



Byrådssak /20

Saksframstilling

Vår referanse: 2020/95350-3

Bosetting av flyktninger 2021

Hva saken gjelder:

Byrådet legger frem sak om bosetting av flyktninger 2021. Bergen kommune mottok 30. oktober en anmodning fra Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi) om bosetting av 165 flyktninger i 2021. 6 av disse plassene skal være for enslige mindreårige flyktninger. Anmodningen for 2021 bygger på et nasjonalt bosettingsbehov på 5100 flyktninger.

Fagetatens vurdering og anbefaling: Etat for inkludering anbefaler at kommunen fatter vedtak om å bosette 165 flyktninger i 2021, i tråd med anmodningen fra IMDi. Fagnotat fra etaten er vedlagt saken.

Byrådets vurdering og anbefaling/konklusjon:

Byrådet er opptatt av at Bergen skal være en trygg havn for mennesker som har behov for beskyttelse. I byrådets politiske plattform er det formulert at *«Byrådet vil bosette minst det antallet flyktninger nasjonale myndigheter ber oss om og mener både Bergen og Norge har kapasitet til å ta imot langt flere flyktninger enn i dag. Vi vil ta et særlig ansvar for de mest sårbare flyktningene: LHBTI-flyktninger, religiøse konvertitter, flyktninger med funksjonsnedsettelse eller utviklingshemninger og andre særlige sårbare grupper. Byrådet vil ha en aktiv holdning overfor statlige myndigheter for at Norge skal få en rausere og mer human flyktningpolitikk.»*

Byrådet følger opp denne erklæringen med å innstille til å bosette flyktninger i tråd med anmodningen fra utlendingsmyndighetene. Samtidig vil vi understreke at Bergen har anledning til å ta imot flere flyktninger enn det vi er blitt bedt om. Bergen har sammen med flere andre byer og kommuner i Norge sagt tydelig fra om at vi kan ta imot flyktninger fra Moria-leiren i Hellas, som ble rammet av en katastrofal brann i 2020. Bystyret i Bergen har sammen med mange andre kommunestyre vedtatt oppropet "Evakuer Barna fra Moria, nå", og Bergen har gitt tydelig uttrykk for at kommunen kunne tatt imot flyktninger herfra. Byrådet mener det er positivt at Norge har åpnet for å relokalisere 50 asylsøkere fra leiren, men mener samtidig at Norge burde vise betydelig større solidaritet i fordelingen av de som har behov for beskyttelse. Bystyret har vedtatt at Bergen er en menneskerettighetsby, og det forplikter kommunen til å engasjere seg når det er en humanitær kritisk situasjon for mennesker på flukt i vår egen verdensdel.

Bosettings- og inkluderingsarbeidet av nyankomne flyktninger i Bergen i 2020 var preget av Covid-19. Det kom færre flyktninger enn planlagt på grunn av reiserestriksjoner, og kvalifiseringsarbeidet i kommunen måtte i perioder gjennomføres uten fysisk oppmøte. For en god del av deltakerne har det vært vanskelig å få fullt utbytte av introduksjonsprogrammet fra hjemmeundervisning. Koronapandemien har også hatt konsekvenser for innholdet i programmet, samt den individuelle oppfølgingen av den enkelte deltaker. Flere har måttet avbryte praksistiden sin, og det har vært krevende å skaffe nye praksisplasser.

Midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 ble vedtatt av Stortinget sommeren 2020. Formålet med loven er å avhjelpe de negative konsekvensene av utbruddet av Covid-19 for deltakere i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Konsekvensene av denne forskriften og utfordringer med Covid-19 er at det har vært lavere gjennomstrømning av deltakere i introduksjonsprogrammet enn forventet. Tallet på aktive deltakere i introduksjonsprogram har ligget jevnt på ca. 320 gjennom hele året. Det forventes en gradvis nedgang i deltakerantallet utover 2021.

Lave bosettingstall for 2021 og resten av økonomiplanperioden gjør at Bergen kommune forventer at inntektene fra det statlige integreringstilskuddet vil gå ytterligere ned utover i økonomiplanperioden sammenliknet med 2020. Tilskuddsutbetalingene knyttet til de store ankomstene i 2017 og 2018 synker ettersom tilskuddssatsene blir lavere utover i den femårige tilskuddsperioden. Tjenestene i Etat for inkludering vil i 2021 jobbe videre med å tilpasse aktiviteten til tjenestebehovet. Denne saken legger ikke opp til noen budsjettmessige justeringer utover vedtatt budsjett. Det må likevel understrekes at på grunn av pandemien kan det oppstå endringer i behovet utover året.

Begrunnelse for framleggelse til bystyret:

Bystyrets oppgaver 2019-2023 vedtatt i bystyret 23.10.2019 – sak 299-19 § 2 Bystyrets overordnede oppgaver: 3 Bystyret skal fastsette overordnede mål og utvikle strategier for hele kommunens virksomhet. 4 Bystyret skal ivareta den overordnede samordning og prioritering av kommunens utgifter og inntekter.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

1. Bystyret vedtar en bosetting av flyktninger på 165 i 2021 i tråd med anmodningen fra staten. 6 av plassene disponeres for enslige mindreårige. Det forventes i tillegg at det kommer 25 familiegjenforente i målgruppen. Dersom utlendingsmyndigheten vil få behov for å bosette flere i løpet av året stiller bystyret seg positive til en slik tilleggsanmodning.
2. Bystyret i Bergen oppfordrer statlige myndigheter til å bidra til relokalisering av mennesker som befinner seg i Moria og andre leire, og som ønsker å søke asyl i Europa.
3. Status for bosetting og inkludering av flyktninger tas til orientering.
4. Bystyret gir byrådet fullmakt til å utføre balanserte budsjettjusteringer – både på inntekts- og utgiftssiden.

Dato: 16. februar 2021

Roger Valhammer
Byrådsleder

Katrine Berg Nødtvedt
Byråd for kultur, mangfold og likestilling

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg:

1. Innspill til sak om bosetting av flyktninger i 2021
2. Anmodning om bosetting av 2021 – Bergen kommune

Saksframstilling:

Byrådet har årlig lagt frem en sak om bosetting av flyktninger for bystyret. Den videre saksutredningen omhandler to hovedtema:

1. Status for bosetting og inkludering av flyktninger i Bergen i 2020
2. Økonomiske konsekvenser

1 Status for bosetting og inkludering av flyktninger i 2020

I 2020 ble det bosatt 119 flyktninger etter avtale med utlendingsmyndighetene og i tillegg kom det 30 familiegjenforente. Dette er det laveste antall bosatte flyktninger på mange år. Vedtaket om bosetting for 2020 var opprinnelig på 195 flyktninger (inkludert 10 enslige mindreårige), men i september kom IMDi med et nedjustert bosettingstall på 127 (inkludert et ikke tallfestet antall enslige mindreårige). Den faktiske bosettingen for 2020 havnet altså på ca. 60 prosent av det opprinnelige vedtaket, og noe under det nedjusterte bosettingstallet.

Den viktigste årsaken til den lave bosettingen er Covid-19-pandemien. Gjennom dette spesielle året var det vanskelig å estimere både *hvor mange* flyktninger kommunen kunne regne med å ta imot og *når* vi kunne regne med at de ville komme. Før sommeren 2020 sendte IMDi brev til alle landets kommuner med informasjon om at bosettingsbehov ville bli lavere enn forventet som følge av koronapandemien. De faktiske nedjusterte tallene for hver kommune kom imidlertid først i september.

Bosettingen av overføringsflyktninger ble særlig sterkt påvirket av utbruddet av Covid-19. Internasjonale reiserestriksjoner førte til stopp i ankomst av overføringsflyktninger store deler av året. Det kom ingen overføringsflyktninger til Bergen i perioden fra april til og med august. Dette skjedde samtidig som det i 2020 kun ankom 1387 asylsøkere til Norge, lavere enn på svært mange år.

Det har vært svært krevende å gjennomføre den praktiske delen av å bosette flyktninger under pandemien. Både med tanke på å sikre en god mottakelse og nødvendig oppfølging av de som kommer til kommunen, samt å ivareta nødvendig smittevern for egne ansatte. Det pålegger kommunen et stort ansvar å bosette flyktninger som skal i karantene, og særlig når det også blir påvist smitte i karantenetiden. Tjenestene i etaten har blitt tillagt mye ansvar for oppfølging av smittevern og helse, og har således stått i en svært krevende situasjon.

Tabell 1 Bosatte flyktninger i perioden 2017-2020

	2017	2018	2019	2020
Bosatte flyktninger	516	193	203	119
Familiegjenforente	170	81	53	30
Totalt	686	274	256	149
Anmodning	620	240*	205	127*

*Revidert anmodning – opprinnelig 195

Tabell 2 Utvalgte bosatte landgrupper

	2016	2017	2018	2019	2020
Syria	424	447	132	76	56
Eritrea	123	66	23	36	24
Somalia	17	11	2	9	1
Kongo	4	1	35	28	0
Tyrkia	0	1	27	35	29

I 2020 har 91 % av de bosatte flyktningene blitt bosatt i en kommunal bolig. Bare 9 % har blitt bosatt via ordningen med avtalt selvbosetting, som innebærer at flyktningen selv skaffer en privat leiekontrakt som godkjennes av kommunen. Til sammenligning var fordelingen i 2019 på henholdsvis 79 % i kommunale boliger og 21 % på avtalt selvbosetting. Årsakene til at det bosettes såpass få på avtalt selvbosetting er hovedsakelig at denne ordningen krever at flyktningene selv har anledning til å lete etter bolig. Dette skjer i mindre grad ettersom det er færre asylmottak i regionen sammenlignet med tidligere år. IMDi har også ønsket å gå bort fra denne bosettingsformen for å sikre en mer rettferdig fordeling av flyktninger til kommunene, i en periode hvor det er lave ankomster av asylsøkere og færre som skal bosettes.

Introduksjonsprogrammet

Måloppnåelsen for de som har avsluttet introduksjonsprogram var på 38 %. Til sammenligning var måloppnåelsen for 2019 på 54 %. 119 deltakere avsluttet introduksjonsprogrammet i 2020, og av disse gikk 10 % over til arbeid, 28 % over til videregående opplæring og 1 % over til høyere utdanning da de var ferdige i introduksjonsprogram. Den samlede måloppnåelsen for perioden stiger imidlertid til 56 % dersom vi inkluderer de som gikk over til grunnskole for voksne etter avsluttet introduksjonsprogram.

Det er flere årsaker til den relativt svake måloppnåelsen i 2020. Det skyldes først og fremst hvordan koronautbruddet har påvirket arbeidsmarkedet, og rammet allerede sårbare grupper hardt. Den høye arbeidsledigheten rammer særlig flyktninger og nyankomne innvandrere, og spesielt de med liten arbeidserfaring og med lav formell kompetanse. Flere av bransjene som rekrutterer denne gruppen er særlig hardt rammet av pandemisituasjonen, eksempelvis hotell- og restaurantbransjen.

Norskopplæring og Nygård skole

Det totale elevtallet på Nygård skole har gått noe ned gjennom 2020, fra 1585 elever i mars til 1381 elever i oktober. Elevtallet i norsk og samfunnskunnskap minket fra 1198 i mars til 933 i oktober, mens elevtallet på grunnskole for voksne økte fra 387 til 448 elever i samme tidsrom.

Nedgangen i antall deltakere på norsk og samfunnskunnskap er mindre enn forventet, tatt i betraktning det lave antallet nyankomne til Bergen i denne perioden. I hovedsak skyldes dette utvidelser i introduksjonsprogrammet og utvidet frist for norskopplæring, i tråd med den midlertidige loven for å avhjelpe virkningene av Covid-19. Fristen for rett til gratis norskopplæring ble utvidet med seks måneder for alle som skulle avsluttet norskopplæring i høst. Nasjonalt ble norsktilskuddet styrket med 161 millioner kroner som følge av retten til utvidet opplæring, og Bergen kommune fikk ca. 9 millioner kroner av dette. Dette kompenserte i stor grad for kommunens merkostnader knyttet til den forlengede fristen.

Økningen i elevtall ved grunnskolen for voksne kan ha sammenheng med behov for formell utdanning, både på grunnskole og videregående nivå, for å øke muligheten for en robust tilknytning til arbeidslivet. En del av flyktningene og innvandrerne som har kommet til Bergen de siste årene har hatt lite eller ingen skolebakgrunn fra hjemlandet, og mange trenger derfor grunnskole i Norge.

Skolen har hatt store utfordringer med å opprettholde undervisningen gjennom pandemien. Da skolene i stengte i mars ble det gjort en stor innsats fra lærerne for å legge om undervisningen til digitale plattformer. Nye undervisnings- og kommunikasjonsmåter ble utviklet for å opprettholde læringsutbyttet så mye som mulig i perioden med hjemmeskole. Skolens lokaler i Lars Hilles gate er trange, og de fleste klasserommene er av små størrelser. Med svært mange elever samlet har det vært vanskelig å overholde avstand og

smittevern etter at skolen åpnet igjen i vår. Det samme gjelder å opprettholde faste kohorter når undervisningen er individuelt tilrettelagt ut fra bakgrunn og språk. Det har derfor vært nødvendig å videreføre digital undervisning for mange elever både før sommeren og i høstsemesteret, slik at ikke alle er til stede på skolen samtidig. Svake grupper og avgangselever i grunnskolen har likevel vært prioritert for stedlig undervisning så langt som mulig.

Enslige mindreårige flyktninger

Barnevernstjenesten for enslige mindreårige (EMF) bosatte 13 enslige mindreårige i 2019, og ender trolig på 8 bosettinger for 2020. I 2019 ble de to flere bosettinger enn det man opprinnelig ble forespurt om, mens i 2020 ser det ut til å bli 3 færre enn de som lå i anmodningen fra IMDI. De lave bosettingstallene skyldes at det ikke er flere enslige mindreårige som er klare til bosetting i IMDI sitt system. Få nye bosettinger medfører at barneverntjenesten fortsetter nedbyggingen av sin tiltakskjede. De siste bosettingene på tampen av 2020 medfører likevel at det er behov for å justere tempoet i nedbyggingen noe, og utsette nedleggelse av et av døgntiltakene.

Tabell 3 Bosetting av enslige mindreårige flyktninger

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
21	20	25	20	26	67	39	10	13	8

EMF har 127 enslige mindreårige som har aktive tiltak ved utgangen av 2020.

Aktivitetsnivået i 2021 vil være noe lavere enn i 2020, da mange av ungdommene er i etterverntiltak og noen av disse vil få sine tiltak helt avsluttet i løpet av året. Det er slik at de fleste med aktive tiltak ble bosatt i 2016 eller 2017, og svært mange av disse er unge fortsatt og vil trenge tiltak videre.

På bakgrunn av lave ankomsttall har barneverntjenesten de to siste årene stengt 2 bofelleskap og 2 barneverninstitusjoner for Enslige mindreårige flyktninger. Planen har vært å stenge ytterligere 1 institusjon den 31.03.2021. Man vil da stå igjen med 2 institusjonshus for yngre ungdom, og disse har fullt belegg. Kommunen har blitt bedt om å bosette 6 nye barn i 2021, og det vil være nødvendig å forlenge driften i tiltaket man skulle legge ned, for å kunne møte behovet for plasser til nye bosettinger.

2 Økonomiske konsekvenser

Sak om bosetting av flyktninger har de siste årene innarbeidet konsekvenser knyttet til ressursbehov og behov for økonomiske justeringer. Saken om bosetting i 2021 innebærer ikke behov for endring i HØP21-24 siden bosettingen i slutten av 2020 og forventet bosetting i 2021 ikke er vesentlig endret siden vedtatt budsjett. Mindre justeringer knyttet til inntektsforventning av de statlige integreringstilskuddene vil bli meldt inn ved tertialrapporteringer. Bosetting av flyktninger under Covid-19-situasjonen er usikker og det kan være nødvendig med budsjettmessige justeringer i løpet av 2021 som følge av dette.

Kommunens utgifter til bosetting av flyktninger skal dekkes inn av det statlige integreringstilskuddet og det særskilte integreringstilskuddet til enslige mindreårige. Begge tilskuddsordningene er pr. capita ordninger som utbetales til den kommunen hvor den bosatte har folkeregistrert adresse. Integreringstilskuddet er størst de første to årene, noe som innebærer at kommunen i enkelte år med stor bosetting mot slutten av året får utbetalt store tilskudd rundt og etter årsskiftet for personer som ble bosatt året før. Utbetalingen skjer over en femårsperiode. Det særskilte integreringstilskuddet til enslige mindreårige utbetales til og med året personen fyller 20 år. Det er forskjellige satser som gjelder avhengig av barnets alder og bosettingstidspunkt. Satsene for 2020 vises i tabell 4.

HØP21-24 har en forutsetning om at det ble bosatt 152 flyktninger (inkl. familiegjenforente) i 2020. Bergen bosatte 149 i 2020, altså et marginalt avvik.

Denne saken medfører dermed ikke behov for budsjettstyrking til enheter som gir tjenester knyttet til bosetting og inkludering av flyktninger. Eventuelle fremtidige forslag til budsjettendringer knyttet til bosetting og inkludering av flyktninger, skal primært fremmes i forbindelse med årlige fremlegg av handlings- og økonomiplaner og budsjett. Dersom det senere år er ønskelig å bosette flere eller færre enn vedtatt handlings- og økonomiplan tar høyde for, slik kommunen og landet for øvrig gjorde i 2016 og 2017, kan det imidlertid være behov for å foreslå budsjettjusteringer i fremtidige bosettingsaker.

Tabell 4 Tilskuddssatser 2021

Integreringstilskudd Bosettingsår	Sats
År 1 2019 Voksne enslige	241 000
Voksne	194 300
Enslige mindreårige	187 000
Barn	194 300
År 2 2018	249 000
År 3 2017	177 300
År 4 2016	88 000
År 5 2015	72 000
2019 Barnehagetilskudd	27 100 (engangstilskudd)
2019 Eldretilskudd	176 000 (engangstilskudd)

Tabell 5 Tilskudd til enslige mindreårige

17 år og over	Under 17 år
728 000	1 147 300