



**OSLO KOMMUNES INNSATS KNYTTET TIL MOTTAK AV ASYLSØKERE
OG INTEGRERING AV NYANKOMNE FLYKTNINGER**

Sammendrag:

Dette dokumentet har som mål å legge rammene for byrådets overordnede strategi for Oslo kommunes arbeid knyttet til rollen som vertskommune og driftsoperatør for asylmottak, og bostedskommune for nyankomne flyktninger som skal inkluderes i bysamfunnet. Målet er å legge til rette for asylsøkere og flyktningers egen innsats, gode og riktige kommunale tjenester, og god samhandling med sivilsamfunnet, næringslivet og statlige aktører.

Oslo skal være en grønn, varm og skapende by med plass til alle. I Oslo skal alle ha like muligheter uavhengig av kjønn, etnisitet, funksjonsevne og seksuell orientering. Byrådet legger for denne meldingen til grunn en erkjennelse av flyktningers menneskeverd, menneskerettigheter og behov for internasjonal beskyttelse. Det settes som mål at den enkelte bydel i Oslo skal ligge over landsgjennomsnittet når det gjelder resultater av integreringsarbeidet for asylsøkere og nyankomne flyktninger.

Når det gjelder asylsøkere og mottak stadfestes at byen er åpen for statlig mottaksetablering i Oslo innenfor håndterbare rammer, men at man ikke ønsker enkeltmottak med over 500 beboere. Tilbud om skole så tidlig som mulig etter ankomst til alle i skolepliktig alder og et pedagogisk tilbud for alle barn i mottak legges som standard. Fordelene ved å starte tidligere bosetting og integrering virkeliggjøres ved å drive et integreringsmottak i egen regi.

Oslo vil ta sin del av det nasjonale ansvaret for bosetting og integrering av nyankomne flyktninger på en slik måte at flere raskere inkluderes i bysamfunnet. Byrådet vil endre kriteriene for fordeling av flyktninger mellom bydelene. Man ønsker også å øke andel flyktninger i egen bolig og tilsvarende redusere andelen flyktninger i kommunale boliger. Oslo kommune vil invitere andre storbyer med i en felles innsats for å bosette personer med særlige utfordringer knyttet til funksjonsnedsettelse.

Byrådet legger allmenngjøring og ikke særomsorg til grunn når det gjelder bosted, arbeid og studier - for å unngå langvarig avhengighet av offentlige stønader og tiltak. Det legges opp til et gjennomgående raskere løp for integrering av voksne basert på «arbeidslinja». Det vil blant annet si at språklæring på arbeidsplass eller studier vil være hovedmodell.

Nært samspill med sivilsamfunnet legges til grunn for flyktningenenes aktive deltakelse i sivilsamfunnet. For byrådet er dette et mål i seg selv, og ikke bare et virkemiddel i det offentliges integreringsarbeid.

Oslo kommune skal være en kommune som stiller opp for mennesker som trenger internasjonal beskyttelse utenfor eget hjemland og vil bygge sitt arbeid for asylsøkere og nyankomne flyktninger på følgende hovedlinjer:

- Flyktningers menneskeverd, menneskerettigheter og behov for internasjonal beskyttelse.
- Asylsøkere og nyankomne flyktningers behov for særskilt innsats fra kommunen knyttet til deres spesielle livssituasjon, deres spesielle juridiske status og de særskilte ordningene som er etablert innenfor statlige rammer.
- Fokus på flyktingenes egne ressurser hvor målet for alle tiltak er å gjøre flyktinger selvhjulpne i arbeidsmarkedet, boligmarkedet og nærmiljøet så raskt som mulig.
- Koordinering av samlet innsats for asylsøkere og nyankomne flyktinger som befinner seg i byen. Mellom etater og bydeler, mellom kommune og stat og mellom kommunen og ikke-statlige aktører som næringsliv og frivillige organisasjoner.
- En ambisiøs politikk hvor det settes som mål at den enkelte bydel skal ligge over landsgjennomsnittet når det gjelder resultater av integreringsarbeidet.

Byrådet vil i tillegg legge følgende føringer til grunn for denne innsatsen:

1. Oslo kommune skal ta sin del av det nasjonale ansvaret som vertskommune for asylmottak som etableres i byen. Samtidig vil man arbeide for at det ikke etableres større mottak, dvs. med mer enn 500 plasser per anlegg, for eventuell akuttinnkvartering av asylsøkere.
2. Oslo kommune skal i sitt arbeid med asylsøkere og nyankomne flyktinger rette særlig oppmerksomhet mot kvinner og barns situasjon, samt andre utsatte grupper, som kjønns- og seksuelle minoriteter og mennesker med nedsatt funksjonsevne.
3. Et prinsipp om tidlig innsats og viktigheten av å etablere et godt lag rundt barnet, skal være førende for innsatsen for barn som kommer til Oslo som asylsøkere og flyktinger. Barn som er asylsøkere og flyktinger skal få et pedagogisk tilbud av høy kvalitet fra kommunen.
4. Oslo kommune skal gjennom å være driftsoperatør for mottak gjøre integreringsprosessen så god og effektiv som mulig for asylsøkere og nyankomne flyktinger som skal bosettes i Oslo. Et nært samarbeid med bydelene, næringslivet og sivilsamfunnet skal legges til grunn for inkluderingsarbeidet ved Oslo mottak
5. Oslo kommune skal ta et særskilt ansvar for samhandling mellom private og offentlige innsatser ved større asylankomster.
6. Oslo kommune skal være i tett dialog med statlige myndigheter når det gjelder hvor mange flyktinger som til enhver tid skal bosettes. Det er særlig viktig å følge utviklingen av sekundærflyttinger til Oslo.
7. Det skal systematisk vurderes om enslige mindreårige som allerede bor på omsorgssenter i Oslo kan bosettes i det nærmiljøet de allerede har blitt kjent med.
8. Oslo kommune skal sikre samordningen av mål og virkemidler mellom utdanning og arbeid i introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammet skal samtidig nyttiggjøre seg alle relevante deler av virkemiddelapparatet til NAV.

Byrådet vil gjennomføre følgende konkrete tiltak:

1. Oslo kommune skal sikre at alle asylsøkere som befinner seg mer enn tre måneder i byen fra ankomst til landet får gjennomført anbefalt legeundersøkelse.
2. Internettsiden om flyktinger og integrering under Oslo kommunes hovedside skal videreføres både for løpende informasjon og som beredskap for koordinering i ekstraordinære situasjoner.
3. Oslo kommune vil endre kriteriene for intern fordeling av nyankomne flyktinger med sikte på at bydeler som har en lav andel innvandrere og flyktinger skal få et større ansvar for bosetting av nyankomne. Det vil samtidig bli foretatt en revurdering av kriteriene for fordelingen av integreringstilskuddet.

4. Det skal gjøres en egen vurdering av bosettingen av enslige mindreårige når det gjelder fordeling mellom bydelene, med hensyn til behov for kompetanse og særskilt tilrettelegging.
5. Bydelenes praksis med og erfaring fra ulike former for avtalt selvhjulpen bosetting skal kartlegges og vurderes nærmere med hensyn til fordeler og ulemper.
6. Det skal foretas en særskilt utredning av hensiktsmessighet knyttet til ulike boformer for nyankomne flyktninger, herunder omfang og bruk av kommunale og private boliger og mulighetene for etablering av bokollektiv i kommunale boliger.
7. Det skal foretas en særskilt gjennomgang av ulike strategier for å ansvarliggjøre den enkelte flyktning i boligmarkedet, blant annet ved individuelle boplaner, tilbud om «boligskole» og etablering av et eget leie-til-eie program både i private og kommunale boliger.
8. Alle enslige mindreårige skal vurderes av barnevernet. For den enkelte enslige mindreårige over 15 år skal det deretter gjøres en vurdering av omfanget og bruk av ulike tjenester under barnevern og NAV-kontor ut fra hva som anses mest hensiktsmessig for den enkeltes integrering i det norske samfunnet. Til grunn for vurderingen legges at barn som trenger særskilte tiltak skal ivaretas av barnevernet.
9. Oslo kommune vil styrke rutiner som sikrer at man får tilskudd for alle flyktninger med funksjonshemminger som har behov for ekstra tiltak. Oslo kommune vil ta initiativ til en dialog med andre storbyer, KS og IMDi for å sikre raskere bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne og andre særlige behov.
10. Det etableres tilbud om karriereveiledning i tilknytning til Oslo mottak, for å sikre profesjonell og tidlig karrierekartlegging og karriereplanlegging for nyankomne flyktninger og asylsøkere
11. Oslo kommune skal arbeide for at Jobbsjansen blir et lovfestet tiltak som kan tilbys flyktninger i forlengelse av introduksjonsprogrammet.
12. Oslo kommune skal videreutvikle samarbeidet med næringslivet, arbeidstakere og arbeidsgivere i Osloregionen for å sikre arbeidsretting av integreringsarbeidet, inkludert forsøk med sosialt entreprenørskap. Offentlige aktørers kontakt med næringslivet skal koordineres med NAV-kontorenes øvrige markedsarbeid.
13. Oslo kommune skal etablere flere praksisplasser for nyankomne flyktninger i egen virksomhet, og samtidig stille krav om etablering av praksisplasser i virksomheter som utfører arbeid på vegne av kommunen. I denne forbindelse vil en ytterligere differensiering av kravene til norskferdigheter bli vurdert.
14. Oslo kommune vil søke å gjennomføre hyppigere språktester for å unngå at verdifull tid går til spille når det gjelder den enkeltes deltakelse i utdanning og arbeid.
15. Oslo kommune skal prøve ut nye modeller for økt bruk av egne arbeidsmarkedsbedrifter når det gjelder arbeidsrettet integrering av asylsøkere og flyktninger.
16. Oslo kommune vil videreføre den særskilte støtteordningen som ble etablert i 2015 for å stimulere til økt samspill med sivilsamfunnet når det gjelder inkludering av nyankomne flyktninger.
17. Oslo kommune skal videreutvikle samarbeidsformer som gir frivilligheten en reell plass i bosettingsarbeid og introduksjonsprogram, herunder forsøksordninger med økt bruk av sivilsamfunnet.
18. Oslo kommune vil i samarbeid med IMDi styrke den byomfattende koordineringen av bosetting av flyktninger for å sikre effektiv, samlet ressursutnyttelse. I denne sammenheng bør flere oppgaver samles i en sentral flyktningenhets for bosetting, introduksjonsordningen og tilskuddsforvaltning. Det skal vurderes om Oslo kommune skal overta ansvaret fra IMDi for fordeling av flyktninger til bydelene.
19. Hver bydel skal etablere ett kontaktpunkt for å sikre tidlig, optimal samordning av arbeidet med nyankomne flyktninger. Frivillige organisasjoner,

frivillighetssentraler og nærmiljøsentre skal systematisk trekkes inn i koordineringen.

Føringene og tiltakene drøftes førstløpende under innsatsområdene nedenfor. Økonomiske og administrative konsekvenser av tiltakene er drøftet særskilt under punkt 8.

Saksfremstilling

1 Innledning

Dette dokumentet har som mål å legge rammene for byrådets overordnede strategi for Oslo kommunes arbeid knyttet til rollen som vertskommune og driftsoperatør for asylmottak, og bostedskommune for nyankomne flyktninger som skal inkluderes i bysamfunnet. Målet er å legge til rette for asylsøkere og flyktningers egen innsats, gode og riktige kommunale tjenester, og god samhandling med sivilsamfunnet, næringslivet og statlige aktører.

Oslo har allerede en omfattende mangfoldspolitikk og tiltak som sikrer at Oslo er en grønn, varm og skapende by med plass til alle. Mye av dette er samlet under innsatsen «Oslo Extra Large – OXLO» (Bystyresak 129/13 Mangfoldets muligheter). Det arbeides løpende med den generelle mangfoldspolitikken i kommunen, som for eksempel utfordringene ved utenforskap, rett til fri religionsutøvelse, entreprenørskap, m.m. Slike spørsmål er derfor ikke berørt i denne meldingen. Her er det likevel bare glidende overganger. Mange av tiltakene som er foreslått i denne meldingen vil komme langt flere enn bare nyankomne flyktninger til gode. På samme måte er en god mangfoldspolitikk en viktig forutsetning for å kunne lykkes med integreringen av denne gruppen.

Oslo har over en årrekke mottatt og bosatt nyankomne flyktninger. Dette arbeidet har fått positiv omtale gjennom bl.a. at Oslo flere ganger har vært nominert av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet til bosettingsprisen. Da den store flyktningsstrømmen kom høsten 2015 mente byrådet at omfanget og nye oppgaver overfor asylsøkere synliggjorde et behov for å gå gjennom og vurdere hvordan Oslo kan bli enda bedre på dette feltet.

1.2 Høring

Et omfattende grunnlagsdokument har vært på bred høring og ligger som vedlegg til denne saken. Det kom inn 52 høringssvar fra kommunale, statlige og frivillige instanser og virksomheter innen høringsfristen 7. november. Responsen har i all hovedsak vært svært positiv. Både høringssvarene og et sammendrag av disse følger som vedlegg. Det ble også gjennomført et eget høringsmøte for frivillige organisasjoner. Et referat fra dette følger som vedlegg. Høringssvarene og tilbakemeldingene er omfattende og grundige, og vil i seg selv utgjøre viktige innspill i det fremtidige arbeidet med asylsøkere og nyankomne flyktninger.

Samtlige bydeler har kommentert grunnlagsdokumentet. I flertallet av bydelene (8) har dokumentet vært politisk behandlet. Resten har avgitt en administrativ uttalelse (7). Uttalelsene dekker i sum alle aktivitets- og virksomhetsområdene som berøres i høringsdokumentet. Byrådet merker seg at bydelene gjennomgående ønsker gjennomgangen av kommunens arbeid med asylsøkere og flyktninger velkommen og finner bakgrunnsdokumentet både informativt og nyttig. For øvrig fordeler ulike synspunkter seg temmelig jevnt og gir mer innspill til å forstå viktige utfordringer og sammenhenger enn entydige signaler om retningsvalg. Både i spørsmålet om man bør endre kriteriene for fordeling mellom bydelene av de som skal bosettes og i spørsmålet om samling av sentrale ressurser i en flyktningsenhet, gir bydelene råd i begge retninger.

Alle berørte etater har gitt sine kommentarer til grunnlagsdokumentet. Etatene har i stor grad konsentrert sine tilbakemeldinger om sine respektive ansvarsområder.

Fra statlige side har det kommet inn uttalelser fra Husbanken, Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, Barne- ungdoms og familieetaten, Politiets utlendingsenhet, Oslo politidistrikt, NAV Oslo, Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Disse kommenterer i all hovedsak på sine respektive berøringspunkter med kommunen på dette området. En gjennomgående kommentar er at dette er en god plattform for å videreutvikle partnerskap med Oslo på. De fleste av innspillene fra statlige etater er tatt inn i dette dokumentet.

Kommentarene fra sivilsamfunnet, både i de skriftlige tilbakemeldingene og det som kom fram i et åpent høringsmøte ønsker denne meldingen velkommen og berømmer byrådet for å ha tatt dette initiativet. De føringer og tiltak som kommenteres får gjennomgående støtte.

Byrådet er tilfreds med at høringsinstansene i all hovedsak slutter seg til det som her presenteres om hovedlinjer føringer og tiltak. Mange høringsinstanser har i tillegg gitt verdifulle presiseringer som med dette fremlegget er innarbeidet i saken. Der høringsinstansene har kommet med tydelig avvikende oppfatninger er dette redegjort for i den løpende teksten nedenfor.

1.3 Hovedlinjer

Oslo kommune skal være en kommune som stiller opp for mennesker som trenger internasjonal beskyttelse utenfor eget hjemland og vil bygge sitt arbeid for asylsøkere og nyankomne flyktninger på følgende hovedlinjer:

- Flyktningers menneskeverd, menneskerettigheter og behov for internasjonal beskyttelse.
- Asylsøkere og nyankomne flyktningers behov for særskilt innsats fra kommunen knyttet til deres spesielle livssituasjon, deres spesielle juridiske status og de særskilte ordningene som er etablert innenfor statlige rammer.
- Fokus på flyktingenes egne ressurser hvor målet for alle tiltak er å gjøre flyktninger selvhjulpne i arbeidsmarkedet, boligmarkedet og nærmiljøet så raskt som mulig.
- Koordinering av samlet innsats for asylsøkere og nyankomne flyktninger som befinner seg i byen. Mellom etater og bydeler, mellom kommune og stat og mellom kommunen og ikke-statlige aktører som næringsliv og frivillige organisasjoner.
- En ambisiøs politikk hvor det settes som mål at den enkelte bydel skal ligge over landsgjennomsnittet når det gjelder resultater av integreringsarbeidet.

I det følgende presenteres og drøftes de viktigste elementene i kommunens innsats gjennom de ulike fasene fra en person søker asyl, til den nyankomne flyktningen er etablert i lokalmiljøet. Det er lagt vekt på å avklare skillet mellom statlig og kommunalt ansvar. Oppgavene som drøftes er mottaksfasen, helsetjenester, barnehage og skole, kommunalt mottak, bosetting, bolig og kvalifisering og innsats for enslige mindreårige, samt arbeidsretting, samarbeid med sivilsamfunnet og videre organisering av innsatsen i Oslo kommune.

2 Asylsøkere og mottak

Antallet asylsøkere som kommer til landet påvirkes av mange faktorer, som konfliktene i Europas nærområde, internasjonale forpliktelser, EUs avtaler med andre land og ikke minst det enkelte lands utøvelse av sin grensepolitikk innenfor Schengen-samarbeidet. I tillegg kommer Norges egen innvandrings-, flyktning- og grensepolitikk. Kompleksiteten i dette gjør at man på nytt vil kunne oppleve ekstraordinær stor tilstrømming av asylsøkere også til Norge. Selv om flere nye tiltak er på plass etter de høye ankomstene høsten 2015,

vil presset av mange nye ankomster særlig merkes i Oslo som hovedstad og storby. Byrådet legger derfor til grunn at det vil være behov for kommunal beredskap på dette området i overskuelig framtid.

Staten registrerer asylsøkere ved Politiets utlendingsenhet (PU). Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvar for alle asylmottak for voksne og barn over 15 år, mens Barne-, ungdoms og familieetaten (Bufetat) har ansvar for omsorgssentre for enslig mindreårig asylsøkere under 15 år. Kommunens ansvar er å tilby helse-, barnevern- og skoletjenester til asylsøkere i mottak som ligger innenfor kommunegrensene. I tillegg bidrar kommunen med å stimulere til frivillige aktivitetstilbud for de som bor i mottakene.

Oppholdstiden ved et ankomstmottak skal i utgangspunktet være maksimalt 48 timer. Høsten 2015 opprettet politiet et ankomstsenter i Råde i Østfold. Før dette ble etablert kom de fleste asylsøkere gjennom Oslo for registrering ved PU på Tøyen, og benyttet Refstad mottak i Bydel Bjerke som ankomsttransitt. UDIs ankomstsenter i Råde kommune er nå første stoppested for alle asylsøkere over 18 år. Her skjer registrering, utstedelse av asylsøkerbevis og helseundersøkelse, i tillegg til matservering og overnatting, under samme tak. Enslige mindreårige asylsøkere registreres fortsatt ved PUs hovedkontor på Tøyen av Bufetat.

Etter et kort opphold i et ankomstmottak overføres asylsøkerne til et transittmottak, hvor de oppholder seg til UDI har gjennomført asylintervjuet. UDI har egne transittmottak for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år. Oslo er per høsten 2016 vertskommune for to transittmottak: Refstad transittmottak drevet av Hero og Torshov transittmottak drevet av Norsk folkehjelp. For beboerne i disse dekker kommunen, gjennom bydelene: helsetjenester, barnevern og skoletilbud. Fra våren 2016 gis i tillegg et pedagogisk tilbud til barn i barnehagealder.

I påvente av søknadsbehandling, bosetting eller hjemreise ved avslag, får alle asylsøkere tilbud om å bo i ordinære asylmottak. Disse er spredt over hele landet. Det har de senere årene ikke vært ordinære asylmottak i Oslo, men sommeren 2016 akseptert UDI Oslo kommunes tilbud om å etablere og drifte et ordinært mottak. Oslo mottak på Ila åpnet 1. september 2016. Mottaket vil i utgangspunktet ha 150 plasser, med mulighet for eventuell utvidelse til 180 plasser. Fra 1. september har Oslo mottak status som statlig integreringsmottak. Se pkt. 2.5 nedenfor.

Enslige mindreårige asylsøkere er barn og unge under 18 år som kommer til Norge uten foreldre eller andre omsorgspersoner og søker asyl. Det er Bufetat som har ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år frem til de bosettes i en kommune eller reiser ut av landet. Bufetat skal gi enslige mindreårige under 15 år et tilbud om å bo på et omsorgssenter og sikre daglig omsorg for disse og bosette de barna som får opphold i Norge. Høsten 2016 er 7 omsorgssentre med til sammen 39 plasser lokalisert i Oslo. Alle drives av private driftsoperatører. Utlendingsdirektoratet har ansvar for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år. De som er over 15 år får tilbud om plass på en avdeling for enslige mindreårige asylsøkere ved et av UDIs asylmottak.

2.1 Etablering av nye mottak

Staten ved UDI er ansvarlig for alle asylmottak i landet. For å drifte disse tegner UDI kontrakt med driftsoperatører. Disse kan være private firma, ideelle organisasjoner eller kommuner. Etablering av asylmottak settes ut på anbud, og det er UDI som bestemmer hvilke tilbud de vil akseptere. Lokalisering av asylmottak er et anliggende mellom UDI og den enkelte driftsoperatør.

Selv om kommunen får et omfattende oppfølgingsansvar når et mottak er etablert, særlig når det gjelder helse og skole, har kommunene liten annen påvirkningsmulighet på en eventuell etablering enn som reguleringsmyndighet. Kommunal og regionaldepartementet vedtok 27.11.2015 en midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for innkvartering av personer som søker beskyttelse (asylsøkere). Formålet med forskriften var å sikre rask etablering av midlertidig mottak for innkvartering av personer som søker beskyttelse og omsorgssentre for enslige mindre asylsøkere under 15 år. Forskriften gjaldt til 30.06.2016, men er videreført i en ny, midlertidig forskrift som gjelder til 01.01.2018 og gjelder ved ekstraordinære situasjoner og innebærer bl.a. at det i visse tilfeller kan ses bort fra arealplan ved midlertidig plassering av byggverk.

Høsten 2015 sa Oslo kommune seg villig til å stille tomter til disposisjon for staten for eventuell bygging av større statlige mottak for akuttinnkvartering. På grunn av en sterk reduksjon i antallet ankomster ble de konkrete planene for Oslo lagt på is både fra statens og kommunens side. På statlig hold har mange ulike beredskapsløsninger vært vurdert, blant disse også muligheten for å bygge store mottak på 3-5 000 plasser. Dette har, og vil byrådet i Oslo – sammen med en rekke andre byer – advare mot. Oslo politidistrikt har i sin høring også trukket fram at «det må arbeides for at det ikke etableres mottak med mer enn ett tusen plasser per anlegg». Erfaringene fra årsskiftet 2015/2016 tilsier at det vil være vanskelig å møte krav til god tilpasning til bomiljø og eksisterende reguleringsnormer med et antall over 500 per mottak.

Føring:

Oslo kommune skal ta sin del av det nasjonale ansvaret som vertskommune for asylmottak som etableres i byen. Samtidig vil man arbeide for at det ikke etableres større mottak, dvs. med mer enn 500 plasser per anlegg, for eventuell akuttinnkvartering av asylsøkere.

2.2 Sårbarhet

Mange asylsøkere og flyktninger har vært gjennom traumatiske opplevelser. Særlig gjelder dette kvinner, barn og eldre. Avdekking og vurdering av eventuell sårbarhet er en sentral utfordring for alle som har med asylsøkere og nyankomne flyktninger å gjøre. I boken «Asylsøker. I velferdsstatens venterom» fra 2012, står blant annet: «Det kan være ulike formål med å identifisere sårbarhet hos mennesker som søker asyl. Identifiseringen kan henge sammen med et ønske om å registrere antall personer som befinner seg i en spesiell situasjon, helsemessig eller på annen måte, altså en kartlegging med tanke på forekomst av eller omfang av sykdom eller helseproblemer. Det kan også dreie seg om å identifisere personer som har behov for spesifikke tiltak eller hjelp med henblikk på iverksettelse av disse. Identifisering kan dessuten ha betydning for selve asylprosessen. Sist, men ikke minst, vil slik identifisering kunne bidra til at skader etter overgrep eller tortur blir kartlagt og dokumentert.» (Berit Berg (red.), Marko Valenta (red.) «Asylsøker. I velferdsstatens venterom», Universitetsforlaget).

Det anbefales at mottaksforhold for asylsøkere og sårbare grupper med spesielle behov lovreguleres. Til tross for at det anbefales i EUs mottaksdirektiv, har dette foreløpig ikke skjedd i Norge. Men det forventes at det vil skje, og dermed kunne få konsekvenser for hvordan vertskommunens oppgaver defineres.

I tillegg til registrerte asylsøkere og flyktninger vet vi at et økende antall oppholder seg i byen før de tar kontakt med utlendingsmyndighetene, eller forblir i byen selv om de har fått endelig avslag – såkalt irregulære migranter. Rapporten fra Kirkens bymisjon «utsatte migranter og prekære arbeids- og levekår i Oslo» gir et innblikk i situasjonen (<http://www.bymisjon.no/PageFiles/39986/Kirkens%20Bymisjon%20Oslo%20PrekariatsRapport%202016.pdf>).

En gruppe som kan oppleve særlige utfordringer er personer som bryter med normer for kjønn og seksualitet og personer med nedsatt funksjonsevne. Til nå har disse gruppene vært viet lite oppmerksomhet som asylsøkere og nyankomne flyktninger.

Flere høringsinstanser, i første rekke fra sivilsamfunnet, etterlyser en grundigere drøfting og tiltak knyttet til irregulære migranter som må forventes å øke i antall i forbindelse med økte ankomster av asylsøkere. Det er for eksempel påpekt at barnekonvensjonen gjelder alle barn – uavhengig av juridisk oppholdsstatus. Byrådet er enig i at antallet irregulære mest sannsynlig vil øke både fordi enkelte kommer velger ikke å søke asyl og enkelte av de som får avslag heller går «under jorden» enn å reise hjem frivillig. Byrådet vurderer imidlertid problemstillingene knyttet til irregulære til å gå ut over rammene for denne meldingen.

Føring:

Oslo kommune skal i sitt arbeid med asylsøkere og nyankomne flyktninger rette særlig oppmerksomhet mot kvinner og barns situasjon, samt andre utsatte grupper, som kjønns- og seksuelle minoriteter og mennesker med nedsatt funksjonsevne.

2.3 Helsetjenester for asylsøkere

Helsedirektoratets veileder for asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente (<https://helsedirektoratet.no/retningslinjer/asylsokere-flyktninger-og-familiegjenforente>) er retningsgivende for helsetilbudet. Tilbudet ved ankomst omfatter blant annet obligatorisk tuberkuloseundersøkelse (innen 14 dager) og oppfølging av røntgensvar, samt å fange opp umiddelbart behandlingstrengende sykdommer/tilstander. Barn under 15 år bør ved behov tilbys vaksine mot meslinger, kusma og røde hunder (MMR-vaksine). Disse innledende undersøkelsene blir nå ivaretatt på Råde ankomstsenter når det gjelder familier og voksne, og på Refstad transitt når det gjelder enslige mindreårige.

For øvrig har vertskommuner for mottak ansvar for helsehjelp til beboerne. Asylsøkere har rett til de samme helsetjenestene fra kommunen og spesialisthelsetjenesten som den øvrige befolkningen. Retten gjelder fra det tidspunkt en person kontakter norske myndigheter og ber om asyl. Rettigheten omfatter både somatisk og psykisk helsehjelp fra kommune- og spesialisthelsetjeneste, inkludert hjelp for rusmiddelproblemer. Voksne asylsøkere i statlige mottak har ikke rett til omsorgstjenester fra kommunen, men alle barn under 18 år som oppholder seg i Norge har rett til helse- og omsorgstjenester.

Helsedirektoratet har anbefalt at alle asylsøkere, uavhengig av oppholdssted, innen tre måneder etter at de har kontaktet norske myndigheter, får tilbud om en helseundersøkelse der både fysisk og psykisk helse kartlegges. Disse undersøkelsene og tiltak skal og bør tilbys etter ovennevnte tidsplan uavhengig av hvilken type av asylmottak asylanten befinner seg ved. Mange skal derfor ha fått gjennomført denne såkalte tre-måneders undersøkelsen på ordinære mottak i andre kommuner før de kommer til Oslo. I dag er erfaringen imidlertid at viktige opplysninger om flyktningene ofte ikke kommer til kommunene og bydelene ved bosetting. Dette kan skyldes at undersøkelser og kartlegginger ikke er gjennomført. En annen årsak kan være manglende systematikk for overføring av informasjonen.

I Oslo er ansvaret for å gjennomføre «tre-måneders-undersøkelsen» overført til bydelene. I tillegg til å integrere dette arbeidet med bydelens øvrige tjenesteapparat, gjør plasseringen av ansvaret på bydelsnivå det mulig å øke beredskapen til å skalere opp kapasiteten raskt ved behov gjennom å mobilisere Oslos mange fastleger.

Tiltak:

Oslo kommune skal sikre at alle asylsøkere som befinner seg mer enn tre måneder i byen fra ankomst til landet får gjennomført anbefalt legeundersøkelse.

2.4 Skole og barnehage tilbud for mottaksbeboere

Norske myndigheter har et særskilt ansvar for å ivareta barns interesser og behov uavhengig av foreldrenes status i Norge jfr. Barnekonvensjonen. Alle barn i skolepliktig alder (6 – 16 år) som oppholder seg i Norge, og som med sannsynlighet skal oppholde seg i Norge i tre måneder eller mer, skal få tilbud om opplæring fra oppholdskommunen. Når barnet har oppholdt seg i landet i tre måneder inntreffer plikt for barnet til å delta i opplæring. Høsten 2016 er forslag til nye statlige prioriteringer sendt ut på høring. Disse legger opp til at fristen på tre måneder reduseres til en måned.

Oslo kommune ønsker primært at retten til barnehageplass for alle barn i ordinære asylmottak lovfestes og at staten stiller nødvendige ressurser til rådighet for dette. I dag refunderes bare kostnadene for barnehage tilbud for 4-5-åringer i ordinære mottak og kostnadene ved å tilby gratis kjernetid for 2- og 3-åringer i ordinære mottak som er innvilget opphold i landet. For barn i integreringsmottak refunderes kostnadene for alle barn i barnehage, uavhengig av alder.

Føring:

Et prinsipp om tidlig innsats og viktigheten av å etablere et godt lag rundt barnet, skal være førende for innsatsen for barn som kommer til Oslo som asylsøkere og flyktninger. Barn som er asylsøkere og flyktninger skal få et pedagogisk tilbud av høy kvalitet fra kommunen.

2.5 Oslo kommune som driftsoperatør for asylmottak

På bakgrunn av det økte antall flyktninger som skal bosettes i Oslo etter de økte ankomstene i 2015, samt et generelt ønske om å styrke integreringsarbeidet, har Oslo kommune valgt å påta seg ansvaret for å drifte et statlig asylmottak med inntil 180 plasser i Waldemar Thranes gt. 70. Byrådets forslag fikk tilslutning i bystyret 11.5.2016 (Sak 108 Etablering og drift av asylmottak i Oslo kommune - Byrådssak 66 av 26.04.2016). Det presiseres i vedtaket at berørte bydeler tidlig skal involveres i planlegging, samt kompenseres for eventuelle merutgifter.

Byrådet legger til grunn at mottak skal være et selvfinansierende prosjekt og at kommunens driftsutgifter dekkes av staten ved UDI. Byrådssaken presiserer at å drifte mottak i egen regi ikke vil føre til flere bosatte flyktninger i Oslo enn det man på forhånd har godkjent på bakgrunn av årlige forespørsler fra IMDi. Dersom antallet bosettingsklare flyktninger på Oslo mottak skulle komme til å overstige det antall flyktninger Oslo har vedtatt å bosette, vil det være naturlig at staten bosetter disse i nabokommuner som enda ikke har oppfylt sine bosettingstall. Oslo mottak vil være et tilbud for enslige voksne og barnefamilier, ikke enslige mindreårige.

Byrådet mener at det er mange fordeler ved å etablere et kommunalt asylmottak for styrket innsats ved tidlig integrering av flyktninger som skal bosettes i Oslo:

- Tiden fra ankomst til bosetting med langvarig virkeløst opphold i asylmottak vil kunne kortes ned betraktelig. Voksne vil raskere komme i arbeid eller i gang med studier, og barn vil raskere kunne etablere seg i sitt framtidige barnehage- og skolemiljø.
- Kommunen vil bedre enn i dag kunne gjennomføre tidlig kartlegging av realkompetanse så vel som formalkompetanse, og dermed optimal tilpasning av opplæring og arbeid.
- Introduksjonsprogram vil kunne forankres i den bydel og det lokalmiljøet den enkelte skal bosettes i og starte opp tidligere enn i dag.

- Det vil bli mulig å knytte flyktningene til sivilsamfunnet på framtidig bosted tidligere enn tilfellet er i dag.
- Kommunens ressurser vil gjennomgående kunne koordineres bedre i et mottak lokalisert til Oslo og drevet i egen regi, enn i en situasjon hvor de som skal bosettes kommer fra et stort antall ulike mottak, med et stort antall ulike driftsoperatører, spredt over hele landet.
- Etablering av Oslo mottak gir kommunen mulighet til å styre bosettingsprosessen for flyktninger helt fra de kommer som asylsøkere til de er etablert i en bydel.

Stortingsmelding 30 (2015-2016) «Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk», lanserte en forsøksvirksomhet med egne integreringsmottak. Siden tanken bak dette i all hovedsak er sammenfallende med hva Oslo kommune ønsker å oppnå ved å påta seg driftsansvar for Oslo mottak meldte byrådet interesse for å drifte Oslo mottak som integreringsmottak. Dette ble akseptert av statlige myndigheter, og Oslo mottak fikk status som integreringsmottak fra 1. september 2016 til 2018.

I forespørselen Oslo kommune mottok fra IMDi i brev av 4.7.2016 presiseres det at: *«Beboerne vil i en innledende fase av forsøksordningen være et tilfeldig utvalg av målgruppen, og vil bli fordelt på grunnlag av ordinære fordelingskriterier. Det vil si at beboerne vil være et normalutvalg av asylsøkere med høy sannsynlighet for å få oppholdstillatelse, men som ennå ikke er bosatt. Dette innebærer en normalfordeling av nyankomne med tanke på enslige, barnefamilier, helsesituasjon m.m.»* Med dette stadfestes at integreringsmottak vil kunne være et tilbud til alle som har utsikter til å få varig opphold i Oslo.

Mange høringsinstanser og andre bifaller etableringen av Oslo mottak som integreringsmottak. Mye tyder allerede på at den tidlige tilstedeværelsen av asylsøkere og flyktninger som uansett skal bosettes i Oslo er i ferd med å bli en «motor» i utviklingen av integreringsarbeidet når det gjelder nyankomne flyktninger. Bydel Frogner peker på at et ordinært mottak i Oslo vil gjøre avtalt selvbosetting enklere og Bydel Nordre Aker anbefaler i sitt hørings svar at man på sikt også bør vurdere om det ikke kan lette integreringen av overføringsflyktninger om de først fikk et kort opphold på Oslo mottak.

I sitt vedtak fra 2016 er Ungdommens bystyremøte (UBM) opptatt av å: «Legge til rette for samarbeid mellom Osloskolen og mottakssentrene for mindreårige asylsøkere i Oslo.». Med et mottak drevet i egen regi vil også dette lettere kunne ivaretas på en god måte.

Føring:

Oslo kommune skal gjennom å være driftsoperatør for mottak gjøre integreringsprosessen så god og effektiv som mulig for asylsøkere og nyankomne flyktninger som skal bosettes i Oslo. Et nært samarbeid med bydelene, næringslivet og sivilsamfunnet skal legges til grunn for inkluderingsarbeidet ved Oslo mottak.

2.6 Koordinering, beredskap og informasjon

De økte ankomstene høsten 2015 medførte at det kom svært mange henvendelser til kommunen. Da det var snakk om nødinnekvartering og eventuell etablering av nye mottak, var samtlige byrådsavdelinger berørt. Det ble i ettertid erkjent at flere statlige etater og instanser arbeidet parallelt og til dels dårlig koordinert for å mobilisere mottaksplasser høsten 2015. Dette gjorde koordineringsarbeidet i Oslo kommune påkrevet og krevende. Byrådet la derfor en koordinerende rolle for flyktningfeltet til byråden for næring og eierskap. Det ble oppnevnt både en politisk og en administrativ koordineringsgruppe med deltakelse fra alle byrådsavdelinger og det ble opprettet et prosjektsekretariat.

Det er et kontinuerlig behov for informasjon på flyktning- og migrasjonsfeltet. Ikke minst gjelder det å få fram eksakt og presis informasjon om situasjonen. I mangel på presis informasjon har myter og anekdoter en tendens til å ta overhånd og det kan medføre misforståelser og uro. Byrådet legger vekt på at et stort antall frivillige organisasjoner og andre initiativ fra sivilsamfunnet har behov for fortløpende informasjon gjennom definerte og annonserte informasjonskanaler. Regelmessige informasjonsmøter er et av flere nødvendige tiltak. I Røde Kors sin evaluering av håndteringen av de økte ankomstene høsten 2015 heter det om koordinering:

«Røde Kors mener at de humanitære og praktiske utfordringene i stor grad var en konsekvens av dårlig koordinering og mangel på overordnet ledelse. Det var vanskelig å se hvem som tok tydelig helhetligansvar for å løse utfordringene så snart de ble kjent. Mange ulike aktører var til stede på de ulike mottakene blant annet Utlendingsdirektoratet, driftsoperatør, frivillige organisasjoner og private sikkerhetsvakter. Det manglet imidlertid en overordnet ledelse som kunne sørge for rolleavklaring, arbeidsfordeling og samarbeid mellom aktørene. I tillegg opplevde Røde Kors at Justis- og beredskapsdepartementet var svært usynlige i sin koordineringsrolle. Fra Røde Kors' ståsted er det ønskelig at det ved en fremtidig beredskapssituasjon på asylfeltet nedsettes en klar koordinerende instans som sikrer god informasjonsflyt og samordning mellom alle aktører – inkludert frivillig sektor.»

For å bøte på dette behovet har Oslo kommunens flyktningprosjekt det siste året arrangert en rekke møter med ulike aktører og etablert nettstedet: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/flyktninger-og-integrering/>. Her gis løpende, oppdatert informasjon om Oslos arbeid med flyktninger og integrering i en normalsituasjon. Nettstedet vil også kunne være et viktig felles referansepunkt i en eventuell ny situasjon med uforutsett høye ankomster.

I tilfelle antallet asylsøkere på nytt skulle øke ut over det forventede, må Oslo kommune være forberedt på å ta tak i konsekvensene dette kan få for byen. Strukturene som ble etablert 2015/16 bør fortsatt ta ansvar for samordning av ulike tiltak dersom det på nytt skulle vise seg å være nødvendig. Det omfatter både samspillet mellom ulike offentlige instanser og samarbeidet mellom sivilsamfunnet og det offentlige. Det er viktig å videreføre en beredskap som på kort varsel igjen kan sette opp nødvendige koordineringsstrukturer også etter at flyktningprosjektet er avsluttet ved årsskiftet 2016/17. Byrådet vil derfor fortsatt sikre beredskapsordninger for rask etablering og koordineringsmekanismer i tilfelle av nye situasjoner med ekstraordinært høye asylankomster vil derfor fortsatt ligge i byrådsavdeling for næring og eierskap (NOE).

Føring:

Oslo kommune skal ta et særskilt ansvar for samhandling mellom private og offentlige innsatser ved større asylankomster.

Tiltak:

Internettsiden om flyktninger og integrering under Oslo kommunes hovedside skal videreføres både for løpende informasjon og som beredskap for koordinering i ekstraordinære situasjoner.

3 Bosetting, etablering og bolig

Det overordnede målet med bosetting og integrering av flyktninger, er at mennesker som har vært i en ekstremt vanskelig livssituasjon så snart som mulig skal få etablert et normalt liv, godt integrert og inkludert i et lokalmiljø som en del av sivilsamfunnet rundt seg. For å

sikre selvhjelpenhet er det viktig at støtten fra det offentlige er innrettet på dette og i utgangspunktet er tidsbegrenset.

Situasjonen kan betegnes som at summen av – i utgangspunktet velmenende – tiltak, lett fører til utilsiktet avhengighet av offentlige tiltak og støtteordninger. I dette perspektivet handler det om ikke bare å skaffe flyktninger umiddelbart tak over hodet, men å sikre at de ulike tiltakene bygger opp under at flyktningen på sikt blir økonomisk selvstendig og integreres som en ordinær borger.

Også overføringsflyktninger inngår i det samlede tallet som skal bosettes i kommunene. Overføringsflyktninger kommer til Norge etter utvelgelse av UDI og IMDi i land som ofte ligger i nærområdet til konflikter. For disse skjer bare mindre forberedelse til bosetting. De kan ha gjennomført enkle kurs i kulturell forberedelse til å komme til Norge i regi av for eksempel den internasjonale migrasjonsorganisasjonen IOM. Men dette er også alt, før bydelene møter overføringsflyktninger på flyplassen og bosetter dem direkte.

3.1 Fordeling på landsbasis

På landsbasis er det i underkant av 200 000 flyktninger (inkludert familegjeforente til flyktninger) i Norge. 46 646 av disse bodde i Oslo per 1.1. 2016. Tilveksten fra året før var på ganske nøyaktig 1000. Dette er knapt 10 prosent av tilveksten i landets flyktningetall i 2015. Per i dag bor altså knapt 25 % av alle flyktninger og deres familier i Oslo. Dette har sin årsak i tidligere tiders omfattende sekundærflytting, hvor flyktninger som i første omgang ble bosatt andre steder i landet, likevel flyttet til Oslo i neste omgang.

Denne tendensen til at mange etter hvert flytter til Oslo, er nå betydelig redusert. Når det gjelder sammensetningen av de som flytter til Oslo sier SSB: *Oslo markerer seg med mange unge enslige menn som flytter dit. Hele 35 prosent av nettoinnflyttingen til Oslo i 2008-2012 i målgruppen var enslige menn, og enslige i alt utgjorde 49 prosent. Tilsvarende var det 24 prosent i Drammen og 15 i Fredrikstad* (SSB rapport 2014/21: Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant personer med flyktningbakgrunn bosatt i Norge 2003—2012).

I den norske bosettingsmodellen er det kommunene som bestemmer hvor mange og hvem de vil bosette. Kriteriene for fordeling av bosatte flyktninger mellom regioner og kommuner blir løpende vurdert i Nasjonalt utvalg for bosetting. Dette er et samarbeid mellom det statlige apparatet og Kommunenes Sentralforbund. Hovedkriteriene for fordeling har til nå vært folketall og arbeidsmarked. Bosetting er frivillig for kommunene og det endelige antallet avgjøres av det enkelte by- eller kommunestyre.

For Oslo har staten ved IMDi etablert et tilleggskriterium: På grunn av den høyere andelen innvandrere og sekundærttilflyttingen til Oslo sammenlignet med resten av landet, får Oslo forespørsel om et lavere antall i forhold til folketall sammenlignet med resten av landet. I 2015 bosatte Oslo 1,1 % flyktninger per innbygger, mens tallet for hele landet var 2,2 %. For 2016 er gjennomsnittlig anmodning for hele landet 3,6 og for Oslo 1,5 flyktning per tusen innbyggere. Mindre kommuner anmodes ofte om å ta en forholdsmessig større andel. På statlig hold foretas det for tiden en gjennomgang av eksisterende tildelingskriterier. Det er ikke gitt noen signaler om at dette vil endre noe for Oslos vedkommende.

Nedenfor følger en oversikt over IMDis anmodning og bystyrets vedtak siden 2004. I perioden 2007-2010 fattet bystyret vedtak om bosetting av langt færre flyktninger enn IMDis forespørsel. Det var også en viss reduksjon i forhold til forespørselen i årene 2012 og 2013.

	IMDis anmodning	Bystyrets vedtak
2004	465	465
2005	450	450
2006	360	360
2007	480	240
2008	480	240
2009	510	300
2010	750	350
2011	410	410
2012	450	410
2013	490	450
2014	500	500
2015	811	811
2016	1000	1000
2017	850	

Føring:

Oslo kommune skal være i tett dialog med statlige myndigheter når det gjelder hvor mange flyktninger som til enhver tid skal bosettes. Det er særlig viktig å følge utviklingen av sekundærflytting til Oslo.

3.2 Fordeling mellom bydelene i Oslo

Samletall for Oslo skjuler store forskjeller når det gjelder resultatene av bosettingsarbeidet i den enkelte bydel. Samtidig som noen bydeler praktisk talt alltid bosetter sin kvote løpende, er det enkelte bydeler som i perioder ligger etter. Statistikken for bosetting i 2015 og tall per 1.12.2016 brutt ned på bydel viser dette tydelig.

Bydel	Bosetting 2015		Bosetting pr. 01.12.2016	
	Årets kvote	Bosatte flyktninger av 2015-kvoten	Årets kvote	Bosatte flyktninger av 2016-kvoten
Gamle Oslo	62	62	78	63
Grünerløkka	67	58	85	68
Sagene	50	52	62	53
St. Hanshaugen	47	47	58	54
Frogner	70	69	87	76
Ullern	41	27	50	9
Vestre Aker	61	31	75	15
Nordre Aker	62	65	78	62
Bjerke	39	36	47	34
Grovdal	34	33	42	38
Stovner	41	40	49	45
Alna	62	62	76	71
Østensjø	62	57	77	56
Nordstrand	64	64	77	69
Søndre Nordstrand	49	49	59	43
Totalt	811	752*	1000	756*

* Utsøking av flyktninger fra IMDi og påfølgende bosetting i bydelene gjøres fortløpende. Noen flyktninger bosettes i et annet år enn da de ble utsøkt. Bydelenes samlede bosetting uavhengig kvoteår er derfor viktig. Pr. 1. des. hadde bydelene bosatt 838 flyktninger uavhengig av kvoteår.

Den interne fordelingen i Oslo har i flere år vært basert på en matematisk fordeling mellom bydelene etter folketall. En alternativ modell kan være at man legger til grunn et sett av kriterier som så vekt. Det vil si at alle bydeler fortsatt får flyktninger til bosetting, men fordelingen blir noe annerledes enn tilfellet er i dag. Slike kriterier kan for eksempel være:

Andel innvandrere i bydelen.

Ett argument for eventuelt å benytte dette kriteriet er at det på sikt kan bidra til en bedre fordeling av byens etniske og kulturelle mangfold. Et annet argument er at nyankomne i større grad vil bli eksponert for norsk språk og kultur. I dag varierer andelen innvandrere mellom 13,5 og 34,5 prosent mellom bydelene. Et slikt kriterium vil derfor kunne bli utslagsgivende alt ettersom hvordan det blir vektet. Vestlige bydeler ville få flere nyankomne flyktninger til bosetting. Tabellen nedenfor viser andel av henholdsvis innvandrere og mennesker med flyktningbakgrunn etter folketall per bydel per 1.1.2015. Tabellen skiller ikke på geografisk innvandrerbakgrunn. Ved innføring av et slikt kriterium kan det være hensiktsmessig å trekke ut innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn.

Bydel	Andel innvandrere* (prosent 2015)	Andel med flyktningbakgrunn** (prosent 2015)
Alna	34,3	13,7
Bjerke	30,7	10,9
Frogner	25,0	3,1
Gamle Oslo	29,9	10,7
Grorud	32,9	14,1
Grünerløkka	28,8	7,5
Nordre Aker	15,1	2,4
Nordstrand	13,5	2,8
Sagene	20,4	5,8
St.Hanshaugen	23,7	4,2
Stovner	34,5	14,2
Søndre Nordstrand	34,2	12,0
Ullern	15,5	2,0
Vestre Aker	14,9	1,8
Østensjø	17,6	5,6
Sentrum		9,5
Marka		0,3
Hele Oslo	24,5	7,1
Norge	12,2	3,6

Kilde: SSB

* Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre

** Flyktninger og familie til flyktninger

Andel flyktninger i bydelen.

Siden folketall er det eneste kriterium for fordeling av flyktninger mellom bydelene, er andel nybosatte flyktninger i utgangspunktet ganske likt. Deretter skjer det en betydelig flytting mellom bydelene. SSBs siste rapport om sekundærflytting beskriver det slik:

«Mens vi på landsnivå har sett en utflating i sekundærflyttinger, så ser vi en økning i flyttingene fra og til bydelene i Oslo. I forrige monitor, med tall for personer med flyktningbakgrunn bosatt i 2005 og 2006, bodde 63 prosent i samme bydel etter fem år, noe som var en økning med 5 prosentpoeng i forhold til monitoren før. Med de nye tallene for de som ble bosatt i 2007 og 2008, har andelen sunket til 53 prosent.

Sekundærflyttingen mellom bydeler er med det langt større enn mellom kommunene i landet. Forskjellen er imidlertid stor mellom bydelene, fra St. Hanshaugens 24 prosent bofaste til 81 prosent bofaste i Nordstrand. Samtidig som det har vært mye flytting mellom bydelene, har også mange kommet flyttende til bydelene fra andre kommuner. Flest kom til Alna og Grünerløkka, mens det var svært få utenfra som slo seg ned på Frogner, Ullern og Vestre Aker. Til forskjell fra flyttinger mellom kommuner, er flyttingen mellom bydelene i Oslo størst den første tiden etter bosetting, for så å avta.» (SSB rapport 2014/21: Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant personer med flyktningbakgrunn bosatt i Norge 2003—2012).

Andel flyktninger per bydel vil derfor, på samme måte som andel innvandrere generelt, kunne være utslagsgivende dersom det blir vektet inn i fordelingen. Flere flyktninger i de

bydelene som har færreste innvandrere vil i utgangspunktet kunne føre til en form for utjevning. Det er imidlertid usikkert hvorvidt sekundærflytting mellom bydelene vil føre til at denne effekten likevel blir mer begrenset over tid. En høringsinstans nevner også at sekundærflytting kan være en påkjenning for barnefamilier, dersom barna må bytte barnehage og skole.

Arbeidsmarkedet.

Mulighetene for å skaffe lokalt arbeid i bydelen kan måles på mange måter. Ett uttrykk for dette kan være sysselsettingstall, ledighetstall og mulige ledige stillinger innenfor aktuelle kategorier. Et annet kan være næringsstruktur og en tredje indikasjon kan være hvor stor andel av innvandrerbefolkningen i bydelen som allerede er i arbeid. Man antar at et slikt kriterium kan komme til å få større vekt på den nasjonale fordelingen mellom regioner og kommuner. For Oslos vedkommende er dette mindre aktuelt fordi hele Oslo-regionen i praksis utgjør ett arbeidsmarked.

Boligstrukturen.

Argumentet for å benytte boligstruktur som kriterium kunne være at dette vil være nok et insentiv til at hele byen skal få et mest mulig differensiert boligtilbud. Dersom man fortsatt skal benytte seg av kommunale boliger i samme utstrekning som i dag (se egen drøfting), vil dette bety at man mer aktivt må gå til innkjøp av passende boliger i enkelte deler av byen. Det vises ellers til byrådssak med Boligbehovsplan for perioden 2017-2020 for vedtak i bystyret. Et argument mot å benytte dette som kriterium vil være at enkelte bydeler ikke har den boligtypen som etterspørres. Det kan både være snakk om forekomsten av små boliger, større boliger for barnefamilier og prisnivået i det lokale boligmarkedet.

Oslo preges hovedsakelig av at indre by i større grad enn ytre by har gårder som brukes til utleie. Samtidig er det de indre bydelssektorene (Frogner og St. Hanshaugen, Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene) som har de dyreste boligene, både hva gjelder hybler og 1-5-roms boliger. Kommunale boliger er for øvrig svært ujevnt fordelt mellom bydelene. Eksisterende boligstruktur som fordelingskriterium vil dermed kunne virke sterkt selvforsterkende. Bydelene Frogner og Vestre Aker gir i sine høringssvar uttrykk for at de ønsker at boligstruktur skal legges til grunn for fordeling av bosettingsansvaret.

Bydelenes erfaring, kapasitet og kompetanse.

Bydelene er i dag ulike når det gjelder hvor mye ressurser som legges i bosettings- og integreringsarbeidet. Dersom det skulle legges til grunn at de som allerede er dyktige bør bosette flere, blir det en selvforsterkende mekanisme: De bydelene som allerede har mange innvandrere har nødvendigvis også mer erfaring og bedre kapasitet og kompetanse på integreringsområdet. Legges dette kriteriet til grunn vil de som i dag har færrest innvandrere også motta færre nyankomne flyktninger. Dermed ville disse risikere å sakke ytterligere akterut når det gjelder kapasitet og kompetanse på bosettings og integreringsarbeid. Bydel Grünerløkka påpeker i sitt høringssvar at «...det vil være uheldig om de som har valgt å sette inn store ressurser får enda flere oppgaver.»

Bydelens resultater fra introduksjonsprogrammet.

Det føres løpende statistikk over hvor mange flyktninger som er i arbeid eller går på skole etter endt introduksjonsprogram i den enkelte kommune eller bydel. Et kriterium kunne være at man i større grad benytter bydeler med gode resultater for bosetting. Siden det er en klar tendens til at bydeler som har gode resultater også er de som fra før har mange innvandrere, ville dette ytterligere bidra til å forsterke skjevfordelingen av innvandrere mellom bydelene. Samtidig vil det føre til at bydeler som burde bygge opp bedre kompetanse og kapasitet når det gjelder bosetting og integrering av nyankomne flyktninger, ikke får noe press på seg for å gjøre dette.

Høringsrunden gir ikke noen entydige råd på hvorvidt det er ønskelig å endre fordelingskriteriene. For eksempel støtter Bydel Grünerløkka og Bydel Nordstrand dagens ordning, mens Bydelene Frogner, Vestre Aker og Østensjø støtter at man innfører endrede fordelingskriterier.

Det er også delte meninger om fordelingskriteriene skal være de samme for bosetting av enslige mindreårige. Bydelene Sagene, Nordre Aker, Bjerke, Stovner og Nordstrand gir uttrykk for at ansvaret for enslige mindreårige bør fordeles ujevnt mellom bydelene, i tråd etablerte tiltak og opparbeidet kompetanse.

Til tross for enkelte motforestillinger ønsker byrådet å endre kriteriene for intern fordeling av nyankomne flyktninger. Hensikten er at bydeler som har en lav andel flyktninger og innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn skal få et større ansvar for bosetting av nyankomne flyktninger. På kort sikt vil det kunne bidra til å eksponere mennesker med minoritetsbakgrunn til norsk språk og kultur. På lang sikt vil det også kunne føre til en viss utjamning når det gjelder hvor Osloborgere med innvandrerbakgrunn velger å bo.

Tiltak:

Oslo kommune vil endre kriteriene for intern fordeling av nyankomne flyktninger med sikte på at bydeler som har en lav andel innvandrere og flyktninger skal få et større ansvar for bosetting av nyankomne. Det vil samtidig bli foretatt en vurdering av om det er behov for å endre kriteriene for fordelingen av integreringstilskuddet.

Det skal gjøres en egen vurdering av bosettingen av enslige mindreårige når det gjelder fordeling mellom bydelene, med hensyn til behov for kompetanse og særskilt tilrettelegging.

3.3 Bosetting av den enkelte flyktning

Når kommunen har fattet vedtak om bosetting, sender IMDi forespørsel om å ta imot konkrete personer. I Oslo går denne forespørselen direkte til den enkelte bydel. Denne prosessen kalles for «utsøking», og skjer flere ganger gjennom året, avhengig av hvor mange flyktninger som skal bosettes. Hvis bydelen samtykker i å bosette den enkelte flyktning, fatter IMDi vedtak om bosetting som sendes både til flyktningen og til bydelen.

Flyktningen vil i sitt vedtaksbrev få oppgitt planlagt dato for bosetting. IMDi gir flyktningen kun ett tilbud om bosettingskommune. Flyktningen kan ikke klage på vedtaket, men står fritt til å takke nei til tilbudet og bosette seg andre steder på egen hånd. I så fall mister vedkommende rett til introduksjonsprogram og introduksjonsstønad. Ved fordeling av flyktningene til de enkelte bydelene er det begrenset hvor mye individuelle hensyn IMDi har mulighet til å ta. Like fullt er det en kjensgjerning at det skjer «forhandlinger» om hvor mange familier eller enslige den enkelte bydel skal ta imot. Dette skjer i større grad der bosettingsklare flyktninger har funksjonshemminger eller dårlig helse som vil kreve ekstra innsats fra bydelen. IMDi tilstreber en rimelig fordeling av disse utfordringene mellom bydelene. Kommunen er i mindre grad involvert i dette på et byomfattende nivå.

Såkalt «avtalt selvbosetting» kan ta flere former. Det innebærer ikke at flyktninger kan bosette seg hvor de vil ut over det antallet kommunene har vedtatt, dersom han/hun ønsker å nyte godt av støtteordningene etter introduksjonsloven. Det handler om at flyktninger som ikke har fått tildelt en bosettingskommune, finner en bolig selv. Deretter tar de kontakt med kommunen. Hvis kommunen, i Oslos tilfelle bydelen, godkjenner husleiekontrakten, kan bosetting skje gjennom en avtale mellom IMDi og bydelen. Dette skjer bare innenfor det antallet bystyret og bydelen har godkjent. Flyktninger som blir bosatt på

denne måten inngår da i antallet flyktninger kommunen har vedtatt å bosette og beholder dermed rett til å delta i introduksjonsprogram.

Ikke alle kommuner tillater avtalt selvbosetting. IMDi oppfordrer flere kommuner til å akseptere dette, fordi det gir mestringserfaring for den enkelte flyktning og fører til at flere kan bosettes raskere. I Oslo har et flertall av bydelene gjennomført avtalt selvbosetting. Mens enkelte fagfolk er svært positive til det man kan kalle avtalt selvhjulpen bosetting er andre mer skeptiske. Enkelte argumenterer med at selvhjulpen bosetting favoriserer de mest ressurssterke flyktningene og at slike saker skaper merarbeid uten at det alltid fører til bosetting.

Nok en form for selvbosetting dreier seg om at en kommune/bydel først takker ja til å bosette en konkret flyktning, og at flyktningen deretter finner bolig på egen hånd i kommunen eller bydelen. I dette tilfellet er avtalt selvhjulpen bosetting en strategi som først trer i kraft etter at det er gjort skriftlig vedtak om bosetting som sendes både til flyktningen og kommunen eller bydelen. Dette forekommer i liten grad i Oslo, mens enkelte andre kommuner fremmer dette aktivt for å gi flyktningene en mestringsopplevelse. Bydeler som har gjennomført avtalt selvhjulpen bosetting har gitt uttrykk for at dette har vært positivt både for den enkelte flyktning som har vært ekstra motivert for den konkrete boligen, og at slik bosetting har medført at flere andre boliger enn hva bydelen selv har disponert har blitt benyttet.

Tiltak:

Bydelenes praksis med og erfaring fra ulike former for avtalt selvhjulpen bosetting skal kartlegges og vurderes nærmere med hensyn til fordeler og ulemper.

3.4 Kommunal bolig eller privat boligmarked?

Å skaffe boliger til flyktninger er en del av kommunens boligsosiale arbeid. Det er bydelene som hjelper flyktninger med å finne en bolig, enten ved å bruke det private markedet eller ved å tildele en kommunal bolig. Velferdsetaten støtter bydelene i arbeidet med å fremskaffe boliger. Flyktninger kan få hjelp av NAV til depositum for å leie bolig, enten som depositumgaranti eller lån til kontant depositum. Husstander med lav inntekt og høye boutgifter kan få bostøtte til å dekke deler av boutgiftene sine. Lønnsnivået sett opp mot leieprisnivået i Oslo, tilsier at de fleste deltakere i introduksjonsprogrammet som har boutgifter på nivå med markeds- eller gjengs leie vil være avhengige av fast supplerende økonomisk sosialhjelp.

Bydelene bestreber seg på å tildele bolig ut fra flyktningens individuelle situasjon. Antall familiemedlemmer er avgjørende for boligens størrelse. De fleste flyktningene kommer imidlertid som enslige og har da behov for en mindre leilighet. Erfaring viser at bydelene har for få små leiligheter relatert til behovet. En del flyktninger søker og får familiejenforening og vil på et senere tidspunkt få behov for en større leilighet. Flyktninger med nedsatt funksjonsevne kan ha behov for særskilt tilrettelagt bolig.

Like viktig som boligens beskaffenhet er hvordan den skaffes til veie. Det er stor forskjell på en situasjon hvor flyktningen selv søker etter (eller eventuelt får hjelp til) og aktivt finne en bolig i det private boligmarkedet som han/hun selv får ansvaret for å leie, og en situasjon hvor flyktningen passivt får tildelt en bolig av kommunen.

Det er samtidig ikke slik at alle er like godt i stand til selv å finne en bolig på det private boligmarkedet. Noen må ha mer hjelp enn andre. Dagens praksis reflekterer ikke nødvendigvis flyktningenes faktiske ressurser og evne til å være med å engasjere seg i boligmarkedet. De fleste flyktningene hadde inntil nylig ansvaret for egen bosituasjon. I 2015 ble 259 kommunalt eide eller leide boliger fordelt til bosetting av 729 flyktninger

(KOSTRA). Dette omfatter både enslige flyktninger og barnefamilier. Hvor stor andel som får tildelt kommunal bolig finnes det ikke eksakt statistikk på. Erfaring tilsier at andelen er økende. Praksis mht. bruk av kommunal bolig varierer i tillegg mellom bydelene. Det er stor variasjon mellom bydelene i hvor mange kommunale boliger de disponerer, bydelene Sagene og Gamle Oslo har flest mens bydelene Ullern og Vestre Aker har færrest.

Bruk av privat boligmasse kan enten skje ved at kommunen leier en privat bolig og videreformidler denne til en flyktning, eller at flyktninger finner bolig selv og kontrakt inngås direkte med utleier etter en kvalitetssikring fra bydelens side. Bydelen må godkjenne at boligen oppfyller krav til blant annet størrelse og kvalitet. Bydelene har lang erfaring i bruk av det private leiemarkedet. Arbeidet med boligfremskaffing på privatmarkedet er de senere årene styrket ved at de fleste bydelene har ansatt egne «boligfremskaffere». Det arbeides kontinuerlig med profesjonalisering av dette arbeidet.

Private utleierye kan registrere at de ønsker å leie ut en bolig på nettbaserte markedsplasser, som for eksempel Refugeehome (<http://refugeehome.no/>) eller Finnherterom (<http://finnhjerterom.no/hjerterom/index.html>). Disse fungerer som elektroniske markedsplasser hvor utleierye, kommuner/bydeler og flyktninger kan «møte» hverandre. Erfaringene fra bydelene er at tilbudene ofte gjelder for kun korte perioder og at mange kontrakter ikke er i tråd med husleieloven. Med tydeligere presisering av krav og informasjon kunne markedsplassene trolig vært benyttet bedre.

Bydelene tildeler kommunal bolig etter regler i en kommunal forskrift (tildelingsforskriften) som er vedtatt av bystyret. Kravene til å leie kommunal bolig er at søker skal ha tilhørighet til og to års botid i kommunen, lav inntekt og ikke ha uoppgjort gjeld fra et leieforhold med kommunen. Flyktninger som får tildelt en kommunal bolig ved første gangs bosetting i Oslo, er unntatt fra kravet om to års botid i kommunen da de som gruppe ikke har mulighet til å innfri dette. De får i all hovedsak vedtak om 3 års leietid. Ved søknad om ny leieperiode har alle kommunale leietakere rett på fornyet kommunalt leieforhold dersom de fyller grunnkravene i tildelingsforskriften. Inntektsgrensen er såpass høy at de fleste flyktninger ikke overstiger denne ved kontraktens utløp, og dermed får fornyet kontrakt.

Det er stor faglig enighet om at flyktningen må tilstrebe seg på å etablere seg i en selvstendig bolig etter tre år, men det er begrenset systematisk innsats for å få dette til. Kriteriene for tildeling av kommunal bolig og forlengelse av kommunal bolig til nyankomne flyktninger bør derfor revurderes. En måte å øke gjennomstrømmingen i kommunal bolig kan være å endre tildelingsforskriften slik at kommunale leietakere som fikk tildelt kommunal bolig ved førstegangsboetting ikke har rett på fornyet kommunalt leieforhold etter at den første leiekontrakten har utløpt. Siden førstegangsboette flyktninger gis positivt unntak fra kravet om forutgående botid i forskriften, vil et negativt unntak ved søknad om fornyelse kunne forstås som et motsvar til dette. I høringsvarene har Bydel Grønerløkka gitt uttrykk for at de ikke ønsker endring av forskriften fordi det «*bryter med prinsippet om likebehandling av bydelene innbyggere*». Bydel Gamle Oslo gir uttrykk for samme vurdering. De ønsker at forskriften skal være universell, men det kan settes krav til oppfølging av boligplan: «*Dersom forskriften endres slik at det også kan stilles som vilkår at boligsøker inngår og følger opp en boplan ved førstegangs søknad/vedtak, vil dette også bidra til økt gjennomstrømming i de kommunale boligene*».

Alle som fyller kriteriene kan få statlig bostøtte uavhengig av om boligen er kommunal eller privat. I tillegg er leietakere i kommunale boliger som samtidig har lav inntekt berettiget kommunal bostøtte (BKB). BKB gjør dermed at kommunal bolig blir betydelig rimeligere enn en tilsvarende bolig på det private markedet, siden statlig bostøtte fra Husbanken har en vesentlig lavere utmåling. De store økonomiske forskjellene i reelle

boutgifter mellom kommunale og private leietakere oppleves som urimelig av flyktninger som treffes gjennom f.eks. introduksjonsprogrammet og som sammenlikner boliger og økonomi.

En stor andel flyktninger er enslige og for Oslo som for andre kommuner er det en utfordring å finne boliger til disse. Bofellesskap er en vanlig boform i Norge og benyttes ofte av enslige studenter og unge arbeidstakere. Dette er en løsning som anbefales av IMDi og vil iht. den nye integreringsmeldingen få mulighet til bostøtte. IMDi understreker også i sin tilråding at bofellesskap gir en rekke fordeler for flyktningene, både økonomisk og sosialt i tillegg til at det for mange fører til raskere bosetting.

Boligbygg i Oslo oppgir å ha blandet erfaring med bofellesskap. De legger vekt på at det er en juridisk nødvendighet å kun ha én leietaker som motpart pga. utfordringer med å få fylt opp rom ved fraflytting, og å foreta fravikelser ved brudd på husordensregler. Helkommunale bofellesskap er til en viss grad videreført ved at Ungbo driver bofellesskap for ungdommer i eiendom som er eiet av Boligbygg, hvor Ungbo er utleier til hver enkelt beboer i bofellesskapet.

Alle boliger som benyttes ved bosetting må oppfylle nødvendige krav til brannsikkerhet. Særskilte brannsikringstiltak bør vurderes i hybelbygg fordi brannrisikoen har vist seg å være langt større i slike bygg.

I bydelene er det i noen grad bosatt flyktninger i bofellesskap, særlig enslige mindreårige, men også enslige voksne. Disse bosettingene er gjort ved at bosatte flyktninger har ordinære leiekontrakter hos private utleiere, ved bydelers fremleie av innleid privat eiendom, og ved bydelers fremleie av kommunal eiendom. Flere bydeler påpeker i høringsrunden at det kan være svært krevende å sette sammen voksne i bokollektiv slik at det faktisk fungerer.

De fleste kommunale boligene er forholdsvis små og det er få kommunale bokollektiv. Det er stort press på boligmarkedet og leieprisene er forholdsvis høye og varierer fra bydel til bydel. Det er mange grupper som konkurrerer om de kommunale boligene og flere høringsinstanser, blant annet noen bydeler, advarer mot å gi flyktninger og asylsøkere fortrinn fremfor andre vanskeligstilte grupper.

Noen høringsinstanser peker på at mange kommunale gårder har et utfordrende bomiljø med narkotikasal og kriminalitet, som kan virke kontra i forhold til en god integreringsprosess. Røde Kors og andre høringsinstanser peker også på at flyktninger ofte blir overlatt til det private utleiemarkedet, der de ofte havner sist i mangel på kommunale boliger. Oslo politi anbefaler en spredt bosetning av flyktninger, noe som forutsetter en tilsvarende spredning av kommunale boliger ute i bydelene. Leieboerforeningen tar til orde for at bosettingen av flyktninger og innvandrere settes inn i en større boligpolitisk sammenheng og utredes med tanke på hva bostedspolitikken Oslo kommune skal ha i fremtiden.

Ved bystyrets vedtak om handlingsplan for økt boligbygging, 11.05.2016, sak 114 ble byrådet bedt om å vurdere et forsøksprosjekt med utgangspunkt i AlmenBolig+. Foreløpig ligger eventuell realisering av et slikt prosjekt frem i tid, men på sikt må det vurderes om dette kan sees i sammenheng med bosetting av flyktninger.

Tiltak:

Det skal foretas en særskilt utredning av hensiktsmessighet knyttet til ulike boformer for nyankomne flyktninger, herunder omfang og bruk av kommunale og private boliger og mulighetene for etablering av bokollektiv i kommunale boliger.

3.5 Strategier for å bli selvhjulpne i boligmarkedet

Det er et overordnet mål at flyktningene så snart som mulig skal bli selvhjulpne på boligmarkedet. De viktigste strategiene for dette er enten å gjennomføre gode «leie-til-eie program» eller å sikre så god opplæring i håndtering av boligmarkedet og fast håndheving av midlertidige kontrakter at flyktningene selv finner alternative leieobjekter i det private markedet innen en fastsatt tid.

Startlån og tilskudd til etablering skal bidra til at personer som ikke får lån i vanlige banker får en mulighet til å kjøpe egen bolig. Det kan gis til kjøp av ny eller brukt bolig og til refinansiering. Det er ikke krav om egenkapital for å få startlån, men man må kunne betjene startlånet ved siden av alle andre utgifter. På sikt vil vanligvis boutgiftene være lavere når man eier bolig enn når man leier. Dette skyldes blant annet at norske skatteregler gjør det gunstig å eie bolig. Siden det koster mye å kjøpe og selge en bolig øker risikoen for tap jo kortere tidsperspektiv man har når man kjøper bolig. Det anbefales derfor å legge et langsiktig perspektiv til grunn ved kjøp av bolig med startlån. Startlånet er svært gunstig ved at det har gode rente- og nedbetalingsbetingelser, samt at nedbetalingstiden kan settes til opp til 50 år, noe som gjør at flere med lav betjeningsevne kan kjøpe egen bolig.

Det finnes ulike «leie til eie»-modeller. Det vanligste er å kjøpe med en gang, mens et sett med modeller beskrives som «leie før eie». Noen av disse er beskrevet i Husbankens rapport «Leie før eie» (<http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/leie-til-eie/>). En slik modell innebærer at leietakere i kommunale boliger gjøres i stand til å kjøpe boligen de leier og på den måten blir selvhjulpne i boligmarkedet. Drammen er et eksempel på en kommune som aktivt har en slik strategi.

Gjennomføring av «leie til eie» i kommunal eiendom i Oslo må eventuelt gjennomføres i den delen av porteføljen der kommunen eier leiligheter i borettslag og sameier. Pr dags dato er dette ca. 4 000 leiligheter i mer enn 800 borettslag/ boligsameier og utgjør ca. 35 % av den kommunale porteføljen. Leie til eie kan vanskelig gjennomføres i heleide kommunale boligbygg, med mindre disse skal selges i sin helhet. En slik strategi vil medføre seksjoneringsbehov for hele bygget, som vil gi merutgifter av ulik grad. Boligbyggs målsetninger er å fremskaffe flere kommunale boliger og drive kostnadseffektivt. «Leie til eie» kan være en effektiv metode for Oslo kommune å fremskaffe boliger og kutte sosiale utgifter, men samsvarer i dag ikke med de målsetninger og føringer Boligbygg har i dag. «Leie til eie» som aktiv strategi for Boligbygg forutsetter eventuelt endrede politiske retningslinjer. Det finnes bare et begrenset nasjonalt erfaringsmateriale på «leie før eie»-prosjekt som ikke benytter seg av kommunal boligmasse. Det er relevant å se nærmere på om dette kan utvikles i Oslo, eventuelt også som et tillegg til en mulig «leie til eie»-modell for kommunale boliger.

Noen opplever utfordringer i forbindelse med å bo i egen bolig knyttet til kulturforskjeller og ferdigheter i forhold til å vedlikeholde boligen. Enkelte frivillige og ideelle organisasjoner tilbyr boligskoler av ulik karakter til sine innbyggergrupper, for eksempel Kirkens Bymisjon som har boligskolen Safir. Bydel Bjerke og Velferdsetaten driver i samarbeid med Voksenopplæringen i Oslo en boligskole for nyankomne flyktninger i introduksjonsprogrammet. Målet med boligskoler er å øke den enkeltes kompetanse knyttet til det å bo i egen bolig i et lokalsamfunn, hvilke plikter og rettigheter det følger med dette i Norge og informasjon om brannsikkerhet m.m.. Det har også blitt drevet lignende boligskoler i regi av andre bydeler, med ulik organisering og omfang.

Husbanken påpeker i sitt hørings svar at et størst antall husstander som bor i egen, eid bolig er et mål i integreringsarbeidet. Andre høringsinstanser som for eksempel Gamle Oslo og Grünerløkka advarer mot forskjellsbehandling og mener at alle skal like behandles med hensyn til boliger. Bydel Grünerløkka støtter heller ikke forlengelse av kontrakten for kommunale boliger for flyktninger og asylsøkere. Bydel St.Hanshaugen er enig i at leie-til-eie er et godt konsept, men vanskelig gjøres av høye boligpriser.

Tiltak:

Det skal foretas en særskilt gjennomgang av ulike strategier for å ansvarliggjøre den enkelte flyktning i boligmarkedet, blant annet ved individuelle boplaner, tilbud om «boligskole» og etablering av et eget leie-til-eie program både i private og kommunale boliger.

3.6 Bosetting av enslige mindreårige

Enslige mindreårige er unge mennesker som erfaringsmessig har ekstra behov for støtte og et godt nettverk i en avgjørende del av livet. Unge flyktninger som får nødvendig hjelp vil lettere kunne integreres i det norske samfunnet, fordi det har vært deres omgivelser i oppveksten. Kommunalt prioriterte oppgaver er derfor skole- og fritidstilbud, nettverksbygging og etter hvert studier eller jobb. Barna og ungdommene skal få tiltak som etter hvert gjør dem i stand til å klare seg på egen hånd.

Oslo har bosatt cirka 20 enslige mindreårige hvert år i en årrekke. I 2015 økte tallet til 40, i 2016 til 190, og for 2017 har IMDi forespurt om bosetting av 45 enslige mindreårige.

Kommunen skal bestrebe seg på å gi barnet/ungdommen et individuelt tilrettelagt tilbud, basert på alder, utvikling og tidligere erfaring. Ofte har de som kommer til landet sammensatte behov, og trenger tilbud fra flere etater. Det finnes en rekke ulike alternative tilbud. Det har vært vanlig å bruke fosterhjem, barnevernsinstitusjon og bofellesskap. Over tid har nye alternativer blitt utviklet. Enkelte ungdommer bor på hybel med regelmessig kontakt med en familie eller voksenperson, andre bor i bofellesskap med en viss grad av tilsyn. Omfanget av kontakten avtales ved bosetting. Én bydel har rekruttert «integreringsfamilier» hvor ungdommen bor i familien, men hvor det er en noe løsere tilknytning enn i et regulært fosterhjem. Private bedrifter tilbyr profesjonelle familiehjem. Bydel Nordre Aker har bosatt fire ungdommer på Rønningen folkehøgskole. Byomfattende senter for enslige mindreårige flyktninger (BYMIF), med base i Bydel Gamle Oslo, driver bo- og omsorgstiltak, leksehjelp og aktiviteter for enslige mindreårige.

Alle enslige mindreårige under 15 år ivaretas av barnevernet. Forståelsen av behovene til enslige mindreårige over 15 år får konsekvenser for organisering av botiltak, oppfølging og hjelpetilbud. Der hvor omsorg og nærhet fremheves blir disse gjerne bosatt i bofellesskap med bemanning hele døgnet, mens der hvor selvstendighet er i fokus er hybel med mer eller mindre tilsyn den mest brukte boformen.

Det er et mål å gradvis selvstendiggjøre enslige mindreårige flyktninger gjennom slik veiledning og støtte som foreldre vanligvis gir barn og unge. Når ungdommen er 18 år kan han/hun selv bestemme om det vil fortsette å bo i det tiltaket de bor i, eller flytte for seg selv. I sistnevnte tilfelle bistår kommunen ungdommen med å finne egnet bolig. Hvis ungdommen ønsker det, får de fortsatt oppfølging fra kommunen.

Det er stor forskjell i kostnadene for de ulike tiltakene. Et privat familiehjem kan årlig komme opp i 1,3 mill. kroner mens så langt det er kjent vil ca. 200 000 kroner kunne dekke et årsopphold på en folkehøgskole. I tillegg kommer lommepenger og utstyr som eleven må betale selv, hjemreise og opphold «hjemme» i feriene. En hybel med begrenset tilsyn vil imidlertid ha enda lavere kostnader.

Bydelene har ansvar for å vurdere den enkelte enslige mindreåriges behov og på den bakgrunn tilby egnet botiltak. Med det vell av alternativer som finnes blir det et spørsmål om samtlige bydeler bør ha hele spekteret av bosettingsmetoder eller om de kan spesialisere seg på noen botiltak. En spesialisering kan synes fornuftig for å sikre ekstra god spisskompetanse. Men en spesialisering vil kunne medføre at enkelte bydeler blir ansvarlig for gjennomgående mer kostnadskrevenne tiltak enn andre.

Når det gjelder bosetting av de yngste barna er det i dag lite systematisk samarbeid mellom ulike instanser for å sikre kontinuitet. Barn som har bodd på omsorgssenter i Oslo blir ikke nødvendigvis bosatt i det nærmiljøet de allerede har lært å kjenne, selv om dette kunne være en mulighet innenfor det antallet bydelene likevel skal bosette og hadde gitt flere barn mulighet til å fortsette på samme skole og i fritidsaktiviteter. Fagfolk som arbeider med dette i bydelene har noe forskjellig syn på hvorvidt dette bør være en entydig føring. Deres utgangspunkt har vært å finne familier først og deretter meldt fra til Bufetat/IMDi om ledige plasser. Man har kunnet melde inn konkrete familier og så funnet barn som passer inn. Bufetat/IMDi har da lett etter barn i hele region Øst, for å matche barn mot familie. Dette vil man ikke kunne få til på samme måte hvis man primært må forholde seg til noen få barn på omsorgssenter i bydelen. Bufetat gir i sin høringsuttalelse uttrykk for at *«vi har et potensiale for et mer systematisk og effektivt samarbeid om bosetting av enslige mindreårige flyktninger i Oslo»*.

I Oslo er det opp til den enkelte bydel å avgjøre hvordan de organiserer sine tjenester og hvilken del av tjenesteapparatet som har ansvar for enslige mindreårige. Mange har funnet det mest hensiktsmessig å forankre arbeidet i barneverntjenesten. Bo- og omsorgstiltak fattes da som vedtak etter barnevernloven. Andre har valgt å legge ansvaret og arbeidet til flyktningkontor, NAV-kontor eller andre tjenesteenheter. På nasjonalt nivå har barnevernet ansvaret i 75 % av kommunene mens resten har lagt ansvaret for enslige mindreårige til flyktning- eller NAV-kontor. I Oslo har barnevernet ansvaret for enslige mindreårige i 13 bydeler, mens to bydeler (Sagene og Grünerløkka) har lagt ansvaret for bosetting av ungdommene til NAV-kontorene.

Der hvor barnevernet har ansvar for bosetting begynner man gjerne med et høyere omsorgsnivå og åpner opp for barnets selvstendighet etter hvert. Barnevernloven pålegger kommunene å legge til rette for medvirkning som er en viktig del av både sosialisering- og integreringsprosessen. For ungdommer som kommer fra samfunn der det i liten grad er tradisjon for å la barn og unge medvirke i beslutningsprosesser, er det særlig viktig å ha fokus på dette. Samtidig kan det være trygt for disse ungdommene å erfare ansvarlige voksne tett rundt.

På den andre side er det vanlig å vurdere velferdstjenester etter lavest effektive tjenestenivå. Basert på en slik tankegang vil fokus være på selvstendighet. Dette støtter opp om betraktningen av enslige mindreårige over 15 år som en ungdom som har flyttet hjemmefra i ung alder og som klarer seg selv. Det er samtidig viktig å ta høyde for at mindreårige som i utgangspunktet hadde ressurser til å ta ansvar, senere kan få utfordringer som for eksempel etterreaksjoner etter traumer. Bydelen må da ha tilstrekkelig kontakt slik at dette fanges opp og nødvendig oppfølging og ivaretagelse, om nødvendig av barnevernet, sikres. Det er en selvfølge at barn og ungdommer som har behov for barnevernets tjenester skal få det.

Føring:

Det skal systematisk vurderes om enslige mindreårige som allerede bor på omsorgssenter i Oslo kan bosettes i det nærmiljøet de allerede har blitt kjent med.

Tiltak:

Alle enslige mindreårige skal vurderes av barnevernet. For den enkelte enslige mindreårige over 15 år skal det deretter gjøres en vurdering av omfanget og bruk av ulike tjenester under barnevern og NAV-kontor ut fra hva som anses mest hensiktsmessig for den enkeltes integrering i det norske samfunnet. Til grunn for vurderingen legges at barn som trenger særskilte tiltak skal ivaretas av barnevernet.

3.7 Helse og bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne

Bydelene har mange ganger erfart at det først etter at flyktningene har vært bosatt en stund, kommer fram at de har behov for ekstra helseundersøkelser og behandling. Tidlig innhenting av opplysninger om flyktningens situasjon når det gjelder ressurser og behov gir bedre mulighet for at bydelen har riktig utgangspunkt når bosettingen planlegges.

Når det er bestemt hvilken bydel flyktningen skal bosettes i, er en rask helsemessig vurdering avgjørende. Bydelen må sikre eventuell nødvendig supplering av mottakets informasjon og det må avklares hvorvidt flyktningen har behov for særskilte tiltak og om de oppfyller kriteriene for ekstra tilskudd til flyktninger med funksjonshemminger og/eller atferdsvansker. En del bydeler har fått i gang egne ordninger. Bydel Østensjø har f.eks. avtale med en egen lege som kartlegger helse og bidrar til å søke om tilskudd. Nærskolene og barnehage koples på dette arbeidet. Dette sikrer bedre helsetilbud for flyktningene, og at eventuelle lærevansker fanges opp tidligere slik at fysisk tilrettelegging og særskilt oppfølging, eventuelt spesialundervisning, kan vurderes for finansiering av tilskuddet, samt om det er et grunnlag for å søke om ytterligere statlige overføringer. Bydel Gamle Oslo fikk for eksempel innvilget 17 søknader om slike tilskudd etter at de etablerte tett samarbeid med en dedikert lege.

UDI og IMDi erfarer at flyktninger med omfattende helsemessige problemer ofte blir boende svært lenge i mottak. Selv om kommunene både får ekstratilskudd på grunnlag av dokumenterte behov ved bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonshemminger og/eller atferdsvansker og kan søke tilskudd for særlig ressurskrevende helse- og sosialtjenester, blir mennesker som kanskje mer enn noen trenger å få reetablert sine liv, sittende alt for lenge i mottak. IMDi har ikke gitt uttrykk for at de mener Oslo har tatt for få av denne kategorien, selv om direktoratet flere ganger har påpekt overfor Oslo at kommunen har et underbruk av tilskuddet til flyktninger med funksjonshemminger.

Direktørene i Helsedirektoratet, IMDi og UDI sendte i juli 2013 et felles brev til Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet om den særskilte utfordringen med å bosette flyktninger som har behov for særlig ressurskrevende tjenester i kommunene (brev av 11.07.13). Siden brevet ble skrevet er finansieringsordningene styrket. Fra 2015 økte tilskuddet ved bosetting av flyktninger med alvorlige, kjente funksjonshemminger opp til innslagspunktet for tilskuddet for særlig ressurskrevende helse- og sosialtjenester i kommunene. Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2017 et ekstra engangstilskudd på kr. 500 000,- ved bosetting av personer i denne gruppen. IMDi har for tiden en gjennomgang av sakene i samarbeid med UDI og KS med tanke på å få til en fordeling av sakene mellom aktuelle kommuner. Det dreier seg om et begrenset antall saker, og dersom et tilstrekkelig antall kommuner bidrar, bør det være mulig å finne en løsning.

Økonomi er altså årsaken til at det til enhver tid befinner mennesker på asylmottak i Norge og at det tar alt for lang tid å bosette dem. Enkelte funksjonshemminger er ofte knyttet til behov for spesialisert behandling. Dermed vil det kunne være mest hensiktsmessig å bosette i byer med et større tilbud av spesialhelsetjenester. Flere av høringsinstansene, blant annet Bydel Søndre Nordstrand, Bydel Østensjø og Fagforbundet, støtter tanken om at Oslo kommune tar et særskilt initiativ i denne sammenheng.

I bystyresak 228 i 2014 ble noe av den samme problemstillingen drøftet. Her ble det gjort slik vedtak: «Bystyret viser til den alvorlige humanitære situasjonen i Syria og flyktningkrisen som har oppstått i kjølvannet av borgerkrigen i landet. I denne situasjonen er Oslo kommune rede til å ta et forsterket ansvar for å bosette syriske flyktninger, også dem med særskilte behov.»

Tiltak:

Oslo kommune vil styrke rutiner som sikrer at man får tilskudd for alle flyktninger med funksjonshemminger som har behov for ekstra tiltak. Oslo kommune vil ta initiativ til en dialog med andre storbyer, KS og IMDi for å sikre raskere bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne og andre særlige behov.

4 Kvalifisering, utdanning og arbeid

Den enkelte flyktnings deltakelse i arbeidslivet er viktig både økonomisk, sosialt og samfunnsmessig. Den norske velferdsmodellen er avhengig av høy yrkesdeltakelse i hele befolkningen. Norge har lenge hatt en aktiv politikk for integrering. Det finnes mange gode tiltak som retter seg mot kvalifisering og opplæring av innvandrere og flyktninger. Likevel er sysselsettingsgraden lavere i denne delen av befolkningen enn for befolkningen under ett. Kvinner har lavere sysselsettingsgrad enn menn. Spesielt har innvandrerkvinner med lav formalkompetanse og liten arbeidserfaring store vansker med å komme inn på det norske arbeidsmarkedet.

Etterkommere av flyktninger og innvandrere har høyere sysselsettingsgrad enn første generasjons innvandrere. En stor andel tar høyere utdanning og deltar i det norske samfunnet på lik linje med personer som har norsketsniske foreldre. En integreringspolitikk som fører til at flere av første generasjonsinnvandrere lykkes i arbeidslivet vil også forsterke denne tendensen i positiv retning.

Mange asylsøkere og nyankomne flyktninger har også behov for tolk. Tolkning er et offentlig ansvar og i Oslo er det valgt å ha et kommunalt tilbud for å sikre at det på dette området blir ytt tjenester av god kvalitet. Tjenestestedene står imidlertid fritt til å benytte private tolketjenester fremfor den kommunale dersom de ønsker dette.

4.1 Introduksjonsprogrammet

Flyktninger i alderen 18-55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering og som kommer inn under Introduksjonsloven, har rett og plikt til å få introduksjonsprogram. Programmet skal gi grunnleggende ferdigheter i norsk og innsikt i norsk samfunnsliv, og forberede deltakeren på yrkeslivet. Målet for programmet er arbeid eller utdanning. Integreringsmeldingen presenterer et mål om at 70 % av deltakerne er i arbeid eller utdanning etter avsluttet program. NAV-kontorene i Oslo er ansvarlig for introduksjonsprogrammet for de som bosettes i sine bydeler. Utdanningsetaten (UDE) har ansvar for å gi opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjennom voksenopplæringen.

Det er stor variasjon i utdanningsnivå og arbeidserfaring for de som kommer til Norge. Variasjonene spenner seg fra analfabeter til personer med høyere akademisk grad. Både utdanning og arbeidserfaring fra hjemlandet må vurderes i forhold til norske krav. Introduksjonsprogrammet skal tilrettelegges individuelt for hver enkelt deltaker. De fleste får program for inntil to år, men ved behov kan det utvides med et tredje. Det er det opp til kommunen å avgjøre. NAV-kontorene må ha et bredt spekter å spille på for å imøtekomme den enkeltes behov ut fra vedkommendes ressurser.

NAV-kontorene samarbeider tett med Oslo Voksenopplæring (Oslo VO) for å sikre at deltakerne får et helhetlig introduksjonsprogram, og det er inngått samarbeidsavtale

mellom de ansvarlige for programmet. Som storby har Oslo VO et bredt tilbud innen norskopplæring, grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Fritt skolevalg gir deltakeren mulighet til å delta på ønsket skole uavhengig av bostedsbydel. Oslo VO gir elevene gode muligheter for differensiert opplæring etter nivå. Det legges vekt på at deltakerne skal kunne flyttes mellom nivåer i takt med egen læringsprogresjon.

Utdanning blir stadig mer avgjørende for arbeidsdeltakelse, fordi antall stillinger for ufaglærte blir færre. Dersom programrådgivere i introduksjonsprogrammet og lærere ved Oslo VO ser muligheter for at deltakere kan gjennomføre et videregående opplæringsløp, er dette ønskelig. Behovet for inntektssikring vurderes som en avgjørende faktor både for perioden deltakeren har introduksjonsprogram, og fram til deltakeren er ferdig med kvalifiseringstiltak og utdanning og kan forsørge seg selv i et stabilt arbeid. Det pågår flere samarbeidsprosjekter mellom Oslo VO og NAV-kontorer i Oslo, med mål om å få til bedre samarbeid knyttet til mulighet for inntektssikring under opplæring og arbeidsretting av opplæringsløpet. Høringsrunden viser imidlertid at dette samarbeidet også har et forbedringspotensial.

I henhold til Stortingsmelding 16 «Fra utenforskap til ny sjanse» vil regjeringen blant annet utvikle felles moduler og en ny læreplan for forberedende voksenopplæring i samarbeid mellom utdanning- og integreringsmyndighetene, og utvikle opplæringen i Arbeids- og velferdsetaten ved å gi et bedre kurstilbud i arbeidsrettet norskopplæring. Riktig utdanning øker muligheten for arbeid. Regjeringen vil derfor legge til rette for å øke bruken av grunnskoleopplæring og videregående opplæring i introduksjonsprogrammet.

Oslo kommune har gode resultater når det gjelder overgang til arbeid, men bruker skole i mindre grad enn andre kommuner. Det er grunn til å tro at flere deltakere vil kunne ha nytte av grunnskole eller videregående opplæring. NAV Oslo påpeker i sin høringsuttalelse at grunnskole kan være et tiltak i introduksjonsprogrammet. Men selv om kravet til utdanning er økende i arbeidslivet, er det ikke gitt at mest mulig utdanning alltid er best for den enkelte deltaker. Personer kan for eks. ha rett til grunnskole og behov for slik utdanning over en årrekke uten at dette nødvendigvis vil føre til *«..mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet»* (introduksjonsloven § 1). Økte kunnskaper hos de voksne kan på en annen side ha en positiv effekt for barns oppvekstvilkår ved at det er lettere for foreldre å følge opp sine barn slik det forventes i norsk barnehage- og skole. Derfor er det også så viktig å se mulig arbeidskarriere og utdanning i sammenheng.

Ved planlegging av introduksjonsprogrammet skal det sikres progresjon slik at flest mulig deltakere kommer i ordinært, lønnet arbeid og blir økonomisk uavhengig. Programmet skal tilpasses den enkeltes behov og har et stort mulighetsrom som kan benyttes. Det første året består programmet hovedsakelig av norsk- og samfunnsopplæring kombinert med arbeidslivsopplæring i form av arbeidspraksis/hospitering på en arbeidsplass for å lære om norsk arbeidsliv. Den enkelte deltakers bakgrunn, formell og reell kompetanse og arbeidserfaring skal kartlegges for å kunne tilrettelegge innholdet i programmet for den enkelte for å finne en arbeidsgiver som kan bruke vedkommende kompetanse i den videre opplæring. Andre tiltak via NAV kan inngå som del av programmet eller som del av en tiltakskjedning for å sluse deltakerne over til arbeid. Både arbeidstrening og lønnstilskudd kan benyttes av arbeidsgivere (NAV dekker deler av lønnskostnadene til en arbeidsgiver ved ordinært ansettelse i fast eller midlertidig stilling).

I en overgangsperiode vil deltakeren kunne motta introduksjonslønn for de delene av programmet som inneholder opplæring mens vedkommende kan motta ordinær lønn fra arbeidsgiver for de timene i løpet av en arbeidsuke som er ordinært arbeid. Introduksjonsprogrammet er fleksibelt lagt opp for at det skal være mulig å skreddersy

programmet mest mulig i forhold til den enkeltes behov. En del flyktninger har behov for kvalifiseringsbistand også etter gjennomført introduksjonsprogram. Jobbsjansen er et godt tiltak som bør bli lovpålagt.

Formålet med introduksjonsloven er å styrke flyktningers mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, gi grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og fremme deres økonomiske selvstendighet. Det er i dag få eller ingen kommunale rutiner for samspill mellom introduksjonsprogram og frivillighet. For noen er frivillige aktiviteter en del av programmet, for andre er en del av den enkeltes fritid. I mange tilfeller vil målet om samfunnsdeltakelse og innsikt i lokalt samfunnsliv best fremmes gjennom deltakelse i frivillige aktiviteter – i idrett, i kulturelt arbeid, eller i ideell innsats. Frivilligheten skaper også nettverk som er nyttige i jobbsøking.

Tidlig karrierekartlegging og karriereveiledning er en vesentlig komponent i integreringsmottakene. Staten stilte som vilkår at ekstra midler som ble bevilget til dette skulle kanaliseres gjennom fylkesvise karrieresentra. Med unntak av Oslo har samtlige fylker enten etablert eller har en prosess for etablering av karrieresenter. Disse karrieresenterne varierer i utforming og i samarbeidsrelasjoner med øvrige offentlige tjenester. For å møte statens kriterier ble koordinering av karrierekartlegging og veiledning overfor beboerne i Oslo mottak plassert ved voksenopplæringen i Oslo i form av et «karrieresenterinitiativ» der målgruppen er nyankomne flyktninger. Flere bydeler støtter intensjonene bak å etablere karrieresenter, men uttrykker samtidig at de fleste funksjonene som i andre fylkeskommuner ivaretas av karrieresentra, allerede finnes i andre former i Oslo. Byrådet mener med samme begrunnelse at karrieresenterinitiativet som er etablert i forbindelse med Oslo mottak i første rekke skal begrense seg til å betjene nyankomne flyktninger.

Føring:

Oslo kommune skal sikre samordningen av mål og virkemidler mellom utdanning og arbeid i introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammet skal samtidig nyttiggjøre seg alle relevante deler av virkemiddelapparatet til NAV.

Tiltak:

Det etableres tilbud om karriereveiledning i tilknytning til Oslo mottak, for å sikre profesjonell og tidlig karrierekartlegging og karriereplanlegging for nyankomne flyktninger og asylsøkere.

Oslo kommune skal arbeide for at Jobbsjansen blir et lovfestet tiltak som kan tilbys flyktninger i forlengelse av introduksjonsprogrammet.

4.2 Arbeidsretting

Arbeids- og velferdsetaten (staten) har et bredt tiltaksapparat og bruker årlig betydelige ressurser til tiltak overfor personer som har behov for bistand til å komme i arbeid.

Høringsinstansene understreker at det er viktig at de som arbeider med introduksjonsprogrammet bruker hele spekteret av muligheter i NAV.

Når den enkelte deltakers kompetanse skal kartlegges, er det blant annet viktig å fange opp eventuelle behov for videregående fagopplæring. Enkelte kan ha hatt et yrke i hjemlandet som kan kartlegges ved hjelp av realkompetansevurdering. Realkompetanse er all kompetanse som er tilegnet gjennom formell, ikke formell eller uformell læring. Det vil si all kunnskaper og ferdigheter en person har tilegnet seg gjennom utdanning, lønnet eller ulønnet arbeid. Realkompetansevurdering er å vurdere den enkeltes kompetanse opp mot fastsatte kriterier. Vurderingen kan føre til avkortet opplæring, opptak til studier, fritak fra deler av et studium eller mulighet til å få en jobb.

Det er i dag relativt få statlige tiltaksplasser som brukes for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Deltakere kan ha mangelfull kompetanse, erfaring og norskkunnskaper som gjør praksisdeltakelse noe mer utfordrende enn for personer som står nærmere arbeidslivet. NAV kan for eksempel tilby arbeidsgivere inkluderingstilskudd hvis introduksjonsdeltaker registreres i deres fagsystem og arbeidstiltaket er godkjent etter tiltaksforskriften. Arbeidsmarkedsbedriftene er en av aktørene som tilbyr tilrettelagt opplæring og praksis og legger inn tilbud om dette. En gjennomsnittlig plass på en av de mange arbeidsmarkedsbedrifter som gir tett og individuell oppfølging koster ca. kr 13 000 pr. måned pr. deltaker. Det er grunn til å tro at flere arbeidsgivere ville stille opp hvis de hadde fått noe kompensasjon for slik tilrettelegging.

NAV-kontorene arbeider overfor det lokale næringslivet for å sikre plasser i arbeidslivet for både flyktninger og andre som har behov for bistand til å komme i arbeid. For arbeidsgivere er det viktig at de er sikret god kontakt med NAV-kontoret og ikke må ta unødig risiko. NAV-kontorene må sikre at både deltakeren og arbeidsgiveren får nødvendig oppfølging. Erfaringen er at det private næringslivet er flinkere til å tilby plasser enn stat og kommune. Det er for eksempel inngått en samarbeidsavtale med blant annet Virke og YS for at flere kan få prøvd seg i ordinært arbeidsliv. NAV-kontor har også avtaler både med store bedrifter som Choice Hotels og med mindre og lokale bedrifter. Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) viser til samarbeidserklæringen av 31.05.2016 hvor arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene forpliktet seg til å få til raskere integrering i arbeidslivet (<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enighet-om-et-hurtigspor-inn-i-arbeidslivet/id2502297/>). I tillegg vises det til akademisk dugnad og akademisk praksis hvor Universitet i Oslo og Høgskolen i Oslo og Akershus medvirker slik at flyktninger med akademisk bakgrunn raskt får innpass i fagmiljø. Skal deltakere i introduksjonsprogrammet komme i arbeid, er det avgjørende å sikte mot kompetansebehovet som arbeidsgivere formidler. I tillegg til å se på deltakerens kompetanse, erfaring og interesser, er det viktig å se på hvilke kvalifikasjoner som arbeidsgivere trenger når de skal ansette personer.

Ut fra arbeidsmarkedets behov bør det generelt sett bli mer yrkesrettet/fagbrevrettet opplæring og mindre studiespesialisering. Slik endring er imidlertid kostbart på kort sikt, men med flere i arbeid vil det kunne lønne seg over tid. Det er i dag behov for flere ansatte til helse- og omsorgssektoren og dette forventes å øke i årene framover. Oslo kommune har innført relativt høye språkkrav i disse sektorene for ansatte og lærlinger, mens det ikke er satt krav til praksisplasser. Antall praksisplasser i disse tjenestene har likevel gått ned. Trolig har en del oppfattet at har vært satt norskkrav også til praksisplasser. En annen forklaring er at mange forventer å ha vanskeligheter med å oppfylle norskkravet på sikt og at de ikke vurderer det hensiktsmessig å ha praksis i en tjeneste hvor ikke det er realistisk å få arbeid seinere.

Utdanningsetaten gjennomfører norskopplæring og samfunnskunnskap hovedsakelig som klasseromsundervisning. Bydelene har erfaring med at arbeidsplassen er en god arena for språklæring og trening. Språkopplæring gjennom arbeid forutsetter et tett samarbeid mellom NAV-kontoret og utdanningsetaten. Programrådgiverne følger opp deltakerne på arbeidsplassen. Å få til prøveordninger med undervisning på deltakernes arbeidsplass, er først og fremst et ressurs spørsmål. Det vil være svært kostnadskrevende dersom lærere i større grad enn i dag skal undervise få deltakere på deres arbeidsplass. Dagens arbeidstidsavtaler for lærerne gir også lite rom for undervisning med kun én eller få deltakere på en arbeidsplass.

For å unngå unødvendig tidsspill i gjennomføringen av programmet bør elevene kunne gjennomføre språktestene relativt ofte. I dag kan elever risikere å vente opp mot seks

måneder før de kan ta eksamen. Skulle de forsøke å ta den mer enn én gang får de merutgifter. Samlet fører dette til betydelig forsinkelse for overgang til arbeid. Til dette sier VOX i sin høringsuttalelse «at det er avsatt mer midler i 2017 og at UDE selv «kan øke kapasiteten ved sine prøvesteder».

For øvrig er finansieringen av språkopplæring en pågående debatt. Ungdommens bystyremøte (UBM) vedtok i denne forbindelse at «Oslo kommune må styrke tilbudet om gratis språkundervisning.». Dette er en problemstilling som må utredes nærmere både hva gjelder målgrupper og omfang.

Mange flyktninger kommer fra land og tradisjoner med stor grad av selvsyssselsetting. Et område som man fordel kunne ha satset mer på er tiltak som gjør nyankomne flyktninger i stand til å etablere seg som selvstendig næringsdrivende. Det siste året har man sett flere initiativ som kobler utviklingen av sosialt entreprenørskap med integrering av flyktninger. Samarbeid med sosiale entreprenører kan gi NAV et større spekter av tiltaksplasser og mer rom for individuell tilpassing i introduksjonsprogrammet. Sosiale entreprenører bruker virkemidler fra næringslivet for å løse sosiale og samfunnsmessige problemer, og kan bringe både forretningslivets krav til økonomiske resultater og ideelle organisasjoners samfunnsansvar inn i integreringsarbeidet. I inkubatoren BOOST Refugee ved Sentralen gjøres det konkrete erfaringer med prosjekter som skal gjøre det lettere for flyktninger å få arbeid.

Veien fra mottak og bosetting til sysselsetting skal være så kort som mulig. Oslo kommune rår over mange relevante tilbud og tjenester, og det er viktig at koblingen mellom disse innrettes slik at man oppnår rask sysselsetting for flyktningene. NAV er de norske statlige og kommunale myndigheters hovedaktør på sysselsettingsområdet. Oslo kommunes eierskap til hele NAV-konstruksjonen må utnyttes fullt ut. Den statlige delen av NAV-konstruksjonen i Oslo kjøper hvert år tiltakskurs og tiltaksplasser for godt over en milliard kroner. Som primærstrategi, skal NAV samarbeide med det ordinære arbeidsmarkedet om kvalifisering og rekruttering, men i tillegg kjøpes en rekke tiltak av tiltaksarrangører og arbeidsmarkedsbedrifter.

Oslo kommune er hel- eller majoritetseier av flere arbeidsrettede arbeidsmarkedsbedrifter. Disse leverer tiltak til NAV, både etter anbud og forhåndsgodkjente avtaler. Det er i tillegg mulig for Oslo kommune å bruke egne midler til kjøp av kompetanse, kvalifisering og tiltak fra disse bedriftene. Per i dag kjøper Oslo kommune tjenester av sin største arbeidsmarkedsbedrift, AS KAREA-Varbas, for i overkant av 14 mill. kroner per år. Målgrupper for disse tjenestene er både Oslo kommunes egne ansatte og innbyggere med ulike utfordringer. Tjenester til asylsøkere og flyktninger kan prioriteres innenfor dette.

Tiltak:

Oslo kommune skal videreutvikle samarbeidet med næringslivet, arbeidstakere og arbeidsgivere i Osloregionen for å sikre arbeidsretting av integreringsarbeidet, inkludert forsøk med sosialt entreprenørskap. Offentlige aktørers kontakt med næringslivet skal koordineres med NAV-kontorenes øvrige markedsarbeid.

Oslo kommune skal etablere flere praksisplasser for nyankomne flyktninger i egen virksomhet, og samtidig stille krav om etablering av praksisplasser i virksomheter som utfører arbeid på vegne av kommunen. I denne forbindelse vil en ytterligere differensiering av kravene til norskferdigheter bli vurdert.

Oslo kommune vil søke å gjennomføre hyppigere språktester for å unngå at verdifull tid går til spille når det gjelder den enkeltes deltakelse i utdanning og arbeid.

Oslo kommune skal prøve ut nye modeller for økt bruk av egne arbeidsmarkedsbedrifter når det gjelder arbeidsrettet integrering av asylsøkere og flyktninger.

4.3 Resultatmål

Oslo kommune kunne i flere år vise til relativt gode resultater i introduksjonsprogrammet sammenlignet med resten av landet. I perioden 2011-2013 oppnådde Oslo et resultat hvor 54 % gikk over til arbeid eller utdanning mens det nasjonale resultat lå på 47 %. I 2014 gikk imidlertid resultatet i Oslo ned til 43 %, mens det i 2015 økte til at 47 % gikk over til arbeid eller utdanning. Det er imidlertid store variasjoner mellom bydelene når det gjelder resultatene. Variasjonene er mellom bydeler og i samme bydel i forhold til ulike år. Det er få personer det dreier seg om som avslutter programmet hvert år slik at noen få kan gi store utslag i statistikken. Det kan derfor være nyttig å se på resultatene litt over tid.

Alder, kjønn og landbakgrunn er blant de viktigste individvariablene, men også sivilstand, utdanningsnivå, innvandringsgrunn og avslutningsår spiller inn. Disse kan ha betydning for resultatene, men kommunerevisjonen har gjennomført en undersøkelse som viser at det er begrenset grunnlag for å forklare variasjonene i resultatene med sammensetningen av deltakerne (rapport 16/2015). Gode resultater forutsetter nødvendige ressurser, «kvalitet lønner seg». Tett individuell oppfølging av deltakeren og løpende kontakt med arbeidsgiveren tar tid. Bydel Frogner forbedret sitt resultat fra 28 til 50 % da de etter kommunerevisjonens rapport ansatte flere til å arbeide med introduksjonsprogrammet.

Tabellen nedenfor gir oversikt over prosentvis deltakelse i arbeid eller utdanning året etter gjennomført introduksjonsprogram samt andel innvandrere og hele befolkningen som er i arbeid (IMDI).

Bydel	I arbeid eller utdanning året etter intro-programmet (prosent 2014)
Alna	57
Bjerke	67
Frogner	33
Gamle Oslo	62
Grorud	61
Grünerløkka	67
Nordre Aker	38
Nordstrand	42
Sagene	65
St.Hanshaugen	54
Stovner	57
Søndre Nordstrand	u.off.*
Ullern	u.off.*
Vestre Aker	67
Østensjø	64
Hele Oslo	56
Norge	62

Kilde: IMDi

* Antall slutt deltakere var for få til at resultatet kan prosentberegnes.

Med Oslos varierte arbeidsmarked og utdanningstilbud, samt byens mange ressurser både innenfor det offentlige og det private, bør et realistisk mål være at alle bydeler skal ligge over landsgjennomsnittet når det gjelder resultater målt ved hvor mange som er i arbeid eller utdanning ett år etter introduksjonsprogrammet.

5 Samspill med sivilsamfunnet

Sivilsamfunnet er den viktigste bærebjelken og limet i storbyen og i nærmiljøet. Frivillighet bidrar til velferd, og sosial inkludering, og er en hjørnestein i et levende og velfungerende demokrati. Byrådet viser til Byregjeringssak 53/16 Engasjement og deltakelse. Frivillighet i Oslo 2016.

Det er helt avgjørende at nyankomne flyktninger finner seg til rette i sivilsamfunnet. På mange måter har ikke inkluderingen funnet sted før barn og voksne tas opp i det helt nære lokalmiljøet. Engasjement i frivillige aktiviteter gir gode opplevelser, nettverk, erfaringer og mulighet til å bruke evner og kompetanse. Det meste av frivilligheten handler ikke om flyktninger og integrering, det handler om deltakelse, sosialt samkvem, kultur og idrett på sine egne premisser. Samtidig er det også en betydelig frivillig innsats som nettopp retter seg mot nyankomne flyktninger. Den strekker seg fra eventuelt behov for akutt hjelp ved ankomst, via tilbud i mottak, til mer langsiktige integreringstiltak i forbindelse med bosetting. Uansett er det viktig å forstå at frivillig arbeid ikke kun er innbyggere som arbeider for å «hjelp» flyktninger. En avgjørende kvalitet er at frivillige organisasjoner ser på seg selv som inkluderingsarenaer og flyktninger som ressurser og inkluderer dem i det frivillige arbeidet, som hjelp til selvhjelp.

De siste årene har man sett en endring og utvikling i forståelsen av «frivillighet» fra å være en referanse til frivillige organisasjoner til å være et bredt spekter av initiativ og engasjement fra enkeltpersoner – ikke minst mobilisert gjennom sosiale medier. Derfor kan begrepet sivilsamfunn ofte være mer dekkende når man snakker om flyktnings forhold til omgivelsene. Sivilsamfunn dekker både organisasjoner, enkeltpersoner, nettverk, læresteder, trossamfunn, idrett, kunst og kulturarenaer, interesseorganisasjoner og fagforeninger. Mange inkluderer også næringslivet i begrepet sivilsamfunn.

Byrådet ønsker at kommunale virksomheter skal samarbeide med frivillige og ta vare på det sterke engasjementet mange mennesker i lokalsamfunn og frivillige organisasjoner har for asylsøkere og flyktninger. I denne forbindelse er det viktig å ha i mente at man ikke kan forvente at sivilsamfunnet skal være opptatt av nyankomne flyktnings spesielle status overfor offentlige myndigheter. For frivilligheten vil det frivillige engasjementet for denne gruppen i liten grad skille seg ut fra engasjementet for alle andre inkluderingstiltak. Det finnes frivilligsentraler og nærmiljøsentre i de fleste bydelene i Oslo. Deres mål er å skape trygge, aktive og attraktive nærmiljøer hvor folk kan trives og være stolte av å bo. Særlig relevant for innsatsen for nyankomne flyktninger er at frivillighetssentralene har adoptert verdidokumentet til Oslo Extra Large (OXLO), hvor man bl.a. erklærer at man vil bidra til en positiv utvikling ved å engasjere folk i frivillig arbeid som skaper trygge og levende lokalsamfunn.

Ved masseankomster kan det være behov for mat, klær og omsorg mens asylsøkerne venter i kø for å bli registrert og komme inn i systemet. Asylsøkere har reist fra alt de eier og mangler det meste. På asylmottakene får de utdelt det mest nødvendige av klær og toalettsaker ved ankomst, og må siden klare seg selv med det de måtte ha av egne midler i tillegg til lommepengene de får fra mottaket. Ekstra klær, leker til barna m.m. kan derfor være svært velkomment. Det er også et stort behov for aktivitetstilbud og kontakt med sivilsamfunnet utenfor mottaket. I 2015 så man også at frivillige organisasjoner gjorde et omfattende arbeid med å gi veilede og gi informasjon til asylsøkere.

Bosetting og integrering handler om alt som skal til for å etablere et vanlig sivil liv i et nytt land og i et nytt lokalmiljø. Derfor er ethvert bidrag fra sivilsamfunnet av stor betydning. Mange sivilsamfunnsaktører (som arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner) gir viktige bidrag og støtte i inkluderingsperioden, som

språktrening, jobbhospitering, fritidsaktiviteter og liknende tilbud når flyktninger er bosatt. Og aller viktigst: sosial omgang.

Studien fra NIBR om «Sysselsetting av innvandrere – regionale muligheter og barrierer for inkludering» viser at innvandrere som har norske venner og deltar i frivillige organisasjoner, har langt høyere sysselsetting enn innvandrere uten slike nettverk. Oslo kommune har en rekke tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner som engasjerer seg i det generelle inkluderingsarbeidet. I 2016 er det satt av 4 mill. i en kommunal tilskuddsordning for «særskilte integreringstiltak for flyktninger». Målsettingen for denne er å stimulere frivillig innsats og frivillige organisasjoners bidrag i asylmottak og integrering av flyktninger og asylsøkere, og styrke samspillet mellom frivilligheten og kommunens arbeid (<https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/tilskudd-legater-og-stipend/integrering-og-mangfold/tilskudd-til-sarskilte-integreringstiltak-for-flyktninger/>). Tilskuddsordningen er årlig til og med 2020 og skal skape møteplasser og gode relasjoner mellom lokalbefolkning og flyktninger og asylsøkere.

I denne sammenheng vises det til vedtak fra Ungdommens bystyremøte (UBM) i 2016: «Oslo kommune må tilrettelegge bedre for frivillig innsats for mindreårige asylsøkere ved kommunale fritidsklubber og kulturhus.». Byrådet ønsker å følge opp dette både gjennom denne og andre tilskuddsordninger.

I tillegg finnes en rekke statlige tilskuddsordninger. Regjeringen har for eksempel etablert en ny tilskuddsordning for frivillige organisasjoner som vil sette i gang integreringstiltak i asylmottak (www.IMDi.no/tilskudd). Likeså er det fra 2016 etablert en ny tilskuddsordning for frivillighets-koordinatorer i mottak. «Inkludering i idrettslag» er en egen tilskuddsordning som administreres av Norges Idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité hvor målet er å inkludere nye grupper inn i idrettslagenes ordinære aktivitetstilbud. Både UDI og IMDi har inngått samarbeidsavtaler med de største, landsomfattende organisasjonene.

I Norge er ansvaret for integrering av flyktninger i stor grad tillagt det offentlige. Frivillig innsats fra sivilsamfunnet er gjerne noe som kommer som et tillegg. Andre land, som USA og Canada, har gått mye lenger i å gi rom for en betydelig andel frivillig innsats for integreringsinnsatsen. Lengst går kanskje Canada (<http://www.cic.gc.ca/english/refugees/sponsor/groups.asp>) som lar frivillige grupper på fem voksne ta både finansielt og sosialt ansvar for å guide flyktninger gjennom det første året i landet. Resultatet er ofte at flyktningene dermed skaffer seg bolig og arbeid gjennom de nettverkene som da aktiviseres. Forutsatt at det ikke reduseres til kommersialisering av arbeid som allerede gjøres av offentlige instanser bør det være aktuelt å åpne opp for ulike forsøksordninger med økt involvering av sivilsamfunnet også i Oslo.

Mange frivillige organisasjoner har uttalt seg om bakgrunnsdokumentet, både i et åpent høringsmøte og gjennom egne høringssvar. Kommunens åpne invitasjon til mer samarbeid på alle deler av innsatsen for asylsøkere og flyktninger bifalles med en rekke konkrete eksempler både på hva som allerede gjøres og hva man kan gjøre mer av. Både frivillige organisasjoner som Refugees Welcome og Bydel Frogner støtter eksplisitt forslaget om å sette i gang forsøksvirksomhet med enda større grad av frivillig innsats enn det man har i dag.

Bydel Vestre Aker påpeker betydningen av at flyktningene selv blir hørt, og sier i sin uttalelse: «De berørte må få bli med i høringen. La flyktningene få komme med sine innspill på hva de opplever som positivt og hensiktsmessig og hva som har vært destruktivt i integreringsprosessen.» Byrådet slutter seg til denne oppfordringen.

Tiltak:

Oslo kommune vil videreføre den særskilte støtteordningen som ble etablert i 2015 for å stimulere til økt samspill med sivilsamfunnet når det gjelder inkludering av nyankomne flyktninger.

Oslo kommune skal videreutvikle samarbeidsformer som gir frivilligheten en reell plass i bosettingsarbeid og introduksjonsprogram, herunder forsøksordninger med økt bruk av sivilsamfunnet.

6 Finansiering og tilskudd

Kommunens utgifter knyttet til asylsøkere og flyktninger skal i utgangspunktet kompenseres fra staten gjennom et sett av overføringer.

Vertskommunetilskuddet

Kommuner der det etableres asylmottak får vertskommunetilskudd fra staten. Dette er en kompensasjon for kommunens gjennomsnittlige utgifter til helse, barnevern, tolk og administrasjon i forbindelse med at det er mottak i kommunen. Siden 2011 omfatter dette tilskuddet også dekning av barnehageplass for 4- og 5-åringer som bor i asylmottak. I Oslo går vertskommunetilskuddet i sin helhet til respektive bydeler. Kommunens ressursbruk og kostnader er knyttet til saksbehandling og eventuelt reguleringsarbeid i forbindelse med etablering, lovbestemte tjenester overfor beboerne og tilleggstjenester som den enkelte kommune velger å yte. På landsbasis råder noe usikkerhet om hvorvidt vertskommunetilskuddet dekker faktiske utgifter. Det knytter seg derfor forventninger til resultatet av beregningsutvalgets gjennomgang av dette i løpet av høsten 2016. I tillegg til det ordinære vertskommunetilskuddet kan kommuner søke om prosjektmidler til for eksempel koordinering av frivillighet, aktiviteter for barn unge, returrådgeving, informasjon og kvalifisering. Status som integreringsmottak vil gi ekstra tilskudd til blant annet karrierekartlegging og veiledning.

Integreringstilskuddet

Integreringstilskudd utbetales ved bosetting for personer som har fått beskyttelse med flyktningstatus (asyl) i Norge, personer som har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter utlendingsloven på grunnlag av søknad om asyl, og personer som har fått kollektiv beskyttelse i en masseflyktsituasjon samt overføringsflyktninger med innreisestillatelse. I tillegg utbetales det integreringstilskudd for de som innvilges familieinnvandring med gruppene nevnt ovenfor, både de som kommer til Norge samtidig med hovedperson og de som får familieinnvandring på et senere tidspunkt. Tilskuddsbeløpet er høsten 2016 kr 717 400 over fem år for voksne, kr 717 400 over fem år for barn under 18 år, kr 767 400 over fem år for enslige voksne, og til kr 717 400 over fem år for enslige mindreårige. Personer som får vedtak om familieinnvandring med en person som har opphold på humanitært grunnlag utløser integreringstilskudd i tre år. I 2015 mottok Oslo til sammen kr 529 400 000 til bosettings og integreringsarbeid (integreringstilskudd med ekstra tilskudd inntektsført i 2015).

Kommunen har et eget budsjettkapittel for inntektsføring av statlig integreringstilskudd. Inntektsanslaget er basert på prognoser som er utarbeidet av Velferdsetaten. Oslo kommune deltar i beregningsutvalgets årlige kartlegging av utgifter som blir dekket av integreringstilskudd. Denne kartleggingen viser at utgiftene i all hovedsak er i bydelene og Utdanningsetaten. Integreringstilskudd er derfor fordelt til disse to sektorene i forhold til deres antatte utgiftsandel.

I 2016 gjelder følgende for integreringstilskuddet: I første bosettingsår gis det et direkte tilskudd til bydelene og Utdanningsetaten på henholdsvis kr 135 000 og kr 20 000 pr

bosatt flyktning. Beløpet utbetales én gang i året uavhengig når flyktningen ble bosatt. Integreringstilskudd for årgang 2-5 fordeles til bydelene gjennom det kriteriebaserte fordelingsystemet. Størstedelen av midlene fordeles gjennom funksjonsområde 4 Sosialtjenester og ytelser. Det fordeles også midler via øvrige funksjonsområder. Bydelene tildeles om lag 90 % av samlet integreringstilskudd, og dette antas å dekke bydelenes samlede utgifter. Resterende midler fordeles til Utdanningsetaten. Dette dekker utgifter til ekstratiltak i grunnskolen og eksamensrettet voksenopplæring.

Tilskudd for bosetting av enslige mindreårige

Kommuner som bosetter enslige mindreårige og/eller enslige mindreårige med opphold på humanitært grunnlag, mottar et særskilt tilskudd i tillegg til det ordinære integreringstilskuddet. Særskilt tilskudd for enslige mindreårige skal bidra til at de kan bosettes så raskt som mulig i gode omsorgstilbud tilpasset lokale forhold. Tilskuddsbeløpet for 2016 er på kr 207 000 per person og utbetales for bosatte i 2016 proporsjonalt med når på året bosettingen fant sted. Tilskuddet utbetales til og med siste år personen er definert som enslige mindreårig.

I tillegg refunderer staten deler av utgifter til kommunale barneverntiltak for enslige mindreårige. Tidligere refunderte Barne-, ungdoms- og familietaten (Bufetat) alle utgiftene til kommunale barneverntiltak, utover en egenandel som fastsettes hvert år i statsbudsjettet. Fra 2015 refunderes 80 % av utgiftene som overstiger den kommunale egenandelen og som ikke dekkes av andre tilskudd. I 2015 ble det innført et nytt tilskudd på 100 000 kroner per enslige mindreårige flyktning for første bosettingsår. Dette tilskuddet ble videreført i 2016. Regjeringen har i budsjettet for 2017 foreslått at dagens ordning med 80 prosent refusjon for kommunenes utgifter til barnevernstiltak til enslige mindreårige erstattes med en ordning med fast tilskudd.

Tilskudd for flyktninger med funksjonshemninger og/eller atferdsvansker

Ordningen med tilskudd knyttet til bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne består av to typer tilskudd: et engangstilskudd som kan tildeles i enten første eller andre bosettingsår og et tilskudd som kan tildeles årlig i integreringstilskuddsperioden, det vil si i maksimalt fem år. Bosettingskommunene kan søke om *enten* det ene eller andre tilskuddet. Ordningen skal dekke ekstraordinære kommunale utgifter som ikke dekkes av integreringstilskuddet

(<http://www.IMDi.no/globalassets/dokumenter/rundskriv/2016/tilskudd-ved-bosetting-av-personer-med-funksjonshemninger-og-adferdsvansker.pdf>). Satsene for 2016 er 181 000 kr for tilskudd 1 (engangstilskuddet) og inntil 1 111 000 kr for tilskudd 2.

I 2015 fikk bydelene til sammen utbetalt noe i overkant av 16 millioner etter disse to tilskuddene. Sammenlignet med andre store kommuner er dette lite. Samme år fikk for eksempel Trondheim over 34 millioner og Drammen 14 millioner med færre bosatte flyktninger. Oslo fikk utbetalt omtrent samme beløp som Gjøvik og Lillehammer. Dette illustrerer at Oslo vil kunne få flere midler til tilskudd enn hva byen søker om og får innvilget i dag. I 2015 søkte 11 av bydelene om tilskudd 1 mens sju søkte om tilskudd 2. Bydelene Østensjø og Alna fikk 46 % av alle tilskuddsmidlene. Det er stor skjevfordeling mellom bydelene i søknader. De aller fleste bydelene kan bli betydelige bedre i å søke tilskudd til flyktninger med nedsatt funksjonsevne. For å få til flere og mer presise søknader om tilskudd er det helt sentralt at det etableres gode samarbeidsrutiner mellom bydel og skolesektor.

Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven

Målet med tilskuddsordningen er å sikre at kommunene oppfyller sin plikt etter introduksjonsloven, samt tilbyr voksne innvandrere med rett og plikt eller bare rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap denne opplæringen. Formålet er å styrke

nyankomne innvandreres muligheter for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet. Kommunene skal organisere opplæringen i henhold til de målsettinger, krav og retningslinjer som er fastsatt i introduksjonsloven. Målgruppen er med andre ord ikke bare flyktninger, men også mange innvandrere.

Kommunene har mulighet til å beholde et eventuelt overskudd av tilskuddet hvis de effektiviserer opplæringen gjennom formålstjenlig organisering og god kvalitet innenfor rammen av lov, forskrifter og retningslinjer. Det vil si at dersom kommunene gjennomfører opplæringen til en lavere kostnad enn mottatt tilskudd, beholdes tilskuddet uavkortet. Oslo mottok i 2015 kr. 162 554 388 i per capita tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Tilskuddet skal dekke de voksnes rett til opplæring som varer i fem år fra de er bosatt i kommunen. Det var totalt 4 943 deltakere med rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i Oslo i 2015.

Oslo erfarer at tilskuddet dekker de utgiftene kommunen har til norskopplæring. Den største utfordringen opplæring til asylsøkere og flyktninger i Oslo kommune, er grunnskoleopplæring og videregående opplæring til voksne. Slik opplæring finansieres av kommunens egne inntekter, med unntak for ekstratiltak i grunnskolen for flyktninger de første fem årene etter bosetting, som dekkes av det statlige integreringstilskuddet. Voksne flyktninger har lik rett til voksenopplæring som alle andre innbyggere i byen. Alle voksne med behov for grunnskoleopplæring, og som ikke har fullført tilsvarende norsk grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring gjennom voksenopplæringen. Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har tatt ut hele sin rett til videregående opplæring etter ungdomsretten, har rett til videregående opplæring for voksne fra det året de fyller 25 år.

I Oslo har det i de siste årene vært en stor økning av voksne i grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Antall elever på grunnskoleopplæring for voksne i Oslo har økt med 75 % de siste syv årene. Antallet søkere til videregående opplæring for voksne de siste to årene har økt med 22 %. Økningen til videregående opplæring antas å være tett knyttet til et vanskeligere arbeidsmarked. Det antas at når et økende antall flyktninger skal bosettes, vil også etterspørsel etter grunnskoleopplæring og videregående opplæring fortsette å øke. Dette vil medføre høyere utgifter som må dekkes innenfor kommunens budsjettammer.

7 Organisering

Det er omfattende innsats forbundet med mottak av asylsøkere og integrering av nyankomne flyktninger i Oslo. Alle byrådsavdelingene, samtlige bydeler og flere etater er mer eller mindre involvert. Når man skal drøfte kommunens organisering og interne arbeidsdeling knyttet til disse oppgavene kan det være formålstjenlig å skille mellom nyankomne flyktninger og alle med en flyktningbakgrunn. Det går et skille etter fem år da kommunen ikke lenger mottar statlig integreringstilskudd for den enkelte bosatte flyktning. Etter at integreringsprogrammet og annen spesiell innsats er over inngår bosatte flyktninger som en naturlig del av kommunens øvrige innbyggere. De har samme rettigheter og plikter som alle andre.

I 2005 nedla Oslo kommune daværende Flyktning- og innvandringsetaten. Hensikten var å *«gjøre administrasjonen av arbeidet med mangfold og integrering bedre og mer effektivt. Arbeidet skal samtidig ha en større nærhet og tilknytning til de utøvende tjenestene i bydeler og skoler, spesielt ut fra brukerperspektivet i OXLO-arbeidet»* (Byrådssak 1146/2005).

Etatens oppgaver ble fordelt på ulike administrative enheter i kommunen og det ble forutsatt at koordineringen av bydelenes personrettede tiltak fortsatt skulle ivaretas av Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester (VST, i dag EHS). Noe spesielt ansvar for overordnet koordinering av det mer spesifikke flyktningarbeidet ble ikke drøftet i saken ut over at *«ansvaret for saksbehandling og rapportering knyttet til integreringstilskuddet og bosetting av flyktninger ble overført til VST ved Helse og velferdsetaten»*.

I 2014 konkluderte byrådet med at det ikke er ønskelig å gjenopprette en integreringsetat i Oslo kommune når det gjelder kommunens generelle arbeid rettet mot integrering av innvandrere (Notat 55/2014 til Finanskomiteen).

I dag har EHS ansvar for personrettede tjenester overfor alle innbyggere, inkludert både asylsøkere, nyankomne flyktninger og flyktninger som har bodd over lang tid. Dette omfatter bosetting, barnevern, helsetjenester og lokale frivillighetskoordinatorer. NAV-kontorene driftes i et likeverdig partnerskap mellom stat og kommune og har ansvar for introduksjonsprogram og sosiale tjenester og ligger også under EHS. Andre personrettede tjenester som skole og barnehager ligger under Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap.

Ved innsettelse av byrådet Johansen i 2015 ble byråden for eierskap og næring tillagt en koordinerende rolle for flyktningfeltet med følgende begrunnelse: *«Integrering og mangfoldsarbeidet inneholder elementer som er spredd på en rekke sektorer. Den sektorovergripende koordineringen av flyktningfeltet i en dramatisk ny situasjon legges sammen med koordineringsansvaret for integrering og mangfold under byrådsområdet for næring og eierskap.»*

Den dramatisk nye situasjonen det ble siktet til var at 31 000 asylsøkere kom til Norge høsten 2015. Fra før har Byrådsavdeling for næring og eierskap ansvar for det generelle mangfoldsarbeidet som blant annet omfatter Enhet og mangfold og integrering (EMI), som ivaretar følgende programområder: Gjøre OXLO mer kjent for befolkningen og ansatte i kommunen, gi råd og veiledning til kommunale virksomheter i mangfolds- og integreringsarbeid, bidra i arbeidet mot rasisme og diskriminering, styrke minoritetenes deltakelse i sivilsamfunnet, og forvalte kommunale og statlige tilskuddsordninger etter forskrift om Oslo kommunes tilskudd til integrerings- og mangfoldstiltak.

Den spesielle innsatsen kommuner dels er pålagt og dels velger å sette inn overfor asylsøkere og nyankomne flyktninger, innbefatter noe mer spesifikt enn generelt integrerings- eller inkluderingsarbeid. Det kan derfor være grunn til å se nærmere på om det kan være argumenter for å ha en særskilt organisering av asyl- og flyktningarbeidet, for eksempel i form av egne enheter eller seksjoner i eksisterende byrådsavdelinger eller etater. Det er et stort antall medarbeidere fordelt på et stort antall organisatoriske enheter arbeider med nyankomne flyktninger.

Mens andre kommuner opptrer både utad og innad som én kommune når det gjelder arbeidet med flyktninger, framstår Oslo noen ganger som femten kommuner. Dermed risikerer man også å miste potensielle samordningsgevinster og man risikerer å svekke sin posisjon utad (overfor staten). Et eksempel er at mens enkelte bydeler har hatt klargjorte husvære til nybosatte flyktninger, men ikke fått flyktninger raskt nok fra IMDi, har andre bydeler samtidig hatt kø av flyktninger som venter på bosetting, men ikke hatt husvære å tilby. Et annet eksempel er de store forskjellene mellom bydelene når det gjelder evne til å ta ut statlige tilskudd til flyktninger med nedsatt funksjonsevne.

Nok et aspekt som kan tale for bedre samordning av de samlede ressursene kommunen rår over er at flyktningfeltet er mer uforutsigbart enn de fleste andre samfunnsområder. Antallet asylsøkere i mottak eller flyktninger som skal bosettes varierer fra år til år i et

omfang som gjør at innsatsen som trengs noen ganger må dobles – andre ganger halveres – på svært kort tid. Det er uansett behov for, med jevne mellomrom, å gå gjennom og vurdere hvordan man best mulig kan videreutvikle organisering og tjenester.

7.1 Organisering av introduksjonsprogrammet

Bydelene er ansvarlig for å gi introduksjonsprogram til sine flyktninger. Dette er på linje med en rekke andre velferdstjenester hvor brukeren ikke kan velge tjenestested. Det varierer hvor mange som arbeider med introduksjonsprogrammet i den enkelte bydel. I noen bydeler er det bare 1-2 personer, hvilket kan være sårbart. Miljøene er små hvis en forholder seg til introduksjonsprogrammet. Både introledere og programrådgivere har tilbud om faglige nettverk som dekker alle bydelene. Det vises også til Kvalitetshåndboken for sosiale tjenester i Oslo. Ofte er imidlertid ulike kvalifiseringstiltak som kvalifiseringsprogrammet, Jobbsjansen og Yrkesrettet norsk (YNO) organisatorisk knyttet sammen med introduksjonsprogrammet (Notat 224/14 til Helse- og sosialkomiteen). Dette gir grunnlag for samarbeid og kontinuitet for personer som har behov for et lengre kvalifiseringsløp.

I Oslo er ansvaret for introduksjonsprogrammet lagt til NAV-kontorene fordi tiltaket er arbeidsrettet og ligger tett opp mot andre kvalifiseringstiltak. Ett unntak er likevel Bydel Gamle Oslo hvor programmet er lagt i en separat kvalifiseringsenhet. Det har vært påpekt at dette ikke er i tråd med sentral samarbeidsavtale for NAV i Oslo. Bydelene kan organisere sine tjenester slik de ønsker innen for lover og regler, og så langt har ikke bydelen fått påtrykk om å omorganisere denne tjenesten slik at den legges til det lokale NAV-kontoret. I integreringsmeldingen som regjeringen la frem i mai 2016 vil regjeringen «- sørge for at Arbeids- og velferdsetaten, i samarbeid med kommunene, skal komme tidligere inn med arbeidsmarkedsfaglig veiledning av deltakere i introduksjonsprogrammet og bistå i utvikling av individuell plan». Å ha introduksjonsprogrammet utenfor NAV gir begrensninger for systemtilgang og samarbeid med den statlige delen av NAV-kontoret.

Flere av de som jobber i feltet mener at det ikke er effektivt at Oslo har delt introduksjonsordningen i femten enheter. I Groruddalen har de fire bydelene, Alna, Stovner, Bjerke og Grorud derfor gått sammen og etablert et forsøk med ett felles introduksjonsprogram for å prøve ut hvorvidt et større omfang med mer robusthet kan gi bedre resultater. Utfordringen er at introduksjonsprogrammet der får en mindre tilknytning til andre tiltak som kvalifiseringsprogrammet, Jobbsjansen o.l.

Det er mange forhold som det kan være mer effektivt å avklare sentralt i stedet for at det arbeides parallelt i 15 bydeler. Bydelene er så små enheter at analysearbeid på bydelsnivå ikke alltid kan generaliseres. Arbeid med første runde av effektiviseringsnettverket, viste også at tallene er for små/for få deltakere i de ulike kategoriene, slik at data kan ikke offentliggjøres av personvern hensyn. Eksterne samarbeidspartnere, f.eks.

Voksenopplæringssentrene, må forholde seg til 15 enheter. UDE støtter i sin høringsuttalelse opprettelse av en sentral instans som har ansvar for kontakt mellom skolene og bydelene. Koordinering av bydelene mot IMDi, NAV Oslo inkludert NAV tiltak og intro.

Grovt sett mener man å se en tendens: Bydeler med større enheter som Gamle Oslo og Grünerløkka har over tid hatt gode resultater, bydeler med få introansatte med lavt lederfokus på intro har hatt dårligere resultater. Oslo har alle forutsetninger til å bygge opp større fagmiljø som kan ivareta nødvendig spisskompetanse: språk, erfaring, utdanning, kulturkompetanse, personligheter, evner, interesser, osv. Større enheter gjør at leder kan ha fokus på intro, tid og mulighet til å tenke strategisk, strukturelt og utviklingsorientert.

I utvikling av robuste fagmiljøer kan flere alternativ velges: enten samkjøring av flere ulike kvalifiseringstjenester innen én bydel eller samling av flere introduksjonsprogram i én felles tjeneste. I tillegg kan det variere hvorvidt det er NAV eller Utdanningstjenesten som har ansvaret. Ulike forskningsrapporter gir ikke grunnlag for støtte til særskilte organiseringsmodeller. Det er uansett viktig at erfaringer fra god praksis benyttes i bydelene. Det gjennomføres i dag både systematisk ledernettverk og nettverk for programrådgivere for introduksjons-programmet. I tillegg deltar tre bydeler sammen med Utdanningsetaten, NAV Oslo, Velferdsetaten og Helseetaten i effektiviseringsnettverk i regi av KS hvor en ved kvalitativ og kvantitative metoder sammenlikner og analyserer tjenestene (<http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/effektiviseringsnettverkene/nettverksoversikt/nettverk-for-introduksjonsordningen-2015-2016/>).

Høringsinstansene understreker behovet for økt koordinering på dette området, og noen fremhever flyktningprosjektet som et skritt i riktig retning. Av de høringsuttalelsene som har uttalt seg særskilt om forslaget om å samle flere oppgaver i en sentral flyktningenhets har to bydeler (Grorud og Østensjø) samt enkelte andre instanser, blant annet Utdanningsetaten, Kirkens Bymisjon og Røde Kors Oslo støttet forslaget, mens fire bydeler (St.Hanshaugen, Grünerløkka, Sagene og Nordstrand) påpeker at en slik løsning kan føre til unødvendig byråkratisering.

Tiltak:

Oslo kommune vil i samarbeid med IMDi styrke den byomfattende koordineringen av bosetting av flyktninger for å sikre effektiv, samlet ressursutnyttelse. I denne sammenheng bør flere oppgaver samles i en sentral flyktningenhets for bosetting, introduksjonsordningen og tilskuddsforvaltning. Det skal vurderes om Oslo kommune skal overta ansvaret fra IMDi for fordeling av flyktninger til bydelene.

Hver bydel skal etablere ett kontaktpunkt for å sikre tidlig, optimal samordning av arbeidet med nyankomne flyktninger. Frivillige organisasjoner, frivillighetssentraler og nærmiljøsentre skal systematisk trekkes inn i koordineringen.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Nedenfor er tiltakene i denne saken gjennomgått med tanke på mulige økonomiske og administrative konsekvenser. I den grad tiltak vil kreve bevilgninger ut over eksisterende rammer vil byrådet komme tilbake til dette i forbindelse med ordinær budsjettbehandlingen.

UDI gir vertskommunen et tilskudd på ca. 10.000 kroner per plass samt et fast beløp for hvert mottak. Dette skal dekke kommunenes merkostnader. Når Oslo kommune vil ta sin del av det nasjonale ansvaret for å huse asylsøkere som vertskommune for Oslo mottak, vil dette kunne få økonomiske konsekvenser for kommunen ut over tilskuddet, avhengig av om statens tilskuddssatser dekker kommunens utgifter eller ikke. Dette overvåkes fortløpende av beregningsutvalget, hvor Oslo er representert.

Å sikre at alle asylsøkere som befinner seg mer enn tre måneder i byen fra ankomst til landet, får gjennomført legeundersøkelse, antas ikke ha noen økonomiske konsekvenser ut over dagens rammer ved normal tilstrømming. Det vil heller kunne være lønnsomt, hvis ordningen medfører at ukjente funksjonsnedsettelse blir oppdaget tidligere fordi det vil kunne utløse statlige tilskudd.

Kommunen har allerede ansvar for å gi skoletilbud til alle i skolepliktig alder. Kostnader for barnehagetilbud til barn under skolepliktig alder i integreringsmottak refunderes fra

staten, men kartlagte utgifter for kommunen viser at barnehagetilskuddet ser ut til å være noe lavere enn utgiftene. En standard som sikrer alle barn under fire år som bor i andre mottak enn integreringsmottaket får et pedagogisk tilbud vil innebære en økonomisk merutgift for kommunen, avhengig av antall.

Kostnader for drift av integreringsmottak dekkes fra UDI, IMDi, VOX og AVdir. Det forutsettes derfor at dette tiltaket ikke vil innebære noen merkostnader for kommunen ved en normal tilstrømning og sammensetning av asylsøkere og flyktninger.

Dersom Oslo kommune i tilfelle av større asylankomster, tar et særskilt ansvar for samhandling mellom private og offentlige instanser, bør ikke dette innebære direkte merutgifter for kommunen. Det kan imidlertid få administrative konsekvenser for enheten i NOE om har ansvar for koordineringsoppgavene.

Å inngå dialog med staten om bosetting av flyktninger og asylsøkere har ingen økonomiske konsekvenser ut over dagens rammer, men samling av sentrale ressurser i en koordinerende enhet vil kreve ekstra ressurser. Overtakelse av ansvaret for å fordele bosetting av flyktninger mellom bydelene vil også kunne kreve ekstra personalressurser, og dermed føre til merkostnader. Noe av dette er det allerede tatt høyde for i budsjettet for 2017.

En revidering av kriterier for fordeling av bosetting av nyankomne flyktninger mellom bydelene vil totalt sett ikke føre til merutgifter for kommunen. Men for den enkelte bydel vil det kunne få konsekvenser avhengig av hvordan kriteriene utformes og vektes.

En utredning av hensiktsmessighet knyttet til ulike boformer for nyankomne flyktninger vil i seg selv ikke kreve mye ressurser, men dersom man vedtar større endringer vil det kunne få store økonomiske og administrative konsekvenser.

Å gjennomgå ulike strategier for å ansvarliggjøre den enkelte flyktning i å finne egen bolig, vil i seg selv ikke ha noen økonomiske eller administrative konsekvenser, men et eget leie-til eie-program vil kunne medføre utgifter, bl.a. knyttet til seksjonering av kommunale boliger.

Bosetting av flyktninger med funksjonsnedsettelse er krevende med tanke på behov for tilrettelagte boliger og ulike grad av aktivitets- og omsorgsbehov. Kommunen mottar ca. 600.000 kroner pr. år i 5 år, i statlig ekstratilskudd for flyktninger/asylsøkere med funksjonsnedsettelse. I tillegg til dette finns det en generell statlig ordning med refusjon for 80 % av lønnskostnader utover 1,1 million kroner pr. kalender år for personer med særskilte omsorgsbehov. De fleste personer med funksjonsnedsettelse vil få innvilget uføretrygd fra staten og være avhengig av kommunal supplerende sosialhjelp og bostøtte for å klare seg økonomisk. Det er et stort spenn i kostnadene for å bosette personer med ulike grad av funksjonsnedsettelse, men erfaringer tilsier at kostnader på mellom 2 og 4 millioner kroner pr. plass og år ikke er uvanlig. Selv etter eventuelle fradrag for statlige refusjoner kan merutgifter bli 1-2 mill. per person. Med begrenset tilgang på tilpassede boliger kan særskilt satsning på å bosette de mest hjelpetrengende gi prioritetsvridninger innenfor denne målgruppen. En del av merutgiftene vil kunne dekkes inn ved bedre rutiner for å sikre at kommunen får tilskudd for alle flyktninger med funksjonshemminger som har behov for ekstra tiltak.

Merutgiftene knyttet til karrieresenterinitiativet ved Oslo voksenopplæring forutsettes dekket av ekstra tilskudd knyttet til forsøket med integreringsmottak. En eventuell etablering av et mer generelt karrieresenter med målgrupper ut over beboerne på integreringsmottaket, er imidlertid et tiltak som vil få konsekvenser i den grad man foretar

omorganisering av nåværende praksis der arbeid med utdanning og arbeid er spredt på flere instanser innen kommunen. Det er på nåværende tidspunkt vanskelig å se at statstilskuddet en slik etablering vil utløse, vil dekke merkostnadene.

En etablering av flere praksisplasser i kommunal virksomhet vil få økonomiske konsekvenser, da det forutsetter planlegging, koordinering og oppfølging av praksisplassene og ressurser til å følge opp enkeltindivider i praksis. Erfaringene tilsier også at det kan være noe kostnadsdrivende å stille krav til praksisplasser i kontrakter med virksomheter som utfører arbeid på vegne av kommunen. Det antas imidlertid at de samlede kostnadene likevel vil være forholdsvis begrenset.

Å prøve ut nye modeller for økt bruk av egne arbeidsmarkedsbedrifter når det gjelder arbeidsrettet integrering av asylsøkere og flyktninger vil i utgangspunktet kunne dekkes av eksisterende midler.

Økt samspill med sivilsamfunnet i arbeidet med bosetting av flyktninger vil få administrative konsekvenser. Flere frivillige organisasjoner peker på behovet for en koordinerende enhet innen kommunen og flerårige tilskudd for å sikre kontinuitet i deres arbeid. På den annen side kan sivilsamfunnet avlaste kommunen for ressurskrevende tjenester som i dag utføres i kommunal regi.

Samarbeid med IMDi om en byomfattende koordinering av bosetting vil få administrative konsekvenser, men neppe økonomiske for kommunen sett under ett. Det er mulig at det på sikt vil kunne medføre noen effektiviseringsgevinster ved en samlet ressursutnyttelse innen kommunen.

9 Byrådets vurderinger

Byrådet mener at det har vært både nødvendig og nyttig å foreta en så vidt omfattende gjennomgang av kommunens innsats knyttet til mottak av asylsøkere og integrering av nyankomne flyktninger. Gjennomgangen viser at det gjøres et svært omfattende og godt arbeid, samtidig som det finnes forbedringspotensial. Særlig gjelder det behovet for bedre samordning for å sikre et gjennomgående raskere løp for integrering av voksne basert på at arbeid settes i fokus. Et annet eksempel er behovet for større bevissthet om sivilsamfunnets plass i det løpende integreringsarbeidet.

Det er derfor byrådets vurdering at det er formålstjenlig å fremme en så vidt omfattende strategi med konkrete føringer og tiltak. At enkelte tiltak vil kreve økte ressurser vil langt på veg oppveies av at andre tiltak både vil kunne føre til økt uttak av statlige tilskudd og samfunnsmessig innsparing på lengre sikt, fordi bedre integrering vil bringe flere i arbeid og dermed redusere behovet for sosiale ytelser. Eventuelle forslag om økte eller endre økonomiske rammer vil byrådet komme tilbake til i ordinær budsjettbehandling.

Rapporteringsordning

Byrådet vil systematisere dokumentasjon om kommunens innsats og resultater i integrering av flyktninger i den årlige rapporteringen til bystyret, og publisere resultater på flyktningområdet i statusrapporten om mangfold og integrering hvert tredje år

Tiltakene følges opp av de respektive virksomhetene iht. sektorprinsippet. Flere av tiltakene er tverrsektorielle og krever samarbeid og en koordinert innsats. Byrådsavdeling for næring og eierskap har ansvaret for samordning av kommunens mangfolds- og integreringsarbeid. Rapporteringen på de viktigste tiltakene vil inngå i byrådets årsberetning.

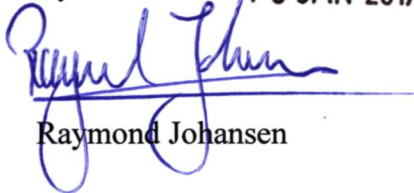
Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

1. Oslo kommune skal være en kommune som stiller opp for mennesker som trenger internasjonal beskyttelse utenfor eget hjemland og vil bygge sitt arbeid for asylsøkere og nyankomne flyktninger på følgende hovedlinjer:

- Flyktningers menneskeverd, menneskerettigheter og behov for internasjonal beskyttelse.
- Asylsøkere og nyankomne flyktningers behov for særskilt innsats fra kommunen knyttet til deres spesielle livssituasjon, deres spesielle juridiske status og de særskilte ordningene som er etablert innenfor statlige rammer.
- Fokus på flyktingenes egne ressurser hvor målet for alle tiltak er å gjøre flyktninger selvhjulpne i arbeidsmarkedet, boligmarkedet og nærmiljøet så raskt som mulig.
- Koordinering av samlet innsats for asylsøkere og nyankomne flyktninger som befinner seg i byen. Mellom etater og bydeler, mellom kommune og stat og mellom kommunen og ikke-statlige aktører som næringsliv og frivillige organisasjoner.
- En ambisiøs politikk hvor det settes som mål at den enkelte bydel skal ligge over landsgjennomsnittet når det gjelder resultater av integreringsarbeidet.

2. Saken «Oslo kommunes innsats knyttet til mottak av asylsøkere og integrering av nyankomne flyktninger» tas til orientering.

Byrådet, den **19 JAN 2017**



Raymond Johansen



Geir Lippestad

Vedlegg tilgjengelig på Internett:

1. Høringsdokument av 20. september 2016
2. Høringssvar fra bydelene
3. Høringssvar fra etatene
4. Høringssvar fra statlige instanser
5. Høringssvar fra sivilsamfunn og andre
6. Oversikt over tilbakemeldinger fra høringsinstansene
7. Oppsummering av møte med frivillige organisasjoner

Vedlegg ikke-tilgjengelig på Internett: Ingen