



Orienteringssak

Dokumentnr.: 13/01796-15

Saksbehandler: Nina Gran

Dato: 15.10.2015

Sak nr.	Behandles av:	Møtedato
	Rådmannsutvalget	21.10.2015
	Hovedstyret	02.11.2015

EN GJENNOMGANG AV FLYKTNINGEFELTET

Forslag til vedtak

Saken tas til orientering.

Saksframstilling

Bakgrunn:

Antallet asylsøkere som ankommer til Norge har steget fra mellom 5-600 per måned, til nærmere 2000 per uke. Dette skaper naturlig nok stort press på mottakssystemet. En konsekvens er at det er etablert en rekke midlertidige mottak i løpet av høsten, til sammen over 5000 plasser med 6 måneders varighet pr 20.10. Det er likevel ikke inngått kontrakter om nok plasser og UDI planlegger utlysninger av 7 500 nye plasser med frist til å levere tilbud innen 1.12.

Kommunene har de siste to årene bosatt langt flere enn tidligere, slik at bosettingstallene har økt fra mellom 5-6000 per år, til rundt 11 000 i 2015. Samtidig er det siste anslaget for hvor mange som trenger bosetting på 16 000 eller flere fra 2016. I tilleggsproposisjonen som fremmes ultimo oktober/primio november, kan dette bli ytterligere økt. Dette vil bety at det kreves en fortsatt stor bosettingsinnsats fra kommunene.

Skal dette være realistisk, kreves det mer virkemidler. I tillegg må man se på nye metoder i bosettingsarbeidet.

I dette notatet oppsummeres kommunenes ansvar i de ulike fasene i mottaks, - bosettings,- og integreringsarbeidet. Det diskuteres hvilke hovedutfordringer som skapes av den raske og sterke økningen i asylsøkertallet, og det skisseres hvilke mulige grep som bør gjøres for at kommunene og samfunnet skal kunne håndtere de økte utfordringene.

1. Asylmottak

2.

Kommunenes ansvar og finansieringsgrunnlag

Vertskommunene er forpliktet etter loven å gi nødvendig helsetilbud, skoletilbud, språkopplæring for voksne, barnevern og barnehagetilbud til 4-5 åringer. Vertskommunen tildeles tilskudd etter type mottak og størrelse. Dette skal dekke alle utgifter. Kommunene har ingen mulighet å søke UDI om dekning av ekstraordinære utgifter. For enslige mindreårige kan det søkes et eget tilskudd for de i grunnskolealder.

Følgende satser gjelder fra:	1.1.2012	1.1.2013	1.1.2014	1.1.2015
Grunnsats per kommune per år	447 740	462 070	477 318	492 592
Sats per ordinær/transittmottaksplass per år	4 800	4 955	7 326	7 560
Sats per plass for enslige mindreårige per år	12 690	13 100	13 532	13 965
Sats per plass i omsorgssenter per år	31 310	32 310	33 376	34 444
Barnehagetilskudd pr barn pr måned	10 104	10 425	10 769	11 114
Særskilt tilskudd per måned for enslige mindreårige	11 443	11 810	12 200	12 590

Det gis kun ett basistilskudd til vertskommuner, selv om det etableres flere mottak i en kommune.

UDI har en post for spesielle driftsutgifter som kun driftsoperatørene kan søke om. Dette gjelder utgifter til særskilte tiltak som vakthold og tilrettelegging av boforhold for personer med særskilte behov, særskilte tiltak for beboere med voldelig og utagerende atferd, bruk av private bo- og omsorgsløsninger, forsterket bemanning, bo- og omsorgsløsninger for funksjonshemmede, som for eksempel institusjonsplass eller ombygging/tilrettelegging av eksisterende bolig, helseutgifter,

Beregningsutvalgets undersøkelse i 2006 viste stor variasjon i vertskommunenes utgifter. Kommunene hadde i gjennomsnitt 2,2 ganger høyere utgifter enn hva som ble dekket av tilskudd. Årsaken var hovedsakelig store utgifter på grunn av enkeltpersoner. Dette førte til en dobling av tilskuddet i 2008. Rambøll gjorde en tilsvarende undersøkelse i 2013. Den viste at vertskommunenes utgifter er 1,7 ganger så høye tilskuddet (på tross av doblingen i 2008). Selv om det er foretatt en liten økning etter dette er det fortsatt mange kommuner som ikke får dekket utgiftene som vertskommune. Spesielt gjelder dette spesialundervisning og tilrettelegging for funksjonshemmede, samt helseutgifter til enkeltpersoner.

På 90-tallet var det hovedsakelig kommuner og frivillige organisasjoner som drev asylmottak. Etter at Stortinget bestemte at driften skulle konkurranseutsettes i 2002 har store private operatører overtatt markedet. Per i dag er det én organisasjon og 14 kommuner som drifter mottak, i tillegg til de private operatørene.

Mange av de 14 kommunene har vært nær å miste kontrakten ved fornyelse som skjer ved utlysning hvert 3 år. Flere av kommunene driver mottakene med underskudd fordi de ønsker å beholde mottaket som er godt integrert i kommunen. Dette skal ses på bakgrunn av at kommunene har ansvaret for viktige tjenester til beboerne ved tiltakene, uavhengig av hvem som er ansvarlig for drifte. Dette gjelder for eksempel helsetilbud, skoletilbud, språkopplæring for voksne, barnevern og barnehagetilbud til 4-5 åringer.

Norge er det eneste landet som definerte mottaksdrift innenfor EU regelverket om offentlige anskaffelser. Det er flere faktorer som gjør det vanskelig for kommunene å vinne fram i konkurransen:

- Pensjonsutgifter gjør driften dyrere enn for de private
- De private har stordriftsfordeler og har god kompetanse innenfor offentlige anskaffelser
- Kommunene tenger ofte lenger tid på å behandle saker enn utlysningen fra UDI gir rom for
- Kommunene trenger ofte lenger tid ved ansettelse

Selv i en situasjon med stabile asylsøkertall skaper opp – og nedbygging av asylmottak i kommunene pga nye kontrakter ved utløp av avtaleperioder for driftsoperatørene utfordringer for kommunene. Vertskommunene er pålagt å yte en rekke tjenester. Det tar tid å utvikle kapasitet og kompetanse, og

når et mottak etableres på kort varsel er det vanskelig for en kommune å finne gode løsninger på kort sikt som ikke er uforholdsmessig dyre. Tilsvarende skjer når et mottak avvikles på kort tid – kommunen sitter igjen med en overkapasitet.

Hovedutfordringer ved rask økning i antall asylsøkere

Som følge av økt tilstrømning bygger UDI opp flere tusen mottaksplasser i løpet av høsten. UDI har utlyst 7500 nye plasser med tilbudsfrist 1. oktober. Det kom inn tilbud på 4600 plasser.

Det har i tillegg vært nødvendig å etablere 1000 akutt plasser i Råde og 5-600 akutt plasser i Kirkenes som følge av antallet flyktninger som kommer inne over grensen i Østfold og Finnmark.

Oppholdet i slike akutt plasser er tenkt å være inntil to dager. Her gjøres en for registrering og en første helsesjekk før flyktningene flytter til transittmottak.

I tillegg er det etablert midlertidige mottak som må ut på anbud etter 6 mnd. Mange eksisterende mottak er utvidet. Det er etablert mange nye mottak for enslige mindreårige, og omsorgssentre for enslige mindreårige under 15 år.

Det er allerede etablert over 5000 plasser på 6 måneders kontrakter. Skal kommunene bygge opp et tilsvarende tilbud som i andre mottak, vil det bety en stor usikkerhet mht varighet av ansettelse. Det er ingen garanti for at disse akutt mottakene går over i flerårig drift

Det har frem til høsten 2015 vært asylmottak i ca 130 kommuner. Dette antallet har økt, og øker jevnt. Det har tidligere vært tatt hensyn til om det allerede er mottak i en kommune når UDI skal inngå nye kontrakter. Det har det ikke vært mulig å ta hensyn til nå.

Mange av asylsøkerne har store helseproblemer. Flere har sykdommer som over lang tid ikke har blitt behandlet. Andre er sterkt traumatisert både som følge av krig og av selve flukten. Som en konsekvens vil det være nødvendig å styrke helsetjenesten i vertskommunene, både med hensyn til behandling, og til mer veiledning av helsetjenestene til å håndtere traumer. inkludert medisinsk oppfølging, som ikke omfattes av folketrygden e-Forebyggende tiltak for å hindre negativ utvikling eller eskalering. Her inngår blant annet støttekontakt, SFO og avlastning. Det viser seg ofte vanskelig for kommunene å få driftsoperatør til å søke om ekstra utgifter som kommunen er lovpålagt å stille med.

Den kanskje største utfordringen for vertskommunene er ressurskrevende brukere. Det kan være barn med nedsatt funksjonsevne som har behov for spesialundervisning, eller det kan gjelde barnevern eller helsetjenester. Det finnes et eget tilskudd innenfor barnevern, men dette er begrenset til saker som gjelder omsorgsplassering. Øvrige utgifter må dekkes av vertskommunetilskuddet (øvrige barnevernstiltak, helse) eller innenfor rammetilskuddet (spesialundervisning). I den forbindelse er det en ulempe for kommunene at asylsøkere ikke inngår i beregningsgrunnlaget for rammetilskuddet.

Andre muligheter for finansiering av spesielt høye utgifter knyttet til asylsøkere er den såkalte toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere, samt skjønntilskudd fra Fylkesmannen.

Mulige grep

I en situasjon med svært stort behov for rask økning av kapasitet for mottaksplasser, og stor usikkerhet om hvor langvarig behovet er, må det være forståelse for at det ikke er garanti for at plassene blir varige over mange år. Samtidig er det svært usannsynlig at behovet for antall asylmottaksplasser vil bli klart lavere på lengre sikt enn hva som har vært vanlig de siste årene før flyktningekrisen eskalerte. For å redusere de samfunnsmessige kostnadene ved stadig opp og nedbygging av mottak, bør det etableres en basis av mottak med mer langsiktige kontrakter og lengre oppsigelsestid enn det som i dag er vanlig. Dette vil sikre større forutsigbarhet, stabilitet og

trygghet både for driftsoperatørene, personalet og vertskommunene. Dette vil legge et bedre grunnlag for utvikling av mottaksdrift som fag, og mottakene kan fungere som veiledere for nye mottak. En base på for eksempel 5000 plasser med en varighet på 10 år, og ett års oppsigelsestid, synes ikke å være urimelig.

I situasjonen nå med store etableringer av mottak på kort varsel, bør vertskommunene gis et engangstilskudd på for eksempel 100 000 kroner – i tillegg til basistilskuddet pr kommune - når det etableres nye mottak. Det vil kunne frigjøre planleggingsressurser, og ivareta kjøp av tjenester til apparatet er på plass. Driftsoperatørene får dekket oppstartskostnader ved nyetablering av mottak. Det er derfor like naturlig at staten dekker vertskommunens utgifter til å planlegge hvordan den skal ivareta sine forpliktelser som vertskommune.. Det må derfor inn en styrking av finansieringen ved oppstart av nye mottak pga denne usikkerheten.

Ved nedleggelse av et mottak må vertskommunen justere sitt tilbud tilsvarende. Ofte innebærer dette omplassering av ansatte eller endog oppsigelse. Selv om kommunen får varsel om en mottaksnedleggelse kort tid etter at driftsoperatøren selv er varslet, kan det ved oppsigelsestider på 3 – 4 måneder være vanskelig å sikre at alle løpende utgifter knyttet til oppgaven som vertskommune tar slutt den dagen mottaket stenges. For å sikre at vertskommuner ikke blir sittende med utgifter de selv ikke har full styring med er det nødvendig at vertskommunetilskuddet løper i en periode på minst 5 måneder etter oppsigelsen av mottaksplassene er varslet.

Vertskommunene får kun ett basistilskudd uavhengig av antall mottak i kommunen. Dette er urimelig, da det krever mye administrasjon og oppfølging å måtte forholde seg til ulike driftsoperatører. Basistilskuddet bør gis med redusert sats – for eksempel 50 pst – for flere mottak i samme kommune.

3. Bosetting

Kommunenes ansvar og finansieringsgrunnlag

Kommunene har bosatt historisk mange de siste par årene, slik at de årlige bosettingstallene har økt fra ca 5000 per år til 8000 i 2014 og et sted mellom 11-12000 i 2015. Imidlertid gjør veksten i antall flyktninger at behovet kan øke til nærmere 20 000 fra 2016 hvis den sterke tilstrømningen fortsetter.

Selve ordningen med frivillighet i bosettingen hviler på forutsetningen om at bosetningsmodellen gjennom tett samarbeid mellom kommunene og statlige myndigheter greier å løse utfordringene. Dersom det over tid hopper seg opp med flyktninger i mottak som ikke får bosetting, vil ordningen med frivillighet settes under press. Det er viktig at kommunene selv fastsetter og planlegger for årlig bosetting, slik at de kan vurdere hvor mange de kan gi et tilbud. Forsvinner frivilligheten mister kommunene forhandlingsposisjonen i forhold til rammebetingelser, noe som i dag sikrer tilskuddsordninger som gir god dekning av kommunenes utgifter til flyktninger totalt sett.

Bosetningsmålene (full behovsdekning gjennom frivillige vedtak) nås ikke i 2015. De viktigste årsakene er mangel på bolig, deretter kommer kapasitet i tjenesteapparatet, og vanskelig arbeidsmarked. Spesielt når det gjelder gruppen enslige mindreårige er det misnøye i kommunene med rammebetingelsene for bosetting.

Integreringstilskuddet som utbetales over 5 år til kommuner som bosetter, er foreslått økt til kr 746 200 over 5 år for enslige voksne og 696 200 for de øvrige (familier, enslige mindreårige).I tillegg betales ut enkelte særskilte tilskudd over samme periode, for eksempel for enslige mindreårige og for flyktninger med særlige behov. I statsbudsjettet for 2016 ligger det også inne et stimuleringsstilskudd på 50 000 kr per person for de som bosetter ut over IMDIs anmodning.

Tilsagnsrammen for Husbankens tildeling av tilskudd for bygging eller kjøp av utleiboliger er styrket i 2016 . Det kan gis tilsagn om tilskudd til om lag 220 flere boliger enn det som ble lagt til grunn i saldert budsjett 2015. Totalt kan det gis tilsagn om tilskudd til om lag 1 400 utleieboliger i 2016. Dette innebærer at det kan gis tilskudd til om lag 400 flere boliger hvert år, sammenliknet med nivået i 2013

For lavinntektskusstander, startlånsmottakere med for lav inntekt til å få lån i bank og vanskeligstilte leietakere i kommunale boliger, har den statlige bostøtten vært et svært sentralt virkemiddel for å kunne få stabile boforhold. Også for mange flyktninger har dette vært en forutsetning for å få et stabilt leieforhold i bostedskommunen. Etter en vesentlig økning av bostøtten i statsbudsjettet for 2009, har bostøtten gradvis fått redusert betydning som boligpolitisk virkemiddel siden da. Underregulering av bostøttetaket sammenlignet med utvikling i leiepriser, og nytt likningsgrunnlag for tildeling av støtte, er pekt på som årsaker til dette. Etter omleggingen av bostøtten har utbetalingene blitt redusert med 35,6 millioner kroner, tilsvarende 13,7 %. I statsbudsjettet for 2016 er bostøtteordningen styrket med 60 mill kr gjennom en økning av bostøttetaket.

Hovedutfordringer ved rask økning i antall asylsøkere

Kommuner som øker antallet må bygge opp tjenestetilbudet tilsvarende. Mange nye kommuner har startet å bosette, noe som innebærer at de må bygge opp en helt ny tjeneste og forholde seg til et omfattende regelverk. Økt bosetting krever flere ansatte til den praktiske bosettingen, veiledere til introduksjonsprogrammet, lærere og lokaler til voksenopplæring og program, tolker m.m.

Mulige grep

Et sentralt virkemiddel for å gjøre kommunene i stand til å økt bosetting er styrking av tilskuddene. Den forventede økningen i bosettingsbehovet vil som nevnt overkreve at kommunene bygger ut sitt apparat betraktelig.

For at kommunenes utgifter skal være dekket fullt ut, må tilskuddet settes på høyeste sats for alle. En ordning som ytterligere stimulerer kommunene til å øke antallet vedtak kan være viktig i en situasjon hvor bosettingsbehovet økes kraftig over en kort periode ¹.

Arbeidet med å sikre tilstrekkelig antall boliger bør styrkes ved å få benytte det private leiemarkedet i større grad. Det er viktig at arbeidet skjer i nært samarbeid med bolig tjenesten i kommunen. Tidligere var det i stor grad flyktningkonsulentene som fikk ansvaret for dette. Det er nødvendig at kommunen arbeider aktivt for å skaffe utleieboliger.

Det oppfordres sterkt til at kommunene lar flyktninger som klarer å finne bolig selv skal kunne bosettes gjennom avtalen mellom IMDi og kommunen. Dette skjer ofte ved at de får hjelp av bekjente i kommunen, noe som bidrar til at de kan bosettes nær nettverk. Denne muligheten blir nå sterkt begrenset da IMDi sender ut lister med navn på alle personer kommunen skal bosette ut året. Løsningen gir ikke rom for personer som kan finne bolig selv.

I tillegg til økt benyttelse av privatmarkedet, må staten ved Husbanken øke rammene for tilskudd til utleieboliger ytterligere, slik at kommunene får rom for tilskudd til minst 2000 nye utleieboliger. Dette er det viktigste virkemidlet kommunene har for å kjøpe, bygge om eller bygge nye utleieboliger. Selv om det har vært tilleggsbevilgninger de siste to årene, er behovet langt høyere. Mange kommuner har fått avslag på grunn av at rammene har vært brukt opp.

¹ KS landsstyre anmodet Stortinget våren 2015 å innføre et ekstra stimuleringsstilskudd i annet halvår 2015 for alle nye bosettinger, uavhengig av tidligere vedtak, samt et ekstra tilskudd til de som sa ja til bosetting minst i tråd med IMDIs anmodning.

Husbankens bostøtte skulle være et virkemiddel for å unngå sosialkontoret for blant annet flyktninger. Imidlertid fungerer ikke bostøtten etter hensikten. Mange som tidligere var forventet å utløse bostøtte i kombinasjon med introduksjonsstønad faller utenfor. Personer som deler bolig faller også utenfor såfremt de ikke har hver sin egen husleiekontrakt. Mange kommuner viser til at det vanskelig å finne en hybel for maks månedlig boutgift, og viser til at boutgiftstaket er for lavt. Dette må følge utviklingen i leieprisene over tid. Samtidig har mange brukere mistet støtten etter at et nytt likningsgrunnlag er innført. Det betyr at det er en økende andel husstander som opplever å få avslag på søknader om bostøtte.

Det er viktig at flyktningene kommer raskt ut i kommunene til ordnede forhold. Erfaringene viser klart at dette gjør både bosettingen og integreringen enklere. Å sitte lenge i mottak er krevende ikke minst for den som sitter der, og gjør veien inn i godt hverdagsliv i kommunene tyngre. I den grad det nå kommer mange med god utdanning og/eller arbeidserfaring som også behersker engelsk, bør det iverksettes tiltak fra mottakene som motiverer folk til å finne seg arbeid og leilighet selv. Det bør for eksempel vurderes hvorvidt de med god utdanning eller yrkeserfaring som behersker engelsk kan oppfordres til å finne seg jobb og bolig i kommunene. Slik selvbosetting gir ikke rett til introduksjonsprogram, kun norskopplæring. Disse personene bør derfor ikke komme inn under antallet som bosettes etter avtale mellom IMDI og kommunen. Kommunen vil allikevel mottak integreringstilskudd og tilskudd til voksenopplæring.

4. Introduksjonsprogram og norskopplæring

Kommunenes ansvar og finansieringsgrunnlag

Lov om introduksjonsprogram definerer rettighetene til de som kommer til Norge, og hva kommunene skal tilby:

- Introduksjonsloven gjelder alle som har rett på norskopplæring. Kommunene mottar et tilskudd over 3 år på til sammen kr 57 700 for personer fra vestlige land og kr 125 600 for andre land til norskopplæring.
- Alle har rett på minst 600 timer norsk, inntil 3000 timer for de svakeste. Retten til norskopplæring starter allerede i asylmottaket, når opphold er innvilget.
- Introduksjonsprogrammet gjelder alle flyktninger som er bosatt etter avtale med IMDi og kommunen. Da programmet ble innført kom det ingen ekstra midler til kommunene. Utgifter til program skal dekkes av integreringstilskuddet. I tillegg til selve driften skal kommunene utbetale en introduksjonsstønad til alle deltakere. Den utgjør 2 ganger folketrygdens beløp.

Den norske introduksjonsloven er meget omfattende og pålegger kommunene å bygge opp et stort apparat:

- Kommunen skal tilby den enkelte med rett og plikt et program inne tre måneder etter bosetting.
- Programmet skal vare i 2 år (såfremt man ikke finner arbeid eller utdanning) med mulighet for forlengelse til 3.
- Programmet skal være på fulltid, det vi si mellom 30-37,5 t) og helårlig (47 uker) og det skal være individuelt tilpasset.

Fylkesmennene har siden 2013 tilsyn med programmet. Erfaringene hittil viser at kommunene har problemer å oppfylle pliktene under loven allerede mens bosettingstallene var relativt lave. Av de 3189 som avsluttet program i 2014, gikk 44 % direkte over i arbeid eller utdanning. Regjeringens mål er 55 %.

De viktigste utfordringene for å tilrettelegge programmet:

- Opplæringen skal være tilpasset den enkelte. Den største utfordringen er å gi et individuelt tilpasset program til alle. Individuell tilpasning blir ekstra krevende da dette er personer i alle

aldre, med forskjellig utdanningsbakgrunn og erfaring. I tillegg har flere helsemessige problemer som kan hemme læring.

- Programmet skal være på full tid lik vanlig arbeidsliv i Norge. Norskundervisningen er en viktig del, men det er begrenset hvor mange timer man kan sitte på skolebenken. Kommunene må derfor bygge opp en rekke tiltak for å fylle opp ca halvparten av ukas timer på til sammen 37,5.
- Deltakerne skal ha ferie som ved vanlig arbeidstid. Lærerne som underviser følger skolens timeplan. Dette skaper lite kontinuitet i undervisningen når man må sette inn andre aktiviteter om sommer- og høstferier. Flere kommuner viser til at de bruker enormt med midler til å kjøpe tiltak i disse ukene, men at fremmøtet er så dårlig at de vurderer å kutte tilbudet.

Hovedutfordringer ved rask økning i antall asylsøkere

Med det høye antallet flyktninger som vi kan vente fremover vil det bli et stort press på norskopplæringen. Det er kommunene som skal tilby dette til alle som er asylsøkere, bor i mottak og venter på bosetting og etter bosetting. Selv om personer klarer å bosette seg til arbeid og ikke deltar i introduksjonsprogram, har de krav og behov for norskundervisning. For kommunene betyr det at man må ha tilpassede lokaler, riktig personell etc.

Mulige grep

Fordelingen av tilskuddet til voksenopplæringen starter til vertskommunen for mottak når vedkommende får opphold. Ved lang ventetid i mottak risikerer man at største delen av tilskuddet tildeles vertskommunene og ikke bosettingskommunen. Dette gjør det vanskelig økonomisk å drive voksenopplæringen. Spesielt mindre kommuner med et lite antall blir veldig sårbare. Det må derfor sikres mer penger til bosettingskommunene for å dekke utgifter til norskopplæring. En mulig løsning er å innføre mer rett til norskopplæring i mottak, samtidig som tilskuddet økes. Per capita tilskuddet til norskopplæring bør i sin helhet gå til bosettingskommunen.

Resultatene fra introduksjonsprogrammet til arbeid eller utdanning er svært forskjellig kommunene imellom. Mange kommuner rapporterer om positive resultater blant annen med høy grad av sysselsetting og integrering. Slik blir flyktningene også raskere en ressurs for lokalsamfunnet, noe alle parter er tjent med.

I forlengelse av programmet er det mange som har behov for videre arbeidsmarkedstilbud fra NAV. Dette skjer i liten grad, da NAV ikke tilbyr arbeidsmarkedstilbud tilpasset denne gruppen. Dette er helt avgjørende for at de svakeste skal komme seg inn i arbeidslivet.

Flere kommuner har lyktes med opplæring som helsefagarbeider for de som går ut av programmet. Det er imidlertid et stort behov for å bygge ut dette tilbudet. Det vil være nødvendig med interkommunalt samarbeid for kommuner med få deltakere. Her er det viktig å få fylkeskommunen på banen. Dette gjelder også med hensyn til realkompetansevurdering, noe som er avgjørende for mange for å fullføre en utdanning.

5. Mottak og bosetting av enslige mindreårige

Kommunenes ansvar og finansieringsgrunnlag

Kommunene mottar integreringstilskudd (laveste sats) og særskilt tilskudd til enslige mindreårige. Dette tilskuddet var på kr 125 000, men ble økt med 50 000 som følge av endring i refusjonsordningen fra 2014. I tillegg gis det 80% refusjon (tidligere 100 %) av barnevernsutgifter etter en egenandel på kr 180 000 pr år.

Beregningsutvalget kartlegger kommunenes utgifter til enslige mindreårige. Når alle utgifter er tatt med og alle tilskudd trukket fra, viser det seg at kommunen i gjennomsnitt har 380 000 i egenandel over en 5 års periode pr person. Denne egenandelen har steget veldig etter reduksjonen av barnevernsrefusjonen.

Den største gruppen blant enslige mindreårige har fram til nå vært unge gutter fra Afghanistan, størsteparten 16-17 år. Fortsatt kommer over halvparten fra Afghanistan, men det er også mange fra Eritrea og nå etter hvert Syria. De vanligste plasseringer for enslige mindreårige har vært bofellesskap med heldøgns bemanning, eller kun på dagtid, hybel med oppfølging, hybel med vertskommune eller fosterhjem. Det er stor forskjell i kostnadene til tiltak som faller innenfor refusjonsordningen, fra rundt 1,7 mill (gjennomsnitt) for heldøgns bemannede bofellesskap til ca 300 000 per år for vanlige fosterhjem.

Reduksjon av refusjon for barnevernsutgifter til enslige mindreårige fra 100 til 80% har medført mange nedleggelse av bofellesskap rundt om i kommunene. Flere kommuner har redusert eller avviklet bosetting av enslige mindreårige som følge av de store kostnadene de ble påført ved endringen. Mange kommuner gir kun tilbud til de eldste, som ikke trenger heldøgns oppfølging. Selv om det ble kompensert noe ved at halvparten av fratrekket ble lagt inn i særskilt tilskudd til enslige mindreårige, ble det liten kompensasjon for kommunene med omfattende barnevernstiltak.

Kommuner som i 2008-09 etter sterk oppfordring fra staten bygget opp gode heldøgns bofellesskap for enslige mindreårige, fikk rundt 150 - 250 000 i egenandel pr barn i 2014. Det var liten kompensasjon i at det særskilte tilskuddet økte med 50 000. I realiteten ble det tatt ut 240 millioner fra den delen av gruppen som trengte stor oppfølging. Så ble halvparten av beløpet, 120 millioner lagt tilbake og fordelt på hele gruppen i det særskilte tilskuddet.

Hovedutfordringer ved rask økning i antall asylsøkere

Fra i år har ankomstene av barn og unge enslige blitt mangedoblet, fra rundt 5-700 årlig til antatt 3500, hvorav 4-500 er under 15 år (hovedsaklig 12-14 år). Det sitter pr i dag 450 enslige mindreårige i asylmottak og venter på bosetting. I tillegg mangler det 250 plasser for de under 15 år.

Det er behov for å bosette 400 av de yngste i år. Kommunene har kun sagt ja til å bosette 150. Det er derfor bygget opp en masse plasser i omsorgssentre for de under 15 år, noe som er svært kostbart for staten. Disse plassene koster langt mer pr døgn enn tilbudet kommunene bygger opp. Flere kommuner er nå i ferd med å avvike tilbudet ettersom de unge blir store nok til å flytte ut i andre tiltak, og kommunene ikke bosetter nye inn i tiltaket pga kostnadene.

Så lenge refusjonsordningen påfører kommunene store kostnader, er det mange kommuner som ikke kan påta seg å bosette de yngst og de over 15 med ekstra behov for oppfølging. Den eneste løsningen for disse er nå å bosettes i fosterhjem, noe det er stor mangel på.

Mulige grep

Kommunene må få økt sikkerhet for at store påkrevde utgifter til barnevernstiltak faktisk refunderes hvis de sier ja til bosetting av enslige mindreårige flyktninger, både over og under 15 år. Behovet for sterkere kostnadskontroll på statlig side enn hva en ubegrenset adgang til å kreve 100 pst refusjon gir, kan sikres bedre gjennom definerte kostnadstak pr tiltakstype.

6. Kvalifisering

Mulige grep

Det er behov for mer ressurser til fagarbeideropplæring for flyktninger. Realkompetansevurdering er viktig for mange, og at det er viktig å få til effektive godkjenningsordninger av utdanning fra utlandet. Dette har vært et stort problem i alle år. Det vil bli ekstra viktig nå som det tyder på at vi vil motta flere med god utdanning enn tidligere. Administrasjonen vil komme tilbake til Hovedstyret med en egen sak om kvalifisering og utdanning.

7. Frivillighet i integreringsarbeidet

Frivillig sektor har en viktig rolle å spille både i håndtering av umiddelbare behov knyttet til det økende antallet flyktninger, og i den mer langsiktige bosettings- og integreringsarbeidet. Innsamling av klær, toalettsaker og leker, dugnaden med å lage måltider til flyktninger i akuttmottak eller samarbeidet mellom avisen Vårt Land og KS med å registrere mulige boligløsninger hos privatpersoner er eksempler på hvordan det store engasjementet i den norske befolkningen for flyktningsituasjonen i Europa kommer til uttrykk.

Vel så viktig er det mer langsiktige arbeidet. Leksehjelp, flyktningskontakt, idrettsaktiviteter eller frivillig språkopplæring er eksempler på oppgaver hvor frivillige kan ha en viktig rolle å spille. Et aktivt samspill med frivillig sektor betyr mye for hvordan vi håndterer både kortsiktige og langsiktige behov, utfordringer og muligheter som dagens situasjon gir².

Det er imidlertid nødvendig med tydelig rolleavklaring mellom kommunen, staten, de ansvarlige for mottakene og frivilligheten. På samme måte som driftsoperatør og vertskommuner må ha en tidlig og god kommunikasjon når det skal etableres et mottak, bør kommunen tidlig invitere til en dialog med frivillige krefter i lokalsamfunnet. På så måte kan man unngå unødige misforståelser. Det er ikke minst viktig vis-a-vis nyankomne flyktninger som ikke umiddelbart har forutsetninger å skille mellom hvilket ansvar og myndighet ulike aktører har.

8. Andre utfordringer

En stor andel (ca 70%) av de som bosettes er enslige ved ankomst til Norge men får familiegjenforening i løpet av det første året. Dette medfører at kommunen må finne større boliger for å bosette familiemedlem på kort varsel, noe som ytterligere presser boligmarkedet.

De som kommer som familiegjenforente utløser ikke ekstra tilskudd til helse (funksjonshemming og atferd) slik de øvrige bosatte gjør. Dette kan bli en stor økonomisk belastning for kommunene. Og flere viser til at de har mottatt familiemedlemmer som har utløst store utgifter.

Etter ny utlendingslov får de fleste politisk asyl, noe som har de fått rett til familiegjenforening. Dette er kommunene ikke forberedt på og mange kommuner opplever det som vanskelig når det kommer foreldre og flere søsken til personer som er i barnevernstiltak.

9. Konsekvenser for KS

KS har en betydelig innsats innenfor flyktning- og integreringsfeltet, både interessepolitisk og rettet mot medlemmene (det beskrives i stikkordsform under). På bakgrunn av flyktningsituasjon så øker naturlig nok både medlemmers, statens og medias forventninger til KS. Økt innsats inn mot feltet vil prege administrasjonens arbeid både i inneværende år, og i 2016. Flere medarbeidere med ansvar på ulike fagområder vil trekkes inn i arbeidet.

² KS og Frivillig Norge har utviklet en felles plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor (2015).

Administrasjonen mener det er naturlig at flyktninger og integrering bør bli ett av de prioriterte innsatsområdene i 2016, og at dette gjenspeiles i Hovedstyrets plan for kommende år.

Oversikt over interessepolitisk arbeid:

- Arbeider for gode rammebetingelser for flyktningefeltet
- Sikre frivillighet i bosettingsarbeidet og kommunenes interesser ved etablering av mottak gjennom samarbeidsavtale med staten. Ny avtale utarbeides fra 2016.
- Deltar i Beregningsutvalget for kartlegging av kommunenes utgifter.
- Foretar beregninger som dokumentasjon for å sikre finansiering av andre utgiftsområder
- Sitter i referansegrupper for forskning som har betydning for feltet
- Alle fylkesstyrene har behandlet sak om bosetting og oppfordret kommunene til å øke

Oversikt over tilbud til kommunene

- Startet 3 effektiviseringsnettverk for introduksjonsprogrammet september 2015. Mål : dokumentere gode grep. Bruke resultatene til veiledning av alle kommuner
- KS stiller i kommunestyre og andre fora for informasjon om bosettingsarbeidet
- Opplæringskurs 2 ganger årlig for nyansatte på flyktningefeltet
- Arrangerer andre fagkurs for kommunene
- KS utarbeider nå en veileder for flyktningarbeidet etter vedtak i HS i februar
- Veiledning av kommuner i bosetting og kvalifiseringsarbeidet
- Ett storbynettverk og et for mellomstore og mindre kommuner med årlig samling
- Arrangerer møte med vertskommuner som grunnlag for innspill til Justisdepartementet

Lasse Hansen

Helge Eide