

Høringsdokument:

Oslo kommunes innsats knyttet til mottak av asylsøkere og integrering av nyankomne flyktninger.

Dette er et bakgrunnsdokument, som etter en åpen høringsrunde, vil danne grunnlag for en melding til bystyret.

Dette høringsdokumentet legges ut på www.oslo.kommune.no og blir sendt administrativt på høring med frist 1. november 2016.

Etter høringen vil det bli fremmet forslag til endelig meldingstekst for behandling i byrådet før den oversendes til bystyret.

**Oslo kommune
Byrådsavdeling for næring og eierskap**

20. september 2016

Innhold

Bakgrunn	4
Hovedlinjer	4
Sammendrag	5
Anbefalinger	5
Asylsøkere og mottak	8
Statlig og kommunalt ansvar	8
Overføringsflyktninger og nye omfordelingsmekanismer mellom asylland	8
Ankomst og registrering	8
Transittmottak	8
Ordinære asylmottak og mottak for enslige mindreårige asylsøkere	9
Omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere (EMA)	9
Forberedelser for mulige økte ankomster	9
Beslutning om etablering av mottak	9
Sårbarhet	10
Helsetjenester for asylsøkere	10
Tilsyn med asylmottak og omsorgssentre	11
Skole og barnehage tilbud for mottaksbeboere	12
Oslo som driftsoperatør for asylmottak	12
Integreringsmottak	14
Koordinering og beredskap	14
Intern og ekstern informasjon	15
Anbefalinger når det gjelder asylsøkere og mottak	15
Bosetting, etablering og bolig	16
Fordeling på landsbasis	16
Fordeling mellom bydelene i Oslo	18
Bosetting av den enkelte flyktning	19
Avtalt selvbosetting	20
Bosetting på eget initiativ	21
Egeninnsats eller tildeling av bolig? Privat eller kommunal?	21
Strategier for å bli selvhjulpne i boligmarkedet	23
Bofellesskap	24
Etablering	24

Bosetting av enslige mindreårige (EM)	25
Helse	27
Bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne	27
Anbefalinger når det gjelder bosetting, etablering og bolig	27
Kvalifisering, utdanning og arbeid	29
Rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap	29
Introduksjonsprogrammet	30
Samarbeidet mellom NAV og voksenopplæringen	30
Arbeidsretting	31
Økonomisk selvhjelpenhet	32
Resultater i introduksjonsprogrammet	32
Organisering av introduksjonsprogrammet	34
Jobbsjansen	36
Kvalifiseringsprogram	36
Anbefalinger når det gjelder kvalifisering, utdanning og arbeid	36
Samspill med sivilsamfunnet	37
Frivillighetssentralene	37
Hjelp ved ankomst	37
Hjelp ved bosetting og integrering	38
Tilskuddsordning	38
«Sponsorship»	38
Anbefalinger når det gjelder samspill med sivilsamfunnet	38
Økonomi	39
Vertskommunetilskuddet	39
Tilskudd til bosetting og integrering	39
Anbefalinger når det gjelder økonomi	41
Organisering	42
Koordinering og arbeidsdeling	43
Anbefalinger når det gjelder organisering	44
Vedlegg	45
Demografi	46
Aktører på flyktningfeltet	47
Referanser	49

Bakgrunn

Dette dokumentet har som mål å legge rammene for en overordnet og samlet 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 frivillige organisasjoner, sivilsamfunnet for øvrig, næringslivet og statlige aktører.

Oslo har allerede en omfattende politikk og mange tiltak som sikrer at Oslo er en åpen, raus og mangfoldig by. Mye av dette er samlet under innsatsen «Oslo Extra Large – OXLO». Parallelt med framleggelse av dette dokumentet arbeides det løpende med den generelle mangfoldspolitikken i kommunen, som for eksempel mulighetene som ligger i entreprenørskap, rett til fri religionsutøvelse, utfordringene ved utenforskap, osv. Slike spørsmål er derfor ikke berørt her.

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 flyktningestrømmen kom høsten 2015 skapte omfanget og nye oppgaver overfor asylsøkere et behov for å gå gjennom og vurdere hvordan Oslo kan bli enda bedre på dette feltet.

Arbeidet med utformingen av strategien er utført og organisert av flyktningprosjektet i Byrådsavdeling for næring og eierskap, i samråd med en politisk koordineringsgruppe bestående av en byrådssekretær fra hver byrådsavdeling, og en administrativ koordineringsgruppe bestående av en representant for hver av kommunaldirektørene. Det har i tillegg vært holdt møter med arbeidsgrupper knyttet til de ulike temaene i dokumentet.

Dokumentet sendes nå ut på bred høring før byrådet sammenfatter diskusjoner og innspill og legger fram en endelig melding for bystyret.

Hovedlinjer

Dette høringsdokumentet anbefaler at den framtidige meldingen skal bygge på fem hovedlinjer:

1. En erkjennelse av flyktningers menneskeverd, menneskerettigheter og behov for internasjonal beskyttelse.
2. En erkjennelse av at asylsøkere og nyankomne flyktninger har behov for særskilt innsats fra kommunens side, knyttet til deres spesielle livssituasjon, deres spesielle juridiske status og de særskilte ordningene som er etablert innenfor statlige rammer (som tilbud om plass i asylmottak og rettigheter og plikter knyttet til introduksjonsprogrammet).
3. En intensjon om å legge til grunn et ressursperspektiv hvor utgangspunktet er fokus på flyktningenes egne ressurser og hvor målet for alle tiltak er å gjøre de nyankomne flyktningene selvhjulpne i arbeidsmarkedet, boligmarkedet og nærmiljøet så raskt som mulig.
4. Behovet for optimal koordinering av samlet innsats for asylsøkere og nyankomne flyktninger som befinner seg i byen. Det gjelder forholdet mellom etater og bydeler, mellom kommune og stat og mellom kommunen og ikke-statlige aktører som næringsliv og frivillige organisasjoner.
5. Et ønske om å føre en ambisiøs politikk hvor det for eksempel settes som mål at den enkelte bydel skal ligge over landsgjennomsnittet når det gjelder resultater av integreringsarbeidet¹.

I dette høringsnotatet er mulige økonomiske og administrative konsekvenser kun nevnt i løpende tekst. Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene som til slutt vil bli fremmet av byrådet vil bli redegjort for i den endelige meldingen til bystyret.

¹ Målt ved hvor mange flyktninger som er i arbeid eller utdanning ett år etter endt introduksjonsprogram.

Sammendrag

Det legges til grunn for denne meldingen at Oslo skal være en åpen, raus og inkluderende storby for alle. I byrådsplattformen omtales byens særlige kvaliteter, og erkjennelsen av at byen vil vokse med nesten 200 000 innbyggere de neste 20 årene. I bysamfunnet Oslo skal alle ha like muligheter uavhengig av kjønn, etnisitet, funksjonsevne og seksuell orientering. Til grunn legges også en erkjennelse av flyktningers menneskeverd, menneskerettigheter og behov for internasjonal beskyttelse. Det foreslås at det settes som mål at den enkelte bydel i Oslo skal ligge over landsgjennomsnittet når det gjelder resultater av integreringsarbeidet.

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 1000 beboere. Tilbud om skole til alle i skolepliktig alder fra første dag og nyetablert praksis med pedagogisk innsatsteam for barn under fire år videreføres. Fordelene ved å drive mottak i egen regi, fortrinnsvis direkte knyttet til bosetting og integrering, fremheves.

Når det gjelder bosetting stadfestes det at Oslo vil ta sin del av det nasjonale ansvaret. Høringsdokumentet åpner for en endret fordeling av flyktninger mellom bydelene. Et viktig mål bør være å øke andel flyktninger i egen bolig og tilsvarende redusere andelen flyktninger i kommunale boliger. Strategien legger opp til at Oslo kommune vil invitere andre byer med i en felles innsats for å bosette personer med særlige utfordringer knyttet til funksjonsnedsettelse eller atferdsvansker.

Når det gjelder inkluderingstiltak legger forslaget til strategi til grunn et prinsipp om allmenngjøring og ikke særomsorg med hensyn til bosted, arbeid og studier - for å unngå langvarig avhengighet av offentlige stønader og tiltak. Dette gjelder også bosetting og integrering av enslige mindreårige, hvor strategien drøfter mulighetene for å begrense unødvendig bruk av kostbare barnevernstiltak for de over 15 år. Det legges opp til et gjennomgående raskere løp for integrering av voksne basert på «arbeidslinja» (jfr. byrådsplattformen). Det vil si at språklæring på arbeidsplass eller studier skal være hovedmodell.

Når det gjelder samspillet med sivilsamfunnet legger strategien til grunn at flyktingenes aktive deltakelse i sivilsamfunnet er et mål i seg selv, og ikke bare et virkemiddel i det offentlige integreringsarbeid. I denne sammenheng åpner strategien for pilotprosjekt med mer omfattende bruk av sivilsamfunnet i integreringsarbeidet enn det som er vanlig i dag.

Anbefalinger

1. Oslo kommune vil ta sin del av det nasjonale ansvaret for å huse asylsøkere som vertskommune for asylmottak som etableres i byen.
2. Oslo kommune vil ta et særskilt ansvar for samhandling mellom private og offentlige innsatser innenfor byens grenser i tilfeller av større asylankomster.
3. Oslo kommune vil arbeide for at det ikke etableres større mottak, dvs. med mer enn ett tusen plasser per anlegg, for eventuell akuttinnkvartering av asylsøkere.
4. Oslo kommune vil gjennom å være driftsoperatør for Oslo mottak optimalisere integreringsprosessen og gjøre denne så effektiv som mulig for asylsøkere og nyankomne flyktninger som med stor sannsynlighet skal bosettes i Oslo.
5. Oslo kommune vil i all virksomhet rette særlig oppmerksomhet mot kvinners situasjon som asylsøkere og nyankomne flyktninger.
6. Det bør etableres rutiner som sikrer at alle asylsøkere som befinner seg mer enn tre måneder i byen fra ankomst til landet får gjennomført anbefalt legeundersøkelse.
7. Det bør vurderes å etablere karrieresenter i Oslo, blant annet for å sikre profesjonell og tidlig karrierekartlegging og karriereplanlegging for nyankomne flyktninger allerede i mottaksfasen.

8. Internett siden om flyktninger og integrering under Oslo kommunes hovedside bør videreføres både for løpende informasjon om feltet og som beredskap for koordinering i eventuelt nye ekstraordinære situasjoner.
9. Det bør foretas en særskilt gjennomgang av situasjonen for asylsøkere og nyankomne flyktninger med LHBT-bakgrunn.
10. Oslo kommune vil være i tett dialog med statlige myndigheter når det gjelder hvor mange flyktninger som til enhver tid skal bosettes. Særlig er det viktig å følge utviklingen av sekundærflyttinger til Oslo.
11. Oslo kommune vil i dialog med statlige myndigheter medvirke til en bedre systematikk når det gjelder informasjonen bydelene får når flyktninger søkes ut.
12. Oslo kommune bør starte et arbeid for å revurdere kriteriene for fordeling av bosetting av nyankomne flyktninger mellom bydelene.
13. Oslo kommune bør ta initiativ til en dialog med andre storbyer, KS og IMDi for å sikre raskere bosetting av flyktninger med funksjonshemninger og andre særlige behov.
14. Det bør foretas en særskilt utredning av hensiktsmessighet knyttet til ulike boformer for nyankomne flyktninger, herunder omfang og bruk av kommunale boliger.
15. Det bør foretas en særskilt gjennomgang av ulike strategier for å ansvarliggjøre den enkelte flyktning i etablering av egen bolig.
16. Utarbeidelse av individuelle boplaner og tilbud om «boligskole» bør vurderes innført som standard for integreringsarbeidet i Oslo.
17. Det bør utredes å etablere et eget leie-til-eie program for flyktninger både i private og kommunale boliger.
18. Det bør utredes økt etablering av bokollektiv i kommunale boliger.
19. Det bør systematisk vurderes om enslige mindreårige som allerede bor på omsorgssenter i Oslo bosettes i det nærmiljøet de allerede har blitt kjent med.
20. Oslo kommune vil stimulere til økt samspill med sivilsamfunnet i arbeidet med bosetting av nyankomne flyktninger.
21. Det bør settes som mål at samtlige bydeler skal ligge over landsgjennomsnittet når det gjelder resultater av gjennomført introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger.
22. Koordineringen av arbeidet med integrering av nyankomne flyktninger, med særlig fokus på samordningen av mål og virkemidler mellom utdanning (OVK) og arbeid (NAV) bør styrkes.
23. Muligheten for at både programrådgivere og lærere kan følge opp introduksjonsdeltakere på arbeidsplassen bør utredes.
24. Det bør foretas en vurdering av hvordan de ulike kommunale aktørenes kontakt med næringslivet (markedsarbeidet) kan koordineres best mulig med NAV-kontorenes øvrige markedsarbeid.
25. Det bør aktivt søkes å etablere flere praksisplasser for nyankomne flyktninger i egen virksomhet. I denne forbindelse bør man også vurdere krav til norskkunnskaper.
26. Oslo kommune vil videreutvikle samarbeidet med næringslivet, arbeidstakere og arbeidsgivere i hele Osloregionen når det gjelder arbeidsretting av integreringsarbeidet.
27. Hele virkemiddelapparatet til NAV skal brukes i introduksjonsprogrammet.
28. Oslo kommune bør gå i dialog med statlige myndigheter med sikte på at Jobbsjansen blir et lovrettet tiltak som kan tilbys flyktninger i forlengelse av introduksjonsprogrammet.
29. Oslo kommune vil videreføre en særskilt støtteordning for frivillige organisasjoner til inkluderingstiltak for asylsøkere og nyankomne flyktninger.
30. Oslo kommune vil legge et nært samarbeid med frivillige organisasjoner til grunn for inkluderingsarbeidet ved Oslo mottak.
31. Representanter for frivillige organisasjoner og frivillighetssentraler bør systematisk trekkes inn i løpende koordinering av arbeidet med nyankomne flyktninger på bydelsnivå.
32. Oslo kommune bør åpne for forsøksordninger med økt bruk av sivilsamfunnet i bosettings- og integreringsarbeidet («sponsorship» a la Canada).

33. Det bør vurderes om Beregningsutvalgets gjennomgang av kostnader knyttet til rollen som vertskommune skal danne grunnlag for eventuelt nye henvendelser til staten mht. til inndekning av de faktiske utgiftene Oslo kommune har ved å være vertskap for ulike typer mottak.
34. Oslo kommune bør styrke rutiner som sikrer at det søkes om funksjonshemmedetilskudd for alle flyktninger som har slikt behov.
35. Oslo kommune bør i samarbeid med IMDI styrke den byomfattende koordineringen av bosetting av flyktninger for å sikre effektiv, samlet ressursutnyttelse.
36. Oslo kommune bør overta ansvaret fra IMDi for fordeling av flyktninger til bydelene.
37. Det bør vurderes å opprette en sentral flyktningeenhet for bosetting, introduksjonsordningen og tilskuddsforvaltning.
38. Hver bydel bør etablere ett kontaktpunkt for å sikre tidlig, optimal samordning av arbeidet med nyankomne flyktninger.

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. Denne meldingen legger derfor til grunn at det vil være behov for kommunal beredskap på dette området i overskuelig framtid.

Statlig og kommunalt ansvar

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 (EMA) under 15 år.

UDI er ansvarlig for behandlingen av alle asylsøknader. De siste årene har de årlige asylankomstene ligget rundt 10-11 000. I løpet av 2015 kom over 31 000 asylsøkere til Norge. Justisdepartementets prognoser² for ankomster i 2016 ble sommeren 2016 nedjustert til ca. 10 000 fra 25 000 tidligere på året. Høsten 2016 oppgir UDI å ha ca. 200 mottak lokalisert i mer enn 150 kommuner. Disse har til sammen ca. 35 000 plasser hvorav over 20 000 er belagt.

Kommunens ansvar er å tilby helse-, barnevern- og skoletjenester til asylsøkere i mottak som ligger innenfor kommunegrensene. I tillegg bidrar mange kommuner med å stimulere til frivillige aktivitetstilbud for de som bor i mottakene.

Overføringsflyktninger og nye omfordelingsmekanismer mellom asylland

Overføringsflyktninger (også kalt kvoteflyktninger) kommer vanligvis rett fra flyktningleire til Norge. I 2015 vedtok Regjeringen at Norge skulle motta 8 000 overføringsflyktninger over tre år. I 2016 har Regjeringen forpliktet seg overfor FNs høykommissær for flyktninger til at Norge skal ta imot 3120 overføringsflyktninger.

Overføringsflyktninger utgjør i dag et mindretall av de som bosettes i Norge, men dette kan komme til å endre seg dersom antallet asylsøkere fortsetter å gå ned, samtidig som EUs arbeid for å styrke byrdefordelingen mellom europeiske land. Det er snakk om to kategorier: Det ene er uttak av flyktninger i samarbeid med FNs høykommissær slik man kjenner det i dag. Det andre er knyttet til nye avtaler om å fordele asylsøkere fra europeiske land som kommer under særlig press på grunn av stor tilstrømming, såkalt relokalisering, hvor asylsøkere overføres for å få sin sak behandlet i et annet land. Så langt har Norge forpliktet seg til å ta imot 1500 under nye refordelingsmekanismer.

Ankomst og registrering

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 Politiets Utlendingsenhet på Tøyen, og benyttet Refstad mottak i Bydel Bjerke som ankomsttransitt. UDIs ankomstsenter i Råde kommune er i dag første stoppested for alle asylsøkere over 18 år som kommer til Norge. Her skjer registrering, utstedelse av asylsøkerbevis og helseundersøkelse, i tillegg til matservering og overnatting, under samme tak. Enslige mindreårige asylsøkere (EMA) registreres fortsatt ved PUs hovedkontor på Tøyen.

Transittmottak

Etter et kort opphold i et ankomstmottak overføres asylsøkerne til et transittmottak, hvor de oppholder seg til UDI har gjennomført asylintervjuet. Høsten 2016 finnes ca. 10 transittmottak for

² Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen (BGU), med representanter fra flere departement, UDI, IMDI og politiet, avgir fire årlige rapporter basert på asylprognoser utarbeidet av Asyltrendgruppen i UDI.

voksne og familier i Norge. UDI har i tillegg 5 transittmottak for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år.

Oslo er per høsten 2016³ 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.

Ordinære asylmottak og mottak for enslige mindreårige asylsøkere

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. På landsbasis er det høsten 2016 ca. 125 ordinære mottak for voksne og barnefamilier og ca. 75 mottak for enslige mindreårige asylsøkere (mellom 15 og 18 år).

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. Mottaket vil i utgangspunktet har 150 plasser, med mulighet for eventuell utvidelse til 180 plasser.

Omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere (EMA)

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.

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 EMA ved et av UDIs asylmottak. 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 omsorgssenter med til sammen 39 plasser lokalisert i Oslo. Alle drives av private driftsoperatører (Aleris, Trygge Barn og Nor omsorg).

Forberedelser for mulige økte ankomster

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 3000-5000 plasser. Dette har Oslo – sammen med en rekke andre byer – advart mot.

Høsten 2015 utlyste UDI en anbudsrunde for å få etablert inntil 30 000 nye, ordinære mottaksplasser på landsbasis. De mottok fem private tilbud om etablering av mottak innenfor Oslos grenser. I februar 2016 opplyste UDI at de ikke kom til å tegne kontrakt med noen av disse tilbydere. Ved årsskiftet 2015/16 vurderte UDI også en mulig kontrakt med den private driftsoperatøren Hero for å drifte et mottak på Husebyplatået på Montebello. I februar 2016 ble også dette skrinlagt. Per september 2016 foreligger ingen nye planer om etablering av akuttinnkvarteringer i Oslo. En mulighet som kan komme til å berøre byen er at Oslo havn i en gitt situasjon kan få forespørsel om lokalisering av boligrigger for asylsøkere i tilfellet UDI skulle velge å ta dette alternativet i bruk.

Beslutning om etablering av 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. Høsten 2016 drives mottakene av 70 ulike driftsoperatører. De fleste er private, kommersielle foretak. Etablering

³ Høsten 2015 etablerte UDI også akutte transittplasser, bl.a. på Tøyen, Teisen og i Pilestredet. Alle disse ble avvirket i løpet av første halvår 2016.

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 kommuner får et omfattende oppfølgingsansvar når et mottak er etablert, særlig når det gjelder helse og skole, har kommunene liten annen påvirkningsmulighet på etablering enn som reguleringsmyndighet. Det innebærer at dersom det er snakk om en bygningsmasse hvor både regulering og godkjenning for bruk allerede er tilpasset asylmottak som formål, har kommunen svært lite den skal ha sagt.

For ytterligere å sikre statens handlekraft når det gjaldt å etablere mottak og akuttinnkvarteringsplasser ble det høsten 2015 vedtatt en midlertidig forskrift som satte deler av plan- og bygningsloven til side. Denne utløp 30.06.2016, men ble fornyet av en ny forskrift som trådte i kraft 24.08.2016⁴. Denne gir hjemmel for å gjøre unntak fra bestemmelser i Plan- og bygningsloven i ekstraordinære situasjoner og er i det vesentlige en videreføring av den midlertidige forskriften. I hovedtrekk kan kommunen gjøre unntak fra nabovarsling og krav i teknisk forskrift, samt at departementet i «helt ekstraordinære tilfelle» kan unnta tiltak fra søknadsbehandling i sin helhet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og sivilt beredskap (DSB) har i 2016 også vedtatt en ny forskrift der DSB gis anledning til å rekvirere fast eiendom til akutt innkvartering fra bl.a. kommuner.

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.» Det anbefales⁵ at mottaksforhold for asylsøkere og sårbare grupper med spesielle behov lovreguleres. Til tross for at det klart 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»⁶ gir et innblikk i situasjonen.

Sårbarhet kan også være knyttet til andre forhold enn helse. En gruppe som kan oppleve særlige utfordringer er personer med LHBT-bakgrunn⁷. Til nå har denne gruppen vært viet lite oppmerksomhet som asylsøkere og nyankomne flyktninger.

Helsetjenester for asylsøkere

Helsedirektoratets veileder for asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente⁸ er retningsgivende for helsetilbudet. Tilbudet ved ankomst omfatter blant annet obligatorisk tuberkuloseundersøkelse

⁴ <https://lovdata.no/pro/#document/LTI/forskrift/2016-08-24-997>

⁵ Berit Berg (red.), Marko Valenta (red.) «Asylsøker. I velferdsstatens venterom». Universitetsforlaget

⁶ <http://www.bymisjon.no/PageFiles/39986/Kirkens%20Bymisjon%20Oslo%20PrekariatsRapp%202016.pdf>

⁷ LHBT står for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner.

⁸ Nasjonale anbefalinger fra Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet, jf.

<https://helsedirektoratet.no/retningslinjer/asylsokere-flyktninger-og-familiegjenforente>

(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, krusma og røde hunder (-MMR-vaksine). Disse innledende undersøkelsene blir nå ivarettatt 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 3 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 har migrasjonshelsesenteret på Aker helsearena til nå hatt et hovedansvar for å gjennomføre tre-måneders-undersøkelsen. Dette ansvaret anbefales nå overført til bydelene⁹. Gjennom å overføre ansvaret for helseundersøkelsen til bydelene vil man i tillegg til å integrere dette arbeidet bedre med bydelens øvrige tjenesteapparat, øke beredskapen til å skalere opp kapasiteten raskt ved behov gjennom blant annet å mobilisere Oslos 524 fastleger. I dag antas det at det årlige behovet for å tilby helseundersøkelse innen 3 måneder omfatter ca. 5-600 personer.

Så lenge Oslo bare hadde transittmottak med kort botid var det bare i begrenset grad aktuelt for kommunen å gjennomføre helseundersøkelsen, som inntil årsskiftet 2015/2016 skulle gjennomføres innen et år. Da det etter de store ankomstene høsten 2015 viste seg at asylsøkerne ble boende på akuttinnkvarteringer i Oslo mye lenger enn forutsatt, hadde kommunen ingen rutiner som sikret at det ble foretatt helseundersøkelse av disse innen tre måneder. Det anbefales derfor at slike rutiner nå etableres i det tilfellet at man på ny kommer opp i en lignende akutt situasjon.

Tilsyn med asylmottak og omsorgssentre

I utgangspunktet er det UDI som har tilsyn med asylmottakene. Dette er et tilsyn som begrenser seg til at driftsoperatøren overholder kontrakten. Rapporter fra UDIs tilsyn offentliggjøres fortløpende på UDIs hjemmesider. Driftsoperatører må oppfylle minstekravene til UDI. I praksis kan operatørene likevel ha for dårlige tjenester. Kommunen kan gi pålegg om å rette forholdene jamfør folkehelseloven § 15-2. I veileder IS-1022 står det at kommunen skal ha tilsyn med de faktorer i miljøet som kan ha innvirkning på helse og trivsel. Miljørettet helsevern omfatter alle grupper i befolkningen, jamfør folkehelseloven og forskrift om miljørettet helsevern¹⁰. Kommunen skal føre tilsyn slik at det er mulig å avdekke blant annet dårlig inneluft eller utilfredsstillende sikring i forhold til å hindre ulykker (jf. § 10 i forskrift om miljørettet helsevern). Dersom det avdekkes avvik må det iverksettes tiltak. Normalt er dette bydelenes ansvar, ved bydelsoverlegen. Dette er velkjent for bydelene. I forbindelse med situasjonen høsten 2015 fikk kommuneoverlegen ansvaret i akutttilbudene. Ettersom mottak er underlagt lovverk på linje med annen lignende virksomhet, er de

⁹ Anbefaling fra kommunaldirektøren i EHS

¹⁰ Lovdata.no

også gjenstand for tilsyn fra: Arbeidstilsynet, Datatilsynet, Mattilsynet, det lokale elektrisitetstilsyn og Brannvesenet. Bufetat har eget tilsynsansvar for de sju omsorgssentrene som er i Oslo for enslige mindreårige asylsøkere.

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. 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 føringer sendt ut på høring. Disse legger opp til at den tidligere fristen på tre måneder reduseres til en måned.

Fordi alle barna som oppholdt seg i transitt- og akuttmottak i Oslo høsten 2015 og vinteren 2016 ble værende i mottakene i flere måneder, startet Oslo opp et eget opplæringstilbud for denne elevgruppen i februar 2016, i lokalene til Refstad transittmottak. Enslige mindreårige asylsøkere får også opplæring enten ved tilbudet på Refstad eller i ordinære alfabetiserings- og mottaksgrupper. Barn som skal bosettes i eventuelle ordinære mottak i Oslo kommune vil få tilbud om opplæring i ordinære alfabetiserings- og mottaksgrupper.

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 påvente av annonserte nye statlige ordninger for de yngre barna, opprettet Oslo kommune i mai 2016 et ambulerende team av barnehagelærere, som gir ulike pedagogiske tilbud for de yngste barna i akutt- og transittmottak og i nyetablerte Oslo mottak.

Oslo som driftsoperatør for asylmottak

På bakgrunn av det økte antall flyktninger som skal bosettes i Oslo i 2016 og framover, samt et generelt ønske om å styrke integreringsarbeidet, valgte Oslo kommune å legge inn tilbud til UDI om å drifte et asylmottak med inntil 180 plasser i Waldemar Thranes gt. 70. Byrådets forslag fikk tilslutning i bystyret 11.5.2016¹¹. I bystyrets vedtak gis det åpning for å drifte flere mottak i kommunal regi - uten at det er en aktuell problemstilling i øyeblikket. Det presiseres at berørte bydeler tidlig skal involveres i planlegging, samt kompenseres for eventuelle merutgifter. Det ble lagt til grunn at mottak skal være et selvfinansierende prosjekt og at kommunens driftsutgifter dekkes av staten ved UDI.

Fordelene ved å etablere et kommunalt asylmottak er særlig knyttet til mulighetene 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 ved etablering av et «hurtigspor». 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 dagens situasjon hvor de som skal bosettes kommer fra et stort antall ulike mottak, med et stort antall ulike driftsoperatører, spredt over hele landet.

¹¹ Sak 108 Etablering og drift av asylmottak i Oslo kommune - Byrådssak 66 av 26.04.2016

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. Bystyresaken 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. Oslo mottak vil være et tilbud for enslige voksne og barnefamilier, ikke enslige mindreårige.

Det er UDI som avgjør hvor den enkelte asylsøker skal få tilbud om plass. På et ordinært mottak vil det derfor både kunne oppholde seg beboere i søkerfasen, beboere som har fått opphold og beboere som har fått avslag og venter på utreise. For Oslo mottak er det klart uttalt fra kommunens side at det er ønskelig at flest mulig av beboerne enten skal være flyktninger som har fått opphold og skal bosettes i Oslo eller asylsøkere som med stor sannsynlighet vil få opphold (og dermed kunne få Oslo som bosettingskommune). 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.

Ved Oslo mottak vil integreringstiltak bli satt inn fra første dag flyktningene kommer. Det vektlegges tett samarbeid mellom sivilsamfunnet og kommunen. Allerede før oppstart ble det inngått intensjonsavtale med Røde Kors, Caritas og Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA).

Oslo mottak vil bygge på et prinsipp om at alle skal være i aktivitet uavhengig status. Aktivitetstype og hvem som bidrar kan imidlertid variere. Alle beboerne skal gjennomgå en tidlig kartlegging med tanke på bakgrunn, særskilte behov, helse, kompetanse, arbeidserfaring og interesser. Sivilsamfunnet og frivillige organisasjoner vil inviteres til å engasjere seg overfor alle beboerne, og særlig i forhold til personer hvor utfallet av asylsøknaden enda er uavklart - samt for de som eventuelt har fått avslag.

Bydelene vil primært bli trukket inn overfor de som har fått oppholdstillatelse og tildelt bydel. Også de som med stor sannsynlighet vil bli bosatt vil kunne få tildelt en ansvarlig bydel. Skulle en av disse flyktningene mot formodning likevel få avslag, vil det være naturlig at aktivitetstilbud overtas av frivillige den resterende tid vedkommende bor i Oslo mottak.

Hvor raskt det lar seg gjøre at vedtak om opphold og anmodning om bosetting kan formidles til bydelen, og hvordan bydeler kan bli innlemmet tidligere i denne prosessen enn i dag, er under utredning.

Kartlegging og avklaring vedrørende utdanning og arbeid

En klar ambisjon ved å påta seg ansvar som driftsoperatør for Oslo mottak er å tilby beboerne tidlig kartlegging mht. utdanning og arbeid. God og systematisk karriereveiledning kan bidra til riktigere utdanning- og yrkesvalg for den enkelte og bedre samsvar mellom den enkeltes valg og arbeidslivets kompetanse. Karriereveiledning er et prioritert satsningsområde i regjeringens kompetansepolitikk. Med unntak av Oslo¹² har samtlige fylker i dag enten etablert eller har en prosess for etablering av karrieresenter. Disse karrieresenterne varierer i utforming og i samarbeidsrelasjoner med øvrige offentlige tjenester.

Ansaret for å tilby tidlig kartlegging og karriereveiledning i Oslo mottak bør samles og plasseres innenfor et av tilbudene Oslo kommune allerede rår over. I Oslo foretas dette arbeidet primært i NAV-kontorene, men siden det også vil gjelde beboere som ennå ikke har fått tildelt bydel, er det vanskelig å plassere ansaret i det bydelbaserte NAV-systemet. Et alternativ kan derfor være å

¹² I forbindelse med etableringen av Oslo mottak vurderes det også i Oslo å etablere et karrieresenter siden dette vil være statens foretrukne kanal for bevilgning av ekstra ressurser til karriereveiledning i såkalte integreringsmottak.

benytte AS KAREA-Varbas¹³, som er heleid av Oslo kommune. I denne sammenheng er det særlig interessant at Stortingsmelding 30 om integrering forslår at mulighetene for å arbeide mens man er i mottak utvides.

Integreringsmottak

I Stortingsmelding 30 (2015-2016) «Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk», foreslår Regjeringen å starte forsøk med egne integreringsmottak. Tanken bak er langt på vei sammenfallende med hva Oslo kommune ønsker å oppnå ved å påta seg driftsansvar for Oslo mottak. I juli 2016 ble Oslo kommune invitert til å melde eventuell interesse for å drifte Oslo mottak som integreringsmottak. Byrådet stilte seg positivt til dette.

Det kan reises motforestillinger mot å ha egne integreringsmottak. Særlig gjelder dette dersom et integreringsmottak får et «elitepreg» med selektiv utvelgelse av de som er mest ressurssterke. Men i forespørselen som Oslo kommune mottok fra IMDI¹⁴ 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.» Dermed stadfestes at integreringsmottak vil kunne være et tilbud til alle som har utsikter til å få varig opphold i Norge.

Koordinering og beredskap

I kritiske situasjoner er informasjonsbehovet stort. Det er nødvendig å få avklart roller, ansvarsområder og samarbeidsrelasjoner – både internt i kommunen, i forholdet til andre offentlige instanser og ut mot offentligheten. Erfaringene fra høsten 2015 og våren 2016 viser at ingen annen instans er i en bedre posisjon enn kommunen til å ta et bredt koordineringsansvar for det som skjer lokalt. De økte ankomstene høsten 2015 medførte at det kom svært mange henvendelser til kommunen. Da det var snakk om nøddinnkvartering og eventuell etablering av nye mottak, var samtlige byrådsavdelinger berørt. Flyktningssituasjonen avdekket et stort behov for bedre koordinering internt i kommunen. Byrådet la derfor en koordinerende rolle for flyktningfeltet til byråden for eierskap og næring. Det ble oppnevnt både en politisk og en administrativ koordineringsgruppe med deltakelse fra alle byrådsavdelinger og det ble opprettet prosjektsekretariat.

Det er i ettertid erkjent at flere statlige etater og instanser arbeidet parallelt og til dels dårlig koordinert når det gjaldt å mobilisere mottaksplasser høsten 2015. Dette gjorde det interne koordineringsarbeidet i Oslo kommune ekstra påkrevet og krevende. Man klarte imidlertid å holde god, løpende dialog med statlige instanser, og internt i kommunen var det tett dialog mellom flyktningprosjektet og berørte bydeler og etater, inkludert beredskapsetaten. Koordineringsmøtene som ble holdt mellom involverte på statlig, kommunal og frivillig side ble viktige referansepunkt for alle involverte. Flere andre kommuner gjorde også som Oslo og opprettet koordinatormekanismer i stab til kommunens ledelse.

Etter at ankomstene i 2016 har gått ned til et lavt nivå har PU og UDI tatt ned den høye beredskapen de hadde under og etter de store ankomstene høsten 2015. På det meste disponerte UDI ca. 2000 plasser for kortvarig opphold knyttet til ankomst og transitt i Oslo. I øyeblikket disponerer UDI kun to transittmottak i byen (Refstad og Torshov) med en kapasitet på til sammen ca. 500 plasser. Begge

¹³ Fordelen med dette er at de både har den nødvendige kompetansen på karriereveiledning, et stort markedsarbeid som inkluderer samarbeid med mange arbeidsgivere, og et stort register av tiltak å tilby asylsøkere som har tillatelse til å arbeide mens de enda er i mottak (herunder flere lærlingeløp mot ulike fagbrev).

¹⁴ Brev av 4.7.2016

transittmottakene har høsten 2016 ledig kapasitet og fungerer som beredskap for økte ankomster. Den store forskjellen fra høsten 2015 er at ankomstsenteret på Råde nå tar imot alle barnefamilier og voksne asylsøkere, og dermed tar av for trykket mot Oslo. Det er nå bare enslige mindreårige asylsøkere (EMA) som vil bli registrert ved politiets utlendingsenhet på Tøyen. For denne gruppen er det etablert et tett samarbeid med statlige og kommunale etater, samt frivillige organisasjoner, for å sikre god beredskap dersom man på nytt skulle få en situasjon med store ankomster.

I tilfelle antallet asylsøkere på nytt skulle øke ut over det forventede er det viktig at Oslo kommune er godt forberedt på å ta tak i de konsekvensene dette kan få for byen. Strukturene som ble etablert 2015/16 er fortsatt forberedt på å ta ansvar for samordning av ulike tiltak dersom det på nytt skulle vise seg å være nødvendig. Det omfatter både spillet mellom ulike offentlige instanser og samarbeidet mellom sivilsamfunnet og det offentlige. Det er nå viktig å videreføre en struktur som på kort varsel på ny kan sette opp nødvendige koordineringsstrukturer også etter at flyktningprosjektet avsluttes ved årsskiftet 2016/17.

Intern og ekstern informasjon

Det er kontinuerlig et stort behov for å koordinere informasjonsinnsatsen på flyktning- og migrasjonsfeltet. Ikke minst gjelder det å få fram eksakt og presis informasjon om tingenes tilstand. I mangel på presis informasjon har myter og anekdoter en tendens til å ta overhånd med det som det kan føre med seg av misforståelser. Det er blant annet viktig å erkjenne at et stort antall frivillige organisasjoner og andre legitime initiativ fra sivilsamfunnet trenger å få løpende informasjon gjennom definerte og annonserte informasjonskanaler. Regelmessige informasjonsmøter er et av flere nødvendige tiltak. Flyktningprosjektet har derfor holdt en rekke møter med ulike aktører og etablert eget nettsted: <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.

Anbefalinger når det gjelder asylsøkere og mottak

- Oslo kommune vil ta sin del av det nasjonale ansvaret for å huse asylsøkere som vertskommune for asylmottak som etableres i byen.
- Oslo kommune vil ta et særskilt ansvar for samhandling mellom private og offentlige innsatser innenfor byens grenser i tilfeller av større asylankomster.
- Oslo kommune vil arbeide for at det ikke etableres større mottak, dvs. med mer enn ett tusen plasser per anlegg, for eventuell akuttinnkvartering av asylsøkere.
- Oslo kommune vil gjennom å være driftsoperatør for Oslo mottak optimalisere integreringsprosessen og gjøre denne så effektiv som mulig for asylsøkere og nyankomne flyktninger som med stor sannsynlighet skal bosettes i Oslo.
- Oslo kommune vil i all virksomhet rette særlig oppmerksomhet mot kvinners situasjon som asylsøkere og nyankomne flyktninger.
- Det bør etableres rutiner som sikrer at alle asylsøkere som befinner seg mer enn tre måneder i byen fra ankomst til landet får gjennomført anbefalt legeundersøkelse.
- Det bør vurderes å etablere karrieresenter i Oslo, blant annet for å sikre profesjonell og tidlig karrierekartlegging og karriereplanlegging for nyankomne flyktninger allerede i mottaksfasen.
- Internettsiden om flyktninger og integrering under Oslo kommunes hovedside bør videreføres både for løpende informasjon om feltet og som beredskap for koordinering i eventuelt nye ekstraordinære situasjoner.
- Det bør foretas en særskilt gjennomgang av situasjonen for asylsøkere og nyankomne flyktninger med LHBT-bakgrunn.

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

Situasjonen er mange steder i dag slik 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.

De fleste som bosettes er flyktninger som har fått flyktningstatus etter at de har søkt om asyl i Norge og i all hovedsak oppholdt seg på et eller flere asylmottak. Ideelt sett skal det gjøres bosettingsforberedende arbeid i mottaket og være en dialog mellom mottak og kommune/bydel fram til bosetting. Dessverre er det mange eksempler på at dette ikke skjer, slik at den systematiske tilvenningen til et liv i Norge først begynner ved ankomst i bosettingskommune/bydel. En av årsakene er opplagt at staten som er ansvarlig for asylmottakene ber kommunene om å ta i mot flyktninger som ofte bor i mottak geografisk langt borte, hvilket vanskeliggjør kontakt forut for bosetting.

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.

Fordeling på landsbasis

I Sverige har flyktningene til nå kunnet bosette seg i den kommunen som de selv ønsker. I Danmark blir ansvaret for bosetting fordelt til kommunene mens enkelte kommuner som for eks. København er unntatt fordi det allerede bor mange innvandrere der. 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.¹⁵ Dette er et samarbeid mellom det statlige apparatet og Kommunenes Sentralforbund. Hovedkriteriene for fordeling har til nå vært folketall og arbeidsmarked. I tillegg er antallet den enkelte kommune ender opp med resultat av forhandlinger mellom UDI og den enkelte kommune/bydel. Bosetting er frivillig for kommunene og det endelige antallet avgjøres til slutt av det enkelte kommunestyret.

For Oslo er det 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. I Finnmark anmodes kommunene i gjennomsnitt å ta 8 flyktninger per tusen innbyggere i 2016. På statlig hold foretas det nå en gjennomgang av eksisterende tildelingskriterier. Det er i øyeblikket ikke gitt noen signaler om at dette vil endre noe for Oslos vedkommende.

¹⁵ <http://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-fordeles-flyktningene/nasjonalt-utvalg-for-bosetting/>

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	Antydning: 1150 ¹⁶	

I 2015 sluttet bystyret seg til endelig anmodning om bosetting av 811 flyktninger. 729 flyktninger ble bosatt etter avtale med IMDi. Av disse var 108 kvoteflyktninger. I tillegg kom 97 flyktninger på familiegjenforening, 193 ble andregangsbosatt og 34 var «andre» (for eks. barn født innenfor seks måneder etter mors bosetting, noen etterregistrerte o.a.). Samlet gir dette et ankomsttall for «tilskuddsberettigede» flyktninger i 2015 på 1072.

Samletall for Oslo skjuler imidlertid 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 ligger langt etter. Statistikken for bosetting i 2015 og tall per 1.9.2016 brutt ned på bydel viser dette tydelig.

Bydel	Bosetting 2015			Bosetting pr. 01.09.2016		
	Årets kvote	Bosatt uavhengig av kvoteår	Bosatte flyktninger av 2015-kvoten	Årets kvote	Bosatt uavhengig av kvoteår	Bosatte flyktninger av 2016-kvoten
Gamle Oslo	62	62	62	78	34	34
Grünerløkka	67	63	57	85	57	47
Sagene	50	50	50	62	42	44
St. Hanshaugen	47	47	47	58	47	53
Frogner	70	70	69	87	50	48
Ullern	41	25	27	50	18	4
Vestre Aker	61	35	31	75	29	0
Nordre Aker	62	67	62	78	46	40
Bjerke	39	32	36	47	21	18
Grorud	34	32	33	42	23	22
Stovner	41	35	39	49	31	30
Alna	62	58	62	76	32	41
Østensjø	62	43	58	77	46	33
Nordstrand	64	64	64	77	45	44
Søndre Nordstrand	49	46	49	59	30	30
Totalt	811	729	746	1000	551	488

¹⁶ Antydning fra IMDI høsten 2015.

Fordeling mellom bydelene i Oslo

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 flyktninger i bydelen. På grunn av folketall som eneste kriterium for fordeling av flyktninger mellom bydelene er dette i dag ganske likt. Variasjonene er bare mellom 0,6 og 1,0 prosent. Kriteriet vil derfor være lite utslagsgivende.

Bydel	Andel innvandrere (prosent 2015)	Bosatte flyktninger i 2014 per innbygger (promille)
Alna	34,3	0,9
Bjerke	30,7	0,9
Frogner	25,0	0,8
Gamle Oslo	29,9	0,6
Grorud	32,9	0,7
Grünerløkka	28,8	0,7
Nordre Aker	15,1	0,5
Nordstrand	13,5	0,7
Sagene	20,4	0,8
St.Hanshaugen	23,7	0,8
Stovner	34,5	0,9
Søndre Nordstrand	34,2	0,8
Ullern	15,5	0,8
Vestre Aker	14,9	1,0
Østensjø	17,6	0,7
Hele Oslo	24,5	1,1**
Norge	12,2	2,2**

** 2015-tall

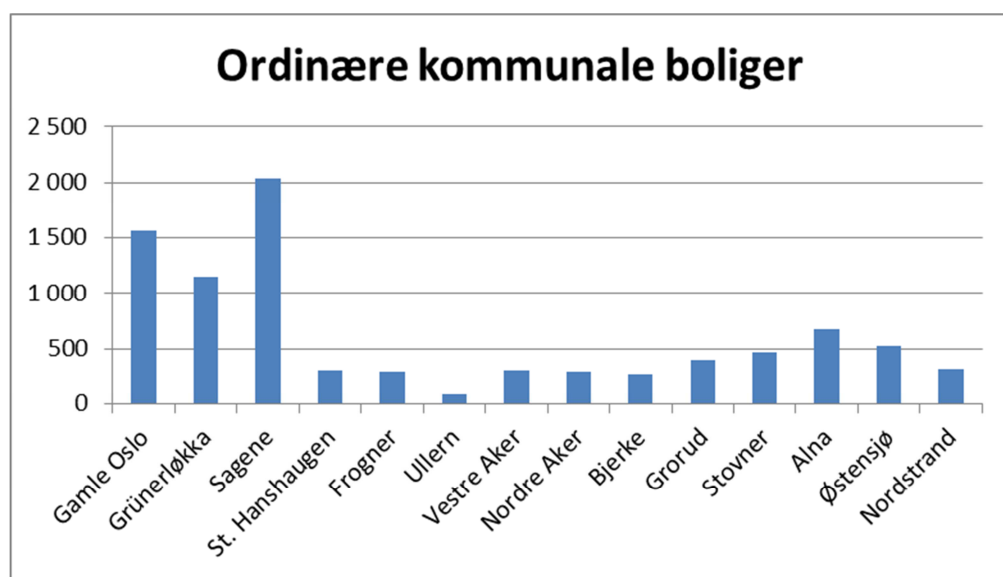
Kilde: SSB

Andel innvandrere i bydelen. Ett argument for eventuelt å benytte dette kriteriet ville være 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.

Arbeidsmarkedet. Mulighetene for å skaffe lokalt arbeid i bydelen kan måles på mange måter. Ett uttrykk for dette kan være sysselsettingstall, ledighetstall og eksistensen av ledige stillinger innenfor aktuelle kategorier. Et annet kan være næringsstruktur. 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 når det gjelder fordeling mellom bydeler fordi hele Oslo-regionen i praksis utgjør ett arbeidsmarked.

Boligstrukturen. Argumentet for å benytte dette kriteriet kunne være at dette vil være nok et insentiv til at hele byen må få et mest mulig differensiert boligtilbud. Dersom man fortsatt skal benytte seg av kommunale boliger i samme utstrekning som i dag (se egen drøfting nedenfor), vil

dette betyr at man mer aktivt måtte gå til innkjøp av passende boliger i enkelte deler av byen. Det vises ellers til boligbehovsplanen 2013-2016 som vil bli fornyet med en plan for perioden 2017-2020. 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 prisnivå på det lokale boligmarkedet slik at bruk av det eksisterende markedet ville komme dyrt ut. Til dette vil noen anføre at bydelene ikke nødvendigvis har tilstrekkelig data om utleiemarkedet og at det kan være mer variert enn antatt. 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, deretter Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene) som har de dyreste boligene, både hva gjelder hybler og 1-5-roms boliger. Kommunale boliger er ujevnt fordelt mellom bydelene:



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, mens de som har få innvandrere og dermed evt. også vil motta færre nyankomne flyktninger, ville risikere å sakke ytterligere akterut når det gjelder kapasitet og kompetanse.

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.

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. I tillegg får bydelen kartleggings skjema med

informasjon som ble utfylt av mottaket gjennom hele kartleggingsprosessen. Informasjon fra dette skjemaet skal hjelpe bydelen med å forberede for bosettingen. Bydelenes erfaring er at det er stor variasjon i denne informasjonen og at det noen ganger i ettertid viser at innhentet informasjon ikke er oversendt 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. I enda større grad skjer dette 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.

Bydelene praktiserte tidligere ulike strategier i bosettingsarbeidet. Noen informerte IMDi om at de hadde en ledig bolig og IMDi fant en *flyktning til boligen*. Andre avtalte hvor ofte IMDi skulle sende lister over flyktninger slik at bydelen kunne finne *bolig til flyktningen*. IMDi ønsker at den siste strategien skal gjelde i alle kommuner og bydeler. Dette har også vært gjennomført en tid, men det siste året har IMDi ikke klart å gjennomføre sin del av strategien som planlagt. Kommuner og bydeler har rustet opp mottaksapparatet for å ha kapasitet til den større pågangen, men UDI har ikke behandlet asylsøknadene raskt nok, slik at et økt antall flyktninger er blitt boende i mottak i stedet for å bli bosatt.

Avtalt selvbosetting

Denne ordningen går ut på at flyktninger som ikke har fått tildelt en bosettingskommune, finner en bolig selv. Deretter tar de kontakt kommunen. Hvis kommunen, i Oslos tilfelle bydelen, godkjenner husleiekontrakten, kan bosetting skje gjennom en avtale mellom IMDi og bydelen. Flyktninger som blir bosatt på denne måten inngår da i antallet flyktninger kommunen har vedtatt å bosette. Flyktningene beholder også retten til introduksjonsprogram.

By- og regionforskningsinstituttet NIBR har kartlagt hvordan avtalt selvbosetting praktiseres i kommunene. Dette er deres anbefalinger for kommunenes arbeid med ordningen¹⁷:

- Mer formalisert praksis i kommunene gjennom å utarbeide skriftlige retningslinjer som offentliggjøres. Dette vil gjøre kommunenes praksis mer forutsigbar og konsistent, og mindre personavhengig.
- Kommuner bør ha ansatte med særlig ansvar for å følge opp avtalt selvbosetting. For mindre kommuner kan det være hensiktsmessig å bygge opp slik kapasitet gjennom interkommunale samarbeid.
- For å redusere arbeidsbelastningen, kan kommunene fastsette målgrupper for ordningen og sette som vilkår at selvbosatte flyktninger må finne ny bolig selv dersom de ønsker å flytte.
- Hvis kommunen er behjelpelig med depositum eller betaler tomgangsleie, er det enklere for flyktninger å benytte seg av avtalt selvbosetting.

Ikke alle kommuner tillater avtalt selvbosetting. IMDi oppfordrer flere kommuner til å akseptere dette, fordi det fører til at flere kan bosettes raskere. I Oslo har et flertall av bydelene gjennomført avtalt selvbosetting. Det er usikkert om de bydelene som ikke har gjennomført avtalt selvbosetting har gjort dette fordi de ikke har fått noen henvendelser eller fordi de ikke har akseptert forespørselen. Mens enkelte fagfolk er svært positive til avtalt selvbosetting er andre mer skeptiske. Enkelte argumenterer med at selvbosetting favoriserer de mest ressurssterke flyktningene og at slike

¹⁷ <http://www.imdi.no/contentassets/fdd41429711543f599a05feb0ad0fbb6/avtalt-selvbosetting-blant-flyktninger-nibr.pdf>

saker skaper merarbeid uten at det alltid fører til bosetting. Bydelenes praksis med og erfaring fra avtalt selvbosetting bør derfor kartlegges nærmere.

En annen 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 selvbosetting 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 god mestringsopplevelse.

Bydeler som har gjennomført avtalt 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, eventuelt andre, boliger har blitt benyttet enn hva bydelen har disponert. Fagfolk i enkelte bydeler gir uttrykk for at det kan gi merarbeid uten resultat når boligsøknader blir vurdert uten at de oppfyller nødvendige kriterier.

Bosetting på eget initiativ

Flyktninger som klarer seg selv økonomisk og har et sted å bo, står i utgangspunktet fritt til å bosette seg på eget initiativ, uten avtale med verken IMDi eller kommunen. Forskjellen på disse og de som bosetter seg selv etter avtale, er at de som bosetter seg på eget initiativ ikke har krav på introduksjonsprogram, men kommunen kan velge å gi dem det. EHS har gitt bydeleneføring på at de er forpliktet på å gi tilbud om introduksjonsprogram til flyktninger i «kan-gruppen» som har fått tilbud i én bydel og som deretter flytter til en annen bydel.

Egeninnsats eller tildeling av bolig? Privat eller kommunal?

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 familieegjenforening og vil på et senere tidspunkt få behov for en større leilighet. Flyktninger med nedsatt funksjonsevne kan ha behov for særskilt tilrettelagt bolig.

I påvente av en varig boligløsning benyttes noen ganger Schwensensgate bosenter. Det er et byomfattende tiltak beliggende i Bydel St. Hanshaugen. Bosenteret har egen barnehage samt miljøterapeuter og har spesielt vært benyttet for overføringsflyktninger som ikke er innom ordinære mottak. Det er den respektive bydel som betaler for bruken av bosenteret.

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 flyktninger¹⁸. Dette omfattet 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 mellom bydelene.

¹⁸ Tall fra KOSTRA

Privat bolig

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 utleiery kan registrere at de ønsker å leie ut en bolig på nettbaserte markedsplasser, som for eksempel Refugeehome¹⁹ eller Finn timer rom²⁰. Disse fungerer som elektroniske markedsplasser hvor utleiery, 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.

Kommunal bolig

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 frem skaffe 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. Dette gjelder for mange flyktninger.

Bydelene tildeler kommunal bolig etter regler i en kommunal forskrift som er vedtatt av bystyret. For å leie kommunal bolig må søker 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 kravet. 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 (det vil si lovlig opphold, botid i kommunen, ikke mislighold av leieforholdet, samt inntekt under inntektsgrensen). Inntektsgrensen er såpass høy at de fleste flyktninger ikke overstiger denne ved kontraktsutløp, og får dermed 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. Derfor tar flere til orde for at kriteriene for tildeling av kommunal bolig og forlengelse av kommunal bolig til nyankomne flyktninger bør revurderes. En måte å øke gjennomstrømmingen i kommunal bolig kan være å endre tildelingsforskriften slik at kommunale leietakere som fikk tildelt kommunal bolig ved førstegangs bosetting ikke har rett på fornyet kommunalt leieforhold etter at den første leiekontrakten har utløpt. Siden førstegangs bosatte 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.

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

¹⁹ <http://refugeehome.no/>

²⁰ <http://finnhjertrom.no/hjertrom/index.html>

urimelig av flyktninger som treffes gjennom f.eks. introduksjonsprogrammet og som sammenlikner boliger og økonomi.

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.

Introduksjonsstøtten er to ganger folketrygdens grunnbeløp, for tiden brutto ca. kr 15 500 pr måned. Det gis ikke barnetillegg på introduksjonsstøtten. For deltakere under 25 år gis det 2/3 av dette. Veiledende norm for sosialhjelp til en enslig i Oslo er for tiden kr 6 589 pr måned, noe som etterlater ca. 9 000 til boutgifter for en voksen, under kr 4 000 for en under 25 år. I tillegg kommer eventuelt statlig bostøtte. Den statlige bostøtten har inntektsgrenser og boutgiftstak som gjør at de fleste husstander som består av deltakere i introduksjonsprogrammet maksimalt mottar mellom kr 2 500 og 3 000 kr. Gjennomsnittlig markedsleie i Oslo er det vanskelig å si noe sikkert om fordi man sammenligner ulike størrelser, beliggenheter og standarder. Dersom man legger Boligbyggs markedsleiestatistikk til grunn koster en 2-roms bolig på 55 m² fra ca. 10 500 i rimeligste bydelssektor til ca. 13 100 i dyreste bydelssektor.

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. Dette underbygger viktigheten av arbeidslinjen, det er gjennom utdanning og arbeid at flyktningene kan bli økonomisk selvstendige.

Startlån og tilskudd

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.

Personer som ikke klarer å betjene et startlån som er stort nok til å finansiere en egnet bolig, kan i tillegg få tilskudd til etablering som dekker noe av kjøpesummen. Tilskuddet er et rente- og avdragsfritt lån som skrives ned over 20 år, og gis til de mest vanskeligstilte i kombinasjon med startlån med maksimal nedbetalingstid.

Leie til eie

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»²¹. 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 måtte eventuelt gjennomføres i den delen av porteføljen der kommunen eier leiligheter i borettslag og sameier. Pr dags dato er dette ca.

²¹ <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/leie-til-eie/>

4000 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 sine styringsbrev. «Leie til eie» som aktiv strategi for Boligbygg forutsetter eventuelt endrede politiske retningslinjer.

Det finnes 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.

«Boligskole»

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, og hvilke plikter og rettigheter det følger med dette i Norge. Det har også blitt drevet lignende boligskoler i regi av andre bydeler, med ulik organisering og omfang.

Bofellesskap

En stor andel flyktninger i norske asylmottak er enslige og for Oslo som for andre kommuner er det en utfordring å finne boliger til enslige flyktninger. Bofellesskap er en vanlig boform i Norge og benyttes ofte av enslige studenter og unge arbeidstakere. Dette er en løsning som både anbefales av IMDI og vil iht. den nye Stortingsmeldingen få gunstige re vilkår. I følge IMDI²² innebærer det at bofellesskap er en del av tilbudet om bosetting bl.a. at flyktningene bosettes raskere, og at integreringen kan starte tidligere. IMDI understreker også i sin tilråding at bofellesskap gir en rekke fordeler for flyktningene, både økonomisk og sosialt.

Boligbygg i Oslo oppgir blandet erfaring med bofellesskap. De vektlegger at det er en juridisk nødvendighet å kun ha én leietaker som motpart pga. utfordringer knyttet til å få fylt opp rom ved fraflytting og til det 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.

I bydelene er det i noen grad bosatt flyktninger i bofellesskap, særlig enslige mindreårige, men også enslige voksne. Disse bosettingene er gjort både ved at bosatte flyktninger har ordinære leiekontrakter hos private utleiere, ved bydelers fremleie av innleid privat eiendom og ved bydelers fremleie av kommunal eiendom. Grad av bo-oppfølgning varierer i disse boforholdene.

Etablering

Bydelene har ansvaret for bosetting og etablering av flyktninger. Dette innebærer for de aller fleste flyktninger at bydelen ved hjelp av økonomisk sosialhjelp dekker utgifter til møbler, kjøkkenredskaper og eventuelt hvite- og brunevarer som flyktningene trenger. Mange flyktninger er i behov av hovedsakelig de samme varene, og det er en relativt stor grad av standardisering av dette i den enkelte bydel. Arbeidet med etablering gjennomføres fra sak til sak, og foregår både ved hjelp av rekvisisjoner og hjemlevering og ved at flyktningen selv får penger til å kjøpe det de trenger.

²² <http://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/brosjyrer-og-ressurser/bofellesskap-for-enslige-flyktninger-kommune-og-asylmottak.pdf>

Bosetting av enslige mindreårige (EM)

Det er et overordnet mål å bosette EM innen tre måneder etter at vedtak om opphold er gjort. Ved bosetting søker BUFetat etter rett kommune og rett tiltak for den enkelte mindreårige under 15 år, mens IMDi søker etter rett kommune for EM over 15 år. Med det menes den kommunen som i størst mulig grad ivaretar omsorgs- og hjelpebehovet, som tar hensyn til slektsforhold og som er tilpasset barnets/ungdommens alder – innenfor det samlede, avtalte antallet den enkelte kommune har godtatt.

- Bosetting av EM under 15 år: Bufetat kontakter bosettingsansvarlig i bydel og forespør om en konkret, anonymisert flyktning kan bosettes. Henvendelsen kan noen ganger oppfattes som et pålegg. Bydelene skal også melde fra når de har ledig plass som kan benyttes. I 2015 ble det kun meldt om én slik plass. Oslo bør gå i dialog med Bufetat om bosetting av de yngste EM.
- Bosetting av EM over 15 år: Bydelene melder fra til IMDi når de forventer å ha ledig plass for unge EM og hva slags plass dette er. Bydelene har ulike plasser å tilby som bofellesskap, bokollektiv, vertsfamilier, gruppefosterhjem, folkehøgskole. IMDi vurderer ungdommens omsorgsbehov og matcher EM best mulig med riktig tiltak. Oslo bør gå i dialog også med IMDi for at bosetting av de eldste EM skjer smidigs mulig i bydelene.

Oslo har bosatt cirka 20 enslige mindreårige flyktninger (EM) hvert år i en årrekke. I 2015 økte tallet til 40, i 2016 til 190, og for 2017 har IMDi antydnet et like stort eller større omfang.

EM 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. Derfor er kommunens hovedfokus på oppgaver knyttet til 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.

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. Én folkehøgskole har tatt kontakt og informert om at de ønsker å legge til rette for mottak av unge flyktninger. Folkehøgskoler representerer gode muligheter for en ungdom som skal etablere et nytt sosialt nettverk og kan kombineres med en vertsfamilie (jfr. ungdomsutveksling). Byomfattende senter for enslige mindreårige flyktninger (BYMIF), med base i Bydel Gamle Oslo, driver bo- og omsorgstiltak, leksehjelp og aktiviteter for enslige mindreårige.

Hvordan kommunene ser på enslige mindreårige får konsekvenser for organisering av botiltak, oppfølging og hjelpetilbud. Der hvor omsorg og nærhet fremheves blir de enslige mindreårige 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 og gradvis selvstendiggjøre enslige mindreårige flyktninger gjennom slik veiledning og støtte foreldre vanligvis gir barn og unge. Når barnet er 18 år kan barnet 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 komme opp i 1,3 mill. kroner mens så langt det er kjent vil ca. 200 000 kroner kunne dekke et opphold 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 EMs 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 også kunne medføre at enkelte bydeler blir ansvarlig for gjennomgående mer kostnadskrevende 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.

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. 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. På nasjonalt nivå har barnevernet ansvaret i 75 % av kommunene mens resten har lagt ansvaret for EM til flyktning- eller NAV-kontor. I Oslo har barnevernet ansvaret for EM 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 starter man 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 en annen 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 EM som enhver annen ungdom hvor en del flytter hjemmefra i ung alder og 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. Alle er naturligvis enige om at barn og ungdommer som har behov for barnevernets tjenester skal få det.

Bosetting av EM var tidligere på et jevnt, lavt nivå. Flere bydeler har knapt rukket å få erfaring fra slik bosetting. Da det høsten 2015 plutselig kom mange enslige mindreårige flyktninger begynte bydelene å bygge opp sin kapasitet og kompetanse. Men ikke før hadde de startet før IMDi ga uttrykk for at nye tiltak burde begrenses fordi det ikke kom så mange EM mer. En slik opp- og nedbygging er krevende og har betydelige omkostninger, både personal- og ressursmessig. Det er viktig at videre

planlegging skjer på et best mulig opplyst grunnlag. Arbeidet med kommunenes bosetting av EM må sees i sammenheng med den første perioden hvor staten ivaretar barna og ungdommene under asylsøkerperioden. Videre bør spørsmål om omfanget av bruk av ulike tjenester som barnevern, flyktningkompetanse og NAV-kontor vurderes ut fra hva som er mest hensiktsmessig for den enkelte.

Helse

Når det gjelder helse har bydelene mange ganger erfart at det først etter at flyktningene har vært bosatt en stund, kommer fram at de har betydelig behov for ekstra undersøkelser 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 nødvendig supplering av mottakets informasjon og det må avklares hvorvidt flyktningen har behov for særskilte tiltak og oppfyller kriteriene for ekstra tilskudd til flyktninger med nedsatt funksjonsevne. 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 funksjonshemmet-tilskudd. Dette sikrer bedre helsetilbud for flyktningene, at læringsvansker fanges opp tidligere, samt at det vil bidra til større statlige overføringer. Bydel Gamle Oslo fikk for eksempel innvilget 17 søknader om funksjonshemmet-tilskudd etter at de etablerte tett samarbeid med en dedikert lege.

Bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne

UDI og IMDI erfarer at flyktninger med omfattende helsemessige problemer ofte blir boende svært lenge i mottak. Selv om kommunene kan få ekstratilskudd på grunnlag av dokumenterte behov ved bosetting av flyktninger med alvorlige, kjente funksjonshemminger og/eller atferdsvansker, blir mennesker som kanskje mer enn noen trenger å få reetablert sine liv sittende alt for lenge i mottak. Storbyene gir uttrykk for at de er innforstått med at de ofte har bedre forutsetningen enn mindre kommuner når det gjelder bosetting av disse, fordi helsetjenesten vanligvis er mer variert og spesialisttjenester er utviklet. Det er en gjengs oppfatning at de tar de flyktningene som IMDi spør om. Gjennom den mangeårige kontakten med IMDI har direktoratet ikke gitt uttrykk for at de mener Oslo har tatt for få av denne kategorien. Samtidig har IMDi flere ganger påpekt overfor Oslo at kommunen har et underbruk av tilskuddet til flyktninger med nedsatt funksjonsevne.

Det er like fullt en kjensgjerning at IMDi har vanskeligheter med å bosette for eksempel familier med flere hjelpetrengende familiemedlemmer. Dette kommer blant annet av omfattende behov for særlig tilrettelagte leiligheter. Argumentet fra kommunalt hold, gjennom KS, er at tilskuddet²³ til bosetting av «personer med alvorlige funksjonshemminger og atferdsvansker» er for lite og at kommunene blir sittende med en uforholdsmessig stor regning når det særlige tilskuddet opphører etter fem år. Etter at tilskuddsperioden er over vil bydelen kunne søke om delvis dekning for utgifter for særlig kostbar pasienttiltak. Dette innebærer en prosentvis dekning over et visst utgiftsnivå, p.t. 80 % over 1,1 mill. kroner.

Økonomi er altså årsaken til at det til enhver tid befinner mennesker på asylmottak i Norge som det tar alt for lang tid å bosette. Enkelte funksjonshemminger er ofte knyttet til behov for spesialisert behandling. Dermed vil det også være mest hensiktsmessig å bosette i byer med et større tilbud av spesialhelsetjenester. Oslo kommune bør derfor gå i dialog med IMDI og andre storbyer om hvordan man sammen kan gjøre en innsats for å få slutt på denne uverdige situasjonen.

Anbefalinger når det gjelder bosetting, etablering og bolig

- Oslo kommune vil ta sin del av ansvaret for å bosette og inkludere flyktninger som får opphold i Norge.

²³ <http://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-funksjonshemminger-atferdsvansker/>

- Oslo kommune vil være i tett dialog med statlige myndigheter når det gjelder hvor mange flyktninger som til enhver tid skal bosettes. Særlig er det viktig å følge utviklingen av sekundærflyttinger til Oslo.
- Oslo kommune vil i dialog med statlige myndigheter medvirke til en bedre systematikk når det gjelder informasjonen bydelene får når flyktninger søkes ut.
- Oslo kommune bør starte et arbeid for å revurdere kriteriene for fordeling av bosetting av nyankomne flyktninger mellom bydelene.
- Oslo kommune bør ta initiativ til en dialog med andre storbyer, KS og IMDi for å sikre raskere bosetting av flyktninger med funksjonshemninger og andre særlige behov.
- Det bør foretas en særskilt utredning av hensiktsmessighet knyttet til ulike boformer for nyankomne flyktninger, herunder omfang og bruk av kommunale boliger.
- Det bør foretas en særskilt gjennomgang av ulike strategier for å ansvarliggjøre den enkelte flyktning i etablering av egen bolig.
- Utarbeidelse av individuelle boplaner og tilbud om «boligskole» bør vurderes innført som standard for integreringsarbeidet i Oslo.
- Det bør utredes å etablere et eget leie-til-eie program for flyktninger både i private og kommunale boliger.
- Det bør utredes økt etablering av bokollektiv i kommunale boliger.
- Det bør systematisk vurderes om enslige mindreårige som allerede bor på omsorgssenter i Oslo bosettes i det nærmiljøet de allerede har blitt kjent med.
- Oslo kommune vil stimulere til økt samspill med sivilsamfunnet i arbeidet med bosetting av nyankomne flyktninger.

Kvalifisering, utdanning og arbeid

Høy sysselsetting er en forutsetning for å lykkes med integrering av flyktninger. Regjeringens mål er at flere innvandrere med fluktbakgrunn raskt skal inn i arbeidslivet og få en stabil tilknytning²⁴. Deltakelse i arbeidslivet er viktig for den enkelte både økonomisk i form av selvforsørgelse og sosialt, og i et samfunnsøkonomisk perspektiv. 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 noe lavere i denne delen av befolkningen enn for befolkningen under ett. I 2014 var 69 % av hele befolkningen landet i arbeid, mens innvandrere hadde 62 % yrkesdeltakelse. I Oslo var 73 % i arbeid, mens innvandrere hadde 62 % deltakelse. Dette gir henholdsvis 7 og 11 prosentpoeng lavere deltakelse i arbeidslivet og gir grunn til å tro at langt flere innvandrere, inkludert flyktninger, kan komme i arbeid i Oslo. 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.

For å lykkes videre med integrering av nyankomne flyktninger er tilgang til utdanning og kvalifisering vesentlig. God voksenopplæring som er tilrettelagt for den enkelte er viktig for å lære seg norsk og skaffe seg tilstrekkelig kompetanse til å fungere i det norske samfunnet generelt og i arbeidslivet spesielt. Det er også viktig at barna raskt blir innlemmet i skole og utdanning slik at de ikke mister verdifull tid.

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.

Rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Gratis opplæring i norsk- og samfunnskunnskap skal tilbys de som har rett på det innen tre måneder fra søknad. Dette gjelder for flyktninger mellom 16 og 55 år som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, eller kollektiv beskyttelse i massefluksituasjon etter utlendingsloven § 34²⁵

Tidligere hadde personene selv et ansvar for å melde fra om rett til opplæring. For de som har fått oppholdstillatelse etter 1. januar 2016 er det kommunens ansvar å initiere språkopplæringen. Det betyr at kommunen plikter å tilby denne gruppen opplæring senest innen tre måneder etter at deltakeren er folkeregisteret i kommunen.

Grunnleggende norskkunnskap er avgjørende for deltakelse i arbeidslivet. Deltakerne har imidlertid ikke relativt høyere overgang til arbeid og utdanning jo mer norskundervisning de får. I følge NIBR-forsker Kristian Tronstad er det begrenset positiv effekt av norskundervisning ut over 600 timer. I hans rapport kommer det fram at overgangen til arbeid og utdanning er 66 % for de som har fått

²⁴ Meld.st.30 Fra mottak til arbeidsliv - en effektiv integreringspolitikk

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6676aece374348ee805e9fc5f60b6158/no/pdfs/stm201520160030000dddpdfs.pdf>

²⁵ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80?q=introduksjonsloven>

inntil ca. 1200 norsktimer. Norsktimer ut over dette fører faktisk til redusert overgang til arbeid og utdanning.²⁶

Introduksjonsprogrammet

Flyktninger som har behov for grunnleggende kvalifisering i alderen 18-55 år og som kommer inn under Introduksjonsloven²⁷, 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.

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. Det er for eksempel etablert samarbeid med Universitetet i Oslo (UiO) og Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) for å kunne tilby praksis til høyt utdannede, og det er etablert byomfattende tiltak for de med ingen eller liten utdanning. Et eksempel på dette er Quo Vadis i Bydel Grünerløkka.

Samarbeidet mellom NAV og voksenopplæringen

NAV-kontorene samarbeider tett med Oslo Voksenopplæring for å sikre at deltakerne får et helhetlig introduksjonsprogram, og det er inngått samarbeidsavtale mellom de ansvarlige for programmet²⁸. 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. Noen arbeidsgivere stiller krav om bestått norskprøve B1, derfor har også Oslo VO et mål om at flest mulig deltakere skal kunne gjennomføre norskprøven på dette nivået. 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.

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.

Avslutningsårsaker for deltakere i introduksjonsprogrammet i 2014 var i følge IMDi:

²⁶ <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/filer/2015-2.pdf>

²⁷ § 2 a til e

²⁸ SKOP 201600153-3, vedlegg

	Arbeid	VGS	Grunnskole	Kvalifisering i off. regi	Økonomisk sosialhjelp
Oslo	33,0 %	9,4 %	3,9 %	25,6 %	10,4 %
Norge	24,2 %	19,4 %	10,7 %	22,6 %	8,7 %

Tabellen viser at Oslo kommune har bedre 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. 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). Økt 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 skolesystem. 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 arbeidslivopplæring 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 med sikte på 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 tiltakskjeding 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.

Arbeidsretting

Det er viktig å investere i arbeidsretting. NAV har et bredt tiltaksapparat og bruker årlig betydelige ressurser til tiltak overfor personer som har behov for bistand til å komme i arbeid. Det er viktig at de som arbeider med introduksjonsprogrammet bruker hele dette spekteret av muligheter i NAV.

Når den enkelte deltakers kompetanse skal kartlegges, er det 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 eks. 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 per måned per 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 unødige 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 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. 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 vil kunne lønne seg over tid med flere i arbeid. 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 (både muntlig og skriftlig) for ansatte i barnehager og sykehjem. Disse arbeidsplassene ble tidligere mye brukt som utprøvingsarenaer for deltakere i introduksjonsprogrammet, noe som nå er blitt vanskeligere med høyere språkkrav.

UDE 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 UDE. Programrådgiverne følger opp deltakerne på arbeidsplassen. Dagens arbeidstidsavtaler for lærerne gir lite rom for alternativ undervisning utenfor klasserommet. Det innebærer at det er vanskelig å få til prøveordninger med alternative undervisningsmetoder og arenaer i tilstrekkelig grad.

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.

Økonomisk selvhjelpenhet

Introduksjonsprogrammet skal likne på et arbeidsforhold, men det er vanskelig for deltagerne å bli økonomisk selvhjelpne når introstønad er lav og husleien i Oslo er høy. Dette gjelder særlig de under 25 år som får redusert stønad. Det er uheldig at introdeltakere lærer seg at man blir avhengig av sosialhjelp. Det bør derfor vurderes å be staten øke satsen for introstønad, spesielt for enslige. Et argument for at de under 25 år skal ha redusert sats, har vært at unge generelt har mindre å rutte med enn voksne og at det finnes andre støtteordninger for denne gruppa. I praksis ser man at det ikke stemmer, og at de under 25 blir avhengig av sosialstønad tidlig.

Resultater i introduksjonsprogrammet

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 noe ved at 47 % gikk over til arbeid eller utdanning.

Følgende tabell gir oversikt over prosentvis overgang til arbeid eller utdanning umiddelbart etter avsluttet program og antall deltakere dette bygger på²⁹.

Bydel	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Gamle Oslo	65 % 40	50 % 30	85 % 20	56 % 25	81 % 16	48 % 21
Grünerløkka	64 %/ 39	63 %/ 32	74 %/ 23	84 %/ 19	77 %/ 13	81 %/ 16
Sagene	21 %/ 19	43 %/ 23	47 %/ 17	63 %/ 8	63 %/ 8	14 %/ 14
St. Hanshaugen	50 %/ 18	38 %/ 21	27 %/ 11	62 %/ 13	80 %/ 5	50 %/ 10
Frogner	50 %/ 36	28 %/ 39	29 %/ 21	30 %/ 10	42 %/ 12	17 %/ 12
Ullern	50 %/ 14	53 %/ 15	43 %/ 7	67 %/ 12	25 %/ 16	u.off.
Vestre Aker	25 %/ 16	31 %/ 16	35 %/ 17	45 %/ 11	57 %/ 7	42 %/ 12
Nordre Aker	35 %/ 31	30 %/ 10	38 %/ 13	44 %/ 9	70 %/ 10	u.off.
Bjerke	53 %/ 19	45 %/ 11	69 %/ 13	67 %/ 12	58 %/ 19	55 %/ 11
Grorud	77 %/ 13	55 %/ 11	67 %/ 12	55 %/ 11	20 %/ 10	40 %/ 20
Stovner	47 %/ 32	56 %/ 18	44 %/ 16	53 %/ 15	25 %/ 8	38 %/ 13
Alna	31 %/ 51	38 %/ 32	65 %/ 17	67 %/ 18	43 %/ 14	38 %/ 21
Østensjø	53 %/ 17	43 %/ 14	56 %/ 16	38 %/ 13	83 %/ 6	58 %/ 12
Nordstrand	33 %/ 24	24 %/ 17	46 %/ 13	24 %/ 17	46 %/ 13	29 %/ 14
S. Nordstrand	46 %/ 24	50 %/ 28	50 %/ 14	50 %/ 14	69 %/ 13	45 %/ 11
Totalt	47% / 393	43 %/ 317	53 %/ 230	54 %/ 211	54 %/ 174	42% / 194

Det er imidlertid store variasjoner mellom bydelene når det gjelder resultatene. Variasjonene er både mellom bydeler og i samme bydel i forhold til ulike år, se tabell over. 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, 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.

²⁹ Kilde: Fagsystemavdelingen, Helseetaten.

Følgende tabell gir oversikt over prosentvis deltakelse i arbeid eller utdanning året etter gjennomført introduksjonsprogram samt andel innvandrere og hele befolkningen som er i arbeid³⁰.

Bydel	I arbeid eller utdanning året etter intro-programmet (prosent 2014)	Andel av innvandrere i arbeid (prosent 2014)	Andel av befolkning i arbeid (prosent 2014)
Alna	57	66	71
Bjerke	67	61	71
Frogner	33	66	76
Gamle Oslo	62	65	75
Grorud	61	60	70
Grünerløkka	67	65	75
Nordre Aker	38	63	74
Nordstrand	42	64	68
Sagene	65	63	73
St.Hanshaugen	54	64	75
Stovner	57	58	70
Søndre Nordstrand	u.off.*	62	69
Ullern	u.off.*	64	74
Vestre Aker	67	63	73
Østensjø	64	63	70
Hele Oslo	56	62	73
Norge	62	63	69

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

«Overgang til arbeid» er definert til å være én time pr. uke eller mer. Oslo kommune har flere ganger påpekt overfor staten at den definisjonen ikke fanger opp hvorvidt den enkelte deltaker er blitt selvhjulpent hvilket bør være målet. Definisjonen sier uansett noe om hvor godt man lykkes, og brukes både av SSB og IMDi. IMDi begrunner bruken med at definisjonen er internasjonal, slik at den gjør det mulig å sammenlikne Norge med andre land. Oppfølgende statistikker viser ofte at de som har gjennomført introduksjonsprogrammet har en høyere deltakelse i arbeid og utdanning ett år etter endt program. Dette tyder på at introduksjonsprogrammet gir et godt grunnlag dersom man ser resultatene i et lengre perspektiv.

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. Ofte er imidlertid ulike kvalifiseringstiltak som kvalifiseringsprogrammet, Jobbsjansen og Yrkesrettet norsk (YNO)³¹ organisatorisk knyttet sammen med introduksjonsprogrammet. 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 kvalifiseringstiltak³². 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

³⁰ Kilde: IMDi

³¹ SKOP 201000942-168

³² SKOP 201001440-4, vedlegg

sentral samarbeidsavtale for NAV i Oslo. Bydelene er selv frie til å organisere seg 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. Å ha introduksjonsprogrammet utenfor NAV gir begrensninger for systemtilgang og samarbeid med den statlige delen av NAV-kontoret.

En del 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.

Flere forhold kan være mer effektivt å avklare sentralt i stedet for at det arbeides parallelt i 15 bydeler. Noe av dette gjøres allerede, men områder som trekkes frem er blant annet:

- Introduksjonsprogrammet er i mange bydeler en liten del av NAV. Dette kan gi utfordringer ved at NAV-kontorene har mange ulike tjenester som krever lederoppmerksomhet og ressurser, og som kan medfører lite fokus på introduksjonsprogrammet. I integreringsmeldingen som regjeringen la frem i mai 2016 vil regjeringen «- sørge for at Arbeids- og velferdsetaten (NAV stat), i samarbeid med kommunene, skal komme tidligere inn med arbeidsmarkedsfaglig veiledning av deltakere i introduksjonsprogrammet og bistå i utvikling av individuell plan».
- Lite fagmiljø i den enkelte bydel gir mindre fruktbare faglige diskusjoner. Det dukker opp faglige spørsmål som trenger avklaring og juridiske endringer må fanges opp, tolkes og nedfelles i rutiner. Miljøene er små hvis en kun betrakter introduksjonsprogrammet. Både intro ledere og programrådgivere har imidlertid tilbud om faglige nettverk som dekker alle bydelene. Det vises også til Kvalitetshåndboken for sosiale tjenester i Oslo ³³
- Statistikk – analysearbeid. 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 havner ut i de ulike kategoriene, så de kan ikke offentliggjøres grunnet personvern hensyn
- Eksterne samarbeidspartnere, f.eks. Voksenopplæringssentrene, må forholde seg til 15 enheter. For UDE vil det være en fordel med færre tjenestesteder for introduksjonsprogrammet.
- 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 ledernetttverk og nettverk for programrådgivere for introduksjonsprogrammet. I tillegg deltar tre bydeler sammen med Utdanningsetaten UDE, NAV Oslo, Velferdsetaten VEL og

³³ <http://velferdsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/Velferdsetaten%20%28VEL%29/Intranett%20%28VEL%29/Dokumenter/Sosialtjenesten/Kvalitetshaandbok%20mars%202016.pdf>

Helseetaten HEL i effektiviseringsnettverk i regi av KS hvor en ved kvalitativ og kvantitative metoder sammenlikner og analyserer tjenestene³⁴.

Jobbsjansen

Jobbsjansen er en ordning for innvandrere i alderen 18-55 år som ikke har tilknytning til arbeidslivet, som har behov for grunnleggende kvalifisering og som ikke er omfattet av andre ordninger. Målet med Jobbsjansen er å øke sysselsettingen blant innvandrere etter modell av introduksjonsordningen, men i motsetning til introduksjonsordningen, er Jobbsjansen *ikke* ment for nyankomne innvandrere. Tidligere deltakere i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven kan omfattes av Jobbsjansen. Det forutsettes at det er gått minst to år siden deltakerne fullførte eller mistet retten til introduksjonsprogram. Dette bør endres. Dersom man kunne få benytte Jobbsjansen i forlengelse av introduksjonsprogrammet ville det kunne legges opp et lengre, sammenhengende løp for å sikre at flyktninger kommer i arbeid.

Jobbsjansen er ikke lovpålagt hvilket innebærer at ikke alle kommuner eller bydeler har dette tilbudet. Kommunene må søke IMDi om midler og ved innvilgelse må det utarbeides særskilt regnskap og rapportering hvilket er tidkrevende. Et flertall av bydelene har tidligere hatt Jobbsjansen og for 2016 tilbyr alle 15 NAV-kontorene dette programmet. Jobbsjansen bør bli et ordinært tiltak som alle kommuner og bydeler skal tilby.

Kvalifiseringsprogram

Nyankomne flyktninger som har gjennomgått introduksjonsprogrammet og som fortsatt har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, kan ha rett til kvalifiseringsprogram i henhold til sosialtjenesteloven³⁵. Programmet skal inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking og kan inneholde andre tiltak som støtter opp under og forberede overgang til arbeid. NAV-kontorene er ansvarlig for kvalifiseringsprogrammet som på linje med introduksjonsprogrammet, skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger.

Anbefalinger når det gjelder kvalifisering, utdanning og arbeid

- Det bør sette som mål at samtlige bydeler skal ligge over landsgjennomsnittet når det gjelder resultater av gjennomført introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger.
- Koordineringen av arbeidet med integrering av nyankomne flyktninger, med særlig fokus på samordningen av mål og virkemidler mellom utdanning (OVK) og arbeid (NAV) bør styrkes.
- Muligheten for at både programrådgivere og lærere kan følge opp introduksjonsdeltakere på arbeidsplassen bør utredes.
- Det bør foretas en vurdering av hvordan de ulike kommunale aktørenes kontakt med næringslivet (markedsarbeidet) kan koordineres best mulig med NAV-kontorenes øvrige markedsarbeid.
- Det bør aktivt søkes å etablere flere praksisplasser for nyankomne flyktninger i egen virksomhet. I denne forbindelse bør man også vurdere krav til norskkunnskaper.
- Oslo kommune vil videreutvikle samarbeidet med næringslivet, arbeidstakere og arbeidsgivere i hele Osloregionen når det gjelder arbeidsretting av integreringsarbeidet.
- Hele virkemiddelapparatet til NAV skal brukes i introduksjonsprogrammet.
- Oslo kommune bør gå i dialog med statlige myndigheter med sikte på at Jobbsjansen blir et lovrettet tiltak som kan tilbys flyktninger i forlengelse av introduksjonsprogrammet.

³⁴ <http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/effektiviseringsnettverkene/nettverksoversikt/nettverk-for-introduksjonsordningen-2015-2016/>

³⁵ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131/KAPITTEL_4#KAPITTEL_4

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. Det er derfor 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 private nærmiljøet.

Engasjement i frivillige organisasjoner 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 sosialt samkvem, kultur og idrett, osv. 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.

Kommunen ønsker å 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.

Frivillighetssentralene

Det finnes Frivillighetssentraler i hver bydel 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 erklærer:

- Vi mener at alle innbyggere har lik verdi og skal behandles som enkeltindivider.
- Vi sikrer at innbyggerne blir sett, hørt og inkludert i byens lokalsamfunn.
- Vi styrker toleranse, gjensidig respekt og forståelse gjennom økt kunnskap og samhandling mellom folk med ulik bakgrunn.
- Vi mener at alle har et ansvar for å gjøre Oslo til en trygg, åpen og levende by, der barn, unge og voksne kan utvikle sin egen identitet og fremtid.
- Vi ser på innbyggernes forskjellighet og mangfold som byens fremtid og viktigste ressurs.
- Vi bidrar til en positiv utvikling ved å engasjere folk i frivillig arbeid som skaper trygge og levende lokalsamfunn.

Hjelp ved ankomst

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, osv. kan derfor være svært velkomment. Det er også et stort behov for aktivitetstilbud og kontakt med sivilsamfunnet utenfor mottaket.

Hjelp ved bosetting og integrering

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 et hvert bidrag fra sivilsamfunnet av stor betydning. Mange sivilsamfunnsaktører (arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner, frivillige organisasjoner, med flere) 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.

Tilskuddsordning

Oslo kommune har en rekke tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner som engasjerer seg i det generelle inkluderingsarbeidet. I tillegg ble det høsten 2015 etablert en ny 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.³⁶

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.³⁷ Likeså er det fra 2016 etablert en ny tilskuddsordning for frivillighetskoordinatorer 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.

«Sponsorship»

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 Canada³⁸ som lar frivillige grupper på fem voksne ta både finansielt og sosialt ansvar for å guide flyktninger gjennom det første året i Canada. Resultatet er ofte at flyktningene dermed skaffer seg bolig og arbeid gjennom de nettverkene som da aktiviseres. Det vurderes på statlig hold å åpne opp for forsøksvirksomhet med noe tilsvarende i Norge. Oslo kommune bør følge dette nøye og vurdere deltakelse i mulige forsøksordninger.

Anbefalinger når det gjelder samspill med sivilsamfunnet

- Oslo kommune vil videreføre en særskilt støtteordning for frivillige organisasjoner til inkluderingstiltak for asylsøkere og nyankomne flyktninger.
- Oslo kommune vil legge et nært samarbeid med frivillige organisasjoner til grunn for inkluderingsarbeidet ved Oslo mottak.
- Representanter for frivillige organisasjoner og frivillighetssentraler bør systematisk trekkes inn i løpende koordinering av arbeidet med nyankomne flyktninger på bydelsnivå.
- Oslo kommune bør åpne for forsøksordninger med økt bruk av sivilsamfunnet i bosettings- og integreringsarbeidet («sponsorship» a la Canada).

³⁶ <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/tilskudd-legater-og-stipend/integrering-og-mangfold/tilskudd-til-sarskilte-integreringstiltak-for-flyktninger/>

³⁷ www.imdi.no/tilskudd

³⁸ <http://www.cic.gc.ca/english/refugees/sponsor/groups.asp>

Økonomi

Kommunens utgifter knyttet til asylsøkere og flyktninger skal i utgangspunktet kompenseres fra staten gjennom et sett av overføringer. De viktigste presenteres her:

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. Tilskuddet består av en rekke komponenter³⁹.

Kommunens ressursbruk og kostnader er knyttet til saksbehandling og eventuelt reguleringsarbeid i forbindelse med etablering, lovbestemte tjenester overfor beboerne og tilleggstenester 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, returrådgiving, informasjon og kvalifisering. Status som integreringsmottak vil gi ekstra tilskudd til blant annet karrierekartlegging og veiledning.

Tilskudd til bosetting og integrering

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 innreisetillatelse. 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.

Personer som fra og med 1. juli 2011 har fått opphold på grunnlag av mishandling i samlivsforhold, som ikke kan returnere til hjemlandet på grunn av sosiale eller kulturelle forhold, eller fordi de har vært utsatt for tvangsekteskap, vil være omfattet av rett og plikt til introduksjonsprogram, og dermed også utløse integreringstilskudd. 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.

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 (UDE).

Integreringstilskudd er derfor fordelt til disse to sektorene i forhold til deres antatte utgiftsandel.

- Bosettingstilskudd for årgang 1 fordeles som et direkte tilskudd til bydelene og UDE på henholdsvis kr 135 000 og kr 20 000 pr bosatt flyktning. Samlet sett dekker dette disse virksomhetenes utgifter i bosettingsåret.
- 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

³⁹ <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-025/rs-2011-025v1/>

utgifter. Det hver enkelt bydel mottar er avhengig av hvor mye som blir fordelt gjennom det enkelte funksjonsområde og hvor stor andel bydelen får av disse midlene (kriterieandelene). Resterende midler fordeles til Utdanningsetaten. Dette dekker utgifter til ekstratiltak i grunnskolen og eksamensrettet voksenopplæring.

I 2015 mottok Oslo til sammen kr 529 400 000 til bosettings og integreringsarbeid.⁴⁰

Tilskudd for bosetting av EM

Kommuner som bosetter EM og/eller EM med opphold på humanitært grunnlag, mottar et særskilt tilskudd i tillegg til det ordinære integreringstilskuddet. Særskilt tilskudd for EM skal bidra til at de enslige mindreårige 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 EM.

I tillegg refunderer staten deler av utgifter til kommunale barneverntiltak for EM. Tidligere refunderte 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 og det forventes til statsbudsjettet hvorvidt det blir opprettholdt også i 2017.

Tilskudd for flyktninger med funksjonshemninger og/eller atferdsvansker

Ordningen med tilskudd knyttet til bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne består av to typer tilskudd: «Tilskudd 1» som er et engangstilskudd som kan tildeles i enten første eller andre bosettingsår og «Tilskudd 2» som kan tildeles årlig i integreringstilskuddsperioden, det vil si i maksimalt fem år. Bosettingskommunene kan søke om enten Tilskudd 1 eller Tilskudd 2. Ordningen skal dekke ekstraordinære kommunale utgifter som ikke dekkes av integreringstilskuddet.⁴¹ Satsene for 2016 er 181 000 kr for tilskudd 1 (engangstilskuddet) og inntil 1 111 000 kr for tilskudd 2. I 2015 fikk bydelene utbetalt tilskudd 1 og 2.⁴²

Bydel	T1	T 1 sum	T 2	T 2 sum	Sum
Gamle Oslo	9	1 539 900			1 539 900
Grünerløkka	2	341 000			341 000
Sagene	2	341 000	2	1 653 626	1 994 626
Frogner	0	0	1+(1)	200 000	200 000
Bjerke	1	175 900			175 900
Grorud	3	516 900	2	1 464 827	1 981 727
Stovner	1	165 100	0	0	165 100
Alna	9	1 556 100	4	1 897 701	3 453 801
Østensjø	14	2 387 000	3	1 530 721	3 917 721
Nordstrand	1	170 500	2	1 202 182	1 372 682
S.Nordstrand	4	682 000	2	267 145	949 145
Totalt	46	7 875 400	17	8 216 202	16 091 602

⁴⁰ Integreringstilskudd med ekstra tilskudd inntektsført i 2015.

⁴¹ <http://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/rundskriv/2016/tilskudd-ved-bosetting-av-personer-med-funksjonshemninger-og-adferdsvansker.pdf>

⁴² Antall ubehandlede krav per 6/1-2016: tilskudd 1: 14 og tilskudd 2: 2. Kilde: VEL

* 710380 er innvilget, men ikke utbetalt.

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 i tilskudd 1 og 2. Dette illustrerer at Oslo har rett til lang flere midler til tilskudd 1 og 2 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.

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 kommunen ser knyttet til finansiering av opplæring til asylsøkere og flyktninger, knytter seg til 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 med et økende antall flytninger som skal bosettes, vil også etterspørsel etter grunnskoleopplæring og videregående opplæring fortsette å øke. Dette vil medføre økte utgifter som må dekkes innenfor kommunens budsjettammer.

Anbefalinger når det gjelder økonomi

- Det bør vurderes om Beregningsutvalgets gjennomgang av kostnader knyttet til rollen som vertskommune skal danne grunnlag for eventuelt nye henvendelser til staten mht. til inndekning av de faktiske utgiftene Oslo kommune har ved å være vertskap for ulike typer mottak.
- Oslo kommune bør styrke rutiner som sikrer at det søkes om funksjonshemmedetilskudd for alle flyktninger som har slikt behov.

Organisering

Som dette dokumentet viser gjøres det en omfattende innsats knyttet til 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 det som den gang het 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 utfra brukerperspektivet i OXLO-arbeidet».⁴³

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.

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 siktes til er at 31 000 asylsøkere kom til Norge høsten 2015. Fra før har denne byrådsavdelingen 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. Oversikten nedenfor viser at et stort antall medarbeidere fordelt på et stort antall organisatoriske enheter arbeider med nyankomne flyktninger. Mens andre kommuner opptre 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

⁴³ Byrådssak 1146/ 2005

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 hopper opp og ned 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.

Koordinering og arbeidsdeling

De ulike oppgavene mellom koordinering og strategi på systemnivå (NOE) og koordinering og strategi på individnivå (personrettede tjenester) (EHS) kan beskrives slik:

Byrådsavdeling for næring og eierskap (NOE):

- Ansvar for å følge og analysere internasjonale og nasjonale migrasjonstrender, herunder normer og regelverk, med tanke på konsekvenser dette har for Oslo kommune. Det omfatter arbeidsmigrasjon, familiemigrasjon, migrasjon knyttet til flyktninger, samt irregulær migrasjon.
- Ansvar for sektorovergripende koordineringen av flyktningfeltet på policynivå, i nært samarbeid med operativ koordinering av individrettede tiltak i EHS, og utdanningsrelatert innsats i OVK.
- Ansvar for oppfølging og rullering av strategi for Oslo kommunes innsats knyttet til mottak av asylsøkere og integrering av nyankomne flyktninger i nært samarbeid med kommunens engasjement når det gjelder mangfold og inkludering i videre forstand.
- Ansvar for å ivareta beredskapsordninger som sikrer rask etablering av koordineringsmekanismer i tilfelle av nye situasjoner med ekstraordinært høye asylankomster.
- Ansvar for løpende intern og ekstern informasjon på flyktningfeltet gjennom blant annet: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/flyktninger-og-integrering/>
- Ivaretagelse av og representasjon i internasjonale og nasjonale nettverk når det gjelder migrasjon og flyktninger på overordnet policynivå i nært samarbeid med EHS.
- Ansvar for at kommunen er oppdatert på relevant forskning på dette området (SSB, NUPI, FAFO, ISF, PRIO, MPI, etc.).
- Sekretariat for eventuelle samordningsorgan på dette feltet på tvers av byrådsavdelingene (jfr. dagens koordineringsgrupper).

Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester (EHS):

- Ansvar for drift av Oslo mottak.
- Ansvar for nødvendig helsehjelp ved umiddelbart behandlingstrengende tilstander for alle som oppholder seg i Oslo, helseundersøkelser for alle flyktninger i løpet av de første tre månedene, regulær helseoppfølging etter bosetting (helsestasjon, fastlege) og barnevern.
- Ansvar for etablering og bosetting av flyktninger i tråd med bystyrets årlige vedtak: bistå flyktningene med å finne en bolig, enten ved å tildele kommunal utleiebolig eller ved bruk av private utleiere.
- Ansvar for introduksjonsprogram: tilby individuelt program som gir grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv og forberedelse for deltakelse i yrkeslivet.
- Ansvar for å bosette enslige mindreårige flyktninger (EM) i tråd med bystyrets årlige vedtak: etablere og følge opp ulike tiltak som fosterhjem, bokollektiv m.m.
- Ansvar for ungdomstiltak inkludert SaLTø, barnevern, helse-, pleie- og omsorgstiltak m.m. til flyktninger som har behov for det.

- Ansvar for at alle individuelle tjenester for øvrig er rettet inn mot alle innbyggere inkludert flyktninger. Informasjon til flyktninger om hvilke tjenester som finnes og tilstrekkelig tilgang på tolketjenester.
- Ansvar for innkreving av integreringstilskudd m.m.
- Ansvar for at ansatte i tjenesteapparatet har nødvendig kompetanse og at tjenestene utformes og utvikles på basis av dokumentasjon og erfaringer.
- Ansvar for samarbeid med NAV Oslo om oppfølging av resultater og utvikling av NAV-kontorenes tjenester overfor innbyggere og arbeidsgivere, jf. Sentral samarbeidsavtale.
- Ansvar for kontakt og samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Helsedirektoratet, Barne- og familiedirektoratet (Bufdir) og Husbanken med sikte på utvikling og oppfølging av individuelle tjenester for flyktninger.
 - Det er hovedsakelig ansatte i bydelene innen bosetting og introduksjonsprogrammet som er involvert den første perioden etter at en flyktning har fått tildelt en bydel. Selv om bolig og kvalifisering er avgjørende faktorer, er avklaring av helseforhold, barnehage, skolebehov og også fritidsinteresser viktige for å sikre at flyktningen får nødvendig bistand og mulighet for nettverk i prosessen mot å bli en ordinær borger. Bydelene må arbeide for at *hele* bydelen er ansvarlig for bosetting, både det offentlige og sivilsamfunnet.

Byrådsavdeling for oppvekst og utdanning (OVK):

- Ansvar for undervisning i norsk og samfunnsliv i introduksjonsprogrammet.
- Ansvar for barnehage og skole

Anbefalinger når det gjelder organisering

- Oslo kommune bør i samarbeid med IMDi styrke den byomfattende koordineringen av bosetting av flyktninger for å sikre effektiv, samlet ressursutnyttelse.
- Oslo kommune bør overta ansvaret fra IMDi for fordeling av flyktninger til bydelene.
- Det bør vurderes å opprette en sentral flyktningeenhet for bosetting, introduksjonsordningen og tilskuddsforvaltning.
- Hver bydel bør etablere ett kontaktpunkt for å sikre tidlig, optimal samordning av arbeidet med nyankomne flyktninger.

Vedlegg

Demografi

Befolkningsutvikling

Folketallet i Oslo har økt fra ca. 450 000 innbyggere på seint 80-tall til ca. 660 000 innbyggere per januar 2016. I 2030 forventes byens befolkning å være over 790 000⁴⁴.

Av tilveksten på nærmere 200 000 de siste 25 år, skyldes vel 154 000 økning i antall personer med innvandrerbakgrunn, og vel 42 600 tilvekst i den øvrige befolkningen.

Innvandrerbefolkningen

Innvandrere, definert som født i utlandet med to utenlandsk fødte foreldre, utgjorde i 2015 24,5 % av befolkningen i Oslo. For Norge under ett var tallet 13 %. Legger man til norskfødte med innvandrerforeldre har 32,5 prosent av Oslos befolkning, eller i overkant av 200 000 innbyggere, det man noe upresist kan kalle «med innvandrerbakgrunn». Tilsvarende tall for hele Norge er 850 000 eller ca. 16 prosent.

Flyktningene

For noen år siden utgjorde flyktningene en relativt stor andel av innvandrerne som kom til Norge. I dag er det arbeids- og familieinnvandring som dominerer.

På landsbasis er det i underkant av 200 000 flyktninger (og familiegjennforente 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 Oslo⁴⁵. 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.

Det er flere årsaker til dette: Regelverket knyttet til bosetting er lagt opp slik at det ikke lønner seg å flytte fra opprinnelig bostedskommune de første årene⁴⁶ etter bosetting. Noe vil også skyldes at det opprinnelig var liten organisert bosetting av flyktninger rundt om i landet, og Oslo var kanskje det eneste alternativet mange visste om. Med introduksjonsloven i 2005 ble det langt mer styring av hele bosettingsfeltet. I dag gjør et stort antall bosettingskommuner en god jobb når det gjelder lokal integrering. Det at økt tilstedeværelse av andre innvandrere fra flyktningenes opprinnelige hjemland nå er høyere rundt om i hele landet, enn tilfellet var for noen år siden, spiller naturligvis også en rolle.

De siste fem årene har Oslos folketall vokst med i gjennomsnitt 12 000 per år. 9 000 av skyldes vekst i antall innvandrede og norskfødte med innvandrerforeldre. Og for å sette dette i ytterligere ett perspektiv: Oslo er som hovedstad og landets desidert største kommune vant til at folk flytter på seg. Årlig flytter ca. 80 000 mennesker inn og ut av Oslo. I tillegg kommer studentene som vanligvis ikke registrerer flytting i folkeregisteret.

⁴⁴ SSB 2016

⁴⁵ Tallene omfatter flyktningene, deres familiegjennforente og familieetablerte. Neste generasjon, dem født i Norge, er ikke med.

⁴⁶ Flyktninger som flytter fra sin bosettingskommune mister retten til introduksjonsprogram. Ny kommune kan imidlertid velge å gi programmet og kommunen har rett til å motta integreringstilskudd hvis flyktningen blir boende.

Aktører på flyktningfeltet

Nedenfor er listet opp ulike instanser i og utenfor kommunen som i større eller mindre grad, eller i bestemte situasjoner, vil være involvert i innsatsen for asylsøkere og nyankomne flyktninger.

Oslo kommune

- Byrådsavdeling for næring og eierskap (NOE): generelt mangfolds- og inkluderingsarbeid.
 - o Enhet for Mangfold og Integrering (EMI)
 - o Eierskapet til kommunens hel- eller deleide arbeidsmarkedsbedrifter.
- Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester (EHS): personrettede tjenester
 - o Bydelene: 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.
 - Byomfattende senter for enslige mindreårige flyktninger (BYMIF). Ligger under Bydel Gamle Oslo.
 - Quo Vadis (byomfattende senter for kvalifisering av innvandrere med liten eller ingen skolebakgrunn). Ligger under Grünerløkka).
 - o Velferdsetaten: drifting av Oslo mottak og innkreving av integreringstilskudd.
 - Uteseksjonen
 - Tolketjenesten
 - SaLTo (sammen lager vi et trygt Oslo)
 - o Helseetaten: statistikk
 - o Barne- og familieetaten
 - o Helseetaten
 - Migrasjons helsesenteret
- Byrådsavdeling for oppvekst og kompetanse (OVK): barnehage og skole.
 - o Utdanningsetaten
 - Oslo Voksenopplæring
 - Skolene
 - Barnehagene (under bydelene)
- Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet (KIF)
 - o Frivillighetskoordinator
- Byrådsavdeling for byutvikling (BYU)
 - o Plan og bygningsetaten
- Byrådsavdeling for miljø og samferdsel (MOS)
- Byrådsavdeling for finans (FIN):
- Byrådslederens kontor (BLK)
 - o Beredskapsetaten

Statlige aktører

- Justis- og beredskapsdepartementet (JD)
 - o Utlendingsdirektoratet (UDI)
 - o Utlendingsnemnda (UNE)
 - o Integrering- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

- o Beregningsutvalget
- o Politidirektoratet
 - Politiets utlendingsenhet (PU)
- o Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
- o Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
- Barne- og likestillingsdepartementet (BLD)
 - o Barne-, ungdoms og familieetaten (Bufetat)
- Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)
 - o Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVDir) er styrende for den statlige delen av NAV og fagdirektorat for den kommunale delen.
 - NAV Oslo (statlig fylkesledd). Fylkesdirektøren er sammen med de enkelte bydelsdirektørene partnerskapet for de lokale NAV-kontorene.
 - NAV tiltak anskaffer arbeidsmarkedstiltak
- Kunnskapsdepartementet (KD)
 - o Utdanningsdirektoratet (UDir)
 - o Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (Vox)
- Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD)
 - o Husbanken
- Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)
 - o Helsedirektoratet
 - Nasjonal kompetanseenhet for migrasjons- og minoritetshelse (NAKMI)
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus (FMOA). Bl.a. beredskapsoppgaver og ansvar for å oppnevne representanter for enslige mindreårige og fører tilsyn.

Andre

- Kommunenes Sentralforbund (KS). Interessearbeid. Sitter bl.a. sammen med BLD, JD og KMD i Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger og etablering og nedlegging av mottak samt omsorgssentra (Bosettingsutvalget)
- International Organisation for Migration (IOM). Implementerer frivillig returprogram rettet mot asylsøkere som har asylsøknaden til behandling hos norske myndigheter, for asylsøkere som har fått avslag på asylsøknaden eller for asylsøkere som velger å trekke tilbake asylsøknaden.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Leder og koordinerer internasjonal innsats for å beskytte flyktninger og løse flyktningproblemer over hele verden.

Referanser

Oslo kommune: Byrådserklæringen
Oslo kommune: Bystyremelding 2/1996 Integrering av innvandrere og flyktninger
Oslo kommune: Frivillighetsmeldingen
Oslo kommune: Kvalitetshåndbok for sosialtjenesten
Mangfoldsmeldingen OXLO
Stortingsmelding 16 (2015-16) «Fra utenforskap til ny sjanse»
Stortingsmelding 30 (2015-16) «Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk»
NOU 2011:7 «Velferd og migrasjon - Den norske modellens framtid»
NOU 2011:10 «I velferdsstatens venterom»
NOU 2014:11 «Bedre integrering»
NOU 2016:7 «Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn»
NIBR rapport 2012:5 «Derfor blir vi her – innvandrere i distrikts-Norge»
NIBR rapport 2015:2 «Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner»
NIBR rapport 2015:20 «Sysselsetting av innvandrere – regionale muligheter og barrierer for inkludering».
NIBR rapport 2016:5 «Avtalt selvbosetting blant flyktninger»
NIBR eller FAFO om fattigdomsproblematikk 2016
NTNU: «Utredning om barnevernets rolle»
«Asylsøker. I velferdsstatens venterom», artikkelsamling, Universitetsforlaget 2012
Agenda: «Ti bud for bedre integrering»
Kommunerevisjonens rapport 16/2015 «Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere - virkemidler og måloppnåelse»