



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 30

(2015–2016)

Melding til Stortinget

Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk



Innhold

1	Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk	7	3.2.3	Avtalt selvbosetting	33
1.1	Asylsøkere til Norge	8	3.2.4	Overføringsflyktninger	34
1.2	En effektiv integreringspolitikk	9	3.2.5	Personer med særskilte behov	34
1.2.1	Utfordringer	9	3.2.6	Flytting fra bosettingskommune ..	36
1.2.2	Målet for integreringspolitikken ..	10	3.2.7	Samarbeidsavtale om bosetting mellom stat og kommune	36
1.3	Økonomiske og samfunns- messige konsekvenser av innvandring	10	3.3	Mer effektivt bosettingsarbeid	38
1.3.1	Anmodningsvedtak fra Stortinget	12	3.3.1	Enklere bosettingsarbeid i kommunene	38
1.4	Sammendrag og oppsummering	12	3.3.2	Ekstratilskudd til kommunen ved bosetting	39
			3.3.3	Er det nok egnede boliger?	39
2	Perioden i mottak	16	4	Enslige mindreårige	43
2.1	Status og utfordringer	16	4.1	Hvem er de enslige mindreårige?	
2.2	Mottakssystemet	17	4.2	Tall og fakta	43
2.2.1	Mottaksdrift	17	4.3	Representanter og verger	43
2.2.2	Kontraktoppfølging og tilsyn	18		Enslige mindreårige i omsorgs- sentre og mottak	44
2.2.3	Vertskommuner for asylmottak ...	18	4.3.1	Omsorgssentre for enslige mindreårige under 15 år	44
2.2.4	Bruk av tolk i mottak	19	4.3.2	Asylmottak for enslige mindreårige over 15 år	46
2.2.5	Støtte til livsopphold	19	4.3.3	Aldersvurdering av barn	46
2.3	Livet i mottak	19	4.3.4	Barn som forsvinner	46
2.3.1	Integreringsmottak	20	4.3.5	Forberedelser til bosetting i en kommune	47
2.3.2	Informasjon om det norske samfunnet	20	4.4	Bosetting	47
2.3.3	Norskopplæring i mottak for voksne asylsøkere	21	4.5	Kommunens arbeid med enslige mindreårige	47
2.3.4	Norsktrening og bruk av digitale læringsressurser	21	4.5.1	Ulike botilbud	47
2.3.5	Beboermedvirkning	22	4.5.2	Utdanning, kvalifisering og arbeid	48
2.3.6	Midlertidig arbeidstillatelse	22	4.5.3	Helsetilbud	49
2.3.7	Aktiviteter i regi av frivillige organisasjoner	23	4.5.4	Fritid og venner	49
2.3.8	Helsetilbud for beboere i mottak	23	5	Kvalifisering, utdanning og arbeid	51
2.3.9	Voldsforebygging i mottak	24	5.1	Sysselsetting, ledighet og inntekt blant innvandrere	51
2.4	Tiltak for barn i mottak	25	5.2	Behov for mer målrettet og effektiv kvalifisering	52
2.4.1	Barnehage for barn i mottak	25	5.2.1	Særlige utfordringer i introduksjonsprogrammet	53
2.4.2	Rett til skole og opplæring	26	5.2.2	Særlige utfordringer i opplæring i norsk og samfunnskunnskap	54
2.4.3	Barnevernets ansvar for barn i asylmottak	27	5.3	Melding til Stortinget «Fra utenforskap til ny sjanse»	54
3	Bosetting i kommunene	29			
3.1	Mange skal bosettes	29			
3.2	Rammer for bosettingsarbeidet ...	30			
3.2.1	Tilskudd til kommunen	31			
3.2.2	Beregningsutvalget og kommunenes utgifter	32			

5.4	Tiltak for mer målrettet og effektiv kvalifisering	55	6	Hverdagsintegrering og frivillighet	73
5.4.1	Tidlig kartlegging av kompetanse	55	6.1	Frivillige organisasjoners integrerings- og inkluderingsarbeid	73
5.4.2	Større fleksibilitet for kommunene.....	56	6.2	Samarbeid mellom frivilligheten og offentlig sektor	74
5.4.3	Endring av regler for permisjon ...	57	6.3	Trossamfunn og integreringsarbeid	77
5.4.4	Individuell tilrettelegging	57	6.4	Kulturlivets rolle i inkluderings- og integreringsarbeidet	77
5.4.5	Økt arbeidsretting	58	7	Offentlige tjenester som gir like muligheter	80
5.4.6	Raskere spor for innvandrere med etterspurt kompetanse	60	7.1	Barnehage og skole	80
5.4.7	Økt bruk av nettbasert opplæring og språktrening	60	7.1.1	Barnehage	80
5.4.8	Forsøk i kommunene – kommunale utviklingsmidler	61	7.1.2	Nyankomne elever inn i skolene ..	82
5.4.9	Kompetanseheving	61	7.2	Helse	85
5.4.10	Bedre bruk og godkjenning av medbragt kompetanse	62	7.2.1	Særlig om psykisk helse	85
5.4.11	Karriereveiledning	63	7.2.2	Tannhelse	86
5.4.12	Mer fleksibel bruk av dagens høyere utdanningssystem	63	7.2.3	Kommunikasjon og kompetanseheving	87
5.4.13	Styrket samarbeid med private og offentlige arbeidsgivere	64	7.2.4	Forebyggende helsetjenester	87
5.4.14	Samarbeid gjennom Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd	65	7.3	Bedre tolketjenester	89
5.5	Grunnleggende kvalifisering for flere grupper	66	7.3.1	Lovverket knyttet til bruk av tolk	89
5.5.1	Jobbsjansen for hjemmeværende kvinner	66	7.3.2	Bruk av kvalifiserte tolker	89
5.5.2	Særskilte opplæringstiltak for ungdom	67	7.4	Familie og oppvekst	90
5.5.3	Lengre programtid for deltakere i introduksjonsprogrammet	67	7.4.1	Barn som lever i fattigdom	90
5.6	Generelle ordninger for kvalifisering til og deltakelse i arbeidslivet	68	7.4.2	Foreldre og familieverntjenester ..	91
5.6.1	Grunnskole og videregående opplæring for voksne	68	7.4.3	Barnevernet	92
5.6.2	Arbeidsrettet bistand fra Arbeids- og velferdsetaten	68	7.5	Vold i nære relasjoner, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse	93
5.6.3	Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA)	69	7.5.1	Arbeid mot vold og overgrep	93
5.7	Endringer i trygdeordninger og kommunale ytelser	70	7.5.2	Tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet	94
5.7.1	Trygdeordninger	70	8	Deltakelse i fellesskapet	96
5.7.2	Kommunale ytelser	70	8.1	Tilhørighet	96
			8.2	Kriminalitet	96
			8.3	Arbeid mot diskriminering	97
			8.4	Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme	98
			8.5	Arbeid mot hatefulle ytringer	100

9	Statsborgerskap	101	9.2.4	Forslag om regler for tap av statsborgerskap	103
9.1	Statsborgerskapet betydning	101	10	Økonomiske og administrative konsekvenser	104
9.1.1	Hvordan få norsk statsborgerskap?	101	Referanseliste		107
9.1.2	Statsborgerseremoni	102	Vedlegg		
9.2	Skjerpede krav for å få statsborgerskap	102	1	Anmodningsvedtak fra Stortinget til regjeringen – vedtak nr. 434–444 (2015–2016)	110
9.2.1	Innføring av krav om norskkunnskaper og bestått prøve i samfunnskunnskap	102	2	Introduksjonsloven	118
9.2.2	Hevet botidskrav for statsløse og norskgifte	103			
9.2.3	Forslag om generelt hevet botidskrav for statsborgerskap	103			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 30

(2015–2016)

Melding til Stortinget

Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 11. mai 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk

Denne meldingen tar utgangspunkt i migrasjonsbildet i Europa og Norge 2015 og 2016. Den tar for seg hvordan integreringspolitikk og tiltak bør organiseres slik at flere nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn raskere kommer i arbeid eller utdanning og får en fast tilknytning til arbeidslivet.

Den norske velferdsmodellen er avhengig av høy arbeidsdeltakelse. Det er avgjørende for samfunnet at nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn raskt kommer i arbeid og ikke blir stående utenfor arbeidslivet og blir avhengig av kontantytelser. Kontantytelser uten krav til aktivitet kan bidra til å gjøre det lite lønnsomt, eller direkte ulønnsomt, å delta i arbeidslivet. For innvandrere med kort botid i Norge og uten tilknytning til arbeidslivet, kan ytelse som for eksempel kontantstøtte svekke incentivene til å delta i arbeidslivet. Regjeringen jobber derfor med en bred gjennomgang av hele trykdesystemet.

Integreringsarbeid har ingen raske løsninger. Det er grunn til å anta at det vil ta noe tid før de som får opphold i landet på bakgrunn av beskyt-

telsesbehov, kommer inn i arbeidslivet. Samtidig bidrar den demografiske utviklingen til at det blir en redusert andel yrkesaktive i befolkningen framover. Dette kan stille velferdssystemet overfor flere utfordringer med hensyn til bærekraft og legitimitet. Regjeringen ønsker derfor å føre en integreringspolitikk som legger til rette for at de som får opphold i landet, raskt kan bidra ved å komme ut i arbeid.

Integrering er et samspill mellom mange parter. Regjeringen legger vekt på at tiden i mottak skal brukes effektivt, at bosetting i kommuner skal skje så raskt som mulig etter vedtak om opphold, at kvalifisering til arbeidslivet er målrettet og at medbrakt kompetanse og utdanning skal brukes. Det er en selvfølge at det stilles krav til kunnskaper om norsk språk og det norske samfunnet for de som oppholder seg i Norge over tid. Dette krever en særlig innsats fra hver enkelt av de som skal leve i Norge. De som skal inn i det norske samfunnet, må gis incentiver og muligheter til å delta i arbeidslivet og samfunnet for øvrig. Skal nye innbyggere lykkes, krever det

innsats fra alle parter: myndighetene, lokalsamfunn, frivilligheten, arbeidsliv og næringsliv, og ikke minst av den enkelte innvandrers selv.

Integreringspolitikken må fortløpende utvikles for å svare på samfunnets behov for en målrettet politikk på området. Med denne meldingen angir regjeringen en retning på det videre arbeidet.

1.1 Asylsøkere til Norge

FNs høykommissær for flyktninger rapporterte at det ved utgangen av 2014 var 56 millioner flyktninger og internt fordrevne i verden. Dette har også berørt Europa i større grad enn tidligere. I 2015 opplevde Europa at det kom et historisk høyt antall flyktninger og migranter.

Ved inngangen til 2016 var det 700 000 innvandrere og 150 000 født i Norge av innvandrede foreldre. Av den totale befolkningen i Norge har nå vel 16 prosent innvandrerbakgrunn. De hadde bakgrunn fra over 200 nasjoner. I underkant av 20 prosent av innvandrerne i Norge hadde pr. januar 2016 fluktbakgrunn, som utgjør 188 000 mennesker. De tre største gruppene med fluktbakgrunn i Norge er fra Somalia, Irak og Eritrea.¹

Høsten 2015 endret migrasjonsbildet i Norge seg. Fra at det kom om lag 11–12 000 asylsøkere til Norge per år de siste to årene, ble det registrert 31 145 asylsøkere i 2015, de fleste i løpet av noen få måneder på høsten. Disse kom i hovedsak fra Syria, Afghanistan, Irak, Eritrea, og Iran. Mens det i 2013 og 2014 var henholdsvis 1 070 og 1 204 enslige mindreårige som registrerte seg som asylsøkere i Norge, kom det i 2015 hele 5 297 enslige mindreårige asylsøkere til landet.

Sverige tok imot 162 450 asylsøkere i 2015, Danmark 20 935 og Finland 32 345.² Dette er det høyeste antallet asylsøkere landene har tatt imot i løpet av noen få måneder.

I en verden med mange millioner mennesker som søker et tryggere og bedre liv, er det sannsynlig at flere asylsøkere og innvandrere kommer til Norge også i tiden fremover. Mange vil få beskyttelse i Norge. Prognoser fra mars 2016 viser at det ventes å komme mellom 5 000 og 50 000 asylsøkere til landet i 2016. Prognosene er med andre ord svært usikre, både i Norge og i Europa for øvrig, og utviklingen i Europa vil få stor betydning for situasjonen i Norge fremover.

Boks 1.1 Begrepsbruk

En *asylsøker* er en person som søker om beskyttelse (asyl) i Norge, og som ikke har fått søknaden sin endelig avgjort. Når personen har fått endelig svar på søknaden sin, er han eller hun ikke lenger asylsøker.

En utlending har etter gjeldende regelverk rett til *asyl* og bli anerkjent som *flyktning* dersom han eller hun har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av en eller flere av konvensjonsgrunnene i utlendingsloven § 28, jf. FNs flyktningkonvensjon (1951), artikkel 1A og protokoll 31. januar 1967. En utlending har dessuten rett til å bli anerkjent som flyktning dersom han eller hun står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling ved tilbakevending til hjemlandet.

Begrepet *innvandrer med fluktbakgrunn* omfatter overføringsflyktninger og alle som har søkt asyl i Norge og har fått opphold, uavhengig av hvilket oppholdsgrunnlag som er gitt, samt familiegjenforente med disse.

En *enslig mindreårig asylsøker* er et barn under 18 år som kommer til Norge uten foreldre eller andre med foreldreansvar og søker beskyttelse (asyl) i Norge, men som ikke har fått søknaden sin avgjort. Hvis den mindreårige asylsøkeren får opphold i Norge, uavhengig av oppholdsgrunnlag, er det i denne meldingen brukt betegnelsen *enslig mindreårig*.

En *innvandrer* er en person som er født i utlandet av to utenlandskfødte foreldre, og som på et tidspunkt har innvandret til Norge. Begrepet *innvandrer* sier ikke noe om årsaken til innvandring. *Innvandrerbakgrunn* omfatter både innvandrere og norskfødte med innvandrede foreldre.

I denne meldingen er dagens utlendingslov og begreper lagt til grunn. Dersom forslagene i Prop. 90 L (2015–2016) vedtas kan innholdet i begrepene endres.

¹ <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere>

² <http://ec.europa.eu/eurostat>

Dette er bakgrunnen for at en rekke land strammer inn sin innvandringspolitikk. Samtidig med at innvandringspolitikken blir strengere, må integreringspolitikken fornyes for å møte en ny situasjon. Et vanskeligere arbeidsmarked og sterkere press både på statlige og kommunale velferdstjenester, og der langt flere skal finne sin plass i lokalsamfunnene rundt om i landet, innebærer at politikken må endres for å møte en ny virkelighet. Regjeringen vil beholde ordninger som fungerer godt, men legge til rette for at ordningene blir mer fleksible og gir bedre incentiver for den enkelte. Målet er en mer effektiv integreringspolitikk, hvor flere innvandrere med flukt-bakgrunn kommer raskere i arbeid og blir stående der.

Regjeringen la 5. april 2016 fram Prop. 90 L (2015–2016) (www.regjeringen.no/JD) om endringer i utlendingsloven mv., innstramninger II. Proposisjonen omhandler ulike innstramninger på utlendingsfeltet som regjeringen mener er nødvendig for å sikre en bærekraftig politikk i en situasjon med potensielt svært høye ankomster av asylsøkere. Regjeringen mener at det er viktig med god kontroll på antallet som skal ha oppholdstillatelse i Norge. Integreringsfeltet er avhengig av at innvandringen til Norge håndteres på en slik måte at de som får oppholdstillatelse blir tatt i mot på en god måte og raskt kan komme inn i arbeids- og samfunnsliv. Denne meldingen må derfor ses i sammenheng med nevnte proposisjon.

Et av forslagene i proposisjonen går på at det, som en midlertidig ordning, skal innføres underholds krav og krav om tre års arbeid eller utdanning i Norge (treårskravet), før familie-gjenforening kan innvilges når referansepersonen har beskyttelse i Norge. Et annet forslag går ut på stille krav om bestått prøve i samfunnskunnskap og om å beherske norsk muntlig før permanent opphold innvilges. Dette er noen av forslagene som etter regjeringens mening kan virke som incentiver for deltakelse i det norske samfunnet.

1.2 En effektiv integreringspolitikk

Integrering er et samspill mellom mange parter. Den enkelte innvandrers skal møtes med krav om å bidra og delta, og det forventes stor innsats fra den enkelte. Samfunnet må samtidig legge til rette slik at alle skal bruke sine ressurser i arbeids- og samfunnsliv.

1.2.1 utfordringer

Selv om mange innvandrere er i jobb, er det likevel for mange som står utenfor arbeidslivet.³ Innvandreres sysselsetting er lavere sammenliknet med hele befolkningen. 71 prosent av menn og 66 prosent av kvinnene i Norge mellom 15 og 74 år var sysselsatt ved slutten av 2014. Blant innvandrere var tallene 68 prosent og 58 prosent. Det er store forskjeller mellom ulike grupper og mellom kjønnene. Forskjeller i innvandringsgrunn, botid og utdanning betyr mye for forskjeller i sysselsetting, men også tradisjoner fra det landet de forlot, synes å spille en rolle for mange. Sysselsettingen øker med botiden for alle grupper. Flyktnings sysselsetting er 20 prosentpoeng lavere enn gjennomsnittet i Norge.

Det å stå utenfor arbeidslivet gir for mange en vanskelig familieøkonomi. Dette gjør at barn med innvandrerbakgrunn i dag utgjør over halvparten av alle barn i økonomisk utsatte familier. Det er bekymringsfullt dersom en større andel av befolkningen blir avhengig av offentlige overføringer, og at det er en forskjell langs etniske skillelinjer. Dette er negativt for den enkelte og deres familie, både økonomisk og sosialt, og gir samtidig lavere skatteinntekter og økt press på velferdsordningene.

Regjeringen ønsker å unngå at større grupper av innbyggere står på utsiden av samfunnet. Det finnes eksempler på at byer i Europa har særlig utsatte områder med store levekårsutfordringer hvor mange står utenfor arbeidslivet og ikke deltar i storsamfunnet. Noen slike områder er preget av alvorlig kriminalitet som påvirker innbyggerne både direkte og indirekte. Slike områder kjenne-tegnes i tillegg av at innbyggerne har liten tillit til viktige samfunnsinstitusjoner. Dette kan føre til at for eksempel politiet har vanskelig for å utføre sitt arbeid. Områder i Gøteborg i Sverige blir i noen sammenhenger trukket fram som et eksempel. Dersom individer eller grupper ikke deltar eller har en opplevelse av ikke å høre til, kan det danne parallellsamfunn hvor man utvikler egne regler og kodekser som i ytterste konsekvens bryter med norsk lov.

Dette vil kunne utgjøre en reell trussel mot samfunnet fordi tilliten til fellesskapet undergraves. Regjeringens integreringspolitikk skal bidra til at dette ikke blir utviklingen i Norge. Et samfunn hvor de fleste deltar i arbeidslivet og storsamfunnet, bidrar til å opprettholde et samfunn med høy tillit. Det er et mål at alle innbyggere i

³ <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere>

Norge har tilhørighet til det norske samfunn. Slik unngår man også et samfunn med polarisering mellom ulike grupper i befolkningen.

En effektiv integreringspolitikk skal bidra til et samfunn uten for store sosiale og økonomiske forskjeller, og hvor alle gis muligheter til å lykkes. Hverken samfunnet eller enkeltmennesket har råd til at det tar mange år før en nyankommet innvandrere blir kvalifisert for det norske arbeidslivet. Kvalifiseringen må i større grad skje ute på arbeidsplasser, og i samråd med lokalt næringsliv, slik at arbeidslivet kan sikres rett kompetanse. Krav til den enkelte om deltakelse, kvalifisering og arbeid er en tydelig linje i integreringspolitikken.

Introduksjonsloven gir rammer for at innvandrere med fluktbakgrunn kan kvalifisere seg til arbeid eller utdanning. De siste årene har om lag 70 prosent av menn som har deltatt i introduksjonsprogrammet gått over til arbeid og utdanning innen ett år etter avsluttet program.⁴ Resultatene for kvinner er lavere, 50 prosent er i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program. Samtidig er det stor variasjon mellom kommunene i resultater for deltakere i introduksjonsprogrammet og det er en utfordring at mange, både kvinner og menn, ikke får en stabil tilknytning til arbeidslivet.

Flere kommuner må bruke den fleksibiliteten som ligger i introduksjonsloven. Regjeringen vil bidra til mer arbeidsretting av introduksjonsprogrammene og tidligere kompetansekartlegging av nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn. Frivillighetens og næringslivets rolle i integreringsarbeidet er viktig.

På bakgrunn av det høye antallet asylsøkere som kom til Norge sist høst, kan ventetiden for personer som bor i mottak bli lengre enn ønskelig. Regjeringen ønsker å ha tilbud i mottak som motvirker passivitet, og som er kompetansefremmende. Beboere i mottak må bruke tiden på å lære norsk og samfunnskunnskap, og lære om de grunnleggende verdiene det norske samfunnet er bygget på. Frivillige organisasjoner kan spille, og spiller, en viktig rolle i å skape kontakt mellom lokalsamfunn og nye innbyggere. Ikke minst kan de spille en viktig rolle for beboere i mottak.

1.2.2 Målet for integreringspolitikken

Regjeringen har som utgangspunkt at mennesker vil bidra. Integreringspolitikken skal legge til rette for dette gjennom incentiver for deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Målet er at alle som skal leve og bo i Norge, kommer i jobb, blir skattebeta-

lere og deltakende borgere. Dette er viktig for den langsiktige utviklingen, ikke minst for å opprettholde et trygt og økonomisk bærekraftig velferdssamfunn. Alle skal som hovedregel forsørge seg og sine.

Den norske grunnloven sikrer demokratiet, rettstaten og menneskerettighetene, herunder ytringsfrihet, likestilling og likeverd. Norsk lov setter rammer for alle som bor i Norge. Alle som bor i Norge skal være kjent med sine plikter og rettigheter, samt verdier som er sentrale i det norske samfunn. Innenfor disse rammene er det mange måter å være norsk på.

Innvandrere som kommer til Norge, må tilpasse seg en helt ny situasjon, nytt språk, nye væremåter og nytt samfunn. De som kommer må selv ta ansvar for å skape seg et liv, noe som krever stor egeninnsats. Samtidig må stat, kommune, fylkeskommune, næringsliv og frivilligheten legge til rette for at nye innbyggere blir bidragsytere. I arbeidet med meldingen har regjeringen innhentet innspill fra KS og kommuner, frivillige organisasjoner, næringslivet og partene i arbeidslivet.

1.3 Økonomiske og samfunnsmessige konsekvenser av innvandring

Høyt antall ankomster av asylsøkere fører til økt offentlig forbruk og økte offentlige investeringer. De største utgiftene knytter seg til opphold i mottak og omsorgssentre, samt integreringstilskuddet til kommunene for de som får opphold. I tillegg påløper det utgifter til en rekke andre statlige tilskudd og overføringer til kommunene, blant annet tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det er også økte kostnader i kommunesektoren til offentlige tjenester når befolkningen blir større, blant annet til økt kapasitet i barnehager, skoler, helse- og omsorgstjenester og infrastruktur. Størrelsen på disse kostnadene avhenger av hvilken alder flykningene er i, utdanningsnivå, hvilken kompetanse de har med seg, omfang av helseproblemer og en rekke andre faktorer.

En avgjørende faktor for de samfunnsøkonomiske virkningene av økt innvandring er innvandreres deltakelse i arbeidsmarkedet. Høyere arbeidsdeltakelse fører til økt produksjon, økte skatteinntekter og et redusert behov for offentlige stønader. Innvandrere med fluktbakgrunn har i dag lavere deltakelse i arbeidslivet enn befolkningen for øvrig. Dette har negative samfunnsøkonomiske konsekvenser. Norskfødte med innvandrerforeldre har imidlertid samme tilknytning til arbeidsmarkedet som befolkningen for øvrig.

⁴ <http://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv>

Boks 1.2 Making Integration Work: Refugees and others in need of protection

OECD har i rapporten *Making Integration Work – Refugees and other in need of protection* fra 2016 oppsummert OECD-landenes erfaringer på integreringsområdet.¹ Rapporten gir en oversikt over rammeverket for arbeid med flyktninger og eksempler på god praksis.

Ti lærdommer utheves:

1. Det er viktig med tidlig innsats, særlig der barn er involvert. Det bør vurderes å gi språk- og jobbrelatert trening, opplæring om samfunnet, og registrere medbrakt utdanning og kompetanse i søknadsbehandlingstiden for asylsøkere som med stor sannsynlighet vil få opphold.
2. Det bør gjøres enklere for asylsøkere som med stor sannsynlighet vil få opphold, å få adgang til å arbeide.
3. Det bør tas mer hensyn til muligheter for arbeid lokalt når flyktninger skal bosettes i kommunene.
4. Flyktnings kvalifikasjoner, arbeidserfaring og ferdigheter fra opprinnelseslandet må utnyttes bedre. Disse bør derfor registreres og vurderes kjøpt.
5. Det er store variasjoner i utdanningsnivå, familiesituasjon og alder blant flyktingene. Det bør derfor være ulike integreringsløp for høyutdannede og lavutdannede flyktninger, for mindreårige barn på flukt (se punkt 7) og for alvorlig traumatiserte flyktninger som følge av konflikt og flukt (se punkt 6).
6. Flyktninger har oftere dårlig helse enn andre migranter, og befolkningen forøvrig. Dårlig mental helse finnes oftere blant familier som

er atskilt, blant mindreårige og foreldreløse som har opplevd flukt og konflikt. Mottakerland bør derfor tidlig vurdere nykommeres helse og følge tilstrekkelig opp.

7. Blant asylsøkerne har det vært mange enslige mindreårige de senere år. De fleste kommer i alderen 14 – 17 år og de har ofte liten eller ingen formell grunnutdanning. Det bør være programmer særlig lagt til rette for enslige mindreårige som kommer til oppholdslandet etter grunnskolealder.
8. Integrering er en toveis prosess som krever innsats fra flyktingene og fra samfunnet. Det sivile samfunn må være en partner i arbeidet med å integrere flyktninger.
9. Flyktingene må ha lik tilgang til programmer og tiltak over hele landet. Det er behov for å identifisere effektive integreringstiltak, og følge med på om lokale myndigheter benytter dem. Det bør vurderes å sette felles standarder og følge med på om disse etterleves.
10. Et ikke ubetydelig antall flyktninger har lite eller ingen medbrakt utdanning. Det tar lengre tid for denne gruppen å tilegne seg tilstrekkelige ferdigheter for å oppnå fast arbeid. OECD anbefaler at det investeres i trening og støtte over lengre tid for denne gruppen flyktninger og argumenterer for at dette er en investering som er lønnsom i et generasjonsperspektiv.

¹ <http://www.oecd.org/migration/making-integration-work-humanitarian-migrants>

Dette reduserer de negative samfunnsøkonomiske konsekvensene over tid.

Denne meldingen tar utgangspunkt i behovet for å øke arbeidsdeltakelsen særlig blant innvandrere med fluktbakgrunn. Dette skal oppnås både gjennom skjerpede krav til den enkelte og bedre innretning av opplæringstilbudet og introduksjonsprogrammet. Å øke arbeidsdeltakelsen vil redusere de økonomiske utgiftene både på kort og lang sikt.

Regjeringen har oppnevnt et ekspertutvalg som skal se på hvilke langsiktige konsekvenser høy innvandring har for samfunnet.⁵ Utvalgets innstilling vil være et viktig grunnlag for de beslutningene som må tas for å sikre den norske

velferdsmodellen i fremtiden. Konsekvensene av innvandringen avhenger blant annet av omfanget og sammensetningen av innvandringen, utviklingstrekk i arbeidsmarkedet og i norsk økonomi, framtidige kompetansebehov, innretning av velferdsordninger og -tjenester og av forhold knyttet til økt ulikhet, fellesskapsfølelse og tillit.

Utvalget skal levere sin innstilling innen 1. februar 2017. Utvalgets arbeid vil også gi innspill til regjeringens perspektivmelding som legges fram i 2017.

⁵ www.regjeringen.no/inko-utvalget

1.3.1 Anmodningsvedtak fra Stortinget

Meldingen om integreringspolitikk presenterer politikk og tiltak som skal legge grunnlaget for at nye innvandrere med fluktbakgrunn så raskt som mulig kommer i jobb, i utdanning og deltar i samfunnet.

Med denne meldingen responderer regjeringen på anmodningsvedtakene fra Stortinget – Et felles løft for god integrering. Det refereres til anmodningsvedtakene løpende i meldingsteksten. Vedlagt meldingen følger også en oversikt over alle anmodningsvedtakene med henvisning til meldingens kapitler.

1.4 Sammendrag og oppsummering

Det er mange områder i samfunnet som har betydning for integreringsprosesser og for innvandreres liv i Norge. Denne meldingen fokuserer primært på perioden etter at tillatelse om opphold i Norge er gitt, og på politikk og tiltak som hovedsakelig gjelder for innvandrere med fluktbakgrunn sine første år i landet.

Kapittel 2 Perioden i mottak

Motivasjonen for å komme i gang med det nye livet er ofte stor den første tiden i et nytt land. Lange mottaksopphold uten målrettede aktiviteter fører til passivitet og gjør det vanskeligere å komme i arbeid og forsørge seg selv.

Aktiviteter som norsktrening, informasjon om det norske samfunnet og kvalifisering skal starte allerede i mottak. Regjeringen legger vekt på frivillige organisasjoners rolle i dette arbeidet. For å prøve ut ulike løsninger for aktivitet i mottak vil regjeringen etablere integreringsmottak, de første skal starte opp i løpet av 2016.

Kapittel 3 Bosetting i kommunene

Kommunene har de siste par årene gjort en historisk god innsats med bosetting. Det skal fremdeles være opp til kommunene om og hvor mange de vil bosette. En økning i antall personer som skal bosettes i år og neste år, stiller krav til kapasitet i det kommunale tjenesteapparatet. Samtidig kan en mer effektiv og fleksibel integreringspolitikk, med rask overgang til arbeid for nye innbyggere, gi kommunene både nødvendig arbeidskraft og skatteinntekter.

Regjeringen har et godt samarbeid med kommunesektoren. Det er inngått en ny samarbeidsavtale med KS.

Kapittel 4 Enslige mindreårige

I 2015 var det en stor økning i antallet enslige mindreårige asylsøkere som kom til Norge. Regjeringen prioriterer saker knyttet til enslige mindreårige, både når det gjelder søknad om beskyttelse og for bosetting. Det er en investering i framtiden at de unge får utdanning og trygghet og blir en del av et lokalmiljø. Slik vil de også få mulighet til å komme i jobb og bli selvforsørgt i fremtiden.

Kapittel 5 Kvalifisering, utdanning og arbeid

Innvandrere må ofte starte forfra med utdanning og karriere i sitt nye land. Kartlegging av kompetanse, språkopplæring og kvalifisering for arbeid er for mange nødvendig for å komme inn i jobb. Alle må lære norsk. Etablerte ordninger som introduksjonsprogrammet og arbeidsmarkedstiltak skal brukes, men bli mer effektive. Innvandreteres medbrakte utdanning eller kompetanse skal brukes i det norske arbeidsmarkedet. Regjeringen vil forenkle dagens ordninger og gi raskere godkjenning av medbrakt kompetanse.

Det offentlige må spille på lag med næringslivet og frivilligheten for å kunne lykkes i integreringsarbeidet, og for å skape nye arbeidsplasser.

Kapittel 6 Hverdagsintegrering og frivillighet

Det er i dagliglivet, i nabolaget, på skolen, i butikken, i barnehagen og i lokalmiljøene at folk møtes. For å lykkes i integreringspolitikken kreves innsats fra alle parter: myndigheter, lokalsamfunn, frivilligheten, arbeidslivet og næringsliv. Ikke minst krever det en særlig innsats av de som er nyankomne i lokalsamfunnet og som må lære nye skikker, et nytt språk og et nytt samfunn. Frivilligheten, idretten, kulturlivet og trossamfunnene kan spille en særlig viktig rolle i å skape kontakt mellom lokalsamfunn og personer som nylig har kommet til Norge.

Kapittel 7 Offentlige tjenester som gir like muligheter

Innvandrere som kommer til Norge vil relativt raskt møte offentlige tjenester som for eksempel barnehage, skole og helsetjenester. Tjenestetilbudet som gis vil påvirke mulighetene til hver

enkelt, og dermed også forutsetninger for å delta i samfunnet. Offentlige tjenester skal gi like muligheter til alle.

Sektoransvarsprinsippet tilsier at den enkelte myndighet har ansvar for tjenestetilbudet til alle innenfor sine områder. Dette innebærer at alle sektorer har ansvar for å bidra til integreringspolitikkenes overordnede mål, om at innvandrere og barna deres skal bidra til og delta i fellesskapet.

Kapittel 8 Deltakelse i fellesskapet

Regjeringen vil at alle som bor i Norge skal oppleve at de blir akseptert for den de er og føle seg hjemme, trygge og rettferdig behandlet. Demokratiet og norsk lov setter rammer for alle som bor i Norge.

Å skape trygge individer og samfunn, og å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme, handler om å sikre gode oppvekstvilkår for barn og unge, bekjempe fattigdom og å jobbe for at alle, uavhengig av bakgrunn, skal oppleve tilhørighet og beskyttelse mot diskriminering.

Kapittel 9 Statsborgerskap

Et statsborgerskap kan defineres som et rettslig bånd mellom stat og borger. Norske statsborgere har ubetinget rett til opphold i Norge, rett til norsk pass, vern mot utvisning, rett til å stemme ved stortingsvalg og verneplikt. Regjeringen mener at norsk statsborgerskap skal henge høyt, og at vilkårene skal bidra til at nye norske borgere deltar i det norske samfunnet. Derfor foreslås det skjerpede krav for å få norsk statsborgerskap.

Regjeringen vil

1. starte opp integreringsmottak
2. lovfeste kvalifiserende tiltak i mottak
3. benytte økonomiske incentiver og/eller bonusordninger for beboere i mottak knyttet til kvalifisering
4. innføre opplæring i 50 timer kultur- og samfunnskunnskap for asylsøkere i mottak
5. gjennomføre en prøveordning med frivillighetskoordinatorer
6. forebygge vold gjennom tilskudd til dialoggrupper i mottak
7. fjerne kravet om gjennomført asylintervju som vilkår for midlertidig arbeidstillatelse, og i stedet innføre som vilkår om at det er høy sannsynlighet for at asylsøkeren vil få oppholdstillatelse i Norge. Krav om avklart identitet står fast.
8. legge til rette for at kommunene kan tilby gratis kjernetid i barnehage for 2- og 3-åringer som har fått innvilget opphold, men som fortsatt bor i asylmottak
9. organisere lærerpoolen så lenge det er et behov, basert på erfaringene med tiltaket
10. ha gode rutiner for å følge med på at barn og unge får opplæringstilbudet de har krav på
11. utrede hvordan helsepersonell kan bruke asylsøkere med helsefaglig utdanning og arbeids erfaring som medhjelpere i sitt arbeid
12. øke kunnskapen om asylsøkeres helse i mottak
13. kartlegge asylsøkeres bruk av helse- og omsorgstjenester
14. gi ekstratilskudd ved bosetting av flyktninger i 2017
15. gi ekstratilskudd ved bosetting av enslige mindreårige i 2017
16. inngå ny samarbeidsavtale med KS
17. bruke avtalt selvbosetting forutsatt at kommunene åpner for det
18. gjennomgå grunnlaget for bosettingsanmodningen til kommunene
19. utvide adgangen til å gi statlig bostøtte til personer bosatt i bokollektiv
20. gjøre det raskere og rimeligere å bygge nye boliger gjennom ytterligere forenklinger i plan- og bygningsloven med forskrifter
21. ta sikte på å legge fram en ny omsorgssentermodell som er bedre tilpasset variasjoner i asylankomster, og som kan gi grunnlag for lavere kostnader enn dagens modell
22. at enslige mindreårige bosettes i vertskommunen eller nærliggende kommuner så langt det er mulig
23. etablere en veiledningstjeneste for personer som ønsker å være fosterforeldre for barn som får opphold
24. rekruttere flere fosterfamilier gjennom økt innsats
25. ta stilling til om refusjonsordningen for kommunale barneverntiltak til enslige mindreårige skal legges om til en stykkprisordning i statsbudsjettet for 2017
26. gi tilskudd til SOS-barnebyer til utvikling av en modell for bosetting av enslige mindreårige
27. følge utviklingen på hvordan det går med enslige mindreårige med fluktbakgrunn som er bosatt i Norge, med vekt på deres deltakelse i arbeid og utdanning.
28. kartlegge den enkeltes kompetanse i mottaksfasen
29. gi yrkesveiledning i asylmottak på bakgrunn av kompetansekartlegging

30. gi kommuner mulighet til å gjennomføre forsøk med unntak fra introduksjonsloven
31. endre introduksjonsloven slik at bruk av arbeids- og utdanningsrettede tiltak alltid skal inn i arbeidet med den enkeltes individuelle plan
32. etablere hurtigspor inn i arbeidsmarkedet for de som har fått vedtak om opphold, og som har med seg en kompetanse som etterspørres i arbeidslivet. Innsatsen konkretiseres gjennom et samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet
33. sørge for at Arbeids- og velferdsetaten, i samarbeid med kommunene, skal komme tidligere inn med arbeidsmarkedsfaglig veiledning av deltakere i introduksjonsprogrammet og bistå i utvikling av individuell plan
34. videreutvikle og øke bruken av gratis nettbaserte opplæringsressurser
35. samle ansvar for generell godkjenning av utenlandsk utdanning hos NOKUT
36. gjennomgå godkjenningsordningene og hindringer i utdanningssystemet med sikte på forenkling og økt brukervennlighet
37. etablere et felles informasjonspunkt og en felles nettportal for å levere søknader om godkjenning av yrker
38. etablere tilbud om kompletterende utdanning for innvandrere som har med seg en lærerutdanning eller sykepleierutdanning fra hjemlandet
39. gjøre det enklere for innvandrere å dokumentere generell studiekompetanse slik at de kan søke opptak til høyere utdanning
40. samarbeide med partene i arbeidslivet om forslag for å fremme innvandreres deltakelse i arbeidslivet
41. at IMDI skal være et bindeledd mellom kommuner og aktører i næringslivet som ønsker å bidra med praksisplasser eller andre tilbud i forbindelse med kvalifisering av innvandrere
42. videreføre Jobbsjansen rettet mot hjemmeverende kvinner
43. gi tilskudd til skoleeiere som tilbyr mer grunnskoleopplæring til ungdom slik at flere blir i stand til å fullføre videregående opplæring, innenfor rammen av Jobbsjansen
44. øke programtiden for deltakere i introduksjonsprogrammet som trenger det for å komme i arbeid eller utdanning, innenfor rammen av Jobbsjansen
45. styrke tilskuddsordningen Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) i 2016
46. foreslå endringer i trygdelovgivningen
47. innføre et botidskrav på fem år for rett til kontantstøtte
48. gjennomgå tilskuddsordninger på integringsfeltet for å styrke frivillige organisasjoners arbeid
49. øke kompetansen og spre gode eksempler på samarbeid mellom kommuner og frivilligheten i samarbeid med KS og frivillig sektor
50. videreutvikle frivilligsentralene som møteplass for lokal frivillighet
51. gi IMDi en større rolle som tilrettelegger for kommuner og frivillige organisasjoner i integreringsarbeidet
52. legge til rette for at kulturinstitusjoner og -aktiviteter bidrar til økt inkludering i kunst- og kulturlivet
53. styrke det nordiske samarbeidet på integreringsområdet gjennom det norske formannskapet i Nordisk ministerråd i 2017
54. øke barnehagedeltakelsen blant barn fra familier med lav inntekt og minoritetsspråklige barn gjennom målrettet informasjons- og rekrutteringsarbeid
55. sette i gang kurs for skoleledere og lærere for å styrke og målrette opplæringen av barn og unge asylsøkere og andre nyankomne
56. vurdere kompetansehevingstiltak i kommuner med lite erfaring med nyankomne elever, og som har fått nye mottak eller mange nye bosatte elever.
57. videreutvikle verktøy for å kartlegge elevers språkkompetanse
58. fastsette Læreplan i norsk for elever i videregående opplæring med kort botid fra og med skoleåret 2016 – 2017
59. utvikle informasjonsmateriell om skole – plikter og rettigheter – på de mest aktuelle språkene
60. spre kompetanse om helsen til innvandrere med fluktbakgrunn og migrasjon til relevante aktører i helsetjenestene
61. legge fram en ny handlingsplan mot tvangs-ekteskap og kjønnslemlestelse for perioden 2017–2020
62. sette i verk tiltak for å motvirke kulturelle og religiøse praksiser som kan hindre barn og unge i å delta i ulike aktiviteter på skolen og i fritiden
63. legge fram en strategi mot hatefulle ytringer høsten 2016
64. lansere digitale verktøy til bruk i skolen for å forebygge antisemittisme og rasisme, radikalisering og udemokratiske holdninger
65. utvikle læringsressurser mot gruppebaserte fordommer til bruk i lærerutdanningene

- | | |
|--|---|
| 66. kreve norskkunnskaper og bestått test i samfunnsfag for å få norsk statsborgerskap | 68. heve botidskravet ved søknad om statsborgerskap |
| 67. heve botidskrav for statsløse og norskgifte | 69. innføre regler om tap av statsborgerskap for overtreddelse av visse bestemmelser i straffeloven |

2 Perioden i mottak

Alle som søker om beskyttelse i Norge, får tilbud om innkvartering¹ inntil bosetting eller retur gjennomføres. Asylmottakene utgjør rammen for de fleste asylsøkeres første tid i Norge. Det primære formålet med mottakssystemet er å sikre innkvartering for de som søker om beskyttelse mens de har en søknad til behandling. Selv om asylmottak i utgangspunktet bare skal være et innkvarterings-tilbud en kort periode, kan oppholdstiden i mottak bli lengre enn ønsket.

2.1 Status og utfordringer

Ankomstsituasjonen høsten 2015 medførte sterk vekst i hvor mange som bor i mottak. Som et resultat av de store ankomstene, venter mange i dag på å få søknaden sin behandlet.

Nyankomne asylsøkere, med unntak av enslige mindreårige, blir sendt til et ankomstsenter for registrering, hvor de blant annet også sjekkes for tuberkulose, får utdelt kles- og hygienepakker og blir innkvartert de første dagene. Egne ankomstsentre ble høsten 2015 opprettet i Østfold og Finnmark, *jf. anmodningsvedtak 434:3 (2015–2016)*.² Asylsøkerne tilbys deretter plass i transittmottak,

før de så får tilbud om plass i ordinære mottak. I årene 2013, 2014 og 2015 valgte henholdsvis 96, 96 og 97 prosent av alle som søkte asyl i Norge å bo i mottak for kortere eller lengre tid.

Botid i mottak avhenger blant annet av Utlendingsdirektoratets (UDI) saksbehandlingstid og tiden det tar fra positivt vedtak til bosetting. På UDIs hjemmesider (www.udi.no) oppgis forventede saksbehandlingstider i asylsaker. Det er store variasjoner i saksbehandlingstiden mellom, og innenfor, landgruppene.

Tiden i asylmottak preges av venting, og beboerne lever i stor grad i uvisshet mens søknaden om beskyttelse blir behandlet.³ Lang botid i mottak kombinert med en passiv tilværelse kan gi negative konsekvenser for det videre livet i Norge.⁴

Regjeringens målsetting er at oppholdstiden i asylmottak skal være så kort som mulig, og at retur eller bosetting skal skje raskest mulig etter at vedtak er fattet. Som følge av de høye ankomsttallene høsten 2015 ble UDI styrket med om lag 240 årsverk i 2016 for å øke saksbehandlingskapasiteten. Samtidig har UDI gjennomført tiltak for å effektivisere intervjuprosessen. Blant tiltakene er utvidet bruk av intervju via Skype, og saksbehandlerteam som reiser til utvalgte mottak for at et større antall intervjuer kan gjennomføres der.

Det har vært utfordringer med identifisering av asylsøkere ved raske flyttinger fra ankomsttransitt til ordinære mottak. UDI tildeler DUF-nummer, som er en identifikator som mange systemer i helsesektoren ikke håndterer. I samarbeid med Skatteetaten ble det vinteren 2015 etablert en halvmanuell løsning for tildeling av D-nummer til alle som registreres på Ankomstsenter Østfold. Dette innebærer at systemene på helsesiden kan registrere søkerne, og at D-nummeret og koblingen til DUF-nummeret er tilgjengelig i folkeregisteret. Det arbeides med å utvikle dette videre slik at nødvendige personopplysninger kan overføres mellom ulike virksomheter, *jf. anmodningsvedtak 434:4 (2015–2016)*.

Tabell 2.1 Befolkning i mottak inkl. omsorgssentre

Mottaksbefolkning per 31.03.2016	Antall personer (avrundet)
Søknad til behandling – hvorav avslag til klagebehandling	19 900 1 200
Oppholdstillatelse – hvorav grunnlag for bosetting	4 000 3 200
Utreiseplikt eller henlagt søknad	3 000
Totalt	27 000

¹ Jf. utlendingsloven § 95

² Ankomstsenter Østfold er fortsatt i drift og har vesentlig større kapasitet enn det som i dag benyttes. Ankomstsenter Finnmark benyttes til annen aktivitet, men beholdes som beredskap i fall økte ankomster.

³ Andrews, Anvik og Solstad 2014

⁴ NOU 2011: 10

2.2 Mottakssystemet

Hovedformålet med dagens mottakssystem er å tilby innkvartering til asylsøkere. Mottakssystemet skal også bidra til effektiv saksbehandling, retur og bosetting.

2.2.1 Mottaksdrift

Ansvar for mottaksdrift er delegert fra Justis- og beredskapsdepartementet til UDI. UDIs Reglement for drift av statlige asylmottak (RS 2011-003), heretter kalt driftsreglementet, fastslår hvilke målsettinger og rammer som gjelder for mottaksapparatet generelt, for den enkelte mottakstype spesielt, samt hvilken ansvarsdeling det er mellom UDI og driftsoperatør. Driftsreglementet regulerer både UDIs styring av mottaksfeltet og driftsoperatørens utøvende virksomhet. UDIs krav og føringer til driftsoperatører av asylmottak reguleres videre gjennom ulike rundskriv. Rundskrivene inngår som del av kontrakten om drift av mottak. En utdypende beskrivelse av mottakssystemet finnes i NOU 2011: 10 *I velferdsstatens venterom*.

Anskaffelse av kontrakter om drift av asylmottak reguleres av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Driftsoperatører for mottak kan være private aktører, kommuner eller frivillige organisasjoner. Anskaffelsesregelverket og statsstøtteregelverket skal legge til rette for mest mulig like konkurransevilkår for ulike leverandører. UDI skal aktivt oppfordre kommuner og frivillige organisasjoner til å etablere og drive mottak, og skal innenfor rammene av regelverket legge til rette for at disse aktørene kan være driftsoperatører for mottak,⁵ *jf. anmodningsvedtak 434:6 (2015–2016)*. For å legge til rette for at flere kommuner og frivillige organisasjoner kan legge inn tilbud, søker UDI, i den grad det er mulig, å legge inn lengre frister i den enkelte konkurranse. UDI har også økt standard oppsigelsestid i kontraktene. Regjeringen har gjennom brev til alle landets kommuner i november 2015 oppfordret kommunene til å vurdere å drive mottak selv. UDI driver også aktivt informasjonsarbeid overfor kommunene, bl.a. gjennom brev, samlinger og kurs både i regi av KS og i egen regi.

Etablering og drift av mottak er konkurranseutsatt. At mottakssystemet er konkurranseutsatt antas å bidra til kostnadseffektivitet og nødvendig fleksibilitet i et system der kapasitetsbehovet kan svinge mye på kort tid. Alternativer til

Boks 2.1 Engerdal kommune driver mottak

Engerdal kommune med rundt 1 350 innbyggere har drevet mottak i tettstedet Drevsjø siden slutten av åttitallet. Per februar 2016 har mottaket 104 faste plasser og 26 beredskaps-plasser. UDI vurderer at mottaket drives godt, med en personalgruppe med lang erfaring og god kompetanse. Engerdal kommune er en liten kommune der alle jobber sammen for å få dette til, fra politisk ledelse til mottaksleder og mottakspersonale.

Drevsjø er et lite lokalsamfunn med rundt 400 innbyggere, og mottaket er blitt en del av lokalmiljøet. Mottaket har et strukturert og godt informasjonsprogram, der de gir informasjon om blant annet norsk kultur, påkledning og hvordan det norske samfunnet fungerer på ulike områder. De legger også til rette for aktiviteter for beboerne i form av blant annet kvinnegrupper, snekkerverksted og uteaktiviteter som fotball, skigåing og fiske i Drevsjø. Mer informasjon på mottaket kan finnes på www.drevsjomottak.com.

dagens modell kan vurderes, *jf. anmodningsvedtak 434:6 (2015–2016)*. Et alternativ kunne vært at staten overtar ansvar for drift av alle asylmottak. En slik modell ville imidlertid vært utfordrende med tanke på behovet for svært raske opp- og nedbygginger av antall mottaksplasser. Det står også i motsetning til regjeringens mål om å øke bruken av private og ideelle ressurser i offentlig velferdsproduksjon. En annen modell kunne vært at mottaksdrift utføres av kommuner. Også ved kommunal drift er det utfordringer knyttet til fleksibilitet ved behov for rask opp- og nedbygging. Regjeringen mener at det nå ikke er aktuelt å innføre en ny modell for mottaksetablering.

Ved konkurranseutsetting av tjenester må det legges til grunn at kommersielle aktører har avkastningskrav for sin investering. For å unngå utbytter som overskrider det generelle avkastningskravet, er det viktig at markedet fungerer. Det gjøres best ved å legge til rette for at også nye aktører ønsker å legge inn tilbud om drift av mottak, *jf. anmodningsvedtak 434:9 (2015–2016)*. Videre vil regjeringen av hensyn til behovet for kostnadsdempende tiltak vurdere hvordan utgiftene til mottaksdrift på noe sikt kan reduseres, *jf.*

⁵ JDs tildelingsbrev til UDI 2016

Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016). UDI har også fått i oppdrag å redusere gjennomsnittlige utgifter per beboer i mottak (post 21) i løpet av 2016,⁶ *jf. anmodningsvedtak 434:7 (2015–2016)*. UDI skal redusere bruken av kostbare innkvarteringsløsninger så mye som mulig i 2016, og arbeid med rimelige og kostnadseffektive mottaksløsninger må ha høy prioritet.

2.2.2 Kontraktoppfølging og tilsyn

UDI skal kontrollere at driftsoperatørene driver mottakene i henhold til gjeldende kontrakt og leverer den tjenesten de har forpliktet seg til. UDIs tilsyn/etterkontroll inngår som en del av direktoratets kontraktoppfølging av driftsoperatørene, og rapportene fra kontrollene er offentlige.

UDI er ikke definert som et statlig tilsyn, og oppgaven med å gjennomføre etterkontroll av mottakene er begrunnet i behov for å kontrollere at staten får de tjenester den betaler for. Det er ikke hjemlet i lov. I og med at statlige mottak er underlagt lovverk på linje med andre virksomheter og annen næringsvirksomhet, blir mottakene gjenstand for øvrige tilsyn. Nedenfor følger en oversikt over hvilke andre aktører og etater som fører tilsyn med mottaksdriften, *jf. anmodningsvedtak 434:14 (2015–2016)*.

- Arbeidstilsynet – arbeidsmiljøloven – søkelys på ansatte i mottak og mottakene som arbeidsplass og arbeidsmiljø
- Datatilsynet – personopplysningsloven – beskytte den enkelte mot krenking av personvernet, håndtering av sensitive personopplysninger
- Mattilsynet – mottak med kantinedrift
- Det lokale elektrisitetstilsyn (DLE) – elektriske anlegg og elektrisk utstyr
- Kommunen, helsetjenesten – forskrift om miljørettet helsevern (hjemlet i folkehelseloven) – folkehelse og gode miljømessige forhold
- Kommunen, brannvesenet – forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn – sikkerhet, organisering og dokumentasjon av det brannforebyggende arbeidet

2.2.3 Vertskommuner for asylmottak

Vertskommunens ansvar og oppgaver overfor asylsøkere følger prinsippet om sektoransvar. Det betyr at vertskommuner for asylmottak skal levere lovpålagte tjenester, eksempelvis primær-

helsetjenester, barnevernstjenester og grunnskoleopplæring til beboere på mottakene. Fylkesmannen har fått i oppdrag å koordinere alle avklaringer mellom kommunene og sektormyndighetene når det gjelder hvilket ansvar vertskommuner for asylmottak har. Dette er forankret i tildelingsbrevet til Fylkesmannen for 2016.

Kommunene har også plikt til å sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til de som har fått en oppholdstillatelse, men fortsatt bor i mottak. I tillegg kan vertskommunen motta tilskudd for å gi norskopplæring til asylsøkere som bor i mottak, og til barnehagetilbud til fire- og femåringer. Vertskommunen er også asylmottakenes nærmiljø, og beboerne kan bruke øvrige kommunale servicetilbud som for eksempel bibliotek.

Vertskommunenes utgifter til beboere i mottak som ikke regnes som bosatt i Norge, inngår ikke i rammetilskuddet til kommunene. Det er derfor egne øremerkede tilskuddsordninger for kommuner med asylmottak:

- Tilskudd til vertskommuner for asylmottak. Tilskuddet skal dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter til helse, barnevern, tolk og administrasjon i forbindelse med drift av mottak.
- Tilskudd til opplæring av barn og unge i alderen 6–18 år som søker asyl. Formålet med tilskuddet er å bidra med finansiering til kommuner slik at denne gruppen får grunnskoleopplæring.
- Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og asylsøkere.

Kartlegging av kommunenes utgifter i forbindelse med drift av asylmottak gjennomføres om lag hvert fjerde år. Siste undersøkelse ble gjennomført i 2012.⁷ Beregningsutvalget, som hvert år kartlegger kommunenes utgifter til bosetting og integreringsarbeid av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag, skal i 2016 også kartlegge kommunenes utgifter som vertskommune for asylmottak, *jf. anmodningsvedtak 436:1 (2015–2016)*. KS deltar i Beregningsutvalget. Ettersom Beregningsutvalget først skal kartlegge kommunenes utgifter til bosetting og integreringsarbeid, vil kartleggingen av kommunenes utgifter som vertskommune for asylmottak være ferdig først i slutten av november 2016. Regjeringen og KS er enige om fremdriftsplanen. Se mer om Beregningsutvalget i kapittel 3.2.2.

⁶ JDs tildelingsbrev til UDI 2016

⁷ Rambøll 2013

UDI skal sørge for at det er gode rutiner for informasjon til, og involvering av, vertskommuner i forbindelse med opprettelse av mottak.⁸ Når det gjelder akuttinnkvartering, stiller UDI krav til at driftsoperatørene ved kontraktsinngåelse kan dokumentere dialog med kommunen om mulig etablering, jf. *anmodningsvedtak 434:12 (2015–2016)*. Fylkesmennene skal også gi informasjon til kommunene om deres ansvar og muligheter, både knyttet til selve etableringen av mottak (for eksempel saksbehandling etter kommuneloven og plan- og bygningsloven), og tjenester til beboere i mottak (som helse, skole og barnevern).⁹

2.2.4 Bruk av tolk i mottak

Alle aktører som yter tjenester overfor asylsøkere har ansvar for å vurdere eget behov for å bruke tolk. UDI har utarbeidet rundskriv om krav til bruk av tolk og språkassistenter i statlige mottak.¹⁰ Der fremgår det blant annet at driftsoperatør for mottaket skal planlegge for, og sette av ressurser til, tolking knyttet til mottakets beboerrettede arbeid, betale for nødvendige tolketjenester, ha god oversikt over tilgjengelige tolketilbud samt samarbeide med aktuelle tolketjenester for å sikre tilgang på profesjonelle tolker når behovet oppstår.

God kommunikasjon virker forebyggende på konfliktsituasjoner i mottak, og informasjon kan være med på å dempe frustrasjon blant beboere.¹¹ Det er viktig at alle vedtak, både positive og negative, formidles til den enkelte slik at vedtaket og konsekvensene av det blir forstått. Dette kan blant annet bidra til at man unngår at asylsøkere blir lenger enn nødvendig i mottak. For mer om tolk, se kapittel 7.3.

2.2.5 Støtte til livsopphold

Asylsøkere som selv ikke har tilstrekkelige midler til livsopphold, har mulighet for å få støtte til dette. Rett til økonomiske ytelser for beboere i mottak er ikke lov- eller forskriftsregulert, men er nedfelt i UDIs rundskriv RS 2008-035 Reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak (pengereglementet). Det gis økonomiske ytelser til beboere i asylmottak i tre ulike former; basisbeløp, direkte refunderbare tilleggsytelser og tilleggsytelser etter søknad.

Basisbeløpet skal dekke den enkeltes personlige utgifter til mat, klær, helse, reiseutgifter, fritidssysler og utdanning. Satsene varierer etter asylprosedyre, fase, status i asylsaken, mottakstype, alder og eventuell familiekonstellasjon. Blant annet varierer satsene ut fra om beboerne har selvhushold (lager mat selv) eller om de bor i mottak med fri kost (kantine).

I tillegg til basisbeløp får beboerne direkte refunderbare tilleggsytelser. Disse består dels av naturalytelser til nyankomne asylsøkere, som sengetøy, kjøkkenutstyr og klær, og dels av pengeutbetalinger/refusjoner til dekning av nødvendige helsetjenester, reise til skole og opptreningsinstitusjon, og til utstyr ved barnehage- og skolestart.

Regjeringen mener at ordningene for, og nivået på, ytelser til asylsøkere skal være avstemt med tilsvarende ytelser i andre land det er naturlig å sammenligne Norge med, da ulike ordninger kan påvirke hvor mange asylsøkere som kommer til Norge. UDI har derfor gjennom oppdrag i tildelingsbrevet for 2016 fått ansvar for å ha oversikt over nivået og sammensettingen av ytelser til beboere i mottak i sammenlignbare europeiske land. Videre skal direktoratet følge med på relevante endringer disse landene gjør i sine ytelser, jf. *anmodningsvedtak 68:6 (2015–2016)* (asylforliket).

2.3 Livet i mottak

Regjeringen vil styrke mottaksbeboernes muligheter og incentiver til å ta større ansvar for egen livssituasjon gjennom å bruke egne ressurser. Tiltak som bidrar til arbeid og deltakelse i det norske samfunnet skal starte så tidlig som mulig i mottaksfasen, for eksempel kartlegging av den enkeltes kompetanse, jf. kapittel 5.4.1. Samtidig er det en avveining i hvilken grad slike tiltak skal gjelde personer som har en uavklart asylsak, da det er usikkert om disse får innvilget søknaden sin og skal bosettes i en kommune. Noen tiltak vil være relevante for alle beboere, mens andre tiltak bare vil gjelde for beboere med tillatelser som danner grunnlag for permanent opphold.

I perioder med lange saksbehandlingstider kan det være aktuelt å innføre enkelte tiltak for grupper som har høy sannsynlighet for å få innvilget sin søknad om beskyttelse. I 2015 ble 75 prosent av realitetsbehandlede asylsøknader innvilget. For saker fra Syria og Eritrea var innvilgelsesandelen på henholdsvis 99 og 98 prosent. Hittil i år har innvilgelsesprosenten vært noe lavere og ligger på 67 prosent per 31. mars, mens den for Syria og Eritrea ligger på 99 prosent.

⁸ JDs tildelingsbrev til UDI 2016

⁹ Tildelingsbrevet til Fylkesmannen for 2016

¹⁰ UDIs rundskriv RS 2008-029

¹¹ NOU 2014: 8

2.3.1 Integreringsmottak

Oppholdstiden og kvaliteten på mottakene har betydning for beboernes videre liv i Norge.¹² Det er viktig å starte tidlig med blant annet språkopplæring og kvalifiseringsarbeid.¹³ Regjeringen vil derfor etablere integreringsmottak, og prøve ut ulike modeller for slike mottak, *jf. anmodningsvedtak 434:10 (2015–2016)*. Målgruppen for integreringsmottakene er personer i asylmottak som nylig har fått innvilget oppholdstillatelse, og personer fra grupper som har høy sannsynlighet for å få innvilget sin søknad om beskyttelse. De første integreringsmottakene skal etableres innen utgangen av 2016. Formålet er å legge til rette for raskere arbeids- og samfunnsdeltakelse for nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn. Ved å starte integreringsprosessen allerede i mottaket, sørger man for at personene i større grad får utnyttet tiden. Dette er særlig viktig i perioder der personer med oppholdstillatelse må vente lenge i mottak før de blir bosatt.

Det vil bli stilt høye krav til motivasjon og egeninnsats for beboere i integreringsmottak. Beboere skal få tilbud om et program som er tilpasset den enkeltes forutsetninger og behov for grunnleggende kvalifisering. Programmet kan bestå av tilbud i regi av mottaket, det offentlige tjenesteapparatet, frivilligheten og næringsliv i kommunen. Det blir viktig å finne fram til tiltak og samarbeidsformer som gjør at beboerne tidlig kommer inn i et helhetlig kvalifiseringsløp som kan videreføres etter bosetting.

Den enkelte skal ha en strukturert hverdag med et fulltidsprogram. Språkopplæring og norsk-trening vil stå sentralt, likeså kultur- og samfunnskunnskap. Den enkelte skal få kartlagt sin kompetanse, og det skal gis karriereveiledning. Daglige gjøremål på mottaket kan inngå i programmet. For beboere som har en arbeidstillatelse, skal ulike arbeidsrettede tiltak tas i bruk i samarbeid med lokale arbeidsgivere. Deltakelse i fritidsaktiviteter i regi av frivillige organisasjoner og ulike former for frivillig innsats fra beboerne kan også brukes for å bygge broer og skape nettverk med ulike miljøer i lokalsamfunnet. Det utarbeides en kontrakt mellom beboere over 18 år og integreringsmottaket der det stilles tydelige krav. Der som kravene ikke oppfylles skal beboeren kunne flyttes for å frigi plassen til motiverte.

I dag er det bare opplæring i norsk og samfunnskunnskap som er en plikt og rett etter introduksjonsloven for beboere i mottak som har fått innvilget oppholdstillatelse. Regjeringen vil utrede lovfesting av kvalifiserende tiltak i mottak med incentiver eller bonusordninger for å oppnå resultater av tiltakene og for å hindre ugyldig fravær.

Organisering av tilbudet og drift av integreringsmottak

IMDi vil, i tett samarbeid med UDI og andre berørte sektormyndigheter, få ansvar for å videreutvikle og sette i verk ulike modeller for integreringsmottak. En sentral forutsetning er et nært samarbeid med vertskommunen både forut for etablering av mottakene og i driftsfasen. Regjeringen vil at ulike former for organisering og drift av integreringsmottak prøves ut. En forutsetning for de første integreringsmottakene er at de har tilstrekkelig kapasitet til å organisere og samordne aktuelle kommunale tjenester, frivillige organisasjoner, næringslivet og relevante sektormyndigheter.

Det er viktig at kommunene i samarbeid med nabokommuner kan gi et tilstrekkelig offentlig tjenestetilbud, og at frivillig og privat sektor bidrar i integreringsprogrammet. Vertskommunen bør også ha god kompetanse og erfaring med opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Bosettingspotensiale i vertskommunen og nabokommunene er et annet element som bør vektlegges.

De ulike modellene for integreringsmottak skal evalueres. Evalueringen skal også omfatte effekten av incentiver, bonusordninger og sanksjoner. Forslaget er presentert i revidert nasjonalbudsjett 2016, *jf. Prop. 122 S (2015–2016) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016*.

2.3.2 Informasjon om det norske samfunnet

Grunnleggende kunnskap om det norske samfunnet bør gis så tidlig som mulig og på et språk den enkelte forstår. Alle mottak skal ha et informasjonsprogram som skal sikre at beboerne kjenner sine plikter og rettigheter, samt får et realistisk bilde av det norske samfunnet og en forståelse av de grunnleggende verdiene det bygger på.¹⁴ Informasjonsprogrammet skal bidra til at beboerne kan ivareta sin egen livssituasjon under motaksoppholdet og være best mulig rustet til en fremtidig bosetting eller retur til hjemlandet. UDI

¹² NOU 2011: 10

¹³ OECD 2016, Making Integration Work. <http://www.oecd.org/migration/making-integration-work-humanitarian-migrants-9789264251236-en.htm>

¹⁴ UDIs rundskriv RS 2009-041

har også utviklet en egen informasjonsplan for barn og unge mellom 12 og 18 år som skal sikre at de får nødvendig og tilpasset informasjon.

Regjeringen ønsker å styrke opplæring om det norske samfunnet og vil innføre opplæring i kultur- og samfunnskunnskap for asylsøkere, *jf. anmodningsvedtak 434:5 (2015–2016)*. Dette innebærer at opplæring i 50 timer kultur- og samfunnskunnskap skal være en del av tilbudet om norskopplæring for asylsøkere i ordinære mottak. Regjeringen vil vurdere å innføre en lovfestet plikt til deltakelse i denne opplæringen, da med tilhørende incentiver og sanksjoner.

Opplæringen i kultur- og samfunnskunnskap skal gis på et språk deltakeren forstår og skal beskrive og forklare viktige trekk ved det norske samfunnet. Opplæringen skal gi deltakerne informasjon om plikter og rettigheter, og skal formidle kjennskap til sentrale verdier i Norge, slik som likestilling, ytringsfrihet og barns rettigheter.¹⁵

Opplæringen i kultur- og samfunnskunnskap som skal finne sted i kommunen etter at den enkelte er bosatt, endres ikke. Kommunen vil fortsatt ha plikt til å sørge for slik opplæring etter introduksjonsloven. Det er langt flere som har plikt og rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap enn dem som bor på asylmottak, og det er viktig at personer som ikke har mottatt eller fullført slik opplæring kan få det etter etablering i en kommune.

2.3.3 Norskopplæring i mottak for voksne asylsøkere

Beboere i mottak får norskopplæring, både som asylsøkere og etter at de har fått opphold. Den enkelte beboer får i dag plikt og rett til å delta i opplæring etter introduksjonsloven når han eller hun får oppholdstillatelse. Opplæringen skal starte opp mens vedkommende bor i mottak og ikke vente til personen er bosatt i en kommune. Opplæring etter introduksjonsloven og tilskudd til kommunene er omtalt i kapittel 5.2 og boks 5.1.

Beboere i mottak som ennå ikke har fått svar på søknaden sin, kan også få tilbud om norskopplæring, men har ingen plikt eller rett til dette slik som dem med opphold. Vertskommuner som tilbyr norskopplæring til asylsøkere i mottak, kan søke om et særskilt tilskudd til dette. Dersom kommunen mottar tilskudd, må kommunen sørge for at alle i målgruppen får tilbud om norskopplæring.¹⁶ Formålet med opplæringen er at asyl-

søkere skal tilegne seg basisferdigheter i norsk slik at de kan kommunisere på enkel norsk i mottaket og i lokalmiljøet. Norskopplæringen vil også være forberedelse til et eventuelt videre liv i Norge.

UNI Research Rokkansenteret har på oppdrag fra IMDi innhentet kunnskap om norskopplæringen som gjennomføres for personer som oppholder seg i asylmottak. I dette inngår både opplæringen for asylsøkere og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som har fått oppholdstillatelse, men som oppholder seg på asylmottak i påvente av bosetting i en kommune. Formålet med prosjektet er blant annet å se om norsktilskuddet er innrettet på en hensiktsmessig måte som støtter opp om formålet med ordningene. Rapporten vil foreligge våren 2016, og funnene i undersøkelsen vil danne grunnlag for å vurdere eventuelle behov for endringer i regelverket, herunder hvordan tilskuddet skal innrettes og fordeles mellom vertskommunen og bosettingskommunen. Behov for en ny fordeling er også kommet som et innspill fra KS.

2.3.4 Norsktrening og bruk av digitale læringsressurser

For å lære norsk er det viktig å bruke språket så mye som mulig. Norsktrening er derfor et viktig supplement til norskopplæring, *jf. anmodningsvedtak 434:15 (2015–2016)*.

En rekke frivillige organisasjoner har aktiviteter og tilbud som bidrar til å gi norsktrening for nyankomne innvandrere. Norsktrening kan foregå ved å samle en gruppe mennesker på asylmottak, språkkafeer, biblioteker eller andre steder som legger til rette for at deltakerne kan øve seg i å snakke norsk. Vox tilbyr kurs for norsktrenere som er registrert som frivillige i en organisasjon, og som tilbyr norsktrening for innvandrere.

Universiteter og høyskoler tilbyr også forskjellige norskkurs. Kommuner oppfordres til å samarbeide med universitet- og høyskolesektoren og frivillige organisasjoner i dette arbeidet.

Det finnes en del digitale læringsressurser som voksne kan bruke for å lære norsk. Driftsoperatøren av mottak kan legge til rette for nettbasert norsktrening ved å sørge for pc-er eller nettbrett i mottakene, stabilt internett og god informasjon om tilbudene som finnes. En oversikt over digitale ressurser og godkjente tilbydere av nettbasert opplæring ligger på Vox' nettside. Utdannings-

¹⁵ Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, se www.vox.no

¹⁶ IMDi rundskriv 02/2016

direktoratet har samlet nettbaserte læringsressurser på flere språk på en egen side, www.skolekassa.no. Målgruppen er barn som bor i mottak. Enkelte av ressursene kan også være relevante for voksne. Mer om økt bruk av nettbasert opplæring, se kapittel 5.4.7.

2.3.5 Beboermedvirkning

Voksne beboere skal inkluderes i meningsfulle oppgaver knyttet til mottaksdriften, gis medansvar for utformingen av beboerrettede tiltak og ha reelle muligheter til å påvirke saker som angår egen hverdag.¹⁷ UDI skal sørge for at mottakene legger til rette for at beboerne involveres i driften av mottaket gjennom blant annet selvhushold og aktivitetstilbud,¹⁸ *jf. anmodningsvedtak 434:8 (2015–2016)*.

I perioder hvor personer må bo lenge i mottakene, er involvering og aktivisering særlig viktig. Beboere som har særskilt kompetanse kan arrangere aktiviteter på frivillig basis, som for eksempel hjelpe andre beboere med data, enkle vaktmesteroppgaver, matlaging, eller sosiale aktiviteter. Beboermedvirkningen for mottaket kan organiseres gjennom beboerrådet, slik at beboernes initiativ, påvirkningsmulighet og medbestemmelse sikres.

Beboermedvirkning skal imidlertid ikke innebære delegering av driftsoperatørens ansvar for drift av mottaket. En beboer har ikke et ansettelsesforhold og kan ikke gjøres ansvarlig på samme måte som en ansatt. Oppgaver som har med ledelse og kontrollfunksjoner å gjøre, eller som gir innsyn i taushetsbelagte opplysninger, skal ligge til driftsoperatøren. Hensynet til personvern, informasjonssikkerhet og barns sikkerhet setter også grenser for hvilke oppgaver som kan gis til beboere.

Regjeringen mener det er svært viktig å samarbeide med frivillig sektor og næringslivet for å bidra til aktivitet blant beboere i mottak, *jf. anmodningsvedtak 434:13 (2015–2016)*. For å utnytte potensialet som ligger i dette vil regjeringen sette i verk en prøveordning med frivillighetskoordinatorer på utvalgte mottak. Formålet er å legge til rette for mer aktivitet for mottaksbeboerne gjennom å systematisere samarbeidet mellom mottakene og frivillig sektor, lokalt næringsliv og kommunen. UDI inngår nå intensjonsavtaler med flere store frivillige organisasjoner, og koordinatorene vil bidra til å systematisere kontakten mel-

lom mottakene og ulike aktører. Frivillighetskoordinatorer vil ivareta ønsker fra næringslivet, frivilligheten og enkeltpersoner om en enkel måte å bidra på. I tillegg vil man unngå å legge ytterligere press på det kommunale tjenesteapparatet. Forslaget er presentert i revidert nasjonalbudsjett 2016, *jf. Prop. 122 S (2015–2016) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016*.

2.3.6 Midlertidig arbeidstillatelse

Asylsøkere kan på visse vilkår få midlertidig arbeidstillatelse inntil søknaden er avgjort, slik at de kan ta lønnet arbeid utenfor mottaket mens asylsøknaden er til behandling. Det kreves blant annet at asylintervjuet er gjennomført, og at det ikke er tvil om søkerens identitet.¹⁹

Stortinget har bedt regjeringen komme tilbake med en vurdering av forslag til nye kriterier som gjør det enklere å få midlertidig arbeidstillatelse mens asylsøknaden er til behandling *jf. anmodningsvedtak 13 (2015–2016)*.

Det er en utfordring at mange asylsøkere i nåværende situasjon må vente lenge før det gjennomføres asylintervju, og at det av den grunn kan ta lang tid før midlertidig arbeidstillatelse eventuelt kan gis. Av integreringsmessige hensyn er det fordelaktig å kunne arbeide og forsørge seg selv raskt etter ankomst.

For å ha best mulig kontroll med innvandringen og samfunnssikkerheten, er det svært viktig at identiteten til asylsøkere klarlegges. Kjent identitet som vilkår for arbeidstillatelse kan motivere asylsøkere til å fremlegge dokumentasjon på hvem de er. Et lempeligere vilkår vil kunne ha motsatt effekt. Regjeringen anser det derfor ikke aktuelt å gå bort fra kravet om kjent identitet.

Regjeringen ser imidlertid at det kan være hensiktsmessig å revurdere kravet om gjennomført asylintervju som vilkår for midlertidig arbeidstillatelse. I saker hvor det er høy sannsynlighet for at asylsøkeren får opphold i Norge vil det være lite gavnlige, både for det norske samfunnet og for asylsøkeren selv, at han eller hun må vente en lengre periode med å ta arbeid i påvente av at asylintervjuet blir gjennomført. Regjeringen vil derfor i stedet innføre et vilkår om at det er høy sannsynlighet for at asylsøkeren vil få oppholdstillatelse i Norge. Dette er et mer målrettet krav, som innebærer at retten til midlertidig arbeid forbeholdes de søkerne som har en velgrunnet søknad om beskyttelse. Samtidig vil ikke lang saksbe-

¹⁷ UDIs RS 2008-034

¹⁸ JDs tildelingsbrev til UDI 2016

¹⁹ Utlendingsloven § 94 og utlendingsforskriften §§ 17-24 til 17-27.

handlingstid i seg selv være til hinder for at det gis midlertidig arbeidstillatelse.

Etter regjeringens syn vil de ovennevnte regelendringene legge til rette for at asylsøkere som samarbeider om fastsettelse av identitet, og som med stor sannsynlighet vil få oppholdstillatelse i Norge, kan komme raskere ut i arbeidslivet. Samtidig unngår man en liberalisering som ville gjøre det attraktivt å søke asyl uten å ha et beskyttelsesbehov eller å unnlate å dokumentere sin identitet.

Det bemerkes for øvrig at asylsøkere som ikke får midlertidig arbeidstillatelse, har anledning til å utføre frivillig, vederlagsfritt arbeid for humanitære, ideelle eller religiøse organisasjoner, idrettslag og lignende.²⁰ Regjeringen vil ta initiativ til regelendringer som åpner for at asylsøkere kan utføre frivillig vederlagsfritt arbeid som ikke krever oppholdstillatelse for alle ikke-kommersielle aktører, herunder aktiviteter i asylmottak.

2.3.7 Aktiviteter i regi av frivillige organisasjoner

Regjeringen har etablert en ny tilskuddsordning for integreringstiltak i asylmottak i regi av frivillige organisasjoner, *jf. anmodningsvedtak 434:13 (2015–2016)*. Formålet med tilskuddsordningen er å bruke ventetiden i asylmottaket best mulig og å forberede nyankomne innvandrere med flukt-bakgrunn til bosetting i kommunene. Tilskuddet skal stimulere til aktiviteter som bidrar til at beboere i mottak får en meningsfull hverdag og på sikt bedre muligheter for å delta i arbeid eller utdanning. For mer informasjon om tilskuddsordningen, se www.imdi.no/tilskudd. I tillegg har UDI en egen tilskuddsordning rettet mot aktiviteter for barn som bor i mottak.

Beboere i mottak kan også delta i aktiviteter og tilbud i regi av frivillige organisasjoner i nærmiljøet. Man kan for eksempel delta i idrettsaktiviteter, kor og korps, teater og dansegrupper, friluftsansjoner og en rekke andre tilbud. Kulturinstitusjoner som bibliotek og museer har også aktiviteter og tilbud som beboere i mottak kan bruke. UDI inngår nå intensjonsavtaler med flere organisasjoner. Formålet er å strukturere samarbeidet mellom mottakene og frivillig sektor, og å legge til rette for at flere organisasjoner kan bidra inn mot beboere i mottak, *jf. anmodningsvedtak 434:5 og 434:13 (2015–2016)*. Flere av de frivillige organisasjonene har videre pekt på at det er behov for koordinering av mottakenes kontakt med ulike samarbeidsaktører. Regjeringen vil

bidra til dette gjennom en prøveordning med frivillighetskoordinator i mottak. Dette skal bidra til mer aktivitet og tidligere deltakelse i samfunnet. Forslaget er presentert i revidert nasjonalbudsjett 2016, *jf. Prop. 122 S (2015–2016) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016*. Mer om frivillighetens rolle i kapittel 6.

2.3.8 Helsetilbud for beboere i mottak

Asylsøkere og deres familiemedlemmer har fra det tidspunkt det er søkt om asyl, fulle rettigheter til helsehjelp. Barn under 18 år har fulle rettigheter uavhengig av oppholdsstatus. Som følge av Barnekonvensjonen har alle barn rett til å bli behandlet og fulgt opp på linje med barn med fast opphold i Norge. Dette innebærer at barn også skal følges opp med helseundersøkelser i helsestasjon og skolehelsetjeneste og tannhelseundersøkelse på de fylkeskommunale tannklinikken. Dette skjer så snart barnet er registrert ved helsestasjonen i kommunen mottaket befinner seg i. Barn i mottak og omsorgssentre skal tilbys vanlige helseundersøkelser ved helsestasjon og vaksiner etter barnevaksinasjonsprogrammet.

Det fremgår av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 at kommunene skal sørge for nødvendige helsetjenester til alle som oppholder seg i kommunen. Det innebærer at det er helse- og omsorgstjenesten i kommunen som har primæransvaret for asylsøkere i mottak. Asylsøkere har rett til fastlege på lik linje med øvrige innbyggere. Tilskuddet til vertskommunen fra staten skal blant annet dekke de merutgifter kommunen har i forbindelse med helse- og omsorgstjenester til asylsøkere. Kommunene velger selv hvordan de organiserer tjenestetilbudet, avhengig av kapasitet, kompetanse og antall mottak i kommunen. Noen kommuner har etablert egne team med helsepersonell som arbeider særskilt med asylsøkere. Andre kommuner har valgt å benytte de ordinære tjenestene. Det mangler dokumentasjon på asylsøkeres bruk av helse- og omsorgstjenester. Helse- og omsorgsdepartementet vil kartlegge asylsøkere og flyktningers bruk av slike tjenester.

En situasjon med økende antall asylsøkere kan innebære utfordringer for helsetjeneste og helsepersonell i enkelte kommuner. For å bidra til at asylsøkernes egne ressurser kan brukes på en best mulig måte, vil Helse- og omsorgsdepartementet i samarbeid med andre berørte departementer utrede hvilken adgang det er for at helsepersonell kan bruke asylsøkere med helsefaglig utdanning og arbeidspraksis som medhjelpere

²⁰ Utlendingsforskriften § 1-1A

ved ytelse av helsehjelp. Eventuelle behov for endringer for å legge til rette for en slik praksis vil bli belyst, og departementet vil utarbeide et rundskriv som tydeliggjør adgangen til å bruke asylsøkere som medhjelpere ved ytelse av helsehjelp, *jf. anmodningsvedtak 437:2 (2015–2016)*.

Etter lov om tannhelsetjenesten skal fylkeskommunene sørge for at tannhelsetjenester er tilgjengelige for alle som oppholder seg i fylket. Overfor barn og unge mellom 0 og 20 år plikter fylkeskommunen å gi et regelmessig og oppsøkende tilbud.

Helsedirektoratet anbefaler kommunene å tilby en helseundersøkelse innen tre måneder. Hensikten er å få oversikt over somatiske og psykiske helsebehov og fange opp særlig utsatte personer, samt å gi tilbud om vaksinasjon. Innholdet i den anbefalte undersøkelsen fremkommer i Veileder fra Helsedirektoratet om helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente (IS-1022) som ligger på Helsedirektoratets nettside, *jf. anmodningsvedtak 434:11 (2015–2016)*.

Alle asylsøkere undersøkes for tuberkulose innen 14 dager etter ankomst. Asylsøkere med påvist tuberkulosesmitte skal begynne behandling så raskt som mulig. I innledende fase vil behandlingen foregå i sykehus, og smitteførende personer vil som en hovedregel bli innlagt på sykehus til de anses smittefrie. Etter råd fra Folkehelseinstituttet skal flyktningene tilbys vaksiner mot polio og MMR (meslinger, kusma og røde hunder). Regjeringen har styrket bevilgningen til Folkehelseinstituttet for 2016 for å bedre vaksinasjonstilbudet til asylsøkere og flyktninger spesielt med polio og MMR-vaksiner.

Asylsøkere kan ha lite eller ingen kunnskap om helsetjenestene i Norge. De har derfor behov for informasjon om hvilke helsehjelp de kan få, og hva de har rett til. Denne informasjonen bør gis på et språk de forstår. Det vil være et stort behov for tolk både for å gi generell og individuell informasjon. Helsedirektoratet vil gjøre informasjon om helsetjenestetilbud tilgjengelig for asylsøkere på flere språk på helsenorge.no.

Asylsøkeres helse

Mye tyder på at asylsøkere generelt har relativt god helse.²¹ Ofte er det de friskeste og mest ressurssterke som drar fra hjemlandet og søker beskyttelse i et annet land. Det foreligger imidlertid ingen nasjonal oversikt over helsetilstanden

blant asylsøkere som kom til landet det siste året. Spesialisthelsetjenesten mottok relativt få henvendelser om medisinske behov som krevde behandling i spesialisthelsetjenesten. Dette stemmer godt med det som er rapportert fra andre land i Europa.

Antallet asylsøkere som er kommet til Norge i løpet av et relativt kort tid, gjør det vanskelig for helse- og omsorgstjenesten å skaffe en samlet oversikt over helsesituasjonen og behovene for helsehjelp. Det er liten kunnskap som grunnlag for å vurdere den faktiske helsetilstanden eller hvilke helsetjenester det særlig er behov for. Basert på tidligere dokumentasjon kan det likevel legges til grunn at noen vil ha en forhøyet risiko for utvikling av psykiske plager. Helse- og omsorgsdepartementet vil fremskaffe mer kunnskap om asylsøkeres helse og bruk av helsetjenester, *jf. anmodningsvedtak 434:11 (2015–2016)*. Se mer om nyankomne innvandreres helse i kapittel 7.2.

2.3.9 Voldsforebygging i mottak

Asylmottak skal være trygge oppholdssteder for alle beboere. Særlig barn og kvinner kan være utsatt for vold og menneskehandel. De skal gis tilrettelagt oppfølging, og det skal settes i verk tiltak for å forebygge vold, seksuelle overgrep og trakassering. Prinsippet om barnets beste skal ligge til grunn, og barns behov for trygge rammer og forutsigbarhet skal ivaretas.

Kommunene har ansvar for alle som oppholder seg i kommunen. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, UDI og IMDi har anbefalt at vertskommuner for asylmottak i samarbeid med driftsoperatør lager planer for hvordan familier og enkeltindivider kan følges opp, og at de med behov følges opp. Alle beboere i asylmottak kan også bruke krisesentrene i kommunen de bor i, både overnattingstilbudet og dagtilbudet, hvor de kan få råd og bistand.

UDI har fått i oppdrag å sørge for at beboere i mottak får informasjon og veiledning om det norske samfunnet, herunder sikre opplæring og veiledning for å forebygge vold og trakassering.²² Regjeringen vil styrke forebyggingsarbeidet i mottak gjennom tilskudd til dialoggrupper om vold i 2016, se boks 2.2. Forslaget er presentert i revidert nasjonalbudsjett 2016, *jf. Prop. 122 S (2015–2016) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016*.

²¹ Arnold m.fl. 2015, European Centre for Disease Prevention and Control 2014

²² JDs tildelingsbrev til UDI 2016

Boks 2.2 Dialoggrupper om vold

Stiftelsen Alternativ til vold (ATV) (et fagmiljø med psykologer) har utarbeidet et kursopplegg for UDI som mottaksansatte skal kunne gjennomføre i mottak. Kursopplegget består av en skriftlig veileder som beskriver det kurslederne trenger å vite for å gjennomføre kurset. ATV har i tillegg gitt opplæring til de ansatte i mottak i å holde kurs for beboerne. Kursopplegget er et forebyggende tiltak på frivillig basis for menn i mottak. Omtrent samtlige ordinære mottak gjennomførte i løpet av 2013 og 2014 ett eller flere kurs for beboere i mottak.

Tema for kursene:

- Hva er vold?
- Vold avler vold / Avmakt
- Posttraumatisk stresslidelse (PTSD) og Posttraumatisk vekst
- Lover og verdier i Norge
- Vold mot barn / Trygge barn
- Sinne, aggresjon og vold / Vold mot kvinner

2.4 Tiltak for barn i mottak

Barn i mottak skal sikres trygge oppvekstvilkår, skolegang og et godt aktivitetstilbud. Det er viktig å normalisere hverdagen til barn i mottak mest mulig. Ved utgangen av mars 2016 bodde det om lag 2 500 barnefamilier i norske asylmottak. Til sammen utgjorde dette om lag 8 900 personer. Enslige mindreårige asylsøkere omtales i kapittel 4.²³

UDI stiller krav til driftsoperatører for asylmottak om at alle barn fra to år til grunnskolealder skal ha et tilrettelagt aktivitetstilbud på hverdager. Alle mottak skal ha en person med barnefaglig utdanning på høyskolenivå med ansvar for arbeidet med barn og ungdom, herunder ansvar for en eventuell barnebase.

UDI forvalter et eget tilskudd til frivillige organisasjoner for å arrangere aktiviteter for barn i mottak. Formålet med ordningen er å støtte tiltak som bidrar til å gi barna en så normal og meningsfull hverdag som mulig. Ordningen skal gi barna mulighet til å utvikle ferdigheter gjennom ulike aktiviteter. For mer informasjon, se www.udi.no.

Foreldrene spiller en nøkkelrolle for barnas utviklingsmuligheter. Derfor er det også viktig å styrke foreldrenes evne til å være gode omsorgspersoner. Trangboddhet og en usikker situasjon i mottak skaper utfordringer for familiene. UDI har et eget informasjonsprogram rettet mot foreldre i mottak – Foreldre i Norge. Dette skal bidra til å informere foreldre blant annet om skolesystemet i Norge, barneoppdragelse, og at det ikke er lov å slå barn i Norge. Se mer om foreldre og familievern i kapittel 7.4.2.

2.4.1 Barnehage for barn i mottak

Barnehage gir muligheter for å lære norsk og bidrar til å normalisere hverdagen for barn som bor i asylmottak. For å ha rett til barnehageplass i henhold til barnehageloven må barnet være bosatt i en kommune. Barn i asylmottak har derfor ikke rett til barnehageplass, men etter UDIs rundskriv RS 2011-011 *Krav til arbeid med barn og unge i statlige mottak* skal alle barn fra 2 år til grunnskolealder ha et tilrettelagt tilbud på minst tre timer per virkedag. Kommuner som tilbyr barnehageplass til 4- og 5-åringer som bor i mottak, får dekket dette gjennom vertskommunetilskuddet som administreres av UDI. Ved utgangen av desember 2015 var det nær full barnehagedekning for 4- og 5-åringer som bodde i ordinære mottak. For barn i mottak som ikke får barnehageplass, er tilbudet organisert som barnebase i mottaket. Se mer om barnehage i kapittel 7.1.1.

Regjeringen foreslår at det legges til rette for at kommunene fra barnehageåret 2016–2017 kan tilby gratis kjernetid i barnehage for barn som har fått innvilget opphold, men som fortsatt bor i asylmottak *jf. anmodningsvedtak 436:2 (2015–2016)*. Regjeringen foreslår at ordningen innrettes tilsvarende den nasjonale ordningen for gratis kjernetid med 20 timer gratis per uke, og at ordningen skal gjelde 2- og 3-åringer som har fått innvilget opphold. Det forutsettes at 4- og 5-åringer fortsatt vil få mulighet til ordinær barnehageplass dekket over vertskommunetilskuddet. Det er i beregningen av kostnaden for gratis kjernetid lagt til grunn at alle barn som ønsker tilbud, vil kunne få dette. Forslaget er presentert i revidert nasjonalbudsjett 2016, *jf. Prop. 122 S (2015–2016) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016*. Når barnefamiliene med oppholdstillatelse blir bosatt, vil barnet ha rett til barnehageplass etter rettighetsbestemmelsen i barnehageloven.

I henhold til *anmodningsvedtak 436:2 (2015–2016)* bes regjeringen å legge fram forslag som gjør at barn av familier som har stor sannsynlighet

²³ Berg og Tronstad 2015

for opphold, også kan tilbys gratis kjernetid i barnehage. Dette krever en noe lengre utredning, og regjeringen vil komme tilbake til saken på et senere tidspunkt.

2.4.2 Rett til skole og opplæring

Barn mellom 6 og 16 år har rett og plikt til grunnskoleopplæring, jf. opplæringsloven § 2-1. Retten til grunnskoleopplæring inntreffer fra det tidspunkt det er sannsynlig at et barn skal være i Norge i mer enn tre måneder. Barnets *plikt* til å delta i grunnskoleopplæring inntreffer når oppholdet har vart i tre måneder. Retten gjelder uavhengig av om oppholdet er lovlig eller ikke. Det vises her til regjeringens tilskuddsordning²⁴ som skal bidra med finansiering til kommuner og fylkeskommuner slik at barn og unge i alderen 6–18 år som søker om opphold i Norge, får grunnskoleopplæring og videregående opplæring.

Asylsøkere mellom 16 og 18 år har etter søknad rett til inntak til videregående opplæring.²⁵ Asylsøkere i denne alderen som ikke har fullført grunnskole eller tilsvarende, og derfor ikke har rett til videregående opplæring, har rett til grunnskoleopplæring for voksne.²⁶ Det er et vilkår for rett til videregående opplæring og grunnskoleopplæring for voksne at søkeren har lovlig opphold i Norge. De som oppholder seg lovlig i landet i påvente av å få avgjort søknad om oppholdstillatelse, har bare rett til videregående opplæring eller grunnskoleopplæring dersom de er under 18 år og det er sannsynlig at de skal være i Norge i mer enn tre måneder. Kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere, samt mottak, verger og representanter og andre må sammen sørge for at informasjon om rettighetene når fram til ungdommene slik at de får mulighet til å søke innen fristene. Fylkesmannen skal gi råd og veiledning, samt være pådriver overfor kommunene og fylkeskommunene slik at ungdommene blir fulgt opp.

Barn og unge asylsøkere som har rett til opplæring har de samme rettigheter etter opplæringsloven som alle andre elever i norsk skole, for eksempel rett til spesialundervisning og særskilt språkopplæring. For nyankomne elever med vedtak om særskilt språkopplæring kan opplæringen i en kortere periode organiseres i særskilte innføringstilbud, jf. omtale i kapittel 7.1.2. For å

kunne gi barna som kommer til Norge den opplæringen de har rett på, er det nødvendig at skoleeiere har oversikt over barna som bor i mottak eller omsorgssentre i kommunen og deres rettigheter.

Samfunnsøkonomiske beregninger²⁷ viser at kostnadene for samfunnet kan bli nær 4 millioner kroner per barn dersom en ikke lykkes med å gi asylsøkere og innvandrere med fluktbakgrunn god opplæring. Mangelfull utdanning kan bli til hinder for deltakelse i videre utdanning, arbeidsliv og øvrig samfunnsliv. Å falle utenfor arbeidslivet medfører utfordringer både for den det gjelder og samfunnet. For den enkelte betyr det inntektstap, og ofte også psykiske og sosiale utfordringer. Dette vil videre generere behov for oppfølging fra det offentlige på mange ulike plan. Utdanning bidrar også til sosialisering og allmenndannelse, som videre virker inn på en rekke avgjørende forhold i samfunnet som kriminalitet og deltakelse i samfunnslivet. Det er derfor viktig å gi disse elevene de samme kompetansemessige forutsetningene som barn og unge med norsk bakgrunn til å delta i utdanning, arbeidsliv og øvrig samfunnsliv.

Forskerne peker på fire overordnede faktorer som er sentrale for at skolen skal kunne legge best mulig til rette for at nyankomne elever får en god opplæring: Barna må inn i opplæring raskt etter ankomst og gis en tilstrekkelig opplæring i norsk. Det må tas hensyn til at disse i større grad kan ha psykiske vansker, og det må legges til rette for oppfølging. Videre må skolen gjøre en innsats for å inkludere barna i det sosiale fellesskapet i skolen og styrke skole-hjem-samarbeidet som er ekstra utfordrende for disse barna. Kunnskapsdepartementet har innført en rekke tiltak for å bistå skoleeierne i den akutte situasjonen slik at disse elevene skal få den opplæringen de har krav på.

Utdanningsdirektoratet har samlet informasjon på sine nettsider som kan være til støtte for barnehager og skoler som mottar barn som kommer fra krig og flukt. Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) har en egen veiledningstelefon om opplæring av asylsøkere til støtte for skoleeiere og skoleledere. På nettsidene til Utdanningsdirektoratet og NAFO finnes det også ulike typer veiledningsmaterieell om psykososialt arbeid med barn med fluktbakgrunn. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) har laget en veileder som omhandler traumer hos barn med fluktbakgrunn.²⁸ Regjerin-

²⁴ <http://www.udir.no/Regelverk/Tilskudd/Alle-tilskuddsordninger/Skoleeiere/grunnopplaering-asyilmottak/>

²⁵ Jf. opplæringsloven § 3-1

²⁶ Jf. opplæringsloven § 4A-1

²⁷ Berg m.fl 2016

gen har videre laget en samlet oversikt over rettigheter og tilskuddsordninger for barn og unge asylsøkere med nedsatt funksjonsevne²⁹, og Utdanningsdirektoratet har utviklet veiledningsmaterieell og informasjon om pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) på 15 ulike språk.³⁰

Regjeringen har satt i gang 0–24-samarbeidet på tvers av en rekke departementer og direktorater. Målet med samarbeidet er at flere skal lykkes i skolen og fullføre videregående opplæring for å unngå fattigdom og marginalisering. For å nå dette målet, må samhandlingen på statlig nivå og mellom kommunale etater styrkes. En av arbeidsgruppene i samarbeidet, bestående av relevante direktorater, vil foreslå tiltak for bedre sektorsamarbeid om opplæringstilbudet for utsatte barn og unge asylsøkere.

På steder med nyetablerte mottak kan det være vanskelig å skaffe nok lærere med aktuell kompetanse, spesielt når det gjelder språk. Utdanningsdirektoratet åpnet derfor i januar 2016 for registrering av lærere og annet kvalifisert personale i en «lærerpool» som kan bidra i kortere, midlertidige oppdrag i kommuner der det er behov, *jf. anmodningsvedtak 439:3 (2015–2016)*. Pensjonerte lærere kan delta i ordningen og jobbe på pensjonistvilkår. Pr. mars 2016 var det over 1 700 personer som hadde meldt seg. Kommunene kan selv søke opp aktuelle kandidater i denne lærerpoolen. Regjeringen vil videreføre ordningen med lærerpool så lenge det er behov, basert på erfaringene med tiltaket.

Gode undervisningsopplegg på barnas egne språk er av stor betydning for at de raskt skal lære norsk og andre fag, og lære om landet de har kommet til. Som et støttetiltak lanserte derfor Utdanningsdirektoratet i februar 2016 portalen www.skolekassa.no som samler nettbaserte læringsressurser med videoer, lydfiler, artikler m.m. på norsk, engelsk, tigrinja, kurmanji, pashto, dari og arabisk. Formålet er at barn som bor i mottak skal komme raskt i gang med å lære både norsk og andre fag. Utdanningsdirektoratet vil våren 2016 utrede alternative driftsløsninger for Skolekassa fremover.

Regjeringen vil innføre rutiner for å følge opp om barn og unge asylsøkere får den opplæringen de har krav på. Dette skal skje gjennom regelmessige spørringer til kommunene og fylkeskommu-

nene. For mer om nyankomne elever i skolene, se kapittel 7.1.2.

2.4.3 Barnevernets ansvar for barn i asylmottak

Barnevernloven gjelder for alle barn som oppholder seg her i landet, uavhengig av barnets statsborgerskap eller oppholdsstatus. Dette medfører at barneverntjenesten i kommunen der asylsøkerbarn oppholder seg, har plikt til å yte tjenester og tiltak etter lov om barneverntjenester, dersom barnet har et særlig behov for hjelp. Ansatte som er bekymret for situasjonen til et barn på mottaket kan ta kontakt med den kommunale barneverntjenesten. Barneverntjenesten skal undersøke bekymringer om barn på mottak på samme måte som i andre barnevernsaker. Det er viktig med et godt samarbeid mellom mottak og barneverntjenesten for å sikre at barn får en god oppfølging.³¹

Behovet for å styrke samarbeidet mellom mottak og kommunalt barnevern er viktig i dagens situasjon hvor barn vil bo lengre på mottak enn tidligere. Bufdir har i samarbeid med UDI satt i gang et pilotprosjekt i perioden januar – juni 2016 for felles kompetansebygging for ansatte i mottak og i barneverntjenesten, med vekt på barn og familier i mottak, *jf. anmodningsvedtak 435:1 (2015–2016)*. En del av barna har bakgrunn fra områder med langvarig krig og konflikt, noe som innebærer stor risiko for at de har vært utsatt for vold og overgrep, barnarbeid og barneekteskap. Kompetansehevende tiltak rettet mot ansatte som jobber med denne gruppen barn bør derfor omfatte disse temaene. For mer om barnevernet, se kapittel 7.4.3.

Regjeringen vil

- starte opp integreringsmottak
- lovfeste kvalifiserende tiltak i mottak
- utrede bruk av økonomiske virkemidler som incentiver og/eller bonusordninger for beboere i mottak knyttet til kvalifisering
- innføre opplæring i 50 timer kultur- og samfunnskunnskap for asylsøkere i mottak
- gjennomføre en prøveordning med frivillighetskoordinatorer
- forebygge vold gjennom tilskudd til dialoggrupper i mottak
- fjerne kravet om gjennomført asylintervju som vilkår for midlertidig arbeidstillatelse, og i stedet innføre som vilkår at det er høy sannsynlig-

²⁸ Dahl, Sveaass og Varvin (red) 2006

²⁹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/satsing-pa-barn-og-ungdom/>

³⁰ <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Skole/Over-sikt-over-aktorene/PP-tjenesten/>

³¹ BLDs rundskriv Q-06/2010

- het for at asylsøkeren vil få oppholdstillatelse i Norge. Krav om avklart identitet står fast
- legge til rette for at kommunene kan tilby gratis kjernetid i barnehage for 2- og 3- åringene som har fått innvilget opphold, men som fortsatt bor i asylmottak
 - videreføre lærerpoolen så lenge det er et behov, basert på erfaringene med tiltaket
- ha gode rutiner for å følge med på at barn og unge får opplæringstilbudet de har krav på
 - utrede hvordan helsepersonell kan bruke asylsøkere med helsefaglig utdanning og arbeids erfaring som medhjelpere i sitt arbeid
 - øke kunnskapen om asylsøkeres helse i mottak
 - kartlegge asylsøkeres bruk av helse- og omsorgstjenester

3 Bosetting i kommunene

For at innvandrere skal komme i arbeid og bidra til fellesskapet, er det avgjørende at de raskt etablerer seg og finner seg til rette i et nytt lokalsamfunn. Dette er viktig både for samfunnet og den enkelte.

Alle med lovlig opphold i Norge kan etablere seg i den kommunen de selv ønsker. Dette gjelder imidlertid ikke dersom man er avhengig av økonomisk bistand fra offentlige myndigheter. Personer som har søkt beskyttelse og som får en tillatelse som danner grunnlag for opphold i Norge, får tilbud om offentlig bistand til å bli bosatt i en kommune. I denne sammenhengen og i dette kapitlet omtales disse som flyktninger.¹

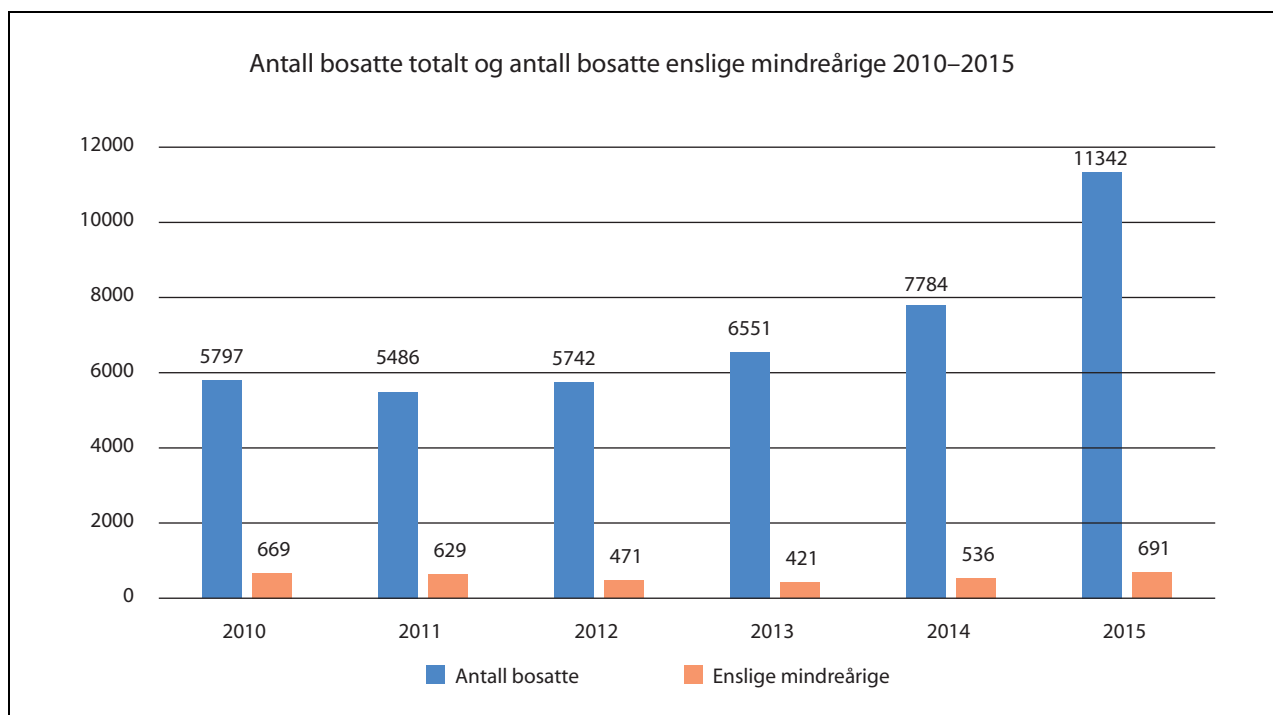
Det er frivillig for kommunene å bosette flyktninger. Det er imidlertid en ordinær og kontinuerlig oppgave som kommunene bør planlegge for, selv om det ikke er lovpålagt.

¹ I forbindelse med bosetting benyttes begrepet «flyktninger» synonymt med «innvandrere med fluktbakgrunn» jf. boks 1.1.

3.1 Mange skal bosettes

I 2015 var det over 31 100 personer som søkte om asyl i Norge. Til sammenligning kom det i underkant av 11 500 asylsøkere i 2014. Kommunene bosatte i overkant av 11 300 flyktninger i 2015. Dette er det høyeste bosettingstallet noensinne i Norge, og tilsvarte en økning på 46 prosent fra 2014. Dette viser tydelig kommunenes evne og vilje til å bidra. Norge er i en situasjon som landet ikke har vært i tidligere, med mange personer som skal bosettes i årene som kommer. Kommunenes innsats er avgjørende for å få bosatt flyktninger.

Barn og barnefamilier er prioriterte grupper i bosettingsarbeidet. Gjennomsnittlig ventetid i 2015 for bosettingsklare barnefamilier var 7,8 måneder etter vedtak om oppholdstillatelse. Gjennomsnittlig ventetid i mottak for bosettingsklare enslige voksne var 10,8 måneder. Flesteparten av de bosatte enslige voksne var menn. Gjennom-



Figur 3.1 Bosettingen i 2015 var vesentlig høyere enn i foregående år. Dette skyldes i hovedsak at kommunene vedtok flere bosettingsplasser enn tidligere.

Boks 3.1 Nasjonalt utvalg for bosetting

Hovedformålet med Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger mv. er å fastsette behovet for vedtaks plasser i kommunene og å forslå tiltak som bidrar til å sikre bosetting av enslige barn og barnefamilier innen tre måneder etter vedtak om opphold og voksne uten barn innen seks måneder etter vedtak om opphold.

Nasjonalt utvalg skal:

- Hvert år fastsette behovet for vedtaks plasser i kommunene kommende år innen 15. april.
- Vurdere kriterier for fordeling mellom regioner og fylker, og fordele behovet for vedtaks plasser etter disse kriteriene. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet skal legge fram for utvalget de kriterier som legges til grunn for fordeling mellom kommunene av personer med behov for bosettingsbistand.
- Utarbeide forslag til mekanismer som bidrar til å sikre bosetting av enslige barn og barnefamilier innen tre måneder etter vedtak om

opphold og voksne uten barn innen seks måneder etter vedtak om opphold.

- Anbefale tiltak og vurdere ny fordeling til fylkene når det estimerte bosettingsbehovet øker med mer enn 750 personer totalt og/eller 150 enslige mindreårige.
- Bidra til at kapasiteten i asylmottakene og omsorgssentrene tilpasses det nasjonale behovet.
- Bidra med relevant informasjon til kommunene om arbeidet med bosetting og om etablering eller nedlegging av asylmottak/omsorgssentre.
- Rapportere til Barne- og likestillingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet om utvalgets arbeid og måloppnåelse i bosettingsåret, og komme med en vurdering av måloppnåelse og eventuelle tiltak som kan sikre en bedre måloppnåelse.

snittlig ventetid for bosettingsklare enslige mindreårige flyktninger var 4,9 måneder.

I perioden 1. januar til 31. mars 2016 er det bosatt 2 633 flyktninger. Dette er 31 prosent flere enn på samme tid i 2015. Samtidig er det om lag 3 250 flyktninger i mottak og omsorgssentre som venter på bosetting.

Siste prognoser fra mars 2016 viser at det ventes å komme mellom 5 000 og 50 000 asylsøkere til landet i 2016. Mange av disse kommer til å få oppholdstillatelser som innebærer at de skal bo i Norge i framtiden. Dette betyr at bosetting av flyktninger de neste årene blir en viktig jobb for kommunene innenfor rammen av frivillighet.

3.2 Rammer for bosettingsarbeidet

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har ansvar for bosetting av personer med innvilget opphold i Norge. IMDi anmoder hvert år kommunene om å bosette et visst antall flyktninger. Anmodningen er basert på et nasjonalt bosettingsbehov fastsatt av Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger og etablering og nedlegging av mottak samt omsorgssentre (heretter Nasjonalt utvalg for bosetting). Utvalget fastsetter bosettingsbehovet ut fra prognoser fra Beregningsgruppa for utlen-

dingsforvaltningen. Anmodningstallet til hvert enkelt fylke og kommune fastsettes i samråd med KS. Basert på anmodningen fra IMDi, fatter kommunene vedtak om hvor mange flyktninger de ønsker å bosette. Deretter tildeler IMDi en bosettingskommune til flyktninger som har behov for offentlig hjelp til bosetting.

Anmodningstallet fra IMDi inkluderer også et konkret antall enslige mindreårige under 18 år som kommunen anmodes om å bosette. Kommunene vedtar hvor mange enslige mindreårige de skal bosette. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) har ansvar for å bosette enslige mindreårige fra omsorgssentrene. IMDi har ansvar å bosette enslige mindreårige fra og med 15 år. Situasjonen for enslige mindreårige er omtalt nærmere i kapittel 4.

Når en flyktning blir bosatt i en kommune, har vedkommende plikter og rettigheter på lik linje med andre innbyggere. De fleste av kommunenes oppgaver og tjenester gjelder for alle som flytter til kommunen, ut fra behovet til den enkelte. Særskilt for flyktninger, og familiejenforente til norske og nordiske borgere, er at de har rettigheter etter introduksjonsloven, jf. kapittel 5. Kommunen har plikt til å tilby flyktningene introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Flyktningene har plikt og rett til å delta i ordnin-

Boks 3.2

Stortinget har fastsatt følgende satser for tilskuddene i 2016:

Integreringstilskudd År 1–5 (2016)	717 400 kroner over 5 år (voksne) ² 717 400 kroner over 5 år (barn) ² 767 400 kroner over 5 år (enslige voksne) 717 400 kroner over 5 år (enslige mindreårige)
Barnehagetilskudd	24 500 kroner (engangstilskudd)
Eldretilskudd	162 000 kroner (engangstilskudd)
Tilskudd ved bosetting av personer med funksjonsnedsettelse ¹	Tilskudd 1: 181 000 kroner (engangstilskudd) Tilskudd 2: Inntil kroner 1 111 000 kroner per år i inntil 5 år
Ekstratilskudd 2016	50 000 kroner (engangstilskudd per bosatte flyktning utover anmodningen for 2015)
Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger	207 000 kroner (til og med året den enslige mindreårige fyller 20 år)
Ekstratilskudd enslige mindreårige flyktninger 2016	100 000 kroner (engangstilskudd per bosatte)
Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap År 1–3 (2016)	Høy sats: 129 600 kroner over 3 år Lav sats: 49 000 kroner over 3 år

¹ Tilskudd ved bosetting av personer med alvorlige, kjente funksjonshemming og/eller atferdsvansker.

² Personer regnes som voksne fra og med det året de fyller 18 år.

Integreringstilskuddet skal gå til kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosetting og kvalifisering av flyktninger i bosettingsåret og de fire neste årene. Tilskuddet skal bidra til at kommunene gjennomfører et planmessig og aktivt bosettings- og integreringsarbeid, med sikte på at de bosatte skal komme ut i jobb og klare seg selv.

Kommunene har plikt til å tilby introduksjonsprogram til nybosatte flyktninger, og kommunene mottar et eget tilskudd til opplæring i

norsk og samfunnskunnskap. I tillegg ytes det et særskilt tilskudd til norskopplæring for asylsøkere i mottak. For mer om norskopplæring for asylsøkere i mottak, se kapittel 2.3.3.

Kommunene kan også få refundert barnevernsutgifter til enslige, mindreårige flyktninger utover en kommunal egenandel. Refusjonsordningen ble endret fra 100 prosent til 80 prosent refusjon i 2014. Samtidig ble det særskilte tilskuddet ved bosetting av denne gruppen styrket.

gene. Deltakere i introduksjonsprogrammet har også rett til introduksjonsstønad. Flyktningene tilbys også bolig i bosettingskommunen.

Bosetting med offentlig hjelp er et frivillig tilbud fra staten. Flyktninger får kun ett tilbud om bosettingskommune, og vedtaket kan ikke påklages. Dersom flyktningen takker nei til tilbud om bosettingskommune fra IMDi, må flyktningen

flytte ut av asylmottaket og klare seg uten offentlig hjelp. Det betyr at retten til introduksjonsprogram og introduksjonsstønad også faller bort.

3.2.1 Tilskudd til kommunen

Kommuner som bosetter flyktninger mottar integreringstilskudd for hver bosatte person. I tillegg

inngår flyktninger som er bosatt i kommunen i beregningen av kommunens rammetilskudd som for andre innbyggere. Etter at flyktningene har fått oppholdstillatelse, men før de er bosatt i en kommune, er de registrert i kommunen asylmottaket ligger.

Kommunene skal ikke legge fram særskilt regnskap for integreringstilskuddet,² det særskilte tilskuddet ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger eller tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Kommunene har mulighet til å beholde et eventuelt overskudd av integreringstilskuddet dersom de har gode introduksjonsprogram som får flyktningene raskt i arbeid eller utdanning. Kommunene vil da ikke ha utgifter knyttet til introduksjonsprogram for disse flyktningene, og sitter igjen med integreringstilskudd for flyktningene i de resterende årene av den femårige tilskuddsperioden. Regjeringen mener kommunene med dette har et ekstra incentiv til å få flyktningene raskt over i arbeid eller utdanning, og dermed kan bidra til å oppfylle langsiktige mål for bosetting og integrering, *jf. anmodningsvedtak 438:1 (2015–2016)*.

På samme måte har kommunene mulighet til å beholde et eventuelt overskudd av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap dersom de effektiviserer opplæringen. Det vil si at dersom kommunene gjennomfører opplæringen til en lavere kostnad enn mottatt tilskudd, beholdes tilskuddet uavkortet. For mer informasjon om tilskuddene, se Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets Prop. 1 S (2015–2016).

3.2.2 Beregningsutvalget og kommunenes utgifter

Et beregningsutvalg kartlegger årlig kommunenes gjennomsnittlige utgifter til bosettings- og integreringsarbeid. Utvalget er sammensatt av fire representanter fra KS og kommunene og fire representanter fra staten. Kartleggingen tar utgangspunkt i KOSTRA-tall og 20 utvalgskommuner, og dekker perioden kommunene mottar integreringstilskudd og tilskudd til norskopplæring. Beregningsutvalgets kartlegging består av tre deler.

- Sosialhjelpsundersøkelsen – utgifter til sosialhjelp

² Et unntak fra dette er det høyeste ekstratilskuddet ved bosetting av personer med alvorlige, kjente funksjonsnedsettelse og/eller atferdsvansker.

- Introduksjonsundersøkelsen – utgifter til introduksjonsstønad
- Administrasjonsundersøkelsen – utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse

Utgifter til bosettings- og integreringsarbeidet er på de fleste områder ikke skilt ut i kommuneregnskapet, noe som gjør det vanskelig å skille disse utgiftene fra andre. Noen kommuner har oversikt over faktisk ressursbruk, mens andre tar utgangspunkt i hvor stor andel som går til å dekke behovene til personene som bosettes. Det beregnes en gjennomsnittsutgift per person, og mange kommuner vil i realiteten ha utgifter som er høyere eller lavere enn det kartleggingen viser.

Kartleggingen for 2014 viser at integreringstilskuddets dekningsgrad var 87 prosent for barn og voksne flyktninger og 93 prosent for enslige voksne.

Beregningsutvalget foretar ikke noen korrigerende eller analyser av de utslagene målgruppen gjør på kommunenes rammetilskudd eller skatteinntekter, med unntak av utgifter til kvalifiseringsprogrammet, ekstratilskudd i grunnskole og barnehage. En undersøkelse fra 2011³ viste at rundt fem prosent av utgiftene kartlagt av Beregningsutvalget også dekkes av kommunenes frie inntekter. Det er derfor rimelig å anta at forskjellen mellom utgifter og inntekter er mindre enn kartleggingen viser. Tabell 3.1 viser gjennomsnittsutgiftene i de ulike undersøkelsene i perioden 2009–2014.

Rapportene fra Beregningsutvalget ligger til grunn for vurdering av integreringstilskuddet i de årlige budsjettrundene. Regjeringen og KS er enige om at Beregningsutvalgets kartlegging gir en oversikt over kommunesektorens økte kostnader, *jf. anmodningsvedtak 436:1 (2015–2016)*.

Beregningsutvalget vil få i oppdrag å foreta mer omfattende analyser. I tillegg vil Beregningsutvalget høsten 2016 kartlegge vertskommunenes utgifter knyttet til drift av asylmottak, *jf. omtale i kapittel 2.2.3*.

Kommunenes utgifter framover

Det er vanskelig å forutse kommunenes utgifter til bosettings- og integreringsarbeid i årene framover. Dette vil påvirkes både av antallet som bosettes, sammensetning av de bosatte og fordelingen mellom kommuner. Nedenfor skisseres noen trekk som vil kunne påvirke utgiftsutviklingen i kommunene.

³ Agenda Kaupang 2011

Tabell 3.1

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Utgifter til sosialhjelp	70 500	73 500	77 100	82 000	88 300	92 600
Utgifter til introduksjonsstønad	140 900	156 700	175 000	179 300	186 300	199 100
Utgifter til administrasjon (inkl. adm. av kvalifiseringsprogrammet)	379 500	411 100	458 800	434 700	439 200	448 400
Helseutgifter ¹	25 500	26 300	27 300	28 300	29 300	30 200
Sum	616 400	667 600	738 200	724 300	743 100	770 300

¹ Helseutgiftene ble kartlagt i 1996 og er deretter justert for årlig utvikling i kommunal deflator

Siden 2012 har det vært fallende realutgifter per person i administrasjonsundersøkelsen dersom man tar hensyn til den generelle prisveksten i kommunesektoren. Dette tyder på stordriftsfordeler ved økende bosetting, men det er vanskelig å forutsi hvor lenge den utviklingen holder seg og når kommunene må øke kapasiteten ytterligere for å ta imot flere flyktninger.

Utgifter til personer i målgruppen er i gjennomsnittet høyest i år 2 og 3 etter bosetting. Dette er fordi flyktninger gjennomfører introduksjonsprogram i denne perioden og får utbetalt introduksjonsstønad. En kraftig økning i bosettingen i årene framover gjør at antallet personer i årskull 1, 2 og 3 vokser. Dette kan føre til økte utgifter i kommunene til administrasjon av introduksjonsprogrammet, samt økte etableringsutgifter for årskull 1. Sammensetning av målgruppen vil i tillegg være av betydning: en høyere andel enslige voksne og voksne blant bosatte i forhold til barn vil gi høyere utgifter per person. I perioden 2009 til 2014 har det vært en realvekst for utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad som i stor grad skyldes at enslige voksne og voksne har utgjort en økende andel av førstegangsbosatte. Utvikling i barnevernutgifter vil i stor grad påvirkes av andelen enslige mindreårige som bosettes framover.

Variasjon i utgiftene mellom kommuner

Bak den beregnede gjennomsnittsutgiften er det store variasjoner i utgiftsnivå blant utvalgskommunene. Det finnes eksempler på utvalgskommuner som har utgifter over og under inntekten fra integreringstilskuddet i femårsperioden. Årsakene til ulikheter i kommunenes utgiftsnivå er sammensatt, og Beregningsutvalgets metode gir ikke grunnlag for en systematisk analyse av årsakene til variasjon. Faktorer som vil spille inn er blant annet arbeidsledighetsnivået i en kommune,

muligheter for stordriftsfordeler, utgifter til lokaler, samt at kommuner med god økonomi legger seg på et høyere utgiftsnivå. Høyere utgifter i en kommune vil også ha en sammenheng med hvilken andel enslige voksne utgjør av bosatte personer i kommunen. Samtidig vil kommuner som bosetter enslige voksne også få utbetalt et høyere integreringstilskudd til denne gruppen, sammenliknet med tilskuddssats for voksne og barn.

3.2.3 Avtalt selvbosetting

De aller fleste, over 90 prosent, av flyktningene bosettes i dag etter avtale mellom IMDi og kommunene. I noen kommuner er det også mulig for flyktninger å bosette seg på egen hånd etter avtale mellom IMDi og kommunen, såkalt avtalt selvbosetting. I slike tilfeller er det flyktningen selv som finner bolig. Kommunen godkjenner deretter boligen dersom den oppfylder krav til blant annet størrelse, kvalitet og leiekontrakt. Kommunene tar imot selvbosatte innenfor det antall flyktninger de har vedtatt å bosette. Det betyr at kommunen fortsatt bestemmer hvor mange flyktninger som skal bosettes i kommunen. Personer som bosettes på denne måten regnes som bosatt med offentlig hjelp, og beholder rettighetene etter introduksjonsloven.

Flyktninger kan i prinsippet bosette seg der de ønsker, også uten avtale mellom IMDi og kommunen. Oppholdstillatelsen gjelder i alle landets kommuner. Kommunen er imidlertid ikke pliktig å tilby introduksjonsprogram til personer som bosetter seg uten avtale og flyktningene har ikke rett til introduksjonsprogram med stønad. Kommunen kan imidlertid velge å tilby dette. Personer med flyktningstatus eller opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn har imidlertid rett til gratis norsk- og samfunnskunnskapsopplæring uavhengig av om de er bosatt med eller uten offentlig hjelp.

Når flyktninger bosetter seg uten avtale, har de ikke rettigheter etter introduksjonsloven. Der som selvbosetting uten avtale ikke hadde denne begrensningen, er det rimelig å anta at mange av flyktningene ville bosatt seg i og rundt de store byene i Norge. Mange flyktninger ville trolig bosatt seg hos eller i nærheten av venner og familie, og gjerne der bolig- og utleieprisene er lave. Noen land, har store utfordringer med at enkelte områder i utgangspunktet har dårlige levekår. Når mange nyankomne innvandrere uten tilknytning til arbeidsmarkedet flytter til slike områder, kan dette ha negative konsekvenser for dem selv og deres muligheter videre. Regjeringen ønsker derfor ikke selvbosetting uten avtale.

I 2015 var det om lag 100 kommuner som praktiserte avtalt selvbosetting. Flere kommuner melder om at det er en god og effektiv ordning. Funn fra rapport om avtalt selvbosetting fra 2016⁴ tyder på at økt bruk av avtalt selvbosetting bidrar til raske bosetting av flyktninger.

Kommuner som har avtale med IMDi om avtalt selvbosetting, mottar tilskudd ved bosetting på lik linje med andre. Regjeringen vurderer at integreringstilskuddsordningen og andre særtilskudd ved bosetting gir gode nok incentiv også til at kommunene kan praktisere avtalt selvbosetting, *jf. anmodningsvedtak 438:2 (2015–2016)*.

⁴ Henningsen m.fl. 2016

3.2.4 Overføringsflyktninger

Overføringsflyktninger, som bosettes i Norge etter avtale med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR), skal etter hovedregelen bosettes direkte i kommunene. Etter at en uttakskommission⁵ fra Utlendingsdirektoratet (UDI) og IMDi har intervjuet og tatt ut en eller flere flyktninger og disse innvilges opphold av UDI, overføres saken til IMDi for bosetting. Når IMDi har funnet bosettingskommune, kommer overføringsflyktningen til Norge og bosettes direkte i kommunen. Bare unntaksvis innkvarteres overføringsflyktninger på asylmottak i påvente av bosetting.

3.2.5 Personer med særskilte behov

Erfaringer viser at noen grupper er vanskeligere å bosette enn andre. Dette gjelder blant annet personer med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker.

Kommunene bosetter årlig mange personer med ulike funksjonsnedsettelse og oppfølgingsbehov.⁶ Disse har ulike behov for oppfølging.

⁵ Ved uttak fra Syria deltar også Politiets sikkerhetstjeneste og Politiets utlendingsenhet.

⁶ Basert på utbetaling av tilskudd ved bosetting av personer med alvorlige, kjente funksjonsnedsettelse og/eller atferdsvansker, utgjør dette en gruppe på om lag 20 personer per tusen bosatte.

Boks 3.3 Bosettingsordningene i Sverige og Danmark

Arbeidet med bosetting av flyktninger er organisert ulikt i Sverige og Danmark, der Sverige praktiserer stor grad av selvbosetting, mens Danmark praktiserer statlig fordeling av flyktninger. De ulike ordningene i landene presenteres under.

Sverige

Siden 1994 har asylsøkere som kommer til Sverige kunnet bo hos slekt, venner eller kjente (eget boende) og motta penger til livsopphold mens søknaden er til behandling. Boutgiftene må de dekke selv.

Personer som har fått opphold i Sverige har rett til å bli bosatt i en kommune. Asylsøkere som har bodd i «eget boende» har ikke rett til å få hjelp til å bosette seg. De som har bodd i «eget boende» kan fortsette å bo i samme kom-

mune etter vedtak om opphold og kan folkeregistrere seg der. Ordningen fører til at mange bor trangt og at mange bor i områder med dårlige levekår i og omkring byene Stockholm, Göteborg og Malmø.

Den 1. mars 2016 trådte en ny lov om anvisning for bosetting i kraft. Denne loven omfatter nyankomne som er registrert av og knyttet til Migrasjonsverkets mottak og kvoteflyktninger. I 2016 har Arbetsförmedlingen og Migrationsverket et delt ansvar for anvisning av nyankomne til kommunene. Fra 2017 har Migrationsverket hele bosettingsansvaret. Når det gjelder enslige mindreårige, så anviser Migrationsverket disse til en kommune ved ankomst. Migrationsverket bestemmer en andel for hver kommune etter samråd med Länsstyrelsene. Anvisningsmodellen for enslige mindreårige ble endret fra 1. april 2016 for å få en jevnere fordeling.

Boks 3.3 (forts.)

I Sverige praktiseres selvbosetting, det vil si at flyktningene kan bosette seg hvor i landet de selv ønsker. Man kan finne bosted på egen hånd, eller man kan få hjelp fra myndighetene dersom man ønsker det. Om lag 80 prosent av nyankomne i Sverige finner bosted på egen hånd.

En stor andel av flyktningene som får oppholdstillatelse i Sverige har rett til etableringsplan.¹ Etableringsplan er en individuell handlingsplan med en rekke aktiviteter og tiltak som skal hjelpe hver enkelt med å lære det svenske språket og etablere seg på arbeidsmarkedet, og på denne måten bli selvforsørget. Etableringsplanen er en lovfestet rettighet. Den tilsvarer i stor grad introduksjonsprogram, som flyktninger i Norge har plikt og rett til å delta i. For mer om introduksjonsloven, se kapittel 5 og vedlegg 2.

Arbetsförmedlingen har ingen egne boliger, men kan hjelpe nyankomne flyktninger som har rett til etableringsplan med å finne et bosted. Kommunene gir beskjed når de har ledige boliger, og deretter gjøres bosetting av nyankomne flyktninger i dialog mellom kommunen og Arbetsförmedlingen. Hensikten er å finne en bostedskommune med et arbeidsmarked der vedkommende kan få benyttet sin yrkeskompetanse.

Nyankomne flyktninger som ikke har rett til etableringsplan, kan henvende seg til Migrationsverket for hjelp med bosetting. Migrationsverket har også ansvaret for bosetting av kvoteflyktninger, inklusive enslige mindreårige flyktninger, pensjonister og personer med alvorlige funksjonsnedsettelse.

Regjeringen i Sverige har besluttet å utrede mulige tiltak som kan gi et mer sammenhengende system for mottak og bosetting av asylsøkere, flyktninger og enslige mindreårige flyktninger. Utredningen skal foreligge innen utgangen av oktober 2017.

Danmark

I Danmark er bosettingen regulert av staten gjennom et kvotesystem, en ordning som trådte i kraft i 1999. Basert på prognoser blir det hvert år fastsatt hvor mange flyktninger som skal

bosettes. Dette landstallet blir fastsatt av Udlændingestyrelsen, med utgangspunkt i hvor mange flyktninger som forventes å få opphold i Danmark det kommende året.

Kommunene har mulighet til å avtale fordelingen av flyktningene mellom og innenfor regionene. Dersom det ikke inngås avtaler, er det Udlændingestyrelsen som fastsetter fordelingen. I beregningsgrunnlaget tas det høyde for antallet innvandrere som allerede bor i de enkelte kommuner.

Når en flyktning får oppholdstillatelse i Danmark, henviser samtidig Udlændingestyrelsen flyktningen til en kommune som får ansvaret for vedkommende. Avgjørelsen blir tatt på bakgrunn av kvoten, forholdene i kommunen og flyktningens personlige forhold. Utlændingestyrelsens avgjørelse om hvor flyktningen skal bosettes er endelig og kan ikke påklages.

Kommunen har plikt til å skaffe permanent bolig til flyktningen, og flyktninger kan ikke bosettes i et utsatt boligområde. Fram til det er mulig å anwise en permanent bolig, skal kommunen anwise et midlertidig oppholdssted. Såkalte flytteregler skaper et incentiv for deltakerne i integrasjonsprogrammet til å bli boende i den tildelte kommunen i de tre årene som integreringsperioden varer. En kommune kan, men er bare pliktig i visse tilfeller, overta integreringsarbeidet fra en annen kommune dersom en flyktning flytter. Dersom en flyktning flytter til en annen kommune kan det derfor få konsekvenser for mulighet til integreringssytelser, kontantytelser, rett til bolig etter integrasjonsloven og når personen kan få permanent oppholdstillatelse.

Kommunene er ikke pliktige til å anwise bolig til personer som kommer til landet gjennom familieinnvandring, da det er forventet at disse bor sammen med personen de er familie-gjenforent med.

¹ Dette gjelder ikke flyktninger som har fulltidjobb, tar videregående opplæring, ikke har kapasitet til å delta i minimum 25 prosent av aktivitetene i etableringsplanen eller er under 20 år eller over 65 år. Enslige mindreårige flyktninger mellom 18 og 20 år har likevel rett til etableringsplan.

Utfordringen med bosetting av denne gruppen knytter seg ofte til at det tar lengre tid å bosette personer som har behov for omfattende og/eller kostnadskreven oppfølging i bosettingskommunen. Konsekvensen er at personene må vente lenger på bosetting. Som nevnt over, mottar kommunene egne tilskudd ved bosetting av personer med særskilte behov. Tilskudd 2, det årlige tilskuddet på inntil 5 år, ble fra 2015 økt til innslagspunktet for toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester som administreres av Helsedirektoratet. Formålet med ordningen er å sikre at tjenestemottakere som krever ekstra stor ressursinnsats fra det kommunale tjenesteapparatet får et best mulig tilbud uavhengig av kommunens økonomiske situasjon. Regjeringen vurderer at det er lagt til rette for at flyktninger med særskilte behov skal bli bosatt, *jf. anmodningsvedtak 438:1 (2015–2016)*.

3.2.6 Flytting fra bosettingskommune

Noen flyktninger velger å flytte fra kommunen de blir bosatt i til en annen kommune. Det er flere årsaker til dette. For mange er det bedre jobbmuligheter som er årsaken. Det kan også være sosiale nettverk, som igjen også kan gi bedre jobbmuligheter.

Personer som flytter fra bosettingskommunen mens de er deltakere i introduksjonsprogrammet, mister retten til å fortsette i introduksjonsprogrammet i den kommunen de flytter til. De inngår likevel i den gruppen som kommunen de flytter til kan velge å tilby program. Dersom flytting skjer innenfor den perioden hvor det gis integreringstilskudd, vil tilflyttingskommunen motta tilskuddet. Dersom flytting er avtalt mellom de aktuelle kommunene, beholder personen rett til introduksjonsprogram. For nærmere omtale av introduksjonsprogrammet, se kapittel 5.

Sosialtjenesteloven fastslår generelt at oppholdskommunen har plikt til å yte tjenester etter loven til alle som oppholder seg i kommunen. Det er ikke krav om at en søker må være folkeregistrert eller fast bosatt i kommunen hvor det søkes om økonomisk stønad. Dette for å unngå at søkere som trenger hjelp skal bli kasteballer mellom kommuner. Oppholdskommunen skal vurdere stønadsbehovet også for de som oppholder seg kortvarig i kommunen. Dersom folkeregistrert adresse, oppholdskommune og bostedskommune ikke er den samme, må type og omfang av hjelp vurderes ut fra den enkeltes situasjon, hva det søkes om og om oppholdet i kommunen er å anse for fast eller midlertidig. Hvis en person mot-

tar tjenester fra et NAV-kontor, vil vedkommende vanligvis ikke ha behov for hjelp til samme formål fra et annet NAV-kontor. For eksempel vil en person som bor i en kommune og mottar økonomisk stønad til livsopphold og boutgifter fra NAV-kontoret der, ikke ha behov for tilsvarende hjelp fra NAV-kontoret i kommunen personen midlertidig oppholder seg i. Tilsvarende gjelder hvis personen har konkrete inntektsmuligheter eller rettigheter etter andre ordninger, for eksempel introduksjonsordningen.

Personer bosatt i en kommune som mottar integreringstilskudd for vedkommende har rett til sosiale tjenester i denne kommunen. Dersom personen flytter, og flyttingen er avtalt mellom kommunene, har vedkommende rett til sosiale tjenester fra NAV-kontoret i tilflyttingskommunen. Hvis flyttingen ikke er avtalt, kan tilflyttingskommunen avslå søknad om tjenester med henvisning til bosettingskommunens ansvar, med mindre dette er åpenbart urimelig. Det kan være åpenbart urimelig å henvise til bosettingskommunen hvis for eksempel vedkommende har nær familie i tilflyttingskommunen. Det samme gjelder hvis personen er selvforsørget i tilflyttingskommunen, men søker økonomisk stønad i en nødssituasjon eller hvis vedkommende trenger hjelp etter å ha vært selvforsørget i noe tid. Dersom integreringstilskuddet er overført til tilflyttingskommunen, gjelder hovedregelen om at det er kommunen som mottar tilskuddet som plikter å gi tjenester. Dette gjelder imidlertid ikke hvis tilflyttingskommunen ikke ønsker å motta tilskuddet og tilbakefører det til bosettingskommunen.

Regjeringen ønsker å begrense at personer som ikke er økonomisk selvforsørget flytter fra bosettingskommunen til en annen kommune. Regjeringen vil vurdere tiltak for å begrense omfanget av dette.

3.2.7 Samarbeidsavtale om bosetting mellom stat og kommune

Regjeringen har siden 2004 hatt en samarbeidsavtale med KS om bosetting av flyktninger og om etablering og nedlegging av asylmottak samt omsorgssentre. Våren 2016 inngås en ny avtale for årene 2016–2017, *jf. anmodningsvedtak 438:1 (2015–2016)*. Avtalen bygger på tidligere avtaler.

Avtalen gir rammer for hvordan staten og KS i felleskap skal løse de nasjonale oppgavene knyttet til mottak av asylsøkere og bosetting av flyktninger. Avtalen er todelt. Den omfatter innkvartering av asylsøkere i asylmottak fram til bosetting eller retur og i statlig regionalt barneverns omsorgs-

Boks 3.4 Gode bosettingskommuner

Sandnes kommune

Arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger er godt forankret hos politisk og administrativ ledelse og alle berørte etater i Sandnes kommune. Kommunen har plan for inkluderings- og integreringsarbeid for perioden 2015–2022 i tilknytning til målet om at kommunen skal være en foregangskommune innen mangfold og likeverd. Planen er retningsgivende med konkrete mål og tiltak for kommunens innsats på innvandringsområdet.

Sandnes kommune ble anmodet om å bosette 70 flyktninger inkludert 10 enslige mindreårige flyktninger i 2015, og fattet vedtak om å bosette 73 flyktninger inkludert 10 enslige mindreårige flyktninger. Kommunen klarte å bosette 90 flyktninger i løpet av 2015. Kommune har fattet vedtak om bosetting i tråd med anmodningen fra IMDi både for 2016 og 2017.

Sandnes kommune jobber systematisk med boligframskaffelse for å iverksette vedtaket om bosetting av flyktninger. For å få dette til har kommunen en systematisk satsing på bruk av private utleiende, bruk av kommunale boliger permanent eller som gjennomgangsboliger, avtalt selvbosetting, tildeling av kommunal bolig til personer som ikke klarer å kjøpe egen bolig og satsing på tidlig opplæring om å gå fra å leie til å eie egen bolig.

Sandnes har også gode resultater i introduksjonsprogrammet, og har etablert en egen gruppe som arbeider med tiltak som fører til rask overgang til arbeid eller utdanning for deltakere i introduksjonsprogrammet. Kommunen involverer også frivillig sektor i arbeidet med bosetting av flyktninger, og har lenge hatt en frivillighetskoordinator tilknyttet flyktningseksjonen. Frivillige som rekrutteres av kommunen blir ofte brukt som med-instruktører i introduksjonsprogrammet. De frivillige driver også ulike grupper og aktiviteter for flyktninger i kommu-

nen, som mannsgruppe, etablering av vennefamilier og flyktningguide.

Sunndal kommune

Både bosettings-, mottaks- og kvalifiseringsarbeidet er godt forankret i kommunens politiske og administrative ledelse. Innvandrer-tjenesten er blitt en strategisk viktig næring for kommunen, både når det gjelder ambisjonen om å øke folketallet og som arbeidsplass.

Sunndal er en av relativt få kommuner som selv driver asylmottak. Mottaket har både ordinære plasser og plasser for enslige mindreårige.

Forankring av bosettings- og integreringsarbeidet kommer også tydelig fram i kommuneplanens samfunnsdel, der tilflytting og bosetting av flyktninger er et av hovedsatsingsområdene i perioden 2007–2015.

Sunndal kommune har tidligere vedtatt å bosette flyktninger i tråd med IMDis anmodninger. Dette inkluderer bosetting av enslige mindreårige. Kommunen hadde vedtak om bosetting av 40 flyktninger i 2015, og klarte bosette 49 i løpet av året.

Sunndal kommune bosetter personer både i kommunale og private boliger. Bosetting i private boliger skjer i hovedsak gjennom avtalt selvbosetting. Kommunen arbeider også aktivt for å få flyktninger over fra kommunal til privat leie, og lykkes godt. I tillegg har de en bevisst praksis med å innvilge startlån til de som har mulighet til å betjene det.

Sunndal kommune har et mål om at minst 70 prosent av introduksjonsdeltakerne skal gå over til utdanning eller arbeid etter fullført introduksjonsprogram. De har også en ambisjon om at resultatene fra norskopplæringen skal ligge over landsgjennomsnittet. Sunndal kommunes kvalifiseringsstrategi følger to hovedlinjer: arbeidsrettet introduksjonsløp og utdanningsrettet introduksjonsløp.

sentre for enslige mindreårige asylsøkere. Videre omfatter den bosetting av flyktninger etter vedtak om opphold.

Avtalen skal klargjøre rammebetingelser slik at kommunene bosetter i samsvar med behovet fastsatt av Nasjonalt utvalg for bosetting. Det er

også et mål i avtalen at ventetiden fra vedtak om innvilget oppholdstillatelse i Norge til bosetting ikke overstiger tre måneder for barn og barnefamilier og seks måneder for voksne uten barn.

Avtalen skal videre sikre gode samarbeids- og informasjonsrutiner mellom staten og kommu-

nene i forbindelse med etablering og nedlegging av mottaksplasser.

3.3 Mer effektivt bosettingsarbeid

Kommunenes bosetting av flyktninger har gått opp de siste årene. Fra 2014 til 2015 økte bosettingen fra i underkant av 7 800 flyktninger i 2014 til over 11 300 flyktninger i 2015, en økning på over 45 prosent. 2015 ble dermed det beste bosettingsåret noen gang. Bosettingen må likevel økes ytterligere i årene framover. Prognoser tilsier at det er behov for å bosette om lag 16 500 flyktninger i 2016 og om lag 24 500 flyktninger i 2017.

Regjeringen mener det er viktig at kommunene selv kan bestemme hvor mange flyktninger som skal bosettes i deres kommune. Kommunene selv har best kunnskap om lokale forhold og egne ressurser. Avtalen med KS, aktiv oppfølging av kostnadsutvikling i kommunene og en effektiv integreringspolitikk skal sikre bosetting over tid på et høyt nivå. Regjeringen ønsker å beholde dagens bosettingsordning.

3.3.1 Enklere bosettingsarbeid i kommunene

Fastsettelsen av anmodningstallene for den enkelte kommune er basert på en helhetsvurdering og vektlegger ulike kriterier, som folketall, boligsituasjon, kommuneøkonomi og arbeidsmarked i kommunen/regionen. KS går gjennom forslaget fra IMDi og vurderer forslaget basert på deres kunnskap og kjennskap til kommunene og utfra egne kriterier.

Innvandrere kan være en arbeidskraftsressurs.⁷ For blant annet å sikre at kommunenes arbeidsmarked og bosettingspotensial blir utnyttet, vil IMDi's fordelingsnøkkel bli gjennomgått og vurdert endret, *jf. anmodningsvedtak 438:1 (2015–2016) og 441:5 (2015–2016)*.

Informasjon om den enkelte registreres tidlig i asylkjeden, og med nye systemer under utvikling vil kommuner få lettere tilgang til den samme informasjonen, i samme system som utlendingsmyndighetene bruker, *jf. anmodningsvedtak 434:4 (2015–2016)*. Mer konkret lages det en felles database, hvor informasjon og historikk om den enkelte lagres, og gjøres tilgjengelig for saksbehandlere i kommunene, IMDi og Bufetat gjennom saksflyten. Slik sett vil kommunene ha mindre behov for å kartlegge den enkelte en gang til etter

bosetting i kommunen. Informasjonssikkerheten ivaretas med sikker pålogging og kontroll med autentisering og autorisering, samt detaljert tilgangsstyring til det enkelte informasjonselement i systemet

Både den enkelte og samfunnet som helhet tjener på at oppholdstiden i asylmottakene er så kort som mulig. Noen av utfordringene med bosetting av flyktninger er svingninger i antallet asylsøkere og usikkerheten rundt antallet som skal bosettes. Dette er utfordrende for den kommunale planleggingen. Regjeringen vil derfor bidra til at kommunene har gode rammebetingelser, fleksibilitet og ressurser til et effektivt bosettingsarbeid.

Den tiden flyktninger må vente på bosetting er avhengig av flere prosesser, som for eksempel saksbehandlingstid i UDI og IMDi samt antall plasser i kommunene. I noen tilfeller kan flaskehalsen i denne prosessen hindre rask bosetting. UDI og IMDi gjennomgår rutinene med sikte på å forenkle bosettingsprosessen.

Fylkesmannens rolle i bosettingsarbeidet

Fylkesmannen er statens representant i fylket, og skal blant annet se ulike politikkområder og statlige oppgaver i sammenheng. Fylkesmannen skal bidra til at kommunene bosetter flyktninger i tråd med anmodningen fra IMDi, *jf. anmodningsvedtak 438:1 (2015–2016)*. Dette er forankret i tildelingsbrevet til Fylkesmannen for 2016.

I tillegg til arbeid med bosetting av flyktninger, har Fylkesmannen flere oppgaver på integreringsfeltet. Dette inkluderer tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsloven, samt veiledning overfor kommunene og klagebehandling.

Det gjennomføres i 2015 og 2016 et forsøksprosjekt i Hordaland og Østfold der de to fylkesmannsembetene har overtatt deler av IMDi's bosettingsoppgaver. Embetene har overtatt ansvaret for å skaffe bosettingsplasser i kommunene, på bakgrunn av anmodningstall fra IMDi til kommunene i fylket. IMDi har imidlertid ansvaret for konkrete forespørsler til kommunene om de enkelte flyktningene som skal bosettes, inkludert enslige mindreårige flyktninger over 15 år. Bufetat har ansvaret for bosetting av enslige mindreårige under 15 år.

Embetene skal også bidra til utviklingsarbeid i kommunene for å styrke innsatsen når det gjelder kvalifisering og integreringsarbeid, og forsøket skal bidra til økt samordning mellom statlige og kommunale tjenester og aktører.

IMDi og fylkesmennene har i begge fylkene hatt møter med andre statlige, regionale aktører

⁷ Søholt, Tronstad og Vestby 2015

og kommunenes politiske og administrative ledelse, i dialog om bosettings-, integrerings- og velferdsspørsmål. Formålet med forsøket er høyere og raskere bosetting. Evalueringsrapport fra prosjektet foreligger i april 2017, og vil ligge til grunn for vurderingen om hvorvidt forsøket skal fortsette, *jf. anmodningsvedtak 438:1 (2015–2016)*.

3.3.2 Ekstratilskudd til kommunen ved bosetting

Regjeringen er opptatt av at tilskuddsordningene skal bidra til effektiv bruk av ressurser og gode resultater i bosettings- og integreringsarbeidet. Regjeringen vil utforme ordningene slik at de bidrar til rask bosetting og til å styrke kommunenes arbeid med å få den enkelte over i arbeid eller utdanning.

Kommunenes organisering av arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger og evne til å få flyktninger over i arbeid eller utdanning er avgjørende for integreringstilskuddets dekningsgrad i den enkelte kommune. Innretningen på tilskuddet gir kommuner som får flyktninger raskt ut i arbeid eller utdanning, mulighet til, isolert sett, å gå med overskudd ved bosetting av flyktninger. Regjeringen mener at tilskuddsordningen gir kommunene et ekstra incentiv til å få flyktningene raskt over i arbeid eller utdanning, og dermed kan bidra til å oppfylle langsiktige mål for bosetting og integrering, *jf. anmodningsvedtak 438:1 (2015–2016)*.

Regjeringen har styrket integreringstilskuddet med 300 mill. kroner siden 2014. I tillegg har regjeringen innført en ordning med ekstratilskudd til kommunene ved bosetting av flyktninger i 2015 og 2016. I 2016 er innretningen slik at kommuner som bosetter flere enn de ble anmodet om for 2015, mottar 50 000 kroner per ekstra bosatte flyktning i 2016. I 2016 mottar også kommuner et ekstratilskudd på 100 000 kroner per bosatte enslige mindreårige.

Kommunene må fortsette å øke bosettingen av flyktninger i 2017. Regjeringen vil styrke kommunenes rammebetingelser også i 2017, og foreslår å videreføre ordningene med ekstratilskudd til kommunene, *jf. anmodningsvedtak 436:1 og 438:1 (2015–2016)*. Videreføring av ekstratilskuddene skal bidra til økt bosetting. Innretningen på tilskuddet vil fastsettes ved utarbeidelsen av rundskrivet for ordningen for 2017. Forslaget er presentert i Kommuneproposisjonen for 2017, *jf. Prop. 123 S (2015–2016) Kommuneproposisjonen 2017*.

Kommunene kan få refusjon for deler av de kommunale utgiftene til barnevernstiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. I 2016 kan kommunene få refundert 80 prosent av utgiftene til barneverntiltak utover en kommunal egenandel. Regjeringen ønsker å finne fram til en finansieringsordning som i større grad enn i dag motiverer kommunene til å bosette enslige mindreårige flyktninger. Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2017 ta stilling til om refusjonsordningen for kommunale barneverntiltak til enslige mindreårige skal legges om til en stykkprisordning, *jf. anmodningsvedtak 435:5 (2015–2016)*. Enslige mindreårige flyktninger kan også få barnetrygd som utbetales enten til fosterhjemmet, barneverninstitusjonen eller vergen.

3.3.3 Er det nok egnede boliger?

Regjeringens mål for boligpolitikken er at alle skal bo godt og trygt. En god bolig skaper trygge rammer for arbeid og samfunnsdeltakelse. Bosetting av flyktninger er preget av usikkerhet med hensyn til hvor mange boliger og hva slags boliger det er behov for. Regjeringen ønsker å legge til rette for fleksible løsninger på kort sikt, men også for flere alternative løsninger på lengre sikt.

Kommunene ved KS fremhever at en viktig hindring for bosetting er for få egnede boliger. Flyktninger er en av flere grupper kommunene bistår i boligmarkedet, og det er allerede behov for flere kommunale utleieboliger og rimelige leieboliger til vanskeligstilte enn det kommunene disponerer. SSB har anslått at omkring 120 000 er vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge og at 6 000 personer mangler et sted å bo.

Boligbygging er en stor og tidkrevende investering. Derfor er det utfordrende for både kommuner og private utbyggere å reagere raskt når antallet vanskeligstilte øker i løpet av kort tid.

Leiemarkedet er en buffer for kommunene

Siden antall flyktninger varierer over tid, er det naturlig å utnytte fleksibiliteten i det eksisterende boligmarkedet. Bruken av det private leiemarkedet til å bosette flyktninger er økende⁸, og flere kommuner fremskaffer nå et betydelig volum av boliger på denne måten.

De største utfordringene ved å finne boliger til flyktninger i det private leiemarkedet ser ut til å være knapphet på tilgjengelige leieboliger, høye

⁸ Thorshaug m.fl. 2011

Boks 3.5 Den nasjonale strategien Bolig for velferd (2014–2020)

I 2014 la Regjeringen fram en nasjonal strategi for boligsosialt arbeid, *Bolig for velferd (2014–2020)*. Målet er at alle skal ha et godt sted å bo og at kommunenes arbeid med å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, blir styrket. Strategien skal samle og målrette den offentlige innsatsen overfor vanskeligstilte på boligmarkedet.

Strategien skal støtte opp om bosettingsmålene i samarbeidsavtalen mellom KS og staten. Husbanken og IMDi skal sammen synliggjøre hvordan de boligsosiale virkemidlene kan bistå i kommunale strategier for å bosette flyktninger.

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Helsedirektoratet, Husbanken og IMDi har sammen ansvar for å gjennomføre strategien. Høsten 2016 lanserer de en digital boligsosial veileder kalt *Veiviser Bolig for velferd*. Veilederen skal beskrive arbeidsprosesser og vise til gode erfaringer og eksempler på tiltak og metoder i arbeidet med å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Den vil fungere som en tverrfaglig kunnskapsbank med oppdatert informasjon om lovverk, virkemidler, forskning, ansvar og oppgaver på feltet. Den vil også være en plattform for opplæring i form av digitale kurs.

husleier og skepsis mot å leie ut til flyktninger.⁹ Både i pressområder og i mindre kommuner er det derfor nødvendig å få flere boliger ut på leiemarkedet. Regjeringen vil legge bedre til rette for at privatpersoner enkelt skal kunne leie ut hele eller deler av boligen sin til flyktninger og andre vanskeligstilte.

Enkelte utleierye kvier seg for å leie ut via kommunen. Derfor er det viktig å øke tilliten mellom utleierye og det offentlige. I Bergen formidler kommunen mange leieboliger i det private markedet til flyktninger som har fått opphold. Kommunen har formalisert sin egen rolle i en trygghetsavtale som klargjør hva den kan bidra med i forbindelse med leieforholdet. Husbanken vil formidle infor-

masjon om trygghetsavtalen, og gjøre den tilgjengelig som et eksempel for alle kommuner.

For å sikre at leie blir betalt og at utleierye ikke risikerer tap på grunn av skader, kan kommunene stille garanti på vegne av leietakeren. Private utleierye har tidligere vært skeptiske til slike garantier. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har derfor utviklet et nytt standard garantidokument som kommunene kan tilby slik at utleierye kan være trygge på at deres økonomiske interesser er tilstrekkelig sikret dersom leietaker skulle bryte leieavtalen.

Noen har ledig areal å leie ut i boligen sin, men trenger å gjøre endringer for å gjøre det klart for utleierye. Fra 2016 ble regelverket endret slik at det nå er enklere og billigere å tilpasse boligen sin for utleierye, for eksempel ved å gjøre om kjeller eller loft til boligareal. Dette kan bidra til flere leieboliger, *jf. anmodningsvedtak 438:4 (2015–2016)*.

Fleire utleieboliger i regi av kommuner og profesjonelle aktører

Kommuner som trenger flere utleieboliger i løpet av kort tid, kan kjøpe boliger i bruktmarkedet. Mot en noe lengre tidshorisont kan det likevel være nødvendig å bygge flere kommunalt disponerte boliger. Kommunene kan bygge selv, inngå langsiktige avtaler med private utbyggere som bygger, eller kjøpe leiligheter i prosjekter under utvikling.

Både kommuner og private utbyggere kan søke Husbanken om grunnlån og tilskudd til å kjøpe eller bygge boliger som skal disponeres av kommunene. Regjeringen har prioritert tilskudd til utleieboliger høyt, og tilsagnsrammen er doblet siden 2013. I 2014 og 2015 fikk totalt 2 900 boliger tilsagn om tilskudd. I 2016 kan Husbanken gi tilsagn til om lag 2 000 boliger.

Regjeringen ønsker også å bruke Husbankens grunnlån til å styrke det profesjonelle, private utleiemarkedet. Profesjonelle storskalautleierye tenker langsiktig, og har som regel god kunnskap om lovverket på dette området. Det er et godt utgangspunkt for å sikre trygge og stabile boforhold. De siste årene har profesjonelle utleierye i økende grad benyttet seg av Husbankens grunnlån. For å kvalifisere til lån inngår aktørene en avtale med kommunen om tilvisningsrett til en andel av boligene, og leier ut resten på det ordinære leiemarkedet. Oslo og Ringsaker er blant kommunene som har brukt ordningen. Husbanken kommer til å fortsette å prioritere grunnlån til denne typen utleieboliger innenfor sin låneramme.

⁹ Thorshaug m.fl. 2011

Kunnskapsdepartementet har bedt landets 17 studentsamskipnader å vurdere om og på hvilken måte ledige studentboliger kan brukes til å bosette unge voksne flyktninger. Et slikt botilbud kan gjøre det lettere for kommunene å bosette denne gruppen flyktninger i en periode. Noen studentsamskipnader oppgir at de kan ha ledige studentboliger i visse deler av året. Regjeringen vil oppfordre kommunene til å ta kontakt med studentsamskipnadene for et eventuelt samarbeid.

Raskere og rimeligere å bygge

Boligbygging er en stor investering som det gjerne tar langt tid å realisere. Utbygging krever ofte reguleringsplan, og det kreves godkjent byggesøknad. Det er også særlig risiko forbundet med investeringer i utleieboliger, blant annet som følge av uforutsigbare leieinntekter.

Regjeringen ønsker å legge forholdene til rette for raskere boligbygging og lavere byggekostnader generelt. I Regjeringens boligstrategi fra 2015 ble det satt opp en rekke tiltak for hvordan Regjeringen vil legge forholdene til rette for raskere, enklere og billigere boligbygging. Regjeringen har allerede gjennomført en rekke forenklinger i plan- og bygningsloven, og nå er byggteknisk forskrift under revisjon.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har hatt dialog med byggenæringen om tiltak for å skaffe flere nye boliger. Boligene er ment å stå i mange år, og inngå i det private eller kommunale utleiemarkedet på permanent basis. Regjeringen mener at boliger til flyktninger skal holde samme standard som andre boliger, og at de skal følge ordinære plan- og byggeprosesser.

Boligfinansiering

Husbanken er en viktig samarbeidspartner for kommuner som skal finne boliger til flyktninger. Kommuner som imøtekommer IMDis anmodning om bosetting av flyktninger, benytter seg gjennomgående i større grad av Husbankens virkemidler enn kommuner som ikke imøtekommer anmodningen. Dette fremgår av IMDis kommuneundersøkelse i 2014.¹⁰

Husbanken forvalter økonomiske virkemidler som bostøtte, tilskudd og lån. Kommuner og private aktører kan søke om tilskudd til utleieboliger, og om grunnlån. Tilskudd til etablering og tilpassing, startlån og bostøtte skal bidra til at den enkelte finner en egnet bolig og klarer å beholde

den. Husbanken legger også til rette for kunnskapsutvikling, forskning, veiledning og kompetanseoverføring til kommuner, frivillig sektor, byggsektoren og andre.

Økt bosetting av flyktninger i kommunene vil øke etterspørselen etter husbanklån. Det er likevel usikkert når dette behovet vil slå ut i høyere låneforbruk. Husbanken prioriterer søknader om lån til boligsosiale formål. Kommunene vil dermed få dekket sine lånebehov for å finansiere boliger til flyktninger og andre vanskeligstilte. Siden søknadsinngangen etter andre ordninger er redusert, vurderer Husbanken derfor årets låneramme som tilstrekkelig. Regjeringen mener at lånerammen i 2016 legger godt til rette for at flyktninger og andre vanskeligstilte på boligmarkedet kan få lån til å etablere seg i egen bolig, *jf. anmodningsvedtak 438:3 (2015–2016) og anmodningsvedtak 96 (2015–2016)*.

Regjeringen vil sørge for en god og fleksibel bostøtteordning. Bostøtten er statens viktigste virkemiddel for å støtte flyktninger og andre vanskeligstilte bosatt i det private leiemarkedet. Den rettingstiltede ytelsen dekker deler av boutgiftene for husstander med lave inntekter og høye boutgifter, og kan bidra til å skaffe mottakerne et tilfredsstillende botilbud som de ellers ikke ville hatt råd til.

Flere kommuner har laget egne leie-til-eie-ordninger for å hjelpe vanskeligstilte over i egen eid bolig. Leietakeren får en opsjon på å kjøpe boligen etter en periode, til den verdien boligen hadde da avtalen ble inngått. Basert på kommunenes erfaringer har Husbanken laget en modell og et forslag til kontrakt som alle kommuner nå kan bruke.

Bostøtte til bokollektiv

Bokollektiv er et rimeligere alternativ enn selvstendige boliger. Dagens bostøtteregulering gjør at vanskeligstilte i liten grad kan motta bostøtte i bokollektiv. Det fører til at kommunene ikke alltid velger å bosette vanskeligstilte i bokollektiv selv om det hadde vært gunstig for beboerne og samfunnet. Regjeringen ønsker å endre regelverket for å gi kommunene større handlingsrom.

Bostøtten er behovsprøvd, og beregnes fra forholdet mellom en husstands boutgifter og inntekter. For å få bostøtte må boligen som hovedregel være selvstendig med egen inngang, ha eget bad og toalett, og gi mulighet for hvile og matlaging. I utgangspunktet regnes bokollektiv som en felles husstand, noe som gjør at deres samlede inntekt ofte er for høy til at de kan motta bostøtte. Dersom

¹⁰ IMDi 2014

kommunene har gjort vedtak om tildeling, og utleieboligene går til helse- og sosialformål, åpner imidlertid bostøtteleven for at beboerne kan få beregnet bostøtte på individuelt grunnlag. I hovedsak betyr det at kommunen enten eier eller leier boligene.

Regjeringen sender nå på høring et forslag om å erstatte dagens krav om «kommunal tildelingsrett» i bostøtteleven med «kommunal godkjenning». Denne endringen vil gjøre at kommunene kan bosette flyktninger og andre vanskeligstilte i alle boliger som kan egne seg for et kollektiv, ikke bare de boligene som kommunen selv disponerer, jf. *anmodningsvedtak 800 (2014–2015)*. Det vil kunne fremme raskere overføring fra mottak til bosetting i kommunen og vil legge til rette for mer effektiv integrering. KS støtter dette forslaget. Forslaget er presentert i revidert nasjonalbudsjett 2016, jf. Prop. 122 S (2015–2016) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016*.

Regjeringen vil

- gi ekstratilskudd ved bosetting av flyktninger i 2017
- gi ekstratilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger i 2017
- inngå ny samarbeidsavtale med KS
- bruke avtalt selvbosetting forutsatt at kommunene åpner for det
- gjennomgå grunnlaget for bosettingsanmodningen til kommunene
- utvide adgangen til å gi statlig bostøtte til personer bosatt i bokollektiv
- gjøre det raskere og rimeligere å bygge nye boliger gjennom ytterligere forenklinger i plan- og bygningsloven med forskrifter

4 Enslige mindreårige

Alle enslige mindreårige som kommer til Norge, har behov for å bli tatt vare på. Dette er barn og unge som kommer uten foreldre eller andre omsorgspersoner. Regjeringen prioriterer denne gruppen høyt både i ankomstfasen og i bosettingsarbeidet. Regjeringen er opptatt av at bo- og omsorgstilbudet til gruppen skal være godt tilpasset dagens situasjon. Enslige mindreårige som får opphold skal bosettes så raskt som mulig etter at de har fått en tillatelse. Det er en investering for fremtiden at de unge får utdanning og trygghet og blir en del av et lokalmiljø. Slik vil de også kunne komme i jobb og bli selvforsørget. Dette er også viktig for å forebygge at de unge kommer i kontakt med kriminelle miljøer og blir involvert i salg av narkotika eller andre former for kriminalitet.

Enslige mindreårige har ulike bakgrunn, og årsakene til reisen er forskjellige. Noen har behov for beskyttelse, mens andre søker en bedre fremtid. Mange kan ha opplevd en tøff reise gjennom Europa. Enslige mindreårige som søker beskyttelse har det til felles at de er uten nære omsorgspersoner i Norge. De beskrives ofte som ressurssterke og utdanningsmotiverte.

4.1 Hvem er de enslige mindreårige? Tall og fakta

I 2015 oppga rundt 5 300 av de som søkte beskyttelse i Norge å være under 18 år og uten følge av en voksen. De fleste kom fra Afghanistan (2 av 3), Eritrea og Syria. Samme år ble i underkant av 700 enslige mindreårige med fluktbakgrunn bosatt. Prognoser viser at det i 2016 er behov for å bosette om lag 2 100 enslige mindreårige med fluktbakgrunn.

Fra 1996 til utgangen av 2014 har vel 6 200 enslige mindreårige med fluktbakgrunn blitt bosatt i norske kommuner.¹ I 2009 og 2010 var det en stor økning i antall enslige mindreårige med fluktbakgrunn som ble bosatt som følge av

at det kom mange fra Afghanistan. Fra 2010 til 2012 var det en nedgang, men antallet har økt igjen fra 2012 til 2014. Det har kommet mange flere enslige mindreårige fra Eritrea etter 2012, og i 2014 ble det bosatt flere enslige mindreårige med fluktbakgrunn fra Eritrea enn fra Afghanistan. Åtte av ti enslige mindreårige er gutter. Blant de enslige mindreårige fra Afghanistan er 98 prosent gutter. Etiopia er det eneste landet med flere bosatte jenter, blant disse er bare 37 prosent gutter.

Mange av de som var enslige mindreårige da de kom, har bodd i Norge en god stund. Ved utgangen av 2014 var 70 prosent av de enslige mindreårige med fluktbakgrunn mellom 18 og 29 år. Tre av fire i denne aldersgruppen var i arbeid og/eller utdanning eller i introduksjonsprogram per 1. januar 2015.² Andelen er størst blant unge fra Afghanistan som ble bosatt i 2009 og 2010. Etter fire år i Norge ligger disse på nivå med den jevnaldrende befolkningen.

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet rapporterer Statistisk sentralbyrå (SSB) jevnlig på hvordan det går med enslige mindreårige med fluktbakgrunn som er bosatt i Norge, med vekt på deres deltakelse i arbeid og utdanning. Regjeringen vil videreføre og utvikle denne rapporteringen.

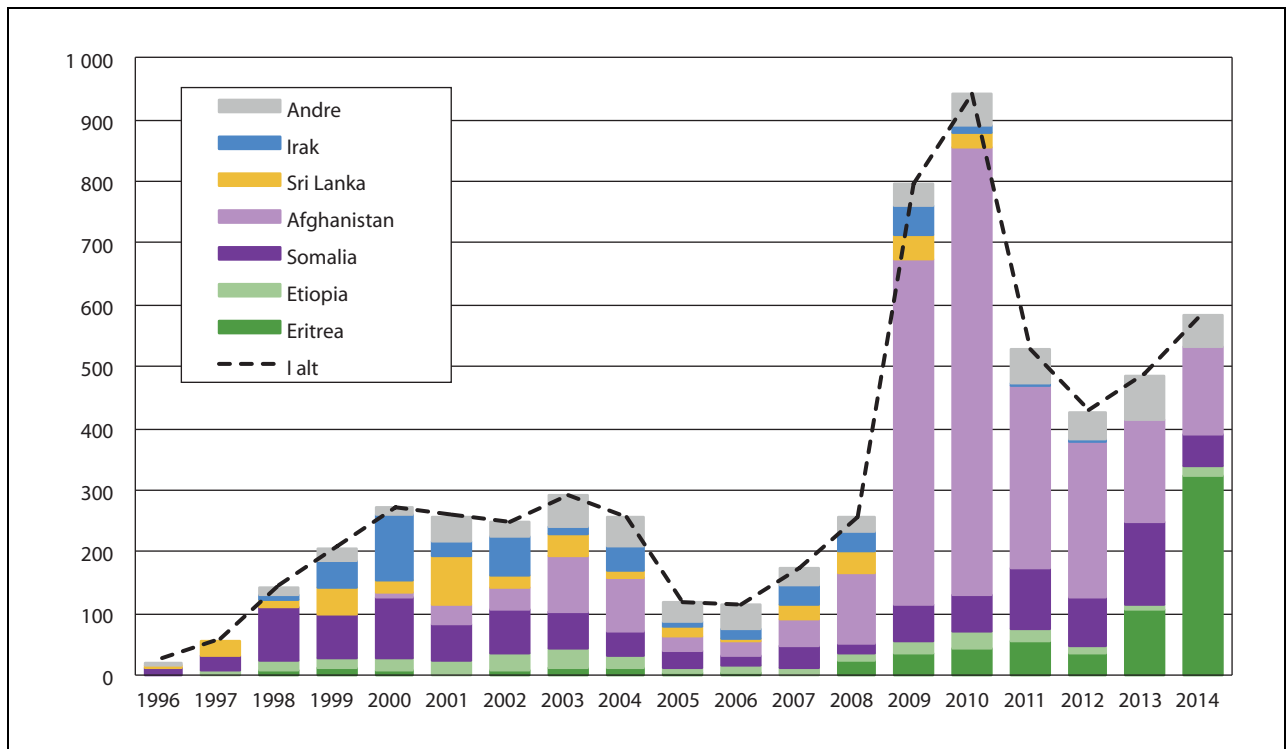
4.2 Representanter og verger

Når enslige mindreårige asylsøkere registrerer seg hos politiet, får de tildelt en representant. Representantordningen er en forsterket og tilpasset vergeordning for den første fasen i landet. Representanten skal sikre den enslige mindreårige asylsøkerens rettigheter i asylsaken, blant annet ved å være til stede ved ankomstsamtalen og asylintervjuet.

Verge oppnevnes dersom barnet får innvilget tillatelse som gir grunnlag for permanent opp-

¹ <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/90-prosent-fra-afghanistan-i-arbeid-og-utdanning-etter-fire-ar>

² <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/90-prosent-fra-afghanistan-i-arbeid-og-utdanning-etter-fire-ar>



Figur 4.1 Antall personer bosatt som enslig mindreårige flyktninger pr. 1.1.15, etter landbakgrunn og bosettingsår.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

holdstillatelse. I tillegg til å ivareta de økonomiske forholdene for den mindreårige, skal verger treffe avgjørelser som normalt tas av den som har foreldresansvaret.

Regjeringen er opptatt av å ha et tilstrekkelig antall representanter og verger tilgjengelig for å sikre at enslige mindreårige blir ivaretatt på en god måte. Høsten 2015 var det stort press på representantordningen og behov for mange nye representanter. Regjeringen styrket derfor representantordningen i 2016. Fylkesmennene er gitt i oppdrag å prioritere rekruttering og oppnevning av representanter. I tillegg skal fylkesmennene prioritere opplæring av representanter og verger samt utbetale godtgjøring, *jf. anmodningsvedtak 435:6 (2015–2016)*.

Det er viktig at fylkesmennene har fokus både på å rekruttere og beholde representanter. Justis- og beredskapsdepartementet har derfor bedt Statens sivilrettsforvaltning (SRF) som sentral vergemålsmyndighet, utarbeide forslag til endringer i reglene om godtgjøring til representanter. Et enkelt og forutsigbart regelverk for godtgjøring vil være viktig både for å rekruttere nye representanter, og for å sikre at allerede godkjente representanter ønsker å påta seg nye oppdrag.

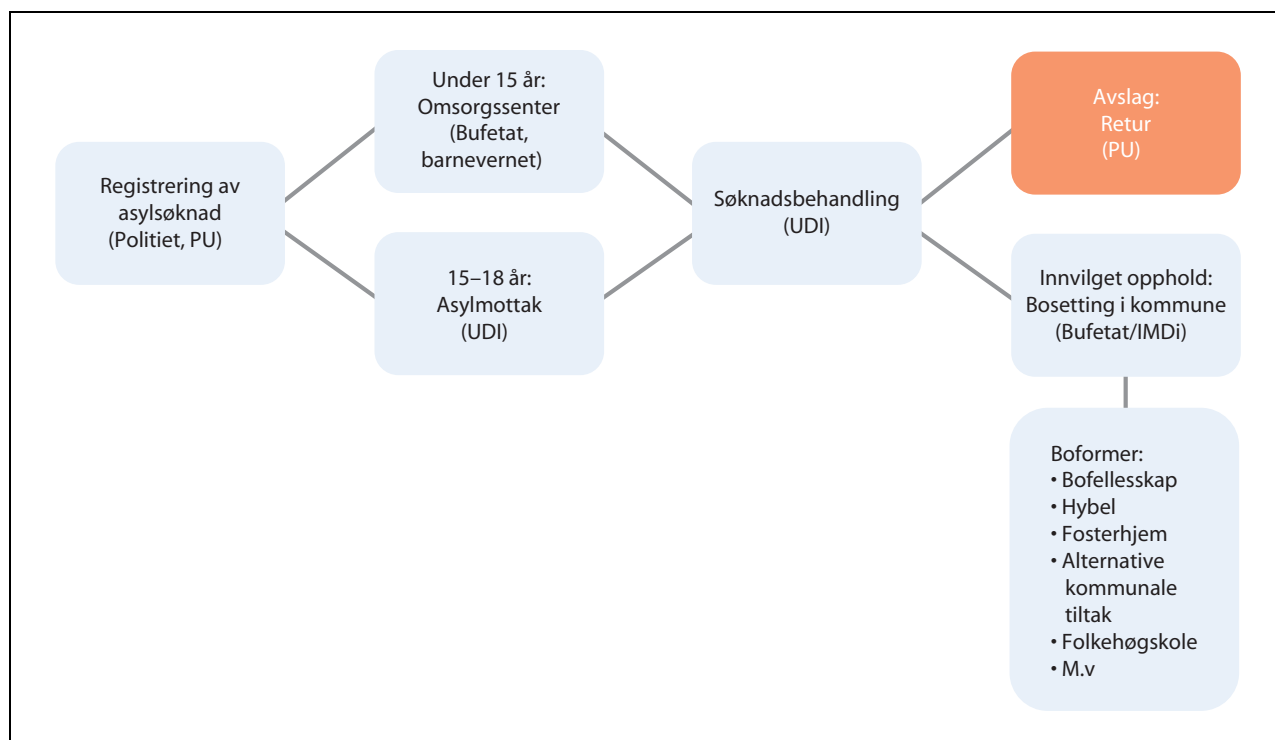
4.3 Enslige mindreårige i omsorgssentre og mottak

Enslige mindreårige skal prioriteres i alle ledd i asylkjeden, både ved registrering, innkvartering, saksbehandling og bosetting. Den tiden barna oppholder seg i omsorgssentre eller mottak, skal være så kort som mulig.

I 2015 kom det rekordmange enslige mindreårige asylsøkere til Norge. Regjeringen er opptatt av at bo- og omsorgstilbudet til disse skal være godt tilpasset dagens situasjon. Mens det per 1. januar 2015 var om lag 470 beboere i mottak for enslige mindreårige over 15 år, var det nesten 3 400 ved inngangen til 2016. Tilsvarende tall for omsorgssentrene var 110 barn per 1. januar 2015 og 750 barn ved inngangen til 2016. Ved utgangen av mars 2016 var det om lag 3 100 beboere i mottak for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år og om lag 720 i omsorgssentre.

4.3.1 Omsorgssentre for enslige mindreårige under 15 år

Enslige mindreårige asylsøkere som oppgir å være under 15 år får i dag tilbud om opphold i et omsorgssenter. Barne-, ungdoms- og familie-



Figur 4.2 Fra registrering til bosetting – prosessløp for enslige mindreårige.

etatens (Bufetat) ansvar for den enslige mindreårige asylsøkeren inntreffer fra barnet blir overført fra utlendingsmyndighetene og fram til barnet blir bosatt i en kommune eller forlater landet etter avslått søknad.

Omsorgssentrene, som kan være statlige, kommunale eller private, skal utøve omsorgen på vegne av Bufetat. Kommunale og private omsorgssentre skal godkjennes av Bufetat. Det har vært en økning i antall omsorgssentre, fra syv ved inngangen til 2015 til 83 ved inngangen til 2016. Nesten all oppbygging av kapasitet har skjedd hos private leverandører.

Omsorgssentrene skal gi barna omsorg og trygghet og bidra til at de får den oppfølgingen og behandlingen de har behov for. Omsorgssenteret skal utrede barnets situasjon og behov og utarbeide forslag til oppfølging av barnet mens det oppholder seg på omsorgssenteret. Bufetat skal treffe vedtak om oppfølging av barnet mens det oppholder seg på senteret. Sentrene skal også kartlegge barnets situasjon og behov som grunnlag for senere bosetting i en kommune.

Høsten 2015 var det krevende å etablere nok plasser i omsorgssentrene. Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner stiller visse krav som ikke alltid lar seg gjennomføre i ekstraordinære situasjoner. Barne- og like-

stillingsdepartementet så det derfor som nødvendig å tilføye en dispensasjonsbestemmelse i kvalitetsforskriften som åpner for unntak fra kravene i ekstraordinære situasjoner. Endringen trådte i kraft 7. desember 2015. Bestemmelsen gjelder for både omsorgssentre og barnevernsinstitusjoner. Eksempler på unntak fra kvalitetskrav kan være at institusjonen eller omsorgssenteret ikke lenger har kapasitet til å tilby enkeltrom til alle barn, slik at flere må dele rom. Tilbudet til barna skal uansett være forsvarlig til enhver tid, sett hen til den konkrete situasjonen.

Et økt antall enslige mindreårige har også utfordret måten omsorgssentrene er organisert og regulert på. Videre har det ført til en kraftig økning i bevilgningsbehovet til omsorgssentrene i 2015. Barne- og likestillingsdepartementet utreder derfor en ny omsorgssentermodell som er bedre tilpasset store variasjoner i ankomster, og som kan gi grunnlag for lavere kostnader enn dagens modell. Dette innebærer blant annet at det kan gis et mer differansiert tilbud til barn i omsorgssentre med utgangspunkt i barnas alder og behov, *jf. anmodningsvedtak 435:3 (2015–2016)*. Departementet vil etter planen sende forslag til lovendringer på offentlig høring sommeren 2016.

4.3.2 Asylmottak for enslige mindreårige over 15 år

Utlendingsdirektoratet (UDI) har omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år. Disse tilbys plass i egne mottak eller avdelinger tilpasset dem. Mottakene drives av driftsoperatører på oppdrag fra UDI, og oppdraget er å sørge for tilfredsstillende bo- og omsorgsforhold for de enslige mindreårige over 15 år. Driftsoperatører, som kan være private aktører, organisasjoner eller kommuner, har det daglige ansvaret for at barna får den omsorgen de trenger. I dette inngår å dekke basisbehov som mat, klær, husrom, helsetjenester og skolegang, og å ivareta barnas behov for fellesskap, trygghet, sosial kompetanse og fritidsaktiviteter. UDI stiller detaljerte krav til driftsoperatører for mottak i kontrakten om drift av mottak og i tilhørende styringsdokumenter.³ Det vises for øvrig til kapittel 2.

I 2016 er bevilgningen økt for å styrke bemanningen og den barnefaglige kompetansen i asylmottak for enslige mindreårige over 15 år, *jf. anmodningsvedtak 68:10 (2015–2016) (asylforliket)*. UDI disponerer ekstramidlene. Over halvparten av midlene skal brukes til generell styrking av bemanning med barnefaglig kompetanse i ordinære mottak for enslige mindreårige, blant annet for å styrke det daglige omsorgsarbeidet på mottakene og gi mer individuell oppfølging av beboere. Noen av midlene skal brukes til å styrke bemanning og kompetanse i transittmottak for enslige mindreårige, med formål å forbedre arbeidet med å identifisere og følge opp enslige mindreårige med særskilte oppfølgingsbehov på et tidligst mulig tidspunkt. Videre skal bevilgningen brukes til å styrke nyetablerte mottak, store mottak og mottak med særskilte behov. Formålet vil være å ivareta sikkerhet og psykisk helse for beboerne gjennom økt bemanning. Tiltakene vil variere etter behovene lokalt, og kan eksempelvis være å følge opp samarbeid med frivillige organisasjoner eller koordinere lavterskeltilbud for bedre psykisk helse.

UDI har videre satt i gang tiltak som har som hovedmål å styrke direktoratets oppfølging av mottak for enslige mindreårige asylsøkere. Blant tiltakene er oppbemanning regionalt og sentralt i UDI og forbedret opplæring av mottaksansatte. UDI vil i 2016 prioritere kontraktsoppfølging og kontroll av mottak for enslige mindreårige. Direk-

toratet arbeider også for å få på plass opplæring i regi av Alternativ til Vold (se boks 2.2) for å gjennomføre dialoggrupper med beboere i mottak for enslige mindreårige. Hensikten med tiltaket er bevisstgjøring rundt temaer som seksualisert vold og overgrep.

4.3.3 Aldersvurdering av barn

For å styrke arbeidet med aldersvurdering av enslige mindreårige asylsøkere har Folkehelseinstituttet fått ansvar for å utvikle kunnskap og metoder på området. Instituttet vil gradvis bygge opp et kompetansemiljø i løpet av 2016 og vil i den forbindelse vurdere alternative eller supplerende metoder for bruk i medisinsk aldersvurdering, *jf. anmodningsvedtak 435:7 (2015–2016)*.

4.3.4 Barn som forsvinner

Enkelte enslige mindreårige bosatt på asylmottak og omsorgssentre identifiseres som mulige ofre for menneskehandel. Dette kan være som følge av opplysninger barnet selv gir, eller at barnet er observert i belastede miljøer utenfor institusjonen. En korrekt oppfølging av barn i slike situasjoner krever god rolleavklaring og tett samarbeid mellom barnevern, politi og utlendingsmyndigheter. Samarbeidet og rutiner mellom berørte etater er under stadig videreutvikling for å skape god rolleavklaring og ansvarslinjer.

I juli 2015 ga UDI nye retningslinjer om varslings og oppfølging når enslige mindreårige forsvinner fra asylmottak, samt særskilte retningslinjer om melding til politiet og barnevernet i slike saker. Justis- og beredskapsdepartementet ga i 2015 Norsk institutt for by- og regionforskning i oppdrag å innhente kunnskap og anbefalinger som kan bidra til å forebygge at barn forsvinner fra mottak og bedre myndighetenes oppfølging av slike forsvinninger. Sluttrapporten skal inneholde anbefalinger som kan fungere som innspill til utvikling av regelverk og praksis, og vil bli levert i 2016.

Utlendingsforvaltningen, politiet og barnevernet vil fortsette innsatsen for å sikre at saker hvor barn forsvinner fra mottak prioriteres på linje med andre forsvinningssaker og sette i verk forebyggende tiltak for å unngå at barn havner i kriminelle miljøer eller blir utsatt for menneskehandel, *jf. anmodningsvedtak 435:8 (2015–2016)*. Regjeringen vil legge fram en handlingsplan mot menneskehandel i 2016.

³ UDIs RS 2011-003

4.3.5 Forberedelser til bosetting i en kommune

Under opphold i omsorgssenter eller mottak kartlegges barnas livssituasjon og behov. For barn i omsorgssentrene under 15 år utarbeides det en såkalt oppfølgingsplan, og for de over 15 år på mottak utarbeides det en individuell kartleggingsplan. Arbeidet med å forberede bosetting tar utgangspunkt i informasjonen som kommer fram i kartleggingen av barnas livssituasjon og behov. Hvilket bo- og omsorgstiltak barna trenger, baseres blant annet på opplysninger om barnets alder, modenhet, bakgrunn, omsorgsbehov, helse, nettverk og barnets egne ønsker.⁴

4.4 Bosetting

Det er regjeringens mål at enslige mindreårige skal være bosatt innen tre måneder etter at tillatelse er gitt. Tall fra mars 2016 viser at kun 13 prosent var bosatt etter tre måneder. Ventetiden er særlig lang for dem under 15 år.

Regjeringen la 5. april 2016 fram Prop. 90 L (2015–2016) om endringer i utlendingsloven mv., innstramninger II. For å motvirke at barn sendes alene til Europa og Norge, foreslår regjeringen to nye bestemmelser om midlertidig og begrenset tillatelse for enslige mindreårige asylsøkere.⁵ Målet om rask bosetting for de som får opphold, gjelder også de som får en midlertidig og begrenset tillatelse etter de nye bestemmelsene. Unntaket er enslige mindreårige mellom 16 og 18 år uten beskyttelsesbehov som får en midlertidig og begrenset tillatelse etter forslaget til ny § 38 a. Denne gruppen bosettes i praksis ikke i dag.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har ansvaret for å skaffe plasser i kommunene for samtlige enslige mindreårige som skal bosettes. Per i dag har 122 kommuner i Norge vedtak om å bosette enslige mindreårige under 18 år. Bufetat har ansvaret for å bosette enslige mindreårige fra omsorgssentre til kommuner som IMDi har inngått bosettingsavtaler med, mens IMDi har ansvaret for å bosette enslige mindreårige som bor på mottak.

Regjeringen ønsker, så langt det er mulig, å legge til rette for at enslige mindreårige kan bosettes i den kommunen omsorgssenteret eller mottaket de bor i ligger eller i nærliggende kommuner. Dette kan gjøre det bosettingsforbere-

dende arbeidet i kommunen noe enklere og samtidig ivareta barnas behov for stabilitet og forutsigbarhet. Dette er i tråd med det regjeringen og KS er blitt enige om, jf. kapittel 3.2.7.

For å bosette enslige mindreårige så raskt som mulig og gi gode omsorgstilbud, får kommuner som bosetter disse et særskilt tilskudd⁶ i tillegg til det ordinære integreringstilskuddet, jf. kapittel 3.2.1. Kommunene vil i tillegg motta 100 000 kroner per enslige mindreårige med flukt-bakgrunn som blir bosatt i 2016. I tillegg til disse tilskuddene får kommunene refusjon for kommunale utgifter til barnevernstiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. I 2016 kan kommunene få refundert 80 prosent av utgiftene til barnevernstiltak utover den kommunale egenandelen.

Regjeringen ønsker forutsigbare finansieringsordninger som gir kommunene incentiver til å bosette enslige mindreårige. Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2017 ta stilling til om refusjonsordningen for kommunale barnevernstiltak til enslige mindreårige skal legges om til en stykkprisordning, jf. *anmodningsvedtak 435:5 (2015–2016)*.

4.5 Kommunens arbeid med enslige mindreårige

Etter utflytting fra omsorgssentre og mottak er det kommunen der den enslige mindreårige blir bosatt som har hovedansvaret for at barnet får et bo- og omsorgstilbud. Kommunen skal også sørge for at barna får trygge oppvekstbetingelser og utfordringer tilpasset sin alder og modenhet. Kommunene kan organisere arbeidet med enslige mindreårige slik de selv ønsker. Mange kommuner har lagt ansvaret til barneverntjenesten, og tiltak som settes i verk skjer med hjemmel i lov om barneverntjenester. Andre kommuner har lagt ansvaret til flyktningkontor, NAV eller andre tjenesteenheter. At en annen tjeneste enn barnevernet har ansvaret for arbeidet med enslige mindreårige, utelukker ikke at barnet kan få tiltak etter barnevernloven. Uansett hvem som har hovedansvaret, må det samarbeides på tvers av sektorer.

4.5.1 Ulike botilbud

Det er et kommunalt ansvar å tilby egnet botiltak tilpasset barna og de unge som skal bo der, jf. *anmodningsvedtak 435:2 (2015–2016)*. Botiltaket

⁴ Svendsen, Thorshaug og Berg 2010

⁵ Forslag til ny § 28 b for de som har beskyttelsesbehov og ny § 38 a for de som ikke har beskyttelsesbehov

⁶ IMDi's rundskriv 03/2016

skal gi barnet tilhørighet, omsorg og støtte tilpasset barnets alder og behov. Det finnes i dag et relativt bredt spekter av boformer for enslige mindreårige i kommunene, som for eksempel fosterhjem, ulike former for bofellesskap, hybel og vertsfamilie. Kommunene har et stort handlingsrom når det gjelder å etablere ulike botiltak.

Enkelte av barna, og særlig de yngste, vil ha behov for mer langvarig tilbud med trygge og stabile omsorgspersoner. Det er barnevernstjenesten i kommunen som må vurdere det enkelte barns behov og avgjøre om vilkårene for fosterhjems plassering i barnevernloven er oppfylt.

Regjeringen la i mars 2016 fram en melding til Stortinget om fosterhjemsomsorgen.⁷ Meldingen drøfter fosterhjemsomsorgen bredt og allment. Mange av problemstillingene som adresseres i meldingen gjelder også enslige mindreårige.

Det er utfordrende å finne nok egnede fosterhjem, inkludert hjem som kan ta imot enslige mindreårige. Dette fører til lang ventetid for de barna som skal bo i fosterhjem. Innsatsen for å rekruttere flere fosterhjem har derfor økt. Per 31. august 2015 var 21 enslige mindreårige under 15 år bosatt i fosterhjem. Dette tilsvarer 22 prosent av alle som ble bosatt av Bufetat i løpet av året. For å rekruttere flere fosterhjem gjennomførte Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) i 2015 blant annet rekrutteringskampanjen «Har du rom for en til?». Kampanjen har gitt god respons ved at over 400 flere familier henvendte seg i 2015 enn året før. Det har også vært godt oppmøte på informasjonsmøter flere steder i landet. Bufdir skal utarbeide en plan for en fornyet innsats for rekruttering, jf. *anmodningsvedtak 435:4 (2015–2016)*. Planen er en videreføring av tiltak som allerede er i gang og nye tiltak med vekt på økt innsats for enslige mindreårige flyktninger. Direktoratet skal også legge til rette for veiledning av foreldre som ønsker å være fosterforeldre for barn som får innvilget opphold.

Kunnskapsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har samarbeidet med IMDi og Folkehøgskolerådet for å vurdere om folkehøgskoler kan brukes mer aktivt i kommunenes arbeid for å bosette de eldste enslige mindreårige (rundt 17 år). KS har også foreslått dette. Kunnskapsministeren og innvandrings- og integreringsministeren sendte i desember 2015 brev til kommunene der de bes om å vurdere å inngå samarbeid med lokale folkehøgskoler, gjerne fra

skolestart januar 2016. De folkehøgskolene som inngår kontrakter med kommunen om å ta imot enslige mindreårige får betalt fra kommunen, jf. *anmodningsvedtak 435:2 (2015–2016)*.

Regjeringen foreslår å bevilge midler til SOS-barnebyer til prosjektet «Våre nye barn». I samarbeid med Asker kommune skal SOS-barnebyer utvikle og prøve ut en modell for å gi god omsorg til bosatte enslige mindreårige. I modellen er det kommunen som rekrutterer og følger opp familie-hjem som kan ta imot to til fem barn. Utgiftene til botiltakene dekkes av statlige tilskuddsordninger. SOS-barnebyer har som mål å utvikle gode måter å samarbeide med lokalt næringsliv og frivilligheten på som skal bidra til å følge opp barna i kommunen. Det skal utvikles ideer for hvordan barna kan komme i kontakt med jevnaldrende blant annet gjennom mentorordninger. Basert på erfaringene fra prosjektet skal det utvikles en erfaringsguide om bosetting og oppfølging av enslige mindreårige som skal spres til landets kommuner, jf. *anmodningsvedtak 435:2 (2015–2016)*. Forslaget er presentert i revidert nasjonalbudsjett 2016, jf. Prop. 122 S (2015–2016) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016*.

4.5.2 Utdanning, kvalifisering og arbeid

Enslige mindreårige i omsorgssenter og mottak er i en alder da skole og utdanning er særlig viktig. Det er en investering i framtiden at de unge får utdanning, også de som på sikt skal reise tilbake til opprinnelseslandet. Det er kommunenes ansvar å tilby grunnskoleopplæring, og fylkeskommunenes ansvar å tilby videregående opplæring. God kartlegging av den enkelte og et godt tilpasset opplæringstilbud gitt så tidlig som mulig, er svært viktig for at den enkelte skal lykkes.

Det følger av opplæringsloven at alle barn mellom 6 og 16 år som sannsynligvis skal oppholde seg i Norge i mer enn 3 måneder, har plikt og rett til grunnskoleopplæring⁸, jf. kapittel 2. Ungdom mellom 16 og 18 år kan ha rett til videregående opplæring eller grunnskoleopplæring for voksne. Enslige mindreårige flyktninger som er bosatt i en kommune har fra de har fylt 16 år rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.⁹

Mange enslige mindreårige har lite eller ingen skolebakgrunn fra opprinnelseslandet.¹⁰ Andre mangler dokumentasjon på tidligere skolegang

⁷ Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barns beste*

⁸ Opplæringsloven § 2-1

⁹ Introduksjonsloven § 17

¹⁰ Dæhlen m.fl. 2013

eller har skolebakgrunn som har liten overføringsverdi til det norske skolesystemet.

Selv om mange ungdommer med flyktningbakgrunn er svært motiverte, er det flere som ikke fullfører videregående opplæring.¹¹ Nasjonalt kunnskapssenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (NKVTS) slutfører nå et forskningsprosjekt om utdannings- og skolesituasjonen til enslige mindreårige flyktninger i den tidlige fasen i en kommune. Prosjektet vil gi mer kunnskap om hvilke tiltak som kan fremme ungdommenes muligheter til å gjennomføre et utdanningsløp.¹² Se mer om opplæringstilbud for nyankomne barn i kapittel 2.4.2 og 7.1.2.

4.5.3 Helsetilbud

Kommunen skal sørge for at barna får nødvendige helsetjenester. Enslige mindreårige som ankommer kommunen har ofte vært gjennom en helseundersøkelse på mottak eller omsorgssenter. Enkelte barn vil ha behov for undersøkelser og utredning også etter bosetting.

Selv om kunnskapen om den psykiske helsen til nyankomne enslige mindreårige under 15 år er mangelfull, er det grunn til å anta at de kan være utsatt for posttraumatisk stresslidelse (PTSD), depresjon, søvnløshet og angstlidelser.¹³ Å flytte til et nytt land med ukjent språk og kultur kan være stressende og en ytterligere påkjenning for barna.

Noen enslige mindreårige har behov for traumebehandling i spesialisthelsetjenesten. For å få best mulig utbytte av behandlingen, er det imidlertid viktig at barnas grunnleggende behov er dekket. Spesialisthelsetjenesten har varslet at mange av barna er underernærte når de kommer til Norge. God oppfølging og nødvendig helsehjelp i kommunen er viktig for å sikre at barnas behov, for eksempel når det gjelder et sunt kosthold, blir dekket.

Kunnskapssentre og ressursentre har betydelig kompetanse om enslige mindreårige og kan gi viktig bistand til kommunene. Dette gjelder NKVTS og de tilsvarende regionale ressursentrene (RVTS). Samlet sett har sentrene kompetanse om flyktnings helse, tvungen migrasjon, vold/familievold, seksuelle overgrep, selvmordsforebyggende arbeid, kjønnslemlestelse og tvangsekteskap. Sentrene tilbyr undervisning, vei-

ledning, konsultasjon og nettverksarbeid på tvers av sektorer, etater og forvaltningsnivåer. Helse- og omsorgsdepartementet vil følge opp ressursentrene med tanke på spredning av kompetanse om flyktningehelse- og migrasjon. For mer om nyankomne innvandrere og helse, se kapittel 7.2.

4.5.4 Fritid og venner

Ved siden av skole er deltakelse i fritidsaktiviteter svært viktig for alle barn og ungdom. Ved å være med på fritidsaktiviteter kan de unge oppleve mestring og knytte kontakter og vennskap med jevnaldrende. Fysiske aktivitetstilbud gir bedre helse i tillegg til å være en sosial møteplass. Få enslige mindreårige har en nær relasjon til jevnaldrende i nærmiljøet, til tross for at dette er noe de selv ønsker.¹⁴ Samtidig rapporterte kommunene at de i liten grad jobbet aktivt med å utvikle relasjoner mellom enslige mindreårige og norske jevnaldrende. I dette har frivilligheten en viktig rolle.

Boks 4.1 Flyktningguide for barn og unge

Røde Kors tilbyr flyktningguider i mange av landets kommuner. Dette er en uformell kontakt mellom en person med fluktbakgrunn og en frivillig hvor aktiviteten har som formål å bygge på gjensidighet og likeverd. Mens flykningen får mulighet til å praktisere norsk og kjennskap til lokalsamfunnet han eller hun er bosatt i, blir guidene bedre kjent med flyktnings situasjon og deres liv i Norge, med de utfordringer det innebærer. Dette kan dermed gi lærerike erfaringer for begge parter.

Røde Kors Vest-Agder har siden 2012 hatt en samarbeidsavtale med Tryg Forsikring og Utdanningsforbundet og gjennom den mottatt støtte til bl.a. å videreutvikle Flyktningguide barn og unge, som retter seg spesielt mot enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. For de unge kan det være positivt å ha en kontaktperson som kan være en døråpner til samfunnet. Slik kan flykningen få informasjon om praktiske forhold knyttet til det å etablere seg i et nytt land, men også et medmenneske som kan være til oppmuntring og støtte, og bidra til at overgangen til det nye livet blir lettere.

¹¹ Olsen 2013, NOU 2010: 7

¹² <http://www.nkvts.no/fu/Sider/prosjektinfo.aspx?prosjektid=1265>

¹³ Dittmann og Jensen 2010

¹⁴ ECON 2007

Mange frivillige organisasjoner tilbyr fritidsaktiviteter. Redd Barna, Røde Kors, flere av studieforbundene og Norges Fotballforbund er eksempler på organisasjoner som driver aktiviteter for enslige mindreårige. De frivillige organisasjonenes arbeid lokalt er sentralt. Kommuner og frivillige organisasjoner bør sammen ta ansvar for å gjøre den frivillige aktiviteten tilgjengelig for alle som bor i lokalsamfunnet. Frivillig sektor er inngangsporten for deltakelse og svært viktig for å skape tillit og gi økt følelse av å høre til, jf. kapittel 6. I tillegg til å være en døråpner til lokalsamfunnet, kan mange aktivitetstilbud i regi av frivillige organisasjoner være til hjelp for enslige mindreårige, for eksempel flyktningguide, jf. boks 4.1.

Regjeringen vil

- ta sikte på å legge fram en ny omsorgssentermodell som er bedre tilpasset variasjoner i ankomster, og som kan gi grunnlag for lavere kostnader enn dagens modell

- at enslige mindreårige bosettes i vertskommunen eller nærliggende kommuner så langt det er mulig
- etablere en veiledningstjeneste for personer som ønsker å være fosterforeldre for barn som får opphold
- rekruttere flere fosterfamilier gjennom økt innsats
- ta stilling til om refusjonsordningen for kommunale barneverntiltak til enslige mindreårige skal legges om til en stykkprisordning i statsbudsjettet for 2017
- gi tilskudd til SOS-barnebyer til utvikling av en modell for bosetting av enslige mindreårige
- følge utviklingen på hvordan det går med enslige mindreårige med fluktbakgrunn som er bosatt i Norge, med vekt på deres deltakelse i arbeid og utdanning

5 Kvalifisering, utdanning og arbeid

Det er regjeringens mål at flere innvandrere med fluktbakgrunn skal raskt inn i arbeidslivet og få en stabil tilknytning der.

Den norske velferdsmodellen er avhengig av høy yrkesdeltakelse. Målrettet kvalifisering og tidlig tilrettelegging for arbeid er avgjørende for å sikre en høy grad av sysselsetting og dekke et framtidig behov for arbeidskraft. Det er behov for å effektivisere kvalifiseringen. Økt ressursinnsats vil gi innsparinger på sikt ved at flere innvandrere med fluktbakgrunn deltar i arbeidslivet og blir skattebetalere.

Det er viktig å legge til rette for at tilknytningen til arbeidslivet blir stabil. Arbeids- og sosialdepartementet har satt ut et forskningsoppdrag for å finne årsaker til at enkelte grupper av innvandrere har en tidlig avgang fra arbeidslivet, og i hvilken grad dette kan forklares med utstøttingsmekanismer fra arbeidslivet eller tiltrekkingsmekanismer til velferdssystemet. Frischsenteret har fått dette oppdraget og vil levere sin rapport i løpet av 2016.

Kontantytelser uten krav til aktivitet kan bidra til å gjøre det lite lønnsomt å delta i arbeidslivet. For innvandrere med fluktbakgrunn med kort botid i Norge og uten tilknytning til arbeidslivet, kan for eksempel kontantstøtte bidra til at foreldre, og særlig kvinner, ikke går inn i arbeidslivet. I tillegg kan det føre til at barna ikke går i barnehage.

Introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er de viktigste virkemidlene for å bidra til at innvandrere med fluktbakgrunn kommer inn og forblir i arbeidslivet. Den enkelte må gjøre en stor innsats for å lære norsk, sette seg inn i grunnleggende forhold ved det norske samfunnet og kvalifisere seg til det norske arbeidsmarkedet. Kommunene har ansvar for grunnleggende kvalifisering, men de er helt avhengig av samarbeid mellom en rekke aktører i lokalsamfunnet for å lykkes. Dette er for eksempel voksenopplæringen, Arbeids- og velferdsetaten, offentlige og private arbeidsgivere, frivillige organisasjoner, lag og foreninger.

5.1 Sysselsetting, ledighet og inntekt blant innvandrere

Sysselsettingen er i snitt lavere blant innvandrere enn ellers i befolkningen, men det er store variasjoner mellom ulike grupper.¹ 71 prosent av alle menn i Norge mellom 15 og 74 år var sysselsatt ved slutten av 2014, og andelen av kvinnene var 66 prosent. Blant innvandrerne var tallene 68 prosent av mennene og 58 prosent av kvinnene. I aldersgruppen 15–66 år er forskjellen mellom hele befolkningen og innvandrere 10,3 prosentpoeng. Når det gjelder de mest yrkesaktive aldersgruppene, 25–39 år og 40–54 år, er forskjellene enda større, henholdsvis 11 og 13 prosentpoeng. Innvandrere fra EØS-land har ofte arbeid fra starten av oppholdet i Norge. Sysselsettingsnivået for disse ligger derfor i snitt over 70 prosent i aldersgruppen 15–74 år.

Blant innvandrere fra Asia og Afrika er sysselsettingsnivået på henholdsvis 56 prosent (61,5 prosent for menn og 51,3 prosent for kvinner) og 42 prosent (45,7 prosent for menn og 37,5 for kvinner). Kvinner fra enkelte land innenfor disse landområdene har særlig lav sysselsetting. Nivåforskjellene mellom gruppene har vært nokså stabile uavhengig av konjunktorene på arbeidsmarkedet. Sysselsetting av innvandrere med fluktbakgrunn er 20 prosent lavere enn gjennomsnittet i Norge.

Med lengre botid i Norge øker andelen som er i arbeid i de fleste innvandrergrupper, men forskjellene gruppene imellom utjevnes likevel ikke. Også blant dem med botid på over 10 år, ligger innvandrere fra Afrika lavest med om lag 50 prosent som er i arbeid. Dette er langt under gjennomsnittet for alle innvandrere. En viktig del av forklaringen på dette er at mange, og da særlig innvandrere med fluktbakgrunn fra land i Afrika, mangler utdanning. Mange kvinner har også liten eller ingen skolebakgrunn. Studier² som blant

¹ Statistikken i kapitlet her er basert på tall fra SSB. For mer utfyllende statistikk, <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere>

² Bratsberg, Raaum og Røed 2010 og 2014, Bratsberg og Røed 2016

annet har fulgt grupper av innvandrere med fluktbakgrunn over tid, tyder på at sysselsettingen, som for disse starter på et lavt nivå, vanligvis øker de første årene etter bosetting. Sysselsettingen flater så ut, og for noen grupper synker nivået også. Det gjelder særlig for menn med lav utdanning.

Arbeidsledigheten blant innvandrere beveger seg i takt med den generelle arbeidsledigheten i landet. Den registrerte ledigheten for innvandrere gikk opp fra 6,9 prosent i november 2014 til 7,0 prosent november 2015. For resten av befolkningen gikk den i samme periode opp fra 1,9 til 2,1 prosent. Det har vært en vedvarende tendens til at innvandrere fra landområder hvor mange har fluktbakgrunn, i snitt har høyere ledighet enn andre. Innvandrere fra land i Afrika hadde en ledighetsprosent på 11,3, men andelen ledige fra Asia var 7,6 prosent. Flere innvandrere er verken i arbeid, utdanning eller opplæring. Det er en mye større andel i denne gruppen blant innvandrerne enn blant dem uten innvandrerbakgrunn.

Hele befolkningen hadde i 2014 en medianinntekt etter skatt per forbruksenhet³ på nesten 350 000 kroner. Innvandrerne hadde 77 prosent av dette nivået, men det var stor variasjon mellom ulike landgrupper. Lavest inntekt hadde mange innvandrergrupper fra Afrika og Asia, som Somalia med 50 prosent av medianen for Norge, Irak med 60 prosent og Pakistan med 70 prosent. 9 prosent av alle innvandrere i aldersgruppen 20–66 år mottok økonomisk sosialhjelp i 2014, tre ganger så mange som blant dem uten innvandrerbakgrunn.

Innvandrere har i snitt lavere inntekter enn hele befolkningen, og de er mer utsatt for lavinntekt. Særlig gjelder dette barnefamilier. Barn av innvandrede foreldre utgjør 51 prosent av alle barn i vedvarende lavinntekt for perioden 2011–2013. Uansett oppholdsgrunn øker inntekten mye med botid. Økningen er høyest for innvandrere med fluktbakgrunn, hvor inntekten i snitt mer enn tredobles fra de to første årene til personer med mer enn ti års botid. For arbeidsinnvandrere var inntekten 2,5 ganger større og for familieinnvandrede dobbelt så stor etter ti års botid sammenliknet med botid på null til to år. Selv etter mer enn ti års botid var flyktningenes inntekter bare halvpar-

³ For å kunne sammenlikne inntektene for forskjellige typer husholdninger er det vanlig at man justerer husholdningsinntekten ved hjelp av såkalte forbruksvekter. Forbruksvektene skal ta hensyn til at store husholdninger trenger høyere inntekt enn mindre husholdninger for å ha tilsvarende levestandard, men også at store husholdninger vil ha stordriftsfordeler. Etter en slik vektning benyttes inntekt per forbruksenhet som statistisk måleenhet.

ten av arbeidsinnvandreres. Lavere yrkesdeltakelse og høyere ledighet blant innvandrere fra land i Asia og Afrika er en viktig grunn til at flere i denne gruppen har vanskelige levekår, og i større grad er avhengig av offentlige stønader enn befolkningen for øvrig. Det er derfor en hovedutfordring å øke yrkesdeltakelsen blant innvandrere fra land i Asia og Afrika, særlig blant kvinner.

5.2 Behov for mer målrettet og effektiv kvalifisering

Ordningene i introduksjonsloven er kommunens viktigste virkemiddel i arbeidet for at innvandrere med fluktbakgrunn kommer i jobb eller utdanning. Regjeringen vil videreføre hovedprinsippene i introduksjonsloven, men foreslår en rekke tiltak for mer målrettet og effektivt integreringsarbeid med bedre incentiver for å komme inn i arbeidslivet.

Arbeids- og velferdsetaten skal samarbeide med kommunen om planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogram.⁴ Sammen skal de utarbeide en skriftlig samarbeidsavtale hvor det framgår hvilke oppgaver henholdsvis kommunen og Arbeids- og velferdsetaten har i programmet og for den enkelte deltaker. Arbeids- og velferdsetaten skal blant annet informere og veilede den enkelte deltaker om arbeids-, yrkes- og utdanningsmuligheter, kartlegge bistandsbehov og bistå i arbeidet med den individuelle planen for den enkelte. Arbeids- og velferdsetaten skal også vurdere egnede arbeidsmarkedstiltak i programperioden når dette er hensiktsmessig for at en deltaker skal nå målet om inntektsgivende arbeid.

For å få mer kunnskap om hvordan introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap kan gjøres bedre, evalueres nå ordningene. Evalueringen skal blant annet se på hvilke virkemidler, organisering og arbeidsmetoder som gir gode resultater i kommunens arbeid, og komme med forslag og anbefalinger som skal styrke og videreutvikle kvalifiseringen i årene framover. Den vil gi innsikt i hvordan kommunene er beredt til å ta imot flere asylsøkere og innvandrere med fluktbakgrunn.⁵ Den vil også gi kunnskap om deltakernes innflytelse på utformingen av eget program. Regjeringen vil etter dette vurdere om det er behov for ytterligere endringer i regelverket.

⁴ Rundskriv Q-27/2015

⁵ Djuve og Sterri 2016

Boks 5.1 Introduksjonsloven

Formålet med introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Loven omfatter to ulike ordninger, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogrammet. Ordningene har ulike målgrupper. Målgruppen for introduksjonsprogrammet er de som får asyl, er overføringsflyktninger, får opphold av beskyttelseslignende grunner etter søknad om asyl eller er familiegjennforente med disse gruppene. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap omfatter alle voksne innvandrere med en oppholdstillatelse som danner grunnlag for varig opphold, også arbeidsinnvandrere og familiegjennforente med norske eller nordiske borgere. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap inngår som en viktig del av introduksjonsprogrammet. Felles for både opplæring i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogrammet, er at målgruppene er nyankomne innvandrere med en oppholdstillatelse som danner grunnlag for varig

opphold i Norge. Det er en plikt og rett for den enkelte å delta.

Kommunene har plikt til å tilby introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap til de som er i målgruppen. Kommunen kan selv tilby introduksjonsprogram og opplæring, de kan samarbeide med andre kommuner i et interkommunalt samarbeid eller samarbeide med private aktører. Tilbudet skal være individuelt tilrettelagt og utformet på bakgrunn av den enkeltes bakgrunn og opplæringsbehov. Kun personer som har behov for grunnleggende kvalifisering har i dag plikt til å delta. Kommunen skal i samråd med den enkelte utarbeide en individuell plan. Denne skal revideres jevnlig.

En utfyllende beskrivelse av introduksjonsordningen, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap samt deltakelse og resultater er gitt i vedlegg 2.

5.2.1 Særlige utfordringer i introduksjonsprogrammet

Målsettingen for introduksjonsprogrammet er at 70 prosent av deltakerne skal være i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program. I snitt når de mannlige deltakerne og deltakerne mellom 20 og 25 år denne målsettingen i dag. Det er for få kvinner som går over i arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram. Det er også for store variasjoner mellom kommunene.

Kommunene kan i stor grad selv påvirke resultatene gjennom måten de legger til rette integrerings- og kvalifiseringsarbeidet.⁶ Programmet skal være tilpasset den enkelte deltaker. I mange kommuner er imidlertid både innhold og rammer for programmet standardisert. Kommunene planlegger for at programmet skal vare i to år, uavhengig av den enkeltes bakgrunn og forutsetninger. Dette er ikke i tråd med introduksjonslovens forutsetning som er at programmets lengde skal tilpasses den enkeltes forutsetninger og behov.

Regelverket gir rammer for kommunenes arbeid, men det er allerede i dag fleksibilitet med hensyn til hva som kan være innholdet for den enkelte. Det varierer mellom kommunene i hvilken grad de utnytter denne fleksibiliteten.

Å arbeidsrette programmet er utfordrende for mange kommuner. Tall fra SSB for 2014 viser at 32 prosent av deltakerne hadde språkpraksis i løpet av året. 15 prosent fikk arbeidspraksis og 11 prosent hadde inntektsgivende arbeid ved siden av deltakelse i introduksjonsprogrammet, mens 16 prosent tok fag i grunnskolen.

Det er utfordringer for kommunene knyttet til etablering av heldagstilbud, individuell tilpasning av program og tilstrekkelig tilgang på gode og relevante tiltak.⁷ Det er også utfordringer i samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet.⁸ Arbeids- og velferdsetaten kommer ofte sent inn i programforløpet, og statlige arbeidsmarkedstiltak brukes i beskjeden grad.

⁶ Lillegård og Seierstad 2013

⁷ Djuve og Kavli 2015

⁸ Djuve, Kavli og Hagelund 2011, Rambau 2011

5.2.2 Særlige utfordringer i opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er et viktig tiltak i introduksjonsprogrammet. Opplæringen har imidlertid en større målgruppe enn innvandrere med fluktbakgrunn. I tillegg til de som omfattes av introduksjonsordningen, har også familiegjenforente med norske og nordiske borgere og arbeidsinnvandrere rett eller plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Flertallet oppnår den nasjonale målsettingen for språknivå på de avsluttende prøvene, men opplæringen bør i større grad skje i kombinasjon med praksis eller arbeid. Det er også her et stort potensiale for utvikling. Introduksjonsloven gir en ramme, men det er stor variasjon i kommunenes tilbud når det gjelder hvor intensiv og fleksibel opplæringen er.⁹ I tillegg er det stor variasjon med hensyn til i hvilken grad deltakerne går over i arbeid eller utdanning etter gjennomført opplæring.

Kravene til norskferdigheter i arbeidslivet synes å øke. Fra både kommunalt og statlig hold stilles det i flere sektorer høyere krav til norskferdigheter og krav til dokumentasjon av ferdigheter på et visst nivå på avsluttende prøver i norsk. Dette kan føre til at det blir færre jobber som er aktuelle for nyankomne innvandrere.

Lokalt kan det være krevende å samarbeide og koordinere tjenester. Dette gjelder både mellom voksenopplæringen og den instansen som har ansvaret for introduksjonsprogrammet, og i samordningen av opplæring etter opplæringsloven og introduksjonsloven.

5.3 Melding til Stortinget «Fra utenforskap til ny sjanse»

Regjeringen la i februar 2016 fram en melding til Stortinget, Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*. Denne meldingen presenterer en rekke tiltak som er relevante for at flere innvandrere får jobb eller utdanning.

Det norske samfunnet og arbeidslivet kjenne- tegnes av høy yrkesdeltakelse og en befolkning med høy kompetanse. Likevel står en betydelig andel av befolkningen utenfor eller i fare for å falle utenfor arbeidslivet, og arbeidsledigheten er økende. Målgruppen for meldingen er voksne

som har lite utdanning eller svake ferdigheter. Dette er en sammensatt gruppe. Det kan være unge voksne som hverken er i jobb eller i utdanning. Det kan være personer som har for lav utdanning, for svake grunnleggende ferdigheter og/eller norskferdigheter til å kunne oppfylle kravene i arbeidslivet. Det kan også være innvandrere som ikke får godkjent den kompetansen de har med fra utlandet. Nyankomne innvandrere inngår som en av flere målgrupper i meldingen. En mer helhetlig politikk skal bidra til at flere skal få en kompetanse som gjør at de kan komme i stabilt arbeid og få en opplæring og kompetanse som arbeidslivet trenger.

Meldingen omtaler hva som skal til for å motivere voksne for læring, og viser til en kunnskapsstatus utviklet av OECD om tiltak rettet mot å bedre voksnes grunnleggende ferdigheter. Som kjennetegn på vellykkede tiltak for voksnes læring er individuell tilpasning både til den enkeltes kompetansenivå og livssituasjon, tett oppfølging og mulighet til å vende tilbake ved behov for mer opplæring, opplæringstilbud også på andre steder enn i et klasserom og fleksibilitet i metoder. For noen kan nettbasert opplæring gi godt utbytte, mens det for andre er avgjørende med en mer personlig oppfølging fra en lærer.

Mange av utfordringene går på tvers av sektorlinjer. Meldingen legger til grunn at tjenestene i utdanningssektoren, arbeids- og velferdsetaten og på integreringsområdet må tilpasses individenes reelle behov for kompetanse og være fleksible og tilpasset voksnes liv. Regjeringen fremmer en rekke tiltak for bedre opplæring for voksne med svake grunnleggende ferdigheter og bedre muligheter for videregående opplæring.

Regjeringen har i meldingen allerede fremmet tiltak for å bedre ordningene i introduksjonsloven. Det er foreslått tiltak for bedre å legge til rette for å ta mer ordinær utdanning som del av ordningene, å øke arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet og å øke kompetansen blant lærerne og programrådgiverne. Det er også fremmet tiltak for å bedre den individuelle tilretteleggingen, særlig for kvinner og personer med nedsatt funksjonsevne. Forsøk med å kombinere opplæring etter henholdsvis opplæringsloven og introduksjonsloven og en gjennomgang av disse lovverkene, skal bidra til bedre samordning mellom sektorene. Tiltakene skal samlet sett bidra til at deltakerne utnytter tiden i programmet og opplæringen bedre, og at programmet blir bedre tilpasset deltakernes kvalifiseringsbehov. Meldingen foreslår også enkelte endringer i Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak.

⁹ <http://www.vox.no/statistikk-og-analyse/publikasjoner/organisering-av-opplaringen-i-norsk-og-samfunnskunnskap/>

Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse* har et langsiktig perspektiv som utgangspunkt. Denne meldingen om integreringspolitikken bygger videre på politikken i meldingen som ble lagt fram i februar, men er særlig rettet inn mot situasjonen med et høyere antall asylsøkere og innvandrere med fluktbakgrunn.

5.4 Tiltak for mer målrettet og effektiv kvalifisering

Regjeringen vil videreutvikle integreringspolitikken slik at de som får opphold raskere kommer i arbeid eller utdanning, og kan bidra til verdiskapingen i landet. Dette krever stor innsats fra den enkelte, men også gode og fleksible ordninger. Regjeringen vil bygge videre på ordninger som virker. Introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap må bli mer effektive. En høyere andel av de som har deltatt, må gå over i arbeid eller utdanning og bli i arbeidslivet over tid.

For personer som har en kompetanse som etterspørres i arbeidsmarkedet, kan tidlig og målrettet innsats fra Arbeids- og velferdsetaten, i kombinasjon med opplæring i norsk og samfunnskunnskap, være aktuelt. Innvandrere som har med seg en fullført utdanning, som har fått avbrutt sin utdanning i hjemlandet eller som har studiekompetanse, vil ha andre behov enn de som har behov for grunnleggende kvalifisering.

Norskkunnskaper er avgjørende for å kunne delta i arbeidslivet og hverdagslivet i det lokalsamfunnet den enkelte bor. Det er derfor viktig at opplæringen kommer i gang så raskt som mulig. For å bidra til at flere personer skal komme raskere i gang med opplæringen, ble ansvaret for å ta initiativet til å sette i gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap overført til kommunen fra 1. januar 2016. Tidligere var det den enkelte som selv måtte ta initiativet ved å ta kontakt med kommunen. Kommunens ansvar gjelder også for de som oppholder seg på asylmottak i påvente av bosetting i en kommune. I praksis innebærer dette at kommunene må drive målrettet informasjonsarbeid rettet mot nyankomne i personkretsen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har utviklet informasjonsmaterieell på en rekke språk som kan brukes i denne sammenhengen. Se nettsiden til IMDi, www.imdi.no.

Regjeringen foreslår en rekke tiltak som sammen skal bidra til at flere innvandrere med fluktbakgrunn kommer i jobb eller utdanning. Til-

takene skal møte utfordringene i ordningene i dag og i en situasjon med flere deltakere. Tiltakene virker sammen, og mange av tiltakene bidrar til å løse flere utfordringer enn den de er omtalt under i punktene nedenfor. De viktigste grepene er styrket kartlegging av den enkeltes kompetanse, oppstart av kvalifiserende tiltak allerede i asylmottak, økt arbeidsretting og større fleksibilitet for kommunene.

5.4.1 Tidlig kartlegging av kompetanse

Regjeringen vil styrke arbeidet med å kartlegge den enkeltes kompetanse og setter i gang et system for kartlegging allerede mens den enkelte bor i asylmottak, *jf. anmodningsvedtak 440:1 (2015–2016)*. Dette er også spilt inn som et behov fra KS. Systemet for kartlegging av kompetanse har fram til nå ikke vært tilfredsstillende. Kartleggingen skal omfatte alle som har fått opphold eller som med stor sannsynlighet vil få opphold. Kartleggingen skal foretas uavhengig av hvilket kompetansenivå det er grunn til å anta at hun eller han har. En elektronisk løsning for selvregistrering av kompetanse er under utvikling. Personer som har behov for det, vil få assistanse i registreringen. Den kartlagte informasjonen skal følge med den enkelte i den videre kontakten med offentlige instanser, og informasjonen skal bidra til å sikre bedre kobling mellom bosetting, kvalifisering og arbeidsmarkedetsbehov, *jf. anmodningsvedtak 441:5 (2015–2016)*. Informasjonen skal også kunne danne grunnlag for registerdata og statistikk.

Å kartlegge den enkeltes kompetanse tidlig gjør det mulig i større grad å tilpasse, dimensjonere og prioritere det tilbudet innvandreren får. Tilbud kan tilpasses den enkeltes ressurser og behov. Det gjør det også mulig å starte kvalifiseringen tidligere, se kapittel 2.3 for mer om tilbud i mottak.

Etter gjennomført kartlegging kan flere løp mot arbeid eller utdanning være aktuelle. Mange vil ha ønske om eller behov for karriereveiledning, se omtale nedenfor. For personer som har studiekompetanse eller høyere utdanning, kan godkjenning av medbrakt kompetanse fra hjemlandet eller opptak til høyere utdanning være en mulig vei. For personer som har en kompetanse fra hjemlandet som raskt kan anvendes i arbeidslivet, kan jobbsøking være en mulig vei, gjerne i kombinasjon med opplæring i norsk og samfunnskunnskap og arbeidsrettet bistand. For andre som har rettigheter etter henholdsvis opplæringsloven eller introduksjonsloven kan grunnskole, videregående opplæring, introduksjonsprogrammet eller opplæring i norsk og sam-

funnskunnskap være aktuelle veier mot arbeid eller utdanning.

Parallelt med at det elektroniske verktøyet utvikles, skal det utredes hvordan gjennomført kompetansekartlegging skal følges av tilbud om veiledning og kvalifiserende tiltak. Gjennomført kompetansekartlegging skal følges av tilbud om veiledning om kvalifisering, utdanning og arbeid som knyttes opp mot bosetting, arbeidslivsbehov og utdanningstilbud i ulike deler av landet.

De fylkesvise karrieresentrene vil få et utvidet oppdrag om å gjennomføre veiledning for beboere i mottak basert på kartleggingen, *jf. amodningsvedtak 441:3 (2015–2016)*. Veiledningen kan inneholde informasjon om alt fra krav og framgangsmåte for å kunne jobbe i ulike yrker i Norge til framgangsmåte for godkjenning av medbrakt utdanning, tilbud om kompletterende utdanninger og muligheter for utdanning og arbeid. Veiledningen skal også følges opp med tilbud om relevante kvalifiserende tiltak. Forslaget er presentert i revidert nasjonalbudsjett 2016, *jf. Prop. 122 S (2015–2016) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016*.

5.4.2 Større fleksibilitet for kommunene

Dagens regelverk gir kommunene et stort handlingsrom når det gjelder innhold og omfang av den enkeltes introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I praksis opplever mange kommuner at det er vanskelig å bruke dette handlingsrommet. Tiltak for å øke kompetansen og spre erfaringer fra andre kommuner er viktig for at kommunene skal bli bedre til å utnytte den fleksibiliteten som ligger i regelverket.

Introduksjonsloven gir i dag kommuner og enkeltpersoner en rekke plikter og rettigheter. Forskriftene til loven gir utfyllende bestemmelser til det pedagogiske innholdet i ordningene og til organisatoriske forhold. Det er i dag ingen adgang til å gjøre unntak fra noen av bestemmelsene i introduksjonsloven eller tilhørende forskrifter for å prøve ut nye pedagogiske, økonomiske eller organisatoriske løsninger. Det er viktig å legge til rette for utvikling, fleksibilitet og bedre samordning av ordningene i introduksjonsloven med annen utdanning, *jf. anmodningsvedtak 439:1 b) og 1 e) (2015–2016)*.

Regjeringen foreslår derfor å innføre en forsøkshjemmel i introduksjonsloven. Forslaget innebærer at kommuner som søker om det kan få tillatelse til å sette i gang lokale forsøk av avgrenset varighet med unntak fra bestemmelser i lov eller forskrift. Hvilke bestemmelser i lov eller for-

skrift kommunene vil ønske å søke fritak fra, vil avhenge av innrettingen av det de ønsker å prøve ut. En rekke ulike forsøk kan være aktuelle, for eksempel felles opplæringscenter med grunnskole, videregående opplæring og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Andre eksempler er unntak fra mål for opplæringen beskrevet i læreplanen. Et tredje eksempel er redusert introduksjonsstønad som incitament for å oppnå et visst språklig nivå raskt, og at stønaden så økes til 2G for den tiden som gjenstår av programmet. Forslag om å innføre en forsøkshjemmel har vært på høring.

Fra 1. januar 2016 er introduksjonsloven endret ved at det er innført rett til permisjon fra programmet ved tilbud om ordinært arbeid. Permisjonen kan innvilges for inntil ett år. Formålet med endringen er å gi større fleksibilitet i ordningen og bidra til å styrke deltakernes mulighet for å komme i jobb. Oppfølging underveis i permisjonen og en trygghet om å kunne komme tilbake til programmet, vil bidra til at deltakerne i større grad enn i dag kan prøve seg i arbeidslivet når de er motivert for det, men ikke sikre på om de har tilstrekkelige kvalifikasjoner til å bli værende i arbeidslivet.

Med det økte antallet innvandrere med fluktbakgrunn som skal delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, kan det bli en utfordring for kommunene å bygge ut kapasiteten i tilstrekkelig grad.¹⁰ For å bidra til økt tilgang på lærerkrefter i norskopplæringen og gjennom dette øke kapasitet i opplæringen, er det mulig å legge til rette for at lærerstudenter under utdanning kan undervise for å bidra til kommunenes tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap, *jf. anmodningsvedtak 439:2 (2015–2016)*. Introduksjonsloven har vilkår om at den som skal undervise i norsk og samfunnskunnskap som hovedregel skal ha faglig og pedagogisk kompetanse. Dette innebærer at studenter ikke kan ha ansvar for opplæringen, men bidra i opplæringen i samarbeid med lærere som fyller kompetansekravet i loven. At lærerstudenter deltar i undervisningen, må i slike tilfeller være på frivillig grunnlag. Ønsker et universitet eller en høyskole å legge opp lærerutdanningen slik at studentenes undervisning av innvandrere med fluktbakgrunn er en integrert del av studietilbudet, kan institusjonene gjøre dette på egen fullmakt, så fremt krav i rammeplanen og andre forskrifter fylles. Det vil i så fall være viktig å vurdere om praksisen er relevant, og om studentene vil kunne få god faglig veiledning.

¹⁰ Djuve og Sterri 2016

5.4.3 Endring av regler for permisjon

Det er store forskjeller i kvinners og menns resultater når det gjelder overgang til arbeid eller utdanning etter deltakelse i kvalifisering. En av forklaringene på dette er at kvinnene tar ut omsorgspermisjon etter fødsel. Permisjon på fulltid fra introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap kan være til hinder for en jevn progresjon og redusere mulighetene for overgang til arbeid eller utdanning. Deltakere i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap kan i dag få permisjon ved egen eller barns sykdom i inntil ett år. Etter fødsel og adopsjon har foreldrene rett til omsorgspermisjon i til sammen 10 måneder. Programmet og opplæringen skal individuelt tilpasses den enkelte deltaker, også når det oppstår endringer i den enkeltes livssituasjon som gjør at den enkelte ikke kan følge kvalifiseringen i det omfang som er nedfelt i den individuelle planen. Kommunene innvilger i dag permisjon på fulltid i for stor grad, framfor å tilrettelegge introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Slik regelverket er i dag kan deltakere i introduksjonsprogram som har permisjon fra programmet følge opplæring i norsk og samfunnskunnskap i et redusert omfang. Denne muligheten er lite kjent og lite brukt.

I Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse* varslet regjeringen at man vil vurdere hvordan deltakere i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap som har omsorgspermisjon, kan følges tettere opp for å motivere dem til å starte opp igjen i kvalifisering etter permisjon og på den måten unngå frafall fra ordningene. Regjeringen vil endre regelverket på dette punktet, og legge til rette for at deltakere i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal kunne få tilbud om opplæring mens de er i permisjon. En del av vurderingen vil være krav til deltakeren om å delta i deler av programmet eller opplæringen i permisjonstiden, og krav til kommunen om å tilby slik kvalifisering. Forslag til endringer skal sendes på høring.

Regler for fravær og permisjon er i dag bygget på reglene i arbeidslivet. Det er i dag ingen mulighet for permisjon fra introduksjonsprogrammet ved utenlandsopphold, *jf. anmodningsvedtak 439:9 (2015–2016)*. Regjeringen vil vurdere behovet for å presisere dette i regelverket.

5.4.4 Individuell tilrettelegging

Det er store variasjoner i nyankomne innvandreres arbeidserfaring og utdanning. Individuell til-

rettelegging er en forutsetning for et godt introduksjonsprogram og god opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunene må gi tilbud som er mer individuelt tilrettelagt enn det som gjøres i dag.

En viktig del av den individuelle tilretteleggingen er programmets lengde. Introduksjonsprogrammet skal ikke være et toårig program for alle deltakere. Noen kan ha behov for et tre måneders program, mens andre vil trenge to år. Personer med svak eller ingen skolebakgrunn og ingen arbeidserfaring vil kunne trenge enda lengre tid.

En annen viktig del av tilretteleggingen er innholdet i programmet eller opplæringen. Mange kommuner har ikke et tilstrekkelig utvalg av relevante tiltak for deltakerne. Det er noen steder en oppfatning at programmet eller opplæringen gjør at den enkelte ikke kan delta i arbeidslivet. Dette er ikke i tråd med loven. Ordinært arbeid kan allerede i dag legges inn som en del av innholdet i introduksjonsprogrammet. Den enkelte deltaker kan også ha deltidsjobb ved siden av introduksjonsprogrammet. Omfanget av opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal kunne tilpasses deltakere som er i arbeid. Ved å ta i bruk de mulighetene for fleksibilitet som allerede ligger i regelverket, vil kommunene i praksis få større frihet til selv å tilpasse kvalifiseringen til innbyggerne i sin kommune, *jf. anmodningsvedtak 439:1 b) (2015–2016)*.

I Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse* ble det varslet at regjeringen vil utrede endringer i introduksjonsloven for å øke bruken av muligheten til å forlenge programmet ut over to år, til inntil tre år. Det ble også varslet at det skal utredes særskilt tilrettelagt opplæring for personer med nedsatt funksjonsevne som deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Kommuner har gjort en rekke erfaringer med ulike tiltak og metoder for å bedre tilretteleggingen i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogrammet til deltakernes individuelle behov. IMDi formidler disse erfaringene i sin direkte kontakt med kommunene og på sine nettsider.

I Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse* sies det også at regjeringen vil legge til rette for å øke bruken av grunnskoleopplæring og videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet.

Regjeringen vil endre innretningen på Jobbsjansen og prøve ut forsøk med utvidet programtid for deltakere i introduksjonsprogrammet innenfor rammene av Jobbsjansen. En mulighet til å forlenge programmet til inntil fire år vil særlig

være aktuelt for deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn og som derfor ikke kommer i arbeid eller utdanning innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Det kan også være aktuelt for deltakere som har startet i grunnskole eller videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet, og som har behov for lenger programtid for å kunne fullføre den skolegangen de har startet.

5.4.5 Økt arbeidsretting

Introduksjonsprogrammet skal inneholde tiltak som forbereder til deltakelse i arbeidslivet. Dette kan for eksempel være språkpraksis på en arbeidsplass eller annen praksis i arbeidslivet. Arbeidstrening er et statlig arbeidsmarkedstiltak som forvaltes av Arbeids- og velferdsetaten. Bruken av dette tiltaket vurderes av det lokale NAV-kontoret. I tillegg har også noen kommuner ordninger med egne praksisplasser i arbeidslivet. Med begrepet praksis i arbeidslivet siktes det her både til tiltak i NAV og kommunens egne ordninger. Det er stor variasjon mellom kommunene i hvilken grad de organiserer eller legger til rette for arbeid eller praksis som en del av introduksjonsprogram eller opplæring i norsk. Få kommuner benytter også muligheten til å legge ordinært arbeid inn som en del av introduksjonsprogrammet.

Regjeringen vil bidra til at kommunene arbeidsretter introduksjonsordningen i større grad enn i dag. Regjeringen foreslår derfor å endre introduksjonsloven slik at kommuner alltid skal vurdere bruken av arbeids- og utdanningsrettede tiltak for den enkelte, *jf. anmodningsvedtak 439:1 d) (2015–2016)*. Forslag til endringer i regelverket sendes på høring.

Innholdet i og målsettingen for den enkeltes program bør i større grad enn i dag sees i sammenheng med det lokale arbeidsmarkedet og hvilke muligheter som finnes for å få jobb. For kommunene ligger det et uutnyttet potensiale i å kvalifisere innvandrere med fluktbakgrunn for å dekke behovet for arbeidskraft lokalt og regionalt. I mange kommuner er det i tillegg en rekke arbeidsoppgaver som ikke blir gjort av andre, for eksempel i pleie- og omsorgssektoren eller på kommunens felles uteområder. Slike oppgaver vil i mange tilfeller kunne egne seg for praksisplasser for deltakere i introduksjonsprogrammet, opplæring i norsk og samfunnskunnskap eller Jobbsjansen.

Regjeringen vil legge til rette for bedre samarbeid mellom kommunene og Arbeids- og velferdsetaten og sørge for at etaten i større grad enn i dag bruker sin arbeidsmarkedskompetanse i introduksjonsprogrammet. Det er viktig at lokale samarbeidsavtaler bidrar til at Arbeids- og vel-

Boks 5.2 Arbeids- og språktrening gjennom praktisk gårdsarbeid

Egge geitegård i Gloppen kommune har siden i fjor høst tatt imot ungdommer fra Skei statlige mottak for mindreårige asylsøkere. Gården er en godkjent Inn på tunet-bedrift, og tiltaket er finansiert gjennom aktivitetsmidler fra UDI til barn og unge. Hver uke har gården tatt imot fem til seks ungdommer et par ganger i uka. Erfaringene har vært gode, og tilbudet er høyt verdsatt hos beboerne på mottaket. Det legges opp til varierte aktiviteter som gårdsarbeid og friluftsliv, fiske og turer. Ungdommene kan utvikle norskkunnskaper og lære praktiske ferdigheter. Inn på tunet er spesielt relevant for de ungdommene som har erfaring fra gårdsdrift og landbruk i hjemlandet. Det er motiverende for ungdommene med aktiviteter som de kjenner igjen og kan utvikle seg i.

I Østre Toten kommune har bondelaget tatt initiativ til å koble NAV og læringssenteret med Inn på tunet-gårder i kommunen. Dette kan

være en døråpner for innvandrere etter bosetting og gi arbeidstrening og praksis. Det er flere eksempler rundt i landet på målrettet yrkesopplæring for å kvalifisere innvandrere til arbeid i landbruket, men også ferie- og fritidstilbud, familiedager og sommerleirer som kan gi økt livskvalitet og tilpassing til norske forhold.

Inn på tunet er tilrettelagte og kvalitets-sikrede velferdstjenester på gårdsbruk. Tjenestene skal gi mestring, utvikling og trivsel. Aktivitetene i tjenestetilbudene er knyttet opp til gården, livet og arbeidet der. Over halvparten av landets kommuner har ett eller flere Inn på tunet-tilbud. Tilbudene er hovedsakelig knyttet opp mot tjenesteområdene oppvekst og opplæring, arbeid og arbeidstrening samt helse og omsorg. Tjenestene er rettet mot alle aldersgrupper både barn, unge og voksne. Tiltaket er en del av regjeringens handlingsplan for *Inn på tunet* (2013–2017).

ferdsetaten kommer tidligere inn med veiledning av deltakere i programmet og bistår kommunen i arbeidet med individuell plan. Bistanden kan på den måten i større grad tilpasses den enkeltes bistandsbehov.

Etatens innsats skal differensieres og tilpasses den enkeltes kompetanse, bistandsbehov og etterspørselen på arbeidsmarkedet. Dette skal blant annet føre til økt arbeidsretting og mer målrettet bruk av arbeidsmarkedstiltak i introduksjonsprogrammet, *jf. anmodningsvedtak 439:1 d) (2015–2016)*. Forslaget er presentert i revidert nasjonalbudsjett 2016, *jf. Prop. 122 S (2015–2016) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016*.

Det er behov for mer kunnskap om innvandre- res veier til arbeid, også gjennom bruk av Arbeids- og velferdsetatens tiltak og tjenester. Regjeringen vil arbeide for å framskaffe bedre informasjon om ulike forløp og hva som er effektive virkemidler for å fremme overgang til arbeid blant innvandrere med fluktbakgrunn.

Det er også behov for i større grad enn i dag å yrkesrette opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Dette er også kommet som innspill fra KS. I en ny rapport fra Vox, Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk,¹¹ gis det anbefalinger til kommunene om hvordan de kan koble norskopplæring og praksis for at flest mulig skal få tilknytning til arbeidslivet. Rapporten inneholder også eksempler på hvordan dette kan gjøres i praksis. Vox

¹¹ Gregersen og Sletten 2015

anbefaler at opplæringen og deltakelse i arbeidslivet sees i sammenheng. Norskopplæringen bør i større grad foregå ute på en arbeidsplass hvor opplæringen vil føles mer relevant for deltakerne. Det bør også være god sammenheng mellom den opplæringen som skjer i klasserommet og arbeidsoppgavene på praksisplassen. Videre bør klasseromsundervisningen i større grad arbeidsrettes ved valg av tema og materiell i undervisningen, og ordninger som gjør det mer attraktivt for arbeidsgivere å ta imot innvandrere i praksis bør prioriteres. Eksempler på ordninger som Vox trekker fram er fast kontaktperson i kommunen, lønnstilskudd, gode rutiner for kartlegging før utplassering i praksis og tett oppfølging av deltakere og arbeidsplass.

Opplæring i bedrift blir vurdert som ett av de viktigste virkemidlene for at innvandrere skal komme i arbeid.¹² Dette gjelder både språkpraksis, arbeidspraksis, lærlingeplass og hospitering. Lønnstilskudd er et virkemiddel med god effekt på overgang til arbeid.¹³ Statistikk fra SSB¹⁴ viser at tiltak i introduksjonsprogrammet som har en nærhet til ordinært arbeidsliv, øker mulighetene for å komme i arbeid. Erfaringer fra Jobbsjansen¹⁵ viser også at måloppnåelsen er høyere for deltakere som har tett tilknytning til arbeidslivet. Kom-

¹² Søholt, Tronstad og Vestby 2015

¹³ Hardoy og Zhang 2010

¹⁴ Blom og Enes 2015, Enes 2014

¹⁵ Proba samfunnsanalyse 2015

Boks 5.3 Arbeidsrettet språkopplæring i Lillehammer kommune

Lillehammer kommune har de siste årene jobbet målrettet med utvikling av arbeidsrettede opplæringsløp. Lillehammer Læringssenter har vært en sentral aktør i arbeidet med å utvikle praksisbasert norskopplæring og arbeidsrettede kvalifiseringsløp, i tett samarbeid med Nav Oppland og en rekke kommunale og private arbeidsgivere. En viktig del av arbeidet med å tilby flere deltakere arbeidsrettede løp har vært endring av holdninger blant både personalet ved læringssenteret og deltakerne selv.

Kommunen har jobbet systematisk med følgende tiltak:

- Utvikle avtaler om praksisplasser med private og offentlige arbeidsgivere i regionen

- Arbeidsrettet språkopplæring på arbeids- eller praksisplass
- Ansettelse av fagpersoner som har en annen fagkompetanse enn undervisning, og med en annen arbeidsavtale enn lærere
- Lengre tid i kvalifiseringsprogrammet for de deltakerne som har behov for det

Norskopplæringen er nå organisert i arbeidsnorsk for deltakere som går arbeidsrettede kvalifiseringsløp, og i skolenorsk for deltakere som går utdanningsrettede løp. Seks av lærerne ved læringssenteret gir språkopplæring til elevene ute i bedrifter i 100 prosent av sin undervisningstid.

munene må ta disse mulighetene i bruk i større grad enn i dag.

Kommunen er også selv en arbeidsgiver med et bredt spekter av områder hvor den enkelte kan få praksis eller bidra med sin kompetanse. Her er det et utnyttet potensiale. Flere kommuner har positive erfaringer med forpliktende avtaler i kommunen om at hver sektor skal bidra med et visst antall praksisplasser. IMDi har samlet en rekke gode eksempler på arbeidsretting av introduksjonsprogrammet og på metoder som har fungert godt i kommunene. Spredning av slike gode eksempler er viktig for at kommunene kan lære av hverandre.

5.4.6 Raskere spor for innvandrere med etterspurt kompetanse

Regjeringen ønsker at innvandrere med fluktbakgrunn som har relevant kompetanse og arbeidserfaring raskt får brukt sine ressurser i arbeidslivet. Regjeringen skal derfor etablere et raskere spor inn i arbeidsmarkedet for dem som har fått vedtak om opphold, og som har med seg en kompetanse som etterspørres i arbeidslivet. Arbeids- og velferdsetaten kan overfor en slik avgrenset målgruppe tilby tidlig formidling, informasjon, veiledning og eventuelt arbeidsmarkedstiltak og kombinasjoner av virkemidler som fremmer rask utplassering i arbeidslivet. Kartlegging av kompetanse og norskopplæring i asylmottak vil styrke grunnlaget for å sette i verk tidlig arbeidsrettet innsats etter bosetting, *jf. anmodningsvedtak 439:7, anmodningsvedtak 441:4 og anmodningsvedtak 441:6 (2015–2016)*. Den arbeidsrettede innsatsen kan inngå som en del av introduksjonsprogrammet, og kan dersom det vurderes som hensiktsmessig også kombineres med opplæring i norsk og samfunnskunnskap eller andre kvalifiseringstiltak, *jf. anmodningsvedtak 439:1 c) (2015–2016)*.

Dersom oppholdstiden i mottak blir langvarig og det for øvrig anses som hensiktsmessig, kan etatens innsats settes i gang mens innvandrere med fluktbakgrunn bor i mottak, men etter vedtak om opphold. Regjeringen arbeider med å konkretisere hvordan et raskere spor skal etableres, blant annet gjennom en arbeidsgruppe som allerede er nedsatt med partene i arbeidslivet.

Som en del av handlingsplanen *Vi trenger innvandreres kompetanse (2013–2016)* gjennomføres i tillegg tiltak om bedre tilpasset norskopplæring for innvandrere med høyere utdanning. Formålet er at personer med høyere utdanning skal kunne

lære norsk raskere, få en opplæring som i større grad er rettet mot det yrket de skal utøve, og på den måten raskere kunne bruke sin kompetanse i arbeidslivet. Målgruppen er personer som har plikt og rett til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Forsøk i kommunene gjennomføres med en del av bevilgningen til ordningen Kommunale utviklingsmidler (KUM). Vox følger opp tiltaket, og alle de fem prosjektene i 2015 har nådd målet om å etablere et eget norskopplæringstilbud for målgruppen. Deltakerne i prosjektene har hatt en svært rask progresjon i norsk. Erfaringer i forsøkene har viktig overføringsverdi til andre kommuner.

5.4.7 Økt bruk av nettbasert opplæring og språktrening

Regjeringen vil øke bruken av nettbasert norskopplæring og språktrening for voksne, *jf. anmodningsvedtak 434:15, anmodningsvedtak 439:1 a) og 1 e) og anmodningsvedtak 441:6 (2015–2016)*. Nettbasert opplæring gir gode muligheter for å tilrettelegge opplæringen til ulike behov og til å nå ut til flere enn ved opplæring i klasserom. Nettbasert opplæring kan være nyttig for personer som oppholder seg i asylmottak og venter på å bli bosatt i en kommune. Det kan også være et godt supplement til det kommunale norskopplæringstilbudet i kombinasjon med annen opplæring og veiledning, eller som språktrening. Nettbasert opplæring kan gjøre det mulig for personer som ikke kan møte til ordinær opplæring å lære norsk, for eksempel i forbindelse med omsorgspermisjon og arbeid.

Bruk av nettbasert opplæring i små kommuner med få deltakere, gjerne i samarbeid med større kommuner, vil kunne være særlig nyttig for deltakere med høyere utdanning. Nettbasert opplæring kan også være et godt tilbud til personer som ikke har rett til gratis norskopplæring, for eksempel arbeidsinnvandrere fra EØS-området. Som med all annen opplæring, vil behovet for veiledning og støtte som tillegg til nettbasert opplæring avhenge av forhold som deltakernes utdanningsbakgrunn, tidligere erfaringer med språklæring, helsesituasjon, motivasjon og selvstendighet.

Mange nettbaserte løsninger er utviklet av private firmaer og er avhengig av lisens. I tillegg finnes det flere gratis digitale ressurser for å lære norsk. NTNU har i samarbeid med Vox, og med støtte fra flere departementer, utviklet gratis tilgjengelige nettbaserte læringsressurser for opplæring i norsk, LearnNoW (Learn Norwegian

Boks 5.4 Nettbasert opplæring ved kommunale opplæringsentra

Johannes Læringssenter i Stavanger tilbyr nettbasert opplæring i kombinasjon med ordinær undervisning. Dette gjør det enklere å tilpasse opplæringen etter deltakernes nivå og livssituasjon, og fleksibiliteten i tilbudet fører til mindre fravær. Nettbaserte tilbud reduserer også utfordringer knyttet til ventelister og romkapasitet. Senteret har prøvd ut nettbasert opplæring i kombinasjon med ordinær opplæring for flere målgrupper, også for personer med liten eller ingen skolebakgrunn. Johannes Læringssenter har i 2016 sju lærere i full stilling som nettlærere. Avtale om nettlærernes leseplikt løses ved at veiledning av tre deltakere som jobber fem timer på nett per uke, tilsvarer én undervisningstime.

For å stimulere til økt bruk av nettbasert norskopplæring som en del av kommunenes opplæringstilbud, har Vox siden 2010 samarbeidet med Johannes Læringssenter og Nygård skole i Bergen om å utvikle gode modeller for nettbasert opplæring. Vox har bevilget midler til Johannes Læringssenter som gir gratis veiledning til opplæringssteder som vil starte, eller som nettopp har startet, med nettbasert opplæring. Hensikten er å spre gode modeller for nettbasert norskopplæring for voksne innvandrere. Så langt har 30 opplæringsentre fått veiledning.

on the Web) og CALST (Computer-Assisted Listening and Speaking Tutor).

LearnNoW er et program for begynneropplæring som er særlig lagt til rette for arbeidsinnvandrere. Programmet har engelsk, polsk og spansk støttespråk og dekker de to nivåene for basisbrukere i læreplanen i norsk for voksne innvandrere. LearnNoW hadde i underkant av 50 000 brukere i 2015. CALST er et program for uttaletrening i norsk tilpasset ulike dialekter i Norge. NTNU utvikler nå LearnNoW med arabisk som støttespråk. Videre har regjeringen bevilget midler til å oversette til ytterligere relevante språk og annen tilrettelegging, slik at flere av gruppene som nå kommer til landet kan ha utbytte av ressursene. Det arbeides med å gjøre tilbudet kjent og øke bruken av ressursene. Forslaget er presentert i revidert nasjonalbudsjett 2016, jf. Prop. 122 S

(2015–2016) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016.*

Nettbaserte ressurser kan tas i bruk av ulike opplæringstilbydere, slik som kommuner, asylmottak, NAV, BKA-prosjekter og frivillige organisasjoner.

Regjeringen vil fortsette å spre gode modeller for kommunal nettbasert norskopplæring og utvikle kunnskapsgrunnlaget om bruk, kvalitet og effekt av nettbasert opplæring. Det er bevilget midler til Vox for å videreutvikle opplegget «Train the trainers» som er kurs Vox holder for frivillige som gir norsktrening til innvandrere. Vox har også utviklet en nettside med ressurser de frivillige kan bruke i norsktreningen. Som en del av utvidelsen av dette opplegget skal det også gis trening for frivillige i bruk av nettbasert opplæring for å inspirere frivillige til å bruke ressurser på nett.

5.4.8 Forsøk i kommunene – kommunale utviklingsmidler

Det er mer enn 10 år siden introduksjonsloven trådte i kraft, og mange kommuner har over lang tid hatt stabilt gode resultater i ordningene ved at en høy andel deltakere går over i arbeid eller utdanning. Regjeringen har de siste årene bevilget midler til forsøk med utviklingstiltak i kommunene gjennom ordningen Kommunale utviklingsmidler (KUM). Formålet er å øke kvaliteten og bedre resultatene i kommunenes integreringsarbeid. Tilskuddsordningen skal bidra til å utvikle kunnskap og metoder. Erfaringene i forsøkene har stor overføringsverdi til andre kommuner.

IMDi har gjennom flere år løftet fram suksesskriterier og gode grep, og de har på sine nettsider www.imdi.no samlet en rekke tips og gode eksempler for at kommunene skal lære av hverandre. På nettsiden omtales for eksempel ulike måter å organisere arbeidet, metoder, arbeidsretting av tiltak, tips for lederforankring i kommunen og for mål- og resultatstyring av kommunenes arbeid. KS ønsker også å bidra til å forbedre innhold og resultater i introduksjonsordningen gjennom aktiv bruk av dokumenterte eksempler på hva som fungerer bra i dag.

5.4.9 Kompetanseheving

Kommunenes arbeid med introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap holder ulik kvalitet, og kommunene legger ikke alltid inn de tiltakene i den enkeltes program eller opplæring som statistisk sett ser ut til å ha best

effekt. Flere kommuner opplever at loven er vanskelig å praktisere blant annet fordi flere bestemmelser i loven forutsetter at kommunen må utøve skjønn. Dette kommer fram i en kunnskapsoppsummering fra Fafo¹⁶ og tilbakemeldinger fra kommunene til IMDi. Fylkesmennene har også i sitt tilsyn med kommunene funnet at de mangler kunnskap om regelverket. Kompetansen til de ansvarlige, det vil si programrådgivere i kommune eller veiledere i Arbeids- og velferdsetaten, lærere i voksenopplæringen og lederne på administrativt og politisk nivå i kommunen er avgjørende for at kommunenes arbeid er av høy kvalitet og resultatene er gode.

I Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse* varslet regjeringen å innføre krav til faglig fordypning for lærere som underviser etter introduksjonsloven. Regjeringen styrket også mulighetene for kompetanseheving av lærere i 2016, blant annet gjennom å utvikle studieplaner for flere relevante studietilbud. Meldingen varslet også at det skal tilbys kompetanseheving til programrådgivere i introduksjonsprogrammet. IMDi har derfor fått i oppdrag å utvikle et helhetlig kompetansehevingsprogram for programrådgivere og andre relevante aktører.

IMDi legger i sin kontakt med kommunene vekt på veiledning og formidling av gode eksempler *jf. anmodningsvedtak 439:6 (2015–2016)*. Eksempler på tiltak som har som formål å bedre resultatoppnåelse i kommuner, er samarbeidsavtaler med kommunene, effektiviseringsnettverk i regi av KS, kompetansehevingstiltak, nettverksamlinger og konferanser og formidling av forskningsbasert kunnskap. IMDi er også i gang med å utvikle et omfattende digitaliseringsprogram. En del av dette er utvikling av et nytt verktøy for statistikk om integrering på kommunenivå som ble lansert 1. februar 2016. Dette er tilgjengelig på deres nettside www.imdi.no. Dette verktøyet gjør viktige tall og informasjon lett tilgjengelig for kommunene og gjør det mulig med systematiske sammenlikninger mellom kommuner.

Vox har ansvar for faglig og pedagogisk utvikling i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og bidrar til å utvikle og spre gode undervisningsmetoder og læringsmaterieil til bruk i opplæringen. Vox formidler kunnskap og veileder kommuner og andre samarbeidspartnere som arbeider med opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og bidrar til kompetanseheving av lærere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Mer informasjon finnes på Vox sin nettside www.vox.no.

5.4.10 Bedre bruk og godkjenning av medbragt kompetanse

Mange innvandrere som bosetter seg i Norge har med seg utdanning og arbeidserfaring fra utlandet. Denne må benyttes bedre. Regjeringen arbeider kontinuerlig med å forenkle og forbedre godkjenningsordningene for utenlandske utdanninger og yrkeskvalifikasjoner. Dette er også kommet som innspill fra KS.

Godkjenning av utdanninger og godkjenning av yrkeskvalifikasjoner inkluderer en rekke ordninger og involverte aktører. utfordringer i systemet for å få godkjent medbrakt utdanning er omtalt i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse*. Der foreslår regjeringen en rekke tiltak som skal sørge for bedre og mer effektive godkjenningsordninger, *jf. anmodningsvedtak 440:2 (2015–2016)*. Med disse tiltakene vil ansvaret for generell godkjenning av utenlandsk utdanning samles i ett kompetansemiljø, hos NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen). Den faglige saksbehandlingen av søknadene om godkjenning av lovregulerte yrker som krever autorisasjon vil fremdeles ligge hos de ulike etatene som har dette ansvaret i dag. Det er ikke krav om vurdering av NOKUT for å behandle disse søknadene. Regjeringen har også besluttet å etablere et felles informasjonspunkt og en felles nettportal for å levere søknader om yrkesautorisasjon.

Regjeringen har ønsket et bedre kunnskapsgrunnlag om i hvilken grad innvandreres kompetanse blir brukt, *jf. anmodningsvedtak 441:8 (2015–2016)*. På oppdrag for Justis- og beredskapsdepartementet har Fafo gjennomført en kunnskapsoppsummering for å samle og få oversikt over kunnskapen som finnes i dag om hva som gjør det vanskelig for innvandrere å komme inn og bli værende i arbeidslivet.¹⁷ Kunnskapsoppsummeringen tar for seg godkjenningsordninger for utenlandsk utdanning og diskriminerende barrierer i arbeidslivet.

I tillegg skal det i 2016 settes i gang et forskningsprosjekt om veien fra gjennomført kompetansekartlegging i asylmottak og den videre gangen gjennom godkjenningssystemet, kvalifisering og utdanning og fram til arbeid.

Kunnskapsdepartementet vil i 2016 gjennomføre analyser og oppsummeringer av tilgjengelig statistikk hos NOKUT og i utdanningssystemet for å få bedre kunnskap om hvilke effekter de økte ankomstene av asylsøkere får på godkjenningsordningene og etterspørsel etter høyere

¹⁶ Djuve og Kavli 2015

¹⁷ Lunde og Rogstad 2016

utdanning. Det er også viktig å følge denne statistikken over tid i og med at det er forventet at effektene vil øke etter hvert som innvandrere med fluktbakgrunn blir bosatt og kommer i gang med livet i Norge.

Læring skjer på mange arenaer, og voksne kan tilegne seg kompetanse gjennom mange ulike aktiviteter som arbeid, etterutdanning, opplæring på arbeidsplassen, fritidsaktiviteter og annet. Realkompetanse er all den kompetansen som kommer i tillegg til den kompetansen som kan dokumenteres gjennom det formelle utdanningssystemet. Systemet for realkompetansevurdering er omtalt i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse*.

IMDi og NOKUT har i samarbeid med Utdanningsdirektoratet (Udir), Vox og Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) utviklet kompetansehevingstiltak om godkjenningsordninger for personer med utenlandsk utdanning. Målet er å øke kompetansen om godkjenning av utenlandsk utdanning for veiledere i førstelinjen. Dette har skjedd blant annet gjennom et e-læringsprogram¹⁸ og egne kurssamlinger i alle IMDi sine regioner.

Det er de siste årene satt i verk en rekke tiltak for å bedre bruken av innvandreres medbrakte kompetanse, til dels som en videreføring av en handlingsplan lansert i 2013.¹⁹ IMDi forvalter en tilskuddsordning der virksomheter kan søke om støtte til mentor- og traineeordninger. Formålet med tilskuddsordningen er blant annet at personer med innvandrerbakgrunn kan få mulighet for innpass i arbeidslivet, karriereutvikling og bedre bruk av egen kompetanse, samt å styrke sine nettverk og få innsikt i nye arbeidsområder og virksomheter.

Innvandrere i Norge som etablerer egne bedrifter, bidrar til verdiskapning i samfunnet. Regjeringen ønsker at det legges til rette for slik etablerervirksomhet. IMDi forvalter en tilskuddsordning, Tilskudd til etablereropplæring for innvandrere, hvor kommuner og fylkeskommuner kan søke støtte til å styrke og utvikle det ordinære tilbudet om etablereropplæring, slik at det kan legges bedre til rette for etablerervirksomhet for innvandrere. Som en del av denne ordningen gis det støtte til Norsk senter for flerkulturell verdiskapning for å videreutvikle sin virksomhet som et nasjonalt kompetansesenter for etablererveiledning for innvandrere.

5.4.11 Karriereveiledning

Det kan være tidkrevende for voksne innvandrere å tilegne seg kunnskap om det norske samfunnet og forstå hvordan de kan bruke egen kompetanse for å komme inn på arbeidsmarkedet. Karriereveiledning er sentralt for at innvandrere med fluktbakgrunn skal få tatt i bruk den medbrakte kompetansen sin og få en stabil og varig tilknytning til arbeidslivet. Karriereveiledning gis av en rekke aktører: av programrådgivere i introduksjonsprogrammet, av lærere og rådgivere i voksenopplæringen, av veiledere ved lokale NAV-kontor og av de fylkesvise karrieresentrene.²⁰ Karriereveiledning er råd om veien til og valg av utdanning og arbeid, men det er også en prosess der den enkelte blir mer bevisst sin egen kompetanse. Gjennom å gi innvandrere karriereveiledning tidlig kan de utnytte tiden bedre og bli bedre i stand til å ta mer informerte valg.

De fylkesvise karrieresentrene vil få et utvidet oppdrag om å gjennomføre veiledning i mottak basert på kartlegging av kompetanse, *jf. amodningsvedtak 441:3 (2015–2016)*. Veiledningen kan inneholde informasjon om alt fra krav og framgangsmåte for å kunne jobbe i ulike yrker i Norge, til framgangsmåte for godkjenning av medbrakt utdanning, tilbud om kompletterende utdanninger og muligheter for utdanning. Veiledningen skal også følges opp med tilbud om relevante kvalifiserende tiltak.

Det offentlige utvalget som utreder hvordan karriereveiledningstilbudet kan styrkes, leverte sin hovedrapport i april 2016.²¹ Utvalget analyserer status og utfordringer i det samlede offentlige karriereveiledningstilbudet og foreslår tiltak med sikte på bedre tilgang til karriereveiledning for ulike målgrupper, styrket kvalitet i tjenestene og en mer effektiv ressursutnyttelse. Nyankomme innvandrere er en av målgruppene utvalget har sett særskilt på.

5.4.12 Mer fleksibel bruk av dagens høyere utdanningssystem

Mange innvandrere med fluktbakgrunn som allerede har en utdanning, kan ha behov for mer utdanning for å kvalifisere seg til det norske arbeidsmarkedet. Dette gjelder særlig personer som har fått avbrutt sin påbegynte utdanning og personer som ikke får godkjent sin medbrakte

¹⁸ <https://kurs.godkjenningsordninger.no/>

¹⁹ Handlingsplan *Vi trenger innvandreres kompetanse* (2013–2016)

²⁰ For informasjon om de fylkesvise karrieresentrene, se www.vox.no

²¹ NOU 2016: 7

utdanning for å arbeide i et gitt yrke. Det er behov for å bruke dagens utdanningssystem mer fleksibelt for å legge bedre til rette for å møte utdanningsbehovet til innvandrere med fluktbakgrunn, og for at de som har fått avbrutt sitt utdanningsløp skal få fortsette utdanningen sin i Norge, *jf. anmodningsvedtak 440:4 (2015–2016)*.

Det kan ligge hindringer i lover og forskrifter som gjør tilgang til høyere utdanning for innvandrere med fluktbakgrunn vanskelig. Det kan imidlertid like gjerne være at praktiseringen av regelverket er for strengt når enkelte opplever systemet som rigid. I dag er variasjoner mellom institusjoner og fagområder stor. Kunnskapsdepartementet vil innhente informasjon om praksis i sektoren for å rydde unna både formelle hindringer og unødig streng praktisering. Departementet vil vurdere endringer i regelverket på bakgrunn av dette. Innvandrere som har studiekompetanse og fyller opptakskrav vil kunne søke ordinært opptak til høyere utdanning.

Det er et problem for mange å dokumentere studiekompetanse. Den enkelte har selv ansvar for å dokumentere sine kvalifikasjoner etter beste evne. Der dette ikke er mulig, har Kunnskapsdepartementet gitt Samordna opptak anledning til å opprette et system med bakgrunnsdokument som beskrevet i Lisboakonvensjonen, supplert med annen tilgjengelig informasjon og en egenerklæring om at opplysningene som gis om tidligere utdanning og arbeidserfaring, er ekte og sannferdige. Denne ordningen legger bedre til rette for at innvandrere med fluktbakgrunn skal få muligheten til å bli vurdert for opptak til høyere utdanning også i tilfeller der de kan ha vanskelig for å dokumentere tidligere utdanning eller arbeidserfaring. Bruk av slikt bakgrunnsdokument innebærer kun en tilpasning til kravet om dokumentasjon av kvalifikasjoner. Alle søkere, også innvandrere med fluktbakgrunn, må oppfylle kravet om generell studiekompetanse og andre krav som følger av forskrift om opptak til høyere utdanning, før et universitet eller en høyskole gir søkere tilbud om studieplass.

Hvor mange som vil søke opptak til høyere utdanning og innen hvilke fagområder, er det for tidlig å si noe om. Det sentrale er at universitets- og høyskolesektoren viser fleksibilitet i møte med innvandrere med fluktbakgrunn, samtidig som det sikres at studentene har tilstrekkelige forkunnskaper til å kunne mestre en høyere utdanning. Her er blant annet ferdigheter i norsk avgjørende.

Enkelte lovregulerte yrker har definert krav til innhold og kompetansenivå for å få godkjenning til å utøve yrket i Norge. I dag må enkelte som har

slik utdanning fra utlandet, og som ikke får autorisasjon eller godkjenning, gjennomgå en full ny utdanning i Norge fordi det ikke finnes komplette tilbud. Dette er lite effektivt både for den enkelte og for samfunnet. Regjeringen vil derfor etablere tilbud om kompletterende utdanning, i første rekke for lærere og sykepleiere. Formålet med dette tilbudet er at innvandrere skal kunne få et utdanningstilbud som er tilpasset det de kan fra før, og dermed raskere kunne komme opp på et kompetansenivå som gjør dem kvalifisert til å utøve disse yrkene i Norge. På bakgrunn av erfaringene med kompletterende utdanning for sykepleiere og lærere, vil Kunnskapsdepartementet vurdere å utvidet tilbudet til også å gjelde andre utdanninger rettet mot yrker som er lovregulert i Norge.

I forbindelse med at det kom mange innvandrere med fluktbakgrunn til Norge høsten 2015, har flere universiteter og høyskoler startet en såkalt akademisk dugnad. Det er etablert tilpassede utdanningstilbud, arrangert informasjonsmøter og fått i stand mentorordninger slik at innvandrere med fluktbakgrunn som studerer i Norge lettere kan bli en del av studiemiljøene. I tillegg er det gjennomført tiltak rettet mot forskere slik at de kan fortsette sin akademiske karriere i Norge. For å forenkle informasjonstilgangen både for innvandrerne selv og for relevante aktører, har Universitets- og høyskolerådet (UHR) fått en koordinerende rolle. Det er etablert en felles nettside for et nettverk av institusjoner.

5.4.13 Styrket samarbeid med private og offentlige arbeidsgivere

Regjeringen vil gjøre det lettere for private og offentlige arbeidsgivere å samarbeide med kommunene om tiltak som forbereder deltakere i grunnleggende kvalifisering for deltakelse i arbeidslivet, *jf. anmodningsvedtak 441:7 og anmodningsvedtak 440:3 (2015–2016)*. Samarbeid med private og offentlige arbeidsgivere lokalt og regionalt kan gi kommunene muligheter til å innrette både opplæring i norsk og samfunnskunnskap, introduksjonsprogrammet og Jobbsjansen til det lokale behovet for arbeidskraft og kompetanse. For private og offentlige arbeidsgivere ligger det et uutnyttet potensiale i å bidra til å kvalifisere innvandrere for å dekke eget behov for arbeidskraft. Nærhet og kjennskap til arbeidslivet lokalt og regionalt er en forutsetning for et slikt samarbeid. Kommunene må legge til rette for at arbeidsgivere kan bidra. Dette forutsetter forutsigbarhet, trygghet, tett

kontakt, lav grad av byråkrati og at kommunen formidler rett kandidat til rett praksisplass. Kommunene skal også samarbeide med Arbeids- og velferdsetaten som kan bidra med kompetanse om arbeidsmarkedet, kontakt med arbeidsgivere og som kan tilby bistand med formidling og rekruttering ved behov.

Kommunen er også selv en stor arbeidsgiver og bør forplikte alle egne tjenesteområder til å tilby praksis for deltakere i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Erfaringer fra både IMDi og Vox viser at det er viktig med tett og tilpasset oppfølging av, og bistand til, både deltakere og arbeidsgiver. Deltakere må få den opplæring de trenger, og arbeidsgiverne må få tilstrekkelig oppfølging slik at de kan tilby deltakerne et best mulig opplegg.

Flere kommuner har allerede i dag gode erfaringer med samarbeid med store næringsaktører lokalt. Regjeringen vil støtte opp under næringslivets rolle i integreringsarbeidet. Forslag til hvor-

dan det best kan legges til rette for dette vil bli drøftet i samarbeidet med partene i arbeidslivet.

IMDi skal spre de gode erfaringene fra eksisterende samarbeid med aktører i næringslivet og enkeltkommuner. IMDi skal være et bindeledd mellom kommunene og næringsaktører. De skal legge til rette for at næringsaktører som ønsker å bidra med praksisplasser eller andre tilbud som er aktuelle for deltakere i introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap, lett kan komme i kontakt med aktuelle kommuner.

5.4.14 Samarbeid gjennom Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd

Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd ble opprettet i 2004 som et samarbeidsforum mellom regjeringen ved arbeidsministeren og de åtte største hovedorganisasjonene i arbeidslivet. Rådet skal ha dialog om sentrale utfordringer i arbeidslivs- og pensjonspolitikken. I 2016 ble det nedsatt en egen arbeidsgruppe under rådet som skal vurdere tiltak for å få innvandrere med fluktbakgrunn raskere i arbeid. Gruppen ble nedsatt blant annet på bakgrunn av initiativ fra partene i arbeidslivet selv, og som en oppfølging av anmodningsvedtak i Stortinget, *jf. anmodningsvedtak 440:3, anmodningsvedtak 441:1 og anmodningsvedtak 441:2 (2015–2016)*.

Vilkår og regler i arbeidslivet blir i stor grad bestemt av partene og myndighetene. Det er derfor viktig at partene deltar i vurderingene av hvilken rolle arbeidslivet kan ha, generelle rammebetingelser og behovet for endringer som kan bidra til at innvandrere med fluktbakgrunn kommer raskere i arbeid.

Samarbeidet tar utgangspunkt i at tiltakene som utvikles først og fremst skal bygge videre på eksisterende tiltak og ordninger, og at det bør brukes universelle virkemidler som potensielt kan gjelde for alle som står utenfor arbeidslivet. Arbeidsgruppen vil vurdere hvordan arbeidslivet i større grad kan legge til rette for å gi flere muligheter i arbeidsmarkedet. Gruppen vil se nærmere på muligheter for de innvandrerne som har med seg en kompetanse som er etterspurt i arbeidslivet. Det vil blant annet bli vurdert hvilke virkemidler eller kombinasjoner av virkemidler som mest effektivt kan bidra til en raskere overgang til arbeid og selvforsørgelse. Det kan for eksempel skje gjennom å senke terskelen inn i arbeidslivet ved å redusere arbeidsgivers risiko og kostnader. I den forbindelse vil det være særlig aktuelt å vurdere å øke bruken av lønnstilskudd. Lønnstilskudd er et arbeidsmarkedstiltak

Boks 5.5 Internasjonale Drammen

Internasjonale Drammen er et samarbeidsprosjekt mellom næringslivet, det offentlige og frivillig sektor. Initiativet kommer fra næringslivet selv og Næringsforeningen i Drammensregionen drifter prosjektet. Målet er at flere hundre bedrifter skal rekruttere utradisjonelt. Bedriftslederne skal være aktive medspillere. Prosjektlederen skal først og fremst jobbe i næringslivet, men også være et viktig bindeledd mot Arbeids- og velferdsetaten, kommunen og andre aktører. At næringslivet er drivkraften bak gjør at det ligger en garanti for at bedriftenes behov, krav og kultur er sentrale momenter i rekrutteringsprosessen. Bedriftene som blir «deltagere» i prosjektet skal få relevant informasjon og kunnskap til å se alle innbyggerne som potensielle medarbeidere, bli inspirert til å tenke utradisjonelt og til å oppdage at forskjellighet i staben er en berikelse for miljøet og en verdi for bedriften. Internasjonale Drammen ble lansert i februar 2016, og har som mål at 500 bedrifter i Drammensregionen velger å ansette 1 000 personer med innvandrerbakgrunn innen 2020, at Drammen skal være et romsligere samfunn med et mer inkluderende arbeidsliv og at Drammen utvikler en langsiktig og bærekraftig integreringsstruktur.

som kan tilpasses ulike grupper av arbeidssøkere, og som allerede er et prioritert tiltak innenfor arbeidsmarkedspolitikken. Også andre tiltak og kombinasjoner av tiltak, som for eksempel norskopplæring kombinert med arbeidstrening, vil være aktuelle.

Saken skal behandles i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd våren 2016.

5.5 Grunnleggende kvalifisering for flere grupper

Regjeringen vil øke sysselsettingen blant innvandrere som er uten tilknytning til arbeidslivet, som ikke er omfattet av andre ordninger eller som trenger tilrettelagte opplæringsløp. Regjeringen vil videreføre ordningen Jobbsjansen, men endre innretningen. Flere grupper skal få styrkede kvalifikasjoner for å delta i arbeidslivet, bedre ferdigheter i norsk og bedre innsikt i norsk samfunnsliv slik at de får grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet, overgang til utdanning og økonomisk selvhjelpenhet, *jf. anmodningsvedtak 441:6 og anmodningsvedtak 441:10 (2015–2016)*.

Selv om det er gjennomført flere studier av Ny sjanse og Jobbsjansen, er det likevel behov for en

helhetlig evaluering av ordningen. Formålet med en slik evaluering bør blant annet være å vurdere hvordan innsatsen for innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet og som ikke er omfattet av andre ordninger, bør innrettes i tiden framover.

Unge mellom 18 og 25 år, sosialhjelpsmottakere og mottakere av overgangsstønad har fram til nå vært målgrupper for Jobbsjansen. Dette er grupper som bør kunne omfattes av andre ordninger for eksempel i utdanningssystemet eller i arbeids- og velferdsforvaltningen, og de skal derfor ikke lenger få tilbud om kvalifisering gjennom Jobbsjansen.

Regjeringen ønsker i den endrede innretningen å dele ordningen i tre deler med tre ulike målgrupper.

5.5.1 Jobbsjansen for hjemmeværende kvinner

Regjeringen vil fortsatt prioritere hjemmeværende kvinner som har innvandret og som ikke mottar sosialhjelp som en av målgruppene i Jobbsjansen. Det er viktig å videreføre arbeidet med å få flere kvinner i denne gruppen i arbeid eller utdanning. Systematikken i Jobbsjansen med individuell tilrettelegging og tett oppfølging har vist seg som et vellykket grep for å få til nettopp dette.

Boks 5.6 Jobbsjansen

Jobbsjansen er utarbeidet etter modell av introduksjonsordningen, og er en videreføring av forsøksordningen Ny Sjanse som startet opp i 2005. Formålet med ordningen er å øke sysselsettingen blant innvandrere som er uten tilknytning til arbeidslivet, og som ikke er omfattet av andre ordninger. Tilskudd til forsøk i kommunene bevilges i statsbudsjettet, og ordningen forvaltes av IMDi. I budsjettet for 2016 er det bevilget 97 millioner kroner til ordningen. En del av bevilgningen skal brukes til dokumentasjon av metoder. Tilskuddet til ordningen har blitt mer enn tredoblet siden 2012, og i 2016 ble ordningen styrket med 10 millioner kroner som en del av regjeringens strategi mot barnefattigdom.¹ Prioriterte målgrupper er hjemmeværende kvinner og familiegjennforente kvinner til norske og nordiske statsborgere i lavinntektsfamilier.

Av de 542 deltakerne som avsluttet i 2014, gikk 55 prosent over til arbeid eller utdanning. Dette er 5 prosent under den nasjonale målset-

tingen for ordningen. Deltakere som hadde mentor/fadder på arbeidsplassen, praksis i ordinær virksomhet og opplæring for å få godkjent utdanning hadde høyere måloppnåelse enn andre. Det samme gjelder deltakere i prosjekter med fokus på tidlig utplassering og tett oppfølging og med god ledelsesforankring.

En samfunnsøkonomisk analyse utført av Proba² viste at Ny sjanse var samfunnsøkonomisk lønnsomt. I tillegg er det en rekke positive faktorer som ikke umiddelbart lar seg måle, for eksempel at foreldres yrkesaktivitet påvirker barnas fremtidige yrkesaktivitet. IMDi har også utgitt en rekke rapporter om metoder i og resultatene av Ny sjanse. Erfaringer fra Ny sjanse og Jobbsjansen har viktig overføringsverdi til kommunenes arbeid med introduksjonsprogrammet og annet kvalifiseringsarbeid i regi av arbeids- og velferdsforvaltningen.

¹ Strategi Barn som lever i fattigdom (2015–2017)

² Proba samfunnsanalyse 2012 a

Boks 5.7 Klasse 11 i Ålesund kommune

I 2010/2011 startet Ålesund kommune prosjektet «Klasse 11». Målgruppen har vært innvandrere med fluktbakgrunn, barn av arbeidsinnvandrere og andre minoritetsspråklige elever i grunnskolealder. Bakgrunnen var at enkelte elever begynner i videregående skole uten å ha en realistisk mulighet for å kunne gjennomføre et løp, de videregående skolene i region var lite forberedte på disse elevenes spesielle utfordringer, og at det derfor kunne være behov for et spesialdesignet skoleforberedende tiltak. Målsetting var å finne en løsning på hvordan man kan tette kunnskaps-hullene mange minoritetsspråklige elever har, slik at de kan oppnå en fullverdig grunnskole-eksamen. Et ekstra skoleår med målsetning om at elevene skulle opp til en «5-fags-eksamen» etter intensivopplæring i norsk, matematikk, engelsk, naturfag og samfunnsfag ble opprettet.

Etter 3 år med «Klasse 11», ser kommunen at minoritetsspråklige elever som skal lykkes i

videregående opplæring har behov for en kvalitetssikret opplæring. Erfaringene fra prosjektet viser at det er nødvendig med tett og god faglige oppfølging i henhold til grundig forberedte realistiske mål. Noen av resultatene fra prosjektet har vært:

- Elevenes resultater er blitt gradvis bedre for hvert prosjektår.
- Kommunen har fått satt søkelyset på denne elevgruppen både internt i kommunen og i fylkeskommunen/ de involverte videregående skolene.
- De har lært mye om kommunikasjon med disse elevene og deres foresatte, ikke minst at det er viktig å begynne tidlig med dialog om hva som skal skje etter 10.klasse.
- Det er tungt å få andre myndighetsnivå inn i et lokalt prosjekt, selv om prosjektet gjelder elever i en aldersgruppe som andre har ansvar for.

Manglende tilknytning til arbeidslivet er den viktigste årsaken til fattigdom, og derfor ble Jobbsjansen styrket som en del av regjeringens strategi mot barnefattigdom.

5.5.2 Særskilte opplæringstiltak for ungdom

Regjeringen har foreslått å endre opplæringsloven slik at kommuner og fylkeskommuner kan tilby mer grunnskoleopplæring til ungdom som har behov for det. Formålet er blant annet at de som har kort botid i Norge og som har rett til videregående opplæring, men som ikke har det faglige grunnlaget som er nødvendig, skal kunne få bedre forutsetninger for å fullføre videregående opplæring. Dette vil kunne motvirke frafall i videregående opplæring. En slik modell er prøvd ut ved Thor Heyerdahl videregående skole i Larvik med gode resultater, jf. boks 7.2. Ålesund har også en tilsvarende modell, jf. boks 5.7.

Regjeringen vil åpne for at kommunene kan søke om midler for å legge til rette for slike tilbud om mer grunnskoleopplæring for ungdom som har behov for det.

5.5.3 Lengre programtid for deltakere i introduksjonsprogrammet

Regjeringen vil prøve ut forsøk med utvidet programtid for deltakere i introduksjonsprogrammet som har behov for det for å komme i arbeid eller utdanning innenfor rammene av Jobbsjansen. Slik vil det bli flere muligheter for individuell tilrettelegging. I dag følger det av introduksjonsloven at programmet skal vare så lenge den enkelte har behov for det, inntil to år. Når særlige grunner taler for det kan programmet vare inntil tre år. En mulighet til å forlenge programmet til inntil fire år vil særlig være aktuelt for deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn og som derfor ikke kommer i arbeid eller utdanning innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Det kan også være aktuelt for deltakere som har startet i grunnskole eller videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet, og som har behov for lenger programtid for å kunne fullføre den skolegangen de har startet. Kommunene kan søke om prosjektmidler for å ta deltakere i introduksjonsprogram som trenger utvidet programtid i inntil 4 år, direkte over i Jobbsjansen.

5.6 Generelle ordninger for kvalifisering til og deltakelse i arbeidslivet

Introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er særskilte kvalifiseringsordninger for nyankomne innvandrere. Det finnes i tillegg en rekke generelle ordninger og tiltak som innvandrere har tilgang til på lik linje med andre innbyggere.

Det norske samfunnet og arbeidslivet kjenne- tegnes av høy yrkesdeltakelse og en befolkning med høy kompetanse. Likevel står en betydelig andel av befolkningen utenfor eller i fare for å falle utenfor arbeidslivet, og arbeidsledigheten øker. Det er viktig at arbeidsstyrken har en kompetanse som bidrar til nødvendig omstillingsevne. Det økte antallet innvandrere med fluktbakgrunn innebærer større etterspørsel etter opplæring og effektive ordninger tilpasset målgruppen.

I Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse* er det allerede fremmet en rekke tiltak som til sammen skal skape bedre tilgang til opplæring for voksne og et bedre grunnlag for samarbeid mellom utdannings-, integrerings- og arbeidsmarkedsmyndighetene.

5.6.1 Grunnskole og videregående opplæring for voksne

Mange voksne har behov for mer opplæring eller utdanning for å få en stabil tilknytning til arbeidslivet. Rett til grunnskoleopplæring for voksne ble innført i 2002 for å gi ny mulighet til voksne som ikke har fullført obligatorisk skolegang, som ikke har fått fullt utbytte av skolen eller som av andre grunner har behov for slik opplæring. Retten omfatter voksne som har lovlig opphold i landet, som er over opplæringspliktig alder, og som ikke har rett til videregående opplæring for ungdom.

Rett til videregående opplæring for voksne ble innført i 2000. Retten inntreer fra det året den voksne fyller 25 år og gjelder personer som har lovlig opphold, og som tidligere ikke har fullført videregående opplæring. En stor andel av de som avlegger fag- og svenneprøve hvert år, er voksne. At voksne har gode muligheter til å ta fag- og yrkesopplæring, er viktig for at arbeidslivet skal få dekket sine kompetansebehov.

Både grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne skal tilpasses den enkeltes behov. Dette innebærer tilpasning både til den faglige kompetansen og til tidspunkt for opplæring, tempo, fjernundervisning med mer. Som en del av tilpasningen av opplæringstilbudet, kan

voksne med et annet morsmål enn norsk og samisk ha rett til særskilt språkopplæring, herunder morsmålsopplæring og tospråklig opplæring, dersom dette er nødvendig for at de skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Det finnes en egen stipendordning i Statens lånekasse for utdanning for flyktinger som tar grunnskoleopplæring eller videregående opplæring.

Deltakere i grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne har rett til å få vurdert sin realkompetanse. Realkompetanse er kompetanse som er ervervet gjennom formell opplæring, arbeid og deltakelse på andre samfunnsarenaer.

Fullført og bestått videregående opplæring er et viktig grunnlag for videre utdanning eller jobb. I Norge er det et betydelig antall voksne som ikke har gjennomført videregående opplæring. I aldersgruppen 25–66 år er det om lag 560 000 personer som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Dette tilsvarer en andel på 20 prosent av befolkningen i denne aldersgruppen. I tillegg er det noen få, rundt 11 000 personer, i aldersgruppen 25–66 år som ikke har noen utdanning. Dette er i all hovedsak innvandrere.

Det er behov for å skape en mer fleksibel og individorientert opplæring som er utviklet på voksnes premisser og som kan gi raskere overgang til arbeid og/eller videregående opplæring. I Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse* varsler regjeringen at den vil sette i verk flere tiltak som til sammen skal bidra til at voksne med svake grunnleggende ferdigheter skal få identifisert sine opplæringsbehov og få et relevant opplæringstilbud. Regjeringen varsler også at det skal settes i gang forsøk med forberedende voksenopplæring (modulstrukturert opplæring på grunnskolenivå). Modulstrukturert opplæring skal gjøre det enklere å veksle mellom opplæring og arbeid og andre forpliktelser. Voksne med innvandrerbakgrunn utgjør i dag over 90 prosent av deltakerne i ordinær grunnskoleopplæring for voksne. Det skal derfor utvikles læreplaner for forsøkene som er tilpasset voksne og voksne innvandrere.

5.6.2 Arbeidsrettet bistand fra Arbeids- og velferdsetaten

Alle som melder seg som arbeidssøkere ved et NAV-kontor har rett til en vurdering av bistandsbehov eller arbeidsevne. Arbeids- og velferdsetaten skal på bakgrunn av en slik vurdering tilby relevante tiltak og tjenester. Tiltakene er generelle. Innholdet i tiltakene skal så langt som mulig tilpasses den enkeltes behov.

Arbeids- og velferdsetaten kan tilby formidling til arbeid, informasjon om arbeidsmarkedet og ledige stillinger, veiledning og vurdering av arbeidsrettet bistand og bruk av arbeidsmarkedstiltak. Arbeids- og velferdsetaten har en bred portefølje av tiltak som skal bidra til å styrke den enkeltes mulighet til å komme i arbeid. Ledige innvandrere fra land utenfor EØS er en prioritert gruppe for tiltak, sammen med ungdom og langtidsledige. Innvandrere utgjør 43 prosent av arbeidssøkerne på tiltak.²² Kun en liten andel av disse er registrert som deltakere i introduksjonsprogram. Evalueringer av tiltak foretas jevnlig.

Opplæringstiltaket AMO er det tiltaket som brukes hyppigst overfor innvandrere. I 2014 var 53 prosent av AMO-deltakerne innvandrere. Kursene er ofte kortvarige og yrkesrettede og kan ha ulikt innhold. I Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse* foreslås endringer som skal gjøre tilbudet bedre tilpasset personer som har behov for yrkesrettet norskopplæring og opplæring i grunnleggende ferdigheter. Det understrekes samtidig at tilbudet må tilpasses til og avgrenses mot kommunens lovpålagte oppgaver på dette området. Bakgrunnen for endringene er blant annet undersøkelser som viser at en del arbeidssøkere med dårlige norskferdigheter kan ha problemer med å dra nytte av Arbeids- og velferdsetatens tiltak.

I 2016 er det opprettet et nytt 2-årig yrkesrettet opplæringstiltak for arbeidssøkere som har svake kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter, og som står uten rett til opplæring i det ordinære utdanningssystemet eller innenfor introduksjonsloven. Tiltaket legger til rette for et utvidet samarbeid med fylkeskommunen for å få flere arbeidssøkere til å fullføre videregående opplæring, med særlig vekt på yrkesfag.

Tiltaket arbeidstrening skal gjøre det mulig å prøve ut tiltaksdeltakerens muligheter på arbeidsmarkedet, tilby relevant arbeidserfaring og styrke mulighetene for ordinær ansettelse. Tiltaket brukes ofte overfor grupper som er nye på arbeidsmarkedet, som ungdom og innvandrere. Gjennom endringer i forskrift om arbeidsmarkedstiltak fra 2016 er oppfølgingen av tiltaksdeltaker og arbeidsgiver styrket og formålet med arbeidstreningstiltaket presisert. Nye ordninger for tilrettelegging, hvor arbeidsgiver får dekket utgifter for arbeidssøkere som trenger tilrettelegging av arbeidsplassen, er også på plass.

Generell adgang til midlertidig ansettelse i inntil tolv måneder skal bidra til å senke terskelen inn i arbeidslivet for de som står utenfor.

Midlertidig lønnstilskudd kan gis i form av en prosentvis lønnsrefusjon til arbeidsgiver med sikte på at tiltaksdeltaker oppnår fast ansettelse i en ordinær virksomhet. Lønnstilskudd har gjennom flere evalueringer vist seg som et effektivt virkemiddel for å få flere i arbeid. Rapporteringer fra Arbeids- og velferdsdirektoratet tyder på at tiltaket så langt har vært benyttet i forholdsvis beskjeden utstrekning. Det legges opp til økt bruk av lønnstilskudd fra 2016. Det er også fra 2016 etablert en varig lønnstilskuddsordning.

I mars 2014 opprettet regjeringen en ekspertgruppe som skulle foreta en helhetlig gjennomgang av arbeids- og velferdsforvaltningen. Ekspertgruppen la fram flere forslag knyttet til utvikling av NAV. Oppfølgingen av ekspertgruppen vil bli nærmere omtalt i en melding for Stortinget om videreutvikling av arbeids- og velferdsforvaltningen, som regjeringen skal legge fram for Stortinget våren 2016. Det tas sikte på å gi meldingen en tydelig retning mot arbeid, brukerrettede tjenester og NAV-kontor med økt handlefrihet. Partnerskapet mellom stat og kommune og samordning mellom den kommunale og statlige delen av arbeids- og velferdsforvaltningen vil også være tema i meldingen.

5.6.3 Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA)

Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) er en tilskuddsordning hvor bedrifter kan søke offentlige midler til å gi opplæring i grunnleggende ferdigheter til sine ansatte. Ordningen er et ledd i regjeringens kompetansepolitikk og skal bidra til at voksne får nødvendig kompetanse til å mestre krav og omstilling i arbeidslivet. Siden 2006 har Stortinget hvert år bevilget midler til kurs i grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning, muntlige og digitale ferdigheter blant voksne slik at færre faller ut av arbeidslivet. En evaluering av programmet har vist at både kursdeltakere og arbeidsgivere som har ansatte på kurs, mener at opplæring gjennom BKA har positive effekter.²³

Fra 2016 ble BKA utvidet til også å omfatte norskopplæring på arbeidsplassen. Bakgrunnen for utvidelsen var en kartlegging av behovet for norskopplæring for arbeidsinnvandrere i byggenæringen og industrien. Utvidelsen førte til flere søknader enn tidligere, og ved tildelingen for

²² <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/innvarbl>

²³ Proba samfunnsanalyse 2012 b

2016 ble det gitt tilsagn om midler som er betydelig høyere enn for tidligere år, *jf. anmodningsvedtak 440:5 (2015–2016)*. Regjeringen vil foreslå å styrke BKA ytterligere i 2016. Forslaget er presentert i revidert nasjonalbudsjett, *jf. Prop. 122 S (2015–2016) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016*.

Regjeringen opprettet fra 2015 Program for Basiskompetans i frivilligheten (BKF), en tilsvarende ordning der frivillige aktører kan søke om midler til opplæring med samme mål som i BKA. Regjeringen vil videreføre ordningen i 2016 og gi frivillige organisasjoner mulighet for å søke om støtte til opplæring av blant annet innvandrere med fluktbakgrunn. Mer informasjon om ordningene, hvordan søke samt statistikk og erfaringer finnes på nettsidene til Vox, www.vox.no. Regjeringen foreslår at ordningene endrer navn, *jf. kapittel 10*.

5.7 Endringer i trygdeordninger og kommunale ytelser

De som får opphold i Norge, blir medlemmer i folketrygden og få rett til ulike trygde- og velferdsytelser i likhet med andre bosatte i Norge. De vil også ha rett til økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen dersom de ikke kan sørge for eget opphold. En betydelig andel vil trolig få rett til ytelser etter de særlige bestemmelsene for flyktninger i folketrygdloven.

I Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016) ble det varslet en gjennomgang av norske trygdeordninger, herunder særordninger for personer med status som flyktninger, med sikte på innstramming. Bakgrunnen er blant annet at en ikke ønsker at nivået på ytelsene til asylsøkere skal være av en slik art at Norge fremstår som økonomisk attraktiv i forhold til sammenlignbare europeiske land. Regjeringen mener det er nødvendig å gjennomgå særordninger for flyktninger og asylsøkere i folketrygden og sørge for at det stilles aktivitets- og opptjeningskrav til disse der det er naturlig. Regjeringen varslet også at den vil sette i gang et arbeid med sikte på innføring av botidskrav for mottak av kontantstøtte og ytelser som ikke støtter opp om arbeid og aktivitet.

5.7.1 Trygdeordninger

Folketrygdloven inneholder en rekke bestemmelser som innebærer en positiv særbehandling av personer som har fått status som flyktninger. De særskilte bestemmelsene innebærer at det gis rett

til pensjoner, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, overgangsstonad og stonad for å kompensere for utgifter til bedring av arbeidsevnen og funksjonsevnen i dagliglivet, selv om lovens ordinære vilkår om forutgående medlemskap/trygdetid ikke er oppfylt. I tillegg blir ytelser som ellers reduseres når trygdetiden er mindre enn 40 år (pensjoner og uføretrygd), ikke redusert for personer som har status som flyktninger.

Særordningene innebærer at disse gruppene får vesentlig bedre rettigheter i folketrygden enn andre personer som kommer til Norge. Regjeringen gjennomgår nå særordningene med sikte på innstramminger.

I tillegg utreder regjeringen innføring av botidskrav for kontantytelser. Kontantytelser uten krav til aktivitet kan bidra til å gjøre det lite lønnsomt å delta i arbeidslivet. For innvandrere med fluktbakgrunn med kort botid i Norge og uten tilknytning til arbeidslivet, kan kontantstøtte svekke incentivene til å delta i arbeidslivet og lære seg norsk. I tillegg kan det svekke motivasjonen for å sende barn til barnehage, noe som vil være negativt for deres mulighet til raskt å kunne delta i det norske samfunnet. For å redusere kostnadene for samfunnet er det avgjørende at nyankomne innvandrere raskt kommer i arbeidsrettet aktivitet og ikke blir passive mottakere av kontantytelser. Dette er særlig viktig i de første årene av oppholdet i Norge, da mye av grunnlaget for deltakelsen i det norske samfunnet skal legges.

Andelen som mottar kontantstøtte er større blant dem med innvandrerbakgrunn enn i den øvrige befolkningen. For barn med innvandrerbakgrunn ble det utbetalt kontantstøtte for 44 prosent av barna mellom 13 og 23 måneder per 1. september 2014, mens andelen blant dem uten innvandrerbakgrunn var 17 prosent. Det er store variasjoner blant innvandrergruppene. Blant mottakere fra Pakistan og Marokko får 71 prosent kontantstøtte, for Somalia er tallet 50 prosent, mens for Eritrea er tallet 15 prosent.

Regjeringen jobber med en bred gjennomgang av hele trygdesystemet for å gjøre nødvendige justeringer. Regjeringen tar sikte på å legge fram et høringsnotat om dette før sommeren. Ett av forslagene vil være å innføre et botidskrav på fem år for mottakere av kontantstøtte.

5.7.2 Kommunale ytelser

I tilleggsnummeret varslet regjeringen også at den vil utrede mulighetene for og konsekvensene av å begrense økonomiske rettigheter etter lover forvaltet av kommunen, eksempelvis lov om sosi-

ale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og introduksjonsloven. Det ble videre varslet at det skal vurderes om de aktivitetskravene som stilles i statlige og kommunale ordninger, er tilstrekkelige. I arbeidet skulle man blant annet se hen til det danske regelverket om sosiale tjenester, som er et tosporet system med enten integreringstjeneste eller kontanthjelp avhengig av tjenestemottakers botid.

Regjeringen har vurdert mulighetene for å begrense økonomiske rettigheter etter sosialtjenesteloven. Før det kan utbetales økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven skal alle andre økonomiske rettigheter være utnyttet fullt ut. Økonomisk sosialhjelp utmåles individuelt og etter en konkret vurdering av forsvarlighet av kommunen. Sosialtjenesteloven særpreges altså ved at den er samfunnets siste økonomiske sikkerhetsnett for mennesker i vanskelige livssituasjoner. Innenfor rammene dette setter vurderer regjeringen at det ikke er hensiktsmessig å gjøre endringer, herunder innføre botidskrav, i sosialtjenesteloven. Bakgrunnen for det er at det er usikkert om eventuelle endringer reelt sett vil ha ønsket effekt med hensyn til mål om innstramning og samtidig gi gode arbeidsincentiver for nyankomne innvandrere.

Mange innvandrere med fluktbakgrunn som bosettes i en kommune mottar økonomisk sosialhjelp i en periode fram til de starter i introduksjonsprogram og ved etablering i egen bolig. Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven er en skjønsmessig ytelse. Kommunene har både plikt og rett til å utøve skjønn når de vurderer om det skal ytes stønad, og ved utmåling av stønaden. Dette kan føre til forskjeller mellom kommunene i hvilken hjelp som ytes etter sosialtjenesteloven. For å bidra til god praksis i kommunene vil kommunens oppgaver med utmåling av økonomisk sosialhjelp ved bosetting og kvalifisering av innvandrere med fluktbakgrunn, omtales nærmere i rundskriv med veiledning til sosialtjenesteloven.

Det er ønskelig å understøtte målet om kvalifisering og overgang til arbeid også for ektefellen til den som søker om økonomisk sosialhjelp. For å øke kommunenes bevissthet rundt dette vil det i veiledning til sosialtjenesteloven tilrås at kommunen gjør en vurdering av krav om aktivitet når økonomisk stønad skal dekke livsoppholdet til flere personer.

Det vises også til kapittel 5.4.3, hvor det omtales at regjeringen vil redusere muligheten for permisjon fra introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og legge til

rette for at deltakere i omsorgspermisjon skal delta i deler av programmet eller opplæringen mens de er i permisjon. Endringer her vil bidra til å styrke aktivitetskravet i introduksjonsloven.

Regjeringen vil

- kartlegge den enkeltes kompetanse i mottaksfasen
- gi yrkesveiledning i asylmottak på bakgrunn av kompetansekartlegging
- gi kommuner mulighet til å gjennomføre forsøk med unntak fra introduksjonsloven
- endre introduksjonsloven slik at bruk av arbeids- og utdanningsrettede tiltak alltid skal inn i arbeidet med den enkeltes individuelle plan
- etablere hurtigspor inn i arbeidsmarkedet for de som har fått vedtak om opphold, og som har med seg en kompetanse som etterspørres i arbeidslivet. Innsatsen konkretiseres gjennom et samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet
- sørge for at Arbeids- og velferdsetaten, i samarbeid med kommunene, skal komme tidligere inn med arbeidsmarkedsfaglig veiledning av deltakere i introduksjonsprogrammet og bistå i utvikling av individuell plan
- videreutvikle og øke bruken av gratis nettbaserte opplæringsressurser
- samle ansvar for generell godkjenning av utenlandsk utdanning hos NOKUT
- gjennomgå godkjenningsordningene og hindringer i utdanningssystemet med sikte på forenkling og økt brukervennlighet
- etablere et felles informasjonspunkt og en felles nettportal for å levere søknader om godkjenning av yrker
- etablere tilbud om kompletterende utdanning for innvandrere som har med seg en lærerutdanning eller sykepleierutdanning fra hjemlandet
- gjøre det enklere for innvandrere å dokumentere generell studiekompetanse slik at de kan søke opptak til høyere utdanning
- samarbeide med partene i arbeidslivet om forslag for å fremme innvandreres deltakelse i arbeidslivet
- at IMDI skal være et bindeledd mellom kommuner og aktører i næringslivet som ønsker å bidra med praksisplasser eller andre tilbud i forbindelse med kvalifisering av innvandrere
- videreføre Jobbsjansen rettet mot hjemmeverende kvinner

- gi tilskudd til skoleeiere som tilbyr mer grunn- skoleopplæring til ungdom slik at flere blir i stand til å fullføre videregående opplæring, innenfor rammen av Jobbsjansen
- øke programtiden for deltakere i introduksjonsprogrammet som trenger det for å komme i arbeid eller utdanning, innenfor rammen av Jobbsjansen
- styrke tilskuddsordningen Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) i 2016
- foreslå endringer i trygdelovgivningen på høring
- innføre et botidskrav på fem år for rett til kon- tantstøtte

6 Hverdagsintegrering og frivillighet

Nyankomne innvandrere skal så raskt som mulig komme inn i en ny hverdag med skole, arbeid og deltakelse i lokalsamfunnet. I dette kan det lokale kulturlivet og frivillige organisasjoner ha en viktig rolle. I mange kommuner er kultur, forenings- og organisasjonsliv den viktigste møteplassen utenom jobb og skole. Å delta på disse arenaene kan skape sosiale nettverk som kan gi trivsel og skape tilhørighet. Samtidig åpnes nye muligheter for å praktisere norsk og bli kjent med det norske samfunnet. Dette er viktig for å kunne delta i arbeidslivet og bli inkludert i lokalmiljøet.

Alle kan bidra til at mennesker i nabolaget eller nærmiljøet føler seg velkomne, og at de blir en del av samfunnet. For å lykkes med hverdagsintegrering må det bygges på gode erfaringer. Arbeidet som idretten, frivilligheten, kulturlivet og trossamfunn gjør, må styrkes. Dette krever innsats fra alle parter: myndigheter, lokalsamfunn, frivilligheten, kulturliv, arbeidsliv og næringsliv, og fra hver enkelt av de som skal starte et nytt liv i Norge.

6.1 Frivillige organisasjoners integrerings- og inkluderingsarbeid

Frivilligheten og frivillige organisasjoner står sterkt i Norge. Frivilligheten er alt fra små enkeltprosjekter til store medlemsorganisasjoner som tilbyr en stor bredde av aktiviteter. Frivilligheten bidrar til å skape gode og trygge lokalsamfunn og legger til rette for møteplasser i nærmiljøet rundt felles aktiviteter og interesser. Dette gir nyankomne innvandrere en rekke muligheter til å etablere kontakter i nærmiljøet og bli involvert i aktiviteter som gir trivsel og mening.

Frivillighetens evne og vilje til å bidra har kommet tydelig fram i forbindelse med at det er kommet flere asylsøkere og innvandrere med fluktbakgrunn til landet. Det har vært og er et stort folkelig engasjement. Både etablerte organisasjoner og mer spontant opprettede frivillige initiativ har bidratt i arbeidet. Frivillig innsats vil spille en svært viktig rolle i årene framover når et

Boks 6.1 Kartlegging av frivillighetens rolle i integreringsarbeidet

Norsk Institutt for by- og regionsforskning (NIBR) har fått i oppdrag å kartlegge og analysere frivillighetens ressurser og bidrag i integreringsarbeidet. Prosjektet skal belyse den frivillige innsatsen i ulike faser (ankomst, bosetting og videre integrering), samspillet mellom frivilligheten og myndighetene, samt samarbeid og synergier mellom mer spontane aksjoner og tradisjonelle frivillige organisasjoner. Kulturdepartementet er oppdragsgiver, og oppdraget skal være ferdig innen utgangen av 2016.

økende antall innvandrere med fluktbakgrunn skal bosette seg i kommunene.

Regjeringen har som mål at alle barn og unge skal ha gode muligheter til å delta i idrett og frivillighet. Lokale idrettslag er gjennom sin brede tilslutning blant barn og unge et av sivilsamfunnets viktigste bidrag til en aktiv og trygg oppvekst. Om lag 85 prosent av alle barn i Norge har i løpet av barneskoletiden vært medlem i et idrettslag. Å delta på fritidsarenaene åpner for opplevelser, mestring, vennskap og tilhørighet.

Selv om tilbudet av fritidsaktiviteter er stort i de fleste kommuner, er det mange barn som ikke benytter seg av tilbudene og ikke får deltatt på lik linje med andre. Mange møter barrierer for å delta, som for eksempel dårlig økonomi i familien. Jenter med innvandrerbakgrunn deltar i mye mindre grad enn andre jenter i fritidsaktiviteter. Forskjellene mellom gutter og jenter med innvandrerbakgrunn er også mye større enn forskjellene mellom gutter og jenter i den øvrige befolkningen.¹ Kommunene bør derfor ha åpne møteplasser for barn og unge hvor terskelen for å delta er

¹ Kulturdepartementet 2014

lav. Idretten er en unik brobygger mellom mennesker, og idrettsanlegg kan i den sammenheng være en god investering. I 2015 ble det for første gang i historien tildelt over en milliard kroner til idrettsanlegg i kommunene fra overskuddet til Norsk Tipping. Regjeringen støtter opp om det lokale arbeidet med å skape gode og inkluderende møteplasser for barn og unge gjennom en rekke tilskudd og tilskuddsordninger rettet mot kommuner og frivillige organisasjoner.

En sterk frivillig sektor er en viktig aktør i integreringsarbeidet. Regjeringen vil derfor understreke betydningen av å styrke frivillige organisasjoners rammevilkår og det målrettede arbeidet som organisasjonene gjør på integreringsområdet, *jf. anmodningsvedtak 439:4 (2015–2016)*. Organisasjonene har et mangfold av aktiviteter og tilbud der nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn kan få brukt ressursene sine i felleskap med andre. Flere frivillige organisasjoner har også egne tiltak og aktiviteter som særlig er rettet mot innvandrere, som blant annet flyktningguider og norsktreningsgrupper. Disse aktivitetene kan være en inngang til å delta i andre faste aktiviteter i regi av organisasjonene, som i større grad bidrar til å skape kontakt og bygge nettverk i lokalsamfunnet.

Innvandrere og barna deres er underrepresenterte i tradisjonelle frivillige organisasjoner, mens mange deltar i foreninger og sammenslutninger basert på felles landbakgrunn, religiøs eller kulturell tilhørighet.

Innvandrerorganisasjoner og innvandrere kan ha et uutnyttet potensiale i det lokale integreringsarbeidet. Disse kan medvirke til og styrke innvandreres deltakelse i organisasjonslivet og i sosiale nettverk, blant annet ved å skape nye møteplasser og aktiviteter i lokalsamfunn. Noen innvandrerorganisasjoner ivaretar først og fremst gruppens kulturelle identitet og fellesskap. De kan også fungere som brobyggere og springbrett for innvandreres tilknytning til samfunnet.²

Det tradisjonelle foreningslivet må erkjenne at de noen ganger kan gjøre det vanskelig å delta for de som ikke kjenner dem. For å rekruttere nye grupper, må terskelen for å delta senkes. Dette er en utfordring som frivilligheten er opptatt av og som det forsøkes å finne gode løsninger på, både lokalt og sentralt. En rekke organisasjoner og studieforbund, både på nasjonalt og lokalt nivå, har satt i gang prosjekter og gjennomført tiltak med sikte på å øke rekruttering, inkludering og mangfold. Det er med andre ord en bred oppslutning

rundt målet om at frivilligheten skal være åpen og inkluderende og kunne tilby et aktivitetstilbud til alle som har lyst til å delta.

Regjeringen vil ivareta og legge til rette for det sivile engasjementet og den økte aktiviteten i frivillige organisasjoner. Regjeringen har derfor etablert en ny tilskuddsordning for frivillige organisasjoner som vil sette i gang integreringstiltak i asylmottak, *jf. kapittel 2.3.7*. Det finnes også en rekke andre ordninger som kommuner, frivillige organisasjoner og virksomheter i privat og offentlig sektor kan søke om tilskudd fra på integreringsfeltet, *jf. oversikt på Integrerings- og mangfoldsdirektoratets nettsider www.imdi.no*. For å sikre at tilskuddsmidlene til frivillige organisasjoner treffer dagens behov, vil Justis- og beredskapsdepartementet gjennomgå tilskuddsmidler på integreringsfeltet og vurdere om det er behov for å tilpasse innretningen på disse.

Kunnskapsdepartementet er ansvarlig for tilskuddsordningen for studieforbund. Med over 400 medlemsorganisasjoner rundt i landet kan også studieforbundene spille en viktig rolle i integreringsarbeidet.

Kulturdepartementet har ansvaret for flere generelle ordninger som skal stimulere til frivillig aktivitet og deltakelse. De siste årene har det vært en sterk økning i offentlige overføringer til frivillige organisasjoner. Den største veksten har vært i støtte som organisasjonene kan disponere slik de selv ønsker. Dette gjelder blant annet momskompensasjonsordningen til frivillige organisasjoner. Frivilligheten skal ha en selvstendig stilling i samfunnet og kunne utvikle seg på egne premisser. Samtidig må den statlige innsatsen i økende grad rettes inn mot tiltak som gir konkrete og målbare resultater. Dette vil være en utfordring både for myndighetene og frivilligheten i tiden fremover. Det er behov for å gjennomgå relevante ordninger og vurdere innretningen av disse med sikte på å styrke organisasjonenes inkluderings- og integreringsarbeid.

6.2 Samarbeid mellom frivilligheten og offentlig sektor

Regjeringen har laget en Frivillighetserklæring for samspillet mellom regjeringen og frivillig sektor (regjeringen.no/frivillighetserklaeringen). I Frivillighetserklæringen konkretiseres det hvordan regjeringen anerkjenner frivillighetens selvstendige rolle, og at det må tas høyde for ulike typer frivillighet i samspillet med sektoren.

² Ødegård 2010

Boks 6.2 Inkludering i idrettslag

Inkludering i idrettslag er en tilskuddsordning under Kulturdepartementet som administreres av Norges Idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF). Det overordnede målet er å inkludere nye grupper inn i idrettslagenes ordinære aktivitetstilbud gjennom å motvirke økonomiske og kulturelle barrierer. Tilskuddet skal brukes til tiltak rettet mot barn (6–12 år) og ungdom (13–19 år) med innvandrerbakgrunn.

I 2015 tok NIF initiativ til å etablere et eget Flyktningfond. Målet er å gi en meningsfull opplevelse gjennom idrett og skape aktivitet i idrettslagene rettet mot flyktninger, asylsøkere og nylig bosatte mennesker med fluktbakgrunn. Flere private stiftelser, IOC, IMDi og Kulturdepartementet har bidratt med midler til fondet.

Aktivitetsguide i Tromsø er et samarbeid mellom NAV Tromsø og Tromsø idrettsråd for å inkludere barn og unge som ikke har, eller ikke deltar i, en idrettsaktivitet. Aktivitetsguiden vei-

leder, følger og bistår barn, unge og foresatte. Midler fra prosjektet kan dekke utgifter til utstyr, og familier med lav inntekt kan søke om støtte fra NAV. Se <http://www.tir.no/aktivitetsguide>.

Alnaskolen for unge ledere ble startet av Furuset idrettsforening for å engasjere og motivere lokal ungdom til frivillig arbeid i Bydelen Alna i Oslo. Siden 2009 har 165 lokale ungdommer vært gjennom kurset. De unge lederne er viktige bidragsytere i lag og organisasjoner og nøkkelpersoner i nærmiljøet for å inkludere andre barn og unge. Se <http://www.furuset.no>.

Kolstad fotball i Trondheim har med mottoet «vi bryr oss» bygd et fellesskap der det er plass til alle, uansett ulikheter, med en rekke aktiviteter på og utenfor banen som er rettet mot barn, unge og voksne. Klubben har blant annet et gratis tilbud etter skoletid for 5.–7. klasse og driver en utlånssentral for utstyr i samarbeid med kommunen. Se <http://kolstad-fotball.no>.

Barne- og likestillingsministeren, kulturministeren, kommunal- og moderniseringsministeren og justis- og beredskapsministeren sendte høsten 2015 et brev til landets kommuner hvor de oppfordret kommunene til å styrke samarbeidet med lokale frivillige organisasjoner, slik at man sammen kan lykkes i å ta imot nyankomne innvandrere og legge til rette for at de kan delta i samfunnet.

Kommuner som har prioritert samarbeid med frivillig sektor kan vise til noe bedre resultater for deltakere i introduksjonsprogrammet når det gjelder utvikling av sosialt nettverk.³ Deltakelse i arbeidskvalifiserende aktiviteter gjennom frivillige lag og foreninger kan være et viktig supplement til kommunens kvalifiseringstiltak, jf. kapittel 5. Frivillige organisasjoner kan også legge til rette for kontakt mellom bosatte nyankomne innvandrere og lokalt arbeids- og næringsliv. For nyankomne innvandrere og andre innvandrere er formelle og uformelle nettverk viktige kanaler for å kunne komme i arbeid. Mange stillinger i Norge lyses ikke ut, men formidles blant annet via nettverk. Å delta i lokale nettverk kan dermed gjøre det enklere å komme i jobb for mange. Disse nett-

verkene kan etableres ved at nyankomne innvandrere deltar i lokale organisasjoner.⁴

Regjeringen mener det er nødvendig at kommunene i større grad bruker frivillige organisasjoners kompetanse og ressurser i møte med nyankomne innvandrere. Samarbeidet må bygge på frivillighetens eksisterende aktiviteter, som for eksempel norsktraining, flyktningguide, mentorordning, fritidsaktiviteter for barn og voksne, leksehjelp og informasjon om det norske samfunnet. Samarbeid med personer som selv har innvandrerbakgrunn kan være en styrke i dette arbeidet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har laget et inspirasjonshefte som skal hjelpe flere kommuner til å inngå samarbeid med frivillige organisasjoner. KS og Frivillighet Norge har etablert en plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor, og har gitt konkrete råd om hvordan frivillige lag og foreninger i samarbeid med kommunen kan bidra til at nyankomne innvandrere kan få et godt møte med Norge. KS har videre tatt initiativ til tiltak for å spre kunnskap om hvordan kommunene kan samarbeide bedre med frivilligheten i lokalsamfunnene. Regjeringen vil samarbeide med KS og Fri-

³ Djuve og Kavli 2015

⁴ Søholt m. fl. 2012, Søholt, Tronstad og Vestby 2015

Boks 6.3 Lokale utviklingsverksteder: Samarbeid mellom kommune, frivillighet og arbeidsgivere i møte med nyankomne innvandrere

Agenda Kaupang har på oppdrag fra IMDi gjennomført et pilotprosjekt som utforsker nye løsninger i integreringsarbeidet lokalt.

Det er gjennomført lokale utviklingsverksteder der inviterte deltakere har utforsket hvordan frivilligheten og lokale arbeidsgivere i større grad kan bidra i kommunalt arbeid slik at nyankomne innvandrere kommer i jobb, utdanning og blir en del av sine lokalsamfunn. Tønsberg, Hamar og Flora har vært pilotkommuner. Erfaringer fra verkstedene viser at det er et stort behov for felles møteplasser for frivilligheten, næringslivet og kommunene. Et slikt samarbeid må være strukturert og forankret i den politiske og administrative ledelsen i kommunen. En kommunal frivillighetskoordinator eller lokale integreringsutvalg kan ha en viktig rolle.

Eksempler på tiltak er vertsfamilier for boveiledning, språktrening i asylmottak i regi av

frivilligheten, mentorordninger for nyankomne innvandrere på lokale arbeidsplasser og tilpassede opplæringsløp rettet mot lokale bransjer som har behov for arbeidskraft.

Prosjektet har utviklet en modell for å gjennomføre lokale utviklingsverksteder. IMDi anbefaler at flere kommuner tar i bruk modellen, og at verkstedene blir en oppstart til et mer systematisk samarbeid mellom aktørene. Modellen skal også kunne tas i bruk på et regionalt nivå der flere kommuner samarbeider om arbeid med nyankomne innvandrere.

Erfaringer fra verkstedene publiseres i en rapport på imdi.no sammen med en whiteboard-film som illustrerer modellen, til inspirasjon for kommuner, frivillige organisasjoner og arbeidsgivere.

villighet Norge om kompetansebygging og spredning av gode eksempler.

Frivilligsentralene er lokale møteplasser som er åpne for alle som ønsker å delta i frivillig virksomhet. Sentralene knytter mennesker og organisasjoner sammen for å skape et godt frivillig miljø, gode aktivitetstilbud og samarbeid med det offentlige i lokalmiljøet. Frivilligsentralene er lokalt forankret og utvikles ut fra lokale forutsetninger og behov. Stortinget har sluttet seg til at tilskuddet til frivilligsentralene bør overføres kommunene. Med et kommunalt helhetlig ansvar for sentralene vil det ligge til rette for å videreutvikle sentralene som møteplass og samhandlingsarena for lokal frivillighet.

For å øke innvandreres deltakelse i samfunnet har IMDi inngått intensjonsavtaler med åtte store, landsomfattende frivillige organisasjoner. Gjennom sine mange lokale aktiviteter spiller organisasjonene en viktig rolle i å stimulere lokalt aktivitetsnivå og engasjement i integreringsarbeidet. Formålet med avtalene er å bidra til at flere med innvandrerbakgrunn blir medlemmer, tillitsvalgte og ansatte i frivillige organisasjoner. IMDi har i dag intensjonsavtaler med Norges Røde Kors, Norske Kvinners Sanitetsforening, Norges idrettsforbund, Den Norske Turistforening, Frivillighet Norge, Norges Fotballforbund, Norsk Folkehjelp og Redd Barna.

Regjeringen holder hvert år en nasjonal konferanse med lokale innvandrerorganisasjoner, innvandrererråd og andre aktører (Den nasjonale integreringskonferansen). Dette er en anledning for organisasjonene til å løfte fram synspunkter og diskutere saker med sentrale politikere og forvaltningen. Over 200 personer fra en rekke ulike organisasjoner deltok på konferansen i Oslo høsten 2015.

Regjeringen gir også økonomisk støtte til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet for å bidra til økt deltakelse i og tillit til samfunnet i innvandrerbefolkningen. Tilskuddet øremerkes konkrete organisasjoner i statsbudsjettet. Miljøene bidrar på ulike måter med kunnskap, formidling av erfaringer og synspunkter fra innvandrere og barna deres.

Det er viktig å legge til rette for at det skapes flere møteplasser og nettverk for frivillige-, private og kommunale aktører på integreringsområdet, både på kommunalt og regionalt nivå. Regjeringen vil derfor utvikle IMDis rolle som en partner for kommunene og frivillige organisasjoner ved å utvikle direktoratets rolle som aktiv tilrettelegger for kompetanseoverføring mellom aktørene. IMDis rolle som kompetansesenter er sentral. På denne måten vil regjeringen også bidra til at tilskuddsmidlene på integreringsfeltet treffer regio-

Boks 6.4 Veiledere og nettressurser for arbeid med frivillighet

- Nasjonal nettportal for rekruttering av frivillige til oppdrag i frivillige organisasjoner og frivilligsentraler (Frivillighet Norge): <https://frivillig.no/>
- Inspirasjonshefte for kommuner som vil samarbeide med frivillige (KMD): <https://www.regjeringen.no>
- Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor (KS og Frivillighet Norge): <http://www.frivillighetnorge.no>
- Sammen om det gode liv – en veileder for utvikling av en lokal frivillighetspolitikk (KS): <http://www.ks.no>
- Frivillighet og mangfold – Veileder i mangfoldsarbeid for kommuner og frivillige organisasjoner (IMDi): <http://www.imdi.no>
- IMDi har en egen nettside om frivillig innsats: www.hjelpflyktninger.no
- Knekk inkluderingskoden – inspirasjonsbank for frivilligheten (Frivillighet Norge): <http://inkluderingskoden.no/>
- Stiftelsen bidra.no har etablert et nytt nettsted kalt Refugee Home. Nettstedet legger til rette for at flyktninger som bor på mottak og boligeiere som tilbyr husrom kan treffes utenfor de etablerte systemene.
- Finn hjerterom er et verktøy for å finne ledige boliger til flyktninger som skal bosettes i en kommune: <http://finnhjerterom.no>

nale og kommunale behov, også i kommuner som ikke har lang erfaring med å ta imot nyankomne innvandrere, eller der frivilligheten ikke har hatt en stor rolle i integreringsarbeidet.

6.3 Trossamfunn og integreringsarbeid

Fellesskap basert på religion og/eller kulturell bakgrunn kan være et viktig ankerfeste i en ny tilværelse, og mange innvandrere har et frivillig engasjement i slike sammenhenger. Tros- og livssynssamfunn som Den norske kirke, frikirkelige menigheter og andre, kan ha en viktig funksjon i å gi en opplevelse av tilhørighet, ikke bare i trossamfunnet, men også i samfunnet generelt.

Tros- og livssynsmangfold øker behovet for å fremme dialog og respekt mellom tros- og livssynstradisjoner. Regjeringen gir økonomisk støtte til de sentrale aktørene i tros- og livssynsdialogen, som Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, Norges Kristne Råd og Islamsk Råd Norge. Rådene er møteplass for trossamfunn med ulik kompetanse og erfaring med å være aktive deltakere i sivilsamfunnet. Rådene kan også være en ressurs i arbeidet med å inkludere nye menigheter, templer eller moskeer i det norske samfunnet. De enkelte tros- og livssynssamfunnene er også viktige arenaer for å tilegne seg organisasjonskunnskap og praktisk kunnskap om det norske sivilsamfunnet.

Religion kan være en årsak til at mennesker er på flukt. For asylsøkere og innvandrere med fluktbakgrunn er det derfor viktig å få informasjon om hva retten til å utøve sin tro, eller å frasi seg denne, innebærer som en grunnleggende rettighet i Norge. Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn har på denne bakgrunn fått støtte fra Kulturdepartementet for å utarbeide og tilby relevant informasjon om tros- og livssynsutøvelse i Norge til nyankomne innvandrere på ulike språk og i hele mottaksapparatet.

Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet har i dialog med tros- og livssynssamfunnene påbegynt et arbeid med å utrede behovet og mulighetene for en eventuell offisiell norsk utdanning for religiøse ledere, *jf. anmodningsvedtak 443 (2015-2016)*.

Regjeringen vil også justere regelverket om oppholdstillatelse for religiøse ledere med sikte på å fremme deltakelse i samfunnet og forhindre radikaliseringsarbeid, *jf. anmodningsvedtak 444 (2015-2016)*.

Regjeringen er bedt om å utrede en ordning som gjør at kun stater som praktiserer religionsfrihet tillates å bistå med finansiering av trossamfunn i Norge, *jf. anmodningsvedtak 442 (2015-2016)*, og kommer tilbake til Stortinget på egnet måte.

6.4 Kulturlivets rolle i inkluderings- og integreringsarbeidet

Lokale kulturinstitusjoner som biblioteker, museer og musikk- og scenekunstinstitusjoner er viktige møteplasser som kan gi nyankomne innvandrere mulighet til å delta både som publikum og utøvere.

Hver kommune har et folkebibliotek med et gratis tilbud. For mange innvandrere er dette et

Boks 6.5 Biblioteket som integreringsarena

Lån en innbygger – Fyrverkeriet bibliotek på Vestre Toten låner ut innbyggere. Slik håper de å gjøre kommunen mer inkluderende. Folk møtes, tar en kaffekopp og snakker sammen en times tid. Noen ganger snakker de mye lengre, og noen ganger utveksles det mobilnummer og avtales møter privat etterpå. Biblioteksjefen sier det er viktig å gjøre det enkelt å bidra.

Berg folkebibliotek på Senja i Troms ble i 2015 kåret til årets bibliotek av Norsk bibliotekforening. Biblioteket fikk prisen for sitt imponerende integreringsarbeid, der store deler av kommunens rundt 1 000 innbyggere er involvert. Alt fra fiskefiletering til brettspill foregår i biblioteket som er samlokalisert med skolen. Fellesaktiviteter gjør at folk blir kjent med hverandre og får økt trygghet og kjennskap til hverandre.

Det nye landet – Mangfald i nynorskens skog: I løpet av 2015 møttes flyktninger fra land som Eritrea, Iran, Libanon, Somalia, Sudan og Syria på Førde bibliotek for å utveksle kulturopplevelser. Norskopplæring og skriving på det nye språket var en vesentlig del av prosjektet.

Deichmanske bibliotek har i dag ansvaret for Det flerspråklige bibliotek som er et kompetanse- og ressurscenter for flerspråklige medier. Tjenesten bidrar til at folkebibliotek i hele landet har tilgang til råd og veiledning, samt fjernlån av litteratur og læremidler. Ordningen skal styrkes, og Nasjonalbiblioteket overtar ansvaret for tjenesten fra 1. januar 2017.

naturlig sted å oppsøke når de kommer til et nytt sted. Bibliotekene er åpne og inkluderende tilbud med lik mulighet for alle til å delta.⁵ I tråd med regjeringens nasjonale bibliotekstrategi skal folkebibliotekene utvikles videre som debatt- og læringsarena, møteplass og formidlingsinstitusjon. Et bibliotek med gode tjenester vil være et sted der innvandrere og lokale kan komme i kontakt ved å delta på arrangementer og aktiviteter.

Boks 6.6 Eksempler fra kulturlivet

Museumsnettverk for Mangfold og minoriteter arbeider blant annet med innvandringshistorie og det flerkulturelle samfunnet. Se <http://www.oslomuseum.no/>.

Det Norske teatret driver prosjektet Den mangfoldige scenen for barn og unge med flerkulturell bakgrunn og prosjektet Det multinorske, som er en midlertidig utdanning for skuespillere med innvandrerbakgrunn.

Dansens hus gjennomfører flere arrangementer for streetdance-miljøet som i stor grad rekrutterer unge med innvandrerbakgrunn. De tilbyr også gratis hiphop og break for barn og unge i asylmottak og billetter til utvalgte og egnede forestillinger for Kirkens Bymisjon, Røde Kors, Fattighuset og beboere på asylmottak. Se <http://www.dansenshus.com/>.

Riksteateret samarbeider blant annet med Voksenopplæringen og Røde Kors om å gi gratis billetter til asylsøkende barn og unge. Skuespillerne besøker asylmottak og gjennomfører dialogprogram i turnéperiodene. Se <http://www.riksteatret.no/>.

Rikskonsertene planlegger, i samarbeid med Musikkutstyrsordningen og Norsk kulturskoleråd, å opprette såkalte musikkbinger på asylmottak.

Mange folkebibliotek samarbeider med organisasjoner, frivillige og lokale ildsjeler for å ha et lokalt tilpasset og relevant tilbud, blant annet i form av leksehjelp, dataopplæring, leseombud, språkkafeer, kvinnegrupper, skriveverksted og lesesirkler.

Museene er også viktige møteplasser i lokalsamfunnet og har i mange år virket som brobyggere mellom ulike grupper i befolkningen, og som fellesarenaer for kultur og historieformidling. Gjennom Kulturrådets program for museenes samfunnsrolle vil det være flere prosjekter som er interessante på integreringsfeltet. For eksempel har Ryfylkemuseet satt i gang et dialogprosjekt for å få kunnskap om barn og unges oppvekstvilkår og ulike syn på barneoppdragelse i et flerkulturelt samfunn.

Film kan også være viktig, både gjennom formidling av ulike typer film på visningsarenaer som festivaler, kino, cinematek og filmklubber mv., og gjennom produksjon av film. Rekruttering og utvikling av talenter fra innvandrerbefolkningen

⁵ Berg og Kermit 2015

kan bidra til et mangfold av uttrykk og stemmer også i det som produseres av film i Norge.

En rekke musikk og scenekunstinstitusjoner arbeider spesifikt med interkulturelt arbeid og har mye kompetanse på feltet. For eksempel samarbeider Den Norske Opera & Ballett med grupper og institusjoner som blant annet Tabanka Crew og Nordic Black Theatre.

Aspirantordningen under Kulturrådet har som formål å bidra til at kulturinstitusjonene speiler mangfoldet i befolkningen ved i større grad å rekruttere kandidater med variert kulturell og sosial bakgrunn. Flere institusjoner har gjennomført prosjekter med kunstnere som selv har flukt-bakgrunn. En rekke festivaler bidrar også til å skape fellesskap og involverer mange i lokalmiljøet, inkludert asylsøkere og nyankomne innvandrere.

Kultursektoren og sivilsamfunnets muligheter i møte med innvandrere har også blitt tatt opp i samarbeidet mellom de nordiske landene. Under det norske formannskapet i Nordisk ministerråd i 2017 vil Kulturdepartementet sette i gang en særskilt satsing for å styrke det nordiske samarbeidet på området. Det vil bli lagt vekt på deling og utveksling av kunnskap, ideer og erfaringer mellom de nordiske landene om hvordan kulturlivet og frivilligheten kan bidra for å lykkes.

Under programmet Kreativt Europa er det også blitt tatt et særskilt initiativ til å støtte prosjekt for flyktningers deltakelse. Kreativt Europa er EUs program for de kulturelle og kreative sektorene, der Norge deltar.

Regjeringen vil

- gjennomgå tilskuddsordninger på integreringsfeltet for å styrke frivillige organisasjoners arbeid
- øke kompetansen og spre gode eksempler på samarbeid mellom kommuner og frivilligheten i samarbeid med KS og frivillig sektor
- videreutvikle frivilligsentralene som møteplass for lokal frivillighet
- gi IMDi en større rolle som tilrettelegger for kommuner og frivillige organisasjoner i integreringsarbeidet
- legge til rette for at kulturinstitusjoner og -aktiviteter bidrar til økt inkludering i kunst- og kulturlivet
- styrke det nordiske samarbeidet på integreringsområdet gjennom det norske formannskapet i Nordisk ministerråd i 2017

7 Offentlige tjenester som gir like muligheter

Det norske velferdssystemet kjennetegnes av et bredt tilbud av offentlig finansierte tjenester. Innvandrere som kommer til Norge vil relativt raskt møte offentlige tjenester som for eksempel barnehage, skole og helsetjenester. Hver enkelt innvandrere må selv ta ansvar for å skape seg et liv i Norge. Samtidig vil tjenestetilbudet som gis påvirke mulighetene til hver enkelt, og dermed også forutsetningene for deltakelse i samfunnet. De offentlige tjenestene skal være tilpasset en befolkning med ulike forutsetninger og behov.

En effektiv integreringspolitikk innebærer involvering og handling fra en rekke ulike sektorer, både sentralt og lokalt. Kommunene er særlig viktige. Kommunesektoren er den viktigste tilbyder av offentlige tjenester og møter innvandrere som brukere på mange ulike arenaer.

7.1 Barnehage og skole

Barnehage og skole er viktige fellesarenaer i det norske samfunnet. Alle barn i Norge og deres foreldre skal føle seg inkludert og respektert, uavhengig av livssyn og kulturell bakgrunn. Utdanningssystemet skal hjelpe den enkelte til å strekke seg lengst mulig for å realisere sitt potensial, uavhengig av sosial bakgrunn. Utdanning er et av de viktigste virkemidlene for å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i samfunnet, og for å sikre samfunnsdeltakelse og forhindre segregering og radikalisering.

Gode norskkunnskaper er en forutsetning for godt utbytte av opplæringen. Regjeringen ønsker at minoritetsspråklige barn¹ under skolepliktig alder skal få et så godt grunnlag som mulig i norsk før de begynner på skolen. Det er derfor viktig å øke barnehagedeltakelsen for disse barna. Barnehagen er i tillegg en god integreringsarena for foreldre med innvandrerbakgrunn. Barnehagen er et sted der foreldre kan møtes og

danne sosiale fellesskap, og hvor personalet kan gi veiledning til foreldre.

Det er store forskjeller på hvilke erfaringer og forutsetninger elever med innvandrerbakgrunn har når de starter i norsk skole. Noen er født i Norge og behersker norsk og ett eller flere andre språk. Andre er kommet som innvandrere med fluktbakgrunn sent i skoleløpet og har begrenset skolebakgrunn. Skolen skal gi alle elever et tilpasset opplæringstilbud, en likeverdig opplæring og hjelp til å lykkes. For at barnehage og skole skal kunne ta imot det økte antallet nyankomne innvandrere på en god måte, er det nødvendig med tiltak som sørger for god kompetanse, god kapasitet og god kvalitet.

Elever med innvandrerbakgrunn utgjorde i 2015 ca. 14 prosent av elevene i grunnskolen og 16 prosent av elevene i videregående opplæring i Norge. Dette utgjorde omkring 88 900 elever i grunnskolen og 31 600 elever i videregående opplæring.² I 2015 kom det 5133 asylsøkere i grunnskolealder (6–15 år) til landet. Dette er over fem ganger så mange som ankom som asylsøkere i samme aldersgruppe i 2014 (969 barn). Tallet på asylsøkere i alderen 16–17 år var 2731 i 2015, en firedobling fra 2014 (675 barn).³ Disse barna har rett til opplæring. For mer om rettigheter etter opplæringsloven, se kapittel 2.4.2.

7.1.1 Barnehage

Barnehagen skal bidra til at alle barn får oppleve glede, tilhørighet og mestring i et sosialt og kulturelt fellesskap, samtidig som den legger et grunnlag for videre utvikling og læring. Dette er en grunnleggende faktor for barnets psykiske helse og trivsel. Det å gå i barnehage kan være gunstig både for barns språklige og sosiale utvikling. Dette gjelder særlig for barn fra familier med lav utdanning og lav inntekt, og for barn med innvandrerbakgrunn. Det å beherske norsk i tidlig alder er en vesentlig faktor for å kunne lykkes i det nor-

¹ Minoritetsspråklige barn i barnehage er i offentlig statistikk definert som barn med annet morsmål enn norsk, samisk, svensk, dansk og engelsk, jf. SSB.

² SSB statistikkbanken tabell 07111 og tabell 09236

³ Tall fra UDI pr. 11.03.2016

ske samfunnet senere i livet, og barnehagedeltakelse har stor betydning for mulighetene til å lære norsk før skolestart. Barnehagen har en viktig oppgave i å legge til rette for god språkutvikling og et godt språkmiljø for alle barn. For omtale av barnehage for barn i asylmottak, se kapittel 2.4.1.

Minoritetsspråklige barn har gjennomgående lavere deltakelse i barnehage enn øvrige barn. Det er liten forskjell i deltakelse for fire- og femåringer, men relativt stor forskjell for ett- og toåringer. Barnehagedeltakelsen blant minoritetsspråklige ettåringer var i 2014 39,9 prosent, mens den var 74,5 prosent blant øvrige ettåringer. Tilsvarende tall for femåringer var henholdsvis 97,5 prosent og 97,7 prosent. Minoritetsspråklige barn begynner med andre ord senere i barnehage enn andre barn, og de får dermed kortere tid til å lære godt nok norsk før skolestart.

Regjeringen har satt i verk flere tiltak for å øke rekrutteringen til barnehage, både for barn fra familier med lav inntekt og for barn med innvandrerbakgrunn. Fra mai 2015 ble det innført et nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling for familier med lav inntekt. Ordningen sikrer at foreldrebetalingen for første barn maksimalt skal utgjøre seks prosent av husholdningens samlede person- og kapitalinntekt, med maksimalprisen som en øvre grense. Fra 1. august 2015 ble det innført en nasjonal ordning med gratis kjernetid i barnehage 20 timer per uke for alle fire- og femåringer fra familier med lav inntekt. Inntektsgrensen er satt til 405 000 kr. Fra 1. august 2016 utvides denne ordningen til også å gjelde treåringer, og inntektsgrensen settes til 417 000 kroner. Regjeringen har i 2016 tildelt kommunene midler til informasjons- og rekrutteringsarbeid på barnehagefeltet. Formålet er å øke barnehagedeltakelsen blant barn i familier med lav inntekt og barn med minoritetsspråklig bakgrunn. Midlene er tildelt kommunene gjennom rammetilskuddet. Kontantstøtte kan bidra til at særlig kvinner ikke går inn i arbeidslivet. Dette kan igjen føre til at barna ikke går i barnehage. Derfor jobber regjeringen med å innføre et botidskrav på fem år for mottakere av kontantstøtte. For mer informasjon, se kapittel 5.7.1 om folketrygdordninger og kontantstøtteleven.

Våren 2016 la regjeringen fram Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen* om barnehagens innhold og kvalitet. Språkutvikling og et godt omsorgs- og læringsmiljø er viktige temaer i meldingen. Tiltak i meldingen omfatter at regjeringen vil:

- at ny rammeplan skal bli tydeligere på barnehagens ansvar for å sikre at barn med et annet

morsmål enn norsk får god oppfølging i utviklingen av norsk som andrespråk.

- ta sikte på å lovfeste i barnehageloven krav til norskspråklig kompetanse hos ansatte i barnehagen.
- utarbeide en veiledende norm for det språklige grunnlaget barn bør ha med seg fra barnehagen.
- at ny rammeplan tydeliggjør og definerer barnehagens ansvar for barn med særlige behov.
- tydeliggjøre i rammeplanen at barnehagen har ansvar for å utvikle barnas toleranse for et mangfoldig samfunn og dermed bidra til å demme opp for fordommer og diskriminering basert på kjønn, legning, funksjonsnedsettelse, etnisitet, kultur, religion og livssyn.

Utdanningsdirektoratet har publisert informasjonsmateriale om bruk av tolk i barnehage og skole. Både Utdanningsdirektoratet og Foreldreutvalget for barnehager (FUB) har publisert informasjonsmateriale om foreldresamarbeid til hjelp i barnehagens arbeid, inkludert samarbeid med minoritetsspråklige foreldre. Utdanningsdirektoratet har også lagt ut informasjonsmaterieell om barn med traumer, for eksempel som følge av flukt fra krig, til bruk for barnehagene.

Kunnskapsdepartementet administrerer et øremerket tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. Tilskuddet tildeles kommunene ut fra antall minoritetsspråklige barn i barnehage. Et av forslagene i Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen* er å legge om denne tilskuddsordningen gjennom å gjøre formålet tydeligere og endre fordelingen av tilskuddet. Det skal komme tydeligere fram at formålet med tilskuddet er å bidra til å styrke barnas norskspråklige ferdigheter. I dag blir tilskuddet fordelt mellom kommunene ut fra antall minoritetsspråklige barn i barnehage. Regjeringen antar at det norskspråklige miljøet vil være svakere i barnehager med høy andel minoritetsspråklige barn, og ønsker å endre fordelingen gjennom å tildele midler kun til kommuner med mange minoritetsspråklige barn.

Regjeringen vil i henhold til Meld. St. 19 (2015–2016) revidere kompetansestrategien *Kompetanse for framtidens barnehage. Strategi for kompetanse og rekruttering 2014–2020*. Dette vil inkludere å gi barnehagelærere bedre muligheter for faglig oppdatering og utvikling av spisskompetanse på prioriterte områder. Revideringen vil også omfatte å videreutvikle de barnehagebaserte kompetansetiltakene i samsvar med kompetansebehov som følge av ny rammeplan.

7.1.2 Nyankomne elever inn i skolene

For skolene er det utfordrende å møte og ivareta barn og unge som kommer til Norge i løpet av skolealder. Disse står overfor større utfordringer enn de fleste andre elever. De skal på kort tid lære seg norsk og ta igjen eventuell tapt skolegang. Elevene kan også ha andre typer utfordringer, som traumer etter krig og flukt. Nyankomne elever forventes ofte å følge ordinær opplæring etter relativt kort tid. Botid har mye å si for læringsresultater og mestringsnivå. Elever med kort botid er blant de som har de svakeste resultatene i norsk skole i dag, og de har større sjanse for å falle ut av videregående opplæring.⁴

Boks 7.1 Elever som kommer sent til Norge kan dra nytte av følgende ordninger i dagens regelverk

- *Særskilt språkopplæring:* Elevene med et annet morsmål enn norsk eller samiske, har rett til særskilt språkopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen, jf. opplæringsloven §§ 2-8 første ledd og 3-12 første ledd.
- *Innføringstilbud:* Kommuner og fylkeskommuner kan organisere særskilte innføringstilbud for nyankomne elever, jf. opplæringsloven §§ 2-8 femte ledd og 3-12 femte ledd.
- *Ekstra år i grunnskolen:* Kommunen kan innvilge eleven ekstra år i grunnskolen, jf. opplæringsloven § 2-1 og Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) kapittel 7.4.1 og 31.
- *Ta fag på videregående nivå:* Elever i grunnskoleopplæring, enten ordinær eller spesielt organisert for voksne, kan ta fag på videregående nivå, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-15. Dette gjør det mulig for de som er i gang med grunnskoleopplæring å ta fag på videregående nivå dersom dette passer deres faglige nivå og behov.
- *Ekstra år med videregående opplæring:* Elever med særskilt språkopplæring etter § 3-12 første ledd kan ha rett til inntil to år ekstra i videregående opplæring dersom elever trenger det for å nå sine opplæringsmål, jf. opplæringsloven § 3-1 femte ledd.

Innføringstilbud for nyankomne elever

For å sikre at nyankomne elever kan få et godt læringsutbytte, er det viktig med tidlig innsats. Det er spesielt viktig at opplæringen blir tilpasset den enkeltes språklige og skolefaglige bakgrunn. I de fleste tilfeller er det nødvendig å legge stor vekt på særskilt språkopplæring, jf. boks 7.1.

For nyankomne elever med vedtak om særskilt språkopplæring kan kommuner og fylkeskommuner opprette særskilte opplæringstilbud, såkalte innføringstilbud. Opplæringen av nyankomne elever kan organiseres i egne grupper, klasser eller skoler. Formålet med innføringstilbudet er at elevene så raskt som mulig skal lære norsk slik at de kan få utbytte av ordinær opplæring. Innføringstilbudet kan avvike fra normal fag- og timefordeling når det er nødvendig for å ivareta elevens behov. Opplæring organisert som et innføringstilbud varer ofte i om lag et år, og kan ikke vare lenger enn to år for den enkelte elev.⁵

Utdanningsdirektoratet har utviklet en veileder om bruk av innføringstilbud i grunnskolen og videregående opplæring rettet mot skoleeiere, skoleledere og lærere. De har også utviklet en eksempelsamling med konkrete eksempler og råd om organisering av opplæringen.

Rambøll har evaluert organisering, innhold og progresjon i tilbud om særskilt språkopplæring og innføringstilbud.⁶ Skoleåret 2015–2016 har sju prosent av elevene i norsk grunnskole, totalt 43 000 elever, vedtak om særskilt språkopplæring. Tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI)⁷ viser at omtrent 4 900 av disse elevene deltok i innføringstilbud i skoleåret 2014–2015, og at om lag 700 av disse var asylsøkere. Da opplæringsloven åpnet for bruk av innføringstilbud, var slike tilbud etablert praksis hos mange skoleeiere. Likevel oppgir 43 prosent av skoleledere i undersøkelsen å ha opprettet eller endret organiseringen av innføringstilbud ved sine skoler i etterkant av lovendringen. Det varierer hvordan innføringstilbudene blir organisert. Innføringsklasser ved ordinære skoler er mest vanlig i store og mellomstore kommuner. Delvis integrerte innføringstilbud er mest vanlig ved små skoler og i små kommuner. Her får nyankomne elever opplæring i grunnleggende norsk i egne grupper, samtidig som elevene tilhører ordinær klasse og følger undervisningen i enkelte fag der. Skoleeiere rapporterer om et stort behov for flere plasser i innføringstilbud. Kunnskapsdeparte-

⁴ Mål for integrering i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets Prop. 1 S (2015–2016)

⁵ www.udir.no

⁶ Rambøll 2016

⁷ <https://gsi.udir.no/>

Boks 7.2 Lovendring: Mer grunnskoleopplæring til ungdom som har behov for det

For ungdommer med kort botid i Norge kan det at de bare har gått få år i grunnskolen, være årsaken til at de ikke gjennomfører videregående. Etter dagens regler vil disse elevene fullføre grunnskolen selv om de bare går der i kort tid, og de vil få vitnemål uavhengig av faglig nivå. Når grunnskolen er fullført, har de ikke rett til mer grunnskoleopplæring eller til å ta opp igjen fag. I stedet har de rett til videregående opplæring. Dette gjelder selv om de reelt sett har et så svakt faglig grunnlag at de vil ha problemer med å følge undervisningen og gjennomføre videregående opplæring.

Thor Heyerdahl videregående skole i Larvik har siden 2007 hatt et forsøk der nyankomne elever med rett til videregående opplæring kan få mer grunnskoleopplæring, samtidig som de får være i et skolemiljø med jevnaldrende. Forsøket har gitt gode resultater i form av lavere frafall og færre omvalg. Flere kommuner og fylkeskommuner ønsker å tilby tilsvarende opplegg.

Regjeringen mener dagens regelverk bør endres slik at kommuner og fylkeskommuner kan tilby mer grunnskoleopplæring til ungdom som har behov for det. Behovet for mer grunnskoleopplæring skal knyttes til den enkeltes mulighet til å følge undervisningen og fullføre videregående opplæring. Regjeringen har fremmet lovforslag om dette for Stortinget som forventes å behandle saken i løpet av vårsesjonen 2016. Regjeringen vil også åpne for at kommunene kan søke om midler for å legge til rette for tilbud med mer grunnskoleopplæring til ungdom som har behov for det. Se kapittel 5.5.2 om endringer i Jobbsjansen.

mentet vil vurdere om det er grunnlag og behov for å gi ytterligere nasjonal veiledning når det gjelder organisering og innhold av innføringstilbudene.

Det er skoleeieres ansvar å kartlegge elevenes språkferdigheter og fatte enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. I rapporten kommer det fram at rutiner for kartlegging ofte mangler, og det stilles spørsmål ved om lærerne har nødvendig kompetanse til å gjennomføre kartlegging og vurdere elevenes ferdigheter på bakgrunn av denne. En del

av de spurte uttrykker misnøye med kartleggingsverktøyene som brukes. Utdanningsdirektoratet vil vurdere eksisterende kartleggingsverktøy og hvordan dette kan justeres og videreutvikles.

Styrke elevenes språkutvikling

God språkutvikling er ikke bare avgjørende for læring, men også for lek og sosiale relasjoner. Svake ferdigheter i norsk språk påvirker både motivasjon og muligheten til å lære. Mange elever som kommer underveis i skoleløpet, og som har kort tid på seg før de begynner i videregående skole, har ofte ikke gode nok norskkunnskaper til å få tilfredsstillende utbytte av undervisningen.

De aller fleste elever følger den ordinære læreplanen i norsk, men en elev som kommer til Norge sent i skoleløpet, vil i de fleste tilfeller ha problemer med å følge ordinær undervisning i en overgangsperiode. For å bidra til å gjøre denne overgangen så smidig som mulig er det utarbeidet flere særskilte læreplaner i norsk for nyankomne elever. Læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter er en såkalt overgangslæreplan som kan brukes fram til elevene har tilstrekkelig kompetanse til å følge den ordinære læreplanen i norsk. Læreplan i morsmål for språklige minoriteter er utarbeidet for elever med et annet morsmål enn norsk og samisk. Dette er også en læreplan som kan brukes inntil eleven kan delta i den ordinære opplæringen i norskfaget.

Læreplanen i norsk for elever i videregående opplæring med kort botid i Norge har vært prøvd ut siden skoleåret 2013–2014, og det har vært gode tilbakemeldinger fra skoleeiere som har tatt den i bruk. Læreplanen er utarbeidet med grunnlag i den ordinære læreplanen i norsk, men har et tydeligere språklæringsperspektiv. Elevene får både standpunktvurdering og sluttvurdering etter denne læreplanen. Karakteren blir slik en del av grunnlaget for søking til videre utdanning. Kunnskapsdepartementet vil fastsette Læreplan i norsk for elever i videregående opplæring med kort botid fra og med skoleåret 2016–2017.

Kunnskapsdepartementet lanserte høsten 2015 strategien *Språkløyper – strategi for språk, lesing og skriving i barnehage og skole (2016–2019)*. Minoritetsspråklige barn og elever er en prioritert målgruppe i strategien. Strategien har som målsetting at alle barn og elever skal få bedre språk-, lese- og skriveferdigheter gjennom å gjøre lærere bedre kjent med gode metoder som kan brukes både i språkopplæringen i barnehager og i lese- og skriveopplæring i alle fag.

Flerspråklighet er en ressurs. Mange elever snakker et annet språk enn norsk hjemme, men det finnes lite kunnskap om hvordan skolene benytter språkrikdommen som ressurser i opplæringen. Forskerne peker på at mer utstrakt bruk av det språklige mangfoldet vil kunne bidra til å styrke læringen for de flerspråklige elevene, og samtidig kunne gi en bredere forståelse blant alle elevene om flerspråklighet.⁸

Å tilby tospråklige, digitale læringsressurser kan også bidra til at elever får utnyttet og utviklet sin språklige kompetanse. Tema morsmål, www.morsmal.no, er et svært vellykket samarbeid mellom Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) og Skolverket i Sverige for å bedre tilgangen på digitale læringsressurser på flere språk. Det norske og det svenske nettstedet⁹ inneholder digitale nettressurser på til sammen 48 språk.

Utdanningsdirektoratet lanserte i februar 2016 portalen skolekassa.no med læringsressurser for nyankomne barn i mottak på ulike morsmål, se nærmere omtale i kapittel 2.4.2. Utdanningsdirektoratet prøver også ut et mer omfattende prosjekt kalt *Fleksibel opplæring*. Dette er nettbasert tospråklig opplæring i naturfag og matematikk gjennom en ressursbank og et virtuelt klasserom som kan brukes parallelt med ordinær opplæring. Kunnskapsdepartementet vil se nærmere på hvilke muligheter som ligger i nettbaserte løsninger.

Kompetanse

Personalet i barnehagen og lærere i skolen har stort behov for kompetanse når det gjelder å gi et godt opplæringstilbud til minoritetsspråklige barn, unge og voksne.¹⁰ Blant annet er det få lærere som har kompetanse om hvordan man underviser i norsk for elever som ikke har norsk som morsmål.¹¹ En forholdsvis liten andel av lærerne som underviser elever med vedtak om særskilt språkopplæring, har formalkompetanse til å undervise målgruppen.¹² Kun 24 prosent av lærerne har relevant utdanning eller videreutdanning i norsk som andrespråk. Dette innebærer at kvaliteten på tilbudet elevene mottar er for dårlig, og at det tar lengre tid før de lærer seg norsk og ulike fag.

⁸ Pran og Holst 2015

⁹ <http://modersmal.skolverket.se/sites/svenska> og www.morsmal.no

¹⁰ NOU 2010: 7, NOU 2011: 14, Taguma m.fl 2009, Lødding 2015, Bachmann, Bergem og Hervik 2015

¹¹ Kompetanse i å undervise norsk som andrespråk

¹² Rambøll 2016

Den overordnede målsettingen i regelverket knyttet til særskilt språkopplæring er at elevene skal tilegne seg norskferdigheter raskt slik at de kan gå over i ordinær opplæring. For at det skal kunne skje, bør lærere ha kompetanse i andrespråkspedagogikk. Mange kommuner mangler også kompetanse i hvordan innføringstilbud for nyankomne elever kan organiseres. Det økte antallet asylsøkere og innvandrere med fluktbakgrunn gjør at behovet for kompetanse er enda større i dag enn tidligere. Det kan ta lang tid å lære seg et språk så godt at det fungerer som et opplæringsspråk. Dette ligger til grunn for prinsippet om langvarig andrespråksopplæring.

Kunnskapsdepartementet vil sette i gang regionale kompetansehevingstiltak for skoleeiere, skoleledere, lærere og andre som arbeider med opplæring av barn og unge asylsøkere og innvandrere med fluktbakgrunn. Kompetanseheving er nødvendig innenfor flere områder, for eksempel regelverk, innføringstilbud, kunnskap om andrespråksopplæring og traumer.

Kompetanse for mangfold 2013–2017 er en femårig satsing hvor barnehager og skoler får tilbud om å øke kompetansen på utfordringer som minoritetsspråklige barn, unge og voksne møter i opplæringen. Kompetansen skal styrkes i hele utdanningssektoren og involverer alle ledd fra barnehage, grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring til universitets- og høyskolesektoren. Sentrale temaer i satsingen er flerkulturell pedagogikk, flerspråklighet, andrespråkspedagogikk og voksenpedagogikk. Bruk av innføringstilbud og opplæring for nyankomne elever inngår også i satsingen. Kunnskapsdepartementet vil vurdere målrettede kompetansehevingstiltak i kommuner som mangler erfaring med nyankomne elever, og som har fått nye mottak eller mange nye barn å bosette.

Videreutdanning i andrespråkspedagogikk er en del av strategien *Kompetanse for kvalitet*. Kunnskapsdepartementet vil vurdere behovet for å øke antall tilbud i andrespråkspedagogikk.

Læringsmiljø

Et godt og inkluderende læringsmiljø bygger relasjoner og forebygger mobbing og krenkelser og retter seg mot alle elevgrupper, uansett bakgrunn. Forskningen spriker når det gjelder om barn og unge med innvandrerbakgrunn er mer utsatt for mobbing og krenkelser enn andre elever, men NOU 2015: 2 *Å høre til* slår fast at det skjer mobbing og krenkelser basert på etnisitet og religion.

Arbeidet for bedre læringsmiljø er et mål i seg selv og et middel for bedre læringsutbytte for elevene.

Opplæringsinstitusjoner skal bidra til å forebygge segregering og radikaliserings. Det viktigste tiltaket er at nyankomne barn og unge raskt kommer inn i ordinære opplæring, slik at de lærer norsk og blir inkludert i skolemiljøet og i nærmiljøet. For mer om tiltak mot radikaliserings i skolen, *jf. anmodningsvedtak 439:11 (2015–2016)*, se kapittel 8.4.

En kartlegging av kompetansebehov i PP-tjenesten viser at det er behov for mer kunnskap om tospråklighet og flerkulturell forståelse. Kunnskapsdepartementet har derfor satt i gang etterutdanning for PP-tjenesten i emner knyttet til flerkulturalitet og flerspråklighet.

Minoritetsrådgivere finnes ved utvalgte ungdoms- og videregående skoler med høy andel elever med innvandrerbakgrunn. De bidrar til å forebygge tvangsekteskap og alvorlige begrensninger av unges frihet, gir råd og oppfølging av enkeltelever og hever skolens kompetanse. Det er gjennomført en brukerundersøkelse av ordningen med minoritetsrådgivere.¹³ Rapporten anbefaler blant annet å styrke skolens kompetanse om sosialfaglig rådgivning overfor elever med innvandrerbakgrunn, og å sikre at skoletilbudet blir tilpasset en mangfoldig elevgruppe. Ordningen med minoritetsrådgivere er et tiltak knyttet til innsatsen mot tvangsekteskap, og oppfølging av ordningen vurderes i videreutviklingen av regjeringens innsats på dette feltet.

Skole-hjem samarbeid

Foreldrenes involvering i barnas skolegang er viktig for elevenes sosiale og faglige læringsutbytte. Skole-hjem-samarbeid er nedfelt i opplæringsloven. Brobygging mellom skole og hjem kan ha spesielt mye å si for å bidra til tilhørighet for elever som må forholde seg til ulike normer og regler på skolen, ute i samfunnet og hjemme. Foreldre til nyankomne elever kan ofte mangle informasjon om norsk skole og hvilke rettigheter og plikter elevene har. Skolen har ansvar for å informere om hvilke muligheter og forventninger skolen har til samarbeidet, og å etterspørre forventninger og ønsker hos foreldrene. Skolen må arbeide for at foreldrene tar del i elevenes lærings-situasjon, både faglig og sosialt.

Ved å bruke kvalifiserte tolker og tospråklige lærere i møter mellom skole og foresatte kan man unngå misforståelser, og begge parter kan delta

aktivt. Tolk bør brukes ved behov i foreldresamtaler og ved enkeltvedtak, for eksempel om særskilt språkopplæring eller spesialundervisning. Utdanningsdirektoratet har samlet noen råd om bruk av tolk i barnehage og skole på sine nettsider.¹⁴ Foreldreutvalget for grunnopplæringen har også informasjon til foreldre på mange språk.¹⁵ Se ellers kapittel 2.4.2 for informasjon om støttemateriell til nyankomne. Kunnskapsdepartementet vil utvikle ytterligere informasjonsmateriell om skole og rettigheter og plikter på de mest aktuelle språkene.

7.2 Helse

Økt asylankomst til Norge det siste året har en del steder medført utfordringer for den kommunale helse- og omsorgstjenesten og for spesialisthelsetjenesten. Tjenestene har ikke vært dimensjonert for å betjene mange personer på så kort tid. Basert på informasjon fra kommunene og spesialisthelsetjenesten om deres håndtering av asylsøkeres helsebehov, så synes imidlertid forekomsten av sykdom og helseutfordringer så langt å være håndterbare. Helse- og omsorgstjenestene må i fremtiden være forberedt på at det kan bli store svingninger i antallet asylsøkere som trenger helsetjenester.

7.2.1 Særlig om psykisk helse

Enkelte asylsøkere og personer som får beskyttelse i Norge har traumer og trenger hjelp fra helse- og omsorgstjenestene. Dokumentasjon av torturskader og tilrettelagt behandling er viktig. Dette er en internasjonal forpliktelse. Samtidig må forebygging prioriteres. Barn og unge utgjør en særlig utsatt gruppe, der også potensialet for å forebygge er størst. Lang saksbehandlingstid preget av usikkerhet og mangel på aktiviteter er risikofaktorer for psykiske helseutfordringer. Et godt samarbeid mellom kommuner, asylmottak og frivillige organisasjoner kan gjøre at asylsøkere får tilbud om aktiviteter, noe som er viktig i det forebyggende arbeidet.

For de med omfattende psykiske helseutfordringer er samarbeid mellom kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten avgjørende for å gi god behandling. Det er gode erfaringer fra oppsøkende behandlingsteam for alvorlig psykisk syke. Men teammodellene forutsetter et stort pasientgrunnlag for å være kostnadseffektive.

¹³ Bredal m.fl 2015

¹⁴ <http://www.udir.no/Spesielt-for/Minoritetsspraklige-elever/flyktninger/#Tolk>

¹⁵ <http://www.fug.no/andre-spraak.155836.no.html>

Helsedirektoratet har i 2016 fått i oppdrag å videreutvikle modellene for oppsøkende behandlingsteam slik at de bedre kan egne seg også i mer spredtbygde områder. Før dette er gjennomført, er det vanskelig å utvide målgruppen for ordningen, slik det er foreslått i *anmodningsvedtak 437:4 (2015–2016)*.

Regjeringen har som mål å styrke tilbudet til pasienter med rusrelaterte og psykiske helseproblemer. Bevilgningene til spesialisthelsetjenesten er økt, og det skal legges opp til høyere prosentvis vekst i aktiviteten for tverrfaglig spesialisert rusbehandling og psykisk helsevern enn for somatikk. Styrkingen omfatter alle pasientgrupper og vil også komme asylsøkere og innvandrere med fluktbakgrunn til gode. Ved å legge fram en opptrappingsplan for rusfeltet, styrke kommunenes frie inntekter, innføre lovkrav om psykologkompetanse tidligst fra 2020 og bevilge øremerkede tilskudd som legger til rette for 150 nye psykologårsverk i kommunene i 2016, hever regjeringen kapasitet og kompetanse i det kommunale psykiske helse- og rusarbeidet.

De regionale ressursentrene om vold og traumatisk stress (RVTS), som har spisskompetanse på flyktningehelse og tvungen migrasjon, ble styrket i 2015 og 2016 for å veilede helsetjenestene. Sentrene skal særlig legge vekt på barn og unges helseutfordringer. Helse- og omsorgsdepartementet vil følge opp ressursentrene med tanke på spredning av kompetanse om flyktningehelse- og migrasjon.

Innen psykisk helsevern tilbys traumebehandling i allmennpsykiatriske poliklinikker både for barn, unge og voksne. Pasienter med traumelidelser kan ved behov legges inn ved døgnenheter i Distriktpsikiatriske sentre (DPS), i Barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker (BUP) eller i sykehusavdelinger ved spesielt kompliserte tilfeller, *jf. anmodningsvedtak 437:3 (2015–2016)*. Nasjonalt kompetansesenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) har prøvd ut traumefokusert kognitiv atferdsterapi, en behandlingsmetode for barn som plages med posttraumatiske stressreaksjoner. Senteret tilbyr kompetanseheving på området, og omtrent halvparten av landets barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikker har nå tilgang til denne kompetansen. NKVTS skal utarbeide en pilot for å prøve ut tilsvarende traumebehandling for voksne. Piloten er planlagt satt i gang våren 2016. Det er også opprettet enkelte høyspesialiserte enheter for personer med alvorlig og komplisert traume-problematikk, uten at det er etablert noe formalisert samarbeid mellom disse.

Boks 7.3 Transkulturelt senter ved Stavanger universitetssykehus

Ved Stavanger universitetssykehus er det opprettet et transkulturelt senter under Barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling, Psykiatrisk divisjon. Senteret gir behandling til traumatiserte asylsøkere og innvandrere med fluktbakgrunn i alle aldersgrupper og jobber direkte med pasientrettet arbeid, konsultasjon, veiledning og undervisning. Målet er å bidra til disse får et likeverdig helsetilbud, med spesielt fokus på å ivareta deres psykiske helse. Senteret samarbeider tett med viktige aktører som primærhelsetjenesten, asylmottak, flyktningkontor i kommunene og frivillige organisasjoner.

Helsedirektoratet har gitt de regionale ressursentrene i oppdrag å kartlegge fremtidige behov for traumekompetanse i helse- og omsorgstjenestene. Målsettingen er å planlegge, organisere og dimensjonere fremtidig traumekompetanse i tråd med forventede behov. Inntil en tilfredsstillende vurdering av fremtidig behov foreligger, tilrår regjeringen at struktur eller organisering av tjenestene ligger fast.

7.2.2 Tannhelse

Fra de fylkeskommunale tannklinikkenes meldes det om stor pågang av asylsøkere og innvandrere med fluktbakgrunn som har behov for tannbehandling, både barn, unge og voksne. Mange har mye karies og omfattende tannkjøtt sykdom, med stort behov for opplæring i munnstell og riktig kosthold. Det kan være en utfordring å tilby tannbehandling til barn og unge, dette gjelder både akuttbehandling og nødvendig behandling som ikke er akutt. God kommunikasjon er svært viktig for at undersøkelse og behandling skal kunne gjennomføres. Tilgang på tolketjenester er helt avgjørende.

God tannhelse og et sosialt akseptabelt tannsett gir selvtillit som kan være viktig for deltakelsen i samfunnet. Ut over nødvendig akuttbehandling vil mange asylsøkere og innvandrere med fluktbakgrunn ikke ha overskudd og ressurser til å motta mer ordinær tannbehandling før livssituasjonen er stabil. Samarbeid mellom den fylkeskommunale tannhelsetjenesten, helsestasjon,

barnehager og skoler kan være viktig for at alle barn og unge skal kunne få det tilbudet de har rett til. For fylkeskommunene i områder med mange barn og unge på mottakene er det en stor kapasitetsutfordring å organisere nødvendige ressurser til å kunne tilby tannhelsehjelp med nødvendig tolketjenester.

7.2.3 Kommunikasjon og kompetanseheving

Kommunikasjonsproblemer kan skape misforståelser og få alvorlige følger for diagnostisering, behandling og rehabilitering. Mange asylsøkere og nyankomne innvandrere har behov for tolk i møte med helse- og omsorgstjenesten. Behovet forventes å øke. Helse- og omsorgstjenesten må ta høyde for at det kan være behov for språklig tilrettelegging, som tolking og skriftlig materiale, slik at ansatte, pasienter og deres pårørende kan kommunisere med hverandre, og slik at brukere får et godt tjenestetilbud. Det er helse- og omsorgspersonellens ansvar å vurdere bruk av tolketjenester og eventuelt bestille tolk og forsikre seg om at tolken har nødvendige kvalifikasjoner. Manglende tilgang til kvalifiserte tolketjenester er en utfordring for helse- og omsorgstjenestene i deler av landet, og er blitt større i forbindelse med at antallet asylsøkere har økt. I hovedstadsområdet er tilgangen til kvalifiserte tolketjenester i spesialisthelsetjenesten bedret med etableringen av Tolkesentra len ved Oslo Universitetssykehus (OUS). Det finnes ingen oversikt over ivaretagelse av tolkebehov og tilgangen til tolketjenester for spesialisthelsetjenesten for øvrig.

Helsedirektoratet har utarbeidet en veileder om kommunikasjon via tolk for ledere og personell i helse- og omsorgstjenesten (2011). Denne er ikke tilstrekkelig kjent i helse- og omsorgstjenesten. Helsedirektoratet arbeider med en oppdatering av veilederen og har sendt ut informasjon om denne til alle landets kommuner.

Helsedirektoratets har utarbeidet en veileder om helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente som oppdateres jevnlig. I denne anbefales at kommunene oppretter et flyktningehelseteam som får anledning til å spesialisere seg på problemstillinger knyttet til asylsøkere og flyktningers helse. Flere kommuner har etablert slike team. Teamet legger til rette for helsehjelp til flyktninger, håndterer helsefaglige spørsmål rundt flyktningssituasjonen, gir råd i enkeltsaker og er et bindeledd mellom helsetjenestene og mottak eller andre relevante instanser i kommunen.

Folkehelseinstituttet har lagt ut informasjon til kommuner og asylsøkere på sine nettsider. Denne inkluderer råd om smittevern og anbefalt vaksinasjonsprogram. Nasjonal kompetanseenhet for minoritetshelse (NAKMI) har lagt ut informasjon på sin nettside til helsepersonell om hva man bør være oppmerksom på ved mottak av og behandling av flyktninger.

Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet vil følge opp kommunene med informasjon om migrasjonshelse og smittevern, *jf. anmodningsvedtak 437:1 (2015–2016)*.

7.2.4 Forebyggende helsetjenester

Arbeidet med å fremme folkehelse handler om å skape muligheter og forutsetninger for at hver enkelt kan mestre eget liv, og til å utnytte og utvikle egne evner og ressurser. Det er et mål for regjeringen å skape et samfunn som i større grad fremmer både psykisk og fysisk helse gjennom å legge mer vekt på forhold i omgivelsene som fremmer mestring, tilhørighet og opplevelse av mening. Tiltak for å fremme psykisk helse og motvirke ensomhet er en viktig del av både folkehelsepolitikken og integreringspolitikken. Regjeringen vil legge til rette for å skape trygghet og forutsigbarhet for nyankomne innvandrere. Trygge rammer og gode boforhold er viktig for å fremme god fysisk og psykisk helse. At nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn kommer i arbeid og deltar i meningsfulle aktiviteter i fritiden og i barnehage og skole, er viktig for å fremme god helse.

Innsatsen i folkehelsearbeidet må innrettes slik at den ivaretar ulike gruppers behov, for eksempel når det gjelder fysisk tilgjengelighet, kulturell forståelse og språk. Det er behov for mer systematisk oversikt over grunnleggende og bak-enforliggende faktorer som påvirker sosiale forskjeller i helse hos asylsøkere og innvandrere med fluktbakgrunn. Datagrunnlaget er spesielt mangelfullt på kommunenivå.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er særlig viktig i det forebyggende arbeidet. Dette er forebyggende helsetjenester som skal være lavterskeltilbud for gravide, barn og unge og familier og bidrar med tidlig hjelp. Helsestasjonen blir mye brukt både av barnefamilier med innvandrerbakgrunn og unge enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger.

Skolehelsetjenesten er den første helsetjenesten som barn og unge kan oppsøke på eget initiativ når de opplever problemer eller de trenger et råd av en voksen de kan stole på. Det gjelder

Boks 7.4 Tilskudd til svømmeopplæring

Alle elever skal få god og tilpasset svømmeopplæring i skolen. Regjeringen har en tilskuddsordning for svømmeopplæring for nyankomne minoritetsspråklige barn, unge og voksne som er omfattet av grunnskoleopplæringen. Målet er å redusere risikoen for ulykker i forbindelse med bading, og å sette elevene bedre i stand til å nå kompetansemålene i læreplanen. Søknader som beskriver hvordan samarbeid mellom frivillige organisasjoner kan etableres eller videreføres, prioriteres. FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) har vist interesse for tiltaket og omtalt det som et godt eksempel på integreringsarbeid.

På bakgrunn av mange tragiske drukningsulykker blant barn og unge de senere årene, særlig i innvandrerbefolkningen, ble det i 2015 i tillegg opprettet et øremerket tilskudd til svømmeopplæring i barnehagen. Tilskuddet fordeles til kommuner ut fra blant annet antall minoritetsspråklige barnehagebarn i alderen 4–6 år.

Boks 7.5 Lokalt samarbeid om matordninger på skolen

Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet (MHFA) har samlet en rekke eksempler på ulike måltids- og matordninger som gjennomføres på skoler i dag. Slike ordninger kan være egnede arenaer for språk- og arbeidspraksis for nyankomne innvandrere. Et eksempel er Frydenberg ungdomsskole i Oslo som har kantinedrift med midler fra NAV gjennom arbeidstreningsplasser.

Regjeringen tar sikte på å sette i verk en ordning for å stimulere kommuner og skoleeiere til å prøve ut ulike måter å legge til rette for måltider i skole og SFO. Dette skal skje gjennom lokalt samarbeid, for eksempel med NAV eller frivillige organisasjoner. Det skal legges særlig til rette for å involvere nyankomne innvandrere gjennom språk- og arbeidspraksis, blant annet deltakere i introduksjonsprogrammet.

Tiltaket er en oppfølging av Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen. Mestring og muligheter* om å revitalisere arbeidet med måltid i skolen.

også problemer knyttet til psykisk helse, rus og vold. I forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten er det en bestemmelse om at tjenestens tilbud skal omfatte samarbeid med skole for å fremme et godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø for elevene. Tjenesten er med andre ord i en unik posisjon til å fange opp barn og unge som sliter.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har stor oppslutning i befolkningen og når langt på vei hele målgruppen. Helsestasjonstjenesten følger barn og deres familier med helseopplysning, veiledning, standardiserte undersøkelser, vaksiner og annen målrettet oppfølging på faste tidspunkter. Oppfølgingen skal omfatte barnets fysiske og psykososiale utvikling og bidra til gode oppvekstvilkår. I tillegg skal tjenestene fange opp risikofaktorer, problemer og skjevutvikling, samt sette inn nødvendige forebyggende tiltak. Mindreårige asylsøkere vil kunne ha utfordringer for eksempel knyttet til språk eller traumer. Regjeringen har igangsatt et tverrdepartementalt arbeid for utsatte barn og unge under 24 år (0–24-samarbeidet). Ett tiltak i arbeidet er å

gjennomgå eksisterende tiltak knyttet til forebygging av spesifikke språkvansker i samarbeid med aktuelle kompetansemiljøer. Målet er å få en bedre koordinert innsats. Det er i tråd med dette viktig å sikre at det, i samarbeid med foreldrene, settes i verk tiltak når det i forbindelse med språkkontroller på helsestasjonene avdekkes behov for oppfølging, *jf. anmodningsvedtak 439:5 (2015–2016)*.

Det er satt i gang et arbeid med en ungdomshelsestrategi. Strategien skal dekke aldersgruppen 13–25 år og skal etter planen legges fram i 2016. Planen skal blant annet belyse hvordan man sikrer tilgjengelighet, kapasitet og godt koordinerte tjenester til ungdom. Strategien vil blant annet se på hvordan man kan ivareta ungdommer med særskilte helseutfordringer, herunder enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger under 18 år.

Kommunenes økonomi ble styrket i 2014 og i 2015 begrunnet med behovet for å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Skolehelsetjenesten og helsestasjonene er styrket ytterligere i 2016.

7.3 Bedre tolketjenester

Mangel på et felles språk gjør kommunikasjonen vanskelig. Behovet for tolketjenester øker når det kommer flere asylsøkere og nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn til Norge. Det er blant annet behov for tolketjenester i registreringen av nyankomne asylsøkere, i intervjuer i forbindelse med behandlingen av asylsøknader, ved formidling av vedtak, i kommunenes arbeid med å bosette og følge opp nyankomne innvandrere og i påfølgende møter med offentlig forvaltning.

For å trygge liv og helse, rettssikkerhet og effektive offentlige tjenester, må det finnes gode rutiner for bestilling og bruk av kvalifiserte tolker. Riktig bruk av tolk vil være avgjørende for at asylsøkere og nyankomne innvandrere skal forstå hvilke plikter og rettigheter de har, og hvilket ansvar de selv har for å finne seg til rette i Norge.

Målet er at de som får oppholdstillatelse skal lære norsk så fort som mulig. Likevel vil det, i mange tilfeller, kunne være behov for tolketjenester også for personer som har bodd flere år i Norge. Selv om innvandrere har grunnleggende norskkunnskaper, kan det oppstå situasjoner der språkkunnskapene ikke strekker til – som i retts-systemet, ved alvorlig sykdom eller i andre krisesituasjoner. Det er svært viktig at brukere av offentlige tjenester forstår hva som blir sagt til dem, og at de selv kan få informert det offentlige tjenesteapparatet om sine behov. Ikke minst er dette nødvendig for å få til effektiv oppgaveløsning for det offentlig.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor. Direktoratet skal bidra til at offentlig sektor får bedre tilgang på kvalifiserte tolker, men den enkelte sektor må selv ha systemer for bestilling og bruk av tolkene. IMDi skal kartlegge behov for tolk i ulike språk i kommunale tjenester og statlige etater, og bistå disse med informasjon og veiledning når det gjelder kvalitetssikring, bestilling, bruk og oppfølging av tolker.

7.3.1 Lovverket knyttet til bruk av tolk

Lovverket som gjelder bruk av tolk er fragmentert og utydelig, og det oppfattes ulikt. Forvaltningsloven omtaler forvaltningsorganers veilednings- og informasjonsplikt, men plikt til å bruke tolk er ikke regulert i denne. Deler av offentlig sektor er unntatt fra deler av, eller hele, forvaltningsloven. Regjeringen har derfor satt i gang et arbeid med sikte på en egen tolkelov. Loven skal ikke være en rettighetslov, men en lov som tydeliggjør offent-

lige myndigheters ansvar for å veilede og informere alle innbyggere. Loven vil være en utfylling og presisering av eksisterende lovverk.

Regjeringen la våren 2016 fram et lovforslag som forbyr bruk av barn som tolk i offentlig forvaltning.¹⁶ I følge lovforslaget skal ikke barn brukes til tolking eller annen formidling av informasjon mellom offentlig tjenesteytere og personer som ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk. Offentlige tjenesteytere skal bruke kvalifiserte tolker.

For at offentlige myndigheters plikt til å informere og veilede alle innbyggere skal kunne bli en realitet, må bruk av tolk bli en integrert del av oppgaveløsningen i forvaltningen. Dette forutsetter at tjenesteytere plikter å skaffe kvalifisert tolk i enkelte situasjoner. Det finnes allerede ressurser tilgjengelig som kan brukes i langt større grad enn i dag, for eksempel Tolkeportalen.no og Nasjonalt tolkeregister, veiledere, retningslinjer, e-læringskurs og innføringskurs for tolkebrukere.

7.3.2 Bruk av kvalifiserte tolker

Bruken av tolketjenester i offentlig forvaltning er i stor grad usystematisk. Bestillingsrutiner er ofte ikke på plass, det brukes mange ukvalifiserte tolker, og det er også for lite bruk av tolk. Dette gjelder blant annet deler av justissektoren, helse- og omsorgssektoren, opplæringssektoren, barnevernet og NAV. Tolkeutvalget viser i sin utredning NOU 2014: 8 *Tolking i offentlig sektor* at underforbruk og dårlige tolketjenester svekker rettssikkerheten og kan være en fare for liv og helse. Mangelfull tilgang på, og bruk av, kvalifiserte tolker kan bli en flaskehals, noe som er kostbart.

Det er ikke nok kvalifiserte tolker til å dekke samfunnets behov.¹⁷ Rundt 60–70 prosent av tolkene som tar oppdrag som tolk i offentlig sektor, er uten tolkefaglige kvalifikasjoner. Dette fører til økte kostnader for samfunnet, for eksempel i form av gale domsavsigelser, feilbehandlinger i helsesektoren og lav effektivitet i saksbehandlingen. Utredningen dokumenterer at mer riktig og effektiv bruk av kvalifiserte tolker vil kunne spare offentlig sektor for ressurser (kortere saksbehandlingstid, kortere liggetid på sykehus, flere riktige avgjørelser mv.). Det må derfor innføres gode rutiner for bestilling og bruk av kvalifiserte tolker i alle berørte ledd i offentlige sektor. Etater med stort behov for tolketjenester bør også ha gode systemer for å organisere, planlegge og registrere avvik på slike tjenester.

¹⁶ Prop. 65 L (2015–2016)

¹⁷ NOU 2014: 8 og IMDi 2007, 2008, 2009, 2011a og 2011b

Kapasiteten i tolkeutdanningen, statsautorisasjon, testing og kurs må øke, og tilgangen på kvalifiserte tolker må systematiseres og forenkles. Det er bevilget ekstra midler i 2016 til å kvalifisere flere tolker. Driften av Tospråklig test for potensielle tolker (ToSPoT) skal i 2016, som et pilotprosjekt, overføres fra IMDi til Høgskolen i Oslo og Akershus. Denne testen er grunnlaget for å bli oppført i Nasjonalt tolkeregister i laveste kategori. Det skal gjennomføres flere ToSPoT tester i årene fremover. Kapasitet og utviklingsmuligheter i eksisterende kvalifiseringsordninger for tolker ved Høgskolen i Oslo og Akershus blir løpende vurdert. Utvidelse av tolkeutdanningen til andre steder i landet kan bli aktuelt

Nasjonalt tolkeregister, som driftes av IMDi, skal oppgraderes og videreutvikles. Registeret skal inneholde nok tolker i ulike språk til å møte samfunnets behov for tolketjenester. IMDi har startet et arbeid med å innføre ID-kort for tolker oppført i Nasjonalt tolkeregister.

I mange kommuner kan det være vanskelig å få tak i kvalifiserte tolker. I slike tilfeller kan skjermtolking eller telefontolking benyttes. Ved skjerm- eller telefontolking trenger ikke tolkene å være fysisk til stede der tolkeoppdraget utføres. Slik tolking kan derfor effektivisere tolketjenestene betraktelig. Tolkeutvalget utførte en enkel samfunnsøkonomisk analyse av skjermtolking. Analysen viser en rekke positive virkninger ved å øke bruken av denne type tolking: spart reisetid, spart tid i tolkesituasjonen, økt tilgang på og ressursutnyttelse av tolkene, redusert ventetid for å få tak i tolk, bedre kvalitet på tolkingen og bedre personvern. Skjermtolking vil kreve noen investeringer til prosjektering og planlegging, innkjøp av teknisk utstyr, systemutvikling og opplæring. I tillegg vil det føre med seg noen kostnader til drift. Telefontolking vil derimot ikke føre med seg driftsutgifter.

7.4 Familie og oppvekst

Av de i overkant av 31 000 asylsøkerne som kom til Norge i 2015, var mer enn 10 200 barn under 18 år. Om lag halvparten av disse kom sammen med familien sin. Den andre halvparten, om lag 5 300 barn, kom som enslige mindreårig asylsøkere, jf. kapittel 4.

Uansett om barn kommer alene til Norge eller sammen med familien, har de behov for omsorg og trygghet. Alle barn har rett til å bli sett og ivarettatt. Barns rett til en trygg oppvekst er grunn-

leggende. Gode oppvekstvilkår gir utviklingsmuligheter og bidrar til sosial mobilitet og utjevning.

En velfungerende familie er den viktigste rammen for et godt oppvekstmiljø. Gode rammebetingelser for familiens omsorgsoppgaver og råd, veiledning og hjelp til familier som sliter, er viktig for å sikre dette. Det gjelder også for familier som er nye i Norge. Regjeringen la i april 2016 fram Meld. St. 24 (2015–2016) *Familien – ansvar, frihet og valgmuligheter*. Med bakgrunn i ny kunnskap gir meldingen retning for en samlet offentlig politikk på de viktigste områdene som berører familiene. Familier er forskjellige og har ulike behov. Politikken skal fremme valgfrihet og fleksibilitet og gjøre det mulig for familiene å velge de løsningene som passer dem best. Begge foreldre er viktige omsorgspersoner i barns liv. Foreldrene skal være likestilte som omsorgspersoner, med samme rettigheter.

Trygge og inkluderende nærmiljø er viktig for et godt oppvekstmiljø. Regjeringen legger vekt på at alle skal føle trygghet i sitt nærmiljø. Vold og kriminalitet, både mot og blant barn og unge og mellom voksne, skal bekjempes. Et godt nærmiljøarbeid må bygge på samspill mellom offentlige krefter, frivillige organisasjoner, foreldre og barn og ungdom selv.

7.4.1 Barn som lever i fattigdom

De fleste barn i Norge vokser opp i trygge familier med gode økonomiske vilkår. Samtidig er det noen barnefamilier som faller utenfor på grunn av dårlige levekår, svak økonomi eller begge deler. Familier som kommer til Norge som flyktninger er særlig utsatt for å oppleve vanskelige økonomiske vilkår over tid. Foreldrene møter oftere enn andre utfordringer med å komme inn på arbeidsmarkedet, og mange opplever å bruke lang tid på å få på plass en stabil familieøkonomi. Dette har konsekvenser for barna i familien.

Andelen barn som vokser opp i inntektsfattige familier øker. Barn med innvandrerbakgrunn og barn av enslige forsørgere er mest utsatt. Barn med innvandrerbakgrunn utgjør i dag over halvparten av alle barn i økonomisk utsatte familier. Det er mange grunner til dette. Familiene har ofte en svak tilknytning til arbeidslivet, lav inntektsmobilitet og mange familiemedlemmer å forsørge. Sysselsettingen blant innvandrere er lavere enn i resten av befolkningen, særlig blant kvinner. Deltaelsen i arbeidslivet henger tett sammen med botid. Å få nyankomne innvandrere raskt i jobb er svært viktig for å hindre at barn vokser opp i fat-

Boks 7.6 Møteplasser for barn og unge

Gode møteplasser og kultur- og fritidstilbud med rom for samvær, utfoldelse og vennskap, står sentralt i en god oppvekst. Lavterskeltilbud i kommunal regi, som fritidsklubber og andre inkluderende tiltak, samt frivillige organisasjoners innen kultur, idrett og kunst kan gjøre en viktig integreringsinnsats. Frivilligheten har stor betydning for enkeltindivid, fellesskap og samfunn og bidrar blant annet til utvikling av demokrati, velferd, fellesskap og individuelt ansvar.

Et eksempel er Friluftssenteret i Gamle Oslo (FRIGO), et kommunalt drevet friluftssenter i Oslo kommune som tilbyr sports- og friluftaktiviteter til barn og unge. Aktivitetene kan være alt fra å lage mat, drive med formingsaktiviteter, kinoturer, skogsturer, svømming og klatring. FRIGO har et utstyrslager med gratis utlån av blant annet ski, snøbrett og soveposer. Barn og unge i Bydel Gamle Oslo, skoler og frivillige organisasjoner i Oslo kan benytte seg av lånetilbudet. FRIGO har også ferietilbud i sommer-, høst- og vinterferier.

tigdom, jf kapittel 5. For barna er barnehage, skole og fritidsaktiviteter viktig for å forebygge at barna selv blir fattige voksne. Regjeringen vil sikre barn som vokser opp i fattige familier mer likeverdige muligheter. Våren 2015 la regjeringen fram en egen strategi mot barnefattigdom. Strategien *Barn som lever i fattigdom* inneholder tiltak som skal hjelpe slik at alle barn får lik mulighet til deltakelse og utvikling. Målet med strategien er å forebygge at fattigdom går i arv, og bedre barns livskvalitet her og nå.

7.4.2 Foreldre og familieverntjenester

Å komme ny til Norge som foreldre, kan være utfordrende. Foreldrerollen i Norge kan skille seg mye fra foreldrerollen i landet de har flyktet fra, noe som kan føre til usikkerhet og misforståelser. Foreldrerollen kan bli påvirket av utfordringer knyttet til flukt, traumer, svake kunnskaper i norsk og lite kjennskap til det norske samfunnet. Noen vil ha behov for støtte fra ulike hjelpeinstanser.

Boks 7.7 Områdesatsing

Enkelte områder i større byer har utfordringer knyttet til dårlige levekår. Områdesatsing skal bidra til å bedre levekårene i disse områdene, blant annet ved å se flere virkemidler i sammenheng. Kommunal- og moderniseringsdepartementet koordinerer områdesatsinger i Groruddalen, indre Oslo øst og Fjell i Drammen. I satsingene inngår flere tiltak som skal bidra til at flere deltar i arbeids- og samfunns- liv.

Barn i satsingsområdene har fått tilbud om gratis kjøretid i barnehagen. Formålet har vært å øke deltakelsen i barnehage, slik at minoritetsspråklige barn mestrer norsk så godt som mulig før de begynner på skolen. Kommunene har også gitt ulike tilbud til ungdom og bidratt til å utvikle et variert og inkluderende kultur- og foreningsliv, med bred deltakelse fra hele befolkningen.

Staten og Oslo kommune har undertegnet en intensjonsavtale om et nytt tiårig samarbeid i Groruddalen i perioden 2017–2026. Det nye programmet er konsentrert rundt tre hovedområder: oppvekst og utdanning, sysselsetting og nærmiljø. Innsatsen skal bidra til en varig forbedring av miljø- og levekår i de mest utsatte lokalområdene i Groruddalen og føre til at flere beboere i disse områdene blir økonomisk selvstendige gjennom arbeid og aktiv deltakelse i nærmiljø og storsamfunn.

Familieverntjenesten er regjeringens hovedsatsing på det familiepolitiske området og utgjør grunnstammen i hjelpetilbudet til familier. Det overordnede formålet er å hjelpe familier til å leve bedre sammen, forebygge samlivskonflikter og hindre at familier blir oppløst. Familievernkontorene gir gratis tilbud om behandling og rådgivning der det foreligger vansker, konflikter eller kriser i familien. Foreldre kan selv bestille time, uten henvisning fra andre instanser. Kontorene foretar mekling etter ekteskapsloven og barneloven. Tjenesten driver også veiledning, informasjon og undervisning rettet mot hjelpeapparatet og publikum. Tilbud om tidlig hjelp til samlivsproblemer kan forebygge utvikling av vold og høyt konfliktnivå. Familievernkontorene tilbyr tiltak som kan støtte foreldre som har det vanskelig og kan bidra til å styrke familiene som helhet. Fami-

lievernkantorene tilbyr informasjonsmateriell til familier i asylmottak om familievernkantorenes virksomhet.

I 2014 ble det innført en tilskuddsordning der kommuner kan søke støtte til foreldreveiledning og andre foreldrestøttende tiltak. Formålet med tilskuddsordningen er å gi barn tidlig hjelp gjennom å stimulere kommunene til å tilby tiltak for å støtte foreldre. Foreldrestøttende tiltak brukes i mange sammenhenger: i barnehager, i barnevernet, ved helsestasjoner og i introduksjonsprogrammet, se boks 7.9.

Bufetat har ansvaret for å gi opplæring i program for foreldreveiledning (International Child Development Programme, her omtalt som ICDP). Opplæringen er gratis og gis i hovedsak til ansatte i kommunene, men også til ansatte ved Bufetats omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere og andre institusjoner. Det er utviklet en egen versjon av programmet for foreldre med innvandrerbakgrunn som ikke kan ha utbytte av å delta i en norsktalende gruppe. Det er et mål at flere kommuner tar i bruk foreldreveiledningsprogram for foreldre som er nye i Norge, for eksempel som en del av introduksjonsprogrammet. ICDP-programmet skal utvikles for foreldre i asylmottak, jf. kapittel 2.4.

Det er lite kunnskap om i hvilken grad innvandrede familier bruker familieverntjenestens tilbud. Et tiltak i Meld. St. 24 (2015–2016) *Familien – ansvar, frihet og valgmuligheter* er at Barne- og likestillingsdepartementet vil kartlegge hvordan, og i hvor stor grad, familier med innvandrerbakgrunn bruker familieverntjenestens ulike behandlingstilbud. Det skal også hentes inn kunnskap om hvordan familievernet kan nå bredere ut.

7.4.3 Barnevernet

Det er først og fremst foreldrenes ansvar å ivareta barna sine og bidra til at de får gode utviklingsmuligheter. Å oppdra barn og å være en god forelder kan imidlertid være en krevende og utfordrende oppgave. Noen foreldre kan ha utfordringer knyttet til å mestre omsorgsoppgaver, ha egne fysiske eller psykiske helsevansker, eller være i en forbigående vanskelig livssituasjon slik at de har behov for hjelp fra barnevernet. Dette gjelder også for foreldre som kommer til Norge.

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Barnevernet skal i

Boks 7.8 Foreldreveiledning i voksenopplæringen

Flere kommuner har de siste årene tilbudt foreldreveiledningskurs til deltakere i voksenopplæringen. Oslo voksenopplæring tilbyr foreldreveiledning basert på ICDP som en del av introduksjonsprogrammet. Målet er å styrke foreldre i omsorgsrollen og samtidig bidra til å bedre norskkunnskapene.

Tilbudet i Oslo er blitt evaluert og viser at deltakerne opplevde programmet som en svært positiv og nyttig erfaring for seg selv og barna sine. Foreldrene meldte tilbake at ICDP-tilbudet utgjorde en positiv forskjell med tanke på å oppdra barna i et nytt samfunn. Videre beskrev foreldrene på ulike måter at de hadde fått et bedre forhold til barna sine, og at de var blitt tryggere i rollen som foreldre. Mange var opptatt av at flere bør få samme tilbudet.

utgangspunktet forsøke å hjelpe barnet slik at det kan bli værende i familien blant annet ved å hjelpe foreldre til å mestre foreldrerollen, dersom det er mulig.

De mest brukte tiltakene til barn og foreldre som har innvandret til Norge er råd og veiledning, økonomisk hjelp og bidrag til å delta i skolefritidsordningen. Andre vanlige hjelpetiltak er fritidsaktiviteter, barnehage og besøkshjem. Fosterhjem er det mest brukte tiltaket når barn ikke lenger kan bo sammen med sine foreldre. 14 prosent av alle barn som mottok tiltak fra barnevernet i 2012, var innvandrere. Innvandrere er overrepresentert i barnevernet, sammenlignet med barn uten innvandrerbakgrunn og norskfødte barn med innvandrerforeldre.¹⁸

Regjeringen ønsker en målrettet innsats for å heve kompetansen hos barnevernansatte slik at barn og familier med innvandrerbakgrunn får best mulig tilpasset hjelp. Som et ledd i denne satsingen tilbys videreutdanningen Barnevern i et minoritetsperspektiv ved flere høyskoler. Videre er det et uttalt ønske å rekruttere flere studenter med innvandrerbakgrunn til barnevernutdanningen. Det har vært gjennomført prosjekter ved

¹⁸ <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/barn-og-unge-med-innvandrerbakgrunn-i-barnevernet-2012>

flere studiesteder for å bedre rekrutteringen samt legge til rette for denne målgruppen.

Barnevernet er avhengig av tillit i befolkningen for å kunne gjøre en god jobb, men i mange innvandremiljøer er det en utbredt mistillit til barnevernet. Dette handler ofte om mangel på forståelse for hvordan barnevernet kan hjelpe familien, hva som ligger i barnevernets oppgaver og hva som omfattes av det norske lovverket. God kommunikasjon med foreldre og barn er et sentralt element i arbeidet med å øke tilliten til barnevernet. Det er viktig å gi løpende informasjon om saksgang og beslutninger, og ta i bruk kvalifisert tolk ved behov. Det er også viktig å bygge gode relasjoner til frivillige organisasjoner og ressurspersoner som kan være brobyggere i arbeidet med å skape tillit.

Etter barnevernloven § 4-4 er det adgang til å pålegge hjelpetiltak, herunder opphold i barnehage. Det er av stor betydning for barn og beherske norsk før skolestart, og opphold i barnehage vil bidra til det. Dersom foreldre ikke i tilstrekkelig grad sørger for at barn tilegner seg norskkunnskaper, og ikke frivillig takker ja til barnehageplass, kan det være nødvendig å vurdere å pålegge opphold i barnehage. Opphold i barnehage kan pålegges når det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg eller er nødvendig av andre grunner.

Det er utarbeidet retningslinjer for barnevernets arbeid når familien har tilknytning til flere land. Videre er det utarbeidet kortfattet informasjon om barnevernet på ulike språk. Det er satt i gang forskning på området. Blant annet har NTNU fått i oppdrag å gjennomføre et treårig prosjekt som skal gi økt kunnskap om innvandreres møte med barnevernet. Dette skal etter planen være ferdig i 2016. I tillegg har Folkehelseinstituttet fått i oppdrag å undersøke innvandreres tillit til barnevernet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har utarbeidet en egen strategi med sikte på å øke tilliten til barnevernet i innvandrerbefolkningen. Strategien skal gjelde for perioden 2016–2020 og følges opp med årlige tiltak.

Norges tilslutning til Haagkonvensjonen 1996 vil styrke samarbeidet med andre land i foreldrekonflikter og barnevernsaker på tvers av landegrensene. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) blir sentralmyndighet. Konvensjonen får virkning fra 1. juli 2016.¹⁹

7.5 Vold i nære relasjoner, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse

Vold i nære relasjoner, herunder tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, er brudd på grunnleggende menneskerettigheter og norsk lov. Vold og overgrep er en betydelig og vedvarende utfordring for helse, likestilling og samfunn, som reduserer muligheten til å delta aktivt i samfunnet. Mellom 75 000 og 150 000 mennesker utsettes årlig for vold i en nær relasjon i Norge. Arbeidet mot vold i nære relasjoner er høyt prioritert av Regjeringen. Det er en sentral samfunnsoppgave å forhindre at vold og overgrep finner sted, å ivareta de som blir utsatt og å ha en tidlig og forebyggende innsats.

I 2014 ble den nasjonale handlingsplanen mot vold i nære relasjoner, *Et liv uten vold* (2014–2017), lagt frem. Regjeringen la også fram *En god barndom varer livet ut – Tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014–2017)*. *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet* (2013–2016) gjelder ut 2016.

7.5.1 Arbeid mot vold og overgrep

Offentlige myndigheter har et særlig ansvar for å forebygge og hindre alle former for vold og overgrep. Hjelp og behandling til de som er utsatt skal være individuelt tilpasset. Innvandrede kvinner og menn har rett til de samme tilbudene som andre personer som er utsatt for vold eller står i fare for å bli utsatt. Informasjon om rettigheter, plikter, tjenestenes tilbud og norsk lovverk er viktig både for beboere i asylmottak og for nyankomne innvandrere som er bosatt i en kommune.

Det er et mål for opplæringen i samfunnskunnskap at deltakerne får kunnskap om viktige lover, regler og verdier knyttet til likestilling og barns rettigheter. Vox, Nasjonalt fagorgan for kompetansopolitikk, har utarbeidet et eget undervisningsopplegg om vold i nære relasjoner på 19 ulike språk, og lærere i norsk og samfunnskunnskap skal ta opp temaet når de underviser nyankomne innvandrere. Regjeringen lanserte i februar 2016 en ny nettportal for voldsutsatte og ansatte i hjelpeapparatet om vold i nære relasjoner og voldtekt, www.dinutvei.no. Utlendingsdirektoratet (UDI) har også opprettet en egen informasjonsside om vold, www.udi.no/vold, som omhandler regelverk, rettigheter, hjelpeinstanser og vilkår for oppholdstillatelse til voldsutsatte.

De ordinære tjenestene i regi av helsetjenesten, barnevernet, familievernnet, politi og NAV er supplert av særskilte tjenester for voldsopfre.

¹⁹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/haagkonvensjonen-1996/id2406868/>

Vold og overgrep er fortsatt belagt med skam, og det kan være vanskelig å politianmelde eller ta kontakt med hjelpetjenestene. For å sikre at brukere får formidlet sine behov og ivareta den enkeltes rettssikkerhet, kan det i møte med personer med innvandrerbakgrunn være behov for å bruke kvalifisert tolk, for eksempel under avhør og medisinske undersøkelser. For at kommunene skal tilby et godt og samlet tilbud til den enkelte er lokale handlingsplaner er viktig verktøy, og regjeringen oppfordrer flere kommuner til å lage egne eller interkommunale planer. Tiltak mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, bør inngå i disse.

For å kunne forebygge, avdekke og gi tilrettelagt behandling og oppfølging av personer utsatt for vold og overgrep, er det viktig at alle berørte etater har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse om ulike former for vold og overgrep mot kvinner, menn og barn, herunder æresrelatert vold, kjønnslemlestelse, tvangsekteskap og menneskehandel. Programrådgivere i introduksjonsordningen, flyktningkonsulenter, lærere i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere og ansatte ved asylmottak er også målgrupper for tiltak for å øke kunnskapen og kompetansen om vold i nære relasjoner. De regionale ressursentrene for vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) og IMDi regionale koordinatorene bidrar til å styrke kompetansen og kvaliteten i de relevante tjenestene om vold i nære relasjoner, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

For å få mer kunnskap om årsaker, omfang og konsekvenser om vold i nære relasjoner har regjeringen etablert et eget forskningsprogram som skal gå over fem år (2014–2019). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) og Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) skal utføre forskningen.

En bredde av frivillige organisasjoner utgjør en sentral del av hjelpeapparatet. Regjeringen vil fortsette å støtte frivillige organisasjoners arbeid mot vold og overgrep. Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet finansierer ulike tilskuddsordninger for frivillige organisasjoners arbeid mot vold i nære relasjoner, inkludert tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet.

Kommunen har ansvar for alle som blir bosatt og har et ansvar for å forebygge og forhindre vold og overgrep. Ved bosetting samarbeider IMDi og kommunen om den enkeltes behov, og utarbeider individuelle planer. Dersom IMDi har informasjon om spesielle behov, for eksempel at en person kan

være utsatt for vold, blir det tatt hensyn til dette i forbindelse med bosetting. Slik informasjon viderefremmes til bosettingskommunen slik at kommunen kan sikre god og riktig oppfølging.

Vold i nære relasjoner er et sektorovergripende problem som kommunen må sikre helhetlige tiltak overfor. Justis- og beredskapsministeren har sendt brev til alle landets kommuner der han oppfordrer til at de kommunale beredskapsrådene mobiliseres i kampen mot vold i nære relasjoner. Dette vil blant annet innebære gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser, som skal bidra til å sette kommunen i stand til å utarbeide gode planer for hvordan slike saker kan forebygges.

Familiegjenforente som utsettes for mishandling har rett til oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Justis- og beredskapsdepartementet har bedt UDI om en praksisredegjørelse knyttet til denne bestemmelsen med frist for tilbakemelding 15. september 2016. Redegjørelsen vil danne grunnlag for departementets vurdering av behovet for endringer i regelverk og praksis.

Justis- og beredskapsdepartementet vil innføre bruk av tolk i saker der familiegjenforente søker om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b (mishandlingsbestemmelsen).

7.5.2 Tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet

Tvangsekteskap finner sted i alle verdensdeler, blant mennesker med ulike tros- eller livssyn. Dette skjer også i Norge, og det er behov for å ha tiltak mot tvangsekteskap og andre alvorlige begrensninger av unges frihet. Over flere år er det blitt systematisk rapportert om henvendelser til de særskilte tilbudene for de som er utsatt for tvangsekteskap. Henvendelsene viser at de som søker hjelp omfatter både nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn og ungdommer som er født og oppvokst i Norge. Minoritetsrådgiverne på ungdoms- og videregående skoler veiledet i 2015 147 enkeltsaker. Integreringsrådgiverne ved fire utenriksstasjoner veiledet i 2015 i 154 enkeltsaker. Det nasjonale tverretatlige Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse veiledet i 399 enkeltsaker. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet (PU) har i 2016 satt i gang et arbeid om å forbedre rutineene og tverretatlig samarbeid i tilfeller der mindreårige asylsøkere som kommer til Norge er gift.

Regjeringen har siden 2014 årlig styrket det nasjonale bo- og støttetilbudet for personer over 18 år som er utsatt for tvangsekteskap eller æresrelatert vold. Regjeringen vil også utrede om dagens rettstilstand er tilstrekkelig for effektiv håndheving av lovverket mot tvangsekteskap.

Det rapporteres om svært få tilfeller av kjønnslemlestelse utført på jenter etter at de har flyttet til Norge. Kvinner og jenter som har innvandret fra land der kjønnslemlestelse forekommer²⁰ har i varierende grad behov for helsehjelp, og er målgrupper for forebyggende tiltak. Gjennom gode helsetilbud, målrettet informasjon om lovforbud og dialog med berørte, skal nye tilfeller av kjønnslemlestelse forhindres. Det vil også i årene framover komme kvinner og jenter til Norge som har blitt kjønnslemlestet. Helse- og omsorgstjenesten, politiet, barnevernet og andre tjenester må ha kompetanse til å bistå dem. Helsedirektoratets veileder for helsetjenestetilbudet til asylsøkere og innvandrere omhandler forebygging og helsehjelp ved kjønnslemlestelse. NKVTS' veileder om kjønnslemlestelse gir råd og veiledning til tjenesteapparatet. Det har ikke vært saker om kjønnslemlestelse oppe for domstolene i Norge. For å få økt kunnskap har NKVTS fått i oppdrag å gjennomgå henleggelsene av saker om kjønnslemlestelse etter straffeloven.

Den gjeldende *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013–2016)* gjelder ut 2016. Tiltakene i planen følgeevalueres av Institutt for samfunnsforskning. Det er gjennomført en brukerundersøkelse av ordningen med minoritetsrådgivere, og ordningen med integreringsrådgivere er under evaluering. IMDi har utarbeidet en strategi for forskning og kunnskapsutvikling i samarbeid med alle berørte direktorater og departement. Disse rapportene og evalueringene og innspill fra frivillige organisasjoner og sentrale fagmiljøer gir et viktig grunnlag for regjeringens vurdering om hvordan innsatsen mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse skal videreføres fra 2017.

Handlingsplanen har løftet fram at de forebyggende tiltakene mot tvangsekteskap også forebyg-

ger ulike former for streng sosial kontroll som gir alvorlige begrensninger for jenter og gutters livsutfoldelse. Gjennom IMDIs tilskuddsordning for frivillige organisasjoners holdningsskapende og forebyggende arbeid mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet, er det gitt støtte til prosjekter som involverer og mobiliserer ungdom til holdningsskapende arbeid, og gutter og menn som rollemødell og endringsagenter. Flere prosjekter samarbeider med ressurspersoner i de aktuelle innvandrermiljøene.

Regjeringen vil videreutvikle arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i en ny, fireårig handlingsplan for perioden 2017–2020. I planperioden blir det viktig å sikre at sentrale tiltak videreutvikles på en hensiktsmessig måte og bidrar til å øke kompetansen i det ordinære tjenestetilbudet, *jf. anmodningsvedtak 437:5 (2015–2016)*.

Regjeringen vil

- øke barnehagedeltakelsen blant barn fra familier med lav inntekt og minoritetspråklige barn gjennom målrettet informasjons- og rekrutteringsarbeid
- sette i gang kurs for skoleledere og lærere for å styrke og målrette opplæringen av barn og unge asylsøkere og andre nyankomne
- vurdere kompetansehevingstiltak i kommuner med lite erfaring med nyankomne elever, og som har fått nye mottak eller mange nye bosatte elever
- videreutvikle verktøy for å kartlegge elevers språkkompetanse
- fastsette Læreplan i norsk for elever i videregående opplæring med kort botid fra og med skoleåret 2016–2017
- utvikle informasjonsmateriell om skole – plikter og rettigheter – på de mest aktuelle språkene
- spre kompetanse om helsen til innvandrere med fluktbakgrunn og migrasjon til relevante aktører i helsetjenestene
- legge fram en ny handlingsplan mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse for perioden 2017–2020

²⁰ Land der kjønnslemlestelse er utbredt, som Norge har innvandring fra, er blant annet Somalia, Gambia, Eritrea og Etiopia, og noen land i Midtøsten.

8 Deltakelse i fellesskapet

Å leve i et trygt samfunn, hvor alle har de samme rettigheter og plikter, er utgangspunktet for frihet og livskvalitet. Demokratiet og norsk lov setter rammer for alle som bor i Norge. Innenfor disse rammene er, og skal det være, mange måter å være norsk på. Befolkningen er mer sammensatt enn tidligere, og folk har ulike levesett og skikker. Regjeringen vil at alle som skal bo i Norge skal oppleve at de blir akseptert for den de er og ha mulighet til å føle seg hjemme. De skal føle seg trygge og rettferdig behandlet.

Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme er en viktig oppgave for regjeringen. Alle sektorer har et ansvar. Å skape trygge individer og samfunn, og å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme, handler om å sikre gode oppvekstvilkår for barn og unge, bekjempe fattigdom og vold og å jobbe for at alle, uavhengig av bakgrunn, skal oppleve tilhørighet og beskyttelse mot diskriminering.

8.1 Tilhørighet

Å oppleve ikke å høre til kan føre til lav grad av tillit og trygghet blant innbyggere. Tilknytning til samfunnet måles som regel etter levekår og grad av deltakelse på ulike samfunnsområder. Men tilknytning til samfunnet har også en følelsesmessig side. Denne dimensjonen berører hvem man selv mener at man er, hvordan man vil uttrykke det og i hvilken grad man blir anerkjent og respektert av samfunnet og menneskene rundt.

Det er uheldig dersom individer og grupper har en opplevelse av ikke å høre til, ikke får oppfylt rettighetene sine eller ikke får brukt ressursene sine. Regjeringen ser ingen motsetning mellom å være en lojal og aktiv samfunnsborger og samtidig ha tilknytning og tilhørighet til mange miljøer, kulturelle fellesskap og land. Møtes et menneske med respekt for egen person og bakgrunn, reduseres behovet for å lukke seg inne. For at samfunnet skal fungere, må individer og grupper også oppleve at de lever sammen med hverandre, ikke ved siden av eller i motsetning til hverandre. Diskriminering kan bidra til svekket

tilhørighet til fellesskapet og føre til mindre tillit både til samfunnet og til andre mennesker.

Alle i Norge må følge norske lover og respektere grunnlaget for norsk samfunnsliv og politikk. Regjeringen forventer at befolkningen og stor-samfunnet viser vilje og evne til å inkludere nye borgere. Det betyr først og fremst å motvirke rasisme og diskriminering, og at alle gis like muligheter, rettigheter og plikter.

Trosfrihet er en grunnleggende verdi i det norske samfunnet. Det er viktig at alle barn og unge opplever dette i de ulike miljøene de ferdes i, både i skoletiden og i fritiden.

Noen barn begynner fra tidlig alder å bære religiøse symboler. Det er viktig at barn selv får være med å velge hvordan de vil uttrykke sin religiøse eller kulturelle tilhørighet. Denne tematikken skal inngå i introduksjonsprogrammet og norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og understrekes overfor religiøse organisasjoner.

8.2 Kriminalitet

Innvandring påvirker kriminalitetsbildet enten ved at innvandrere utfører kriminalitet eller ved at de utsettes for kriminalitet. Risikofaktorene for kriminalitet blant personer med innvandrerbakgrunn er i utgangspunktet de samme som for den øvrige befolkningen. Det er en sammenheng mellom sosial status og kriminalitet, og det er større sannsynlighet for at personer fra grupper med sammensatte levekårsproblemer involveres i kriminalitet. Deltakelse i samfunnslivet er viktige forebyggende mekanismer.

Dersom personer står utenfor storsamfunnet over lengre tid, kan det medføre utvikling av mer eller mindre autonome subkulturer og parallelle samfunn. Økt opplevelse av utrygghet kan bidra til større polarisering mellom grupper i befolkningen, mindre grad av toleranse og manglende inkludering. Da er det en fare for at «oss-og-dem»-forestillinger forsterkes, og at den sosiale avstanden mellom grupper i befolkningen øker.

Det er flere former for kriminalitet som bør vies særskilt oppmerksomhet i forbindelse med

den økte migrasjonen til Europa. Menneskesmugling er en særlig utfordring ved at personer betales for å legge til rette for ulovlig innreise. Gjeld til menneskesmuglere kan øke risikoen for annen kriminalitet. En annen utfordring er menneskehandel hvor personer utnyttes til salg av seksuelle tjenester eller tvangsarbeid. Enslige mindreårige kan være særlig utsatt.

Økt migrasjon kan føre til mer arbeidslivskriminalitet, herunder sosial dumping, svart arbeid og brudd på arbeidsmiljøbestemmelser. Et trekk ved flere diaspora-orienterte kriminelle miljøer som opererer på arbeidsmarkedet, er utnyttelse av migranter fra eget opprinnelsesland.

Innsats for anstendige arbeidsforhold og mot arbeidslivskriminalitet blir særlig viktig dersom et stort antall mennesker blir gående lenge uten tilbud om aktivitet. Regjeringen har lagt fram en strategi mot arbeidslivskriminalitet, *jf. anmodningsvedtak 441:9 (2015–2016)* og omtale i Prop. 1 S (2015–2016) for Arbeids- og sosialdepartementet. Strategien følges opp i dialog med partene i arbeidslivet.

Mange innvandrere har med seg traumer eller opplevelser av krig, overgrep og flukt. Uten oppfølging kan dette føre til økt risiko for utøvelse av vold og annen kriminalitet. «Migrasjonsstress», tap av referanserammer, språkutfordringer, rolleforandringer i familie og lignende er i seg selv en risikofaktor for ulike typer vold, herunder vold i nære relasjoner.

Økt innvandring kan være en av årsakene til misnøye og reaksjoner fra miljøer og personer med innvandringsfiendtlige holdninger. Flere land i Europa hvor det har kommet mange asylsøkere, har opplevd et økende antall tilfeller av hatkriminalitet rettet mot innvandrere, blant annet trusler og vold rettet mot personer samt angrep mot asylmottak (brannstiftelser, skadeverk og liknende). Selv om det i Norge har vært få hendelser knyttet til asylmottak, har det også her vært tilfeller av blant annet påsatte branner. Fenomener som hatefulle ytringer, hatkriminalitet, radikalisering og voldelig ekstremisme er forbundet med hverandre. Disse gis en særskilt omtale senere i kapitlet.

8.3 Arbeid mot diskriminering

Personer med innvandrerbakgrunn kan møte ulike former for diskriminering på grunnlag av blant annet religion, hudfarge og etnisk tilhørighet. Diskriminering av enkeltpersoner er alvorlig både for den som utsettes for det og for samfun-

net. Diskriminering er barrierer for deltakelse blant annet i arbeidsmarkedet, i utdanningssystemet, på boligmarkedet og i møte med offentlige etater. Det kan bidra til økonomisk ulikhet og hindre innvandreres deltakelse i samfunnet.

Det er godt dokumentert at det skjer diskriminering i arbeidslivet. En omfattende studie fra 2012 viser at sannsynligheten for å bli innkalt til jobbintervju reduseres i gjennomsnitt med 25 prosent dersom søkeren har et utenlandsk klingende navn.¹ Diskriminering fører til at både den enkelte virksomhet og samfunnet for øvrig ikke får brukt den kompetansen som er tilgjengelig.

Med diskriminering i rettslig forstand menes usaklig forskjellsbehandling som kan knyttes til ett eller flere diskrimineringsgrunnlag (kjønn, etnisitet, religion, livssyn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering, alder mv.). Forbudet mot diskriminering omfatter handlinger og unnlater. Diskriminerende ytringer kan rammes av forbudet mot trakassering, og eventuelt av forbudet mot hatytringer i straffeloven.

Diskrimineringsvernet er nedfelt i nasjonal diskrimineringslovgivning, herunder diskrimineringsloven om etnisitet. Diskrimineringsvernet følger også av EU-direktiver som Norge enten er forpliktet til å følge gjennom EØS-avtalen, eller som Norge frivillig har valgt å følge, og av flere menneskerettighetskonvensjoner.

En kilde til informasjon om diskriminering er klager og veiledningssaker til Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO). I 2015 mottok LDO totalt 286 henvendelser vedrørende diskriminering på grunn av etnisitet og språk og 61 henvendelser vedrørende diskriminering på grunn av religion. Tallene inkluderer både klagesaker og veiledningssaker. De fleste sakene gjaldt diskriminering i arbeidslivet. Det er ikke mulig å si noe presist om omfanget av ulike typer diskriminering i samfunnet på bakgrunn av henvendelsene til ombudet. Det finnes imidlertid en rekke forskningsrapporter og undersøkelser som dokumenterer forekomst av diskriminering og opplevelser av diskriminering.² Frivillige organisasjoner påpeker også jevnlig situasjoner og hendelser hvor innvandrere utsettes for usaklig forskjellsbehandling.

Siden 2014 har Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) hatt ansvar for å følge opp

¹ Midtbøen og Rogstad 2012

² Midtbøen og Lidén 2015, IMDi 2015, Midtbøen og Rogstad 2012 og Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter 2012.

direktoratsoppgaver når det gjelder likestilling og ikke-diskriminering knyttet til etnisitet og livssyn.

Regjeringen ønsker å gjøre diskrimineringslovgivningen og håndhevingsapparatet mer effektive enn i dag og foreslår at dagens fire diskrimineringslover skal samles i en felles lov. Regjeringen ønsker også å styrke håndhevingsapparatet og har fått gjennomført en ekstern utredning om organiseringen av håndhevingsapparatet, med sikte på å skille pådriver- og lovhåndheverfunksjonen og å styrke håndhevingen. Før sommeren 2016 vil regjeringen legge fram en tverrsektoriell handlingsplan for innsatsen overfor lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (lhbti). Handlingsplanen vil også ta for seg utfordringer for lhbti-personer med innvandrerbakgrunn.

Regjeringen arbeider med en handlingsplan mot antisemittisme som skal legges fram høsten 2016. Det har vært et økt politisk fokus på antisemittisme i en rekke europeiske land de senere årene, også i Norge. Bakgrunnen er blant annet terrorangrep og voldelige handlinger rettet mot jøder og jødiske mål i flere land på 2000-tallet. Her i landet ble det i 2006 skutt mot synagogen i Oslo. Jøder i Europa opplever også hets og trusler.

Det er viktig å følge med på holdninger i befolkningen. Regjeringen har gitt midler til Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter til en ny studie om nordmenns holdninger til religiøse og etniske minoriteter. Undersøkelsen skal følge opp rapporten «Antisemittisme i Norge? Den norske befolkningens holdninger til jøder og andre minoriteter» fra 2012. I tillegg skal senteret se på minoriteters holdninger til hverandre. I undersøkelsen fra 2012 kom det fram at 12,5 prosent av befolkningen i Norge har utpregete fordommer mot jøder.

8.4 Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme

En rekke terrorhandlinger over hele verden har ført til økt terrorberedskap også i Norge.

I sin årlige trusselvurdering vurderer Politiets sikkerhetstjeneste (PST) at ekstrem islamisme fortsatt utgjør den største trusselen mot norske interesser. Asylsøkere blir i liten grad vurdert å utgjøre noen trussel mot Norge og norske interesser på kort sikt. Ved årsskiftet var det heller ingen indikasjoner på at det norske asylinstituttet er blitt brukt av ekstreme grupper for å sende personer med en forhåndsbestemt intensjon om vold til Norge. Denne situasjonen kan imidlertid endre seg. På lengre sikt kan radikaliserings og rekrutte-

ring til ekstreme grupper få konsekvenser for trusselbildet.

PST vurderer også trusselen fra høyreekstremer miljøer som økende. En økning i antall høyreekstremer øker også sannsynligheten for voldshandlinger. Forsøk på brannstiftelser og andre former for sabotasjeaksjoner mot asylmottak er sannsynlig. Terskelen for å gjennomføre voldsaksjoner der formålet er å drepe, blir imidlertid vurdert å være høy.

Radikalisering er prosessen der en person i økende grad aksepterer bruk av vold for å nå sitt politiske mål. Radikaliseringssprosesser kan skje innenfor alle typer livssyn, politiske retninger og ideologier. Med voldelig ekstremisme menes personer som er villige til å bruke vold for å nå sine politiske mål. Terror er den ytterste konsekvens av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Et aktivt forebyggende arbeid er sentralt for å sikre grunnleggende verdier som demokrati, menneskerettigheter og trygghet. Det å kunne leve uten frykt for å bli utsatt for hat og vold er en grunnleggende verdi i et trygt samfunn.

Byer i Europa opplever at det i noen områder etableres enkeltgrupper som utvikler egne normer, regler og kodekser. Det dannes parallelle samfunnsstrukturer ved siden av det demokratiske systemet, hvor kriminelle grupper tar loven i egne hender. Utvikling av parallelle samfunn kan utgjøre en reell trussel mot samfunnet fordi tilliten til fellesskapet og til samfunnets institusjoner undergraves. Denne utviklingen ser man i særlig utsatte områder i noen europeiske byer med store levekårsutfordringer og en høy andel innvandrere, mange med en opplevelse av ikke å høre til. En stor andel av innbyggerne i disse områdene står utenfor arbeidslivet.

Dette må ikke bli situasjonen i Norge. Regjeringen ønsker at alle innbyggere har tilhørighet til det norske samfunnet og bidrar og deltar. Samtidig vil regjeringen si tydelig ifra om at man forventer aktiv oppslutning om sentrale demokratiske verdier fra alle landets innbyggere.

Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme er en viktig samfunnsoppgave hvor alle sektorer har et ansvar. Forebygging i et bredt perspektiv handler om å sikre gode oppvekstvilkår for barn og unge, bekjempe fattigdom og vold, samt å arbeide for at alle, uavhengig av bakgrunn, skal oppleve tilhørighet og beskyttes mot diskriminering. Tidlig forebyggende innsats lokalt er viktig for å hindre at personer lar seg rekruttere til voldelig ekstremisme. Dette arbeidet må involvere både lokalsamfunn og frivillige organisasjoner.

Boks 8.1 Tilskuddsordninger for kommuner og frivillige organisasjoner for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme

- Tilskudd til lokale tiltak for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme i kommunene. Kommuner kan søke i samarbeid med lokale frivillige aktører. Formålet er å styrke den frivillige innsatsen for å forebygge at unge rekrutteres til voldelige og ekstremistiske miljøer. Midlene forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), www.imdi.no
- Midler til konkrete kommunale prosjekter innen forebygging eller bekjempelse av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Formålet er å stimulere til økt kompetanse samt utvikling av gode systemer i kommunene for å håndtere utfordringer i forbindelse med radikaliserings og voldelig ekstremisme blant ungdom og unge voksne. Midlene forvaltes av Justis- og beredskapsdepartementet, www.regjeringen.no
- Tilskuddsordningen for kriminalitetsforebyggende tiltak retter seg primært mot frivillige og andre ideelle organisasjoner. Forebygging av radikaliserings er et av flere prioriterte områder i ordningen. Politidirektoratet forvalter ordningen, www.politi.no
- Tilskuddsordning som skal bidra til å styrke organisasjonenes evne til å drive forebyggende arbeid blant utsatte barn og ungdom. Formålet er å forhindre marginalisering og skape gode oppvekstmiljøer og trygge lokalsamfunn. Tilskuddsordningen forvaltes av Bufdir, www.bufdir.no

Regjeringen la i 2014 fram *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Den er et samarbeid mellom 9 departementer og består av 30 tiltak. Trusselbildet er i endring, og innenfor rammen av handlingsplanen utvikles det nye tiltak for å møte nye utfordringer og behov. Målet er å fange opp personer i risikozonen så tidlig som mulig og møte dem med tiltak som virker.

Regjeringen har etablert nettsiden www.radikalisering.no som gir informasjonen om radikaliserings og voldelig ekstremisme. På nettsiden kan man finne en bred presentasjon av arbeidet regjeringen gjør på dette feltet og status for tiltakene i handlingsplanen. Nettsiden skal bistå ansatte i kommuner, skoler, barnevern, politi og andre som jobber med ungdom, samt foreldre og de unge selv. Regjeringen har også utarbeidet en nasjonal veileder for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Veilederen skal bidra til at førstelinjen kan møte fenomenet med god kunnskap, og den skal gi trygghet, evne og kapasitet til å håndtere bekymringen når den oppstår.

Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) Øst har i samarbeid med Helsedirektoratet og Regionsenter for barn og unges psykiske helse (RBUP) utarbeidet www.utveier.no, en kunnskapsportal om radikaliserings og voldelig ekstremisme. Portalen skal bidra til at førstelinjen blir beredt, villig og i stand til å forebygge og hjelpe mennesker ut av negative radikaliseringsprosesser. Bufdir har

utviklet et familieveiledningsprogram rettet mot foreldre og foresatte. Formålet med programmet er å støtte og hjelpe foreldre som er bekymret for at barna deres står i fare for å bli rekruttert inn i et ekstremistisk miljø.

Senter for forskning på sivilsamfunn & frivillig sektor har nylig fått i oppdrag å gjennomføre en studie om frivillige organisasjoner og spesielt trosamfunn som arena for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Senteret skal etter planen avgi sin rapport i februar 2017. Regjeringen ønsker å bygge på de erfaringene og den kompetansen som finnes i kommunene, og har satt i verk flere tiltak for å styrke kompetanse og samhandling i kommunenes arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.

En demokratisk kultur basert på deltakelse og kritisk tenkning er den beste måten å forebygge holdninger som truer demokratiet. Skolens rolle i dette forebyggende arbeidet handler om å utvikle ryggmargsreflekser mot hatefulle holdninger og voldelige handlinger, kunnskap og ferdigheter til å identifisere og vilje til engasjement og håndtering. Dembra, Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme, er et opplæringstilbud for skoler til støtte i arbeidet mot rasisme, antisemittisme og udemokratiske holdninger, jf. *anmodningsvedtak 439:11 (2015–2016)*. Tilbudet er i regi av Senter for studier av Holocaust og livs-synsminoriteter (HL-senteret) og ble fra og med 2016 lansert nasjonalt. Tilbudet gir skoler redska-

per for forebygging, og det støtter lærere og skoleledere til å sette i gang lokale prosesser som svarer på skolens behov. Fra midten av 2016 vil det gjøres tilgjengelig digitale læringsressurser til bruk i ungdomsskolen og den videregående skolen. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har utviklet et eget veiledningsopplegg for å støtte og hjelpe foreldre som er bekymret for at barna deres står i fare for å bli rekruttert inn i et ekstremistisk miljø.

Det er vesentlig å styrke lærerstudenters kompetanse om utsatte grupper i samfunnet. Kunnskapsdepartementet vil derfor bidra til at det utvikles læringsressurser til lærerutdanningene om gruppebaserte fordommer, *jf. anmodningsvedtak 439:11 (2015–2016)*. Dette vil være et tiltak i strategien mot hatefulle ytringer og handlingsplanen mot antisemittisme, samt handlingsplanen for å bedre livssituasjonen for lhbt-personer. Tiltaket vil kunne bidra til å styrke skolens arbeid for å redusere forekomsten av hatefulle ytringer.

Det finnes en rekke tilskuddsordninger for kommuner og frivillige organisasjoner, se boks 8.1. Erfaringer fra ulike prosjekter vil bli nyttige når nye, spissede tiltak skal utvikles både lokalt og nasjonalt.

Regjeringen opprettet i februar 2016 Senter for ekstremismeforskning. Høyreekstremisme, hatkriminalitet og politisk vold (C-REX). Senteret ligger ved Universitetet i Oslo. Dette er en tiårig satsing fra regjeringens side. Bakgrunnen for opprettelsen er først og fremst angrepene som rammet Norge 22. juli 2011, samt at man de siste årene har sett en foruroligende utvikling i en rekke europeiske land med utspring i høyreekstremisme.

8.5 Arbeid mot hatefulle ytringer

Ytringsfriheten står sterkt i Norge. Hatefulle ytringer som begrenser den enkeltes deltakelse i det offentlige rom, er et tap for det offentlige ordskiftet og for demokratiet. Ytringer som sprer hat mot andre mennesker, er omfattet av straffeloven. Diskriminerende ytringer kan rammes av forbudet mot trakassering i diskrimineringsloven.

Regjeringen vil motvirke hatefulle ytringer gjennom en målrettet og samordnet innsats. Å bekjempe hatefulle ytringer var et sentralt tema i anbefalingene fra FN's rasediskrimineringskomité (CERD) i august 2015. Regjeringen jobber

med en strategi mot hatefulle ytringer. Denne skal legges fram høsten 2016. Strategien skal gi en samlet oversikt over regjeringens arbeid på området, identifisere behov for ny kunnskap og samtidig angi mål for regjeringens fremtidige innsats.

Regjeringen ved statsministeren har fremmet en politisk erklæring mot hatefulle ytringer som representanter for arbeidslivets parter, politiske partier, sentrale aktører innen frivilligheten med flere har signert. Gjennom erklæringen forplikter man seg til innsats mot hatefulle ytringer. I statsbudsjettet for 2016 styrket regjeringen arbeidet med å få et bedre kunnskapsgrunnlag om hatefulle ytringer.

Flere tiltak i regjeringens *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme* har til formål å forebygge og motvirke trakassering og hatefulle ytringer på internett.

Justis- og beredskapsdepartementet har satt i gang forskningsprosjektet Forebygging av hatefulle ytringer og hatkriminalitet på internett og sosiale medier. Målet for prosjektet er å øke kunnskapen om hatefulle ytringer og hatkriminalitet på internett og i sosiale medier, om forholdet mellom uønskede og straffbare ytringer og om forebyggende tiltak og tverrsektorielt samarbeid. Institutt for samfunnsforskning har fått oppdraget og vil legge fram en rapport i løpet av 2016.

Barne- og likestillingsdepartementet har siden 2014 støttet kampanjen Stopp hatprat på nett. Kampanjen er knyttet til Europarådets kampanje Young people combating hate speech online. Midlene brukes til å forebygge diskriminering, trakassering og hatefulle ytringer på internett og støtte ungdom og grupper i samfunnet som kan være spesielt utsatt for dette. Støtten er videreført i 2016.

Regjeringen vil

- sette i verk tiltak for å motvirke kulturelle og religiøse praksiser som kan hindre barn og unge i å delta i ulike aktiviteter på skolen og i fritiden
- legge fram en strategi mot hatefulle ytringer høsten 2016
- lansere digitale verktøy til bruk i skolen for å forebygge antisemittisme og rasisme, radikaliserings og udemokratiske holdninger
- utvikle læringsressurser mot gruppebaserte fordommer til bruk i lærerutdanningene

9 Statsborgerskap

Norsk statsborgerskap skal henge høyt og bidra til at nye innbyggere blir deltakende samfunnsborgere i det norske samfunn. Statsborgerskapet er et symbol på tilhørighet og lojalitet til Norge, og det gir rettigheter og pålegger plikter overfor den norske staten. Det norske statsborgerskapet markerer symbolsk og faktisk at statsborgerne slutter seg til de grunnleggende verdiene som det politiske fellesskapet bygger på, som demokrati og ytringsfrihet.

9.1 Statsborgerskapet betydning

Et statsborgerskap kan defineres som et rettslig bånd mellom stat og borger, og innebærer gjensidige rettigheter og plikter. Norske statsborgere har ubetinget rett til opphold i Norge, rett til norsk pass, vern mot utvisning, rett til å stemme ved stortingsvalg og verneplikt. Det norske statsborgerskapet har betydning for muligheten til å representere Norge i idrett, og det kan ha betydning for retten til utdanningsstøtte fra Statens lånekasse for utdanning. Norsk statsborgerskap er også en forutsetning for å kunne ha visse stillinger. Flere rettigheter og plikter som tidligere var knyttet til statsborgerskapet, knyttes nå til om personen er bosatt, registrert i folkeregisteret, har lovlig opphold eller faktisk oppholder seg i landet.

Innvandrere har ulike grunner til å søke norsk statsborgerskap. Innvandrere med bakgrunn som asylsøkere vektlegger beskyttelse og stabilitet som viktige grunner for å søke norsk statsborgerskap. Den viktigste grunnen til ikke å søke norsk statsborgerskap er at personen da må si fra seg sitt/sine opprinnelige statsborgerskap. Beslutningen synes å innebære en bevisst avveining av fordeler og ulemper.¹ Innvandrere fra Europa og USA søker i mindre grad norsk statsborgerskap enn innvandrere fra Asia og Afrika.²

Statsborgerloven bygger på prinsippet om ett statsborgerskap. Dette er en videreføring av den gamle loven fra 1950 om norsk riksborgerrett.

Stortinget behandlet 15. mars 2016 et representantforslag om å åpne for mulighet til å erverve dobbelt statsborgerskap, jf. Dokument 8:10 S (2015–2016). Forslaget fikk ikke flertall, men Stortinget vedtok at regjeringen skal utrede hvordan hovedregelen om ett statsborgerskap slår ut i praksis i en mer globalisert hverdag. Oppfølging av Stortingets vedtak er til utredning i Justis- og beredskapsdepartementet.

9.1.1 Hvordan få norsk statsborgerskap?

I utgangspunktet bestemmer staten selv hvem som er dens statsborgere og hva som skal være vilkår for å få statsborgerskap. Dette utgangspunktet begrenses av internasjonale forpliktelser, blant annet til å forhindre statsløshet. Statsborgerloven og statsborgerforskriften inneholder regler om hvordan personer blir norske statsborgere, og hvordan det norske statsborgerskapet kan gå tapt. Innvandrere har rett til norsk statsborgerskap, etter søknad eller melding, dersom alle vilkårene i loven er oppfylt.

De fleste innvandrere som ønsker å bli norske statsborgere, må søke om dette. Søkeren må på det tidspunktet søknaden blir avgjort ha klarlagt sin identitet, ha fylt 12 år, være i, og ha til hensikt å forbli i Norge, ha eller fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven, ha hatt opphold i landet i minst sju av de siste ti årene, fylle kravene til deltakelse i norskopplæring, ikke ha fått straff eller en annen reaksjon for et straffbart forhold, eller i så fall ha ventet til karenstiden er over og være løst fra annet statsborgerskap. Det kan i visse tilfeller gjøres unntak fra løsningskravet. Det gjøres unntak fra ett eller flere av hovedvilkårene for en rekke søkergrupper, for eksempel for personer som er gift med norske borgere eller statsløse.

Tap av norsk statsborgerskap kan skje enten ved erverv av et annet statsborgerskap, ved lengre fravær fra riket, etter søknad fra en norsk statsborger som ikke lenger ønsker det norske statsborgerskapet, samt ved at norske myndigheter tilbakekaller et innvilget statsborgerskap på grunn av manglende løsning fra et annet

¹ Oxford Research 2010

² Pettersen 2012

Boks 9.1 Nye statsborgere

I 2015 fikk 12 300 personer norsk statsborgerskap. Den største gruppen av nye norske borgere var tidligere eritreiske statsborgere. Den nest største gruppen var tidligere afghanske borgere, mens tidligere irakiske borgere utgjorde den tredje største gruppen. Av de nye statsborgerne kom 50 prosent til Norge på grunn av familieinnvandring og 28 prosent kom til Norge som asylsøkere. Et flertall av de nye statsborgerne var kvinner, og mer enn to tredjedeler var over 18 år.

statsborgerskap eller fordi vedtaket om innvilgelse av det norske statsborgerskapet var ugyldig. Den som taper sitt norske statsborgerskap vil miste de pliktene og rettighetene som følger av statsborgerskapet.

Internasjonale forpliktelser går foran den norske statsborgerloven ved regler som strider mot hverandre, også omtalt som motstrid. Dette innebærer at dersom en søker har krav på norsk statsborgerskap etter en konvensjon Norge er bundet av, så skal vedkommende få norsk statsborgerskap, selv om en eller flere bestemmelser i statsborgerloven tilsier avslag på søknaden. Norge er bundet av flere konvensjoner som har til formål å forhindre statsløshet. FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) har kartlagt statsløshet i Norge, og anbefaler flere endringer i statsborgerregelverket.³

Regjeringen vil vurdere å øke karenstiden for mulighet til å fremme søknad om statsborgerskap ved straffbare handlinger, *jf. anmodningsvedtak 439:10 (2015–2016)*.

9.1.2 Statsborgerseremoni

Staten inviterer alle som får norsk statsborgerskap og som har fylt 12 år til en statsborgerseremoni. Deltakelse er frivillig. Seremoniene er en høytidelig og verdig markering av overgangen til norsk statsborgerskap. Seremoniene gjennomføres i hvert fylke, én til to ganger hvert år. Det er fylkesmennene som organiserer seremoniene. Det ble i 2015 gjennomført 26 statsborgerseremonier over hele landet. Deltakerandelen varierer blant fylkene, fra 35 prosent av de inviterte i noen

fylker til 17 prosent i andre. I 2014 ble mer enn 8 000 nye statsborgere invitert til seremoni og litt mer enn 2 000 valgte å delta.

Under seremonien avlegger deltakere over 18 år et troskapsløfte. Troskapsløftet ble vedtatt i Kongen i statsråd 16. juni 2006, og har følgende ordlyd: «*Som norsk statsborger lover jeg troskap til mitt land Norge og det norske samfunnet, og jeg støtter demokratiet og menneskerettighetene og vil respektere landets lover*».

9.2 Skjerpede krav for å få statsborgerskap

Statsborgerskapets betydning som politisk virkemiddel varierer fra land til land. I noen land anses statsborgerskapet som det endelige målet i integreringsprosessen, i andre land anses det som et middel for å oppnå deltakelse. Hva staten ønsker å oppnå reflekteres i hvilke vilkår og virkninger som er knyttet til statsborgerskap. Regjeringen vil at norsk statsborgerskap skal henge høyt, og vil at ønsket om å bli norsk skal være et incentiv til å oppfylle vilkårene i statsborgerloven. Disse vilkårene vil etter regjeringens syn bidra til at nye norske borgere deltar i samfunnet.

9.2.1 Innføring av krav om norskkunnskaper og bestått prøve i samfunnskunnskap

Norskkunnskaper er en viktig forutsetning for en aktiv deltakelse i samfunnet. Stortinget vedtok i desember 2015 å endre statsborgerloven slik at det blir krav om norskkunnskaper og en bestått test i samfunnskunnskap for å få norsk statsborgerskap. Begrunnelsen er å sikre at de som blir norske statsborgere behersker et minimum av norsk muntlig og har grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet. Vilåret tydeliggjør forventningen om at innvandrere har ansvar for å lære språket og å kjenne det norske samfunnet. Prøven i samfunnskunnskap må bestås på norsk. De nye kravene skal gjelde personer mellom 18 og 67 år. Personer mellom 18 og 67 år må gjennomføre 300 timer godkjent norskopplæring, dersom de ikke faller inn under reglene i introduksjonsloven. De som omfattes av introduksjonsloven, og er mellom 18 og 67 år, må gjennomføre den opplæringen de har plikt eller rett til etter loven for å få norsk statsborgerskap. For personer mellom 55 og 67 år vil dette bli et nytt krav. Hva som skal gi unntak fra de nye kravene, vil bli regulert i forskrift.

³ UNHCR 2015

9.2.2 Hevet botidskrav for statsløse og norskgifte

I mars 2015 sendte Justis- og beredskapsdepartementet på høring et forslag om å heve kravet til botid i Norge før permanent oppholdstillatelse gis, fra tre til fem år. Som følge av det forslaget ble det samtidig foreslått at kravet til botid for å oppnå norsk statsborgerskap heves for to grupper søkere. Begrunnelsen for forslaget er sammenheng i regelverket. For personer som er gift, registrert partner eller samboer med norsk statsborger foreslås det å heve minstekravet til botid i Norge fra tre til fem års opphold i riket i løpet av de siste ti årene. For statsløse foreslås det også at minstekravet til botid heves fra tre til fem år. Forslagene og bakgrunnen for dem inngår i Prop. 90 L (2015–2016) *Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II)* som ble fremmet til Stortinget i april 2016.

9.2.3 Forslag om generelt hevet botidskrav for statsborgerskap

Kravet om opphold i riket av en viss varighet som vilkår for erverv av norsk statsborgerskap, begrunnes med at søkeren bør ha en tilknytning til riket. I tillegg må vedkommende være bosatt i riket når statsborgerskapet innvilges. Et slikt krav om oppholdstid innebærer en objektivisering av kravet om tilknytning. Personer som har oppholdt seg i Norge i en viss tid forutsettes altså å ha en slik tilknytning at det er naturlig at vedkommende kan bli norsk statsborger. Objektiviseringen innebærer at det ikke stilles spørsmål ved søkerens faktiske tilknytning, dersom kravet til oppholdstid er oppfylt.

Dagens vilkår om syv års botid som hovedregel er en videreføring av vilkåret i den gamle loven fra 1950 om norsk riksborgerrett. Ved utformingen av den nye statsborgerloven som trådte i kraft i 2006, ble det lagt til grunn at regelen om syv års botid måtte anses som gjennomsnittlig i europeisk sammenheng, og at det ikke var aktuelt å heve botidskravet.

I tilleggsnummeret til statsbudsjettet, jf. Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016), fremgår det at regjeringen vil vurdere å heve botidskravet for statsborgerskap. Norsk statsborgerskap skal henge høyt, og dette tilsier et strengere krav til opphold enn syv år. Når botidskravet for permanent oppholdstillatelse er foreslått øket fra tre til fem år, er det naturlig at også det generelle botidskravet for norsk statsborgerskap øker. Forslag til endring i statsborgerloven skal sendes på høring.

9.2.4 Forslag om regler for tap av statsborgerskap

Som beskrevet i kapittel 9.1.1, er det flere måter å tape sitt norske statsborgerskap på. Med de senere års utvikling med terror, radikalisering og ekstremisme er det viktig å se på muligheter for å kalle tilbake det norske statsborgerskapet som et tiltak mot denne utviklingen. Dette var bakgrunnen for en utredning av om det bør innføres regler om tap av statsborgerskap der en statsborger opptrer sterkt til skade for statens vitale interesser eller frivillig har tjenestegjort i en fremmed militær styrke.⁴ I utredningen konkluderes det med at innenfor de rammer Grunnloven og internasjonale forpliktelser setter, er det mulig å innføre regler om tap av statsborgerskap i visse tilfeller. Flere andre land har innført regler om tap av statsborgerskap. Det gjelder blant annet Danmark, Nederland og Storbritannia. Utredningen har vært på høring, og Justis- og beredskapsdepartementet jobber med oppfølging av høringen.

Regjeringen vil

- kreve norskkunnskaper og bestått test i samfunnsfag for å få norsk statsborgerskap
- heve botidskrav for statsløse og norskgifte
- heve botidskravet ved søknad om statsborgerskap
- innføre regler om tap av statsborgerskap for overtredelse av visse bestemmelser i straffeloven

⁴ NOU 2015: 4

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen ønsker en mer effektiv integreringspolitikk der innvandrere med fluktbakgrunn i større grad deltar i arbeidslivet og bidrar til fellesskapet. Dette krever egeninnsats fra de som skal bo i Norge. Det krever videre at samfunnet stiller krav, samtidig som det legges til rette for dette gjennom muligheter for kvalifisering og utdanning som fører til arbeid, samt god bruk av medbrakt kompetanse og øvrige tiltak som bidrar til samfunnsdeltakelse.

Når antallet innvandrere med fluktbakgrunn øker, vil tilknytningen disse har til arbeidsmarkedet bli avgjørende for den langsiktige utviklingen i samfunnet. Det er ikke minst viktig for å opprettholde et trygt og økonomisk bærekraftig samfunn. Personer som er i arbeid bidrar både med skatteinntekter og reduserer statlige og kommunale utgifter til økonomiske overføringer til individet.

Regjeringen legger derfor vekt på tiltak som bidrar til at flere innvandrere med fluktbakgrunn kommer raskere inn i og blir værende i arbeidslivet. Regjeringen vil beholde ordninger som fungerer godt, men vil legge til rette for at de blir mer fleksible. Utgifter knyttet til tiltakene ventes å gi innsparinger på sikt ved at personene blir skattebetalere og at utgifter til økonomiske overføringer fra stat og kommune reduseres.

Det er i hvert kapittel redegjort for tiltak regjeringen ønsker å gjennomføre. Dette inkluderer vurderinger om å endre eksisterende ordninger og regelverk. Disse tiltakene vil bli gjennomført innenfor det ansvarlige departements gjeldende budsjetttrammer.

Tiltak som medfører behov for bevilgningsendringer i 2016 er foreslått i Prop. 122 S (2015–2016) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016*. I tillegg legges det opp til å videreføre ekstratilskudd ved bosetting av flyktninger i 2017. Tiltaket vil ha økonomiske konsekvenser i 2017.

Under gjengis tiltak som har økonomiske konsekvenser i 2016 og 2017.

Integreringsmottak

Regjeringen vil etablere integreringsmottak for personer med beskyttelsesbehov og prøve ut ulike modeller for slike mottak. De første integreringsmottakene skal etableres innen utgangen av 2016. Formålet er å legge til rette for raskere arbeids- og samfunnsdeltakelse for nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn. Målgruppen for integreringsmottakene er personer i asylmottak som nylig har fått innvilget oppholdstillatelse, samt personer fra grupper som har høy sannsynlighet for å få innvilget sin søknad om beskyttelse.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) vil, i tett samarbeid med UDI og andre berørte sektormyndigheter, få ansvar for å videreutvikle og sette i verk ulike modeller for slike mottak. Regjeringen vil at ulike former for organisering og drift av integreringsmottak prøves ut.

Regjeringen foreslår 5,4 mill. kroner i revidert nasjonalbudsjett for 2016 til et prosjekt med integreringsmottak, jf. Prop. 122 S (2015–2016) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016* under kap. 490, post 21, kap. 490, post 60, kap. 496, post 21 og kap. 496, post 73 (Justis- og beredskapsdepartementet).

Dialoggrupper i mottak mot vold

Stiftelsen Alternativ til vold (ATV) har utarbeidet et kursopplegg for Utlendingsdirektoratet (UDI), der ATV lærer opp mottaksansatte til å holde dialoggrupper for beboere i mottak. Formålet med tiltaket er å redusere vold i og utenfor mottak. Dialoggruppene kan bidra positivt inn i integreringsarbeidet ved at beboerne får lære om de ulike rollene de skal fylle i det norske dagliglivet, som samfunnsborger, partner og forelder.

Regjeringen foreslår 12,4 mill. kroner i revidert nasjonalbudsjett for 2016 til dialoggrupper i mottak mot vold, jf. Prop. 122 S (2015–2016) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016* under kap. 490, post 21 (Justis- og beredskapsdepartementet).

Prøveordning med frivillighetskoordinatorer

Det foreslås å starte en prøveordning med frivillighetskoordinatorer i utvalgte mottak i 2016. Som følge av ankomsttallene for asylsøkere høsten 2015 er det opprettet mange nye mottak, flere av dem med nye driftsoperatører. UDI inngår nå intensjonsavtaler med flere store frivillige organisasjoner, og det er behov for koordinatorer som kan bidra til å systematisere kontakten mellom mottakene og ulike samarbeidsaktører. Ordningen skal bidra til mer aktivitet og tidligere deltakelse i samfunnet. Ordningen skal evalueres.

Regjeringen foreslår 5,4 mill. kroner i revidert nasjonalbudsjett for 2016 til prøveordning med frivillighetskoordinatorer, jf. Prop. 122 S (2015–2016) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016* under kap. 490, post 21 (Justis- og beredskapsdepartementet).

Ekstratilskudd ved bosetting av flyktninger

Kommunene må fortsette å øke bosettingen av flyktninger i 2017. Regjeringen foreslår å videreføre en ordning med ekstratilskudd ved bosetting av flyktninger i 2017, og foreslår 120 mill. kroner til tiltaket. Regjeringen vil komme tilbake til endelig innretning på ekstratilskuddet i Prop. 1 S (2016–2017) for Justis- og beredskapsdepartementet.

Regjeringen foreslår også å videreføre ekstratilskuddet på 100 000 kroner per bosatte enslige mindreårige i 2017.

En videreføring av ekstratilskuddene innebærer en styrking av kommunenes rammevilkår ved bosetting av flyktninger. Bevilgningsbehov for 2017 vil fremkomme av Justis- og beredskapsdepartementets Prop. 1 S (2016–2017). Videreføringen av ekstratilskuddene må anses som midlertidige tiltak i 2017 for å legge til rette for bosetting av det store antall flyktninger som kom til Norge høsten 2015.

Utvide adgangen til å gi statlig bostøtte til personer bosatt i bokollektiv

Regjeringen foreslår å utvide bostøtteordningen slik at det kan gis bostøtte individuelt til personer i bokollektiv ut i fra helse- og sosialformål, forutsatt at kommunen har godkjent boligen. Tiltaket vil forenkle bosettingen av flyktninger og andre vanskeligstilte på boligmarkedet. Bostøtte er en rettighetsordning som skal bidra til å sikre personer med lave inntekter og høye bostøtgifter en egnet bolig.

Regjeringen foreslår 20 mill. kroner i revidert nasjonalbudsjett for 2016 til å utvide bostøtteordningen, jf. Prop. 122 S (2015–2016) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016* under kap. 580, post 70 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet).

SOS-barnebyer

Regjeringen foreslår 3 mill. kroner i 2016 til SOS-barnebyer til prosjektet «Våre nye barn» som skal prøve ut en modell for å gi god omsorg til bosatte enslige mindreårige flyktninger. Prosjektet gjennomføres i samarbeid med Asker kommune hvor lokalt næringsliv og frivillige skal bidra til å følge opp barna i kommunen.

Regjeringen foreslår 3 mill. kroner i revidert nasjonalbudsjett for 2016 til SOS-barnebyer, jf. Prop. 122 S (2015–2016) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016* under kap. 854, post 71 (Barne- og likestillingsdepartementet).

Nettbasert opplæring

Regjeringen vil øke bruken av nettbasert norskopplæring for voksne. Nettbasert opplæring gir gode muligheter for å legge opplæringen bedre til rette for ulike behov og for å nå ut til flere enn de som deltar i ordinær opplæring. Nettbasert opplæring kan egne seg for personer som oppholder seg i asylmottak og venter på bosetting. Det kan også være et godt supplement til det kommunale norskopplæringstilbudet i kombinasjon med annen opplæring og veiledning, eller som språktrening. Nettbaserte ressurser kan tas i bruk av ulike opplæringstilbydere, slik som kommuner, asylmottak, NAV, BKA-prosjekter og frivillige organisasjoner.

Regjeringen foreslår 5,7 mill. kroner i revidert nasjonalbudsjett for 2016 til nettbasert opplæring, jf. Prop. 122 S (2015–2016) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016* under kap. 497, post 21 (Justis- og beredskapsdepartementet).

Yrkesveiledning av Arbeids- og velferdsetaten gjennom karrieresentrene

Regjeringen vil gjennomføre kompetansekartlegging av flyktninger og asylsøkere som bor i asylmottak. Gjennomført kompetansekartlegging skal følges av tilbud om veiledning om kvalifisering, utdanning og arbeid som knyttes opp mot bosetting, arbeidslivsbehov og utdanningstilbud i ulike

delers av landet. De fylkesvise karrieresentrene vil få et utvidet oppdrag om å gjennomføre veiledning for beboere i mottak basert på kartleggingen. Veiledningen skal bidra til at flere flyktninger kommer raskere i arbeid eller utdanning.

Regjeringen foreslår 6 mill. kroner i revidert nasjonalbudsjett for 2016 til yrkesveiledning av Arbeids- og velferdsetaten gjennom karrieresentrene, jf. Prop. 122 S (2015–2016) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016* under kap. 605, post 01 (Arbeids- og sosialdepartementet).

Basiskompetanse i arbeidslivet

Regjeringen mener det er viktig å bidra til at voksne som trenger det, får muligheten til å styrke sine grunnleggende ferdigheter og sin tilknytning til arbeidslivet. Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) har lagt til rette for at arbeidsgivere kan gi ansatte muligheten til å styrke sine ferdigheter i lesing, skriving, regning og IKT. Fra 2016 har regjeringen utvidet programmet med opplæring i grunnleggende norsk.

Økning i antall flyktninger medfører behov for nye og mer fleksible løsninger for opplæring i norsk og i grunnleggende ferdigheter også utenfor arbeidslivet. Flere studieforbund og andre deler av frivilligheten gjør en viktig innsats for opplæring av flyktninger, og regjeringen etablerte fra 2015 Program for basiskompetanse i frivilligheten (BKF).

Regjeringen mener programmene bør ha navn som tydeligere kommuniserer regjeringens mål, og foreslår navneendring til Kompetanse+. Programmet vil bestå av to komponenter Kompetanse+ arbeid (tidligere BKA) og Kompetanse+ frivillighet (tidligere BKF).

Regjeringen foreslår 15 mill. kroner til nye Kompetanse+ arbeid og 5 mill. kroner til nye Kompetanse+ frivillighet i revidert nasjonalbudsjett for 2016, jf. Prop. 122 S (2015–2016) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016* under kap. 257, post 70 (Kunnskapsdepartementet).

Gratis kjernetid i barnehage for barn av familier i asylmottak som har fått opphold

Regjeringen foreslår å innføre gratis kjernetid i barnehage for 2- og 3-åringer som har fått innvilget opphold, men som fortsatt bor i asylmottak. Kostnaden er anslått til 3,6 mill. kroner i 2016 og 9,4 mill. kroner i 2017. Ordningen innføres fra barnehageårets start i 2016 med en varighet inn til videre ut 2017. Tiltaket vil være lik den nasjonale ordningen med gratis kjernetid, det vil si 20 timer i uken, med fleksibel fordeling av tiden utover uken. Det er noe usikkerhet knyttet til hvor mange barn som kan få plass allerede fra høsten 2016. Ledige plasser i eksisterende barnehager vil raskt kunne fylles opp, mens det vil ta lenger tid å opprette nye plasser. Tilskuddsordningen vil gi kommunene incentiver til å gi et barnehagetilbud til barn i asylmottak. Kommunene vil ikke få en plikt til å tilby gratis kjernetid til denne gruppen, men det vil bli lagt økonomisk til rette for at barna skal kunne få et tilbud gjennom etablering av et statlig tilskudd som dekker kommunenes merutgifter for opprettelse og drift av barnehageplasser.

Regjeringen foreslår 3,6 mill. kroner i revidert nasjonalbudsjett for 2016 til gratis kjernetid i barnehage for barn av familier i asylmottak som har fått opphold, jf. Prop. 122 S (2015–2016) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016* under kap. 490, post 60 (Justis- og beredskapsdepartementet). Regjeringen foreslår en tilsvarende reduksjon under kap. 231, post 21 (Kunnskapsdepartementet), jf. Prop. 122 S (2015–2016) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016*.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 11. mai 2016 om Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk blir sendt Stortinget.

Referanseliste

- Agenda Kaupang (2011). *Inntekter og utgifter for kommuner som bosetter flyktninger*. Høvik.
- Andrews, T., Anvik, C. og Solstad, M. (2014). *Mens de venter. Hverdagsliv i asylmottak*. NF-rapport nr. 1/2014. Nordlandsforskning, Bodø.
- Arnold, F. m.fl. (2015). Responding to the needs of refugees. *I: BMJ 2015, 351, h6731*.
- Bachmann, K., Bergem, B. G. og Hervik, A. (2015). *Grunnskoleopplæring til barn og unge som bor i asylmottak og omsorgssentre*. Rapport nr. 1516, Møreforskning, Molde.
- Berg, S. L. m.fl. (2016). *Kostnader ved mangelfull utdanning av asylsøkere og flyktninger*. Rapport nr. 32-2016, Samfunnsøkonomisk analyse AS, Nesoddtangen.
- Berg, B. og Kermit, P. (2015). *Prat, les, klikk. Biblioteket som integreringsarena*. NTNU Samfunnsforskning og Nasjonalbiblioteket.
- Berg, B. og Tronstad, K. R. (2015). *Levekår for barn i asylsøkerfasen*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.
- Blom, S. og Enes, A. W. (2015). *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*. SSB-rapport 2015/36. SSB, Oslo-Kongsvinger.
- Bredal, A. m.fl. (2015). *Et blikk inn i skolen – minoritetsrådgiverne sett fra brukernes ståsted*. FAFO-rapport 2015:40. Fafo, Oslo.
- Bratsberg, B. og Røed, K. (2016). The Nordic welfare model in an open European labor market. *I: Nordic Economic Policy Review. ISSN 1904-4526. (2), s. 19-42*.
- Bratsberg, B., Raaum, O. og Røed, K. (2014). Immigrants, labour market performance and social insurance. *I: The Economic Journal 124(580), F644-F683*.
- Bratsberg, B., Raaum, O. og Røed, K. (2010). When minority labour migrants meet the welfare state. *I: Journal of Labour Economics, vil. 28(3), 633-676*.
- Dahl, S., Sveaass, N. og Varvin, S. (red) (2006). *Psykososialt arbeid med flyktningbarn – Introduksjon og fagveileder*. Nasjonalt kompetansesenter om vold og traumatisert stress, Oslo.
- Dittmann, I. & Jensen, T. K. (2010). *Enslige mindreårige flyktnings psykiske helse – en litteraturstudie*. Tidsskrift for Norsk Psykologforening, 47(9), 812–817.
- Djuve, A. B. og Sterri, E. B. (2016). *Kapasitet i kommunene*. Fafo-notat 2016:6. Fafo, Oslo.
- Djuve, A. B. og Kavli, H. (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Fafo-rapport 2015:26. Fafo, Oslo.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C. og Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo-rapport 2011:02. Fafo, Oslo.
- Djuve, A. B. og Tronstad, K. (2011). *Innvandrere i praksis. Om likeverdige tjenestetilbud i NAV*. Fafo-rapport 2011:07. Fafo, Oslo.
- Dæhlen m.fl. (2013). *Voksne i grunnskole og videregående opplæring*. NOVA-rapport 7/2013. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, Oslo.
- ECON (2007). *Bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige i kommunen. Utgiftskartlegging og vurdering av kvalitet*. ECON-rapport nr. 2007-032. Oslo.
- Enes, A. W. (2014). *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2011 – arbeid, utdanning og inntekt*. SSB-rapport 2014/15. Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger.
- European Centre for Disease Prevention and Control (2014). *Assessing the burden of key infectious diseases affecting migrant populations in the EU/EEA*. ECDC technical report, Stockholm.
- Gregersen, K. og Sletten, I. R. (2015). *Arbeidsretting av norskopplæringen. Vurderinger og anbefalinger*. Vox Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, Oslo.
- Hardoy, I. og Zhang, T. (2010). Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?. *I: Søkelys på arbeidslivet, Nr. 4*.
- Henningsen, E. m.fl. (2016). *Avtalt selvbosetting blant flyktninger*. NIBR-rapport 2016:5.

- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2015). *Integreringsbarometeret 2013/2014. Innvandring og integrering – holdninger og erfaringer blant personer med innvandrerbakgrunn*.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014). *Enkel resultatrapport fra Kommuneundersøkelsen 2014*. Oslo.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011a). *Mora mi forstår ikke når lærerne snakker*. IMDi-rapport 2-2011.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011b). *Retten til informasjon ved språkbarrierer. Bruk av tolk i arbeids- og velferdsforvaltningen*. IMDi-rapport 3-2011.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009). *Bruk av tolk i straffesakskjeden*. IMDi-rapport 6-2009.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008). *Bruk av tolk i barnevernet*. IMDi-rapport 5-2008.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007). *Fastleger og tolketjenester*. IMDi-rapport 6-2007.
- Kulturdepartementet (2014). *Kom igjen, jenter! Jenter med minoritetsbakgrunn og deltakelse i organisert idrett*. Rapport fra et statlig oppnevnt utvalg.
- Lillegård, M. og Seierstad, A. (2013). *Introduksjonsordningen i kommunene – en sammenligning av kommunens resultater*. SSB-rapport 2013/55. Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger.
- Lunde, H. og Rogstad, J. (2016). *Kunnskapsstatus om godkjenning av utenlandsk kompetanse og kunnskapsstatus om diskriminering i arbeidslivet*. Fafo-notat 2015:05, Oslo.
- Lødding, B. (2015). *Mobilisering for mangfold. Kartlegging av kompetanse i barnehagesektor og grunnopplæring for barn, unge og voksne i første fase av satsingen Kompetanse for mangfold*. Rapport 4/2015. NIFU, Oslo.
- Midtbøen, A. og Lidén, H. (2015). *Diskriminering av samer, nasjonale minoriteter og innvandrere i Norge. En kunnskapsgjennomgang*. Rapport 2015:001. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Midtbøen, A. og Rogstad, J. (2012). *Diskrimineringens omfang og årsaker. Eniske minoriteters tilgang til det norske arbeidslivet*. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- NOU 2016: 7 *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn*. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Oslo.
- NOU 2015: 4 *Tap av norsk statsborgerskap*. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Oslo.
- NOU 2014: 8 *Talking i offentlig sektor – et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd*. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Oslo.
- NOU 2011: 10 *I velferdsstatens venterom. Mottakstilbudet for asylsøkere*. Departementenes servicesenter, Oslo.
- NOU 2011: 14 *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*. Departementenes servicesenter, Oslo.
- NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet*. Departementenes servicesenter, Oslo.
- Olsen, B. (2013). *Unge med innvandrerbakgrunn i arbeid og utdanning 2013. Eksklusive EØS-/EU-innvandrere*. Rapport 2015/7. Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger.
- Oxford Research AS (2010). *Rettinger og tilhørighet. Evaluering av statsborgerregelverket*. Kristiansand.
- Pettersen, S. V. (2012). *Overgang til norsk statsborgerskap 1977-2011*. SSB-rapport 25/2012. Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger.
- Pran, K. R. og Holst, L. S. (2015) *Rom for språk?* Rapport, Ipsos.
- Proba samfunnsanalyse (2015). *Jobbsjansen 2014: Analyse av individ- og prosjektrapportering*.
- Proba samfunnsanalyse (2012 a). *Samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse*. Proba-rapport 2012-07. Oslo.
- Proba samfunnsanalyse (2012 b). *Evaluering av program for basiskompetane i arbeidslivet*. Proba-rapport 2012-08. Oslo.
- Rambøll (2011): *Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*. Oslo.
- Rambøll (2016): *Evaluering av særskilt språkopplæring og innføringstilbud*. Oslo.
- Rambøll (2013). *Evaluering av tilskudd til kommuner med asylmottak*. Oslo.
- Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter (2012). *Antisemittisme i Norge? Den norske befolkningens holdninger til jøder og andre minoriteter*. Oslo.
- Svendsen, S., Thorshaug, K. og Berg, B. (2010). *Boløsninger for enslige mindreaktige flyktninger. Erfaringer fra to bykommuner*. NTNU Samfunnsforskning AS, Trondheim.
- Søholt, S., Tronstad, K.R., Vestby, G.M. (2015). *Sysselsetting av innvandrere – regionale muligheter og barrierer for inkludering*. NIBR-rapport 2015:20. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Søholt, S. m.fl. (2012). *«Derfor blir vi her» – innvandrere i distrikts-Norge*, NIBR-rapport 2012:5. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Taguma, M. m.fl. (2009). *Reviews of Migrant Education NORWAY*. OECD.

Thorshaug, K. m.fl. (2011). *«Det er litt sånn at veien blir til mens man går» – Kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger*, NTNU Samfunnsforskning AS, Trondheim.

UNHCR (2015). *Mapping Statelessness in Norway*. UNHCR Regional Representation for Northern Europe, Stockholm.

Ødegård, G. (2010). *Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn. En studie om integrasjon og sosial kapital*. Rapport 2010:6. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, Oslo.

Vedlegg 1

Anmodningsvedtak fra Stortinget til regjeringen – vedtak nr. 434–444 (2015–2016)

Kapittel 2 Asylmottak og ankomstfasen

Vedtak	Tiltak	Oppfølging
434:1	Sikre effektiv saksbehandling fra UDI og oppfordre til nye samarbeidsformer mellom UDI og PU og andre relevante etater, for å sikre en mest mulig effektiv og hensiktsmessig saksbehandling.	Det vises til den ordinære styringsdialogen med virksomhetene. Justis- og beredskapsdepartementet vurderer endringer i regelverket for å sikre fleksibilitet i utlendingsforvaltningen, og kommer tilbake til Stortinget på egnet måte.
434:2	At asylsøkere som etter gjeldene praksis sannsynligvis vil få avslag, eller trolig bare kan påregne midlertidig oppholdstillatelse, skal få informasjon om dette så tidlig som mulig.	Det vises til UDIs tildelingsbrev for 2016 der det fremkommer at UDI i hele asylprosedyren skal informere om retur og sørge for effektive og målrettede tiltak for å fremme retur. Asylsøkere som etter gjeldende praksis sannsynligvis vil få avslag skal informeres om dette så tidlig som mulig.
434:3	Vurdere å ha beredskap for ankomstsentre etter «Rådemodellen», der UDI og PU kan gjøre flere kjerneoppgaver under samme tak.	Kapittel 2.1
434:4	Sikre at informasjon om den enkelte i større grad følger gjennom ulike ledd i asyl- og flyktningkjeden, slik at behov for ny kartlegging i kommunene reduseres. Hensynet til personvern må sikres.	Kapittel 2.1 og kapittel 3.3.1
434:5	Påse at flyktningene på et tidlig tidspunkt kan få informasjon om sitt eget ansvar for å integrere seg i lokalsamfunnet, samt de brede mulighetene for å engasjere seg i frivilligheten og sivilsamfunnet i Norge.	Kapittel 2.3.2 og kapittel 2.3.7
434:6	Vurdere ulike modeller for mottaksetablering som legger bedre til rette for kommuner og frivillige organisasjoner som ønsker å etablere og drive mottak.	Kapittel 2.2.1
434:7	Gjennomføre tiltak for å redusere kostnadene ved etablering av nye mottaksplasser.	Kapittel 2.2.1
434:8	Sørge for at mottak i større grad må legge til rette for at beboerne involveres mer i driften av mottaket, gjennom selvhushold, involvering av beboere, og aktivitetstilbud.	Kapittel 2.3.5

Vedtak	Tiltak	Oppfølging
434:9	Iverksette tiltak for å sikre god konkurranse og god tilgang på mottaksplasser slik at det kan unngås at aktører kan ta ut store utbytter i forbindelse med opprettelse og drift av asylmottak.	Kapittel 2.2.1
434:10	Prioritere arbeidet med ny mottaksstruktur for å sikre raskere og bedre integrering for personer med beskyttelsesbehov, og økt mulighet til å differensiere tilbudet.	Kapittel 2.3.1
434:11	Sørge for at det foretas en kartlegging av sårbare personer i mottakene slik at man raskere kan sette inn nødvendig tiltak, og samtidig gjøre det enklere for kommuner å forberede seg før bosetting.	Kapittel 2.3.8
434:12	At kommunen ved etablering av akuttmottak varsles så raskt som mulig før akutt innkvartering etableres. Statlige myndigheter og kommunale myndigheter må ha en god dialog for å sikre god koordinering og om hvordan nødvendige helsetjenester og annen beredskap skal etableres. Statens rolle i denne sammenheng kan ivaretas av fylkesmannen.	Kapittel 2.2.3
434:13	Vurdere tiltak som kan sikre at mottakene i større grad involverer lokalsamfunnet, frivillige aktører, lokale myndigheter og lokalt næringsliv i integreringsarbeidet.	Kapittel 2.3.5 og kapittel 2.3.7
434:14	Komme tilbake med en oversikt over hvilke tilsyn som finnes ved drift av asylmottak i forbindelse med integreringsmeldingen.	Kapittel 2.2.2
434:15	Språkopplæring i akutt og transittmottak bør i større grad skje gjennom frivillige krefter eller ved et nettbasert læringsopplegg utarbeidet av staten.	Kapittel 2.3.4 og 5.4.7

Kapittel 3 Barn på flukt

Vedtak	Tiltak	Oppfølging
435:1	Sørge for bedre samarbeid og ansvars plassering mellom ulike instanser fra barnet ankommer, for å sikre trygg omsorg og nødvendig bistand.	Kapittel 2.4.3
435:2	Sørge for et bredt spekter av botilbud med sterk barnefaglig kompetanse, herunder vurdere ulike former for bofellesskap, eksempelvis fosterhjemsordninger, SOS Barnebyer samt benytte folkehøyskoler der det er ledig kapasitet.	Kapittel 4.5.1
435:3	Legge til rette for større grad av differensiering av tilbudet med utgangspunkt i den enkeltes ressurser og behov.	Kapittel 4.3.1
435:4	Arbeide med tiltak for å rekruttere flere fosterfamilier, herunder legge til rette for at det etableres et støtteapparat/veiledningstjeneste for foreldre som ønsker å være fosterforeldre for barn som får asyl i Norge.	Kapittel 4.5.1
435:5	Gjennomgå refusjonsordningen for barnevernstiltak i samråd med KS raskt, herunder se på alternative finansieringsordninger for kommunene som en stykkprismodell, og legge dette fram for Stortinget	Kapittel 3.3.2 og kapittel 4.4
435:6	Sikre at fylkesmennene ivaretar sitt ansvar for å få oppnevnt verger for barn som kommer alene.	Kapittel 4.2
435:7	Utrede nye og mer treffsikre metoder for alderstesting av barn	Kapittel 4.3.3
435:8	Sikre at saker hvor barn forsvinner fra mottak prioriteres på linje med andre forsvinningsaker og iverksette forebyggende tiltak for å unngå at barn havner i kriminelle miljøer eller blir utsatt for menneskehandel. Stortinget viser i den forbindelse til den varslede handlingsplanen mot menneskehandel.	Kapittel 4.3.4

Kapittel 4 Kommunenes situasjon

Vedtak	Tiltak	Oppfølging
436:1	Regjeringen skal, i samarbeid med KS, lage en oversikt over kommunesektorens økte kostnader knyttet til helse, skole, barnehage og barnevern mv., og komme tilbake til Stortinget på egnet måte i løpet av våren 2016, samt sørge for et forsvarlig økonomisk opplegg der kommunene får kompensert for sine ekstrakostnader. Oversikten skal også omfatte en vurdering av integreringstilskuddet og vertskommunetilskuddet.	Kapittel 2.2.3, kapittel 3.2.2 og kapittel 3.3.2.
436:2	Barnehage spiller en viktig rolle i integrering av barn og familier. Det å beherske norsk i tidlig alder er en vesentlig faktor for å kunne lykkes senere i livet. Stortinget ber regjeringen legge til rette for at kommunene kan tilby gratis kjernetid i barnehager til barn av familier som har fått opphold. Regjeringen bes i forbindelse med integreringsmeldingen å legge fram forslag som gjør at barn av familier som har stor sannsynlighet for opphold også kan tilbys gratis kjernetid i barnehage, herunder vurdere tilbudet til 2- og 3-åringer.	Kapittel 2.4.1

Kapittel 5 Helse

Vedtak	Tiltak	Oppfølging
437:1	Styrke rådgivningen til kommunene i arbeidet med migrasjonshelse og smittevern.	Kapittel 7.2.3
437:2	Legge til rette for at helsepersonell blant beboere på mottak rekrutteres slik at kommunene kan bruke asylsøkere med helsefaglig utdanning som norsk helsepersonells medhjelpere.	Kapittel 2.3.8
437:3	Styrke tjenestene innen psykisk helsevern, og legge til rette for et tettere samarbeid mellom eksisterende traumeenheter.	Kapittel 7.2.1
437:4	Styrke ordningen med fleksible oppsøkende behandlingsteam for å understøtte kommuner som har behov for dette.	Kapittel 7.2.1
437:5	Sørge for at politi, skoler og andre relevante, offentlige etater sikres tilstrekkelig kunnskap om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og æresrelatert vold, inkludert æresdrap.	Kapittel 7.5.2

Kapittel 6 Bosetting

Vedtak	Tiltak	Oppfølging
438:1	Å vurdere incentivordninger med sikte på at kommunene bidrar til å oppfylle langsiktige mål for bosetting og integrering. Den avtalebaserte norske modellen for bosetting skal opprettholdes, men fylkesmannen skal gis et spesielt ansvar for å følge opp og være pådriver overfor kommunene. I begynnelsen av 2016 skal det utarbeides en ny avtale mellom regjeringen og KS om bosetting. Denne avtalen må sørge for at man bosetter i tråd med behovet. Fordelingsnøkkelen som gir grunnlag for anmodninger fra IMDI må gjennomgås. I forbindelse med den varslede integreringsmeldingen skal regjeringen gjennomgå situasjonen for flyktninger med særskilte behov, for å sikre bosetting.	Kapittel 3.2.1, kapittel 3.2.5, kapittel 3.2.7, kapittel 3.3.1, kapittel 3.3.2
438:2	Vurdere de økonomiske incentivene for kommunene med sikte på mer systematisk bruk av selvbosetting innenfor de kommunale bosettingsvedtakene.	Kapittel 3.2.3
438:3	Vurdere å øke rammene til Husbanken, samt forenkle søknadsprosedyrene slik at kommunene kan bygge flere boliger. Husbanken spiller en viktig rolle i å sikre bosetting av mennesker som har fått innvilget opphold i Norge.	Kapittel 3.3.3
438:4	Bruke det private utleiemarkedet aktivt for å sikre tilstrekkelig antall boliger, og gjennomføre forenklinger i regelverket for utleieboliger for å øke tilbudet av private leieboliger fra seriøse aktører.	Kapittel 3.3.3

Kapittel 7 Introduksjonsprogram, språkopplæring og kommunenes integreringsarbeid

Vedtak	Tiltak	Oppfølging
439:1	Gjennomgå introduksjonsloven i forbindelse med stortingsmeldingen om integrering, og særskilt vurdere: <ul style="list-style-type: none"> a. Nye opplæringsløp for nyankomne innvandrere. b. Å gi kommunene større frihet til selv å tilpasse språk- og integreringstilskudd til innbyggerne i sin kommune. c. Muligheten til ekspressløp i norsk- og samfunnsfagopplæringen. d. Hvordan språkopplæring i større grad kan kombineres med arbeid eller arbeidspraksis. e. Å gi kommunene fleksibilitet til å utprøve modeller med incentiver som kan bidra til at flere avlegger og består norskprøve, herunder gjennomgå tilskuddsordning til norskopplæring, trekk i ytelser ved fravær og legge til rette for mer internetbasert opplæring. 	Kapittel 5.4 Kapittel 5.4.7 Kapittel 5.4.2 og kapittel 5.4.4 Kapittel 5.4.6 Kapittel 5.4.5 Kapittel 5.4.2 og kapittel 5.4.7

Vedtak	Tiltak	Oppfølging
439:2	Legge til rette for at lærerstudenter under utdanning kan undervise for å bidra til tilbudet om norskopplæring.	Kapittel 5.4.2
439:3	Legge til rette for at rekruttere pensjonerte lærere kan drive språkopplæring gjennom å bruke pensjonistlønn. Innebærer at en alderspensjonist som blir engasjert etter pensjonistvilkår, som hovedregel beholder pensjonen uten reduksjon.	Kapittel 2.4.2
439:4	Vurdere studieforbundenes og andre frivillige organisasjoners rammevilkår i integreringsarbeidet.	Kapittel 6.1
439:5	Sikre at det i samarbeid med foreldrene settes i verk tiltak når det i forbindelse med språkkontroller på helsestasjonene avdekkes behov for oppfølging.	Kapittel 7.2.4
439:6	Utvikle en veileder for vellykket integrering og «best practice» for kommunene.	Kapittel 5.4.9
439:7	Vurdere ordninger for å kartlegge hvem som har kompetanse som tilsier at de ikke må inn i introduksjonsprogrammet.	Kapittel 5.4.6
439:8	Fremme et lovforslag om å stramme inn retten til familieinnvandring for asylsøkere og flyktninger.	Prop. 90 L (2015–2016) om endringer i utlendingsloven – innstramminger II
439:9	Begrense muligheten for permisjon fra introduksjonsprogrammet ved utenlandsopphold	Kapittel 5.4.3
439:10	Vurdere å øke karenstiden for mulighet til å fremme søknad om statsborgerskap ved straffbare handlinger.	Kapittel 9.1.1
439:11	Vurdere tiltak som sørger for at opplæringsinstitusjoner ikke bidrar til segregering eller radikalisering.	Kapittel 7.1.2 og kapittel 8.4
439:12	Lage en instruks om at det skal reises tilbakekallsak i saker der flyktninger har dratt på ferie/besøk til hjemlandet de har fått beskyttelse fra, i de sakene der dette er i strid med oppholdsvedtaket og dermed utlendingsloven. Slike hjemreiser kan utgjøre misbruk av asyl-instituttet og indikere at det ikke forelå et reelt beskyttelsesbehov da oppholdstillatelsen ble gitt. Det er viktig at det reageres synlig på dette og at tillatelser blir vurdert tilbakekalt	GI-01/2016 Instruks om tolking av utlendingsloven §§ 37 og 63 når flyktningen har reist til hjemlandet i strid med forutsetningene for opphold i Norge.

Kapittel 8 Aktivitet og arbeid*Tiltak for å styrke kartlegging og kompetansebygging*

Vedtak	Tiltak	Oppfølging
440:1	Styrke arbeidet i mottak med kartlegging av kompetanse for asylsøkere som har fått innvilget opphold og flyktninger.	Kapittel 5.4.1
440:2	Gjennomgå eksisterende ordninger for godkjenning av utenlandsk utdanning med sikte på forenkling og raskere godkjenning.	Kapittel 5.4.10
440:3	Vurdere en ordning der arbeidsgivere kan tilby aktivisering og språktrening.	Kapittel 5.4.13 og kapittel 5.4.14
440:4	Støtte opp om universiteter og høyskolers arbeid for å sikre at flyktninger som har fått avbrutt sitt utdanningsløp kan få fortsette sin utdanning i Norge.	Kapittel 5.4.12
440:5	Vurdere å styrke programmet for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA), for å bedre lese- og skriveferdigheter både blant unge og innvandrere.	Kapittel 5.6.3

Arbeidsrettede tiltak

Vedtak	Tiltak	Oppfølging
441:1	Innhente innspill fra frivillig sektor og partene i arbeidslivet om rammene for lokalt integreringsarbeid, herunder opplæring, utdanning og arbeidslivserfaring.	Kapittel 5.4.14
441:2	Invitere partene i arbeidslivet, nasjonalt og regionalt, til samarbeid med sikte på kvalifikasjon, kompetanse og inngang til arbeidslivet.	Kapittel 5.4.14
441:3	Legge til rette for at det ved innvilget oppholdstillatelse gis generell informasjon om arbeidsmuligheter og mulighet for veiledning utfra kvalifikasjoner.	Kapittel 5.4.1 og kapittel 5.4.11
441:4	Sørge for at flyktninger med etterspurt kompetanse formidles til ledige stillinger etter at arbeidstillatelse er gitt etter gjeldende regelverk.	Kapittel 5.4.6
441:5	Legge til rette for at kompetanse og muligheter for jobb kan vektlegges ved bosetting, gjennom en styrket kompetansekartlegging.	Kapittel 3.3.1 og kapittel 5.4.1
441:6	Vurdere ulike løp for språkopplæring, arbeidspraksis, utdanningstilbud og lærlingetilbud.	Kapittel 5.4.6, kapittel 5.4.7 og kapittel 5.5
441:7	Stille krav om samarbeid mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og myndigheter for å kunne tilby relevant språkopplæring, fagopplæring eller annen opplæring ev. i kombinasjon med arbeidsrettede tiltak.	Kapittel 5.4.13
441:8	Gjennomgå særnorske kompetansekrav i arbeidslivet med sikte på å fjerne krav av liten betydning for kvaliteten i utført arbeid.	Kapittel 5.4.10

Vedtak	Tiltak	Oppfølging
441:9	Ta initiativ til tiltak som kan styrke innsats mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet for på den måten å forberede arbeidslivet på å ta imot en stor gruppe flyktninger.	Kapittel 8.2
441:10	Videreføre satsningen på Jobbsjansen, spesielt rettet mot innvandrerkvinner, inntil en eventuell evaluering har funnet sted.	Kapittel 5.5

Kapittel 9 Religion og kultur

Vedtak	Tiltak	Oppfølging
442	Stortinget ber regjeringen utrede en ordning som gjør at kun stater som praktiserer religionsfrihet tillates å bistå med finansiering av trossamfunn i Norge. Regjeringen anmodes videre om å arbeide for å tette alle smutthull i regelverket, herunder bruk av stiftelser.	Kapittel 6.3
443	Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for en offisiell, norsk utdanning av religiøse ledere fra relevante trossamfunn etter mal fra måten dette gjøres ved norske utdanningsinstitusjoner.	Kapittel 6.3
444	Religiøse ledere som gjennom sin virksomhet bidrar til å svekke integreringen, bør ikke få innvilget oppholdstillatelse.	Kapittel 6.3

Vedlegg 2

Introduksjonsloven

Introduksjonsprogrammet

I målgruppen for introduksjonsprogrammet er flyktninger og deres familiemedlemmer, det vil si personer som har fått asyl, er overføringsflyktninger, har fått opphold av beskyttelsesliknende grunner etter søknad om asyl, er innvilget kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon og personer som har fått oppholdstillatelse som familiemedlem til en av disse gruppene. I tillegg er personer med tidligere familieforeningstillatelse, som deretter har fått oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag som følge av tvangsekteskap, mishandling i ekteskapet, eller sosiale vanskeligheter ved retur til hjemlandet tatt inn i personkretsen. Kun personer mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering har plikt og rett til å delta i programmet. Vilkåret er også at de er nyankomne, det vil si at det er mindre enn to år siden bosetting i en kommune, og at de er bosatt etter avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen. Vilkåret om å være bosatt etter avtale gjelder ikke personer med oppholdstillatelse som familiemedlemmer, eller de som har fått oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag, jf. omtale ovenfor. Plikt og rett til å delta i introduksjonsprogrammet inntreffer først etter bosetting eller etablering i en kommune.

Kvalifiseringen skal minst inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til arbeid eller utdanning. Programmet skal være helårig og på full tid så lenge den enkelte har behov for det, inntil to år. Programmet kan forlenges til tre år når særlige grunner taler for det. Deltakere mottar introduksjonsstønad som tilsvarer to ganger folketrygdens grunnbeløp årlig. Deltakere under 25 år mottar 2/3 av ordinær stønad. Per 1. mai 2015 utgjør 2 G 180 136 kroner på årsbasis. Av stønaden trekkes det skatt og trygdeavgift. Stønaden er individbasert og deltakerne får trekk i stønaden ved ugyldig fravær. Det er fastsatt egne regler om fravær og permisjon i forskrift.

Loven beskriver rammene for ordningen og minimumsinholdet i programmet, men kommu-

nene er gitt stor frihet når det gjelder muligheter for tilrettelegging av den enkeltes program. Innenfor rammene av introduksjonsordningen kan en deltaker for eksempel starte i arbeidspraksis fra første dag i kombinasjon med opplæring i norsk og samfunnskunnskap på deltid, gjennomføre grunnskole eller videregående opplæring, gjennomføre kompletterende utdanning, delta i arbeidstrening i kombinasjon med norskopplæring og eventuelt også motta praktisk norskopplæring på arbeidsplassen, eller få praktisk bransje- eller yrkesfaglig opplæring.

Ordinært arbeid kan legges inn som en del av programmet slik at den enkelte kan få mulighet til å få en tidlig tilknytning til arbeidslivet samtidig som hun eller han kvalifiseres til arbeid eller utdanning. Dersom lønnet arbeid inngår i programmet, reduseres stønaden tilsvarende den tid arbeidet tar, det vil si at fradraget gjøres time for time, og ikke krone for krone. Loven er også nylig endret slik at deltakere som har tilbud om ordinært arbeid, har rett til inntil ett års permisjon fra introduksjonsprogrammet.

Arbeids- og velferdsetaten samarbeider med kommunen om planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogram. Dette er omtalt i et særskilt rundskriv.¹ I om lag halvparten av NAV-kontorene inngår introduksjonsprogrammet som en del av kontorets oppgaver.

Kommunene skal registrere den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogram i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR).

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Målet for opplæringen i norsk for voksne innvandrere er at deltakerne skal kunne nå et ferdighetsnivå i norsk som setter dem i stand til å bruke eller bygge videre på kompetansen sin i utdanning, arbeid og samfunnsliv for øvrig.

Målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er større enn målgruppen for introduksjonsprogrammet. Innvandrere mellom

¹ Rundskriv Q-27/2015

16 og 55 år har plikt og rett til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap dersom de har en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold. Dette er for eksempel personer som får asyl og de som får opphold av beskyttelseslignende grunner. Familieinnvandrede med disse og til norske og nordiske borgere har også plikt og rett til opplæring. Regjeringen har nylig foreslått atplikten til opplæring skal utvides til også å gjelde innvandrere i alderen 55 til 67 år som tilhører en av gruppene nevnt ovenfor. I dag har de kun rett til opplæring. Personer som har tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, kan søke om fritak fra plikt til opplæring. Hva som anses som tilstrekkelige kunnskaper er regulert i forskrift. Gjennomført pliktig opplæring er vilkår for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.

Opplæringen omfatter 550 timer norskopplæring og 50 timer opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår. Personer med plikt og rett til å delta i opplæring har også plikt til å gå opp til avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap. Kommunene har i tillegg plikt til å tilby dem som har rett til opplæring ytterligere inntil 2 400 timer ved behov. Retten til gratis pliktfestet opplæring varer i tre år, og ytterligere norskopplæring utover pliktdelen må være gjennomført innen fem år. Fristene er uttrykk for kravet om effektivitet og gjennomstrømming i opplæringen. Det er fastsatt egne regler om fravær og permisjon fra opplæringen i forskrift. Deltakere som har langvarig fravær som ikke er dokumentert med legeerklæring, mister retten til å ta timene igjen gratis.

Arbeidsinnvandrere som ikke er omfattet av EØS-/EFTA-regelverket, har plikt til å delta i 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Personer med oppholdsrett etter EØS-regelverket har verken rettigheter eller plikter etter introduksjonsloven. Rett til opplæring innebærer at man får opplæringen gratis. At man har plikt til opplæring, eller ikke er omfattet av regelverket, innebærer at kommunen kan kreve betaling for opplæringen.

Den enkelte får rett og/eller plikt til å delta i opplæring når han eller hun får oppholdstillatelse, ikke ved bosetting eller etablering i en kommune. Fristene på tre og fem år begynner som hovedregel å løpe fra vedtaksdatoen på den første oppholdstillatelsen som danner grunnlag for permanent opphold. Det er kommunen der den enkelte bor som har plikt til å gi opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Ansvarer gjelder også personer med oppholdstillatelse som oppholder seg midler-

tidig i kommunen, for eksempel på asylmottak i påvente av bosetting. Fra og med 1. januar 2016 har kommunene fått ansvaret for å ta initiativet til at personer som har plikt og rett eller kun rett til opplæring etter introduksjonsloven skal starte i opplæringen. Kommunen har plikt til å tilby opplæring så fort som mulig og innen tre måneder fra folkeregistrering i kommunen, eller fra tidspunktet den enkelte setter fram krav om deltakelse.

Grunnleggende kunnskaper om det norske samfunn er viktig for å kunne delta både i arbeidslivet spesielt, og i samfunnslivet generelt. Introduksjonsloven omfatter derfor både norskopplæring og opplæring i 50 timer samfunnskunnskap. Opplæringen i samfunnskunnskap skal skje så tidlig som mulig i opplæringsløpet og på et språk deltakeren forstår. Opplæringen skal beskrive og forklare viktige trekk ved det norske samfunnet. Opplæringen skal gi deltakeren informasjon om plikter, rettigheter og muligheter og formidle kjennskap til sentrale verdier i Norge. Opplæringen skal bidra til at deltakerne får kunnskap om viktige historiske, sosiale, økonomiske, kulturelle, rettslige og politiske forhold i Norge, utvikler kunnskap om egne rettigheter, muligheter og plikter i det norske samfunnet – og at de kan bruke denne kunnskapen i hverdagen. Videre har opplæringen som mål at deltakerne reflekterer over, og samtaler om, grunnleggende verdier og utfordringer i det norske samfunnet knyttet til demokrati, likestilling og menneskerettigheter – og at de kan uttrykke egne meninger om slike spørsmål.² Personer som har tilfredsstillende kunnskaper om det norske samfunnet, kan fra 1. januar 2016 søke fritak fra plikt til opplæring i samfunnskunnskap.

Språktrening i regi av frivillige organisasjoner eller enkeltpersoner er et viktig supplement til opplæringen som gis av den enkelte kommune.³ Det samme gjelder nettbasert opplæring. Det er etablert en statlig godkjenningsordning for private tilbydere av opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Mer informasjon om denne ordningen og en oversikt over hvilke tilbydere som er godkjent finnes på nettsidene til Vox.

Kommunene skal registrere opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og norskopplæring for asylsøkere i mottak i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR).

² Emner i opplæringen og mål for opplæringen innenfor hvert av emnene er omtalt læreplanen

³ Tips for frivillige språktrenere finnes på Vox sin nettside, www.vox.no

Læreplanens krav om tilpasset opplæring

Opplæringen i norsk skal bygge på prinsippet om tilpasset opplæring. Organisering, innhold og valg av metoder må ta utgangspunkt i den enkelte deltakers behov og forutsetninger. Opplæringen kan variere mye i omfang siden de ulike deltakernes forutsetninger er svært ulike. Noen går i et tilbud med mange timer i uken fordi opplæring i norsk og samfunnskunnskap er deres hovedbeskjeftigelse, mens andre deltar i et deltidstilbud på kveldstid ved siden av arbeid. Organiseringen av opplæringen for deltakerne med plikt til opplæring skiller seg fra introduksjonsprogrammet, som etter loven skal være helårig og på full tid, og hvor opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal inngå som en del av minimumsinholdet i programmet. Det er forutsatt at deltakere i introduksjonsprogrammet skal kunne oppfylle sin plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap innenfor rammen av introduksjonsprogrammet.

Læreplanen bygger på Det felles europeiske rammeverket for språk.⁴ Ferdighetene lytte, snakke, samtale, lese og skrive utgjør den enkeltes språklige kompetanse. Rammeverket inneholder beskrivelser av språkferdigheter på tre overordnede nivåer: elementært (A), selvstendig (B) og avansert nivå (C). Hvert av de overordnede nivåene er igjen delt inn i to. I læreplanen er norskferdighetene beskrevet på fire nivåer: A1, A2, B1 og B2. I tillegg inneholder læreplanen en egen modul for grunnleggende lese- og skriveopplæring.

For å ivareta mangfoldet i deltakergruppen, skal opplæringen tilpasses gjennom organisering i tre opplæringsspor med ulik tilrettelegging. Opplæringen i de ulike sporene skal ta utgangspunkt i deltakernes forutsetninger. Dette innebærer at tempo og progresjon og til dels innhold i opplæringen vil være ulik for de tre sporene. I tillegg vil arbeidsmåter, læremidler og gruppestørrelse måtte variere. Deltakerne skal ha mulighet til å skifte til en raskere eller langsommere progresjon underveis, det vil si til et annet spor.

Digital kompetanse regnes som en grunnleggende ferdighet og er en forutsetning for å kunne delta aktivt i arbeids- og samfunnsliv. Læreplanen inneholder mål for digital kompetanse som er integrert i de språklige ferdighetsmålene på alle nivåer.

Bruken av nettbasert norskopplæring øker. Nettbasert opplæring er opplæring der lærings-

eller kursinnholdet er tilgjengelig over internett, med eller uten veiledning fra lærer eller veileder. Innholdet i de nettbaserte norskopplæringstilbudene utvikles først og fremst av forlag og andre kommersielle aktører, med eller uten statlig støtte. Det finnes ulike måter å organisere opplæringen på. I den kommunale norskopplæringen tilbyr enkelte opplæringssentre nettbasert opplæring, enten rent nettbasert, eller i kombinasjon med ordinær undervisning. Deltakeren får da personlig veiledning fra læreren via for eksempel e-post, chat, webkamera eller nettmøte. Denne formen for nettbasert opplæring er en fullverdig del av norskopplæringen, og læringsressursene som brukes er lisensbaserte og utviklet av forlag. Deltakere som mottar slik opplæring som en del av opplæringen fra kommunen, skal også få denne opplæringen registrert i NIR. En oversikt over offentlige og private tilbydere av nettbasert opplæring finnes på nettsidene til Vox.

På den avsluttende norskprøven brukes språkerferdighetsnivåene A1, A2, B1 og B2 som beskrivelse på oppnådd kompetanse i de ulike ferdighetene lytte, snakke, samtale, lese og skrive. Det gis ingen samlet vurdering eller «samlekarakter». En nivåbeskrivelse for hver ferdighet viser den enkeltes «språkprofil» og mange kandidater vil ha ulikt nivå i ulike ferdigheter. På den avsluttende prøven i samfunnskunnskap brukes vurderingen «bestått» eller «ikke bestått».

Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Kommunene mottar et eget tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Tilskuddsordningen forvaltes av IMDi og kriterier for tilskudd, utbetaling, rapportering, kontroll og klageadgang er beskrevet i årlige rundskriv fra IMDi.⁵ Tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap kommer i tillegg til integreringstilskuddet. I tillegg ytes det et særskilt tilskudd til norskopplæring for asylsøkere i mottak. Se omtale i kapittel 3.

Målet med tilskuddsordningen er å sikre at kommunene oppfyller sin plikt etter introduksjonsloven og tilbyr voksne innvandrere med plikt og rett eller bare rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap slik opplæring. Kommunene skal organisere opplæringen i henhold til de målsettinger, krav og retningslinjer som er fastsatt i introduksjonsloven med forskrifter. Tilskuddsordningen skal fremme effektivitet, gjennomstrømming

⁴ Læring, undervisning, vurdering (2011), utarbeidet av Europarådets avdeling for moderne språk i 2001.

⁵ For inneværende år er dette omtalt i IMDis rundskriv 04/2016 som finnes på IMDis nettside.

og resultater i opplæringen. Kommunene har mulighet til å beholde et eventuelt overskudd av tilskuddet hvis de effektiviserer opplæringen gjennom formålstjenlig organisering og god kvalitet. Det vil si at dersom kommunene gjennomfører opplæringen til en lavere kostnad enn mottatt tilskudd, beholdes tilskuddet uavkortet.

Tilskuddet er todelt, og det består av et persontilskudd og et grunntilskudd. Persontilskuddet utbetales for hver person i målgruppen uavhengig av om de deltar i opplæring eller ikke. Tilskuddet har to satser i henhold til den enkeltes opprinnelsesland. Begrunnelsen for å ha to satser er at de som har et morsmål som er svært annerledes enn norsk, som regel vil bruke lengre tid på å lære norsk enn de som har et morsmål som ligger nærmere norsk, og som mestrer det latinske alfabetet. Tilskuddet per person med lav sats er i 2016 på totalt kroner 49 000, og for dem med høy sats totalt kroner 129 000. Utbetalingen skjer over tre år.

For å bedre de økonomiske rammevilkårene for små og mellomstore kommuner, utbetales i tillegg et grunntilskudd for kommuner med 150 eller færre personer i personkretsen for plikt og rett eller rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Også dette tilskuddet utbetales i to satser, høy sats til de kommunene som har mellom fire og 150 personer i personkretsen, og lav sats til de som har mellom én og tre i personkretsen. Høy sats er cirka 575 000 kroner og lav sats cirka 185 000 kroner.

Deltakelse og resultater

Introduksjonsprogrammet

Tall fra SSB viser at i løpet av 2014 deltok 14 700 personer i introduksjonsprogrammet. Dette er en økning på syv prosent fra 2013 og det høyeste tallet i ordningen så langt. Det er omtrent like mange kvinner som menn som deltar, og slik har det vært de siste fem årene. Mer enn syv av ti av deltakerne i 2014 var fra Somalia, Eritrea, Syria, Afghanistan og Sudan. Det er også over syv av ti deltakere som er i aldersgruppen mellom 18 og 35 år. Det er flest deltakere i de store byene. Foreløpige tall fra KOSTRA publisert av SSB i mars 2016, viser at i løpet av 2015 deltok nesten 18 000 personer i introduksjonsprogrammet.

Den nasjonale målsettingen er at 70 prosent av deltakerne skal være i arbeid eller utdanning året etter at de slutter i introduksjonsprogrammet. SSB har publisert resultater for deltakere som avsluttet introduksjonsprogrammet i årene 2007–2011.⁶ Sett under ett var nesten 63 prosent av de

som gikk ut av programmet i denne perioden i arbeid eller utdanning året etter. For menn var snittet 70 prosent. SSBs siste statistikk viser at resultatene fortsatt holder seg stabile. Av de deltakerne som avsluttet programmet i 2013, var 62 prosent i arbeid eller i utdanning året etter. Det er store forskjeller mellom resultatene for kvinner og menn. For de som avsluttet programmet i 2013, er 72 prosent av mennene og 50 prosent av kvinnene i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program. Det er størst forskjell mellom kjønnene blant unge voksne mellom 25 og 39 år, om lag 25 prosentpoeng. En viktig forklaring er at mange av kvinnene har lavere utdanning enn menn. En medvirkende årsak kan være at det er i denne perioden en får barn, og at mange kvinner er hjemme med omsorg for små barn. Det er også store forskjeller i resultatene mellom aldersgruppene. Av deltakerne mellom 20 og 24 år var 80 prosent i arbeid eller utdanning, og blant de mellom 25 og 29 år var andelen 69 prosent. Tilsvarende tall for de mellom 45 og 50 år er 46 prosent, og for de over 50 år 29 prosent. Det er også store forskjeller mellom kommunene. I noen kommuner er det bare tre av ti som går over i arbeid eller utdanning, mens i andre kommuner er alle deltakerne i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Antallet deltakere i norskopplæring har ligget på et relativt stabilt nivå siden 2010, men med en økning de siste tre årene. I 2014 var det rundt 39 500 deltakere i opplæring som var omfattet av introduksjonsloven. Kvinner utgjorde 54 prosent av deltakerne. Nesten fire av fem deltakere var under 35 år. I snitt hadde 93 prosent av deltakerne enten flukt eller familiegjenforening som innvandringsbakgrunn. 62 prosent av mennene hadde fluktbakgrunn, og 19 prosent hadde familiegjenforening som innvandringsgrunn. Tilsvarende hadde 35 prosent av kvinnene fluktbakgrunn og 55 prosent familiegjenforening som innvandringsgrunn. En av tre deltakere i 2014 var registrert med Somalia eller Eritrea som fødeland. De fleste av de som har plikt og rett til å delta i opplæring starter opplæringen forholdsvis raskt og gjennomfører innen fristen på tre år. Målet er 85 prosent. 88 prosent (87 prosent av kvinnene og 90 prosent av mennene) av de som fikk plikt og rett til opplæ-

⁶ Blom og Enes, *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*, SSB rapport x: 2015

ring i 2011, hadde oppfylt sin plikt til opplæring innen tre år.

Personer som har fått en oppholdstillatelse etter 1. september 2013 som gir dem plikt og rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, har også plikt til å ta avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap. Kandidater til avsluttende prøve omfatter både de som har rett til gratis opplæring, de som betaler for opplæringen selv og personer som tar prøven uten å ha fått opplæring. Fra 1. mars 2014 ble det innført nye digitale prøver i norsk og samfunnskunnskap. Tidligere fantes det ingen prøve i samfunnskunnskap. De nye norskprøvene erstatter tidligere Norskprøve 2 og Norskprøve 3. Ansvaret for den praktiske gjennomføringen av prøvene ble fra samme tidspunkt overført til kommunene. Den nye norskprøven måler norskferdigheter på tre ulike nivåer, og kandidatene får vurdering for hver enkelt delprøve på skalaen under A1, A1, A2, B1 og B2⁷, der under A1 er det laveste nivået og B2 det høyeste. Siden prøve- og vurderingssystemet er endret med den nye prøven, er det ikke mulig å sammenligne prøveresultatene før og etter 2014. Målet for 2015

⁷ Jf. læreplanen

var at 70 prosent skulle oppnå nivå A2 eller høyere på skriftlig prøve, og at 90 prosent skulle oppnå nivå A2 eller høyere på muntlig prøve. Av de som tok prøver vinteren 2015 er resultatene henholdsvis 84 og 91 prosent. For den avsluttende prøven i samfunnskunnskap er målet at 90 prosent skal bestå den avsluttende prøven. I 2015 besto 78 prosent av kandidatene prøven.

SSB har fulgt overgangen til arbeid eller utdanning for tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet siden 2007.⁸ Det er også behov for mer kunnskap om de som kun deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og deres deltakelse i arbeidslivet. SSB jobber derfor med å utvikle en egen monitor for denne gruppen, og de publiserte en første rapport høsten 2015.⁹ 12 800 av innvandrerne som fikk oppholdstillatelse i 2009, hadde plikt og/eller rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. 64 prosent av disse var i arbeid eller under utdanning i november 2012.

⁸ Se www.ssb.no/introinnv

⁹ <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/norskopplaering-og-sysselsetting-blant-innvandrere-som-fikk-opp-hold-i-2009>

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon:

Bjørn Sæthren, 07 Media AS

Trykk: 07 Oslo AS – 05/2016

