)	61,3	94,2	62,8
Introdeltakere med måloppnåelse (2013-kohort i 2016)	65,0	72,9	65,7
Introdeltakere med måloppnåelse (2012-kohort i 2016)	65,1	97,1	68,1
Introdeltakere med måloppnåelse (2011-kohort i 2016)	64,2	83,3	64,9

I kapittel 3, hvor vi så på operasjonaliseringen av anmodningskriteriene, problematiserte vi at kommunenes resultater på introduksjonsprogram ikke var dekkende for alle norske kommuner. I tabellen over presenterer vi de gjennomsnittlige resultatene for introduksjonsprogram, fordelt på kommuner som ble og ikke ble anmodet i 2019. De viser at mens kommunene som ble anmodet, hadde bedre resultater på direkte overgang etter avsluttet program, har kommunene som ikke ble anmodet, bedre resultater på langsiktig måloppnåelse.

Man kan imidlertid ikke kommentere på disse resultatene uten å påpeke omfanget av manglende data. I tabellen under viser vi andelen kommuner som har tall for de enkelte variablene, fordelt på kommuner som fikk og ikke fikk anmodning om å bosette i 2019.

Tabell 4.10: Manglende verdier på introduksjonsprogramresultater hos kommuner som ble og ikke ble anmodet i 2019 (prosent)

	Anmodet	Ikke anmodet	Alle kommuner
Resultat introduksjonsprogram 2016 (Direkte andel inkl. grunnskole)	49	4	29
Resultat introduksjonsprogram 2017 (Direkte andel inkl. grunnskole)	64	10	40
Introdeltakere med måloppnåelse (2015-kohort i 2016)	36	4	22
Introdeltakere med måloppnåelse (2014-kohort i 2016)	35	2	20
Introdeltakere med måloppnåelse (2013-kohort i 2016)	35	4	21
Introdeltakere med måloppnåelse (2012-kohort i 2016)	37	5	23
Introdeltakere med måloppnåelse (2011-kohort i 2016)	34	2	20

Vi ser generelt at det er vanligere å *ikke* ha verdier på resultater fra introduksjonsprogram, enn å ha det. Blant kommunene som ikke ble anmodet i 2019, er det kun et lite mindretall som har reelle verdier for resultater av introduksjonsprogram. Som tidligere nevnt, er det en klar størrelsesdimensjon i manglende verdier. Det er langt vanligere for små kommuner å ikke ha resultater på introduksjonsprogram, enn blant kommuner med høye innbyggertall.

Nettopp innbyggertall viser seg ellers å være den klart viktigste faktoren for å forstå hvilke kommuner som anmodes. Det gjennomsnittlige innbyggertallet blant kommunene som ikke blir anmodet, var i 2019 2423 innbyggere, og blant dem som *ble* anmodet, var gjennomsnittet 20 745. Differansen blir naturlig nok dratt opp ved at alle de største kommunene i landet blir bedt om å bosette. Ved å bryte antallet og andelen kommuner som i 2019 ble bedt om å bosette, ned på kommunestørrelse, blir det likevel tydelig hvilken rolle innbyggertall har for anmodningsprosessen.

Tabell 4.11: Antall og andel anmodninger på kommunenivå, fordelt på kategorisert innbyggertall

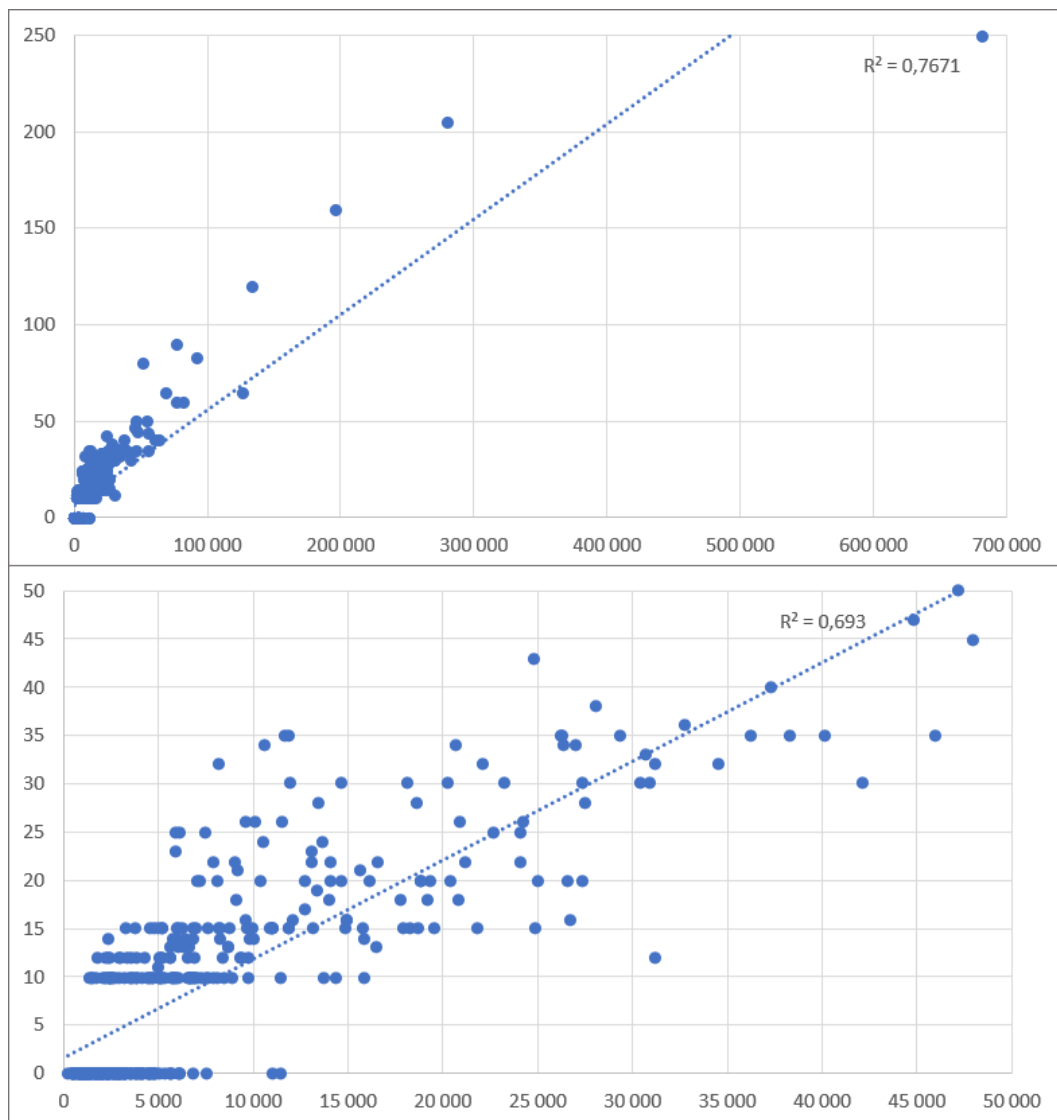
Innbyggertall	Antall kommuner	Antall bedt om å bosette	Andel bedt om å bosette
Under 1000 innbyggere	30	0	0 %
1001-2000 innbyggere	65	5	8 %
2001 - 3000 innbyggere	63	16	25 %
3001 - 4000 innbyggere	33	12	36 %
4001 - 5000 innbyggere	29	12	41 %
5001 - 10 000 innbyggere	89	79	89 %
10 001 - 20 000 innbyggere	54	52	96 %
20 001 innbyggere eller mer	59	59	100 %

Ingen av kommunene med færre enn 1000 innbyggere, ble anmodet i 2019. 8 prosent av kommunene med mellom 1001 og 2000 innbyggere ble anmodet, 25 prosent av kommunene med mellom 2000 og 3000 innbyggere ble anmodet, osv. Blant kommunene med 5000 innbyggere eller færre, ble i alt 45 av 220 kommuner anmodet (20 prosent). Blant kommunene med over 5000 innbyggere, ble 190 av 202 kommuner anmodet (94 prosent).

Innbyggertall er også den klart mest sentrale faktoren for å forstå *antallet* anmodninger hver enkelt kommune får. 91 prosent av anmodningene i antall, gikk til kommunene med mer enn 5000 innbyggere, mens 9 prosent av anmodningene gikk til kommunene med færre enn 5000 innbyggere. En bivariat regresjonsanalyse¹⁴, som inkluderer innbyggertall og anmodningstall, viser at omtrent 77 prosent av anmodningstallene kan forklares med utgangspunkt i innbyggertall.

¹⁴ I en bivariat regresjonsmodell er den avhengige variabelen Y (anmodningstall) en funksjon av én forklaringsvariabel X (innbyggertall).

Figur 4.4: Sammenhengen mellom innbyggertall og anmodningstall. Kommunetall



Forholdet mellom innbyggertall og antall anmodninger, tydeliggjøres av figuren over. Øverste del av figuren viser sammenhengen for alle norske kommuner, mens nederste del kun inkluderer kommuner med færre enn 50 000 innbyggere. Vi ser at sammenhengen er åpenbart lineær, med en opphoping av små kommuner blant dem som ikke ble anmodet i 2019 (anmodningstall = 0).

Et interessant poeng er samtidig at dersom samme regresjonsanalyse gjennomføres på anmodningstallet som kommer ut av den kvantitative beregningsmodellen, kan 55 prosent av anmodningstallene forklares med utgangspunkt i innbyggertall. Her er altså betydningen av innbyggertall mindre enn i de endelige anmodningstallene.

I gjennomgangen av kriteriene for bosetting, trakk vi fram at innbyggertall skulle vektes med 40 prosent i beregningen av anmodningstall. I praksis ser det imidlertid ut som om innbyggertall er den dominerende faktoren for å forstå både hvilke kommuner som blir anmodet om å bosette, og antallet anmodninger de enkelte kommuner får. Kriterier knyttet til arbeidsmarked (sysselsettingsandel, arbeidsledighetsnivå) eller resultater på introduksjonsprogram, er ikke signifikant korrelert med verken hvilke kommuner som blir anmodet, eller hvor mange personer kommunene blir anmodet om.

Dette skyldes i stor grad måten kriteriene har blitt operasjonalisert på. Som beskrevet i forrige delkapittel er nesten alle kriteriene i beregningsmodellen direkte eller indirekte et innbyggertallmål. Det er også verdt å merke seg at justeringene som skjer i dialogprosessen mellom IMDi og KS, ser ut til å nærmest gjennomgående justere opp anmodningstallene til de store kommunene på bekostning av de små. Dette kommer vi nærmere inn på i neste delkapittel, hvor vi tar en mer generell diskusjon av både forholdet mellom den kvantitative beregningsmodellen og de endelige anmodningstallene, samt den overordnede treffsikkerheten til bosettingsprosessen gitt anmodningskriteriene.

Oppsummert viser altså de deskriptive analysene av kommunene som ble anmodet om å bosette i 2019, satt opp mot dem som ikke ble bedt om å bosette, at det er enkelte forskjeller. Kommunene som ble bedt om å bosette, har:

- ◆ Mer utdannet befolkning enn dem som ikke ble anmodet (33 prosent med høyere utdanning versus 27 prosent)
- ◆ Et arbeidsliv som er mindre preget av primærnæringer og ansettelse i offentlig sektor, til fordel for varehandel, forretningsmessig tjenesteyting, informasjon og kommunikasjon og teknisk tjenesteyting/eiendomsdrift
- ◆ En klart større innvandrerbefolkning (3060 innvandrere i gjennomsnitt, versus 247), samtidig som *andelen* innvandrere i befolkningen forholdsvis lik (11,4 prosent versus 10,3 prosent)
 - Underliggende den like innvandrerandelen er det imidlertid forskjeller i innvandrerbefolkningene. Blant kommunene som *ikke* ble anmodet, utgjorde innvandrere fra europeiske land en større gruppe av innvandrerbefolkningen (62 prosent versus 56 prosent)
- ◆ Bedre verdi på levekårsindeksen (8,6 versus 9,0)
- ◆ Omtrent den samme sysselsettingsandelen som kommunene som ikke ble anmodet
- ◆ Omtrent det samme arbeidsledighetsnivået som kommunene som ikke ble anmodet
- ◆ Bedre resultater for direkte overgang til jobb/utdanning/grunnskole på introduksjonsprogram, men svakere resultater på langsiktig overgang
 - Som nevnt tidligere, er det imidlertid betydelige hull i dette datagrunnlaget. Det gjør det vanskelig med reelle sammenligninger mellom kommunene

Samlet sett er imidlertid forskjellene forholdsvis marginale. De virkelige utslagene ser man på kommunestørrelse, både med tanke på *hvilke* kommuner som anmodes, og *hvor mange* personer kommunene anmodes om å bosette.

Samsvaret mellom endelige anmodningstall, kvantitativ modell og anmodningskriteriene

Helt til slutt i dette kapittelet ønsker vi å diskutere to ulike former for samsvar nærmere. Den første er knyttet til den kvantitative modellens samsvar i forhold til de endelige anmodningstallene. Den andre er knyttet til samsvaret mellom de endelige anmodningstallene og kriteriene for anmodning.

Den kvantitative modellens samsvar med endelige anmodningstall

Flere steder i denne rapporten har den kvantitative beregningsmodellen blitt diskutert. Vi har foreslått ulike datakilder som kunne ha blitt brukt i beregningsmodellen, som erstatning for dem som er i dag. Vi har også påpekt enkelte sider ved behandlingen av data som bør forbedres; kanskje mest prekært er måten manglende resultatverdier i introduksjonsprogram blir behandlet på i modellen.

Et mer overordnet spørsmål, som presser seg frem gjennom de store, påviste avvikene, mellom anmodningstallene den kvantitative modellen produserer og den endelige allokeringen av anmodninger til kommunene, er imidlertid: *Hva slags funksjon skal egentlig den kvantitative beregningsmodellen ha?*

Det er kun et mindretall av kommunene som etter dialog, blir anmodet om det samme antallet bosettinger som den kvantitative modellen allokere. I de fleste tilfeller er fullt samsvar også forbeholdt kommuner med forholdsvis små anmodningstall, mellom 10-20 personer. Både på fylkes- og kommunenivå er det til dels store justeringer etter drøftingene mellom IMDi og KS.

Som nevnt i kapittel 3, er det flere av anmodningskriteriene som ikke er inkludert i den kvantitative beregningsmodellen, men som er ment å inngå som en del av drøftingsprosessen. Sann sett kan man forvente justeringer, ettersom også de «kvalitative» elementene ved beregningsprosessen skal ha innflytelse på de endelige anmodningstallene. Vi har ikke mulighet til å analysere hvordan de kvalitative kriteriene brukes i dialogfasen, og hvor stor vekt de enkelte kriteriene har. Som vi kommer nærmere inn på i neste delkapittel, er det imidlertid tydelig at dialogfasen direkte eller indirekte fører til at innbyggertall får en enda viktigere rolle i anmodningsprosessen, enn hva den kvantitative beregningsmodellen legger opp til.

Den kvantitative beregningsmodellen er blant annet ment å spille en rolle som en legitimerende faktor i bosettingsprosessen. Analysene vi har gjort, viser imidlertid at anmodningstallene fra 2018 var de viktigste, både for å bestemme hvilke kommuner som skulle anmodes, og antallet personer kommunene skulle anmodes om. Nytteverdien av å beregne anmodningstall gjennom en kvantitativ prosess i 2019, må derfor sies å være lav.

Det er flere måter å angripe dette funnet på, men det første man må avklare er hva som egentlig er «de riktige» anmodningstallene. Dersom det er de kvantitative beregningene som er «riktige», bør de endelige anmodningstallene i større grad preges av allokeringstallene beregningsmodellen produserer. Dersom det er anmodningstallene etter dialog som er «riktige», bør den kvantitative beregningsmodellen kalibreres slik at tallene den produserer ligger nærmere det endelige resultatet. Hva som er det korrekte anmodningstallet for norske kommuner kan nok diskuteres, men et viktig utgangspunkt bør uansett være de fastsatte anmodningskriteriene for bosetting. I neste delkapittel diskuterer vi samsvaret i forhold til anmodningskriteriene.

De endelige anmodningstallenes samsvar med anmodningskriteriene

Et av målene for dette oppdraget, har vært å vurdere om anmodningskriteriene som ble brukt i 2019 førte til en bosetting som var i tråd med den regionale situasjonen på arbeidsmarkedet og den enkeltes kompetanse, bakgrunn og behov for kvalifisering. I dette ligger det et ønske om å vurdere

bosettingsprosessens treffsikkerhet. Vi kommer nærmere inn på våre vurderinger av den overordnede treffsikkerheten i neste kapittel. I dette delkapittelet konsentrerer vi oss om en spesifikk form for «treffsikkerhet», nemlig samsvaret mellom anmodningskriteriene for bosetting i 2019, og de endelige anmodningstallene som kom ut av bosettingsprosessen.

Utgangspunktet for allokeringen av anmodninger i 2019, var åtte ulike overordnede kriterier, fastsatt av departementet. Disse kriteriene ble operasjonalisert til målbare indikatorer. Noen av indikatorene var en del av den kvantitative beregningsmodellen, mens andre indikatorer inngikk som en del av dialogprosessen mellom IMDi og KS i etterkant av de kvantitative beregningene. Ulike grupper av kriterier skulle ha ulik «vekt»; altså ulik betydning for anmodningstallene. Departementet fastsatte som styrende prinsipp at: «Resultater i integreringsarbeidet over tid samt muligheten for å få arbeid i regionen vektlegges om lag like mye som innbyggertall». Dette prinsippet ble av IMDi forstått dit hen at befolkning skulle vektes med 40 prosent, sysselsetting med 30 prosent og resultater på introduksjonsprogram med 30 prosent. I kombinasjon med kriteriet om «styrt og spredt bosetting», er det naturlig å anta at det fra departementets side var et ønske om å gjøre innbyggertall mindre avgjørende for allokeringen av anmodninger, enn i 2018. Det året var innbyggertall vektet høyere i beregningene enn hva tilfellet var for 2019.

Vår overordnede vurdering er at det i 2019 har vært forholdsvis liten grad av samsvar mellom de fastsatte kriteriene og de endelige anmodningstallene. For det første viser det seg at innbyggertall er en dominerende faktor, både for å forklare hvilke kommuner som anmodes, og hvor mange personer de anmodes om. En bivariat regresjon mellom innbyggertall og anmodningstall viser at tre fjerdedeler av variasjonen i antallet anmodninger, kan knyttes til antallet innbyggere. Videre har vi vist at svært få kommuner med lavt innbyggertall anmodes om bosetting, samtidig som alle norske kommuner med mer enn 20 000 innbyggere ble anmodet i 2019. Kort sagt: «vekten» til innbyggertall overskrider den tenkte vektleggingen på 40 prosent betydelig.

I seg selv trenger det ikke å være et problem at innbyggertall vektlegges. Antall innbyggere er et av anmodningskriteriene, og gjennom operasjonaliseringer av kriterier som kapasitet og hensyn til beredskap for opp- og nedbygging av bosettingskapasiteten, har innbyggertall også her blitt gjort til en del av vurderingsgrunnlaget. Imidlertid ser vi at operasjonaliserte kriterier knyttet til sysselsettingsandel eller resultater på introduksjonsprogram, ikke ser ut til å ha hatt noen betydning, verken for valget av anmodningskommuner, eller antallet de blir anmodet om. Dette skulle i prinsippet ha vært dominerende kriterier for allokeringen av anmodninger, men i praksis er det altså ikke slik.

Både i operasjonalisering av anmodningskriteriene, i de kvantitative beregningene og gjennom drøftingsbaserte justeringer, framstår det for oss som om ønsket om kapasitet (forstått som kommunestørrelse) og kontinuitet, (bevisst eller ubevisst) har blitt førende for mange av valgene man har tatt. Det kan være gode faglige og praktiske begrunnelser for dette, og det sier seg selv at storkommuner bør anmodes om flere personer enn hva små kommuner burde gjøre. Resultatet er imidlertid et manglende samsvar mellom anmodningstall og anmodningskriterier. Her er det en parallell til spørsmålet vi stilte i forrige delkapittel om den kvantitative beregningsmodellen: *Hva slags funksjon skal egentlig anmodningskriteriene ha?* Dersom kriteriene er ment å være førende for både hvilke kommuner som skal anmodes, og antallet dem anmodes om, er det i hvert fall åpenbart at anmodningskriterienes intensjon om å vektlegge resultater og arbeidsmarked sterkere, ikke har blitt fullt ut oppfylt i bosettingsprosessen 2019.

Kapittel 5 – Treffsikker bosetting

I dette kapitlet presenterer vi et sett av indikatorer som kan benyttes som utgangspunkt for å måle bosettingens treffsikkerhet. Vi har tatt utgangspunkt i tre grunnleggende betingelser for at en kommune skal være velegnet for bosetting; et gunstig arbeidsmarked som kan gi plass til nye arbeidstakere, effektive og velfungerende programmer for kvalifisering til arbeids- og samfunnsliv, og kapasitet til å ta imot og integrere nye innbyggere. De ulike aspektene ved treffsikkerhet blir operasjonalisert og tallfestet, og vi ser nærmere på hvordan kommunene fordeler seg på de ulike indikatorene. Til slutt i kapitlet benyttes indikatorene til å vurdere treffsikkerheten i bosettingen i 2019.

Analysene har vist at den faktiske bosettingen et stykke på vei kan beskrives som treffsikker, men at det fortsatt er betydelige rom for forbedringer. Både IMDIs allokeringsmodell og resultatene av drøftingene mellom IMDi og KS, domineres av hensynet til kommunestørrelse, og de andre faktorene som er avgjørende for kommunenes muligheter for vellykket integrering, får lite gjennomslag.

Indikatorer for treffsikker bosetting

En viktig del av dette oppdraget er å foreslå indikatorer som kan benyttes til å måle bosettingens treffsikkerhet. Indikatorene skal gi IMDI, og andre relevante aktører, en mulighet til å vurdere i hvor stor grad framtidig bosetting av flyktninger skjer i de kommune hvor *forutsetningene for vellykket integrering* er best.

Stabile og veldefinerte måleindikatorer er en mye brukt metode for å beskrive tilstanden på et policyområde, og til å følge utviklingen over tid. På områder hvor det er satt tydelige politiske mål for utviklingen, vil slike indikatorer kunne benyttes til å avgjøre i hvor stor grad målene nås, eller om utviklingen går i forventet retning.

Indikatorer som skal benyttes til et slikt formål, bør så langt det er mulig ha følgende kjennetegn:

- ◆ Indikatorene må bygge på presise begreper knyttet til målene på policyområdet og være en valid og presis operasjonalisering av disse.

- ◆ Indikatorene må være enkle og transparente, slik at det ikke skapes diskusjoner om hvorvidt indikatorene måler det de er utviklet for å måle.
- ◆ Enkeltindikatorer bør kunne kombineres for å gi et samlet uttrykk for tilstanden på området.
- ◆ Indikatorene må kunne tallfestes uten for store kostnader til datainnsamling.
- ◆ Indikatorene må kunne danne stabile tidsserier, det vil si at de må bygge på datakilder som holdes jevnlig oppdatert.

Listen av kjennetegn er retningsgivende for de forslagene vi presenterer i dette kapittelet.

Hva menes med treffsikker bosetting?

Skal *treffsikkerhet* kunne måles, må vi ha en klar og entydig oppfatning av hva som ligger i dette begrepet. Vi trenger en presis definisjon som det kan avledes målbare indikatorer fra.

På et overordnet nivå kan vi si at treffsikkerhet handler om *å bosette flytninger i de kommunene som har de beste forutsetningene for vellykket integrering*. Med den sterke vekten på arbeid som hovedarena for samfunnsdeltakelse (arbeidslinja), vil lokalsamfunnenes muligheter for å gi de nylig bosatte flyktingene en plass i arbeidslivet, derfor måtte stå helt sentralt. Kommuner med et arbeidsliv som er tilstrekkelig åpent, ekspansivt og sammensatt til å kunne ta i bruk den kompetansen flyktingene bringer med seg, vil derfor ha bedre forutsetninger for vellykket integrering enn kommuner med et mer lukket, ensidig og stagnerende arbeidsliv.

Men et gunstig arbeidsmarked er ikke alltid nok. Gitt at flyktingene ofte vil møte språklige, kulturelle eller kompetansemessige barrierer som reduserer sjansene for rask innpass på arbeidsmarkedet, vil kommunens evne til å forberede og kvalifisere de nylig bosatte for arbeid eller videre utdanning også være av betydning. Et velfungerende og effektivt introduksjonsprogram, en god norskopplæring, og et godt tilbud av andre kvalifiserings-, opplærings- og utdanningstilbud, vil derfor være viktig.

Egenskaper ved det lokale arbeidsmarkedet, og ved systemet som skal kvalifisere nye innbyggere for det lokale arbeidsmarkedet, er derfor de to mest sentrale elementene i en forståelse av begrepet treffsikkerhet. I tillegg må begrepet på en eller annen måte ta høyde for kommunenes *kapasitet*. En kommune er et avgrenset geografisk område med en gitt befolkning, et gitt arbeidsmarked og en gitt administrativ kapasitet. Det vil derfor være en grense for hvor mange nylig bosatte en kommune vil kunne klare å integrere innenfor et avgrenset tidsrom, uansett hvor gode forutsetninger kommunen har når det gjelder arbeidsmarked og kvalitet på kvalifiseringsarbeidet. En annen måte å si dette på, er at effekten eller nytten av et gunstig arbeidsmarked og et velutviklet kvalifiseringssystem avtar jo flere nylig bosatte kommunen skal ta hånd om, i forhold til kommunens størrelse.

Om vi, som et tankeeksperiment, ikke trenger å ta hensyn til disse kapasitetsbegrensningene, vil det kunne hevdes at den beste treffsikkerheten vil oppnås ved å sende alle med et bosetningsbehov til den ene kommunen som skårer høyest på kriteriene arbeidsmarked og kvalifiseringseffektivitet. Når kapasitetsbegrensningene legges til, handler treffsikkerhet i stedet om å allokere de bosatte mellom kommunene på en slik måte at enkeltkommunenes forutsetninger når det gjelder arbeidsmarked og kvalifiseringseffektivitet utnyttes på en optimal måte.¹⁵ Størrelse er i dette perspektivet ikke en

¹⁵ Selv om kommune x i utgangspunktet har et bedre arbeidsmarked og kvalifiseringssystem enn kommune y, vil det likevel gi mening å bosette i y dersom x allerede har fått så mange nylig bosatte at kapasiteten er begrenset.

egenskap som forteller om en kommune er egnet som bosetningskommune eller ikke. Kommunens størrelse og kapasitet har derimot betydning for *hvor mange* det er fornuftig å bosette i kommunen, gitt kommunens arbeidsmarked og kvalifiseringskvalitet.

Treffsikkerhet og anmodningskriteriene

De tre hovedelementene i begrepet treffsikker bosetting er i samsvar med de viktigste parameterne i IMDi's allokeringmodell; sysselsettingsandel (arbeidsmarked), resultater i introduksjonsprogrammet (kvalifiseringseffektivitet) og innbyggertall (kapasitet). I utgangspunktet er derfor denne modellen godt innrettet med tanke på å skape treffsikker bosetting.

Samtidig bygger anmodningskriteriene, og i noen grad også allokeringmodellen, på målsettinger og hensyn som ligger utenfor det vi her har definert som treffsikker bosetting. Det gjelder for det første *beredskapshensynene*, som handler om å vedlikeholde en kapasitet i de største kommunene som kan skaleres hurtig opp i situasjoner der det oppstår en rask økning i bosettingsbehovene. Det gjelder, for det andre, også *hensynet til spredt bosetting*, dvs. at det skal bosettes i alle landsdeler. Treffsikkerhet, slik vi har definert det her, forutsetter at bosettingen skal fordeles på mange kommuner for å utnytte kommunenes kapasitet på en optimal måte, men det forutsetter ikke at dette nødvendigvis gir bosetting i alle landsdeler. For det tredje, gjelder det *hensynet til kontinuitet*, som skal gi kommunene forutsigbarhet og en mulighet til langsiktig oppbygging og bevaring av kvalifiseringskompetanse. For det fjerde, og nært knyttet til det siste, inkluderer begrepet treffsikkerhet ikke *hensynet til legitimitet*, det vil si behovet for å opprettholde et godt samarbeidsklima i et system der det i utgangspunktet er frivillig for kommunene å bosette. Det finnes med andre ord flere hensyn i bosettingspolitikken som kan begrunne en fordeling av bosettingen som ikke er optimal med tanke på treffsikkerhet, slik det her er definert.

Som de foregående analysene har vist, er det også flere sider ved hvordan allokeringmodellen er implementert, som gjør at den nødvendigvis ikke gir et optimalt resultat med tanke på treffsikkerhet. Viktigste i denne sammenheng er trolig at modellen først fordeler bosetting på fylker, og deretter på kommune. I prinsippet betyr dette at kommuner med helt like forutsetninger for vellykket integrering, ofte behandles forskjellig avhengig av hvilket fylke de ligger i. Dette gir en suboptimal utnyttning av den «integreringskapasiteten» som finnes blant kommunene i Norge. Våre analyser viser også at kommunestørrelse er den dominerende driveren i modellen og at de andre faktorene, særlig resultater fra introduksjonsprogrammet, får liten betydning for den fordelingen som modellen gir.

Vi har også sett at allokeringmodellen bare er en brikke i en lengre beslutningsprosess, og at de to stegene med forhandlinger mellom IMDi og KS, har større betydning for det endelige utfallet enn modellberegningene. Det kan argumenteres for at disse forhandlingsrundene retter opp mangler og svakheter ved allokeringmodellen og at den endelige fordelingen dermed blir mer treffsikker enn den beregnede. Dette kan for eksempel gjelde tilføring av kunnskap om kommunenes kvalifiseringskvalitet, som er mangelfullt implementert i modellen. Men det er også mulig at forhandlingene vektlegger andre hensyn enn de som inngår i begrepet treffsikkerhet, og at de to rundene med forhandlinger derfor bidrar til en reduksjon i treffsikkerhet sammenlignet med modellberegningene. Dette er et spørsmål som bare kan avgjøres empirisk, og som et sett av indikatorer for treffsikker bosetting kan besvare.

Treffsikkerhet på kommune- og individnivå

Treffsikker bosetting kan defineres på to nivåer. På et overordnet nivå handler det om i hvor stor grad bosettingen skjer i de kommunene som har de beste forutsetningene for vellykket integrering. På individnivå handler det derimot om i hvor stor grad den enkelte flyktning bosettes i en kommune som er optimal med tanke på de kvalifikasjonene, mulighetene og utfordringene som akkurat denne personen bringer med seg. Når vi snakker om treffsikkerhet på kommunenivå, er det med andre ord de generelle forutsetningene for vellykket integrering vi setter søkelyset på, ikke hvor godt kommunens forutsetninger møter behovene til de enkelte individene som skal bosettes.

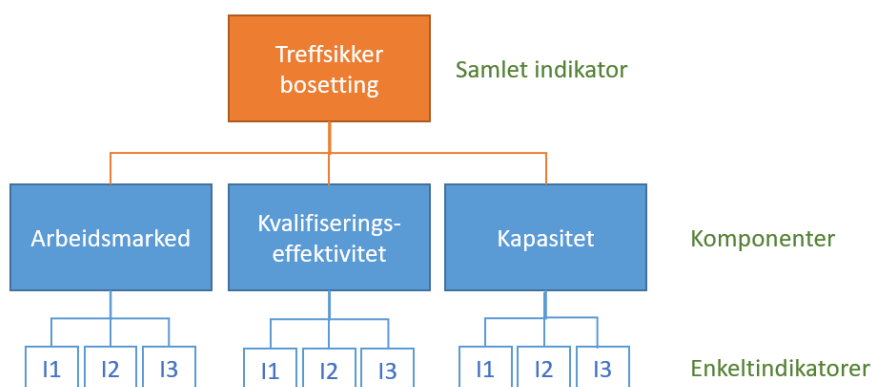
Slik beslutningsprosessen er lagt opp, er det bare treffsikkerhet på kommunenivå som er relevant for fordelingen av anmodninger mellom kommunene. Formålet med anmodningskriteriene er å lokalisere «de beste» bosetningskommunene og avgjøre hvor mange hver enkelt av disse skal bosette. Spørsmålet om hvem som skal bosettes i den enkelte kommune, blir avgjort i bilateral dialog mellom IMDi og kommunene etter at de endelige bosettingstallene er vedtatt.

Forslagene til indikatorer for treffsikkerhet, som vi gjennomgå i dette kapitlet, handler utelukkende om treffsikkerhet på kommunenivå. Treffsikkerhet på individnivå kan bare måles med utgangspunkt i data og kunnskap om den enkelte bosattes kompetanse. Dette er ikke data eller kunnskap som vi har hatt tilgang til i arbeidet med denne rapporten.

Indikatorsettets oppbygging

Et komplekst begrep, som treffsikker bosetting, lar seg sjelden måle eller beskrive med én enkelt indikator. Vi har, for det første, argumentert for at begrepet består av tre ulike komponenter; *arbeidsmarked*, *kvalifiseringseffektivitet* og *kapasitet*. For det andre, mener vi at det vil være fornuftig å benytte flere ulike kjennetegn ved kommunene for å tallfeste hver av disse komponentene. Dette betyr at vi foreslår et hierarkisk indikatorsett der indikatorer kan settes sammen på ulike nivåer slik det er illustrert i figur 5.1.

Figur 5.1: Skjematisk oppbygging av indikatorsettet



For å kunne sette sammen enkeltindikatorer på denne måten, vil hver enkelt indikator bli normalisert til å variere innenfor det samme variasjonsområdet, nærmere bestemt 0,0 – 1,0. Indikatorer på lavere nivå blir summert og delt på antall indikatorer som inngår i summeringen. Som det vil framgå av beskrivelsene nedenfor skjer dette i noen tilfeller med vektning, dvs. at enkelte delindikatorer tillegges mer vekt enn andre i de summeringene som gjøres.

Om ikke annet er nevnt, bygger indikatorene på data fra SSB. For de fleste indikatorer, vil det være tilstrekkelig å bruke data fra sist tilgjengelige år. For indikatorer med store svingninger fra år til år, kan det være mer hensiktsmessig å bruke data fra en lengre periode, f.eks. et fem-årsnitt. Alle data er basert på kommuneinndelingen fra 2019 og vi benytter konsekvent kommune- og fylkesnavnene fra dette året.

Indikatorer for et gunstig arbeidsmarked

Når det gjelder tidligere arbeidserfaring og utdanning, er gruppen av flyktninger som skal bosettes, like forskjellig som den eksisterende befolkningen i de kommunene de skal bosettes i. Mange mangler relevante kvalifikasjoner og formell utdanning, mens andre kan ha betydelig arbeidserfaring og gjerne også høyere utdanning. Sammensetningen av arbeidsmarkedet når det gjelder yrker og næringer, vil derfor ha stor betydning for treffsikkerheten på individnivå. Det vil for eksempel være lite hensiktsmessig å bosette flyktninger med høyere utdanning i kommuner hvor det ikke finnes virksomheter som etterspør denne typen kompetanse. På overordnet nivå er det derimot vanskelig å avgjøre hvordan det lokale arbeidslivet bør være sammensatt for å skape gunstige betingelser for rask sysselsetting av nylig bosatte flyktninger. Vi vil derfor argumentere for at det ikke er sammensetningen av arbeidsmarkedet som er avgjørende, men i hvor stor grad det mer generelt finnes et arbeidsmarked som aktivt etterspør og tar opp nye arbeidstakere, og som er i stand til å gi en så stor del av den lokale befolkningen som mulig, arbeid og inntektsmuligheter. Indikatorene vi foreslår, måler disse egenskapene ved det lokale arbeidsmarkedet på ulike måter.

Sysselsettingsgrad

Den kanskje mest nærliggende indikatoren å benytte til dette formålet, er sysselsettingsgrad, som forteller hvor stor andel av befolkningen innenfor et gitt aldersintervall som har inntektsgivende arbeid. Det er en slik variabel som er benyttet i IMDs allokeringmodell, her med en aldersavgrensning på 15-74 år. Som nevnt i kapittel 3, er aldersavgrensningen viktig, særlig med tanke på at ungdom under utdanning ikke er regnet som sysselsatt. Kommuner med store utdanningsinstitusjoner eller mange som tar utdanning, vil derfor kunne skåre lavt på en slik indikator, selv om disse kommunene ofte har et levende og ekspansivt arbeidsliv som er i stand til å sysselsette alle som ønsker det. For å få en indikator som gir et mer presist uttrykk for *etterspørselen* i arbeidsmarkedet, vil vi derfor foreslå å benytte *andel sysselsatte i befolkningen 25-66 år*.¹⁶

Arbeidsledighet

En annen nærliggende indikator, er arbeidsledighet. Høy arbeidsledighet forteller at etterspørselen etter arbeidskraft er lavere enn tilbudet og at det derfor vill være en større utfordring for tilflyttere til kommunen å få seg jobb. Vi foreslår å bruke *registerbasert arbeidsledighet* som indikator. Denne viser antall helt arbeidsledige registrert hos NAV i prosent av arbeidsstyrken. Arbeidsstyrken er definert som summen av sysselsatte og arbeidsledige, og omfatter med andre ord alle som har, eller aktivt søker, inntektsgivende arbeid.

¹⁶ Merk at alle som har utført inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i den uken statistikken referer til, er regnet som sysselsatt. Dette betyr at også alle grader av deltidsarbeid er regnet med.

Andel uføretrygdede

Arbeidsledighetstallene fanger bare de til enhver tid aktive jobbsøkerne. I geografiske områder hvor mulighetene for å få seg jobb har vært små over lang tid, vil mange etter hvert gi opp og gradvis skyves ut av arbeidsmarkedet. Forskning fra blant annet Frisch-senteret har vist at langvarig arbeidsledighet og nedbemanning av lokale arbeidsplasser over tid blant annet fører til en økning i tallene på uføretrygdede (se for eksempel Fevang & Røed, 2006). Andel uføretrygdede i befolkningen blir dermed en indirekte indikator for arbeidslivets langsiktige evne til å gi arbeid og inntektsmuligheter til befolkningen. Vi foreslår å benytte *andel uføretrygdede i prosent av befolkningen 16-67 år* til dette formålet.

Flytting

En annen konsekvens av langvarig svak etterspørsel etter arbeidskraft, er fraflytting. Ønske om arbeid, har alltid vært det viktigste motivet for å flytte i Norge, og de langsiktige flyttestrømmene forteller mye om mulighetene for å skaffe seg arbeid i ulike geografiske områder. Flytting må ses i relasjon til folketallet på et gitt tidspunkt, og vi vil derfor foreslå å bruke *nettoinnflytting i prosent av befolkningen* som et mål på dette.

En samlet indikator

Alle disse indikatorene fanger på ulike måter det lokale arbeidslivets evne til å gi arbeid og inntekt til befolkningen, på kort og lang sikt. De gir på forskjellige måter uttrykk for hvor stor sannsynlighet det er for at en hvilket som helst tilflytter til kommunen vil kunne få arbeid, uavhengig av hvilke kvalifikasjoner, ressurser og utfordringer denne personen bringer med seg.

De fire indikatorene trekker i ulik retning. To av indikatorene, sysselsettingsgrad og nettoinnflytting, er positivt formulert. Dess høyere verdi, jo mer gunstig er arbeidsmarkedet. De to andre, arbeidsledighet og andel uføretrygdede, er negativt formulert. Dess høyere verdi, jo mer ugunstig er arbeidsmarkedet. For å kunne kombinere de ulike indikatorene, har vi gjort følgende:

1. Hver indikator er først normalisert til å variere mellom 0,0 og 1,0.¹⁷
2. Negativt formulerte indikatorer er deretter reversert, slik at de alle trekker i positiv retning.
3. En samlet indikator for gunstig arbeidsmarked er konstruert ved å summere de fire delindikatorene og dele på fire. Dette er gjort uten noen form for vekting mellom delindikatorene.
4. Den samlede indikatoren er til slutt normalisert på samme måte som delindikatorene for å variere mellom 0,0 og 1,0

Tabell 5.1 under viser samvariasjonen mellom de fire indikatorene (Pearsons' r). Vi ser at sysselsettingsgrad korrelerer høyt med arbeidsledighet og andel uføretrygdede. Korrelasjonene mellom nettoflytting og de andre indikatorene er derimot svake og i ett tilfelle svakt negativ. En mulig forklaring er at vi har basert oss på flyttetall for ett enkelt år (2019). For små kommuner vil disse tallene kunne fluktuere betydelig fra år til år. I et endelig indikatorsett vil vi derfor anbefale å benytte nettoflytting fra den siste femårsperioden.

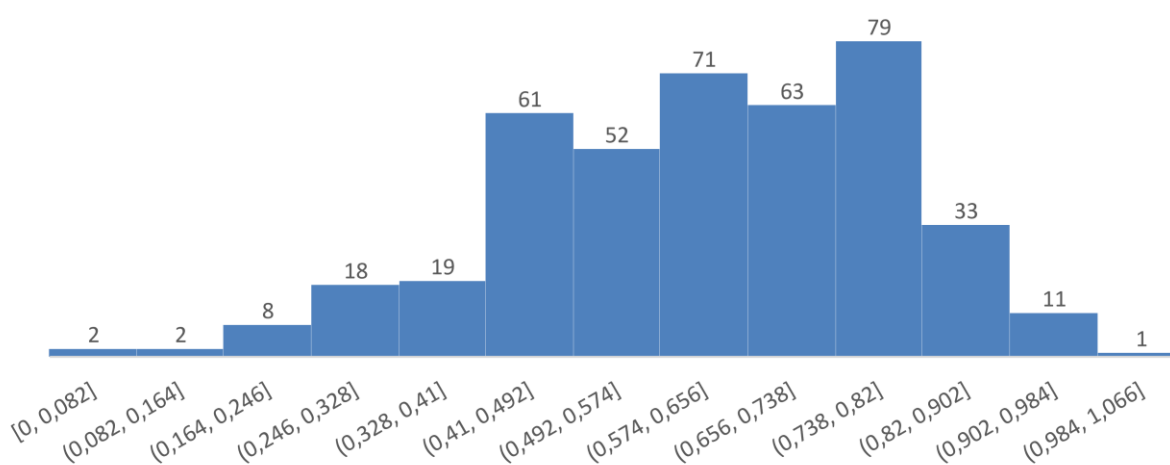
¹⁷ Dette gjøres ved følgende formel $(x - \text{Min}) / (\text{Max} - \text{Min})$

Tabell 5.1: Samvariasjon (Pearsons' r) mellom fire indikatorer for gunstig arbeidsmarked

	Sysselsettingsgrad	Arbeidsledighet	Uføretrygdede	Nettoflytting
Sysselsettingsgrad	1			
Arbeidsledighet	0,547	1		
Uføretrygdede	0,702	0,201	1	
Nettoflytting	0,055	-0,048	0,185	1

Figur 5.2 viser fordelingen av kommuner på den sammensatte indikatoren for gunstig arbeidsmarked. Søylen viser hvor mange kommuner som befinner seg på ulike posisjoner på indikatoren skala. Fordelingen er svakt forskjøvet i retning høye verdier, med et gjennomsnitt på 0,61.

Figur 5.2: Fordeling av kommuner på indikator for gunstig arbeidsmarked



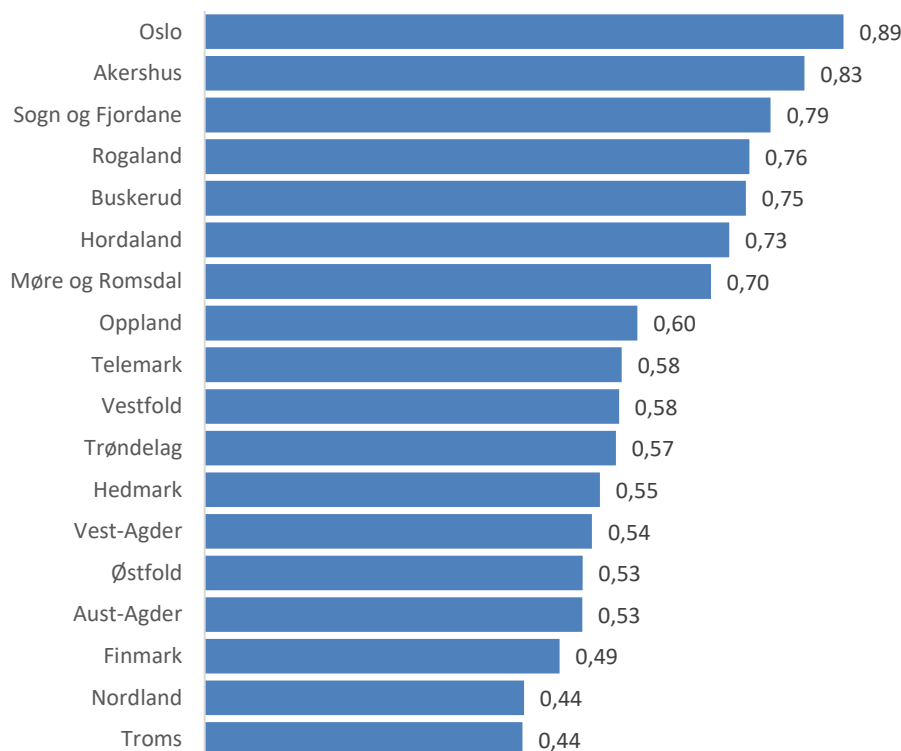
Det er interessant å merke seg at indikatoren bare i begrenset grad favoriserer store kommuner. Korrelasjonen mellom den samlede indikatoren og kommunenes folketall er moderat positiv, 0.186. Tabell 5.2 viser indikatoren verdi for et utvalg kommuner.

Tabell 5.2: Verdi på indikator for gunstig arbeidsmarked, utvalgte kommuner

De 10 kommunene med høyest indikatorverdi		De 10 kommunene med lavest indikatorverdi		10 fritt valgte større kommuner	
Sogndal	1,00	Hasvik	0,00	Oslo	0,89
Hemsedal	0,95	Verran	0,07	Bergen	0,80
Bærum	0,94	Øksnes	0,13	Trondheim	0,82
Bykle	0,94	Ballangen	0,14	Stavanger	0,80
Lørenskog	0,93	Dyrøy	0,18	Kristiansand	0,67
Leikanger	0,93	Evenes	0,20	Tromsø	0,85
Oppegård	0,92	Kvænangen	0,21	Bodø	0,78
Asker	0,92	Lebesby	0,21	Fredrikstad	0,48
Rælingen	0,92	Våler (Hedmark)	0,22	Drammen	0,69
Kvitsøy	0,92	Roan	0,22	Tønsberg	0,69

Kommunenes gjennomsnittsverdi per fylke er vist i figur 5.3. Gjennomgående kommer fylkene på Vestlandet og i deler av de sentrale Østlandsområdene godt ut, mens de tre nordligste fylkene havner nederst. Det er likevel verdt å ha i mente at det er store forskjeller mellom kommunene innad i hvert fylke. F.eks. skårer både Bodø og Tromsø på nivå med f.eks. Oslo, Bergen og Trondheim (jf. tabell 5.2). Et annet eksempel er Bardu kommune med en indikatorverdi omtrent på 0,79. Vi ser også at Bykle kommune er med blant de 10 kommunene med høyest indikatorverdi, til tross for at Aust-Agder fylke, som kommunen ligger i, har blant de laveste gjennomsnittsverdiene.

Figur 5.3: Gjennomsnittlig verdi på indikator for gunstig arbeidsmarked, per fylke



Indikatorer for kvalifiseringseffektivitet

Mens arbeidsmarkedsindikatorene sier noe om de objektive forutsetningene for å få en plass i arbeidslivet i kommunen, skal indikatorene for kvalifiseringseffektivitet si noe om kommunens evne til å forberede og kvalifisere de bosatte flyktingene for dette arbeidslivet. Dette handler om kommunenes evne til å bygge ned, eller redusere effekten av, de ulike barrierene (språklige, kulturelle, kvalifikasjonsmessige eller andre) som reduseres de nylig bosatte flyktingenes muligheter for rask og varig innpass på arbeidsmarkedet sammenlignet med andre potensielle arbeidssøkere.

Det sentrale tiltaket for dette formålet, er *introduksjonsprogrammet*, som er lovpålagt og som alle bosatte flyktinger med kvalifiseringsbehov skal gjennomgå. Introduksjonsprogrammet inneholder flere ulike elementer som skal forberede de bosatte for arbeidsliv og samfunnsdeltakelse, men svært sentralt i denne sammenheng, er opplæringen i *norsk og samfunnskunnskap*. Opplæringen er underlagt samme lovgivning (introduksjonsloven), og det avlegges standardiserte avsluttende prøver. En del flyktinger deltar også i grunnskole eller videregående opplæring for voksne. I tillegg finnes det

andre ikke-lovpålagte programmer som kommunene kan søke om tilskudd til å gjennomføre, blant annet *Jobbsjansen* og *forsøk med forberedende voksenopplæring (FVO)*.

Det finnes verken data eller etablerte metoder for å måle *kvaliteten* på disse tiltakene direkte (se for eksempel Lerfaldet, Sætrang, Høgestøl, Monsen & Randen, 2020 og Djuve, Kavli, Sterri & Bråten, 2017). Den vanligste tilnærmingen har derfor vært å se på *resultater og måloppnåelse*, dvs. hvor stor andel av de som gjennomgår programmene, som får arbeid eller tar videre utdanning i det ordinære utdanningssystemet. Det er denne tilnærmingen som benyttes i IMDis allokeringmodell hvor man både inkluderer informasjon om direkte overgang til arbeid og utdanning etter endt introduksjonsprogram, og data som beskriver deltakernes videre tilknytning til arbeid og utdanning over flere år etter endt program.

Det er, som diskutert i kapittel 3, flere forhold som må avklares og håndteres når man benytter en slik metode. For det første må det avgjøres hva som skal regnes som måloppnåelse for den enkelte deltaker, f.eks. om overgang til grunnskole skal regnes med eller ikke. I allokeringmodellen er grunnskole regnet med i indikatoren for direkte overgang, men ikke i indikatoren for langsiktig tilknytning til utdanning og arbeidsliv.

En annen utfordring er manglende data, enten fordi kommunen ikke har hatt deltakere som har avsluttet introduksjonsprogrammet i det aktuelle året, eller fordi tallet er så lavt at informasjonen er holdt tilbake av personvern hensyn. I allokeringmodellen gjelder dette et stort antall kommuner. At dette hovedsakelig gjelder mindre kommuner, introduserer en systematisk skjevhet som har betydning for allokeringen. Dette forsterkes av at kommuner med manglende data er gitt indikatorverdien 0, i stedet for en imputert verdi som enten nøytraliserer effekten av manglende data eller er basert på en eller annen form for estimering.

For det tredje, er resultater målt som overgang til arbeid og utdanning, et indirekte mål som også er påvirket av andre forhold enn kvaliteten på kvalifiseringstiltakene. Resultatene er blant annet påvirket av kjennetegn ved de bosatte (tidligere kvalifikasjoner, helsetilstand, landbakgrunn osv.) og av forhold ved arbeidsmarkedet, slik vi beskrev i forrige delkapittel. To kommuner som objektivt sett har samme kvalitet på sitt introduksjonsprogram, kan derfor få ulike resultater, enten fordi deltakernes forutsetninger er forskjellige, eller fordi det lokale arbeidsmarkedet er forskjellig. Ideelt sett burde det derfor utvikles et resultatmål som kontrollerer for disse forskjellene, og som derfor er i stand til å *isolere effekten av kommunens introduksjonsarbeid*. Det er et slikt mål vi introduserer og diskuterer i kapittel 3, basert på samme tankegang og metodikk som Utdanningsdirektoratets skolebidragsindikatorer (Udir, 2020).

Med tanke på indikatorenes presisjon, mener vi det er avgjørende at det benyttes mål som viser kommunenes *bidrag til måloppnåelse* kontrollert for både deltakernes forutsetninger og egenskaper ved arbeidsmarkedet. Dette vil gi alle kommuner en mulighet til å oppnå en god skår, uavhengig av hvor gode eller dårlige forutsetningene er.

Indikatorer som dette, kan beregnes med utgangspunkt i data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), som eies og driftes av IMDi. NIR inneholder data om alle deltakere i introduksjonsprogram og norskopplæring, både når det gjelder bakgrunn, deltakelse og resultater. Enkelt forklart bygger beregningene på følgende logikk:

1. Ved hjelp av en regresjonsmodell med data på individnivå, beregnes sammenhengene mellom deltakernes forutsetninger og de resultatene som oppnås. Resultater kan her være definert

som *overgang til arbeid eller utdanning etter endt program* eller *resultat på norskrøve*.¹⁸

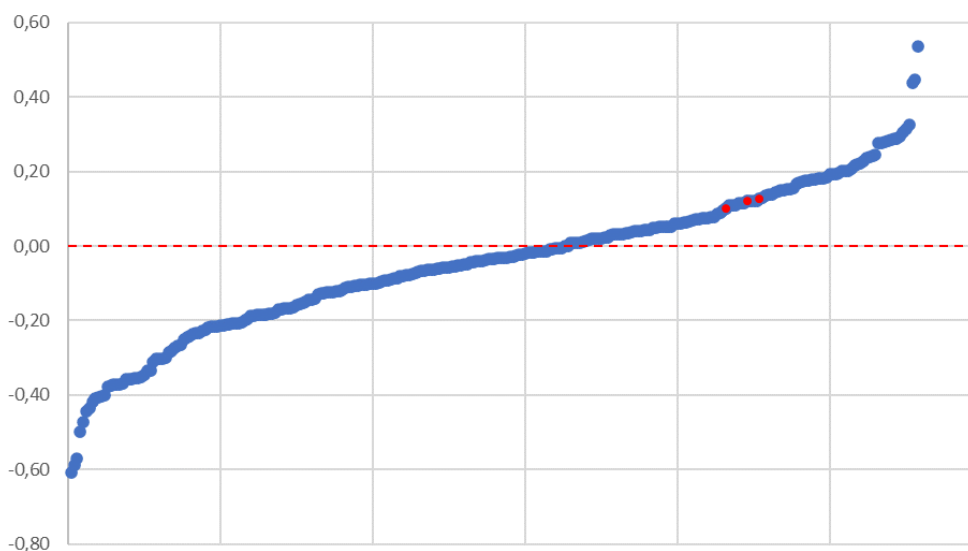
Relevante bakgrunnsfaktorer kan for eksempel være deltakernes landbakgrunn eller andre faktorer som man antar er av relevans. Regresjonsanalysen lokaliserer de faktorene som er av betydning for resultatene og viser også hvordan faktorene påvirker disse resultatene (beta-koeffisientene).

2. Med denne modellen kan vi også beregne deltakernes *forventede* resultater, gitt forutsetningene (predikert verdi). Differansen mellom deltakernes faktiske resultater og den predikerte verdien (residualene), viser programmets bidrag til de resultatene deltakerne oppnår.¹⁹ For alle deltakerne i hele landet er summen av residualene null. Gjennomsnittet av residualene for alle deltakerne i én enkelt kommune, vil derimot fortelle om kommunen gjør det bedre eller dårligere enn forventet sammenlignet med landsgjennomsnittet, gitt forutsetningene.

Ideas2evidence har nylig gjennomført en slik type beregning, som vil bli publisert i en rapport om kvaliteten i norskopplæringen for norske innvandrere (Lerfaldet et al., 2020). Denne benytter resultater på norskrøve som avhengig variabel og inkluderer en rekke kjennetegn ved deltakerne som uavhengige variabler. Figur 5.4 viser fordelingen av kommunenes eller voksenopplæringssentrenes residualer fra denne modellberegningen.

Kommuner som ligger over den røde stiplede linjen i denne figuren, har positive gjennomsnittsresidualer, og oppnår bedre resultater enn forventet, gitt forutsetningene. Kommuner som ligger under denne linjen, oppnår på tilsvarende måte dårligere resultater enn forventet.

Figur 5.4: Gjennomsnittsresidualer fra en regresjonsmodell med karakterer på norskrøve som avhengig variabel



Det er nettopp slike residualer vi foreslår å bruke som indikatorer på de kommunale kvalifiseringsordningenes effektivitet eller bidrag. Vi foreslår at det beregnes to delindikatorer; én for

¹⁸ Når resultatet er dikotomt (f.eks. arbeid, ikke arbeid), benyttes logistisk regresjon.

¹⁹ Residualene vil også inkludere effektene av eventuelle andre faktorer som ikke er med i modellen, men om modellen er rimelig velspesifisert, vil dette være et langt mer presist mål enn om vi bare ser på resultatene direkte.

introduksjonsprogrammet, med overgang til arbeid og utdanning som avhengig variabel, og én for norskopplæringen, med resultat på norskprøve som avhengig variabel. I den første av disse, bør indikatoren for gunstig arbeidsmarked inngå som uavhengig variabel for å kontrollere for effekten av dette.²⁰ I modellen for norskopplæringen, er ikke denne variabelen relevant. De to indikatorene bør normaliseres og kombineres på samme måte som vi gjorde for arbeidsmarked, for å gi et samlet uttrykk for kvalifiseringseffektivitet. I denne prosessen kan det selvsagt vurderes om resultater fra introduksjonsprogrammet skal vektet tyngre enn resultatene fra norskopplæringen.

Vi foreslår at indikatorene beregnes med utgangspunkt i data for flere år (f.eks. tre-fem år). Dette reduserer effekten av mer tilfeldige svingninger i resultater for enkeltår, og sørger også for at vi får robuste data for de fleste kommunene. For kommuner hvor det likevel vil mangle data, settes gjennomsnittsresidualene til null, dvs. at faktisk resultat settes til samme verdi som predikert resultat. Dette er en nøytral verdi, som ikke introduserer noen form for skjevhet i beregningene.

Kombinasjoner av arbeidsmarked og kvalifiseringseffektivitet

Med utgangspunkt i de to første dimensjonene i begrepet for treffsikker bosetting, er det mulig å klassifisere kommunene i fire grupper, jf. figur 5.5.

Figur 5.5: Klassifisering av kommunene etter arbeidsmarked og kvalifiseringseffektivitet

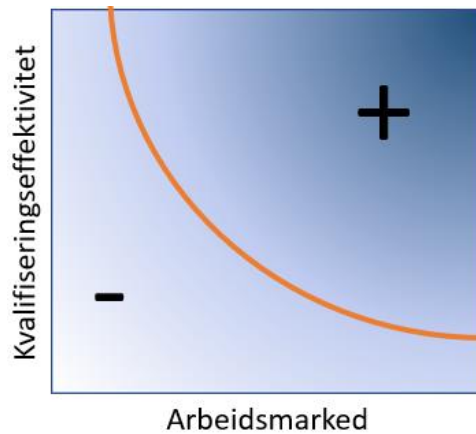
		Arbeidsmarked	
		Ugunstig	Gunstig
Kvalifiseringseffektivitet	Høy	1	2
	Lav	4	3

Kommunene i gruppe 2, med et gunstig arbeidsmarked og høy kvalifiseringseffektivitet, peker seg ut som de «beste» bosettingskommunene. Kommunene i gruppe 1 har et mindre gunstig arbeidsmarked, men kompenserer for dette med et effektivt kvalifiseringsapparat. Også kommunene i gruppe 3 kan være gode bosettingskommuner selv om kvalifiseringseffektiviteten er lavere enn gjennomsnittet. Her er arbeidsmarkedet så gunstig at behovene for et særlig effektivt introduksjonsprogram, er mindre. Kommunene i gruppe 4, bør i dette perspektivet, ikke velges som bosettingskommuner.

I figur 5.5 er hver av dimensjonene behandlet som dikotomier. I en konkret anvendelse av disse indikatorene vil det være mer hensiktsmessig å se dem som kontinuerlige. Dette er illustrert i figur 5.6 som indikerer hvor i dette todimensjonale landskapet kommunene bør være lokalisert for å kunne vurderes som gunstige kommuner for bosetting av flykninger.

²⁰ Alle deltakerne i en kommune vil da ha samme verdi på denne variabelen. Variabelen fungerer som en kontekst for de resultatene som oppnås.

Figur 5.6: Plassering av kommunene etter arbeidsmarked og kvalifiseringseffektivitet

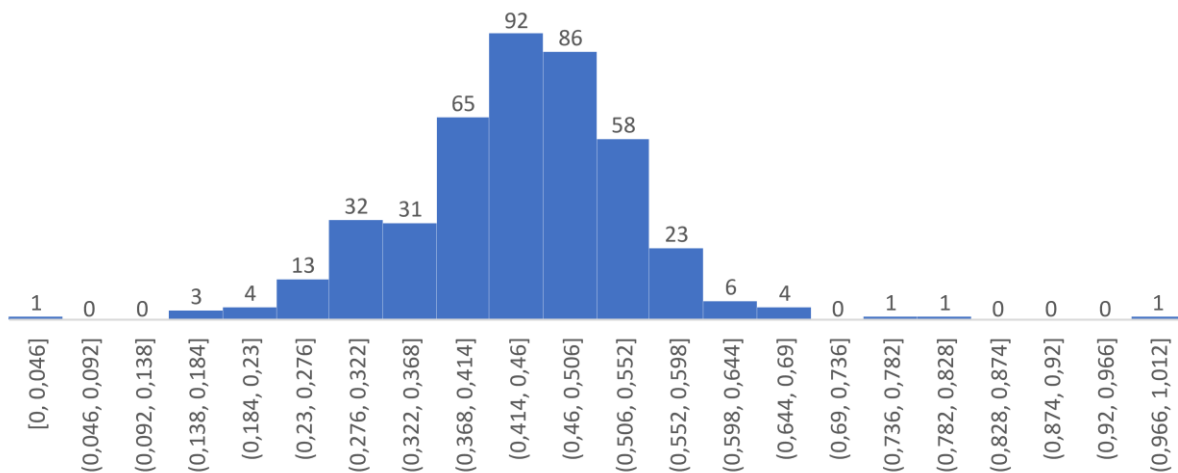


Et eksempel

Vi har ikke hatt muligheter innenfor dette prosjektet til å beregne en bidragsindikator for introduksjonsprogrammet i tråd med prinsippene som er beskrevet over. For å illustrere bruken av bidragsindikatorer som mål på kvalifiseringseffektivitet, benytter vi derfor indikatoren som ble beregnet som et mål på kvalitet i norskopplæringen (jf. eksempelet i figur 5.4 over). Merk at det i rapporten hvor denne indikatoren inngår, ikke ble oppgitt navn på hvilke kommuner som ligger på topp og bunn. Av denne grunn vil vi heller ikke oppgi det i denne rapporten.

Figur 5.7. viser kommunenes fordeling på denne indikatoren. Fordelingen er noe forskjøvet i retning lave verdier pga. noen få kommuner med svært høye verdier. Dette er alle kommuner hvor beregningene er gjort på grunnlag av få deltakere. Om en indikator som dette skal brukes i målingen av treffsikkerhet, vil vi anbefale å bruke flere år med data i beregningsgrunnlaget for å unngå usikre ekstremverdier. Gjennomsnittet i fordelingen er 0.44.

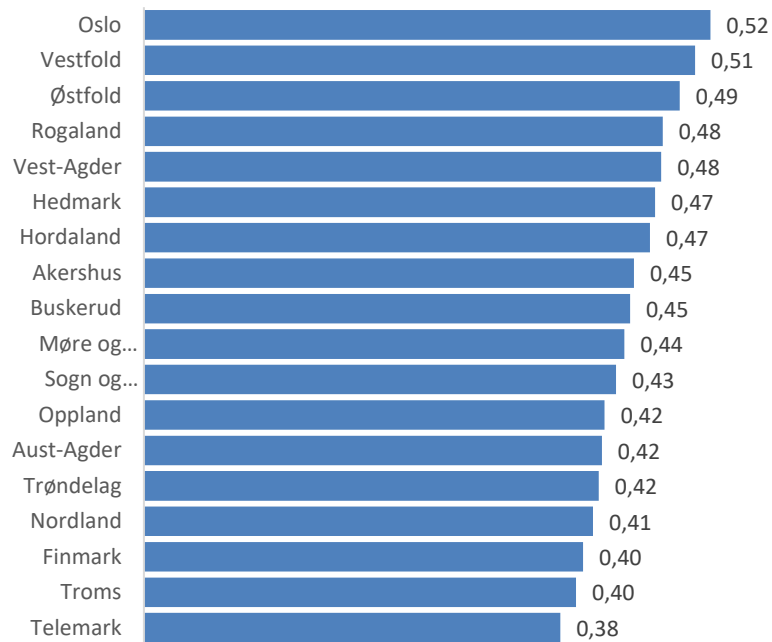
Figur 5.7: Fordeling av kommuner på indikator for effektiv norskopplæring



Indikatoren er svakt positivt korrelert med folketall (Pearsons' $r = 0.082$). Heller ikke denne indikatoren favoriserer derfor de større kommunene i nevneverdig grad. Gjennomsnittsverdien per fylke er vist i figur 5.8. Også på denne indikatoren kommer de tre nordligste fylkene dårligst ut, her sammen med

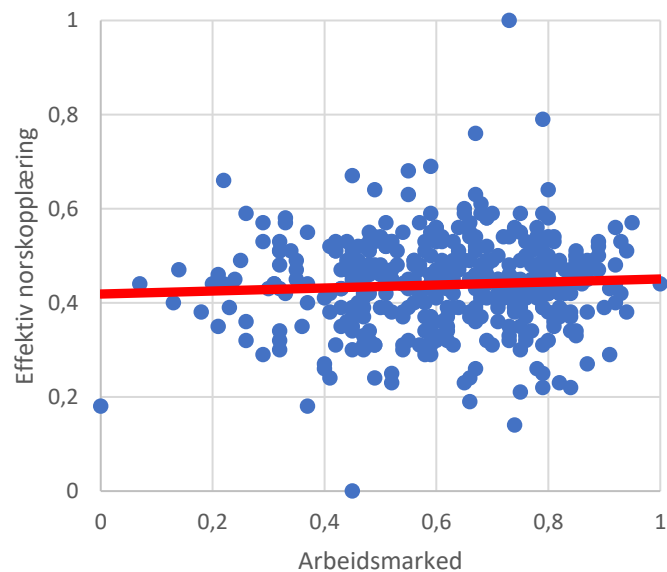
Telemark. Som for indikatoren for gunstig arbeidsmarked, er det imidlertid betydelige variasjoner internt i fylkene.

Figur 5.8: Gjennomsnittlig verdi på indikator for effektiv norskopplæring



Det er også interessant å merke seg at det er en svært svak samvariasjon mellom denne indikatoren og indikatoren for gunstig arbeidsmarked, (Pearsons' $r = 0,056$). Dette forteller at de to indikatorene måler to ulike egenskaper som i utgangspunktet ikke er relatert til hverandre.

Figur 5.9: Sammenhengen mellom indikator for gunstig arbeidsmarked og effektiv norskopplæring



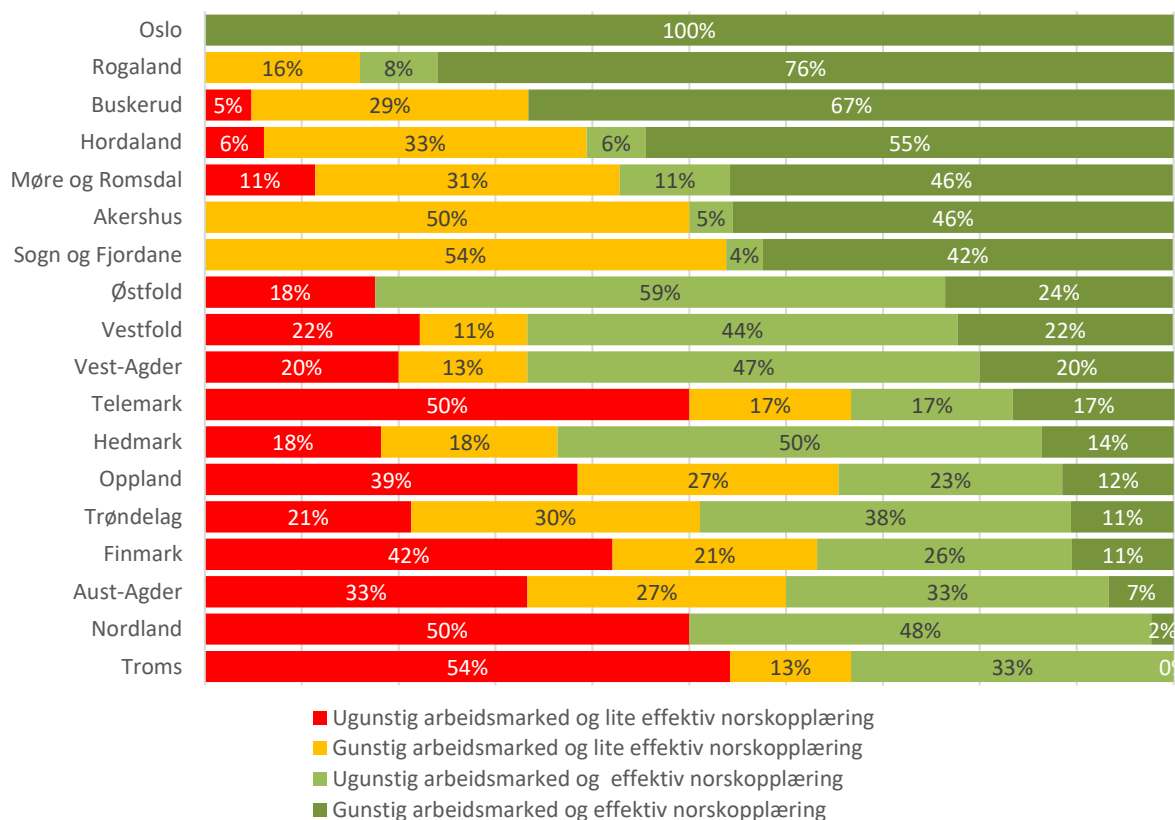
Om vi klassifiserer kommunene etter verdier over og under gjennomsnittet og kombinerer disse i en firefeltstabell (slik det ble gjort i figur 5.5), får vi følgende fordeling av kommuner (jf. figur 5.10).

Figur 5.10: Klassifisering av kommunene etter arbeidsmarked og kvalifiseringseffektivitet, faktisk fordeling

		Arbeidsmarked	
		Ugunstig	Gunstig
Kvalifiseringseffektivitet	Høy	99	116
	Lav	96	108

Figur 5.11 viser fordelingen av de fire klassene av kommuner per fylke. Selv om det er betydelige geografiske forskjeller, viser resultatene at en tilnærming som dette vil kunne anbefale bosetting i alle landets fylker. Om vi ser bort fra Oslo, som bare er én enhet, er det Rogaland som har den høyeste andelen kommuner som både har et gunstig arbeidsmarked og en effektiv norskopplæring. I den andre enden av skalaen finner vi Troms hvor ingen kommuner befinner seg i denne kategorien og hvor godt over halvparten av kommunene både har et lite gunstig arbeidsmarked og et lite effektivt system for norskopplæring.

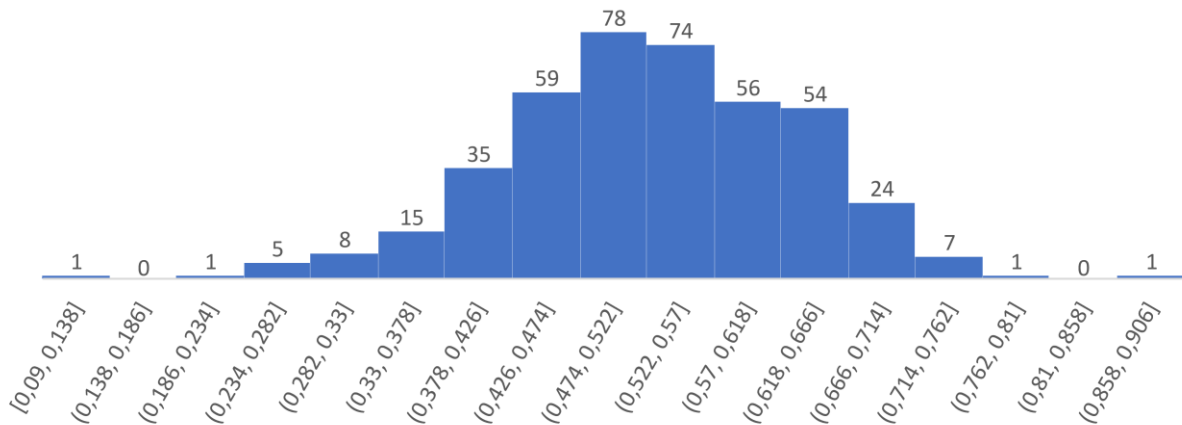
Figur 5.11: Klassifisering av kommunene i hvert fylke etter arbeidsmarked og effektiv norskopplæring



En annen måte å tilnærme seg dette på, er å kombinere de to indikatorene i ett samlet mål, og rangere kommunene etter hvor gunstig de fremstår på de to dimensjonene. Dette gjør vi ved å summere de to indikatorene, dele på 2, og normere resultatet innenfor et variasjonsområde fra 0,0 til 1,0. Dette gjøres altså uten vektning, som vil si at hver av dimensjonene teller like tungt.

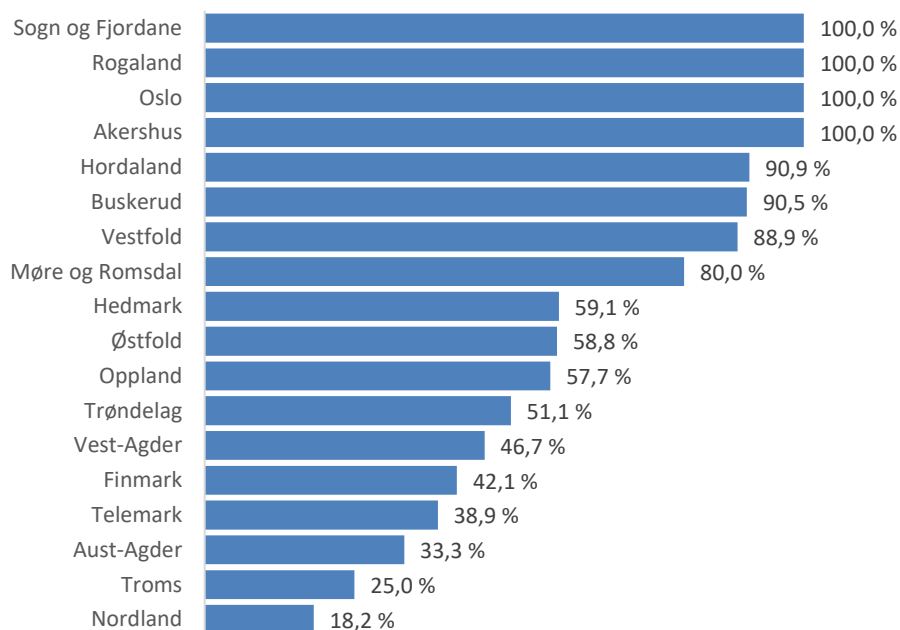
Fordelingen på denne samlede indikatoren (jf. figur 5.12) er rimelig symmetrisk med et fåtall ekstremverdier i begge ender av fordelingen.

Figur 5.12: Fordeling av kommuner på kombinert indikator for arbeidsmarked og norskopplæring



Om vi, som et regneeksempel, tenker oss at tallet på bosettingskommuner skal være det samme som i 2019 (235 kommuner), vil alle kommuner med en indikatorverdi på 0,52 eller høyere velges ut som bosettingskommuner. Også denne tilnærmingen vil gi bosetting i alle landets fylker slik dette er illustrert i figur 5.13:

Figur 5.13: Andel av kommunene i hvert fylke som ville blitt anmodet basert på et mål om å finne de 235 "beste" bosettingskommunene



I tre fylker (utenom Oslo) ville samtlige kommuner blitt valgt ut. Dette gjelder Sogn og Fjordane, Rogaland og Akershus. I andre enden av skalaen, ser vi at bare 25 prosent av kommunene i Troms ville blitt valgt ut, og bare 18 prosent av kommunene i Nordland. Som vi skal se mot slutten av dette kapittelet, er dette en fordeling som er ganske forskjellig fra de anmodningene som ble gjort i 2019. Men den er ikke nødvendigvis mer geografisk skjev. Også i 2019 varierte andeler kommuner med anmodning fra 21,1 prosent (Finnmark) til 100 prosent (Vestfold og Trøndelag).

Indikatorer for kapasitet

Den tredje dimensjonen i begrepet treffsikker bosetting, skiller seg fra de to første vi har sett på. I utgangspunktet er det lite ved kommunenes størrelse i seg selv som forteller om de er gunstige bosettingskommuner eller ikke. Dette gjelder særlig om vi ser bort fra de aller minste kommunene, hvor kriteriet om minimum 10 bosatte per kommune kan være en utfordring. Kommunens størrelse forteller derimot mye om *hvor mange* flyktninger det kan være fornuftig å bosette i hver enkelt kommune.

Kommunes størrelse, vil for det første være rimelig proporsjonal med størrelsen på det lokale arbeidsmarkedet. Jo større kommunen er, jo flere nye tilflyttere vil innenfor et gitt tidsrom, kunne skaffe seg jobb og inntektsmuligheter i kommunen. Kommunens størrelse vil, for det andre, også ha betydning for hvor mange nye bosatte som det kan forventes vil kunne bli integrert i lokalsamfunnet i løpet av et gitt tidsrom. Et for stort antall bosatte i forhold til folketallet, vil fort kunne skape mange av de integreringsutfordringene som forbindes med høye andeler innvandrere i forhold til den øvrige befolkningen. Dette gjelder uavhengig av om kommunen på kort sikt når grensen på 30 prosent innvandrere, slik det er definert i bosettingskriteriene, eller ikke. Det kan derfor argumenteres for at det finnes en form for naturlig «integreringskapasitet» som på en eller annen måte er relatert til antallet innbyggere. Og for det tredje, vil det kunne hevdes at økt størrelse også gir økt administrativ kapasitet, dvs. evne til å håndtere oppgaver og utfordringer knyttet til bosetting og integrering. Dess større kommune, jo mer ressurser og flere ansatte vil kommunen ha til å håndtere disse oppgavene.

En god forståelse for disse tre mekanismene, er avgjørende for hvordan en kapasitetsindikator skal operasjonaliseres. Når det gjelder de to første mekanismene, arbeidsmarkeds- og integreringskapasitet, er det rimelig å tro at disse er direkte relatert til folketallet. Det kan selvsagt argumenteres for at man for det første formålet burde brukt tallet på sysselsatte heller enn befolkningstall, men dette vil ha relativt lite å si for presisjonen.

Når det gjelder administrativ kapasitet, er sammenhengen med befolkningsstørrelse mer uklar. Det vil normalt være slik at store kommuner har mer administrativ kapasitet enn små kommuner, men det er ikke gitt at denne sammenhengen er entydig, og heller ikke lineær. Et alternativ ville derfor være å benytte tallet på kommunalt ansatte. Dette er imidlertid et vanskelig mål å bruke fordi det i betydelig grad er påvirket av hvordan kommunen organiserer sine oppgaver (kjøp av tjenester fra private aktører, kommunale selskaper, interkommunalt samarbeid osv.). Et annet alternativ er kommunenes frie inntekter per innbygger. Dette er et mål som ofte brukes for å beskrive kommunes handlingsrom til å utvikle kommunale tjenester ut over de normene som det kommunale inntektssystemet gir rom for.

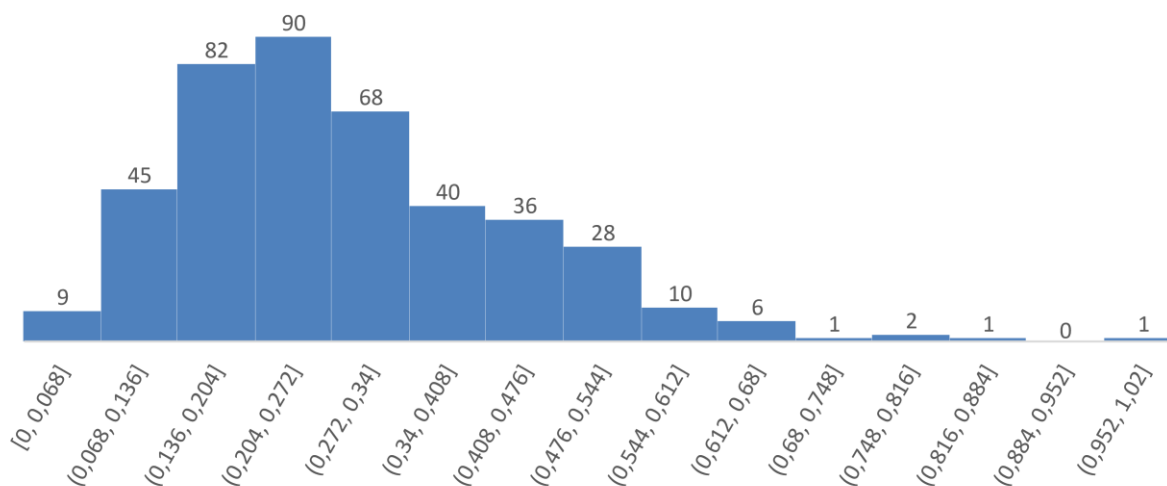
Både befolkningsstørrelse og frie inntekter per innbygger, er svært skjevt fordelt, med noen få svært høye verdier og en opphopning av kommuner i den nedre enden av skalaen. Dette taler for å benytte

en transformert skala, for eksempel en logaritmisk. Det kan også argumenteres for at en slik transformasjon ikke bare er fornuftig fra et datateknisk ståsted, men også substansielt. Det er grunn til å tro at kapasitetseffekten av både folketall og frie inntekter, er avtagende jo høyere verdiene i utgangspunktet er. For eksempel vil effekten av en ekstra krone i frie inntekter være lavere for en kommune som i utgangspunktet har svært høye verdier på denne variabelen, enn for en kommune som ligger lavt. For begge variabler, benytter vi derfor den naturlige logaritmen i stedet for de absolutte verdiene.

Vi mener også at det vil være fornuftig å vekte de to komponentene av kapasitetsindikatoren forskjellig. Det er vanskelig å avgjøre på et teoretisk grunnlag hva den riktige vektningen skal være, men i regneeksemplene under har vi vektet folketall med 80 prosent og frie inntekter med 20 prosent.

Fordelingen av kommuner på den kombinerte kapasitetsindikatoren er vist i figur 5.14. Til tross for den logaritmiske transformasjonen, er fordelingen fortsatt skeiv i retning lave verdier med et aritmetisk gjennomsnitt på 0,29.

Figur 5.14: Fordeling av kommuner på kapasitetsindikatoren



Tabell 5.3 viser samvariasjonen mellom de tre komponentene som vi har definert som elementer i et begrep for treffsikker bosetting. Vi ser at alle er positivt korrelert, men med unntak av samvariasjonen mellom arbeidsmarked og kapasitet, er korrelasjonene relativt svake. Dette betyr at de tre indikatorene måler egenskaper som ikke er sterkt avhengig av hverandre

Tabell 5.3: Samvariasjon (Pearsons' r) mellom de tre komponentene som inngår i begrepet for treffsikker bosetting

	Arbeidsmarked	Effektiv norskopplæring	Kapasitet
Arbeidsmarked	1		
Effektiv norskopplæring	0,056	1	
Kapasitet	0,308	0,113	1

En kombinert indikator for treffsikker bosetting

De tre delindikatorene som inngår i begrepet treffsikker bosetting, kan kombineres og brukes på ulike måter. Det første som må avgjøres, er om komponentene skal vektet likt. Vurderer vi at de tre egenskapene ved kommunene er like viktige, eller skal vi la én egenskap telle mer enn de andre?

I det følgende tester vi ut tre ulike tilnærminger:

- ◆ en kombinert indikator uten vektning (indikator 1)
- ◆ en indikator med vektet tilsvarende de som benyttes i IMDIs allokeringmodell: kapasitet 70 prosent, arbeidsmarked 20 prosent og kvalifiseringseffektivitet 10 prosent (indikator 3)
- ◆ og en indikator om ligger mellom disse ytterpunktene. Her er vektene satt til henholdsvis 50, 30 og 20 prosent (indikator 2)

Tabell 5.4 nedenfor viser de 10 kommunene som kommer på topp for hver av disse alternativene. Vi ser at en lavere vektning av kapasitets-komponenten skyver en del større sentrumsnære kommuner oppover på listen. Indikator 3, som tilsvarer vektningen i IMDIs allokeringmodell, er i større grad en avspeiling av kommunenes folketall.

Tabell 5.4: Tre varianter av kombinert indikator for treffsikker bosetting – de 10 kommunene med høyest verdi

Indikator 1 – topp 10		Indikator 2 – topp 10		Indikator 3 – topp 10	
Oslo	1,00	Oslo	1,00	Oslo	1,00
Bærum	0,91	Bærum	0,86	Bergen	0,86
Asker	0,87	Bergen	0,84	Bærum	0,91
Bergen	0,86	Asker	0,79	Trondheim	0,79
Stavanger	0,82	Stavanger	0,79	Stavanger	0,82
Sandnes	0,79	Trondheim	0,79	Asker	0,87
Trondheim	0,79	Sandnes	0,73	Sandnes	0,79
Oppegård	0,77	Tromsø	0,71	Tromsø	0,73
Lørenskog	0,76	Kristiansand	0,70	Kristiansand	0,74
Nittedal	0,76	Lørenskog	0,69	Drammen	0,72

Et annet spørsmål det bør tas stilling til, er om de ulike delindikatorene skal spille samme rolle i vurderingene av treffsikkerhet. Vi har tidligere sagt at *kapasitet* er substansielt forskjellig fra *arbeidsmarked* og *kvalifiseringseffektivitet*. Mens de to siste sier noe om *hvilke kommuner* som har de beste forutsetningene for vellykket integrering, handler kapasitets-indikatoren mer om *hvor mange flyktninger* en kommune vil kunne bosette på en god måte innenfor et gitt tidsrom. Kapasitet alene gir derfor ingen pekepinn om at kommunen er et godt bosettingsvalg. I en modell hvor kommunestørrelse har en dominerende vekt, vil det derfor være en fare for at en betydelig del av flyktningene kanaliseres til store kommuner med svake forutsetninger for vellykket integrering.

I det følgende, vil vi derfor teste ut to alternative måter å bruke indikatorsettet på:

- ◆ Metode A: De tre delindikatorene kombineres, og benyttes som et samlet mål på treffsikkerhet som den faktiske bosettingen kan holdes opp imot.
- ◆ Metode B: Indikatorene anvendes i to steg. I første steg benyttes en kombinasjon av indikatorene for arbeidsmarked og kvalifiseringskapasitet til å avgjøre hvilke kommuner som har de beste forutsetningene for vellykket integrering. I andre steg benyttes en kombinasjon av alle tre delindikatorene til å avgjøre hvor mange som skal bosettes i hver

av disse kommunene. Den faktiske bosettingen holdes opp mot resultatene fra begge disse stegene.

Treffsikkerhet i bosettingen i 2019?

I det følgende benytter vi indikatorene og de to metodene beskrevet over, til å vurdere treffsikkerheten i bosettingen for 2019. Gitt at indikatoren for kvalifiseringseffektivitet er mangelfullt implementert, bør disse analysene tolkes med en viss varsomhet. Det er vanskelig å si hvor store endringer i resultatene vi ville fått om vi hadde hatt mulighet for å inkludere en godt spesifisert bidragsindikator for introduksjonsprogrammet (i tillegg til norskopplæringen). Noen endringer ville det utvilsomt blitt, men vi har grunn til å tro at de viktigste konklusjonene ville bestå. Uansett kan de følgende analysene vurderes som metodebeskrivelse for hvordan treffsikkerhet kan måles, med et godt spesifisert indikatorsett.

Når vi i det følgende benytter betegnelser som «feilaktig» anmodning eller forkasting, handler dette utelukkende om manglende samsvar med de anbefalingene som produseres av indikatorene for treffsikkerhet, som vi har utviklet i dette kapittelet. Det er viktig å presisere at også disse indikatorene er subjektive konstruksjoner basert på en rekke operasjonaliseringsvalg.

Metode A: Direkte måling av treffsikkerhet ved hjelp av én kombinert indikator

En enkel måte å tallfeste treffsikkerheten på, er å beregne samvariasjonen (Pearsons' r) mellom indikatoren for treffsikkerhet med anmodningstallene fra de ulike stegene i bosettingsprosessen. Korrelasjoner med anmodningstall for 2018 er tatt med som sammenligningsgrunnlag. Dess nærmere disse tallene er korrelasjonskoeffisientens maksimumsverdi, 1.0, jo mer treffsikker bosetting.

Tabell 5.5: Samvariasjon mellom tall for bosetting 2019 og de tre indikatorene for treffsikker bosetting

	Indikator 1	Indikator 2	Indikator 3
Fra allokeringmodell 2019	0.608	0,701	0,767
Faktisk anmodning 2019	0,575	0,676	0,751
Faktisk anmodning 2018	0,516	0,612	0,687

Det første vi ser, er at de endelige anmodningene for 2019 er noe mer treffsikre enn de tilsvarende anmodningene for 2018. Det er rimelig å anta at dette skyldes innføringen av en kriteriebasert allokeringmodell. Det andre vi merker oss, er at anmodningsforslagene som kommer ut av allokeringmodellen, er mer treffsikre enn de faktiske anmodningstallene etter drøftinger og forhandlinger mellom IMDi og KS. Det kvalitative steget i beslutningsprosessen bidrar med andre ord til å redusere treffsikkerheten, slik vi har definert den her.

Vi ser også at graden av treffsikkerhet avhenger av hvordan vi vekter de tre komponentene i treffsikkerhetsbegrepet. Indikator 3, som benytter vektene fra allokeringmodellen, gir naturlig nok et inntrykk av høyere treffsikkerhet enn indikator 1 og 2. Dette skyldes først og fremst at komponenten *kapasitet*, som hovedsakelig er styrt av folketallet, vektet høyest i indikator 3. Dette illustrerer noe av utfordringene med å måle treffsikkerhet. Også målet for treffsikkerhet er, på samme måte som selve allokeringmodellen, påvirket av de operasjonaliseringene som gjøres og er slik sett ikke en objektiv størrelse.

Vi kan også vurdere treffsikkerhet ved å se hvor stort samsvar det er mellom de kommunene som faktisk ble anmodet i 2019 og de kommunene som indikatorene for treffsikkerhet anbefaler for bosetting (gitt en forutsetning om at tallet på anbefalte kommuner skal samsvare med tallet på faktiske anmodninger).²¹ Disse resultatene er vist for hver av de tre indikatorene for treffsikkerhet i tabell 5.5. Sammenligningene er gjort både for de kommunene som ble anbefalt av allokeringmodellen i 2019 og for de endelige anmodningene, etter drøftinger mellom IMDi og KS. Mens de to øverste linjene i tabellen viser tallet på kommuner med samsvar mellom anmodninger og anbefalinger, viser de to neste linjene tallet på kommuner uten et slikt samsvar. Den nederste linjen viser hvor stor andel kommunene med samsvar, utgjør av alle kommuner.²²

Tabell 5.5: Samsvar mellom hvilke kommuner som anmodes i 2019 og hvilke kommuner de tre indikatorene for treffsikker bosetting anbefaler

	Indikator 1		Indikator 2		Indikator 3	
	Etter modell	Endelig anmodning	Etter modell	Endelig anmodning	Etter modell	Endelig anmodning
Anmodet 2019 og anbefalt	169	172	181	186	194	200
Ikke anmodet 2019 og ikke anbefalt	126	118	136	130	153	148
Anmodet 2019, men ikke anbefalt	55	63	43	49	30	35
Ikke anmodet 2019, men anbefalt	66	63	56	51	39	33
% treff	71 %	70 %	76 %	76 %	83 %	84 %

Resultatene viser en treffprosent på fra rundt 70 prosent til 84 prosent, avhengig av hvilke av de tre indikatorene vi sammenligner med. Vi ser også at tallet på kommuner med «feilaktig» anmodning, er noe høyere enn tallet på kommuner med «feilaktig» forkasting. Det er også interessant å merke seg hvordan fasen med drøftinger og forhandling mellom IMDi og KS endrer disse forholdene. Det er en tydelig tendens til at drøftingsfasen fører til flere «feilaktige» anmodninger, samtidig som tallet på «feilaktige» forkastinger går noe ned.

For å få et mer nøyaktig bilde av disse forholdene, har vi listet alle kommunene som er «feilaktig» anmodet og «feilaktig» forkastet fra siste kolonne i tabell 5.6, dvs. resultatene som er basert på sammenligninger mellom anbefalinger på grunnlag av indikator 3 og de endelige anmodningene. Vi ser at det i begge grupper er mange kommuner som ligger svært nær verdien på indikator 3, som angir om kommunen er anbefalt som bosetningskommune eller ikke (i dette tilfellet 0,28). De fremstår som «feilaktig» behandlet, men med minst mulig margin. Om vi konsentrerer oss om kommunene som ligger lenger vekk fra cut-off-punktet, fremkommer det et tydelig mønster. Kommunene som er «feilaktig» anmodet, er hovedsakelig relativt små og perifere kommuner, mange (men ikke alle) fra de nordligste fylkene i landet. Kommunene som er «feilaktig» forkastet, er gjennomgående noe større og ligger i all hovedsak i mer sentrumsnære områder i Sør-Norge.

²¹ Dette gjør vi ved å rangere kommunene etter indikator for treffsikkerhet, og velge de 235 kommunene med høyest verdi. Dette gir følgende cut-off-punkt på de tre indikatorene: indikator 1 = 0,48, indikator 2 = 0,38 og indikator 3 = 0,28.

²² Merk at seks kommuner har manglende data på de beregnede indikatorene og faller derfor utenfor analysene.

Tabell 5.6: Kommuner med manglende samsvar beregnet etter metode A

Kommuner med "feilaktig" anmodning			Kommuner som er "feilaktig" forkastet		
	Indikator 3	Befolkning		Indikator 3	Befolkning
Alvdal	0,28	2418	Enebakk	0,39	11026
Sel	0,28	5789	Gjerdrum	0,39	6823
Nordre Land	0,28	6671	Eidsberg	0,38	11424
Froland	0,28	5845	Rennesøy	0,36	4847
Birkenes	0,28	5212	Stranda	0,36	4565
Saltdal	0,27	4657	Gausdal	0,34	6112
Andøy	0,27	4771	Råde	0,33	7542
Sørreisa	0,27	3489	Våler (Østfold)	0,33	5593
Tolga	0,26	1551	Hol	0,33	4473
Svelvik	0,26	6685	Sauda	0,33	4597
Nordreisa	0,26	4909	Gaular	0,33	3027
Bjugn	0,26	4904	Klæbu	0,33	6076
Åfjord	0,26	3340	Finnøy	0,32	3150
Drangedal	0,25	4080	Skodje	0,32	4764
Evje og Hornnes	0,25	3638	Sigdal	0,31	3490
Lund	0,25	3213	Etne	0,31	4077
Lindesnes	0,24	4953	Tysnes	0,31	2846
Lærdal	0,24	2151	Fusa	0,31	3861
Grong	0,24	2374	Vik	0,31	2672
Sauherad	0,23	4293	Bremanger	0,31	3705
Seljord	0,22	2934	Bardu	0,31	4030
Steigen	0,22	2576	Trøgstad	0,30	5347
Skjervøy	0,21	2917	Åmot	0,30	4407
Meråker	0,21	2432	Leikanger	0,30	2331
Rennebu	0,20	2501	Askvoll	0,30	3038
Leirfjord	0,19	2320	Naustdal	0,30	2793
Hamarøy	0,19	1747	Eide	0,30	3433
Smøla	0,17	2134	Aure	0,30	3553
Øksnes	0,17	4449	Nord-Odal	0,29	5024
Gjerstad	0,16	2454	Øystre Slidre	0,29	3208
Herøy (Nordland)	0,16	1780	Flesberg	0,28	2694
Salangen	0,15	2183	Kárásjohka - Karasjok	0,28	2673
Tranøy	0,15	1513	Hitra	0,28	4694
Lødingen	0,14	2077			
Iveland	0,07	1326			

Metode B: Måling av treffsikkerhet i to trinn

Når vi benytter denne metoden, går vi altså fram i to trinn. Vi finner først hvilke kommuner som er best egnet for bosetting (ved hjelp av delindikatorerne arbeidsmarked og kvalifiseringseffektivitet), og avgjør deretter hvor mange som bør bosettes i hver av disse kommunene (basert på alle delindikatorerne).

Også her må vi ta stilling til spørsmålet om vektning av delindikatorer. Når det gjelder kombinasjonen av arbeidsmarked og kvalifiseringseffektivitet (for steg 1), foreslår vi vekter i størrelsesorden 2:1. Dette tilsvarer den relative tyngden av sysselsetting og integreringsresultater i IMDis allokeringsmodell. Når det gjelder den fulle indikatoren, beholder vi de tre variantene fra metode A og tester konsekvensene av alle tre.

Trinn 1

Om vi igjen tar utgangspunkt i at vi skal velge de 235 best egnede kommunene for bosetting, og sammenligner dette med de faktiske anmodningstallene for 2019, får vi resultater som vist i tabell 5.7. Vi ser at denne metoden gir en lavere treffsikkerhet enn metode 1. Dette skyldes selvsagt at valget av bosetningskommuner 2019 i betydelig grad var styrt av kommunestørrelse, mens vi her har valgt å se fullstendig bort fra kommunestørrelse når disse kommunene velges ut. Også her finner vi en tydelig tendens til at drøftingsrunden med KS leder til økning i antall «feilaktige» anmodninger og en tilsvarende reduksjon i antall «feilaktige» forkastinger.

Tabell 5.7: Samsvar mellom hvilke kommuner som anmodes i 2019 og hvilke kommuner den kombinerte indikatoren for arbeidsmarked og kvalifiseringseffektivitet anbefaler

	Kombinert indikator (arbeidsmarked og kvalifiseringseffektivitet)	
	Etter modell	Endelig anmodning
Anmodet 2019 og anbefalt	145	151
Ikke anmodet 2019 og ikke anbefalt	103	98
Anmodet 2019, men ikke anbefalt	79	84
Ikke anmodet 2019, men anbefalt	92	86
% treff	59 %	59 %

Gruppen på 84 kommuner som er «feilaktig» anmodet, er svært sammensatt. Om vi konsentrerer oss om de som ligger lengts fra cut-off-verdien, finner vi både rurale periferikommuner som Øksnes, Lødingen og Iveland, men også mer sentrale tettsteder og byer som Halden, Sarpsborg og Vennesla.

Gruppen på 86 kommuner som er «feilaktig» forkastet, er mer homogen og en betydelig del av disse er forholdsvis små kommuner på Vestlandet. Det er ingen byer i denne gruppen.

Trinn 2

I det neste steget sammenligner vi fordelingen av tallet på bosatte i de 235 kommunene vi har identifisert som de beste bosetningskommunene, med de sammensatte treffsikkerhetsindikatorerne. Dette gjør vi ved å måle samvariasjonen ved hjelp av Pearsons' r. Merk at i disse beregningene er kommuner med «feilaktig» anmodning, per definisjon holdt utenfor. Kommuner som er «feilaktig» forkastet, er imidlertid med.

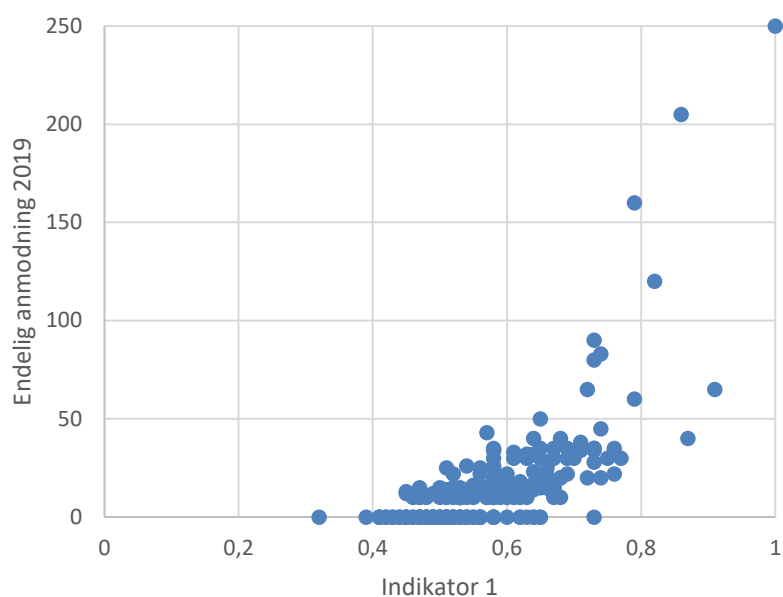
Tabell 5.8: Samvariasjon mellom tall for bosetting 2019 og de tre indikatorene for treffsikker bosetting (bare anbefalte kommuner)

	Indikator 1	Indikator 2	Indikator 3
Fra allokeringmodell 2019	0.537	0,619	0,654
Faktisk anmodning 2019	0.552	0,629	0,661

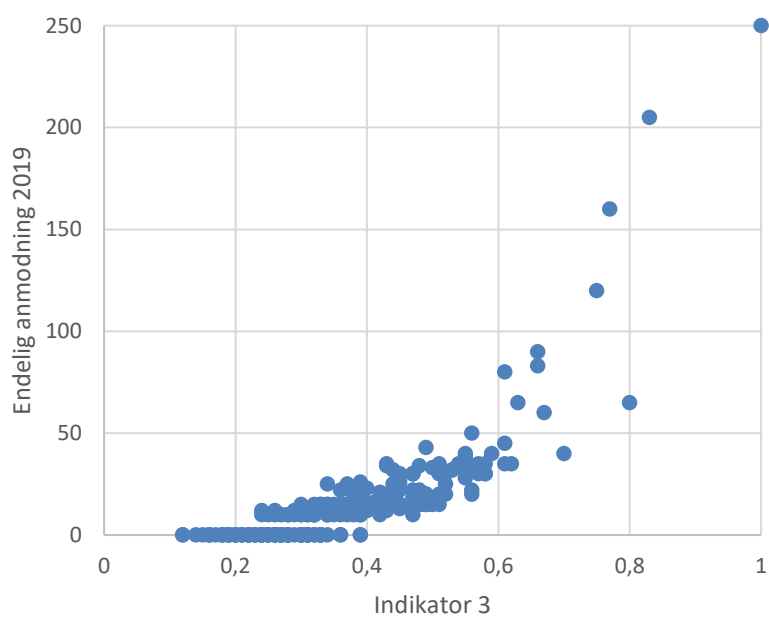
Vi ser også her at det er en betydelig samvariasjon, men at treffsikkerheten langt fra er perfekt. Som i de tidligere analysene, gir Indikator 3 et bilde av høyere treffsikkerhet enn de to andre indikatorene. Anmodningstallene fra allokeringmodellen er også mer treffsikker enn de endelige anmodningene etter drøfting.

På neste side gjengir vi de faktiske fordelingene ved hjelp av prikkdiagram. Diagrammene som presenteres, er sammenhengen mellom de endelige anmodningstallene for 2019 og henholdsvis indikator 1 og 3. Diagrammene viser at mange av kommunene som er «feilaktig» forkastet eller får svært lave anmodningstall, har relativt høye verdier på treffsikkerhetsindikatorene. Vi ser også et tydelig kurvelineært samvariasjonsmønster. Dette skyldes nok at vår kapasitetsindikator benytter logaritmen av folketallet i stedet for absolutt folketall.

Figur 5.15: Samvariasjon mellom endelig anmodning i 2019 og verdi på indikator 1



Figur 5.16: Samvariasjon mellom endelig anmodning i 2019 og verdi på indikator 3



En samlet forklaringsmodell for bosettingen i 2019

Helt til slutt ser vi hvilke tyngde de tre faktorene, arbeidsmarked, kvalifiseringseffektivitet og kapasitet, faktisk har hatt for bosettingen i 2019. Dette gjøres med en enkel regresjonsmodell der de tre delindikatorene inngår som uavhengige variabler og bosettingstall for 2019 som avhengig variabel. Resultatene er vist i tabell 5.9.

Tabell 5.9: Resultater fra regresjonsmodell med de tre delindikatorerne for treffsikker bosetting som uavhengige variabler og faktisk bosetting 2019 som avhengig variabel

	Bosettingstall fra allokeringmodell 2019		Faktisk anmodning 2019	
	Beta-koeff.	Signifikans	Beta-koeff.	Signifikans
Arbeidsmarked	,048	,130	,010	,751
Kvalifiseringseffektivitet	,009	,760	-,015	,615
Kapasitet	,772	,772	,783	,000
Forklart varians: R²	0,620		0,613	

Resultatene viser med all mulig tydelighet at *kapasitet* har vært den helt dominerende driveren bak besetningstallene for 2019. Dette ser vi av beta-koeffisientene, som viser hvilken effekt hver av de uavhengige variablene har på den avhengige variabelen, kontrollert for de andre uavhengige variablene.²³ Vi ser også at kapasitet blir enda mer dominerende etter drøftinger mellom IMDi og KS. I denne regresjonsmodellen er endog effekten av kvalifiseringseffektivitet negativ (men langt fra signifikant). Alt i alt har derfor arbeidsmarked og kvalifiseringseffektivitet spilt helt marginale roller i den faktiske allokeringen av bosettingen i 2019.

De er også verdt å merke seg at de tre delindikatorerne forklarer godt over 60 prosent av variasjonen i bosettingstallene. Dette viser for så vidt at bosettingen i betydelig grad er styrt av de tre indikatorerne for treffsikkerhet, men dette skyldes utelukkende den dominerende rollen som kapasitet spiller i bosettingsprosessen.

Avsluttende diskusjon

I dette kapittelet har vi utviklet indikatorer for treffsikker bosetting basert på en definisjon av treffsikkerhet bestående av tre komponenter; 1) hvor gunstig arbeidsmarkedet er med tanke på å gi plass til nye innbyggere, 2) hvor dyktig kommunen er til å kvalifisere nylig bosatte flyktninger for dette arbeidsmarkedet, og 3) hvor stor kapasitet kommunen generelt har til å ta imot flyktninger som skal bosettes. To av disse komponentene, arbeidsmarked og kapasitet, er tilfredsstillende spesifisert og tallfestet. Når det gjelder den siste komponenten, kvalifiseringseffektivitet, har vi ikke hatt tilgang til data som kan benyttes til å estimere kommunenes bidrag til gode resultater i introduksjonsprogrammet, bare til gode resultater i norskopplæringen. Dette svekker validiteten til denne delen av indikatorsettet, og dermed til flere av de analysene vi gjør i dette kapittelet. Kapittelet bør derfor først og fremst vurderes som en metodebeskrivelse. Når dette er sagt, tror vi ikke en korrekt spesifisert indikator for kvalifiseringseffektivitet, ville ført til betydelige endringer i de hovedmønstrene vi avdekker.

Analysene har vist at den faktiske bosettingen et stykke på vei kan beskrives som treffsikker, men at det fortsatt er rom for forbedringer. Det er flere årsaker til at de prosessene som ble benyttet i 2019 ikke har gitt maksimal treffsikkerhet. Det viktigste er at allokeringen foregår i to steg, først fylke og deretter kommune. Dette gjør at kommuner med like forutsetninger blir behandlet ulikt. Det andre er den sterke vekten på folketall i allokeringmodellen, som vasker ut betydningen av andre egenskaper

²³ Koeffisienten varierer normalt mellom -1,0 og 1,0. Til nærmere beta-koeffisienten ligger null, til mindre, er effekten. Fortegnet forteller om effekten er positiv eller negativ, dvs. om en økning i verdien på den uavhengige variabelen fører til en økning eller en reduksjon i verdien på den avhengige variabelen. Tallene for signifikans angir sannsynligheten for å ta feil, om vi på basis av modellberegningene fastslår at den uavhengige variabelen har en effekt på den avhengige. Denne bør naturlig nok være så lav som mulig.

ved kommunene. En tredje årsak, er resultatene av drøftingene og forhandlingene mellom IMDi og KS, som tydelig bidrar til en reduksjon i treffsikkerhet.

Det siste illustrerer en viktig begrensning med det arbeidet som er gjort her. For i det hele tatt å kunne utvikle indikatorer for treffsikkerhet, har vi satt søkelyset på de viktigste kjennetegnene ved kommunene som vi mener skaper gunstige forutsetninger for vellykket integrering. Dette betyr at ikke alle hensynene som styrer bosettingspolitikken er tatt høyde for, blant annet betydningen av å bevare et konstruktivt samarbeid mellom stat og kommune på bosettingsområdet over tid.

Indikatorsettet vi har foreslått, vil kunne benyttes i årene som kommer, for å avgjøre om treffsikkerheten i bosettingen blir bedre eller forverres. Dette kan gi en pekepinn på om det er forhold ved anmodningskriteriene eller operasjonaliseringen og anvendelsen av disse, som bør tas opp til diskusjon.

Vi tror også at de foreslåtte operasjonaliseringene av de ulike komponentene, vil kunne benyttes til å forbedre selve allokeringmodellen. Vi tror at dette ville kunne gi høyere treffsikkerhet i utgangspunktet og muligens også redusert behovet for store endringer i drøftingsrundene. Vi har særlig tro på at den foreslåtte to-trinns metoden som vi benytter mot slutten av dette kapitlet, vil kunne anvendes i en automatisert allokeringmodell.

Litteratur

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2012). *En helhetlig integreringspolitikk. Meld. St. 6 (2012-2013)*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/>
- Berg, B. & Tronstad, K. (red.). (2015). *Levekår for barn i asylsøkerfasen*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Bhuller, M. S. (2009). *Inndeling av Norge i arbeidsmarkedsregioner*. (SSB-notat.) Hentet fra: https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/notat_200924/notat_200924.pdf
- Djuve A.B, Kavli, H.C., Sterri, E.B., & Bråten B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017 (31). Oslo: Fafo
- Fevang, E. & Røed, K. (2006). *Veien til uføretrygd i Norge*. Rapport 2006 (10). Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.
- Guribye, E. & Espegren, A. (2019). *Resultatmål i introduksjonsprogrammet for flyktninger*. (Rapport nr. 20). Kristiansand: NORCE Samfunn.
- IMDi. (2017). *Referat fra møte for Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger og etablering og nedlegging av asylmottak samt omsorgssentre*. Upublisert brev.
- IMDi. (2018a). *Årsrapport 2018*. Hentet fra: www.imdi.no
- IMDi. (2018b). *Nasjonalt utvalg for bosetting*. Hentet fra: www.imdi.no
- IMDi. (2019a). *Beregningsmodell for fordeling av flyktninger mellom kommuner 2019*. Upublisert internt notat.
- IMDi. (2019b). *Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger og etablering og nedlegging av asylmottak samt omsorgssentre*. Upublisert brev.
- IMDi. (2020a) *Integreringstilskudd, eldretilskudd og barnehagetilskudd for 2020, kap. 291 post 60 (IMDi rundskriv 01/2020)* Hentet fra: www.imdi.no
- IMDi. (2020b). *IMDis kommuneundersøkelse 2019*. Hentet fra: www.imdi.no
- IMDi. (2020c). *Tall og fakta*. Hentet fra: <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/>
- Juven, O. (2019, 21. januar). *Trosser regjeringen – får flyktning-refs av Sanner*. NRK. Hentet fra: <https://www.nrk.no/osloogviken/trosser-regjeringen--far-flyktning-refs-av-sanner-1.14388723>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk. Meld. St. nr. 30 (2015-2016)*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/>
- KD. (2018a). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022*. Hentet fra: www.regjeringen.no
- KD. (2018b). *Prop.1 S (2018-2019): Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/>
- KD. (2018c). *Kriterier for anmodning om bosetting i 2019*. Upublisert brev til IMDi.

- KD. (2018d). *Skal ikke bosette i områder med høy innvandrerandel*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skal-ikke-bosette-i-omrader-med-hoy-innvandrerandel/id2617022/>
- KD. (2019a). *Prop.1 S (2019-2020): Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/>
- KD. (2019b). *Kriterier for anmodning om bosetting 2020*. Upublisert brev til IMDi.
- Kommunal- og forvaltningskomiteen. (2017). *Innst. 16 S (2017–2018)*. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=69752>
- KS. (2017). *Anbefaler regjeringen å øke antallet overføringsflyktninger*. Hentet fra: <https://www.ks.no/fagomrader/innvandring-og-integrering/flyktninger/anbefaler-regjeringen-a-oke-antallet-overforingsflyktninger/>
- Lauritsen, K. & Berg, B. (1999). *Mellom håp og lengsel: - å leve i asylmottak*. Rapport 1999 (38). Trondheim: SINTEF Teknologiledelse.
- Lerfaldet, H., Sætrang, S., Høgestøl, A., Monsen, M. & Randen, G. T. (2020). *Kvalitet i norskopplæring for voksne innvandrere*. Rapport 2020 (6). Bergen: ideas2evidence.
- Ludvigsen, B. G. (2018, 30. januar). *Færre flyktninger gir hodebry for kommunene*. NRK. Hentet fra: <https://www.nrk.no/sorlandet/faerre-flyktninger-gir-hodebry-for-kommunene-1.13872737>
- Monkerud, L. & Sørensen, R.J. (2010). *Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet*. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 2010 (4 (26)), 265-295.
- Mordt, H., Sandøy, C. I., Ali, I., Wilden, V. (2020, 17. januar). *Stopper bosetting av flyktninger i bydeler med mange innvandrere*. NRK. Hentet fra: <https://www.nrk.no/osloogviken/stopper-bosetting-av-flyktninger-i-groruddalen-og-sondre-nordstrand-1.14864511>
- NOU 2017: 2. (2017) *Integrasjon og tillit — Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-2/id2536701/>
- Rogstad, L. (2002). *Indeks for levekårsproblemer*. *Samfunnsspeilet* (2002 (4-5)). Hentet fra: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/indeks-for-levekaarsproblemer>
- Seeberg, M.L, Aasen, B., Bell, J., Hyggen, C. & Tolgensbakk, I. (2020). *Strategisk mottaksplassering og treffsikker bosetting: tidlige grep for integrering av flyktninger i kommunene*. Rapport (2020 (2)). Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA.
- Statistisk sentralbyrå. (2020a, 25. juni). *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/09817/>
- Statistisk sentralbyrå. (2020b, 5. juni). *Indeks for levekårsproblemer*. Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/indeks-for-levekaarsproblemer>
- Svendsen, S. & Berg, B. (2018). *Kunnskapsoppsummering om bosetting av flyktninger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Thorshaug, K., Svendsen, S., Paulsen, V. & Berg, B. (2011). «Det er litt sånn at veien blir til mens en går». *Kommuners fremskaffelse av bolig til flyktninger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Utdanningsdirektoratet (2020). Hva er skolebidragsindikatorer for grunnskolen? Hentet fra:
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/skolebidragsindikatorer-for-grunnskoler/hva-er-skolebidragsindikatorer-for-grunnskolen/>



IDEAS2EVIDENCE

Bygger kunnskap