



INTEGRERING AV FLYKTNINGER

FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT 2004

INNHold

SAMMENDRAG.....	I
1. INNLEDNING	1
1.1 BAKGRUNNEN FOR PROSJEKTET.....	1
1.2 AVGRENSINGER	1
2. MÅLSETTINGEN MED PROSJEKTET	2
3. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET.....	2
3.1 DATAINNSAMLING	2
3.2 DATAENES PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET	2
4. HVOR VELLYKKET ER INTEGRERINGS AV FLYKTNINGER I KOMMUNEN?	3
4.1 VURDERINGSKRITERIER.....	3
4.2 FUNN/ FAKTA.....	3
4.3 REVISJONENS VURDERING	6
5. HVA KOSTER INTEGRERINGS BÆRUM KOMMUNE?	7
5.1 VURDERINGSKRITERIER.....	7
5.2 FUNN/FAKTA.....	7
5.3 REVISJONENS VURDERING	10
6. SIKRER KOMMUNEN AT EN FÅR DE TILSKUDDENE EN SKAL HA?	11
6.1 VURDERINGSKRITERIER.....	11
6.2 FUNN/FAKTA.....	12
6.3 REVISJONENS VURDERING	12
7. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	13
7.1 KONKLUSJON.....	13
7.2 ANBEFALINGER.....	14

VEDLEGG 1: STATLIGE TILSKUDD

SAMMENDRAG

Målsetting med prosjektet

Kontrollutvalget vedtok i møte 15.12.03 under sak 70/03 Nye prosjektforslag forvaltningsrevisjon, å gjennomføre et prosjekt om integrering av flyktninger. Beskrivelsen av prosjektet var:

Hvor vellykket er integreringen av flyktninger i kommunen? Hva koster integreringen Bærum kommune? Blir disse kostnadene dekket av staten? Sikrer kommunen at en får de tilskuddene en skal ha – også for flyktninger som kommer fra andre kommuner?

For dette prosjektet ble formålet brutt ned til følgende problemstillinger:

1. Hvor vellykket er integreringen av flyktninger i kommunen?
2. Hva koster integreringen Bærum kommune?
3. Sikrer kommunen at en får de tilskuddene en skal ha?

Arbeidets omfang og begrensninger

Flyktninger definerer vi her som personer kommunen mottar eller har mottatt integreringstilskudd for. Integrering av flyktninger definerer vi som: å sikre flyktninger deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet¹.

Samlet konklusjon

Resultatet i Bærum kommune er om lag 70 % av arbeidsføre flyktninger kommer i arbeid eller utdanning og blir økonomisk selvhjulpne. Ca. 30 % av de arbeidsføre flyktingene og alle de arbeidsuføre blir ikke integrert, men blir avhengig av sosialbistand.

Integreringsarbeidet innebærer en nettokostnad på ca 16 millioner årlig for kommunen. Kommunens nettokostnader er i all hovedsak knyttet til at en relativt stor andel av flyktingene blir gående på sosialstønad.

Etter revisjonens vurdering har kommunen gode rutiner for å sikre aktuelle statlige tilskudd.

Fra Utlendingsdirektoratet (UDI) er det sagt at *Staten dekker de gjennomsnittlige ekstra økonomiske utgiftene som kommunene har med bosetting og integrering av flyktninger*. Bærum kommune har hatt en måloppnåelse godt over gjennomsnittet for landets kommuner². Det er derfor ikke rimelig å anta at kostnadene skyldes manglende eller dårlig gjennomførte tiltak i kommunen. Det er derimot rimelig å anta at tilskuddene fra staten er for små i forhold til kommunenes kostnader. Dersom staten reelt ønsker å dekke kommunens gjennomsnittlige ekstra utgifter til bosetting og integrering av flyktninger, må tilskuddene etter revisjonens vurdering, økes. Dersom staten imøtekommer kommunestyrets vedtak i sak 095/03 om å dekke kostnadene til arbeidsuføre flyktninger, ville anslagsvis 8 millioner eller knappe halvdel av kommunens nettoutgifter bli bort.

¹ Lov av 04.07.2004 nr. 80: Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

² Fafo- notat 2002:11 *Evaluering av Bærum kommunes introduksjonsprogram for flyktninger*.

Revisjonen mener videre at introduksjonsprogrammet i sterkere grad må vektlegge at deltakerne følger undervisningen og arbeidstreningen. Dette vil bidra til at flere lærer det de trenger for å bli økonomisk selvstendige. Det relativt høye fraværet under introduksjonsprogrammet er et hinder for at flyktingene skal lærer det de trenger. Vi har ikke indikatorer på at innholdet i selve undervisningen bør endres. Revisjonen mener praksis med innvilging av permisjoner under introduksjonsprogrammet klart bør innskjerpes. Strengere krav til frammøte vil også gjøre overgangen til reglene i arbeidslivet enklere.

Revisjonen mener videre en så lite homogen gruppe som flyktingene utgjør, bør tilbys en mer fleksibel opplæring enn dagens to år. Flyktingene omfatter både velutdannede leger og mennesker uten noen form for utdanning. De med dårligst utgangspunkt bør få lenger opplæring fordi de trenger lengre tid. Eventuelt kan dette gjøres som en prøveordning med evaluering av effekt på andelen i arbeid etter noen år. En økt ressursinnsats bør ha som mål å øke andelen økonomisk uavhengige, og dermed gir sparte sosialutgifter som forsvarer innsatsen.

Etter revisjonens vurdering bør FINN ved avtale om nye flyktinger, vurdere kommunens samlede kostnadene ved valg av flyktinger. Familier er lettere å integrere i samfunnslivet, men de er vanskeligere å integrere i yrkeslivet og å få økonomisk selvstendige. Det er mer ressurskrevende med enslige i starten, men de får i stor grad arbeid og blir i mindre grad langtidsklienter på sosialkontorene senere. Det er overskudd på enslige i mottakene og derfor realistisk å øke andelen av disse.

Anbefalinger

1. Flyktninge- og innvandrerkontoret bør få et resultatmål om reduksjon av fraværet på introduksjonsprogrammet.
2. Rådmannen bør vurdere om det kan være effektivt å forlenge introduksjonsprogrammet for de flyktingene med dårligst forutsetninger for å lære. Eventuelt kan dette gjøres som en prøveordning med evaluering av effekt på andelen i arbeid etter noen år.
3. Flyktninge- og innvandrerkontoret bør vurdere langtidskostnadene for store barnefamilier i tildelingen av nye flyktinger.

November 2004

Per-Martin Svendsen
revisjonssjef

Morten Mjøltnes
fagansvarlig for forvaltningsrevisjon

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunnen for prosjektet

Kontrollutvalget vedtok i møte 15.12.03 under sak 70/03 Nye prosjektforslag forvaltningsrevisjon, å gjennomføre et prosjekt om integrering av flyktninger. Beskrivelsen av prosjektet var:

Hvor vellykket er integreringen av flyktninger i kommunen? Hva koster integreringen Bærum kommune? Blir disse kostnadene dekket av staten? Sikrer kommunen at en får de tilskuddene en skal ha – også for flyktninger som kommer fra andre kommuner?

Prosjektet er gjennomført fra april til oktober 2004 av Shazia Ahmed, Vera Hovelsen og Morten Mjøltnes i kommunerevisjonen. Prosjektet har hatt en referansegruppe fra administrasjonen bestående av kommunalsjef Einar Kindberg, tjenesteleder Arne Magnussen og førstekonsulent Cai Birger Nasset fra Flyktninge- og innvandrerkontoret og økonomikonsulent Irene Arnesen og Kirsten Mo fra Økonomiavdelingen.

Dette prosjektet omhandler et svært komplekst område. Flyktningene utgjør en lite homogen gruppe mennesker, det er svært mange ulike tiltak i kommunen for å integrere flyktninger og mange ulike tilskudd fra staten. Det er ikke enkelt å presentere dette på en oversiktlig måte.

Flyktninger definerer vi her som personer kommunen mottar eller har mottatt integreringstilskudd for.

Integrering av flyktninger definerer vi som: å sikre flyktninger deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet³.

Hensikten med introduksjonsprogrammet er å sikre en rask integrering slik at kostnadene til integreringsarbeidet de første årene bl.a. gir sparte utgifter for kommunen senere. Mye av integreringsarbeidet i kommunen foregår likevel mange år etter dette. For å kunne vurdere effekten og nytten av integreringsarbeidet vil vi vurdere livsløpet til flyktningene i kommunen.

1.2 Avgrensinger

Denne rapporten omhandler kun kommunens integrering av flyktninger. I prosjektet har vi ikke sett på organiseringen av arbeidet i ulike enheter eller samarbeidet mellom dem. Rapporten vurderer heller ikke alle de ulike integreringstiltakene i kommunen, men konsentrere seg om de økonomisk største.

³ Lov av 04.07.2004 nr. 80: Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

2. MÅLSETTINGEN MED PROSJEKTET

Målsettingen med prosjektet er å belyse hvor vellykket integreringen av flyktninger er i Bærum, hva den koster kommunen, om kostnadene blir dekket av staten og om kommunen sikrer at en får de tilskuddene en skal ha. Vi vil dele inn dette forvaltningsrevisjonsprosjektet i følgende problemstillinger:

1. Hvor vellykket er integreringen av flyktninger i kommunen?
2. Hva koster integreringen Bærum kommune?
3. Sikrer kommunen at en får de tilskuddene en skal ha?

3. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET

3.1 Datainnsamling

Referansegruppen har bidratt med verdifull informasjon om området og kvalitetssikring underveis i arbeidet.

Revisjonen har intervjuet 25 personer som begynte på introduksjonsprogrammet i 2000 og som var ferdig i 2002 eller før. Vi ringte de utvalgte personene på kvelden og intervjuet per telefon. Intervjuene ble gjennomført utfra en intervjuguide med spørsmål om erfaringen med introduksjonsprogram og sosialkontor, samt deres senere erfaringer med arbeid og utdanning.

Revisjonen har også intervjuet ansatte i aktuelle enheter i kommunen: Flyktninge- og innvandrerkontoret, Voksenopplæringscenteret, Mølla kompetansesenter, to sosialkontor og Aetat. I tillegg har vi hatt telefonsamtaler med andre for å kartlegge tiltak, tilskudd og ressursbruk. Revisjonen har også hatt samtaler med ansatte i eksterne enheter: Aetat, UDI, KS og Statistisk sentralbyrå.

Det er hentet regnskapstall fra økonomiavdelingen. Revisjonen har kontrollert tallene mot LIS- økonomisystem. Revisjonen har for øvrig gjennomgått aktuelle dokumenter i Bærum kommune.

3.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Revisjonen har intervjuet et tilfeldig utvalg flyktninger fra den komplette deltakerlista fra introduksjonsprogrammet i 2002. Vi intervjuet personer som var ferdige med programmet for at tilbakemeldingene skulle bli så objektive som mulig. Introduksjonsprogrammet er endret siden disse personene gikk der.

Intervjuobjektene hadde varierende språkferdigheter og det kan ha oppstått misforståelser rundt noen spørsmål. Revisjonen har ikke etterkontrollert om opplysningene intervjuobjektene gav om seg selv er riktige (for eksempel om arbeid eller utdanning).

De nøyaktige utgiftene til integreringsarbeidet har det vært svært vanskelig å fremskaffe. Vi ønsket å kartlegge de samlede utgiftene og flere av disse er ikke eksklusivt rettet mot flyktninger. Noen kostnader må derfor baseres på anslag over andel brukere og tallene er derfor avrundet..

4. HVOR VELLYKKET ER INTEGRERINGEN AV FLYKTNINGER I KOMMUNEN?

4.1 Vurderingskriterier

Av introduksjonslovens⁴ formål i § 1 fremgår det at loven skal *styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.*⁵ I henhold til introduksjonsloven skal kommunen ha et introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere⁶. Etter § 4 skal introduksjonsprogrammet blant annet ta sikte på å *forberede for deltakelse i yrkeslivet.*

Revisjonen oppstiller følgende kriterier som grunnlag for vurderingene:

⇒ Flyktninger skal delta i yrkes- og samfunnslivet og være økonomiske selvstendige.

4.2 Funn/ fakta

4.2.1 Hva slags tilbud/ tjenester tilbys flyktninger i Bærum kommune?

Flyktninge- og innvandrerkontoret (FINN) har dialog med UDI om hvilke flyktninger som skal komme til Bærum. De fleste kommuner inkludert Bærum foretrekker å bosette barnefamilier fordi de er lette å plassere boligmessig og blir lettere integrert sosialt via barna. Flyktingemottakene har derfor et overskudd av enslige flyktninger⁷.

Hvilke tilbud den enkelte flyktning mottar når de kommer til Bærum, varierer i stor grad. Noen flyktninger klarer seg raskt selv begynner i arbeid eller vanlig utdanning og slutter på introduksjonsprogrammet etter relativt kort tid. De aller fleste starter på introduksjonsprogrammet der de kan gå i to (unntaksvis tre) år. Flyktninger mellom 18 og 55 år har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet.

I introduksjonsprogrammet blir flyktingenes bakgrunnen kartlagt og det utarbeides en individuell handlingsplan. De viktigste integreringstiltakene er norskopplæring med samfunnskunnskap og arbeidstrening/kvalifisering til deltakelse i yrkeslivet. Flyktingene følges opp underveis og den individuelle handlingsplanen evalueres og justeres ved behov.

Etter avsluttet introduksjonsprogram vil de som ikke har fått arbeid eller begynt vanlig utdanning, bli henvist til sosialtjenesten der de får ytterligere oppfølging. På sosialkontorene tilbys også norskopplæring og arbeidstrening samt veiledning og hjelp med å få arbeid.

Kommunene har ut over dette en rekke andre tiltak for å integrere flyktninger. En oversikt over de viktigste tiltakene blir presentert under kapittel 5.2.1. og i vedlegg

4.2.2 Hvor godt fungerer integreringen?

Vi vil her fokusere på de viktigste tiltakene for å få flyktingene til å delta i yrkes- og samfunnslivet og bli økonomiske selvstendige.

⁴ Lov av 04.07.2004 nr. 80: Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

⁵ Loven trådte i kraft 1. september 2003, men er obligatorisk for alle landets kommuner fra 1. september 2004. Bærum kommune har arbeidet etter lovens intensjoner siden høsten 1999.

⁶ Introduksjonsloven § 3.

⁷ Artikkel Kommunal rapport 16.09.04 side 4 og 5.

Flyktingenes tilbakemelding

Av de 25 flyktingene revisjonen intervjuet, som hadde gått på introduksjonsprogrammet, opplyste de fleste flyktingene at de to årene med undervisning i norsk og samfunnsfag på introduksjonsprogrammet, var nok for at de kunne komme i arbeid eller utdanning. Det var likevel en del som sa de hadde hatt problemer med å få jobb og trengte mer norskopplæring.

De fleste flyktingene mener at det burde være kortere dager med norskopplæring og mer arbeidspraksis i introduksjonsprogrammet. De synes en hel dag med norskundervisning blir for lenge og at det ville være bedre å få arbeidspraksis deler av dagen. På denne måten mener enkelte av dem at de ville få mer kontakt med nordmenn og dermed lære bedre norsk. Enkelte flyktinger mener kommunen burde ha norskkurs på kveldene for de som er ferdig med introduksjonsprogrammet.

Norskopplæring med samfunnsfag

Både sosialkontorene og Aetat framhever at mange flyktinger snakker dårlig norsk etter at de har gått 2 år på introduksjonsprogrammet og at dette er et vesentlig hinder for å få dem i arbeid. Aetat poengterer at dårlige norskkunnskap gjør flyktingene sårbare dersom de mister jobben og må søke nytt arbeid.

Flyktingene er svært forskjellige og har svært ulikt utgangspunkt for å lære. Alder, utdanningsbakgrunn, nasjonalitet og psykisk helse er faktorer som virker sterkt inn. Eldre mennesker, uten noen utdanning, lærer norsk sent.

Ansatte ved sosialkontorene mener norskopplæringen i introduksjonsprogrammet bør bli bedre tilpasset kunnskapsnivået til den enkelte, der de med dårligst utgangspunkt får lenger opplæring. Integreringen bør være mer fleksibel fordi noen trenger lengre tid. Mangelfullt språk etter at flyktingene er ferdig med introduksjonsprogrammet, gjør at Sosialetaten må gi dem videre språkopplæring for at de skal få arbeid.

Flere ansatte vi intervjuet mener at mange av flyktingene har for liten forståelse av samfunnet. Mange klarer ikke å forholde seg til normale arbeidsreglementer eller bestemmelser i borettslag, som fører til at en del mister jobben eller blir kastet ut av boligen.

Medarbeidere både på sosialkontorene og på Aetat framhever at introduksjonsprogrammet må få bedre frem at flyktingene må lære å klare seg selv. En del flyktinger er for passive og forventer for mye bistand fra offentlige organer eller arbeidsgiver.

Tiltakene for å få flyktingene i arbeid

Sosialkontorene opplyser at det er flere problemer knyttet til å få flyktingene ut i arbeid. For de eldre flyktingene er problemene generelt at de ikke kan godt nok norsk og at de har en lite anvendelig yrkeskompetanse. De yngre klarer seg lettere, men enkelte av dem får ikke arbeid pga. helseproblemer. Noen flyktinger har urealistiske forventninger til hvilket arbeid de kan få og blir gående uten arbeid av den grunn.

Sosialkontorene opplyser at de statlige sosialstønadssatsene⁸ er et hinder for å få enkelte ut i arbeid. Enslige får ut fra de veiledende satsene, utbetalt 4 140 kroner til livsopphold i måneden. I tillegg får de dekket husleie og strøm som gjerne utgjør 5 000 kroner samt dekket utgifter til lege og tannlege. I alt får de da utbetalt noe over 9 000 kroner i måneden. Dersom

⁸ Kommunestyret har vedtatt at sosialstønadssatsene skal legges på departementets veiledende satser.

de får seg arbeid vil de normalt tjene langt mer. Enslige flyktninger er det derfor lett å motivere til å få arbeid.

Familieforsørgere med fire barn vil utfra de satsene få 17 440 kroner til livsopphold i måneden. I tillegg får de dekket husleie og strøm som gjerne utgjør 9 000 kroner samt dekket utgifter til lege og tannlege. I alt får de da utbetalt ca 27 000 kroner netto per måneden. Dersom bare den ene i familien skal arbeide, vil familieforsørgeren vanskelig kunne få en lønn som tilsvarer dette. De fleste flyktningene kommer fra kulturer der det forventes at bare mannen skal ha lønnet arbeid. Dette gjør det svært vanskelig for sosialkontorene å motivere dem til å få seg arbeid. At foreldrene går på sosialhjelp isteden for å arbeide vil også påvirke barnas yrkesdeltakelse senere.

Flere har framhevet at arbeidstrening er viktig for at flyktningene skal komme i arbeid. De mener det bør brukes mer ressurser på arbeidsplasser, både for å gi flyktningene språktrening og for å sette dem inn i arbeidslivet.

Enkelte vi har snakket med mente det kunne opprettes midlertidige stillinger beregnet på flyktninger som er langtidsklienter på sosialkontorene. Sosialkontorene mener at et slikt arbeid vil bli godt mottatt av mange sosialstønadmottakere. De vil få et arbeid å gå til, få arbeidskolleger, få arbeidspraksis og mulighet til å praktisere norsk. Dette vil også øke muligheten for å få ordinært arbeid etterpå. Slike arbeidsplasser vil gi kommunen utgifter⁹ utover kostnadene til sosialstønad, men vil gjøre at flyktningene får trygderettigheter. Dersom flyktningene blir sykemeldt, mens de er i arbeid, vil de få sykestrygd. Dersom de etter en eventuell langtidssykemeldingen blir vurdert å være uføre, så kan de ha rett på uføretrygd. Arbeidet vil føre til at de opparbeider pensjonspoeng som igjen vil redusere sosialstønadskostnadene når de passerer aldersgrensen. Midlertidige stillinger må være særlig begrunnet utfra Arbeidsmiljøloven.

Fraværet

Enkelte mener at det stilles for lite krav til flyktningene i introduksjonsprogrammet bl.a. til frammøte og egeninnsats. FINN har ansvaret for å godkjenne fravær og permisjonssøknader til de som er i introduksjonsprogrammet. De fører ikke statistikk for fraværet samlet. Revisjonen har gjennomgått det registrerte fraværet til de enkelte deltakerne i introduksjonsprogrammet og sett at flere har svært mange fraværsdager. De fleste hadde et fravær over det normale i skole og arbeidsliv. Det synes å være mye av både sykefravær og permisjoner. Dette representerer en pedagogisk utfordring i introduksjonsprogrammet¹⁰ og kommunen har etterlyst klarere regler. Fra 01.09.04 trådte en ny forskrift i kraft¹¹ som gir FINN stor mulighet til å begrense antallet permisjonsdager.

Det opplyses at introduksjonsprogrammet er endret de siste årene og at det har vært en nedgang i fraværet. Det arbeides også med å få et bedre samarbeid med fastlegene.

⁹ Skatt, arbeidsgiveravgift, utgifter til utstyr arbeidsledelse osv.

¹⁰ Artikkel Budstikka 20.09.03 *Ønsker klarere regler for fravær.*

¹¹ FOR 2003-18 nr 973: Forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordningen, side 29

4.2.3 Hva er resultatet?

Av Bærum kommunes handlingsprogram 2002-2005 fremkommer det: *Minst 70 % (50 personer) av de arbeidsføre flyktningene skal være i arbeid eller utdanning innen to år.*¹² Programålet er at tjenestene skal legge vekt på at flyktninger/innvandrere kan ta ansvar for egen livssituasjon. Fra og med 2004 er resultatkravet i målekartet satt til 75%. Av årsmeldingene de siste årene framgår at Introduksjonsprogrammet har oppnådd målsetningen om å få 70 % av arbeidsføre flyktninger i arbeid eller utdanning i løpet av to år.

En evalueringsrapport fra Fafo konkluderer med at Bærum kommune har hatt en måloppnåelse innen norskopplæring og yrkesdeltakelse som ligger godt over gjennomsnittet for landets kommuner¹³. Den sier videre at det er grunn til å tro at suksessen har sammenheng med måten introduksjonsprogrammet i Bærum er gjennomført på. Integreringsarbeidet i Bærum opplyses å være vellykket sammenlignet med arbeidet i andre kommuner. Bla. er kommunens måte å organisere arbeidet.

De siste årene har om lag 30% av de arbeidsføre og alle de ikke arbeidsføre¹⁴ havnet på sosialkontoret i kortere eller lenger tid. En stor del av disse blir langtidsklienter på sosialkontorene. Andelen flyktninger av sosialstønadsmottakerne har steget jevnt fra 14 % i 1998 til 23 % i 2002¹⁵.

Av flyktningene på sosialstønad i 2002 var andelen som hadde behov for trygdeytelser 24 %¹⁶. Dette er personer kommunen ikke har mulighet til å integrere inn i arbeidsliv eller utdanning og få økonomisk selvstendige.

4.3 Revisjonens vurdering

Resultatmålet om at minst 70 % (50 personer) av de arbeidsføre flyktningene skal være i arbeid eller utdanning innen to år, synes utfra de data revisjonen har sett å være oppnådd. November 2004 var 72 %¹⁷ av de arbeidsføre i jobb eller utdanning.

Det er ikke er mulig å få alle flyktningene integrert i arbeid eller utdanning. De arbeidsuføre og de over 67 år kan aldri bli økonomisk selvstendige. Det er heller ikke realistisk å forvente like lav arbeidsledighet blant flyktninger som blant andre, fordi flyktningene som gruppe har dårligere forutsetninger, bl.a. har flyktningene i gjennomsnitt lavere utdannelse og mindre relevant arbeidspraksis.

Revisjonen mener likevel at det er mulig for kommunen å iverksette tiltak som kan heve andelen som blir integrert i det norske yrkes- og samfunnsliv og blir økonomiske selvstendige. Bærum har et bedre arbeidsmarked en landsgjennomsnitt og bør etter revisjonens vurdering ha potensiale til å få flere i arbeid.

¹² Målsetningen med at 70 % av arbeidsføre flyktninger skal være i arbeid eller utdanning innen 2 år, har eksistert siden den første gang ble vedtatt av Kommunestyret i 1997. Etter målekart for 2003 er det ønskede resultat 75 %.

¹³ Fafo- notat 2002:11 *Evaluering av Bærum kommunes introduksjonsprogram for flyktninger.*

¹⁴ De som enten har fysiske og psykiske handikap eller som er over 67 år.

¹⁵ Internt notat vedrørende sak 198/03

¹⁶ Internt notat vedrørende sak 198/03

¹⁷ I 2002 kom det 44 voksne flyktninger de 3 første kvartalene. Etter to år i november 2004, var 26 i arbeid eller utdanning ca 14 var ikke, av disse var ca 4 ikke var arbeidsføre. 72% av de arbeidsføre var altså i arbeid og samlet var 68% i arbeid.

Revisjonen mener introduksjonsprogrammet i sterkere grad må vektlegge at deltakerne følge undervisningen og arbeidstreeningen. Dette vil bidra til at flere lærer det de trenger for å bli økonomisk selvstendige. Det relativt høye fraværet under introduksjonsprogrammet er et hinder for at flyktningene skal lærer det de trenger. Vi har ikke indikatorer på at innholdet i selve undervisningen bør endres. Revisjonen mener praksis med innvilging av permisjoner under introduksjonsprogrammet klart bør innskjerpes. Utfra revisjonens funn kan regelverk praktiseres strengere enn det som er gjort. Strengere krav til frammøte vil også gjøre overgangen til arbeidslivets regler enklere for flyktningene.

Revisjonen mener videre en så lite homogen gruppe som flyktningene utgjør, bør ha en mer fleksibel opplæring. Flyktningene omfatter både velutdannede leger og mennesker uten noen form for utdannelse. For de fleste er dagens program nok for å bli integrert, men de som ikke klarer seg med to års introduksjonsprogram, går over til sosialkontorene og må forsette norskopplæringen og arbeidstreeningen der. Dette kan lett gi dårlig kontinuitet i opplæringen. Revisjonen mener introduksjonsprogrammet bør være mer fleksibelt slik at de med dårligst utgangspunkt få lenger opplæring fordi noen trenger lengre tid. Det ville i alle fall som en forsøksordning være interessant å se om økte ressurser til et lenger introduksjonsprogram ville gi høyere andel integrerte og innsparinger til sosialstønad som forsvarte innsatsen.

5. HVA KOSTER INTEGRERINGEN BÆRUM KOMMUNE?

5.1 Vurderingskriterier

I håndbok fra UDI¹⁸ står det bl.a.: *Staten dekker de gjennomsnittlige ekstra økonomiske utgiftene som kommunene har med bosetting og integrering av flyktninger slik disse fremkommer i beregningsutvalgets årlige kartlegging.* I beregningsutvalgets mandat¹⁹ står det at de skal beregne den faktiske kommunale utgiftsutviklingen. *Beregningene skal ta sikte på å gi et så korrekt bilde som mulig av kommunens utgifter til disse grupper i sin helhet. Kommunens utgifter knyttet til de årskullene som til enhver tid er omfattet av integreringstilskuddsordningen skal framgå.*

⇒ Staten skal dekke de ekstra økonomiske utgiftene som kommunen har med bosetting og integrering av flyktninger.

5.2 Funn/fakta

5.2.1 Hvilke utgifter har Bærum til flyktninger?

Bærum kommune tilbyr mange tjenester som har flyktninger som målgruppe. Disse er relativt enkle å kartlegge. Videre er det flere kommunale tjenester som er for alle innbyggerne, men der flyktningene er overrepresentert.

Følgende kommunale tjenester og instanser er mest aktuelle:

- Introduksjonsprogram, tolketjeneste, helsekartlegging og kvalifikasjonsstønad (Flyktning- og innvandrerkontoret)
- Norskopplæring med samfunnskunnskap og arbeidskvalifisering (Bærum kommunale voksenopplæring).

¹⁸ Håndbok 2003, En veileder i arbeidet med flyktninger, asylsøkere og innvandrere, utarbeidet av UDI.

¹⁹ Kommunens utgifter i 2002 til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Sluttrapport fra beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter, Mai 2003

- Arbeidsforberedende veiledning, jobbsøking (Mølla kompetansesenter).
- Norskopplæring, arbeidskvalifisering og sosialstønad (Sosialtjenesten)
- Boligveiledning og formidling
- Kvalifisering av ungdom og integrering på felles arena med norsk ungdom
- Helsesøstre – hjemmebesøk for nyankomne
- Psykisk hjelp
- Helseforebyggende tjenester
- Skole- spesialundervisning
- Skole - foreldreveiledning
- Grunnskole for voksne
- Barnehager
- Barnevernet
- Flyktingguiden (Norges Røde Kors)

Sosialstønaden er her en viktig kostnad. Både fordi den angir hvor mange som ikke blir integrert og økonomisk selvstendige og fordi den utgjør en stor kostnad.. Som nevnt i kapittel 4.2.3 er det mange av flyktingene som ikke blir integrert og blir økonomisk selvstendige. Andelen flyktinger av sosialstønadmottakerne i Bærum opplyses å være ca 23 % i dag.

Denne gruppen sosialstønadmottakere har i hovedsak familier i motsetning til norske sosialstønadmottakere der bare ca. 1 % har familie. Av sosialstønadmottakerne er det anslagsvis 60 familier med mer enn 4 barn.. Sosialstønaden til klienter med familie er høyere fordi den også skal dekke forsørgelse av barn. Dette gjør at sosialstønaden til flyktinger utgjør en enda større andel av utgiftene enn andelen mottakere skulle tilsi.

Familier som mottar økonomisk støtte i mange år utgjør den største sosialutgiften Av flyktingene på sosialstønad var andelen som hadde behov for trygdeytelser ca 24 % i 2002²⁰.

5.2.2 Hva dekker staten?

De fem første årene flyktingene er i landet får kommunen et integreringstilskudd²¹ av Staten. Staten utbetaler særtilskudd for enslige mindreårige, ekstratilskudd for personer med kjente funksjonshemninger og ekstratilskudd for personer over 60 år. I tillegg gis en rekke mindre tilskudd det kan søkes om. Disse blir nærmere presentert i kapittel 6.2 og i vedlegg 1.

Trygdeutbetalinger dekkes av staten, men de fleste flyktingene har ingen trygderettigheter. Uføretrygd gis ikke til flyktinger med fysiske og psykiske handikap så lenge skaden er oppstått i et annet land. Alderspensjon utbetales i liten grad til flyktinger over fordi alderspensjonsrettighetene beregnes ut fra botid i landet. Arbeidsledighetstrygd baserer seg på arbeidsinntekter de siste årene, noe nye flyktinger ikke har. En stor andel av flyktingene har dermed ingen trygderettigheter og må forsørges av kommunen på sosialstønadsbudsjettet.

Antall flyktinger på sosialkontorene over 67 år er anslagsvis 24 personer²² og koster kommunen anslagsvis 3 millioner²³ i sosialstønad årlig. Antall flyktinger som er

²⁰ Internt notat vedrørende sak 198/03

²¹ For 2003 var dette tilskuddet på 50.475.000 kroner.

²² Anslag gitt fra sosialkontoret.

arbeidsuføre og som normalt ville fått uføretrygd, er anslagsvis 40 personer og koster kommunen anslagsvis 5 millioner i sosialstønad.

KS sin representant i beregningsutvalget²⁴ opplyser at det fra neste år sannsynligvis vil bli gitt stønad tilsvarende minstepensjon for eldre uten botid i landet.

Da kommunestyret behandlet anmodningen om bosetting av flyktninger i 2003²⁵ fattet de bl.a. følgende vedtak: *Flyktninger som ikke evner å finansiere sitt livsopphold når 5-årsperioden har utløpt, skal være et statlig og ikke et kommunalt finansieringsansvar.* Ved behandlingen av bosetting av flyktninger i 2004²⁶ vedtok kommunestyret bl.a. at *Før mottak avtales for 2005 – 2007 må det foreligge en statlig løsning for arbeidsuføre flyktninger.* Det ble videre vedtatt at *Arbeidet for å sikre eldre og arbeidsuføre flyktninger med mer enn 5 års botid rett til minstepensjon og andre trygdeytelser videreføres.*

5.2.3 Hva koster integreringen Bærum kommune?

På neste side har vi satt opp årlige utgifter og inntekter for å få fram nettokostnaden knyttet til integreringen av flyktninger. Revisjonen har kontaktet de ulike aktuelle enhetene i administrasjonen og det har flere steder vært svært vanskelig å få presise tall. Noen av utgiftene er derfor usikre. Det er dessuten flere mindre utgifter til integrering av flyktninger som ikke er tatt med. Inntekten er det derimot langt lettere å få oversikt over og disse tallene er relativt sikre.

Der tjenesten retter seg utelukkende mot flyktninger har vi tatt sum netto driftsutgifter av tjenesten. Vi har prøvd å dele opp utgiftene til FINN for å synliggjøre hva utgiftene går til. Der tjenesten er for alle innbyggere har vi tatt sum netto driftsutgifter og beregnet den prosentandelen av mottakerne som har flyktningebakgrunn og trukket fra den andelen flyktningene utgjør av befolkningen (1,3%). Vi får dermed fram ekstrakostnaden knyttet til flyktninger utover det vanlige for befolkningen.

Vi forutsetter at flyktninger bidrar like mye til verdiskapningen i kommunen som øvrige innbyggere. Kommunale tjenester som flyktningene bruker like mye som øvrige innbyggere er derfor ikke tatt med.

²³ I sosialstønad får en enslig utbetalt om lag 10.000 kroner i mnd eller 120.000 kroner i året

²⁴ Nina Gran i Kommunenes Sentralforbund

²⁵ Kommunestyret sak 010/03

²⁶ Kommunestyret sak 095/03

UTGIFTER

Flyktninge- og innvandrerkontoret (FINN) ²⁷	- 25,5 millioner
Bærum kommunale voksenopplæringscenter (BKVO)	- 8,0 millioner
Mølla kompetansesenter – arbeidstrening	- 2,0 millioner
Sosialtjenesten ²⁸	- 28,5 millioner
Barnevernet	- 0,5 millioner
Skole ²⁹	- 14,5 millioner
Barnehage ³⁰	- 3,0 millioner
Ungdomstjenesten	- 4,0 millioner
Norsk røde kors ³¹	- 1,0 millioner
Psykisk helsetjeneste på Gyssestad	- 0,5 millioner
Boligkontoret ³²	- 1,0 millioner
Sum netto driftsutgifter	- 88,5 millioner
OVERFØRINGER FRA STATEN	
Integreringstilskudd flyktninger	50,5 millioner
Skole	1,0 millioner
Tilskudd til minoritetsspråklige i grunnskolene	16,5 millioner
Tilskudd til minoritetsspråklige i barnehagene	2,5 millioner
Tilskudd enslige mindreårige, Barnevernet	1,5 millioner
Til prosjekter ³³	1,0 millioner
Sum	73,0 millioner

Netto kostnad for kommunen når alle statlige tilskudd er trukket fra, er ca. - 15, 5 millioner kroner i året.

5.3 Revisjonens vurdering

UDI har sagt at *Staten dekker de gjennomsnittlige ekstra økonomiske utgiftene som kommunene har med bosetting og integrering av flyktninger*. Våre beregninger viser at staten ikke dekker de økonomiske kostnadene Bærum kommune har knyttet til integrering av flyktninger. Revisjonen mener kommunens samlede netto utgifter, er nøkternt beregnet og reelt høyere enn anslått her. De udekkede kostnadene på om lag 16 millioner, er etter revisjonens vurdering ikke ubetydelige.

Bærum kommune har hatt en måloppnåelse godt over gjennomsnittet for landets kommuner³⁴. Det er derfor ikke rimelig å anta at kostnadene skyldes manglende eller dårlig

²⁷ Her er beløpene til Mølla kompetansesenter, Bærum kommunale voksenopplæringscenter og Norges røde kors tatt inn som egne poster. Sosialbistand de 5 første årene er lagt inn i sosialtjenesten.

²⁸ Vi har her tatt sum netto driftsutgifter for sosialkontorene og trukket ut den prosentandelen (23%) som går til mottakere med flyktningebakgrunn og lagt til den andelen flyktningene utgjør av befolkningen (1,3%). En flyktning får i snitt mer utbetalt i sosialhjelp enn andre, fordi de er familieforsørgere. Prosentandelen av sosialbistanden er derfor høyere enn andelen mottakere viser her. Inkludert i tallet er også sosialbistand de 5 første årene som blir overført fra FINN.

²⁹ Arbeid med minoritetsspråklige utgjør 29 300 000 og av disse oppgis det at ca 50% er flyktninger.

³⁰ Revisjonen har fått opplyst at tilskuddet fra staten på 2,5 mill ikke dekker utgiftene og har anslått den kommunale kostnaden ut fra det.

³¹ Støtte fra kommunen til flyktningeguiden.

³² Andel av ressursbruken som er knyttet til flyktninger hos boligkontoret er en 100% stilling og en 80% stilling.

³³ Post 62 tilskudd.

³⁴ Fafo- notat 2002:11 *Evaluering av Bærum kommunes introduksjonsprogram for flyktninger*.

gjennomførte tiltak i kommunen. På den annen side har Bærum svært høye boutgifter sammenlignet med andre kommuner og Bærum har en netto tilflytting av flyktninger uten integreringstilskudd³⁵. Forskjellen mellom kommunens utgifter og statlige overføringer synes etter revisjonens vurdering for stor, til at tilskuddene fra staten kan tilsvare gjennomsnittsutgiftene i kommunene i landet. Dersom staten reelt ønsker å dekke kommunens gjennomsnittlige ekstra utgifter til bosetning og integrering av flyktninger, må tilskuddene økes.

Arbeidsuføre flyktninger kan ikke kommunen gjøre økonomisk selvhjulpne med kommunale tiltak. Det er etter revisjonens vurdering, ikke urimelig at staten tar det økonomiske ansvaret for disse. Dersom staten fra neste år gir flyktningene med mer enn 5 års botid rett til alderspensjon slik det er antydnet, vil kommunens utgifter reduseres med anslagsvis 3 millioner. Dersom staten i tillegg imøtekommer kommunestyrets vedtak i sak 095/03 om å dekke kostnadene til arbeidsuføre flyktninger, ville anslagsvis 5 millioner av kommunens nettokostnader bli borte. Til sammen ville dette dekke inn 8 millioner eller om lag halvdelen av kommunens nettoutgifter.

Den gruppen flyktninger det økonomisk er viktigst å fokusere på, etter revisjonens vurdering, er flyktningene som går på sosialstønad over lang tid. Arbeidsføre flyktninger på sosialkontorene er flyktningene kommunen ikke har klart å integrere med eksisterende tiltak.

Etter revisjonens vurdering bør FINN ved avtale om nye flyktninger, vurdere kommunens samlede kostnadene ved valg av flyktninger. Enslige flyktninger krever mer ressurser å integrere de første årene både med rådgivning hos FINN og opplæring ved BKVO, men de får i stor grad arbeid og blir i mindre grad langtidsklienter på sosialkontorene senere. I flyktningefamilier med mange barn, får familieforsørgerne i langt mindre grad arbeid og disse familiene utgjør en vesentlig del av sosialutgiftene til flyktninger. De samlede kostnadene til integrering av enslige for kommunen samlet, blir derfor lavere. De fleste kommuner prioriterer familier og det er derfor overskudd av enslige flyktninger og det vil derfor være realistisk å øke andelen av disse. Familier er lettere å integrere i samfunnslivet, men de er vanskeligere å integrere i yrkeslivet og å få økonomisk selvstendige. Det er overskudd på enslige i mottakene og derfor realistisk å øke andelen av disse. Dersom FINN prioriterer enslige flyktninger framfor store barnefamilier, vil dette etter revisjonens vurdering øke andelen som blir integrert og økonomisk selvhjulpne og redusere kommunens kostnader.

6. SIKRER KOMMUNEN AT EN FÅR DE TILSKUDDENE EN SKAL HA?

6.1 Vurderingskriterier

I dette kapitlet vil vi undersøke om kommunen mottar de tilskuddene det er mulig å få i arbeidet med integrering av flyktninger. Det er av betydning for kommunens økonomi at en sikrer at en får alle de statlige tilskudd en kan for de aktiviteter kommunen finansierer.

Revisjonen oppstiller følgende kriterium til grunn for våre vurderinger:

⇒ Kommunen må sørge for å få alle aktuelle tilskudd i integreringsarbeidet.

³⁵ Se vedlegg 1 side 15. avsnitt.

6.2 Funn/fakta

Noen tilskudd mottar kommunen automatisk eller i faste terminer som det ikke er mulig å påvirke. Andre er mer tidsubestemte som må søkes om/kreves når oppsatte kriterier er oppfylt.

Følgende tilskudd fra Staten kan være aktuelle:

- Integreringstilskudd³⁶ År I og År 2-5,
- Ekstra engangstilskudd for personer over 60 år,
- Ekstratilskudd til kommuner ved bosetting av personer med kjente funksjonshemninger,
- Særskilt tilskudd for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger,
- ”Skoletilskudd” (en del av integreringstilskuddet)
- Særskilt tilskudd til norsk- og morsmålsopplæring i grunnskolen for elever fra språklige minoriteter som omfattes av integreringstilskuddsordningen.
- Tilskudd ved direktebosetting/midlertidig bosetting.
- Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.
- Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder (tidligere tilskudd til tospråklig assistanse) (barnehager).
- Tilskudd til opplæring av språklige minoriteter i grunnskolen.

Videre finnes det to typer tilskudd som kan gis kommunale tiltak for innvandrere:

- tilskudd til kommunale tiltak for innvandrere – del I – videreføring av tidligere ordning³⁷,
- tilskudd til kommunale tiltak for innvandrere – del II – introduksjonsordning³⁸,

I vedlegg 1 presenterer vi de ulike statlige tilskuddene. For integreringstilskuddet vil søkeprosessen bli omtalt i eget avsnitt. For de øvrige tilskudd, vil søkeprosessen fremgå i sammenheng med hva tilskuddet omfatter.

6.3 Revisjonens vurdering

Det er flere av tilskuddene hvor utbetalingen skjer etter en automatisk søkeprosess. Dette gjør det etter revisjonens vurdering sannsynlig at kommunen får disse tilskuddene.

Det er ingen interne skriftlige rutiner på hvordan en går frem for å motta integreringstilskudd. FINN følger rundskrivet som kommer fra UDI, og dette sannsynliggjør etter revisjonens vurdering at kommunen får rett tilskudd. Revisjonen mener likevel at det kan være en viss risiko for feil for ved fravær eller skifte av medarbeider hos FINN. Det er en person som har ansvar for å kreve tilskudd, og samme person skal gjennomgå mottatte lister fra UDI for å finne eventuelle feil.

Revisjonen har ikke sett indikatorer på at kommunen ikke sikrer å motta de tilskudd som det er mulig å kreve i arbeidet med flyktninger. Revisjonen mener det ikke er stort rom for forbedringer her.

³⁶ Integreringstilskudd er et 5-årig tilskudd som mottas ved bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Tilskuddet skal dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter i bosettingsåret og de fire påfølgende år.

³⁷ Rundskriv nr. 34/03 fra UDI, fra 19. november 2003.

³⁸ Rundskriv nr. 35/03 fra UDI, fra 19. november 2003.

7. REVISJONENS KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

7.1 Konklusjon

Integrering har vi her definert som å sikre flyktningers deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet³⁹.

Resultatet i Bærum kommune er om lag 70 % av arbeidsføre flyktninger kommer i arbeid eller utdanning og blir økonomisk selvhjulpne. Ca. 30 % av de arbeidsføre flyktingene og alle de arbeidsuføre blir ikke integrert, men blir avhengig av sosialbistand.

Integreringsarbeidet innebærer en nettokostnad på ca 16 millioner årlig for kommunen. Kommunens nettokostnader er i all hovedsak knyttet til at en relativt stor andel av flyktingene blir gående på sosialstønad.

Etter revisjonens vurdering har kommunen gode rutiner for å sikre aktuelle statlige tilskudd.

Fra UDI er det sagt at *Staten dekker de gjennomsnittlige ekstra økonomiske utgiftene som kommunene har med bosetting og integrering av flyktninger*. Bærum kommune har hatt en måloppnåelse godt over gjennomsnittet for landets kommuner⁴⁰. Det er derfor ikke rimelig å anta at kostnadene skyldes manglende eller dårlig gjennomførte tiltak i kommunen. Det er derimot rimelig å anta at tilskuddene fra staten er for små i forhold til kommunenes kostnader. Dersom staten reelt ønsker å dekke kommunens gjennomsnittlige ekstra utgifter til bosetting og integrering av flyktninger, må tilskuddene etter revisjonens vurdering, økes.

Arbeidsuføre flyktninger kan ikke kommunen gjøre økonomisk selvhjulpne ved kommunale tiltak. Det er etter revisjonens vurdering, ikke urimelig at staten tar ansvaret for disse og at kommunen bør forsette å arbeide for å få dette til. Dersom staten imøtekommer kommunestyrets vedtak i sak 095/03 om å dekke kostnadene til arbeidsuføre flyktninger, ville anslagsvis 8 millioner eller knappe halvdel av kommunens nettoutgifter bli bort. Dette vil også være positivt for flyktingene som vil slippe å basere seg på sosialstønad.

Revisjonen mener videre at introduksjonsprogrammet i sterkere grad må vektlegge at deltakerne følger undervisningen og arbeidstreningen. Dette vil bidra til at flere lærer det de trenger for å bli økonomisk selvstendige. Det relativt høye fraværet under introduksjonsprogrammet er et hinder for at flyktingene skal lærer det de trenger. Vi har ikke indikatorer på at innholdet i selve undervisningen bør endres. Revisjonen mener praksis med innvilging av permisjoner under introduksjonsprogrammet klart bør innskjerpes. Strengere krav til frammøte vil også gjøre overgangen til reglene i arbeidslivet enklere.

Revisjonen mener videre en så lite homogen gruppe som flyktingene utgjør, bør tilbys en mer fleksibel opplæring enn dagens to år. Flyktingene omfatter både velutdannede leger og mennesker uten noen form for utdanning. De med dårligst utgangspunkt bør få lenger opplæring fordi de trenger lengre tid. Eventuelt kan dette gjøres som en prøveordning med evaluering av effekt på andelen i arbeid etter noen år. En økt ressursinnsats bør ha som mål å øke andelen økonomisk uavhengige, og dermed gir sparte sosialutgifter som forsvarer innsatsen.

³⁹ Lov av 04.07.2004 nr. 80: Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

⁴⁰ Fafo- notat 2002:11 *Evaluering av Bærum kommunes introduksjonsprogram for flyktninger*.

Etter revisjonens vurdering bør FINN ved avtale om nye flyktninger, vurdere kommunens samlede kostnadene ved valg av flyktninger. Familier er lettere å integrere i samfunnslivet, men de er vanskeligere å integrere i yrkeslivet og å få økonomisk selvstendige. Det er mer ressurskrevende med enslige i starten, men de får i stor grad arbeid og blir i mindre grad langtidsklienter på sosialkontorene senere. Det er overskudd på enslige i mottakene og derfor realistisk å øke andelen av disse.

7.2 Anbefalinger

Revisjonen vil gi følgende anbefalinger:

1. Flyktninge- og innvandrerkontoret bør få et resultatmål om reduksjon av fraværet på introduksjonsprogrammet.
2. Rådmannen bør vurdere om det kan være effektivt å forlenge introduksjonsprogrammet for de flyktningene med dårligst forutsetninger for å lære. Eventuelt kan dette gjøres som en prøveordning med evaluering av effekt på andelen i arbeid etter noen år.
3. Flyktninge- og innvandrerkontoret bør vurdere langtidskostnadene for store barnefamilier i tildelingen av nye flyktninger.

LITTERATUR OG KILDEHENVISNINGER

Fafo- notat 2002:11 *Evaluering av Bærum kommunes introduksjonsprogram for flyktninger.*

Kommunestyret sak 010/03 møte 29.01.03: *Ad sak 198/02 i formannskapet 04.12.02: Anmodning fra UDI om økt bosetting av flyktninger i 2003.*

Kommunestyret sak 095/03 møte 10.12.03: *Bosetting av flyktninger i 2004 og intensjonsavtale 2005 – 07.*

Lov av 25.09.1992 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven).

Lov av 04.07.2004 nr. 80: Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

Lov 17. juli 1992 nr. 100: Lov om barneverntjenester, § 9-8.

Rundskriv nr. 34/03: *tilskudd til kommunale tiltak for innvandrere – del I – videreføring av tidligere ordning, UDI.*

Rundskriv nr. 35/03: *tilskudd til kommunale tiltak for innvandrere – del II – introduksjonsordning, UDI.*

Rundskriv F-094-98, *Informasjonshefte om bla. norsk med samfunnskunnskaper for voksne innvandre.* Utdannings- og forskningsdepartementet:

Rundskriv P-6/3003 fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

Håndbok 2003, *En veileder i arbeidet med flyktninger, asylsøkere og innvandrere*, utarbeidet av UDI.

UDI <http://www.udi.no>

Handlingsplan 2004-2007 for Bærum kommune

LIS- Økonomi, Bærum kommune

Internt notat, 21.05.2003 fra Einar Kindberg.

Internt notat vedrørende sak 198/03 Anmodning fra UDI om økt bosetting av flyktninger - tilleggspplysninger, 07.01.2003 fra Rådmannen.

VEDLEGG 1: STATLIGE TILSKUDD

Integreringstilskudd

Integreringstilskudd er et 5-årig tilskudd som mottas ved bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Tilskuddet skal dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter i bosettingsåret og de fire påfølgende år. For hver person Bærum kommune bosatte i 2003, mottok kommunen et integreringstilskudd på 376.000 kroner (for 2004 er dette beløpet hevet til 393.000 kroner). Dette fordeles over de fem årene tilskuddet gjelder for.

Integreringstilskuddet skal sammen med bl.a. tilskudd til norskopplæring for voksne innvandrere, finansiere kommunenes utgifter til introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Tilskuddet skal dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter til bl.a. sosialstønad, sosialkontortjenester, barneverntjenester, innvandrere- og flyktningekontortjenester, tolketjenester, bolig- og boligadministrasjonstjenester, sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering, arbeidstrening, barnehagetjenester, helsetjenester, kultur- og ungdomstiltak.

I 2003 mottok Bærum kommune 50.475.000 kroner i integreringstilskudd fra Utlendingsdirektoratet (UDI). Det totale tilskuddet utbetales dels i fastsatte terminbetalinger og dels som enkeltvise utbetalinger basert på korrigeringskrav fra kommunen.

Dersom en person flytter fra en kommune til en annen i perioden vedkommende mottar integreringstilskudd, skal tilskuddet deles mellom kommunene. Følgende ordning for deling av integreringstilskuddet i flytteåret⁴¹.

Flytting i tiden	Andel av integreringstilskuddet i flytteåret	
	Fraflyttingskommunen	Tilflyttingskommunen
01.01. – 31.03.	1/8	7/8
01.04. – 30.06.	3/8	5/8
01.07. – 30.09.	5/8	3/8
01.10. – 31.12.	7/8	1/8

I 2003 mottok Bærum kommune 2.055.155 kroner i slike refusjoner fra andre kommuner, mens tilsvarende overføringer til andre kommuner fra Bærum var på 748.125 kroner. Dette betyr at Bærum har en nettotilflytting av flyktninger som opprinnelig ble bosatt i andre kommuner.

Kommunen mottar videre noen tilskudd som utbetales sammen med integreringstilskuddet.

Ekstratilskudd for personer som har fylt 60 år ved bosettingen

Det gis et ekstratilskudd på 120.000 kroner for personer som har fylt 60 år ved bosettingen. Dette engangstilskuddet utbetales samtidig med Integreringstilskudd År-1 for vedkommende.

⁴¹ Det gjelder noe andre regler for deling av ekstratilskudd for eldre og funksjonshemmede.

Ved alle nye bosettinger leverer rådgiveren hos FINN et eget meldeskjema med blant annet personnummer, bosettingsgrunnlag med mer. Ut fra dette ser en hvilke personer som er over 60 år og som det kreves tilskudd for fra UDI. Det var i 2003 kun et slikt tilfelle.

Ekstratilskudd for personer med funksjonshemninger

Etter søknad kan kommunen få utbetalt et ekstra engangstilskudd på 120.000 kroner ved bosetting av personer med kjente funksjonshemninger. Ekstratilskuddet blir utbetalt etter spesifisert søknad til UDI. Kravet må fremmes innen 6 måneder etter bosetting.

Når kommunen kan sannsynliggjøre/dokumentere at tilskuddet på 120.000 kroner ikke vil dekke kommunens særskilte utgifter til tilrettelegging og oppfølging etter bosetting, kan det søkes om et ytterligere tilskudd på inntil 150.000 kroner.

I særskilte tilfeller kan kommunen også motta et ekstratilskudd på inntil 500.000 kroner i inntil 5 år ved bosetting av personer med kjente og særlig alvorlige funksjonshemninger. Tilskuddet må være avklart med UDI før bosetting, og skal dekke ekstraordinære utgifter til behandlingstiltak og spesielt kostnadskreven oppfølging etter bosetting.

Kommunen fremmer krav om dette ekstratilskuddet ved at en rådgiver hos FINN i samarbeid med FINNs sykepleier vurderer alle nye bosettinger og søker om tilskudd i de tilfelle en er berettiget. Søknad fremmes på eget skjema til UDIs regionkontor som avgjør om kommunen er berettiget tilskudd. Antall nye saker med funksjonshemninger i 2003 var 4.

Særskilt tilskudd for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger

Kommuner som bosetter enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger mottar, i tillegg til det ordinære integreringstilskuddet, et særskilt tilskudd per år per barn. Tilskuddet er på 96.400 kroner per barn per år og blir utbetalt i fire terminer á 24.100 kroner (for 2004 er dette beløpet hevet til 99.700 kroner per barn). Disse fire terminene er ikke de samme datoene som for integreringstilskuddet.

Ved alle nye bosettinger leverer rådgiveren hos FINN et eget meldeskjema med blant annet personnummer, bosettingsgrunnlag med mer. Ut i fra dette ser en hvilke personer som er enslige mindreårige, og som FINN skal kreve tilskudd for. Antall nye saker i 2003 var 10.

Skoletilskudd

Kommunen mottar som en del av integreringstilskuddet også et særskilt tilskudd til norsk- og morsmålsopplæring i grunnskolen for elever fra språklige minoriteter som omfattes av integreringstilskuddsordningen. Dette "skoletilskuddet" skal dekke kommunenes egenandel knyttet til undervisning av grunnskoleelever fra språklige minoriteter. Søkeprosessen her er litt annerledes enn for de ovennevnte.

Kommunene skal ikke sende en egen søknad om "skoletilskudd". UDI utbetaler tilskuddet i samsvar med informasjon som kommunen registrerer i GSI (Grunnskolens statistikk system) og sender brev i forbindelse med utbetalingen som viser hvilke skolebarn det blir utbetalt for. Det vil også bli sendt med en "korrigeringsliste" som kommunen kan fylle ut ved behov.

Tilskuddet utgjør 7.925 kroner per barn (for 2004 er dette beløpet hevet til 8.550 kroner) og utbetales til kommuner med barn som omfattes av integreringstilskuddsordningen.

Skolesektoren fikk i 2003 et skoletilskudd på 1,2 millioner kroner. Dette ble utbetalt i månedsskiftet august/september og dekker en del av kommunens egenandel til administrative kostnader og utgifter til lærere som underviser minoritetsspråklige.

Kommunens innkreving av integreringstilskudd med mer

Kommunen har ingen skriftlige rutiner for innkreving av tilskuddene. Revisjonen har fått opplyst at FINN følger de detaljerte instruksene som fremkommer i et årlige rundskriv fra UDI⁴². Dette beskriver hvordan kommunen skal gå frem for å motta tilskuddene og hvordan utbetalingene skjer.

Når en flyktning kommer i kontakt med FINN, fylles det ut et registreringsskjema med den nødvendige informasjonen om flyktningen. Disse skjemaene danner grunnlaget for listene som sendes UDI med krav om integreringstilskudd År 1. Utbetalingen av dette skjer i fire terminer.

Tilskudd for År 2-5 blir innbetalt kommunen automatisk basert på informasjon fra folkeregisteret om hvor flyktningene bor. Bærum mottar en liste fra UDI hvert år i mars med personene en får tilskudd for. En medarbeider hos FINN går nøye gjennom listene for å sjekke at kommunen har fått det beløpet en har krav på. Revisjonen har ikke sett at det finnes noen skriftlige rutiner for denne gjennomgangen. Vi har fått opplyst at UDI er opptatt av at kommunen skal motta det tilskuddet den har krav på og er oppmerksomme på eventuelle feil og mangler i kommunens informasjon.

Ved feil i utbetalingene, sendes det en korrigeringsliste til UDI.

Ved gjennomgangen av lister sjekkes det også om det er noen flyktninger som har flyttet til Bærum fra andre kommuner. I disse tilfellene sender FINN krav om betaling til fraflyttingskommunen etter de fastlagte satsene.

Tilskudd ved direktebosetting/midlertidig bosetting

Enslige mindreårige kan på grunnlag av individuelle vurderinger bosettes før oppholdstillatelse er gitt (direktebosetting). Når det er inngått en avtale om direktebosetting med en kommune, utbetales et tilskudd på 30.000 kroner. Hvis ikke vedtak om opphold er fattet innen tre måneder etter direktebosettingen, vil kommunen i tillegg få et tilskudd på 7.500 kroner per påbegynte måned utover de første tre månedene.

I meldeskjemaet som fylles ut av en rådgiver hos FINN, fremkommer det hvilke flyktninger som er direkte bosatt og som det blir kreve tilskudd for fra UDI. Antall saker 2003 var 3.

Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Bærum kommunale voksenopplæringscenter søker om tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap som FINN mottar en andel av. Årsaken til at senteret søker dette tilskuddet er at de gir norskopplæring for minoritetsspråklige, der flyktninger er en av flere grupper som inngår. Beløpet som angår flyktninger overføres til FINN.

⁴² Rundskriv 11/03 ADA, Integreringstilskudd for år-1 og år 2-5 i 2003 og tilsvarende rundskriv 08/04 for 2004.

Staten utbetaler støtten på grunnlag av tall som er registrert inn i GSI (Grunnskolens statistikk system). Det er Bærum kommunale voksenopplæringsssenter som legger inn lærer- og elevtallene og ”søknaden” går dermed automatisk i forhold til antallet en søker støtte for.

Bærum kommune mottok i 2003 ca. 11 millioner kroner i tilskudd til norsk og samfunnskunnskap. Fordi beløpet utbetales delvis på bakgrunn av prognoser, var beløpet 4,2 millioner større enn kommunen var berettiget. Dette beløpet ble trukket fra i 2004, slik at kommunen i år mottok 3,3 millioner.

Tilskudd til tiltak for minoritetsspråklige barn i førskolealder

Stortinget har vedtatt at tilskudd til tospråklig assistanse i barnehager skal avvikles fra og med 1. august 2004. Samtidig innføres et nytt øremerket tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. Tilskuddet skal nyttes til språkstimuleringstiltak for minoritetsspråklige barn i barnehage, og kan også nyttes til tiltak for barn som ikke har barnehageplass. Tilskuddets innretning vil gi kommunene større fleksibilitet til å skreddersy tiltak ut fra lokale behov⁴³.

Tilskuddet tildeles kommunene uten forutgående søknad. Tildelingen skjer ut fra antall minoritetsspråklige barn i alderen 1 til 5 år som går i barnehage. Antallet fremkommer av årsmelding for barnehager per 15.12 hvert år (KOSTRA-skjema 16).

Barnehagekontoret vil motta tilskuddet, og skal fordele pengene til barnehagene etter søknad fra styrer. Tilskuddet skal være et supplement til kommunenes egne midler og følger ikke det enkelte barn. Tiltak for minoritetsspråklige barn i førskolealderen er øremerket og skal primært nyttes direkte mot barna.

Tidligere mottok Bærum kommune tilskudd til tospråklig assistanse etter satser fastsatt av UDI. Beløpsmessig vil ikke endringene medføre en reduksjon, men det nye tilskuddet kan benyttes mer bredt til tiltak rettet mot minoritetsspråklige barn. Kommunen vil motta ca. 9000 kroner per barn per år. Med kommunens om lag 280 minoritetsspråklige barn, vil samlet beløp anslagsvis ligge på ca. 2,5 millioner kroner for 2004.

Tilskudd til opplæring av språklige minoriteter i grunnskolen

I 2003 mottok Bærum kommune ca 8,5 millioner kroner i tilskudd til minoritetsspråklige. Dette tilskuddet baseres på registreringer i GSI (Grunnskolens statistikk system) og skal gå til finansiering av undervisning i morsmål og norsk til fremmedspråklige barn.

Kommunen søker ikke om dette tilskuddet. To ganger i året (oktober og mai) tas det utskrift av Skjema E i GSI som underskrives av Rådmannen før det sendes Fylkesmannen. Tilskuddet utbetales kommunen to ganger i året og fordeles på de skolene som har elever med behov for særskilt opplæring.

Tilskudd til kommunale tiltak for innvandrere, del I og II

Disse tilskuddene er midler UDI disponerer for å styrke integreringsarbeidet i kommunene. Tilskuddene skal benyttes til tidsbegrensede tiltak og prosjekter som ikke faller inn under

⁴³ Rundskriv Q-04/2004 fra Barne og familiedepartementet: Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder (for perioden 01.08.-31.12.2004).

kommunens ordinære tjenester eller pålagte sektoransvar, med mindre det gjelder introduksjonsordningen.

Det er FINN som søker disse tilskuddene og revisjonen har fått opplyst at de er svært opptatt av å benytte seg av mulighetene som finnes i å motta dette tilskuddet. Det søkes om tilskudd til flere prosjekter enn det vil bli gitt støtte til.

Prosjekter skal ikke være fullfinansiert av UDI. På spørsmål fra revisjonen om kommunen ville ha startet opp prosjekter uten tilskuddet, er svaret både og. Bærum kommune søker om midler både til prosjekter som er startet opp og til planlagte prosjekter.

Del I dreier seg om et generelt tilskudd til kommuner som gjennom ulike prosjekter støtter opp om introduksjonsordningen. Bærum kommune mottok i 2003 ca. 500.000 kroner til ulike gruppeprosjekter. Det er FINN som mottar pengene og prioriterer mellom prosjektene.

Del II ble innført i 2003, der 12 kommuner med flest bosatte flyktninger kunne søke om midler til prosjekter. Bærum kommune mottok etter søknad tilskudd til to prosjekter, henholdsvis 110.000 og 300.000 kroner.