



Halden kommune

Arkivkode:
Arkivsaksnr: 2019/5913-1
Journal dato: 25.11.2019
Saksbehandler: Astrid Nordstrand

Utvalgssak

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Formannskap		05.12.2020
Kommunestyre		12.12.2020

Utsendte vedlegg

Medsaksbehandlere

Karin Oraug NAV Spesialrådgiver i NAV

Anmodning om bosetting av flyktninger i 2020

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 2020:

1. Fylkesmannens / IMDi s anmodning om bosetting i 2020
2. Kommunens erfaringer med bosetting av flyktninger i perioden 2015 – 2019

Bosetting er første steg i integreringsprosessen, og rask bosetting er avgjørende for raskere oppstart av kvalifiserings- og integreringsløpet i en kommune. IMDi vurderer at kommunene gjør en god innsats for å legge til rette for rask bosetting og kvalifisering av flyktninger, slik at flere kan delta i arbeid og samfunnsliv.

Hvert år anmoder IMDi aktuelle kommuner om å bosette et bestemt antall flyktninger kommende år, på bakgrunn av nasjonale prognoser for behovet for bosetting.

De nyeste prognosene fra Beregningsgruppa for utlendingsforvaltningen viser at det er nødvendig å bosette om lag 5100 flykninger i Norge i 2020, inkludert 140 enslige mindreårige, hvorav 40 er under 15 år.

Det beregnede bosettingsbehovet har bakgrunn i:

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

Kunnskapsdepartementet har besluttet et sett med kriterier for anmodning om bosetting i 2020. IMDi har, i samråd med KS, vurdert anmodningen til kommunene ut fra disse kriteriene.

På bakgrunn av dette, ber Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) om at Halden kommune bosetter 10 flyktninger i 2020.

Kommunedirektørens innstilling:

1. Halden kommune vedtar å bosette 10 personer i 2020
2. Halden kommune anmoder IMDi om å få bosette familier.

Saksutredning:

Bakgrunn

Status i arbeidet med bosetting og integrering per november 2019:

Bosetting:

Kommunestyrets vedtak for 2015, 2016, 2017,2018 og 2019 om å bosette hhv. 48, 55, 15,15 og 12 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 enslig. 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.

Tall for 2019 er foreløpig ikke tilgjengelige, derfor benyttes 2018 tall.

NAV – HAV:

Samarbeid mellom NAV og Halden Arbeid og Vekst om tiltaket «Nye veier fra intro til arbeid» ble iverksatt 04.06.18, med varighet til 31.12.19. 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 har vært iverksatt for å finne nye og hensiktsmessige tilnæringsmåter til flyktninger og innvandrere med behov for særlig og individuelt tilrettelagte tiltak.

Erfaringene i samarbeidet 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 har vært 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 har med dette prøvd ut en ny struktur og et system for samarbeid med mål om å få innvandrere i arbeidsrettet aktivitet, utdanning og arbeid.

Fra juni 2018 – november 2019 har 26 fått tilbud i Nye veier fra intro til arbeid. Per november er status følgende:

10 har begynt i ordinært arbeid uten lønnstilskudd

5 er i utdanning

2 er i fødselspermisjon

2 er i medisinsk/sosial rehabilitering

1 er i AMO tiltak

6 er fortsatt i under testing / utprøving på HAV

Erfaringene fra tiltaket Fra intro til arbeid videreføres i 2020 gjennom tilsvarende tiltak i regi av statlige NAV-tiltak.

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. NAV er avhengig av at den herboende informerer om at vedkommende har fått familiegjenforening før man kan starte kartlegging av rettigheter.

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 høyskole.

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

Kommunens norskopplæring er fra høsten 2019 lagt opp gjennom et modulsystem, med nasjonale retningslinjer for måling av kompetanse. For flere av de nåværende introduksjonsdeltakerne, tilsier det at de vil måtte bruke flere år før de vil bli vurdert til å kunne søke videregående opplæring. Andre som skal ha et arbeidsløp, vil også måtte tilpasse seg modulsystemet. Det vil kunne komplisere å kombinere grunnleggende norskopplæring med arbeidspraksis. For denne gruppen, kan det se problematisk ut å få tilstrekkelig og tilpasset norsk i forhold til konkrete yrker innen introduksjonsprogrammets lengde, slik det er definert i dagens introduksjonslov.

På det meste i 2016 -2017 var det ca.130 personer som deltok i introduksjonsprogrammet. Per november 2019 er det 22 deltakere i introduksjonsprogrammet. Dette på bakgrunn av at de øvrige har avsluttet programmet, og ved færre ankomster av nye flyktninger, blir pågangen mindre.

14 personer har avsluttet programmet hittil i 2019 med følgende resultat: 10 personer til utdanning (videregående skole/høgskole/universitet). Ordinært opptak av lån og stipend, i kombinasjon med deltidsjobb, er gjeldende for studentene. 2 har gått til lønnet arbeid og 2 personer får midlertidig sosialhjelp, i påvente av andre yrkesrettede tiltak. Som et eksempel fikk deltakere sosialhjelp i påvente av lån og stipend.

26 personer har fått 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

Andre nøkkeltall	2015	2016	2017	2018
Sosialhjelpsmottakere	1 183	1 137	1 099	1 128
Sosialhjelpsmottakere i alderen 18-24 år	262	247	248	242
Sosialhjelpsmottakere i alderen 25-66 år	904	874	833	867
Sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntekt	57,70 %	62,40 %	62,30 %	58,20 %
Sosialhjelpsmottakere med arbeidsinntekt som hovedinntekt	66	53	52	77
Sosialhjelpsmottakere med forsørgersplikt for barn under 18 år	297	312	269	293
Samlet stønadssum (bidrag + lån)	51 144	53 465	51 731	57 328
Samlet antall stønadsmåneder	5 562	5 732	5 554	5 692
Gjennomsnittlig utbetaling pr. stønadsmåned	9 195	9 328	9 314	10 072

Erfaringer / måloppnåelse

Organisering:

Å organisere arbeidet med nye flyktninger i kommunen i perioden 2016-2019 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.

Fra 2019 er arbeidet med nyankomne flyktninger organisert i NAVs ordinære drift. Arbeidet med flyktninger er en prioritert oppgave i NAVs portefølje.

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.

Det har vært krevende å fremskaffe praksisplasser.

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. Det er fortsatt utfordringer i

dette arbeidet. Tilbakemeldinger fra arbeidsstedene i kommunen er at det er krevende å veilede personene på grunn av dårlige norskkunnskaper. Samme argumentasjon møtes også i næringslivet.

Bolig:

Halden har ingen tilbud om kommunale boliger til denne målgruppen. Samtlige flyktninger som er bosatt i kommunen siden 2015 har gjennom NAV fått bistand til å inngå leiekontrakter i det private boligmarkedet. Med en økt satsing på Boligosial handlingsplan, og med tilhørende bruk av Husbankens virkemidler, vil flere lavinntektsfamilier, deriblant flyktninger, kunne bedre sin boligstandard, for derigjennom å oppleve økt integrering i lokalsamfunnene utenfor sentrumsbebyggelsen.

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 ble besluttet å videreføre Piloten også skoleåret 2019/2020. Dette året er det 3 deltakere fra Halden. Det er ikke avgjort om Piloten fortsetter i Viken fylkeskommune skoleåret 2020/2021.

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. Høsten 2019 startet 7 deltagere på videregående skole og 3 på høgskole.

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

Prosjekt Raskere bosetting var 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 korrigeringsarbeid.

For å sikre - og overføre kunnskap om bosetting og integrering av flyktninger i Halden samfunnet, ble arbeidet i 2019 videreført 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 målgruppa 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 bruker sin kompetanse i NAVs arbeid overfor flyktningene.

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 måtte 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 var i mars. De andre er medio juni, medio september og ultimo november.

	Antall personer x tilskudd	Totalt tilskudd
År 1 i 2016 (år 5 i 2020)	107 personer x kr 71.600,-	Kr 7.661.200,-
År 1 i 2017 (år 4 i 2020)	23 personer x kr 85.500,-	Kr 1.966.500,-
År 1 i 2018 (år 3 i 2020)	19 personer x kr 172.000,-	Kr 3.268.000,-
År 1 i 2019 (år 2 i 2020)	12 personer x kr 242.000,-	Kr 2.904.000,-
Forventet tilskudd på bosatte personer i år 2-5		Kr 15.799.700,-

Forventet tilskudd bosetting år-1 i 2020.

	Antall personer x tilskudd	Totalt tilskudd
237.000 pr person	10 enslige voksne	2.370.000
190.500 pr person	Fam 4 voksne 6 barn eksempel	1.905.000

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 type="checkbox"/>	Betydning for næringsutvikling	<input type="checkbox"/>	Betydning for miljøet
<input 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 10 nye flyktninger i 2020.

Dersom Halden kommune vedtar anmodningen om bosetting av 10 flyktninger i 2020, må kapasiteten i bosettingsarbeidet / introduksjonsordningen opprettholdes på 2019 nivå. Dette gjelder også norskopplæringen.

Programrådgiverne følger for øvrig opp deltakere som er ferdig med introduksjonsprogrammet eller har fått utvidelse av programtiden fordi de er i et utdannings/arbeidsløp.

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. Helseteamets arbeid er for øvrig utviklet til å være tilgjengelig for personer som har vært lengre tid i Norge, men som fortsatt sliter med psykiske problemer. Det forutsettes at flyktingeteamet videreføres i 2020.

Det er en løpende dialog med det private leiemarkedet ved etablering av flyktinger. 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. Norskunnskap er en avgjørende faktor for integrering, og den erverves best i et samspill mellom teori og praksis.

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.

2. Halden kommune mottar ikke nye flykninger i 2020. Dette er en mulighet.

Dersom kommunen ikke bosetter nye flykninger, må allikevel arbeidet med de som allerede er bosatt, samt innvandrere som flytter fra sin første bosettingskommune etter endt introduksjonsprogram, intensiveres.

Kompetansen som er ervervet gjennom det fokus arbeidet har hatt siden 2015, må brukes systematisk i dette arbeidet. Beredskap for en eventuell krise ved ny uro og en ukontrollert situasjon i land i det sørlige Europa, må også ivaretas. Ellers vil det være vanskelig å raskt løfte dette opp igjen ved senere anmodninger.

Konklusjon

Med bakgrunn i erfaringer gjort i kommunens bosettings- og integreringsarbeid i perioden 2015 – 2019, konklusjonen fra fylkesmannens tilsyn med introduksjonsordningen og forvaltningsrevisjonens prosjekt, samt den forpliktelse vi som samfunn har, foreslår rådmannen å bosette 10 personer i 2020.

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 – 2019 har et vesentlig antall av deltakere i introduksjonsprogrammet avsluttet 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: