

Ved  
inngang



Halden kommune

Arkivkode: F00  
Arkivsaksnr: 2008/1914-131  
Journal dato: 21.01.2019  
Saksbehandler: Astrid Nordstrand

**Utvalgssak**

---

**Utvalg****Utvalgssak Møtedato**

Formannskapet

Kommunestyret

---

**Utsendte vedlegg**

---

**Medsaksbehandlere**

Karin Oraug	NAV	Prosjektleder «Raskere Bosetting»
Espen Lund	NAV	Flyktningkonsulent

**Anmodning om bosetting av flyktninger 2019**

Denne saken er utredet etter prinsippet for fullført saksbehandling.

**Sammendrag av saken:**

Saksfremlegget skal belyse følgende, som grunnlag for vurdering knyttet til nye bosettinger i 2019:

1. Fylkesmannens / IMDi s anmodning om bosetting i 2019
2. Kommunens erfaringer med bosetting av flyktninger i perioden 2015 – 2018

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) anmoder Halden kommune om å bosette 12 flyktninger i 2019. De nyeste prognosene viser at det er behov for å bosette om lag 5350 flykninger i Norge i 2019, inkludert 150 enslige mindreårige, hvorav 40 er under 15 år.

Det estimerte bosettingsbehovet har bakgrunn i følgende:

- prognoser over antall asylsøkere til Norge
- prognoser over antall innvilgede asylsøknader
- Stortingets vedtak om antall overføringsflyktninger
- andre internasjonale forpliktelser

Kunnskapsdepartementet har fastsatt et sett med kriterier for anmodning av kommuner om bosetting for 2019. IMDi har, i samarbeid med KS, vurdert anmodningstallet til kommunene i lys av disse kriteriene.

Bosetting er første steg i integreringsprosessen i kommunen. Norske kommuner, deriblant Halden kommune, har de siste årene gjort en god innsats med bosetting og kvalifisering av flyktninger.

Det er på denne bakgrunn at Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ber om at Halden bosetter 12 flyktninger i 2019.

### Rådmannens innstilling:

1. Halden kommune vedtar å bosette 12 personer i 2019.  
Halden kommune anmoder IMDi om å få bosette familier.

### Saksutredning:

#### **Bakgrunn**

Status i arbeidet med bosetting og integrering per desember 2018.

#### Bosetting:

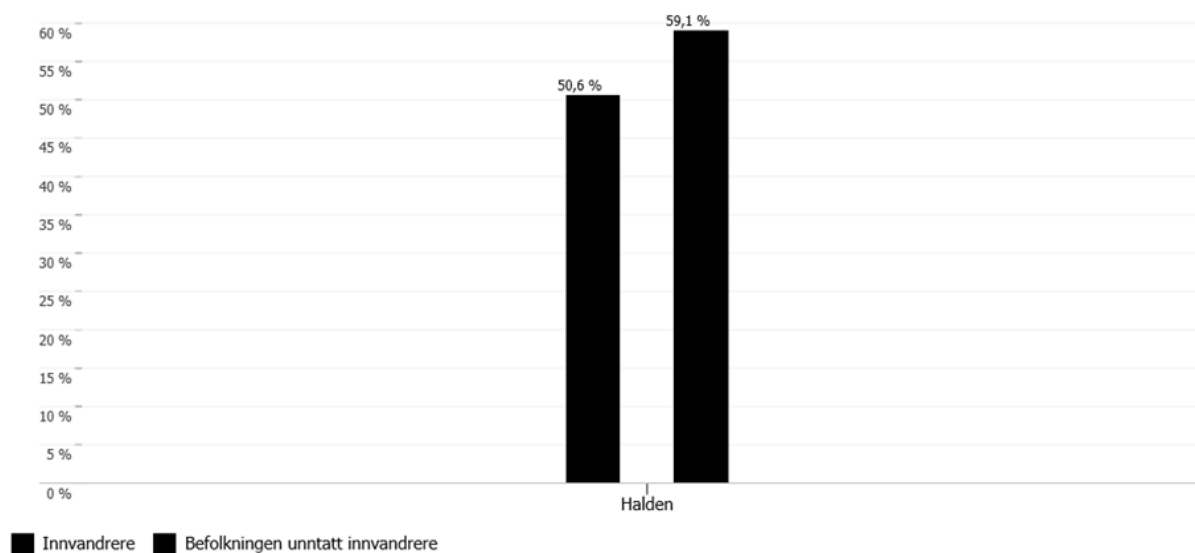
Kommunestyrets vedtak for 2015, 2016, 2017 og 2018 om å bosette hhv. 48, 55, 15 og 15 flyktninger er gjennomført.

#### Familiegjenforening:

Antall personer som kommer til Halden som følge av familiegjenforening har det ikke vært mulig å planlegge for. Det er UDI som godkjenner søknader om familiegjenforening, og kommunen får kunnskap om dette når den herboende informerer om det.

Pr. desember 2018 har 51 personer blitt bosatt som følge av gjenforening siden 2015. Det omfatter 18 ektefeller/voksne og 33 barn i alderen 0-17. I den grad det har vært kapasitet, har NAV Halden bistått den herboende med å finne mer egnet bolig enn hva vedkommende ble bosatt i som enslige. Den familiegjenforente voksne har i de fleste tilfeller også rett og plikt til introduksjonsordning, og barna skal i skole/barnehage. Det samarbeides om barnehageplass / SFO i kommunens avdelinger.

### Sysselsetting (prosent)



Figuren viser andel sysselsatte fordelt etter bakgrunn i 2017 i Halden.

Kilde: SSB, sist målt: 31.12.2017

Tall for 2018 er foreløpig ikke tilgjengelige, derfor benyttes 2017 tall.

#### NAV – HAV:

Samarbeid mellom NAV og Halden Arbeid og Vekst om tiltaket «Nye veier fra intro til arbeid» er iverksatt fra 04.06.18. Målgruppen er deltakere i introduksjonsprogrammet og personer som har avsluttet programmet – og som utfra bakgrunn, tidligere erfaring og svake norskkunnskaper, står langt fra arbeidslivet.

Bakgrunnen for dette tiltaket er at introduksjonsprogrammets innretning ikke i tilstrekkelig grad har mestret å kombinere norskopplæring med praksis som målrettet har gitt de aktuelle deltakerne arbeidskompetanse.

Tiltaket prøves ut for å finne nye og hensiktsmessige tilnæringsmåter til flyktninger og innvandrere med behov for særlig tilrettelagte tiltak.

Erfaringene har gjort det nødvendig å spisse arbeidet med at flere i målgruppene skal ut i lønnet arbeid og/eller utdanning med sikte på å fullføre den. Norskopplæringen skal være mer yrkesrettet, slik at deltakerne blir bedre kvalifisert og kommer i arbeid. Fortløpende skal deltakerne knyttes til praksisplasser hvor målet er kvalifisering og lønnet arbeid.

Samarbeidet mellom NAV og HAV prøver med dette ut en ny struktur og et system for samarbeid med mål om å få innvandrere i arbeidsrettet aktivitet, utdanning og arbeid.

Fra juni 2018 - desember 2018 har 21 fått tilbud i Nye veier fra intro til arbeid. Så langt er status følgende:

3 har avsluttet til jobb/skole

9 er i yrkespraksis

4 er på vei til praksis

2 er på vei ut i jobb

2 har avsluttet praksis, men får fortsatt norskopplæring

1 har avsluttet av andre årsaker

#### Introduksjonsprogrammet:

Personer med rett og plikt til introduksjonsprogrammet, skal kartlegges og starte i programmet innen 3 måneder etter ankomst kommunen. I all hovedsak har dette vært praksis. For familiegjenforente har det tatt noe lengre tid med kartlegging og oppstart i programmet. Etter tilsyn fra Fylkesmannen høsten 2015, hvor kommunen fikk avvik på innhold og gjennomføring av introduksjonsprogrammet, har det gjennom hele prosjektperioden pågått utviklingsarbeid for å få på plass et tilstrekkelig helårlig- og fulltids program.

I henhold til introduksjonslovens bestemmelser, skal et introduksjonsprogram gjennomføres innen 2 år. I særlige tilfelle, kan tilbudet utvides med inntil ett år. Den enkelte deltakers individuelle plan og fremdrift er avgjørende for en utvidelse. Dette kan for eksempel være påbegynt videregående skolegang eller opptak ved høgskole.

For de fleste som ikke skal videre i et skoleløp, legges det et kvalifiseringsløp mot arbeid gjennom mulighetsrommet i NAVs tiltak.

På det meste i 2016 -2017 var ca. 130 personer deltakere i introduksjonsprogrammet. Ved inngang til 2019 er det 56 deltakere i introduksjonsprogrammet. Dette på bakgrunn av at de øvrige har avsluttet programmet, og ved færre ankomster av nye flyktninger, blir pågangen mindre.

Av de som har avsluttet programmet i perioden 2017-2018 er følgende resultatet, målt den dagen de slutter i programmet:

39 personer gikk over i arbeid/utdanning. Ordinært opptak av lån og stipend, i kombinasjon med deltidsjobb, er gjeldende for studentene.

33 personer har fått midlertidig sosialhjelp, i påvente av andre yrkesrettede tiltak.

Som et eksempel fikk deltakere sosialhjelp i påvente av lån og stipend. 21 personer fikk tilbud i tiltaket Nye veier fra Intro til arbeid. Her er sosialhjelp benyttet som lønn med aktivitetsplikt.

NAV arbeider kontinuerlig med å få deltakere over på statlige tiltak.

Andre nøkkeltall	2014	2015	2016	2017
Sosialhjelpsmottakere	1 173	1 183	1 137	1 099
Sosialhjelpsmottakere i alderen 18-66 år	1 149	1 166	1 121	1 081
Sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år	1 113	1 112	1 073	1 040
Sosialhjelpsmottakere i alderen 18-24 år	241	262	247	248
Sosialhjelpsmottakere i alderen 25-66 år	908	904	874	833
Sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntekt	656	683	709	685

Nøkkeltall fra KOSTRA viser at antall sosialhjelpsmottagere har vært stabile i perioden 2014-2017. Foreløpige tall fra 2018 viser en oppgang med 30 personer. Av disse er det i hovedsak personer som har fått stans i AAP og som ikke har rett på statlige ytelser.

### **Erfaringer / måloppnåelse**

#### Organisering:

Å organisere arbeidet med nye flyktninger i kommunen i denne perioden som et prosjekt med kapasitet til å håndtere alle oppgavene som bosetting av flyktninger har medført, har vært sentralt for fremdriften i arbeidet med introduksjonsprogrammet. At de ansatte i prosjektet har hatt fullt fokus på arbeidet, har gitt verdifull erfaring og løpende evaluering og korrigerings.

#### Praksisplasser:

Det er inngått en samarbeidsavtale mellom Halden kommune og Arbeids- og velferdsetaten (NAV) om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Formålet med avtalen er å styrke arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet. Med denne avtalen vil man sikre ansvarsdeling, informasjonsflyt, samarbeidsrutiner og et felles tankesett i arbeidet med den enkelte introduksjonsdeltaker.

Rådmannen har bedt samtlige ledere i kommunen om å ta imot minst en person til arbeidstrening eller språkpraksis, for på denne måten å bidra til å få flere haldensere i arbeid.

#### Arbeidsmarkedet:

Med krav om gode norskkunnskaper, er det en stadig utfordring for denne målgruppen å nå opp i kampen om ordinære arbeidsplasser. Mangel på dokumentert kompetanse vanskeliggjør ytterligere. Ufaglærte har særlige utfordringer.

#### Halden piloten:

I regi av Østfold fylkeskommune og i et samarbeid med Halden kommune, gjennomførte Halden videregående skole skoleåret 2017/2018 prosjekt Piloten med 15 deltakere. De som får plass i Piloten, er alle minoritetsspråklige, og må dokumentere at de har gjennomført utdanning på videregående nivå i hjemlandet sitt. Et skoleår på Piloten fører til at de får dokumentasjon på generell studiekompetanse, og kan søke utdanning på høgskole/universitet.

Av de 15 som deltok skoleåret 2017/2018 fikk 14 bestått, til dels med gode karakterer i samtlige fag. Av disse var 9 fra Halden og i introduksjonsprogrammet. Alle 9 bestod. Erfaringene med Piloten er så vellykket, at ØFK startet en ny klasse høsten 2018 i Halden og utvider med en klasse i Indre Østfold. Dette skoleåret er 6 introdeltakere i Piloten fra Halden. Det har vært tett samarbeid med Raskere bosetting. Det er besluttet at Piloten skal videreføres også skoleåret 2019/2020.

#### Videregående skole:

Økt innsats for å søke flest mulig av deltakerne med godkjent grunnskole, enten ervervet i Norge eller fra annet hjemland til videregående skoler har minsket presset på HKK. Fra høsten 2017 begynte 24 av introduksjonsdeltakerne på videregående skole. Høsten 2018 startet 7 deltakere på videregående skole.

Foruten Piloten, er det introduksjonsdeltakere på ulike linjer ved Halden videregående skole. Programrådgiverne og rådgiver ved HKK bistår den enkelte med å søke opptak.

Erfaringer tilsier at selv om norsk- og engelsknivået er svakt, er det totalt sett bedre for mange å begynne i videregående skole så snart som mulig. Synergieffekten av å være i et skolemiljø med jevnaldrende bidrar til økt motivasjon.

Halden videregående skole/Østfold fylkeskommune har tatt utfordringene med denne nye elevgruppen. Skolen har økt sin innsats for å møte det økende antall med flyktninger som vil følge et utdanningsløp. Ved Halden videregående skole har de ansatt miljøarbeidere med innvandrerbakgrunn, som skal bidra i arbeidet med å minske kultur - og språkutfordringer.

### Oppsummering av bosettingsarbeidet gjennom Raskere bosetting

Prosjekt Raskere bosetting har vært i drift i perioden november 2015 - desember 2018. Organiseringen av flyktningarbeidet i kommunen i denne perioden har vært sentralt for fremdriften i arbeidet med introduksjonsprogrammet. At de ansatte i prosjektet har hatt fullt fokus på arbeidet, har gitt verdifull erfaring og løpende evaluering og korrigerende.

For å sikre - og overføre kunnskap om bosetting og integrering av flyktninger i Haldensamfunnet, videreføres arbeidet til 2019 som en del av NAV og Halden kommunes ordinære oppgaver. Som en del av dette arbeidet, har en av programrådgiverne gått inn i avdeling for marked og ungdom. Kompetansen skal bidra til å styrke arbeidet med den økende målgruppen under 30 år, hvor målet er utdanning og arbeid.

NAV har et økt krav om å bidra til at flere grupper i samfunnet blir inkludert i arbeidslivet. Programrådgiverne vil fremover bruke sin kompetanse i NAVs arbeid overfor flyktningene.

Fylkesmannen har signalisert at kommunen vil få midler til en stilling også i 2019. Midlene skal benyttes til å implementere erfaringene fra prosjektet.

Med tanke på at en uforutsett situasjon igjen kan oppstå i Norge og Europa, er det viktig med en fleksibilitet i forhold til opparbeidet kompetanse i NAV. Dersom kommunen skal fortsette å bosette flyktninger, vil noen av ressursene igjen samles for å utføre arbeidet.

### ***Driftsøkonomi.***

#### **Oversikt over personer bosatt år 2-5**

Tilskudd for år 2-5 blir utbetalt til Halden kommune 4 ganger pr.år. Første terminutbetaling er i mars. De andre er medio juni, medio september og ultimo november.

	Antall personer x tilskudd	Totalt tilskudd
År 1 i 2015 (år 5 i 2019)	59 personer x kr 71.600,-	Kr 4.224.400,-
År 1 i 2016 (år 4 i 2019)	106 personer x kr 85.500,-	Kr 9.063.000,-
År 1 i 2017 (år 3 i 2019)	25 personer x kr 171.000,-	Kr 4.275.000,-
År 1 i 2018 (år 2 i 2019)	17 personer x kr 239.000,-	Kr 4.063.000,-
Forventet tilskudd på bosatte personer i år 2-5		Kr 21.625.000,-

#### **Forventet tilskudd bosetting år-1 i 2019.**

	Antall personer x tilskudd	Totalt tilskudd
	12 personer x 187.000	2.244.000,-

#### **Forventet tilskudd år-1 og år 2-5 i 2019**

**Vurderingskriterier**

Følgende kriterier anses som vesentlige for vurdering av saken:

<input checked="" type="checkbox"/>	Økonomiske forhold	<input type="checkbox"/>	Juridiske forhold
<input checked="" type="checkbox"/>	Personalspørsmål	<input type="checkbox"/>	Organisasjonsspørsmål
<input checked="" type="checkbox"/>	Betydning for næringsutvikling	<input type="checkbox"/>	Betydning for miljøet
<input checked="" type="checkbox"/>	Betydning for eiendomsforhold	<input type="checkbox"/>	IKT og innovasjon
<input checked="" type="checkbox"/>	Forhold som gjelder barn og unge	<input type="checkbox"/>	Forhold som gjelder eldre
<input type="checkbox"/>	Forhold som gjelder universell utforming	<input checked="" type="checkbox"/>	Forhold som gjelder folkehelsen
<input type="checkbox"/>	Forhold som gjelder samfunnssikkerhet/beredskap	<input type="checkbox"/>	Annet:

**Løsningsalternativer:**

1. Halden kommune følger IMDI sin anmodning om å bosette 12 nye flyktninger i 2019.

Dersom Halden kommune vedtar anmodningen om bosetting av 12 flyktninger i 2019, må kapasiteten i bosettingsarbeidet / introduksjonsordningen opprettholdes på 2018 nivå. Programrådgiverne følger for øvrig opp deltakere som er ferdig med introduksjonsprogrammet eller har fått utvidelse av programtiden fordi de er i et utdannings/arbeidsløp.

I og med at et stort antall deltakere er ferdige med sitt introduksjonsprogram, vurderes Halden kommunale kompetansesenter å være dimensjonert til et økt antall deltakere med rett og plikt til et introduksjonsprogram. Innenfor rammen av sitt budsjett, skal de også tilrettelegge for undervisning i norsk og samfunnsfag for alle innvandrere, samt voksne personer med vedtak om spesialpedagogisk bistand.

Det må være en løpende tilgang på barnehageplasser. Foreldrene er avhengig av det for å kunne starte i introduksjonsprogrammet. Barna har en selvstendig rett til språkopplæring og sosial inkludering.

Minoritetsspråklige barn begynner i mottaksklasse, hhv. på Os og Rødsberg skoler. Antall nye elever avgjør merutfordringene for kommunalavdelingen. Det er av stor betydning å se det enkelte barn og tilrettelegge for individuell integrering tidligst mulig ut fra den enkeltes bakgrunn og erfaringer fra hjemlandet.

Flyktningehelseteamet er godt etablert. De utgjør en viktig ressurs i arbeidet med integreringen. Helsemessige utfordringer hos flyktingene kanaliseres via programrådgiverne til teamet, som innehar helsefaglig kompetanse. Helseteamet er for øvrig tilgjengelig for personer som har vært lengre tid i Norge, men som fortsatt sliter med psykiske problemer. Det forutsettes at flyktingeteamet videreføres i 2019.

Det er en løpende dialog med det private leiemarkedet ved etablering av flyktninger. Så langt har det vært tilstrekkelig dekning. Når det gjelder kommunens boligpolitikk, vises det til boligsosial handlingsplan.

Progresjon i å gi flyktingene arbeidsmuligheter må prioriteres. Det krever innsats fra alle kommunale instanser, og et økt ansvar også fra næringslivets side. Norsk kunnskap er en avgjørende faktor for integrering, og den erverves best i et samspill mellom teori og praksis.

2. Halden kommune mottar ikke flykninger i 2019.

Dette er en mulighet. Rådmannen mener imidlertid at det er viktig å møte anmodningen. Vi har en forpliktelse på dette området, som andre land. Videre er det viktig å gjøre bruk av de erfaringer kommunen har fått gjennom Raskere bosetting, for stadig å bli bedre i arbeidet med å integrere en sammensatt befolkningsgruppe.

På lengre sikt viser prognoser at Norge, og dermed også Halden, vil ha behov for arbeidskraft, til tross for digitaliseringsprosesser og prosjekter som pågår. Det er derfor viktig å ha kontinuitet i arbeidet.

Dersom kommunen ikke bosetter nye flykninger, antas at det må gjennomføres nedbygging av opparbeidet kompetanse gjennom det fokus arbeidet har hatt siden 2015 og elementer i det tidlig i 2019. Da vil det være vanskelig å raskt løfte dette opp igjen ved senere anmodninger og/eller om flykningssituasjonen i verden fører til en mer ukontrollert situasjon for land i Europa.

### ***Konklusjon***

Med bakgrunn i erfaringer gjort i kommunens bosettings -og integreringsarbeid i perioden 2015 – 2018, konklusjonen fra fylkesmannens tilsyn med introduksjonsordningen og forvaltningsrevisjonens prosjekt, samt den forpliktelse vi som samfunn har, foreslår rådmannen å bosette 12 personer i 2019.

Så langt tilsier erfaringene at det er et tidkrevende arbeid, både når det gjelder å skaffe boliger, og igangsetting- og oppfølging av introduksjonsprogrammet. I 2018 – 2020 vil et vesentlig antall av nåværende deltakere i introduksjonsprogrammet være ferdige med et 2 - årig program. Det fordrer innsats fra alle enheter i kommunen og i næringslivet for å bidra til at disse blir inkludert i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig.

For å få til en vellykket inkludering både i Halden samfunnet og i arbeidslivet, er det viktig at vi har god kvalitet å tilby de som allerede er bosatt. Erfaringer tas med videre og gir oss en robusthet til videre bosetting i senere år.

---

Dokumentet er elektronisk godkjent av:

<Sett inn navn på den eller de som har dokumentert godkjenning av saken i ePhorte – eller slett denne linja>