



Saksbehandler: Dan Jørgen Eide

Kommunedirektør/rådmann: Vibeke Vikse Johnsen

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
131/22	Formannskapet	05.12.2022
	Kommunestyret	

Anmodning om å bosette 280 flyktninger i 2023

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

1. Karmøy kommune vil bosette opp til 280 flyktninger i 2023. Disse kommer fra Ukraina og andre konfliktområder. Dette er i henhold til anmodningen fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).
2. Karmøy kommune vil allerede ved oppskalering av tjenestene knyttet til flyktningarbeid planlegge hvordan nedskalering best kan foregå.
3. Karmøy kommune er positive til å bosette personer med komplekse, helserelaterte behov som kan føre med seg langvarig kommunal oppfølging. Vurdering av kapasitet gjøres administrativt i hver enkelt sak.
4. Kostnadene til bosetting av flyktninger forutsettes dekket av overføringer og tilskudd fra staten. Budsjettering gjøres etter delegasjonsfullmakt på bosettingsbudsjettet.
5. Kapasiteten i de ulike tjenestene på bosettingsområdet er usikre. Ved en eventuell tilleggsanmodning, vil Karmøy kommune gjøre en ny vurdering av mulighetene for å bosette flere enn kommunen er anmodet om per i dag.

Saksutredning

Sammendrag

Saksutredningen tar for seg de mest sentrale elementene i bosettings- og integreringsarbeidet, før den avsluttes med kommunedirektøren sin konklusjon. Den er avgrenset til å omhandle avtalt bosatte flyktninger i femårs perioden. De som har vært bosatt lenger, familiegjennforente og de som oppholder seg i kommunen midlertidig i påvente av bosetting er ikke spesifikt omtalt.

I bosettingssaken for 2020 (ref. sak KST-169/20) ble det listet opp en rekke forutsetninger for å lykkes med bosettingsarbeidet. Kommunen står nå i en helt annen situasjon, men forutsetningene gjelder fortsatt som ramme for arbeidet som skal gjøres.

Bakgrunn for saken

Karmøy kommune er forespurt av integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) om å bosette 280 flyktninger i 2023.

Europa og Norge står ovenfor den største flyktningkrisen siden 2. verdenskrig. I sak 22/2605 04.04.22 vedtok kommunestyre å bosette inntil 294 flyktninger fordelt på 250 med kollektiv beskyttelse fra Ukraina og 44 overføringsflyktninger. Kommunen har i løpet av året hatt fokus på å bistå den enkelte flyktning som kom på best mulig måte. Dette har en i stor grad lyktes med. Spesielt for Karmøy kommune er et stort engasjement blant private og frivillige organisasjoner. Lenge før krigen var det omfattende frivillig arbeid i Ukraina. Det førte til at det tidlig kom et stort antall flyktninger til Karmøy.

Det er mye usikkerhet om hvordan situasjonen i Ukraina utvikler seg, og med det flyktningstrømmen. Sentrale myndigheter ber kommunene om å forberede seg på at 70 000 flyktninger kommer i løpet av 2022 og 2023. Slik regelverket er i dag kan de som har kollektiv beskyttelse være i landet opp til tre år før asylsøknaden skal behandles individuelt.

Samtidig er kommunen anmodet om å ta imot flyktninger fra andre steder i verden. De siste årene er dette i all hovedsak overføringsflyktninger som norske myndigheter via FN-systemet henter direkte fra flyktningleirer. I statsbudsjettet er det foreslått å redusere antallet fra 3000 til 2000 i 2023. Det er frivillig for kommuner å si ja til anmodning. De seneste årene har kommunene tatt imot alle flyktningene staten har anmodet om.

En langsiktig tilnærming til spørsmålet er avgjørende for å sikre gode tjenester innenfor budsjettammen. Med unntak av koronaåret 2020 har Karmøy kommune i all hovedsak bosatt antallet en ble bedt om.

Årstall	Anmodning	Vedtak	Faktisk bosetting
2019	30	30	30
2020	30	30	11
2021	40	40	38
2022	250	294	ca 225

Karmøy Kommune har i løpet av 2022 utvidet samarbeidsavtalen med Bokn på NAV-området til å gjelde bosetting av flyktninger, introduksjonsprogram og voksenopplæring. Årsaken er at Bokn ikke hadde flyktninger i kommunen når avtalen ble inngått, men har takket ja til anmodning om å ta imot fra Ukraina spesifikt.

For å gi forsvarlige tjenester til et stort antall og for å kunne samhandle med frivilligheten, trengs robuste tjenester og organisering. Flere faste ansatte gir langsiktige utgifter, mens inntektene er midlertidige. På den andre side er det lite trolig at kommunen samlet sett vil ha overtall av sosialarbeidere, helsearbeidere og pedagogisk personell om behovet for flyktningstjenester blir mindre en gang i framtiden.

I brevet opplyser IMDi at bosettingsbehovet for 2023 er beregnet til å være omtrent 35 000 personer nasjonalt. Det tas imidlertid forbehold om at det råder noe usikkerhet rundt anslaget når de skriver følgende:

«Oppmodinga legg til grunn at det høge busettingsnivået i 2022 vert vidareført i 2023, om behovet for busetting av 35 000 flyktningar gjeld for busetting gjennom heile året. Flyktningane kjem både frå Ukraina og frå andre konfliktområde.»

Situasjonen internasjonalt kan endre seg gjennom året. Usikkerheita er fyrst og fremst knytt til

framtidige inntøms av flyktninger fra Ukraina. Det betyr at det endelige behovet for busetting i 2023 både kan verte høgare og lågare enn det vi har kjennskap til no.»

Videre skriver IMDi

«Det er venta at det framleis vil vere særleg kvinner, barn og eldre flyktninger frå Ukraina som vil kome til Noreg. Det betyr at kommunale tenester retta mot desse gruppene må ha tilstrekkeleg kapasitet – til dømes bustader, skule- og barnehageplassar og helsetenester, samt introduksjonsprogram.»

Saks- og faktaopplysninger

Økonomi

Norske kommuner har siden 2005 har fattet vedtak om å ta imot flere flyktninger en det som kommer til landet. En er altså ikke avhengig av at Karmøy velger å ta imot flyktninger for at nasjonale myndigheter skal kunne gjennomføre sin vilde politikk. Karmøy planlegger og dimensjonerer tjenestetilbudet etter vedtak om bosetting. Tjenestene finansieres gjennom faktisk bosetting. Med unntak av pandemiårene er det høy grad av sammenheng mellom vedtak om bosetting og faktisk bosetting. Da de fleste utgifter knyttet til bosetting er lønn til de som skal yte tjenester, er det likevel en utfordring når bosettingstallet varierer.

Det ligger an til et svært høyt i bosettingstall også i 2023. Tjenestene vil allerede ved oppskalering planlegge hvordan nedtrekk kan gjennomføres for å sikre at bosettingsbudsjettet også er i balanse når bosettingstallet blir lavere.

Karmøy kommune har siden 2020-budsjettet hatt en modell hvor det forutsettes at arbeidet med bosetting av flyktninger og opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal drives innenfor rammene av statlige tilskudd på området, henholdsvis integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunedirektøren er gitt fullmakt til å omprioritere innenfor disse rammene, også når det går på tvers av tjenesteområder. Dette blant annet for å kunne ta høyde for endringer i antall eller endret sammensetning av bosatte flyktninger i løpet av året. Kommunen mottar tilskudd for hver flyktning som bosettes. Dette tilskuddet mottar kommunen i fem år. Tilskuddet er størst de to første bosettingsårene. Deretter reduseres det gradvis til og med femte bosettings år, hvor tilskuddet er lavest. Målsettingen er at tilskudd dekker utgiftene til bosetting og integrering av flyktninger på områder som

- introduksjonsprogram
- grunnskoleopplæring voksne
- økonomisk støtte, sosialrådgivning og veiledning
- bolig- og boligoppfølging
- barnevern
- ekstratiltak grunnskole
- barnehage
- kommunale sysselsettingstiltak
- støttekontakt
- kulturtiltak
- felleskostnader

Satsene for 2023 vedtas i statsbudsjettet. I Regjeringens forslag til statsbudsjett er ikke de viktigste tilskuddene endret. Grunnet inflasjon medfører det en reell nedgang i Karmøy kommune sine rammer på området. KS sitt beregningsutvalg har kartlagt kommunenes utgifter og funnet at kommune i gjennomsnitt likevel får dekket sine utgifter de fem første årene.

Satser for integreringstilskudd

Bosettingsår	(i kroner)				
	2019	2020	2021	2022	2023
År 1 (enslige, voksne)	237 000	241 000	241 000	234 900	234 900
År 1 (andre voksne)	190 500	194 300	194 300	189 400	189 400
År 1 (enslige, mindreårige)	187 000	187 000	187 000	182 300	182 300
År 1 (barn)	190 500	194 300	194 300	189 400	189 400
År 2	242 000	246 000	249 000	243 100	243 100
År 3	172 000	174 000	177 300	172 900	172 900
År 4	85 500	86 000	88 000	85 700	85 700
År 5	71 600	72 000	72 000	70 200	70 200
Sum (enslige, voksne)	808 100	819 000	827 300	806 800	806 800
Sum (andre voksne)	761 600	772 300	780 600	761 300	761 300
Sum (enslige, mindreårige)	758 100	765 000	773 300	754 200	754 200
Sum (barn)	761 600	772 300	780 600	761 300	761 300

Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap:

Satser for persontilskudd, kroner

Tilskuddsår	2021		2022		2023	
	Lav sats	Høy sats	Lav sats	Høy sats	Lav sats	Høy sats
År 1	14 800	34 800	15 300	35 800	15 600	36 900
År 2	26 700	69 100	27 500	71 200	28 400	73 300
År 3	16 600	47 900	17 200	49 100	17 800	50 500
Sum	58 100	151 800	60 000	156 100	61 800	160 700

Grunntilskudd voksenopplæring:

- 217 000 kr (kommuner med 1-3 personer i målgruppen)
- 643 900 kr (kommuner med 4-150 personer i målgruppen)

Tilskudd til personer med nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker:

- Tilskudd 1: kr. 196 400 (engangstilskudd)
- Tilskudd 2: kr. 1 520 000 (kan utbetales inntil 5 år)

Ekstra tilskudd for personer over 60 år:

- 176 000 per person

Anmodningen om å bosette 280 personer i 2023 vil etter et moderat anslag gi 500 flyktninger i Karmøy i slutten av 2023, hvor de fleste i år 1 og 2. Dette gir mer statlige tilskudd. Disse planlegges å fordeles på samme måte som de seneste årene slik at bosetting hverken er en inntekt eller utgift for kommunen.

Bosetting

Tjenester

Ved Integreringsavdelingen i NAV er det bosettingsteamet som er ansvarlig for forberedelser av bosetting og boligoppfølging i fem årsperioden. Bosettingsteamet har sammen med introduksjonsteamet ansvar for undervisning i livsmestring til alle som deltar i introduksjonsprogrammet og foreldreveiledning for de med barn under 18 år. Den store økningen i antall flyktninger det forventes at kommunen totalt skal bosette i løpet av 2022 og 2023 vil bety at Integreringsavdelingen frem til 2028 vil ha større arbeidsmengde enn noen gang tidligere. Usikkerheten som ligger i varigheten av krigen i Ukraina og om disse flyktningene forblir boende i Norge vil være av stor betydning for tjenestene i årene fremover. De aller fleste av disse flyktningene vurderes å ha gode forutsetninger for å tilegne seg norsk språk, kultur og har evner til å etablere seg i det norske samfunnet. Behovet for boligoppfølging forventes derfor etter en tid å reduseres.

Sosial og økonomiteamet i Integreringsavdelingen er ansvarlig for å utarbeide vedtak etter lov om sosiale tjenester og oppfølging i tilknytning til økonomi. Vedtak etter lov om sosiale tjenester og behovet for oppfølging i tilknytning til økonomi for flyktninger avviker en del fra sosiale tjenester til andre grupper. Flyktningene som blir bosatt har innledningsvis begrenset språklig forutsetning for å forstå vedtak, lovverk og rutiner som legges til grunn for at de skal få dekket nødvendige kostnader. I tillegg har flyktningene ikke samme mulighet til å opprette konto i bank eller tilgang på bankID, noe som i dagens digitale samfunn setter begrensinger for hvor selvstendig flyktningene kan bli for egen økonomi i en tidlig fase. Videre skjer det endringer i form av eksempelvis utbetaling av introduksjonsstønning etter oppstart i introduksjonsprogram, som igjen betyr endring av vedtak etter lov om sosiale tjenester. Dette er forhold som medfører et stort behov for oppfølging i tilknytning til økonomi og vil gjelde for de aller fleste som blir bosatt.

Når kommunen skal ivareta det totale antallet flyktninger som skal bo i kommunen de neste 6 årene er det nødvendig med stabilitet blant ansatte som skal ivareta tjenestene, og dermed behov for flere faste ressurser inn i bosettingsteamet og økonomiteamet. Erfaringsmessig er det ikke særlig utfordrende å rekruttere kompetente og engasjerte medarbeidere i dette fagfeltet. Historisk varierer behovet for ressurser knyttet til integreringsarbeid. Derfor vil den enkeltes mobilitet og kompetanse på andre fagområder være tema ved rekruttering, slik at en kan gå over til andre oppgaver med relativ letthet.

Tilgang på boliger

Når et stort antall personer skal bosettes medfører det et stort press på å fremskaffe tilstrekkelig antall boliger. Flyktninger blir i all hovedsak blitt bosatt i det private leiemarkedet.

Tilgangen på private utleieboliger til flyktninger har vært god. I 2022 ankom hovedparten av flyktningene direkte til kommunen, og mange ukrainske flyktninger hadde relasjoner på Karmøy som bisto med bosettingen. Kommunen åpnet for alternativ mottaksplassering der private stilte disponible boliger som ikke var tilgjengelige på det åpne leiemarkedet. Samtidig ble en stor andel flyktninger bosatt i det etablerte leiemarkedet. Det er nå få utleieboliger tilgjengelig og markedet virker tett på mettet, hvilket betyr at tilgangen framover vil være redusert for både flyktninger og andre med ønske å leie bolig.

Tilgangen på kommunale utleieboliger har også vært god, men også her er situasjonen vesentlig endret. Kommunen har i en årrekke avhendet boliger som følge av lav etterspørsel. Kommunen disponerer per november 2022 boliger til 1 % av innbyggerne i kommunen, herav 242 omsorgsboliger og 129 ordinære utleieboliger. Til sammenligning disponerer kommunene på landsbasis og i KOSTRA-gruppe 10 i gjennomsnitt rundt dobbelt så mange boliger, nemlig 2 %.

Presset i det private utleiemarkedet smitter over på de kommunale utleieboligene. I 2022 er antallet av boligsøknader økende og kommunen har ventelister til kommunal bolig og midlertidig bolig (akuttbolig).

Det kan bety at prisen for å leie bolig øker, eller i ytterste konsekvens at bosetting tar lenger tid da flyktningen først kommer når bolig er på plass.

Videre er enkelte boligtyper som er vanskelig å framskaffe i det private leiemarkedet. Dette gjelder boliger til store familier og tilrettelagte boliger til familier der medlemmer har fysisk funksjonsnedsettelse. Flyktningene som trenger denne type bolig kommer i all hovedsak til Karmøy som overføringsflyktninger. Kommunen eier per i dag bare fire store boliger egnet for større familier, dvs. boliger med fire eller flere soverom. Det er kommunen sitt ansvar å framskaffe slike boliger om en velger å ta imot flyktninger med slike behov.

På grunn av disse forhold vil det i egen sak vurderes å tilføre kommunale boliger til utleiemarkedet.

Hvor flyktningene kommer fra og deres behov

I år er det flyktninger med kollektiv beskyttelse fra Ukraina som står for den største andelen av bosettingen i Karmøy kommune og det forventes at det samme vil gjelde for 2023. I tillegg har kommunen i 2022 bosatt flyktninger fra Eritrea, Aserbajdsjan og Syria.

Fra februar til september bosatte Karmøy kommune flyktninger med kollektiv beskyttelse ved å inngå avtale om bosetting i kommunen i forkant av anmodning fra Imdi. Det er store variasjoner i behovene til flyktningene som bosettes. Noen har behov for mye oppfølging rundt boevne, økonomistyring og foreldreveiledning, mens andre greier seg med lite offentlig hjelp. Flyktningene med kollektiv beskyttelse som kommunen har bosatt innledningsvis har i stor grad hatt ressurser til å oppsøke og ta i bruk de tjenestene som kommunen tilbyr. Til forskjell fra andre flyktninger har flere av disse menneskene egne nettverk i kommunen og lokalt på stedet de er bosatt. De har ressursene som skal til for å oppsøke og ta i bruk de tjenestene de har behov for. I tillegg har flere hatt relasjon til Norge gjennom frivilligheten fra lengre tid tilbake og frivilligheten har god kjennskap og forståelse for samfunnet og kulturen disse flyktningene kommer fra. Samlet innebærer dette at disse flyktningene har et annet behov for bistand og tjenestene blir belastet på en annen måte enn det vi ofte ser blant overføringsflyktninger.

Press på tjenesten gjorde at det ble nødvendig å endre praksis på de enkelte anmodningene fra IMDi. Fra medio september 2022 har hver anmodning blitt vurdert individuelt for å sikre at vi som kommune kan tilby de som kommer gode tjenester.

Erfaringer tilsier at behovet for hjelp fra de ulike tjenestene i kommunen har endret seg dersom en sammenligner behovet for hjelp til de som ankom tidlig fra Ukraina og de som nå har ankommet mot slutten av 2022. Det vil si at flyktningene som blir bosatt nå ikke har samme nettverket gjennom frivilligheten, den skjer mer spredt og i tillegg har de bodd i krig og usikkerhet over lengre tid. Det forventes at dette også vil gjelde i 2023. For at Karmøy kommune skal kunne tilby alle som er bosatt i kommunen gode individuelle tjenester, vil det innledningsvis i 2023 være nødvendig å fortsette å bosette etter anmodning fra Imdi.

Aktiviteter for flyktninger i kommunal regi

NAV Integreringsavdeling drifter ulike aktiviteter på UNIK senteret, per nå lokalisert ved Kopparen sentralt i Kopervik. Dette bygget er nå kjøpt av kommunen og skal brukes til andre formål. Det blir

derfor en rask avklaring hvor tjenesten skal flyttes. For å kunne tilby varierte aktiviteter rettet mot ulike grupper er det blant annet behov for et vel fungerende kjøkken med plass til oppbevaring og sitteplasser til minst 25 personer, og større arealer til variert bruk.

I 2021 fikk Karmøy kommune innvilget midler fra Barne, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir) til å drifte aktivitetene på UNIK frem til utgangen av 2024. Det er satt av rundt et årsverk til formålet. Behovet er styrende for aktiviteten. Hver uke blir det tilbudt samlinger for ungdommer i aldersgruppen 13-17 år og mor/barn gruppe for mødre som er i foreldrepermisjon fra introduksjonsprogrammet. Det er også planlagt gjenoppstart av gruppe for unge voksne i november 2022. I høstferien i 2022 ble det arrangert 2 dagsturer, en til Bergen og en til Stavanger, med ulike aktiviteter på programmet, for ungdomsgruppen og for unge voksne ved UNIK.

Helsetjenester

Helsekontor for flyktninger

Ved inngangen til 2022 var det ansatt til sammen 1.1 årsverk helsesykepleier for å ivareta helsestasjonsoppfølging av overføringsflyktninger, samt all tuberkulosescreening i Karmøy. Da flyktningstrømmen fra Ukraina ble varslet startet straks arbeidet med å øke bemanningen. Parallelt med dette var Koronateam i ferd med å bemanne ned. Sykepleierne som tidligere jobbet med koronaarbeid ble rekruttert og opplært til å jobbe med helse flyktning. Koronaarbeidet sine lokaler ble bygget om og satt i stand til å fungere som helsestasjon for flyktninger med flere og bedre lydisolerte kontorer. Dette bygget har nå kapasitet på 3-4 undersøkelsesrom. Leieavtalen gjelder ut 2023.

Overføringsflyktningene er nå en del av helse flyktning på Koronasenteret. Per nå jobber 2.5 årsverk helsesykepleier med overføringsflyktninger, flyktninger fra Ukraina og all tuberkulosescreening.

Dersom man isolert ser på sykepleieroppgavene, er det kapasitet til å ta imot flere flyktninger. En har også pensjonerte helsesykepleiere som kan benyttes ved behov. Om mange flyktninger kommer på en gang og de ikke har vært på mottak er det først og fremst tuberkulosescreening som en lovpålagt tjeneste med frist som krever mest ressurser. Det vil derfor være viktig å ha ekstra tilgjengelige ressurser som kan bistå med akkurat dette.

Det er flere grunner til at flyktninger ikke følger opp helseavtaler/behandlingen sin selv. Det blir svært viktig å finne gode løsninger på transport. Kapasiteten i 2023 vil økes på områder som helsekartlegging/tuberkulosescreening, kontorfaglige ressurser og transport.

Fastlege

Kommunen jobber aktivt med tiltak for å sikre fastlegetjenesten. Per nå har ikke alle innbyggere i Karmøy en fast lege. Dette byr på utfordringer når en tok imot 190 ekstra innbygger på seks måneder i 2022. Helsemyndighetene gjorde noen aktive grep for å minske belastningen på fastlegene, eksempelvis kunne helsesykepleier eller sykepleier gjennomføre helseundersøkelse og sende videre de som hadde behov for legetilsyn.

Smittevernlegen henvendte seg i mars 2022 til alle fastlegene i Karmøy og ba om velvilje i form av å ta imot inntil 10 flyktninger på toppen av sin liste (utenfor Helfo) fram til de fikk annet ordinært fastlegetilbud. Over 20 fastleger sa ja og dette har gjort at Karmøy fram til nå har vært i en særstilling når det gjelder legetjeneste til de Ukrainske flyktningene.

Ekstraplassene er nå fylt opp. De sist ankomne ukrainske flyktningene har ikke fastlegetilbud. Det løses ved godvilje hos enkelte leger og ved daglegevakt. Kommunen har plikt til å tilby

helsetjenester til de som oppholder seg i kommunen og daglegevakt har en viktig midlertidig funksjon i så måte.

Når kommunen skal ta imot 280 flyktninger neste år blir det til sammen med alle som har kommet i 2022 et betraktelig antall nye listepasienter i Karmøy kommune, og opp mot 500 nye innbyggere i en allerede presset legetjeneste. Det jobbes med å finne løsninger og flere ulike forslag vurderes. Det forventes at statlige myndigheter uttaler seg da fastlegemangel er en nasjonal utfordring. Kommunen har kontaktet Statsforvalter uten foreløpig å ha fått svar.

Frivilligheten

Den store flyktingestrømmen har mobilisert bredden av lag og organisasjoner både nasjonal og lokalt. Sivilsamfunnet har vist vilje og ønske om å bidra i et omfang uten sidestykke, både i forhold til å tilby bolig, aktiviteter, bistand, klær/utstyr/mat etc. Så også i Karmøy, der frivillige organisasjoner i stor grad har bidratt til å integrere og inkludere i lokalsamfunn. Organisasjonene jobber med alt fra humanitært arbeid i konfliktområder, transport av flyktninger til Norge, innlosjering, bistand til formalisering av opphold, følge til helseavtaler og offentlige myndigheter. Det har vært en stor økning i rent integrerende og inkluderende tiltak som språktrening, sosiale samlinger og arrangementer. Lag og foreninger har også åpent tatt imot i ordinære idretts- og fritidstilbud.

De fleste de første ukrainske flyktingene kom gjennom lokale organisasjoner som lenge har jobbet humanitært i Ukraina. THK Stiftelsen og Ukrainahjelpen kan trekkes fram som tydelige bidragsyttere til integrering av mange av de nyankomne fra Ukraina. Gjennom sine nettverk og relasjoner i Ukraina har lokalsamfunnene på hhv. Sevland og Veia i stor grad åpnet opp og inkludert «sine», og har vært en suksessfaktor for å raskt innlemme flyktingene.

Siden mars 2022 har det vært nødvendig å koordinere den frivillige innsatsen rundt flyktinger, for å sikre at arbeidet er så forutsigbart og oversiktlig som mulig. Det er derfor opprettet en «ressursgruppe for frivillige», med medlemmer fra frivilligsentralene og flere av organisasjonene, og ledes av kommunens frivillighetskoordinator. I tillegg til å sikre god samhandling, får gruppen også sørget for god informasjonsflyt til flyktingene.

Økning i omfang av aktiviteter, arrangementer og bistand fra lag og organisasjoner gir også økte kostnader for lag og foreninger. Det har vært en økning i givergleden til organisasjonene, og det er også kommet i stand nasjonale og regionale offentlige støtteordninger for lag og foreninger. Men det vil være nødvendig å styrke og videreføre støtteordninger for lag og organisasjoner, gjerne også lokalt gjennom kommunale midler. En forutsetning for at støtteordninger «treffer godt», er det oppleves enkelt, forutsigbart og ubyråkratisk for organisasjonene å søke midler.

Utfordringen framover vil være at nyankomne i mye mindre grad har de relasjonene og nettverkene som de først ankomne har hatt. Inkludering og integrering gjennom deltakelse i fritidsaktiviteter og arrangementer vil derfor i større grad måtte motvirke barrierer som transport, økonomi og språk. I denne sammenheng er det kommer flyktninger fra andre steder i verden enn Ukraina. Et aspekt lag og foreninger til en viss grad tar høyde for, men som likevel er verdt å påpeke.

Introduksjonsordningen

Introduksjonsordningen i Karmøy kommune har ansvar for å tilby introduksjonsprogram for bosatte flyktninger i alderen 18 til 55 år med behov for kvalifisering. Programmet varer normalt i to år, med mulighet for utvidelse i inntil ett år.

Personer som har fått midlertidig oppholdstillatelse på grunnlag av kollektiv beskyttelse har rett, men ikke plikt til å delta i et introduksjonsprogram. Det samme gjelder norskopplæring og samfunnskunnskap. Personer med utdanning på videregående nivå eller høyere kan delta i programmet i inntil 6 måneder og sluttmålet for programmet skal være overgang til lønnet arbeid, høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning. Programmet kan forlenges med inntil 6 måneder.

Med forventningen om at flyktningene fra Ukraina som bosettes 2023 har større belastninger innenfor en periode på 6 måneder. Tjenesten må derfor ta høyde for at de fremtidige deltakerne vil i større grad ha behov for forlengelse utover 6 måneder.

I 2021 vedtok Karmøy kommune å bosette 44 personer og det ble anslått at det i gjennomsnitt ville være 30-40 av disse i introduksjonsprogrammet per måned. Behovet er nå over doblet. En har ikke klart å få til en stor nok kapasitetsøkning raskt nok. Det gjør at deltakere fra Ukraina ikke tilbys fulltdagsprogram per dags dato. Dette er identifisert som en utfordring med tanke på den korte tiden deltakeren har med rett til opplæring for å bli klar til å fungere i norsk arbeidsliv. Det jobbes med å se på løsninger både internt i tjenesten, NAV og andre steder i kommunen for å kunne tilby fulltdagsprogram for alle som skal delta i introduksjonsprogrammet i 2023.

Opplæring

Voksenopplæring

Fra 1.januar 2021 trådte ny integreringslov i kraft. En vesentlig endring er tydeligere differensiering av programtid og konkrete sluttmaal for introduksjonsprogrammet. I ny lov er erstatter krav om gjennomføring av et visst timetall krav om å oppnå et bestemt norskmål. Når det vises til nivåer, menes norsknivåer etter Det felles europeiske rammeverket for språk.

Rett og plikt til opplæring gjelder likevel ikke lenger enn tre år med tillegg av godkjent permisjon. I § 32 *andre ledd andre punktum* fremgår det at en deltaker som minimum har utdanning på videregående nivå fra før, ikke har rett på eller plikt til opplæring i lenger enn 18 måneder med tillegg av godkjent permisjoner. Det fremgår av loven at programtiden for den enkelte deltaker skal differensieres med utgangspunkt i utdanningsbakgrunn og sluttmaal. Det er også satt som utgangspunkt at en deltaker skal ha fulltdagsprogram for å kunne nå sine mål. Det er blitt større søkelys på formell kvalifisering og lovendringene medfører en sterkere styring og detaljerte føringer på hva som skal inngå i deltakers integreringsplan/norskplan.

Karmøy voksenopplæringsssenter har i løpet av 2022 tatt imot i overkant av 80 nye deltakere som har startet opplæring i norsk og samfunnskunnskap eller forberedende voksenopplæring, FVO. Det er tilført to årsverk midlertidig på bakgrunn flere elever og gjennomføres fortløpende rekruttering for å kunne gjennomføre nødvendig opplæring.

Integreringsloven kapittel 6A gjelder også personer som har fått kollektiv beskyttelse. Deltakerne fra Ukraina har en rett, men ingen plikt, til opplæring etter loven. Mange av de voksne personene i denne gruppa takket ja til norskopplæring. De fleste er forventet å nå sine mål innen 18 måneder, og B2 er det formelle norskmålet.

I følge IMDI må en opp på minimum B1 – B2 nivå for å få varig tilknytning til arbeidslivet.

Deltakere med en del skolegang fra hjemlandet som ønsker å komme seg videre i opplæring eller jobb skal ifølge loven klare dette på minimum 18 måneder. For at deltakerne skal ha en reell mulighet til å nå et slikt mål fordrer det at tiltakene og opplæringen som gis er egnet til at den enkelte deltaker kan nå det fastsatte norskmålet innenfor samlet programtid. Statsforvalteren har ført planlagt nasjonalt tilsyn på området. Avvik er lukket.

En sterk vekst i antall elever kombinert med økte krav kartlegging og individuelt tilpasset undervisning vil ha betydning for hvordan opplæringstilbudet innrettes. Usikkerhet rundt hvor stort behovet for tjenester blir og hvor lenge behovet er til stede gir en særlig utfordring i planleggingen.

Velkomstklassene

Velkomstklassen er et helhetlig undervisningstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever. På Karmøy er det to velkomstklasser på 1.–7. trinn; en på Stangaland skole og en på Sevland skole. For elever på ungdomstrinnet er det velkomstklasse på Stangeland ungdomsskole.

Undervisningen i Velkomstklassene følger "Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter (Nor07-2). Læreplanen er nivå delt og har 3 nivåer. Når man mestrer nivå tre (B1), skal man kunne delta i og ha utbytte av undervisningen uten særskilt språkopplæring B1. Det er et mål at elevene skal mestre nivå tre innen fem år etter ankomst. Flere trenger noe mer tid.

De fleste elevene får tilbud om å gå i velkomstklassen i ett år, men det er hjemmel for å tilby inntil to år dersom det er til elevens beste. Målet for undervisningen i velkomstklassen er å mestre nivå (A1) i læreplanen: «Muntlige ferdigheter på nivå 1 innebærer at en kommuniserer enkelt i kjente sammenhenger. En oppfatter hovedinnholdet i beskjeder og instruksjoner, og bruker enkle strategier for kommunikasjon» og «Å kunne lese og skrive på nivå 1 innebærer at en leser og skriver korte og kjente tekster en møter ofte. En kan trenge støtte når en leser og skriver i nye situasjoner»

Undervisningen i grunnleggende norsk gis med utgangspunkt i de andre fagene på skolen (matematikk, samfunnsfag, naturfag, musikk, kunst & håndverk, kroppsøving osv.) for å sikre elevene et variert ordforråd og begrepsapparat.

Kapasitet og belegg

Stangaland skole har kapasitet på 19 elever i velkomstklassen. Medio november 2022 er det fullt. Sevland skole har kapasitet til 19 elever. Medio november 2022 er det 17 elever. Stangeland ungdomsskole har kapasitet til 30 elever. Medio november 2022 er det 29 elever. Velkomstklassene er neste fulle. Barneskolene kan utvide tilbudet. Ved ungdomsskolen er det plassutfordringer. Om tilbudet skal utvides kan plassering ved en annen ungdomsskole i kommunen være et alternativ.

Grunnskole

Alle grunnskoleelever har rett til å gå på nærskolen.

Elevtallet har til nå i grunnskolen i Karmøy vært stabilt. Det forventes en nedgang på anslagsvis 30 elever skoleåret 23/24. Deretter forventes en noe kraftigere nedgang framover. Vi har bra kapasitet i kommunen totalt sett. Med utgangspunkt i bosetting av 250 personer i 2023 kan en forvente rundt 35 barn i grunnskolen. Dette anslaget bygger på tidligere erfaringer hvor en har sett at barn i grunnskolealder utgjør rundt 15 % av den totale bosettingen.

Kapasiteten i grunnskole

Alle skoler kan få kapasitetsbegrensninger på enkelte trinn med mange nye elever. Slik situasjonen er nå vurderes sannsynligheten for lav.

Vedavågen og Mykje skole er på grensen og over sin totale kapasitet. Det skal bygges ny på Vea som skal stå ferdig i 2025 med en kapasitet på 400 elever. Dette løser kapasitetsproblemer med god margin ifølge elevtallprognosene. Ved kapasitetsproblemer på kort sikt er Sevland skole et mulig alternativ. Elevtallet på Mykje skole er svakt stigende og kan er på grensen til sin kapasitet. Elevtallet er dessuten svakt stigende. Med eventuelle kapasitetsproblemer, er Norheim skole alternativet. Torvastad skole og kultursenter er også nærme sin kapasitet, men klarer noe tilvekst. Åkra skole har også hatt kapasitetsutfordringer, men situasjonen er bedre grunnet en naturlig nedgang i elevtallet. På Kolnes skole, som også har hatt kapasitetsutfordringer, har elevtallet blitt redusert de siste to årene slik at en ikke har den samme kapasitetsutfordringene som en hadde inntil nylig. Grindhaug skole er også nærme sin kapasitet, men elevtallet er ventet å være stabilt framover. Ved evt. kapasitetsproblemer er både Ådland skole og Sevland skole gode alternativer. Bø ungdomsskole er på grensen av sin kapasitet, men klarer noe tilvekst. Fra skoleåret 2025/2026 har skolen bedre kapasitet.

Personalressurser er en større utfordring enn elevkapasitet på skolene. Det å få ansatt personell som mestrer både ukrainsk og norsk. Det er generelt vanskelig rekruttere lærere underveis i et skoleår.

Særskilt norskopplæring

Når elevene kommer over i ordinære klasser etter opplæring i velkomstklassen, kreves vanligvis særskilt norskopplæring. Elevene starter i forskjellige skoler og klassetrinn og opplæringen organiseres ut fra det. Elevene får 3-5 slike undervisningstimer i uka. Noe av dette kan gis i grupper. 4 undervisningstimer i uka tilsvarer 15-20 % stilling, avhengig av fag og klassetrinn. Det er krevende å få tak i lærere med rett kompetanse til denne opplæringen.

Barnehage

Karmøy kommunestyre vedtok 15.04.04, sak nr. 0062/04, at deltakere i introduksjonsprogrammet skal få tilbud om fri barnehageplass. Nå dekker sentrale regler om betalingsreduksjon også denne gruppen, i forbindelse med at "husholdningen" har kr 0,- i skattbar inntekt blir foreldrebetalingen kr 0,-. Utgifter til skyss og kost dekkes ikke av staten.

Kapasitet i barnehagene på Karmøy er ikke en statisk størrelse, men et tall som vil variere fra år til år og fra sone til sone. Den samlede kapasiteten er god innen sonene. Statistisk Sentralbyrå beskriver et barnetall på vei ned. Karmøy kommune opplevde i 2021 og 2022 store kull av nye fødte barn. Ikke alle fikk barnehageplass i sin "nærbarnehage", men innen sin sone. Det forventes at kapasiteten i 2023 vil være tilstrekkelig til å gi plass innen sonen. Også flyktninger ønsker primært et tilbud i nærbarnehagen. Dette innebærer at barna går i både kommunale og private barnehager.

Særlige forhold ved kollektiv beskyttelse

Hovedformålet med § 34 *Kollektiv beskyttelse i en masseflyktsituasjon* i Utlendingsloven er å kunne gjøre en gruppevurdering i stedet for en individuell vurdering når det på kort tid vil komme så mange personer at presset på mottaks- og saksbehandlingen vil bli for stort. Det er Regjeringen som har besluttet at det foreligger en masseflyktsituasjon som gjør at bestemmelsen kommer i bruk for ukrainske borgere som opphold seg i Ukraina ved krigsutbruddet 24.02.22.

Den gjelder altså ikke for ukrainske borgere som opphold seg i andre land, eller andre lands statsborgere som opphold seg i Ukraina 24.02.22.

Tillatelse etter utlendingsloven § 34 gis for ett år og kan fornyes eller forlenges i inntil 3 år, regnet fra da personen fikk tillatelsen. Tillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Etter at det har gått tre år, kan det gis en midlertidig tillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Ordningen er brukt to ganger tidligere, begge for det tidligere Jugoslavia på 90-tallet. Disse forholdene gjør at Ukrainske flyktninger kan sies å ikke har samme tilknytning til Norge og Karmøy som overføringsflyktninger. Disse har fått innvilget asyl før de kommer til landet. Undersøkelser blant ukrainske flyktningene viser at mange nå ser for seg å etablere seg i Norge på lang sikt. Likevel er det sannsynlig at flere selv velger å reise tilbake eller ikke får innvilget asyl om krigen avsluttet i femårsperioden. En kan kun få innvilget beskyttelse (asyl) hvis en er forfulgt eller frykter forfølgelse eller umenneskelig behandling i hjemlandet.

Dette fører til økt usikkerhet og risiko når budsjett skal fastsettes og tjenester planlegges. Det vil bli tatt høyde for at tjeneste raskt vil måtte oppskaleres eller nedskaleres.

Særlige forhold ved bosetting av personer med nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker

I anmodningsbrevet er det spørsmål om kommunen har kapasitet til å bosette personer med «komplekse, helserelaterte behov». Karmøy kommune lang erfaring med bosetting av flyktninger med særskilte behov og har i alle enkeltsaker sagt ja til bosetting av flyktning med nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker.

Utover integreringstilskuddet som kommunen mottar for alle flyktninger, kan det søkes om ytterligere midler til flyktninger som har behov for ekstra oppfølging grunnet helsemessige begrensninger eller atferdsvansker. Her er det viktig å understreke at helsebegrensningene eller atferdsvanskene må kunne dokumenteres å ha oppstått før vedkommende kom til Norge. Disse ekstra midlene er inndelt i kategoriene tilskudd 1 og tilskudd 2, se Økonomi.

Tilskudd 1 er et engangstilskudd som kommunen kan søke om få i enten første eller andre bosettings år.

Tilskudd 2 kan det søkes om i alle fem årene av bosettingsperioden. Det betyr at for en person med ekstra oppfølgingsbehov som bosettes i 2023, så kan det søkes om ekstra tilskudd for årene 2023-2027. Ekstra tilskuddet gis for ett år av gangen, og er øremerket for den personen det er søkt for. Selv om tilskuddssøknad innvilges for første bosettings år, er det ikke gitt at det blir innvilget for alle fem årene. For begge tilskuddene må kommunen dokumentere faktiske utgifter. Det er IMDi som saksbehandler søknader om disse tilskuddene.

Disse ekstra tilskuddene oppleves som noe uforutsigbare. Søknaden skal gjennom en fagkyndig vurdering hos IMDi, og erfaringsmessig kommer de noen ganger til en annen konklusjon enn kommunen. Det er ingen garanti for få innvilget tilskuddet. Videre kan saksbehandlingstiden være lang. Dette medfører at kostander og inntekter ofte ikke følger hverandre i samme budsjettår. Det er også viktig å nevne at det kun er personer som blir bosatt etter avtale med IMDi det kan søkes ekstra tilskudd for. Det betyr at det ikke kan søkes om ekstra tilskudd for barn og voksne som kommer på familiegjenforening, eller de som oppholder seg i kommunen midlertidig i påvente av bosetting.

Tilskuddet er avgrenset bosettingsperioden på fem år. Oftest er vanskene av varig karakter. Kommunen kan da søke om tilskudd på ordinære vilkår. Tjenestene skal utføres av det ordinære kommunale tilbudet. Med en sterk økning av flyktninger er det sannsynlig at det kommer flere henvendelser om bosetting av denne gruppen. Det kan gi et press på enkelte kommunale tjenester og tilrettelagte boliger.

Det er kommunen ved NAV som i hver enkelt sak svarer på henvendelsen når den kommer. Det kan derfor tilbakemeldes at Karmøy har kapasitet til å ta denne type saker. Samtidig forutsettes det da at IMDi gjennomfører en rask og enkel prosess for behandling av krav om ekstra tilskudd for disse personene, og at det gjøres en konkret samlet vurdering av kapasitet i tjenestene ved hver enkelt sak.

Kommunedirektøren sin konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler kommunestyre om å si ja til IMDi sin anmodning fra 25.11.22 om å bosette opp til 280 flyktninger i 2023. Flyktningene vil komme med kollektiv beskyttelse fra Ukraina og som overføringsflyktninger fra andre deler av verden.

Vedlegg:

Anmodning om bosetting av flyktninger 2023