

Saksprotokoll

Utvalg: Utvalg for helse og omsorg
Møtedato: 12.04.2011
Sak: 13/11

Arkivsak: 11/775
Tittel: SAKSPROTOKOLL: HØRING - FORSLAG TIL NY BOSETTINGSORDNING FOR FLYKTNINGER

Behandling:

Ruth A. Ryste fremmet endringsforslag i punkt 2, 2. setning slik:

Pkt 2 endring i setning 2.

Porsgrunn kommune mener at tilskuddet til disse brukerne – må økes betraktelig og gjøres varig.

Avstemming:

Ruth A Rystes forslag ble enst vedtatt, administrasjonens forslag til vedtak ble vedtatt med Ruth A Rystes forslag.

VEDTAK:

Porsgrunn kommunes synspunkter på høringsbrev om Forslag til bosettingsordning for flyktninger fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, framgår av saksframstillingens Hørings-uttalelse fra Porsgrunn kommune.

Med følgende tillegg:

Porsgrunn kommune mener at tilskuddet til disse brukerne – må økes betraktelig og gjøres varig.

Saksframlegg

Planlagt for fremleggelse i:	Utvalg for helse og omsorg Bystyret
Arkiv: 11/775-4	Saksbehandler: Dag Steen-Hansen

HØRING - FORSLAG TIL NY BOSETTINGSORDNING FOR FLYKTNINGER

Forslag til vedtak:

Porsgrunn kommunes synspunkter på høringsbrev om Forslag til bosettingsordning for flyktninger fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, framgår av saksframstillingens Høringsuttalelse fra Porsgrunn kommune.

Porsgrunn, den 25. mars 2011

Per Wold
rådmann

Ingrid E. Kåss
kommunalsjef

Utrykte vedlegg:

- Høringsbrev fra Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet dat. 31. jan. 2011
- Brev fra KS om Forslag til ny bosettingsmodell for flyktninger – KS oppfordrer til å gi høringssvar dat. 14. mars 2011
- Brev fra KS om Høring – forslag til ny bosettingsmodell dat. 02. mars 2011

Saksutredning:

Bakgrunn:

Dagens bosettingsordning for flyktninger ble innført i 2002. Målet med ordningen var å sikre at alle flyktninger blir bosatt i en kommune innen 6 måneder. Enslige mindreårige skal bosettes innen 3 måneder. Siden ordningen ble innført har det vært vanskelig å innfri disse målene. Situasjonen i dag er at for mange flyktninger må vente for lenge på å bli bosatt i en kommune. I 2010 ble bare 16 prosent av de enslige mindreårige bosatt innen målet på 3 måneder. Dette er bakgrunnen for at departementet sender på høring forslag til endring av bosettingsordningen for flyktninger.

Saken omhandler:

Forslaget tar primært sikte på å få kommunene til frivillig å ta et større ansvar, slik at bosettingen går raskere.

Dersom kommunene ikke blir enige seg imellom, eller flyktningene ikke blir bosatt innen fastsatte tidsmål, foreslår departementet at fylkesmannen gis rett til å tilvise flyktninger til kommunene.

Departementet ønsker med dette å sikre at alle flyktninger som har fått opphold i Norge raskt kommer ut i en kommune og kan begynne i arbeid eller kvalifisering og på skole. Dette gjelder særlig barn som er alene og mennesker med særskilte behov.

Etter Departementets vurdering vil bosettingsordningen i stor grad være som før, i all hovedsak frivillig. Kommunene får de samme økonomiske rammer som tidligere. Men det kan ikke akseptere at enkelte personer som skal bli i Norge, skal sitte uforsvarlig lang tid på vent i mottak.

Høringsfrist: 29.04.2011

Departementets forslag til endringer i bosettingsordningen:

1. *"Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting av flyktninger"* fastsetter hvor mange flyktninger kommunene totalt skal anmodes om å bosette kommende år, og fordeler behovet fylkesvis.

Dette er i samsvar med dagens ordning, dvs. det foreslås ingen endringer i mandat eller sammensetning av utvalget. Tatt i betraktning at endring av ordningen kan innebære at kommuner senere i prosessen kan bli tilvist flyktninger av fylkesmannen, blir det viktig at bosettingsbehovet blir vurdert så godt og realistisk som mulig. Nasjonalt utvalg fastsetter bosettingsbehovet for kommende år med utgangspunkt i prognoser fra "Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen". Det blir derfor viktig å sikre at prognosene er så gode som mulig, slik at bosettingsbehovet fastsettes på et mest mulig oppdatert og korrekt grunnlag. Samtidig blir det viktig at eventuelle endrede prognoser fra "beregninggruppen" meddeles nasjonalt utvalg. Dersom behovet gjennom året blir lavere, må kommunene få melding om dette, med revidert fordeling av flyktninger. Dersom behovet øker må nasjonalt utvalg vurdere om det bør sendes ut tilleggsanmodninger. Eventuelle endringer skal være basert kun på prognoser fra Beregningsgruppa. Departementet foreslår at prosedyrene for eventuelle tilleggsanmodninger følger det samme system, dvs. med mulig tilvisningsrett av fylkesmannen som beskrevet nedenfor.

2. Fastsettelsen fra nasjonalt utvalg oversendes KS i fylket som lager forslag til fordeling på kommunene i fylket med IMDi som sekretariat.

Etter dagens ordning beslutter IMDi på regional nivå, i samarbeid med KS, hvilke kommuner som skal anmodes om å bosette, samt hvor mange flyktninger den enkelte kommune skal anmodes om å ta i mot. For å tydeliggjøre at kommunene tar et større ansvar for bosettingen, foreslår departementet at kommunene lar KS i det enkelte fylke utarbeide forslag til fordeling på kommuner med IMDi som sekretariat. Et alternativ kan være at en følger prosedyrene i dagens ordning, dvs. at IMDi sender ut forslag til fordeling etter at KS og IMDi er blitt enige om fordelingen. Fordelingen/anmodningen skal være så realistisk som mulig, slik at kommunene totalt sett ikke anmodes om å bosette verken flere eller færre flyktninger enn det er behov for, jf. pkt 1 ovenfor.

En annen endring i forhold til dagens ordning er at det i anmodningsbrevet til kommunene må framgå helt klart at kommunene ikke kan knytte betingelser eller vilkår til sine vedtak om bosetting. Dette for senere i prosessen å unngå forhandlinger med kommunene om hvilke personer kommunene skal bosette. Kommunene bør imidlertid kunne gi uttrykk for om sine ønsker. Når det gjelder flyktninger med spesielle hjelpebehov, må det (som i dag) legges til grunn at disse bosettes i kommuner som har et tjenestetilbud som kan sikre deres rettigheter og behov.

3. Dersom alle kommunene i et fylke er enige i forslaget til fordeling, gjennomføres bosettingen deretter. Dersom det er uenighet om fordelingen innen et fylke, innkaller fylkesmannen i det angjeldende fylke kommunene som er blitt anmodet om å motta flyktninger til møte om saken for at kommunene i fylket skal bli enige om fordelingen. Gjennom arbeidet i Nasjonalt utvalg for bosetting legges til rette for en god og riktig fordeling på fylkene i landet. Fylkesmannens tilvisningsrett (se pkt 4. nedenfor) skal bare kunne benyttes overfor kommuner i fylker som totalt sett ikke fatter vedtak om å ta i mot det antall flyktninger fylket er tildelt. Dette innebærer at departementet i utgangspunktet ikke legger opp til en ordning der kommuner kan bli tilvist flyktninger fra et annet fylke hvor kommunene ikke har fattet vedtak eller blitt enige om å bosette det antall flyktninger de ble anmodet om i første omgang, jf punkt 2 ovenfor. Et alternativ kan være at en vurderer mekanismer for samordning mellom fylkene før tilvisningsretten benyttes (jf. punkt 4 og 5 nedenfor), for eksempel i en situasjon hvor kommuner i andre fylker har ledig kapasitet.

4. Dersom kommunene i et fylke ikke blir enige, avgjør fylkesmannen i fylket fordelingen. Fylkesmannen gis da rett til å tilvise flyktninger til kommunene som plikter å motta den enkelte flyktning.

Selv om fylkesmannen skal ta utgangspunkt i forslaget til fordeling i fylket, jf. pkt 2. ovenfor, foreslår departementet at fylkesmannen, i samråd med IMDi, skal stå fritt til å foreta en annen fordeling og tilvisning av flyktningene mellom kommunene enn i det opprinnelige forslaget. Begrunnelsen for dette er at fylkesmannen ut fra sin kunnskap om kommunene i fylket, skal kunne foreta en tilvisning av flyktninger som samlet sett gir en best mulig fordeling. For å unngå å måtte benytte tilvisningsretten kan fylkesmannen også ta kontakt med kommuner i fylket som i første omgang ikke ble anmodet om å bosette flyktninger.

5. Fylkesmannens tilvisningsrett skal bare brukes dersom staten anser det nødvendig for å klare å bosette det antall flyktninger det er behov for.

Dette innebærer at fylkesmannen, før han eventuelt benytter sin tilvisningsrett, må sjekke ut med IMDi om bosettingsbehovet fortsatt er det samme eller er blitt redusert siden forslaget fordeling (jf pkt 2 ovenfor) ble sendt ut.

6. *Fylkesmannen skal søke å unngå å bruke tilvisningsretten til kommuner som kan vise til tungtveiende grunner for å reservere seg mot å ta i mot flyktninger.*

Med "tungtveiende grunner" menes bl.a. tilgang på boliger eller andre manglende forutsetninger for å kunne bosette flyktninger det året anmodningen gjelder. Når tungtveiende grunner skal vurderes må det også vurderes opp mot den ulempe det vil kunne være å måtte tilvise flere flyktninger til andre kommuner i fylket for å sikre at alle flyktninger fylket er tildelt blir bosatt innen de mål som er satt.

7. *Kommunene skal gis rimelig tid (inntil 3 måneder) til å forberede seg på å motta flyktningene de blitt enige om å bosette eller er blitt tilvist.*

Som det framgår av kap 3 ovenfor, er det største problemet at for mange flyktninger må vente for lenge fra vedtak om opphold til bosetting. Dette gjelder særlig enslige mindreårige. Da IMDi, etter at vedtak er fattet, også vil måtte bruke noe tid på å finne "rett" kommune til "rett" flyktning, kan det stilles spørsmål om denne fristen er for lang, eller om fristen for enslige mindreårige bør være kortere, f.eks. 2 måneder.

8. *Dersom kommunen ikke, innen 3 måneder etter at de har mottatt oversikt over hvilke flyktninger de skal bosette, ikke har skaffet bolig til disse, kan integreringstilskuddet bli avkortet i en størrelsesorden tilsvarende statens utgifter til opphold i mottak eller omsorgssentre.*

For å nå bosettingsmålene er det viktig å innføre et nytt element i bosettingsordningen som kan bidra til kommunene bosetter flyktninger raskere enn i dag, hva enten dette skjer etter eget vedtak eller om det skjer etter tilvisning fra fylkesmannen. I Danmark har man en ordning der staten selv kan gå inn og leie bolig til flyktninger som ikke blir bosatt raskt nok. Siden dette kan bli ressurskrevende for staten, foreslår departementet i stedet å innføre en ordning der integreringstilskuddet kan bli avkortet i en størrelsesorden tilsvarende statens utgifter til opphold i mottak eller omsorgssentre for de personer som ikke bosettes innen 3 måneder. En kunne imidlertid også tenke seg en ordning etter dansk modell, dvs. slik at fylkesmannen leier boliger i kommunen på kommunens bekostning. Andre alternativer kan også tenkes.

9. *I tilfeller hvor Fylkesmannen benytter sin tilvisningsrett, skal den enkelte ha rett og plikt til introduksjonsprogram, på linje med de som er bosatt når kommunene selv blir enige om fordelingen. Det samme gjelder tjenester etter sosialtjenesteloven og etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.*

Det vil bli foreslått endringer i sosialtjenesteloven og etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen for å sikre at kommuner som blir tilvist flyktninger av fylkesmannen får den samme kompensasjon som kommuner som bosetter etter eget vedtak.

Departementets vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser av endringer i ordningen:

Økonomiske konsekvenser.

De foreslåtte endringene i ordningen vil på sikt føre til raskere bosetting av flyktninger. Dette vil redusere den gjennomsnittlige oppholdstiden i mottak og omsorgssentre og derved redusere statens utgifter til dette. Raskere bosetting av flyktninger vil føre til at integreringstilskuddet utbetales tidligere. Dette vil ikke være en merutgift, kun en forskyvning av når utgiftene påløper. Ved raskere bosetting av enslige mindreårige flyktninger vil det særskilte tilskudd for bosetting av denne gruppen bli utbetalt tidligere og innebære en merutgift for staten. Konkrete budsjettkonsekvenser er vanskelig å tallfeste, men innsparingen for staten vil være større enn utgiftsøkningen, dersom den nye bosettingsordningen medfører reduserte oppholdstider i mottak og omsorgssentre.

Ordningen vil trolig også føre til en innsparing på IMDi driftsbudsjett, fordi IMDi ikke lenger vil måtte bruke mye tid og ressurser på å overtale og forhandle med kommuner om bosetting av flyktninger. Raskere bosetting og integrering av flyktninger kan i tillegg bidra til at flyktninger blir raskere selvhjulpne, noe både staten, kommunene og den enkelte flyktning vil tjene på. For kommunene innebærer ordningen at integreringstilskudd og tilskudd til bosetting av enslige mindreårige utbetales tidligere. Fylkesmennene blir pålagt nye oppgaver i ny bosettingsordning, blant annet i form av tilvisning av flyktninger til de kommuner som ikke svarer positivt på anmodningene. Samlet sett bør en slik omlegging av bosettingsmodellen innebære en administrativ forenkling og effektivisering. Departementet legger derfor til grunn at en evt. ny bosettingsordning der fylkesmannen gis en tilvisningsrett, kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjetttrammer for IMDi og fylkesmannsembetene sett under ett.

Administrative konsekvenser

For å sikre at kommunene som får tilvist flyktninger får dekket sine utgifter og for å sikre tilviste flyktnings rettigheter, vil den nye ordningen kreve to lovendringer:

1. Av introduksjonslovens § 2, annet ledd, framgår det at kommunene bare har plikt til å tilby introduksjonsprogram til personer som blir bosatt i kommunen etter avtale med IMDi. Introduksjonslovens § 2 må derfor endres slik at flyktninger som blir tilvist av fylkesmannen også blir omfattet av rett og plikt til introduksjonsprogram.
2. Av forskriften til sosialtjenesteloven § 1-2, annet ledd, framgår det at kommunen bare har plikt til å tilby tjenester til personer som blir bosatt etter avtale mellom kommunen og IMDi. Forskriftens § 1-2 annet ledd må derfor endres, slik at flyktninger som blir tilvist får rett til ytelser på lik linje med flyktninger som blir bosatt etter avtale. Endringen innebærer at tilviste flyktninger får rett til ytelser etter både sosialtjenesteloven og lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

KS vurdering av forslag til endringer i dagens ordning:

Det vises til at tilvisning til kommunene kun skal skje når kommunene i et fylke samlet sett ikke er enige om å bosette det antallet de er anmodet om.

Etter KS mening vil ikke dette løse problemet med lang ventetid. Det er ikke mangel på vedtak som gjør at personer må vente lenge i mottak. De siste årene har det vært langt flere vedtak i kommunene enn faktisk bosetting. Det synes derfor som det er den faktiske gjennomføringen av vedtakene, ikke mangel på vilje til bosetting, som er den begrensende faktor. Dette løses ikke ved bruk av tvang.

Til forslaget til ny modell:

Pkt. 1 skisserer samme fremgangsmåte som ved dagens ordning.

Pkt. 2

Fastsettelsen fra nasjonalt utvalg oversendes KS i fylket som lager forslag til fordeling på kommunene i fylket med IMDi som sekretariat.

Det er ikke aktuelt for KS å overta det ansvaret IMDi har i dag om å anmode den enkelte kommune, og KS vil også presisere at forutsetningen for KS sin deltagelse i dagens modell er at bosetningen er helt og fullt basert på frivillighet for den enkelte kommune.

Pkt. 3

Dersom alle kommunene i et fylke er enige i forslaget til fordeling, gjennomføres bosettingen deretter. Dersom det er uenighet om fordelingen innen et fylke, innkaller fylkesmannen i det angjeldende fylke kommunene som er blitt anmodet om å motta flyktninger til møte om saken for at kommunene i fylket skal bli enige om fordelingen.

Dette kan tolkes som om alle kommuner som har fått bosettingsanmodning, først skal ta stilling til om de synes fordelingen er rettferdig. Dette kan skape unødig strid mellom

kommuner.

Den videre behandling (ved uenighet) vil bryte med kommunenes politiske behandling av anmodningene. Det er i dag kommunestyret, og ikke en representant fra kommunen som fastsetter antallet som skal bosettes. Det er først når alle kommunene har fattet vedtak man kan se om bosetningsmålet er nådd på fylkesnivå. KS betviler at det vil være ønske i den enkelte kommune å gi en enkelt representant fullmakt til å akseptere et bosettingsantall på vegne av kommunen som avviker fra det antallet som kommunestyret har sagt ja til. En slik fullmakt til en representant vil uansett kreve en politisk prosess i de berørte kommunene, som for flere kommuners vedkommende betyr behandling i fagutvalg, formannskap og kommunestyre. Dette vil kunne forsinke bosettingsprosessen ytterligere.

Pkt. 4

Dersom kommunene i et fylke ikke blir enige, avgjør fylkesmannen i fylket fordelingen. Fylkesmannen gis da rett til å tilvise flyktninger til kommunene som plikter å motta den enkelte flyktning.

Dette er et klart brudd på frivilligheten i bosettingsarbeidet, og dermed for grunnlaget i KS' rolle i bosettingsmodellen. Trusselen om å ra tilvist flyktninger hvis man ikke raskt nok skaffer bolig, kan bidra til at kommunene fatter vedtak om et lavere antall enn tidligere. Dette innebærer videre at dagens ordning ved at man kan øke eller minske antallet som skal bosettes på tvers av fylkesgrenser avkortes.

Pkt. 5

Fylkesmannens tilvisningsrett skal bare brukes dersom staten anser det nødvendig for klare å bosette det antall flyktninger det er behov for.

Som tidligere nevnt, er det ikke manglende vilje, men manglende forutsetninger for å kunne gjennomføre vedtakene, som har vært årsaken til at ventetiden i mange enkelttilfeller har vært høyere enn det gjeldende målet for bosetting. Dette løses ikke ved en tilvisning.

Pkt. 6

Fylkesmannens skal søke å unngå å bruke tilvisningsretten til kommuner som kan vise til tungtveiende grunner for å reservere seg mot å ta imot flyktninger.

Selv om dette forslaget er ment å skulle begrense muligheten for en vilkårlig tvangsbosetting fra statens side, vil KS likevel påpeke at dette gir en stor tolknings- og overkjøringsrett til fylkesmannen som statlig instans. Det vil være staten som definerer hva som er "tungtveiende grunner", og selv når dette foreligger etter statens syn, vil det likevel være en åpning for fylkesmannen til å gjennomføre en tvangsbosetting.

KS vil påpeke at dette også er hensyn som allerede tas i dagens system. IMDi er i dialog med kommunene, og har god innsikt sammen med KS i kommunenes situasjon og eventuelle behov for å reservere seg.

Pkt. 8

Dersom kommunen, innen 3 mnd etter at de har mottatt oversikt over hvilke flyktninger de skal bosette, ikke har skaffet bolig til disse, kan integreringstilskuddet bli avkortet i en størrelsesorden tilsvarende statens utgifter til opphold i mottak eller omsorgsentre.

KS mener at det er urimelig at staten skal påtvinge kommunene en slik frist, når KS samtidig er kjent med at staten selv gjennom sine egne prosesser skaper flere måneders ventetid.

KS er videre sterkt kritisk at staten skal overføre de store kostnadene de har påtatt seg ved omsorgssentre til kommunene.

Generelt til pkt VI:

KS vil presisere at forutsetningen for KS samarbeidsavtale med Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet om bosetting er at avtalen baseres på frivillighet for kommunesektoren og gode rammebetingelser for bosetting.

KS vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser:

I høringsnotatet hevdes det at staten vil spare inn ressurser både mht kortere tid i mottak og behov for personell til bosettingsarbeidet. Det vil imidlertid bli behov for å bygge opp kompetanse hos Fylkesmannen, noe som samlet sett svekker dette argumentet.

Det vises i departementets høringsnotat til at en endret bosettingsmodell skal føre til at IMDi reduserer sin ressursbruk på bosettingsarbeid. Disse ressursene skal i stedet benyttes til både bedre veiledningsarbeid i IMDi og til å bygge kompetanse hos fylkesmennene til å kunne ivareta et økt ansvar, innenfor uendrede budsjettammer for IMDi og fylkesmennene samlet. Med det økte konfliktnivået departementets forslag legger opp til, tviler KS på om denne forutsetningen vil holde.

Kommunene vil få høyere utgifter som følge av den foreslåtte bosetningsmodellen, da de vil risikerer å måtte finne dyrere løsninger i påvente av at planlagte tilbud blir ferdigstilt. De risikerer også å miste deler av integreringstilskuddet hvis de ikke bosetter raskt nok.

For noen kommuner kan det bety dyre investeringer for å tilrettelegge bosetting av et antall personer man ikke har kapasitet for.

Det er videre flere eksempler på kommuner som forbereder bosetting, men som ikke får henvist personer fra IMDi.

Høringsuttalelse fra Porsgrunn kommune:

Porsgrunn kommune slutter seg til de synspunkter KS har på Departementets forslag til endringer i bosettingsordningen, jf. KS brev til Departementet dat. 02. mars 2011, VI: Forslag til endringer i dagens ordning, og VII: Økonomiske og administrative konsekvenser.

I tillegg vil Porsgrunn kommune bemerke følgende til forslag til bosettingsordning:

1. Porsgrunn kommune støtter KS på at man ønsker å beholde dagens modell.

Modellen som er foreslått fremstår som mer komplisert og fører til mindre handlefrihet til kommunene;

- det er flere forvaltningsledd som skal inn i vurderingene

- det er en mer ressurskrevende modell som er satt opp da den vil kreve flere møtepunkt.

2. Noen av flyktingene som overføres har en komplisert og sammensatt helsesituasjon som krever en langvarig, mulig livslang behandling.

Porsgrunn kommune mener at tilskuddet til disse brukerne må styrkes og gjøres mer varig for å stimulere til bosetting.

3. I høringsutkastet ligger det et spesielt fokus på enslige mindreårige flyktinger,

- og hvor man vurderer å gjøre fristen for bosetting enda kortere, f eks 2 måneder.

Enslige mindreårige flyktinger er en meget viktig gruppe, men som også krever spesielle tiltak for å bosette.

Det er viktig å vurdere hva slags bosettingstiltak som er mest formålstjenlig for hver enkelt, f. eks. bofellesskap med bemanning, eller fosterhjem.

Dersom en kommune skulle få overført en eller flere enslige mindreårige flyktinger, må kommunen få nok tid til å iverksette alle relevante forberedelser, herunder bemanningsprosesser.

Forslag til vedtak framgår av sakens s. 1.

Porsgrunn, den 25. mars 2011

Per Wold
rådmann

Ingrid E. Kåss
kommunalsjef