



Mottak av flyktninger Halden kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy
6. april 2017

INNHOLDSFORTEGNELSE

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | SAMMENDRAG..... | 3 |
| 2 | INNLEDNING..... | 5 |
| 2.1 | Bakgrunn..... | 5 |
| 2.2 | Problemstilling og avgrensing..... | 5 |
| 2.3 | Metode og gjennomføring..... | 5 |
| 2.4 | Revisjonskriterier..... | 6 |
| 2.5 | Litteratur- og dokumentliste..... | 6 |
| 3 | ORGANISERING OG ANSVARFORDELING AV FLYKTNINGARBEIDET I KOMMUNEN | 8 |
| 4 | I HVILKEN GRAD ARBEIDER KOMMUNEN SYSTEMATISK MED Å FREMSKAFFE BOLIGER?12 | |
| 4.1 | Revisjonskriterier..... | 12 |
| 4.2 | Fakta..... | 12 |
| 4.3 | Vurderinger..... | 15 |
| 5 | I HVILKEN GRAD FØLGER KOMMUNEN OPP FLYKTNINGENE I BOSETTINGSFASEN? | 18 |
| 5.1 | Revisjonskriterier..... | 18 |
| 5.2 | Fakta..... | 18 |
| 5.3 | Vurderinger..... | 18 |
| 6 | HAR KOMMUNEN EN INTRODUKSJONSORDNING SOM ER I TRÅD MED LOVENS INTENSJONER OG BESTEMMELSER? | 20 |
| 6.1 | Revisjonskriterier..... | 20 |
| 6.2 | Fakta..... | 20 |
| 6.3 | Vurderinger..... | 25 |
| 7 | HAR KOMMUNEN SATT I VERK TILTAK SOM ER EGNET TIL Å ØKE SYSSELSETTINGEN AV INNVANDRERE?..... | 27 |
| 7.1 | Revisjonskriterier..... | 27 |
| 7.2 | Fakta..... | 27 |
| 7.3 | Vurderinger..... | 31 |
| 8 | KONKLUSJONER/ANBEFALINGER..... | 32 |
| 9 | RÅDMANNENS KOMMENTARER..... | 34 |
| 10 | VEDLEGG | 36 |

1 SAMMENDRAG

Kommunen tar hvert år imot flyktninger etter anmodning fra IMDi. Det er Kommunestyret som vedtar hvor mange flyktninger kommunen skal ta imot. Ved å vedta bosetting, forplikter kommunen seg til å gi tilbud om introduksjonsprogram i henhold til introduksjonsloven. I tillegg må kommunen ta imot flyktningenes familiemedlemmer som får oppholdstillatelse på bakgrunn av familiegjenforening.

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet undersøkt i hvilken grad kommunen arbeider systematisk med å fremskaffe boliger, samt i hvilken grad flyktningene følges opp i bosettingsfasen. Videre har vi undersøkt om kommunen har en introduksjonsordning som er i tråd med lovens intensjoner, samt i hvilken grad kommunen har iverksatt tiltak som er egnet for å øke sysselsettingen av innvandrere.

Revisjonens gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden september 2016 til mars 2017. Kriteriene er utarbeidet med utgangspunkt i introduksjonsloven og forskningsrapporten «*Det er litt sånn at veien blir til mens en går. Kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger*». Kriteriene fremkommer oppsummert under problemstillingene i kapittel 4, 5, 6 og 7, samt i sin helhet i eget vedlegg. Fakta er innhentet ved bruk av intervju og dokumentanalyse. Kapittel 2.3 gir en nærmere redegjørelse for anvendt metodikk og gjennomføring.

Revisjonens funn og konklusjoner

Ansvar for fremskaffelse av boliger til nyankomne flyktninger og ansvar for tildeling av kommunale boliger, samt saksbehandling av Husbankens låne- og tilskuddsordninger, er fordelt mellom to avdelinger organisatorisk plassert under to ulike kommunalavdelinger. Det forekommer noe samarbeid mellom avdelingene. Samarbeidet er derimot ikke formalisert, og består hovedsakelig av sporadiske henvendelser vedrørende ønsker om tildeling

av kommunale boliger til nyankomne flyktninger. Ifølge revisjonens vurdering kunne dette samarbeidet med fordel vært tettere. Noe som ville kunne ha sikret et mer helhetlig perspektiv i kommunens boligsosiale arbeid.

Kommunen gjennomfører en vurdering av boligsituasjonen i markedet, kapasiteten på Halden kommunale kompetansesenter, tilgang på barnehageplasser, tilgjengelige språkpraksisplasser og arbeidsmarkedet generelt, før de avgjør hvor mange flyktninger kommunen bør bosette. Avdelinger som er involvert i flyktningarbeidet rådføres i denne prosessen. Dette finner revisjonen tilfredsstillende.

Kommunen avgjør selv om de benytter ett-årige eller flerårige vedtak for bosetting. Halden kommune har for 2016 og 2017 benyttet ett-årige vedtak for kommunens bosetting. Tanken med å benytte flerårige vedtak er for å gi kommunen bedre mulighet til å sette opp mer langsiktige budsjetter og planer. Det skal også gjøre det enklere for kommunen å bygge opp en profesjonell organisasjon med bemanning og kompetanse for integrering av flyktninger. Ifølge revisjonens vurdering vil også langsiktig planlegging på feltet kunne virke positivt inn på kontinuiteten og kunnskapsoppbyggingen i organisasjonen.

Det fremkommer at kommunen, på revisjonens tidspunkt, i liten grad benytter seg av Husbankens støtteordninger som for eksempel «fra leie til eie»-modeller. Det er revisjonens oppfatning at kommunen vil få flere valgmuligheter i sitt bosettingsarbeid ved i større grad å benytte seg av Husbankens støtteordninger. I tillegg vil sannsynligheten for at kommunens flyktninger på sikt skal kunne eie sin egen bolig øke.

Det er NAV, ved prosjekt «Raskere bosetting» som har ansvaret for å iverksette og koordinere kommunens introduksjonsordning. Kommunen har, på revisjonens tidspunkt, ikke utarbeidet en formalisert samarbeidsavtale på

feltet. Det opplyses derimot at arbeidet med å utforme en avtale er igangsatt. Ifølge revisjonens vurdering vil det være viktig å få utarbeidet en samarbeidsavtale, da dette i større grad vil kunne sikre en korrekt og formalisert ansvarsfordeling på feltet.

Det gjennomføres kartlegging av samtlige deltakere før introduksjonsprogrammets oppstart. Som hovedregel gjennomføres dette innen 1 til 2 måneder etter bosetting. Deltakernes individuelle plan må være utarbeidet før deltakerne kan starte opp i programmet, planen utarbeides av programrådgiver i samråd med deltaker. På revisjonens tidspunkt har kommunen restanser på kartlegging og utarbeidelse av IP for ca. 20 personer.

Samtlige deltakere i introduksjonsprogrammet har en kontaktperson i kommunen. Dette er kommunens programrådgivere. Deltakernes tverrfaglige team består hovedsakelig av programrådgiver og lærer fra HKK, ved behov bringes annet aktuelt fagpersonell inn.

Et av de viktigste arbeidsrettede tiltakene kommunen tilbyr gjennom introduksjonsprogrammet er såkalte språkpraksisplasser. En språkpraksisplass skal legge opp til praktisk språkopplæring og relevant arbeidspraksis opp mot deltakernes yrkesmål. Språktreningen skal foregå på en arbeidsplass og gi deltakeren anledning til å benytte språket i et norsk miljø. Ifølge revisjonens vurdering fremstår en

språkpraksisplass som en god integreringsarena da den skal bidra til at deltakeren både får praktisert norsk, får bedre kjennskap til norsk arbeidsliv, samt tilknytting til et arbeidsmiljø. På revisjonens tidspunkt tilbyr kommunale virksomheter 21 språkpraksisplasser, mens private bedrifter tilbyr 22 plasser.

Med bakgrunn i konklusjoner og vurderingene disse bygger på anbefaler vi at kommunen bør:

- Formalisere samarbeidet på feltet i en samarbeidsavtale. Samtlige aktører som er involvert i kommunens arbeid med flyktninger bør involveres i arbeidet. Dette gjelder både bolig, utdanning og arbeid.
- Benytte flerårige vedtak for bosetting. Dette vil gjøre det mulig for kommunen å sette opp mer langsiktige budsjetter og planer på feltet.
- I større grad benytte Husbankens støtteordninger ovenfor brukergruppen.
- Etablere flere kommunale språkpraksisplasser.
- Registrere og utarbeide statistikk over antallet som går over i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram.

Revisjonen takker for samarbeidet og bistanden i forbindelse med revisjonen.

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

Temaet for denne rapporten bygger på «Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2017», vedtatt av kommunestyret i Halden 11. februar 2016.

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble lagt frem for kontrollutvalget 29. september 2016 (sak 16/29), og vedtak var i tråd med revisjonens forslag. Det ble ikke gitt føringer utover det som planforslaget omhandlet.

Det ble gjennomført oppstartsmøte med kommunen 9. september 2016. Arbeidsutkast av rapporten ble sendt til kommunen 14. mars 2017, og høringsmøte ble avholdt 24. mars. Endelig rapport ble sendt på høring til kommunen 30. mars og rådmannens høringsuttalelse ble mottatt 6. april. Uttalelsen følger som vedlegg til rapporten.

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad arbeider kommunen systematisk med å fremskaffe boliger?
2. I hvilken grad følger kommunen opp flyktningene i bosettingsfasen?
3. Har kommunen en introduksjonsordning som er i tråd med lovens intensjoner og bestemmelser?
4. Har kommunen satt i verk tiltak som er egnet til å øke sysselsettingen av innvandrere?

2.3 Metode og gjennomføring

Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med "Standard for forvaltningsrevisjon" (RSK 001). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom fakta, og revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Fakta plasseres under egen overskrift, og er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen. Informasjonen bygger på beskrivelser hentet fra skriftlige dokumenter, mappegjennomgang, spørreundersøkelse og/eller verifiserte intervjuer. Det gjøres oppmerksom på at fakta i noen tilfeller kan gjengi kommunens egen vurdering eller opplevelse av en gitt tilstand. Fakta kan også være enkeltpersoners meninger, erfaringer eller holdninger.

Prosjektet er gjennomført med intervjuer og dokumentanalyse.

Punkt 2.5 viser hvilke dokumenter som har vært gjenstand for dokumentanalyse. Det handler i all hovedsak om ulike styringsdokumenter.

Det er gjennomført intervju med:

- Kommunalsjef undervisning og oppvekst
- Rektor ved Halden kommunale kompetansesenter (HKK)
- Assisterende rektor ved Halden kommunale kompetansesenter (HKK)
- NAV-leder
- Prosjektleder «Raskere bosetting»
- Programrådgiver «Raskere bosetting»
- Boligkoordinator «Raskere bosetting»
- Avdelingsleder Fellestjenester (NAV)
- Flyktningkonsulent ved avdeling Fellestjenester (NAV)
- Boligoppfølger ved avdeling Fellestjenester (NAV)
- Avdelingsleder Markedsavdelingen (NAV)
- Folkehelseledelse ved avdeling for samfunnsutvikling

- Spesialrådgiver i kommunalsjefens stab (kommunalavdeling Helse og omsorg)
- Enhetsleder Koordinerende Fellestjenester (Organisert under Helse og omsorg).

I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon. Noen av intervjuene er gjennomført som e-post intervjuer.

Fylkesmannen i Østfold har i perioden 1.7.2015 til 1.2.2017 gjennomført tilsyn med Halden kommunes introduksjonsprogram. Tilsynet omhandlet kun om deltakerne mottar et introduksjonsprogram som er helårlig og på fulltid, jf. introduksjonsloven § 4. Fylkesmannens prosess og funn er kort gjengitt under kapittel 6 i rapporten.

Revisjonen deltok i møte mellom Halden kommune og Fylkesmannen i Østfold 30. november 2016. Tema for møtet var kommunens arbeid med introduksjonsprogrammet, samt kommunes retting av brudd på introduksjonsloven.

Revisjonen har også vært i dialog med IMDi og SSB.

Rambøll gjennomførte i perioden desember 2010 til juni 2011 en analyse av kommuners resultatoppnåelse i introduksjonsordningen på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.¹ Aktuelle funn fra denne rapporten presenteres i faktabokser i rapportens kapittel 3, 4, 6 og 7.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Bjørnar Bakker Eriksen i perioden september 2016 til mars 2017.

¹ Datagrunnlaget består av en spørreundersøkelse som ble sendt ut til resultatansvarlige for introduksjonsprogrammet i samtlige kommuner i landet som tilbyr programmet, samt Oslos bydeler. Undersøkelsen oppnådde en svarprosent på 71,3 %. Det ble også gjennomført ytterligere casestudier i 8 kommuner.

2.4 Revisjonskriterier

Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere av 04/07-2003 nr. 80 (Introduksjonsloven).
- Rundskriv Q-27/2015 Samarbeid mellom kommunen og arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere.
- NTNU rapport 2011. *Det er litt sånn at veien blir til mens en går. Kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger.* Thorshaug m.fl, 2011.

Utleddning av revisjonskriteriene følger under hver enkelt problemstilling, samt i eget vedlegg.

2.5 Litteratur- og dokumentliste

Følgende dokumenter ligger til grunn for faktafremstillingen:

- «Kommunens utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2015» - Rapport fra Beregningsutvalget.
- KS Effektiviseringsnettverk Introduksjonsordningen 2015-2016.
- Endelig tilsynsrapport – Introduksjonsloven Halden kommune 2015 – Fylkesmannen i Østfold.
- Virksomhetsplan for NAV Halden 2016.
- Virksomhetsplan for NAV Halden 2017.
- Prosjekt- og aktivitetsplan «Raskere Bosetting».
- Program- og aktivitetsplan. Boligosialt utviklingsprogram for Halden kommune 2011-2015.

- Programavtale for Husbankens kommuneprogram Bolig for velferd 2016-2020 – Delprogram 1 og 2.
- Kommunestyrevedtak vedrørende bosetting.
- Kommunens interne rutiner.

3 ORGANISERING OG ANSVARFORDELING AV FLYKTNINGARBEIDET I KOMMUNEN

Introduksjonsprogrammet

Kommunen tar hvert år imot flyktninger etter anmodning fra IMDi. Det er Kommunestyret som vedtar hvor mange flyktninger kommunen skal ta imot. Ved å vedta bosetting, forplikter kommunen seg til å gi tilbud om introduksjonsprogram i henhold til introduksjonsloven. I tillegg må kommunen ta imot flyktingenes familiemedlemmer som får oppholdstillatelse på bakgrunn av familiegjenforening.

Introduksjonsprogrammet er et kommunalt tilbud og reguleres av introduksjonsloven. Et vilkår for å ha rett til introduksjonsprogram, er at man har behov for grunnleggende kvalifisering. Kommunen vurderer om personen er i målgruppa for ordningen og fatter et vedtak om tildeling av program. Deltakerne mottar introduksjonsstønad så lenge de deltar i programmet. Ved gjennomført eller avbrutt program skal det utstedes et deltakerbevis. Programmet varer som regel i to år.

Halden kommune startet å praktisere introduksjonsprogrammet i 2005 med 7 personer. Kommunen mottok totalt 16 nyankomne flyktninger som deltok i introduksjonsprogram i perioden 2005-2008.

Tabell 1 viser IMDi's anmodning til kommunen, antall bosatte flyktninger (primærbosatte), familiegjenforente og sekundærbosatte de siste fem årene.

Tabell 1: Bosettinger i Halden fordelt på primærbosatte, familiegjenforente og sekundærbosatte 2013-2016

| Kategori | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------|------|------|------|------|------|
| Anmodning IMDi | 10 | 35 | 48 | 70 | 45 |
| Primærbosatte | 8 | 14 | 48 | 55 | 15 |
| Familiegjenforent | 7 | - | 5 | 31 | |
| Sekundærbosatte | 10 | 6 | - | 2 | |
| Nyankomne totalt | 25 | 20 | 53 | 88 | |

Revisors merknad: Kommunen vil ikke ha full oversikt over antall familiegjenforente og sekundærbosatte for 2017 før i slutten av året.

Som det fremkommer av tabell 1 er det et vesentlig skille i antall nyankomne flyktninger til Halden kommune fra og med 2015. IMDi anmodet kommunen om å ta imot 45 flyktninger i 2017. Halden valgte å ta imot 15. I kommunestyrevedtak 2016/133² begrunnes dette med kommunens kapasitet på området. Rådmann utdyper også at kommunen vil høste erfaringer av kommunens organisering og arbeid med flyktninger før de eventuelt vurderer å ta imot flere flyktninger.

Integreringstilskudd

Kommunen mottar integreringstilskudd fra staten per bosatte person for å dekke kommunale utgifter som følger av bosettingen. Tilskuddet for de som bosettes direkte i kommunen etter avtale med IMDi utbetales over fem år, mens tilskuddet for familiegjenforente gis i tre år. Etter dette skal flyktingene i prinsippet være selvhjulpne. I 2015 mottok kommunen ca. 22.188.800, mens de i 2016 mottok 36.715.200 millioner kroner i integreringstilskudd.

Faktaboks 4: Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger i 2015

Hvert år kartlegger et beregningsutvalg kommunenes gjennomsnittlige utgifter til bosetting og integrering av flyktninger. De ser også på hvorvidt utgiftene stemmer overens med hvor mye kommunene mottar i støtte fra staten. Kartleggingen dekker perioden kommunene mottar integreringstilskudd og tilskudd til norskopplæring – det vil si året personene bosettes, samt de fire påfølgende årene.

Siden det er vanskelig å hente ut nøyaktige regnskapstall for alle utgiftene, beregner utvalget hvor stor andel som går til å dekke behovene til personene som bosettes. Det beregnes en gjennomsnittsutgift per person, så mange kommuner vil i realiteten ha utgifter som er

² Behandlet av Kommunestyret 08.12.2016.

høyere eller lavere enn det kartleggingen viser.

Hovedfunn fra kartlegging av 2015:

- Kommunene har i gjennomsnitt utgifter på 775 500 kroner per flyktning over fem år.
- I 2015 dekket integreringstilskuddet over 90 prosent av kommunenes utgifter til bosetting og integrering.
- Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap dekker utgifter for personer som har rett og plikt, eller kun rett, til slik opplæring etter introduksjonsloven. Beregningsutvalgets kartlegging viser en gjennomsnittlig utgift per deltager på 118 000 for 1 100 timer opplæring.

Høy bosetting og lavere utgifter

Hovedbildet er at bosettingen av flyktninger vokste kraftig i 2015, uten at kommunenes utgifter per person økte tilsvarende. Årets funn antyder stordriftsfordeler ved høy bosetting. Mange flere flyktninger ble bosatt sent på året i 2015 enn 2014, mens kommunen får tilskudd for hele året. Det er en medvirkende årsak til en økt dekningsgrad.

Kilde: Rapport fra Beregningsutvalget august 2016

Organisering

Ansvar for bosetting av nyankomne flyktninger og introduksjonsprogrammet i Halden kommune er fordelt mellom NAV Halden, som er organisert direkte under rådmann, og Halden kommunale kompetansesenter (HKK), som er organisert under kommuneområde undervisning, oppvekst og kultur.

NAV Halden

NAV Halden er et partnerskap mellom stat og kommune, og skal bidra til bred deltakelse i arbeid og samfunn, og gi økonomisk trygghet for innbyggerne i Halden kommune.

NAV Halden er organisert i tre avdelinger:

- Marked/ og informasjonsavdelingen
- Oppfølgingsavdelingen
- Avdeling Fellestjenester

Per 1.1.2017 har NAV Halden 58 stillinger, 26 kommunale- og 32 statlige årsverk, samt 7 prosjektstillinger.

Hovedvekten av NAVs flyktningarbeid er lagt til prosjekt «Raskere bosetting» som er organisatorisk plassert direkte under NAV-leder. Prosjektet ble formelt etablert i oktober 2015, og består av 1 prosjektleder, 1 boligoppfølger³, samt 2 programrådgivere i 1,7 årsverk⁴. Prosjektperioden var satt til 01.11.2015 til 31.12.2016. Ifølge prosjektleder vil arbeidet fortsette i 2017, men det er ikke tatt en endelig beslutning om det skal videreføres som et prosjekt, eller om det skal inn i ordinær drift. Rådmannens ledergruppe fungerer som styringsgruppe for prosjektet.

Det fremkommer av saksfremlegg 2016/133 at kommunen, basert på erfaringer med den økte bosettingen i 2015, besluttet å prosjektorganisere kommunens flyktningarbeid. Dette for å utvikle og koordinere arbeidet med å sikre gode prosesser i tråd med forpliktelsene kommunen har påtatt seg. Målgruppen er bosettingsklare flyktninger som kommunen har vedtatt å bosette, samt familiegjenforente. Prosjektets mål er å redusere arbeidsledigheten og sosialhjelpsutbetalinger til kommunens bosatte flyktninger.

Utover prosjekt «Raskere bosetting» har også avdeling Fellestjenester (NAV) ansvar for deler av arbeidet med kommunens nyankomne flyktninger. Avdelingen er blant annet ansvarlig for boligfremskaffelse, samt kontakt/dialog med IMDi og UDI i forbindelse med kommunens bosettinger.

Faktaboks 5: Forskning om plassering av introduksjonsprogrammet i NAV

Det er flere fordeler ved å plassere introduksjonsprogrammet⁵ i NAV, blant annet høyere resultatopnåelse og større tilgang på tiltak og kompetanse, samt muligheten for individuell tilpasning til programmet.

³ Startet opp i oktober 2015.

⁴ Startet opp i januar 2016. Fra og med januar 2017 vil prosjektet bestå av 2 fulle årsverk i programrådgiverrollen.

⁵ Det fremgår av forskningsrapporten at fordelene viser seg først og fremst ved store introduksjonsprogram, det vil si program med over 10 deltakere.

Kommuner som har valgt å organisere programmet utenfor NAV samarbeider i liten grad med NAV, både på saksbehandler- og ledernivå. Funn tyder også på at organisering i NAV ikke legger til rette for utstrakt samarbeid med voksenopplæringen. Et godt samarbeid mellom enhet med ansvar for introduksjonsprogrammet og kommunens voksenopplæring er svært viktig for å få til et individuelt tilrettelagt opplæringsløp. Rapporten presiserer imidlertid at organisering i NAV ikke er synonymt med økt samarbeid mellom programrådgivere og andre NAV ansatte. Et helhetlig tjenesteapparat krever kontinuerlig arbeid.

Kilde: Rambøll 2011.

Halden kommunale kompetansesenter (HKK)

HKK er ansvarlig for tre lovpålagte områder:

- Norskopplæring med samfunnsvitenskap for innvandrere
- Grunnskole for voksne
- Spesialundervisning for voksne

Enheten har 13,05 årsverk fordelt på 14 ansatte. Samtlige har allmennlærerutdanning, og flere har også videreutdanning i voksenpedagogikk, flerkulturellpedagogikk, norsk som andre språk, IKT for lærere og spesialpedagogikk. Både rektor og assisterende rektor har en mastergrad i skoleledelse.

Det opplyses om at enheten, på revisjonens tidspunkt, har 83 introduksjonsdeltakere som mottar norskopplæring med samfunnskunnskap for innvandrere eller grunnskole for voksne. Enheten har tilsammen 182 registrerte deltakere.

HKK er ansvarlig for opplæringen og undervisningen i introduksjonsprogrammet, mens koordineringsansvaret ligger til NAV.

Tabell 2 viser antallet elever på HKK i tidsperioden 2012-2016.

Tabell 2: Antall elever per år 2012-2016

| 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------|------|------|------|------|
| 129 | 141 | 150 | 157 | 170 |

Revisors merknad: Tallene er basert på antall deltakere per 1. september hvert år.

Det fremkommer av tabell 2 at antallet elever har vært økende for samtlige år.

Skolen følger et felles europeisk rammeverk for språkopplæring. På bakgrunn av at det kommer nyankomne fortløpende gjennom året, har HKK opprettet en mottaksklasse. Samtlige flyktninger som kommer til Halden starter opp i denne klassen.⁶ Deltakerne deles inn i grupper basert på skolebakgrunn fra hjemlandet. De med lite skolebakgrunn deles inn i en gruppe med langsommere progresjon, enn de med lengere utdanning fra hjemlandet.

Halden skiller ikke mellom introduksjonsdeltakere og andre deltakere. Samtlige deltakere blir kartlagt underveis før de blir rutet over på andre nivåer. HKK deler opp i følgende grupperinger: gruppe for analfabeter, A1, A2, B1 og B2. Nivåskalaen brukes for å beskrive kunnskaps- og ferdighetsnivået.

A – språkbruker på grunnleggende nivå

- **A1** – begynnernivå
- **A2** – elementært nivå

B – selvstendig bruker

- **B1** – mellomnivå
- **B2** – høyere mellomnivå

Skolen har ett skolerettet- og ett arbeidsrettetløp. Hvor deltakerne blir plassert avhenger av inntakssamtalen som gjennomføres, samt kartleggingen som lærerne gjennomfører underveis i mottaksklassen. HKK er ansvarlige for å utarbeide individuelle opplæringsplaner (IOP) for samtlige deltakere. Opplæringsplanen skal inneholde mål for norskopplæringen og eventuelt mål for grunnskoleopplæringen, og utarbeides i samarbeid med deltakeren. Planen oversendes NAV.

Rektor informerer om at enheten benytter gamle eksamensoppgaver til å kartlegge elevenes kunnskapsnivå. Lærerne gjennomfører jevnlig vurderingssamtaler med sine elever. Her får elevene

⁶ Flyktninger som kommunen bosetter, familiegjenforente, selvbosatte og familiegjenforente med norsk statsborgere.

tilbakemeldinger på hvor eleven står i forhold til nivået eleven befinner seg på, samt hva som skal til for å komme videre til ett nytt nivå. Hvor lang tid en deltaker bruker på de ulike nivåene varierer individuelt. Ifølge rektor bruker deltakere som har fullført videregående fra hjemlandet ett sted mellom 1200 til 1500 timer, dette tilsvarer to skoleår, for å komme seg opp på nivå B1/B2. Deltakere som er analfabeter eller som har svært liten skolegang fra hjemlandet bruker mest tid, som er på 3000 timer eller 5 år. Kommunen har plikt til å tilby undervisning til deltakeren har kommet opp på nivå B1.

4 I HVILKEN GRAD ARBEIDER KOMMUNEN SYSTEMATISK MED Å FREMSKAFFE BOLIGER?

4.1 Revisjonskriterier

Organisering og ansvarsfordeling

- Det bør konkretiseres hvem som har ansvar for fremskaffelse av boliger, både kommunale og private. Kommunen bør vurdere å samle koordineringsansvaret til en enhet.
- Kommunen bør opprette faste samarbeidsrutiner, for eksempel gjennom tverrfaglige team eller faste møtearenaer mellom flyktnings-tjeneste, boligenhet og eiendomstjenestene.

Anmodnings- og vedtaksprosessen

- Involverte enheter bør rådføres og gis en sterk stemme i vurderingen av vedtakstallet.
- Kommunen bør benytte flerårige vedtak for bosetting.
- Kommunen bør koble vedtak om bosetting til vedtak om boligfremskaffelse.

Boligfremskaffelse

- Kommunen bør sikre at det utarbeides gode rutiner og kriterier for tildeling av bolig.
- En bør sikre at alle involverte enheter har kompetanse på Husbankens ordninger.
- Kommunen kan vurdere å benytte «fra leie til eie»-modeller.

4.2 Fakta

Forespørslene om bosetting fra IMDi (utsøkinger⁷) mottas, gjennomgås og vurderes av avdelingsleder Fellestjenester (NAV), flyktningskonsulent ved Fellestjenester (NAV), NAV-leder og prosjektleder «Raskere bosetting». Gruppen vurderer blant annet sammensetningen av flyktninger i kommunen,

⁷ Når kommunen har fattet vedtak om bosetting, sender IMDi forespørsel om å ta imot konkrete personer. Denne prosessen kalles for utsøking, og skjer ofte flere ganger gjennom året, avhengig av hvor mange flyktninger kommunen skal bosette.

og kommunens samlede utfordringer på feltet når de avgjør hvem som skal bosettes.

Flyktningskonsulent sikrer at kommunen mottar alle statlige tilskudd som kommunen har krav på som bosettingskommune.

I saksutredningen til «anmodning om ekstra bosetting av flyktninger 2015-2016» fremkommer det at et av problemene til kommunen i forbindelse med bosetting er å fremskaffe tilstrekkelig med egnede boliger. Behovet for boliger ved bosetting av flyktninger vil i stor grad avhenge av om kommunen tildeles enslige flyktninger eller familier. Bosetting av enslige flyktninger vil kreve flere boenheter, mens bosetting av familier med flere barn vil kreve færre boliger med noe ulik størrelse.

I kommunestyresak 2016/133 fremkommer det at NAV Halden bosatte 48 flyktninger i 2015 og 55 flyktninger i 2016. De aller fleste bosettes i det private leiemarkedet. Et godt samarbeid med både store og mindre private utleieaktører, har vært av stor betydning for å nå måltallene for bosetting i 2015 og 2016. Utleieaktørene blir kontaktet etter at kommunen har hatt dialog med IMDi, og det er klart hvem som skal bosettes. Det fremkommer av saksfremlegget at det oppleves som krevende å arbeide systematisk med bosetting, da kommunen får utsøkinger fra IMDi fortløpende gjennom året. Det er først ved utsøkinger kommunen blir gjort kjent med om det er enslige personer eller barnefamilier som skal bosettes. NAV Halden har en god dialog med IMDi og har til en viss grad kunnet påvirke hvem som skal bosettes i kommunen basert på hvilke boliger som er tilgjengelige i kommunen.

Ifølge «Boligsosialt utviklingsprogram for Halden kommune 2011-2015» er det mangel på differensierte kommunale boliger. Med differensierte boliger menes kommunale boliger av ulik standard, ulik størrelse, ulik

grad av samlokalisering og ulik eieform. For å kunne tilby gode løsninger for ulike brukergrupper, meldes det om behov for bedre kartlegging av gruppens behov. Dette gjelder spesielt behovene til personer med rus- og/eller psykiske helseproblemer, men også flyktninger og innvandrere, samt psykisk og fysiske funksjonshemmede.

Handlingsplanen utløp i 2015, og kommunen arbeider på revisjonens tidspunkt, med utarbeidelse av en ny handlingsplan. Planen er ikke ferdigstilt på revisjonens tidspunkt. Revisjonen har heller ikke fått bekreftet når planen skal ferdigstilles.

Handlingsplanperioden skal gå frem til 2020 og bygger på «Bolig for velferd», nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020). Ifølge NAV-leder skal det fremgå av planen hvilke type boliger NAV har behov for når det gjelder bosetting av flyktninger.

Faktaboks 6: Bolig for velferd

Bolig for velferd er en nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020) med mål om at alle skal bo trygt og godt. Strategien skal samle og målrette den offentlige innsatsen overfor vanskeligstilte på boligmarkedet for å nå mål om at:

1. Alle skal ha et godt sted å bo.
2. Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet.
3. Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv.

Strategien er et samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Helse- og omsorgsdirektoratet, Husbanken og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet på oppdrag fra departementene. Husbanken koordinerer arbeidet.

Kilde: Nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd innenfor de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen 2016.

Kommunen arbeider også, på revisjonens tidspunkt, med en handlingsplan omhandlende mangfold og integrering og mot radikaliseringsplan. Planen vil inneholde informasjon om områdene: arbeid, bolig og

fritid. Folkehelserådgiver informerer om at planen skal være ferdig i løpet av april 2017.⁸

Organisering og ansvarsfordeling av boligfremskaffelse

Ifølge prosjektleder «Raskere bosetting» har ikke kommunen et eget boligkontor. Det er avdeling Fellestjenester (NAV) som har det overordnede ansvaret for å fremskaffe og godkjenne leiligheter til de som skal bosettes i kommunen. Avdelingen har en flyktningkonsulent som gjennomfører det praktiske arbeidet med å fremskaffe boliger og inngå avtaler med hus/gårdeiere.

Ifølge enhetsleder Koordinerende fellestjenester (organisert direkte under kommunalsjef helse og omsorg) fungerer de som kommunens boligkontor, de saksbehandler også Husbankens låne- og tilskuddsordninger. Ifølge enhetsleder har Halden kommune et begrenset antall kommunale utleieboliger som leies ut til vanskeligstilte på boligmarkedet. Boligene er i all hovedsak små leiligheter med 1 soverom. Med vanskeligstilte på boligmarkedet menes personer som har problemer med å skaffe seg bolig på det private boligmarkedet på grunn av økonomiske, helsemessige eller sosiale forhold. Hver sak blir individuelt vurdert. Tildeling av kommunale boliger er ingen lovpålagt tjeneste, noe som vil si at kommunen ikke har plikt til å tildele. Etterspørselen etter kommunale boliger er større enn tilgangen, og det står sjeldent utleieboliger ledige. I 2016 har ikke avdelingen fått tildelt kommunale leiligheter til bosetting av nyankomne flyktninger. I 2015 fikk avdelingen tildelt en bolig, mens de i 2014 fikk tildelt to.

I ankomstfasen er det kommunens flyktningkonsulent som har kontakt med IMDi i spørsmål om hvem kommunen skal bosette. Det sendes ut leiekontrakt i forkant av ankomst. Samtidig skal de som bosettes skrive under på søknad om bostøtte og livsopphold. Flyktningene mottar bostøtte frem til de kommer inn i introduksjonsordningen.

⁸ Avdeling for samfunnsutvikling er ansvarlig for å koordinere dette arbeidet.

Ifølge avdelingsleder Fellestjenester (NAV) er det ikke utarbeidet fagplaner som omhandler arbeidet med å fremskaffe boliger til flyktninger. Arbeidet med bosetting er heller ikke omhandlet i særlig grad i den boligsosiale handlingsplanen.

I 2014, 2015 og 2016 har avdelingen nesten uten unntak bosatt flyktninger på det private leiemarkedet. Prosjektleder «Raskere bosetting» informerer om at flyktningene som kommer til kommunen tegner kontrakt direkte med utleier. Utleieboligene som er mulig å fremskaffe for kommunen er i all hovedsak leiligheter i bygårder plassert i sentrum. Avdelingen er av den grunn prisgitt et godt samarbeid med flere store utleieaktører, og har lykket med bosettingsarbeidet grunnet dette samarbeid. Avdelingen må skaffe til veie leiligheter som er ledige utfra behov, altså hvem som er søkt til kommunen av IMDi (f.eks. om det er enslige eller familier). Pris setter også begrensinger for hvilke leiligheter som kan leies, for at flyktningene skal kunne være økonomisk selvhjulpne. I utgangspunktet opereres det ikke med en makspris, men flyktningkonsulent arbeider mot at flyktningene ikke skal være i behov av supplerende sosialstønad når de deltar i introduksjonsprogrammet. Hensikten er at flyktningene skal bli selvhjulpne og økonomisk uavhengige, dette er vanskelig med en husleie som overskrider 6000-7000 kroner måneden for en enslig voksen som mottar introduksjonsstønad. Introduksjonsstønad for en enslig voksen ligger på kr. 15.429,-⁹ brutto i måneden.

Det har ikke vært mulighet å ha noen strategi for hvor i kommunen avdelingen har bosatt flyktningene, da en til enhver tid er nødt til å ta de leilighetene som er ledige. Dette er i all hovedsak i sentrum.

Avdelingsleder Fellestjenester (NAV) informerer om at det har vært noe samarbeid

⁹ Personer over 25 år mottar 2G brutto i året. Dette tilsvarer 185.152 kroner i året eller 15.429 kroner i måneden. Personer under 25 år mottar 2/3 av introduksjonsstønaden. Dette tilsvarer 123.437 kroner i året, eller 10.286 kroner i måneden.

med Koordinerende Fellestjenester. Avdelingsleder har blant annet jevnlig sendt henvendelser om at det er et ønske om kommunale leiligheter til denne brukergruppen. Det foreligger ingen formaliserte rutiner på området.

Ifølge enhetsleder Koordinerende fellestjenester (kommunalavdeling helse og omsorg) er det utarbeidet rutiner og kriterier for tildeling av kommunale boliger på et generelt grunnlag. Hva gjelder tildeling til nyankomne flyktninger, i samarbeid med NAV, gjennomføres dette når det eventuelt er ledige boliger på det aktuelle tidspunktet. Koordinerende fellestjenester er i behov av å tildele ledige kommunale utleieboliger fortløpende. Det er ikke mulighet for at det i lengere perioder skal være «tomgangsleie» i påvente av tildeling til nyankomne flyktninger. Når det gjelder nyankomne flyktninger er det også ofte behov for boliger med flere soverom.

Avdelingsleder Fellestjenester (NAV) informerer om at det ikke finnes formaliserte rutiner som sikrer at boligbehovet på området blir rapportert oppover i systemet. Ifølge prosjektleder «Raskere bosetting» blir dette derimot ivaretatt av at NAV-leder rapporterer om boligsituasjonen/boligbehov i rådmannens ledergruppe.

Anmodnings- og vedtaksprosessen

Flyktningkonsulent ble rådført av prosjektleder «Raskere bosetting» vedrørende antallet flyktninger kommunen burde bosette i forbindelse med utarbeidelse av vedtak omhandlende bosetting for 2017. Utover dette har det, ifølge avdelingsleder Fellestjenester (NAV), ikke vært noen involvering av avdelingen i dette arbeidet. Avdelingen ble heller ikke kjent med antallet før saken hadde vært til behandling i kommunestyret.

Avdeling Koordinerende fellestjenester, som er ansvarlig for kommunens boliger, blir ikke rådført før kommunen bestemmer seg for antall flyktninger som skal bosettes.

Prosjektleder «Raskere bosetting» informerer om at det, i prosessen med å avgjøre antallet bosettinger, gjøres vurderinger av:

- Boligsituasjonen i markedet
- Kapasiteten på Halden kommunale kompetansesenter
- Tilgang på barnehageplasser
- Tilgjengelige språkpraksisplasser
- Arbeidsmarkedet generelt i kommunen

Ifølge avdelingsleder Fellestjenester (NAV) har kommunen tidligere benyttet flerårige vedtak for bosetting av flyktninger (3-årige). For 2016 og 2017 har kommunen derimot benyttet ett-årige vedtak. Kommunen kobler ikke vedtak om bosetting til vedtak om boligfremskaffelse, da kommunen utelukkende benytter utleieboliger på det private markedet til bosettingen av nyankomne flyktninger.

Boligfremskaffelse

Avdelingsleder Fellestjenester (NAV) informerer om at de ikke har noen rutiner/kriterier for tildeling av bolig.

NAV Halden benytter utleieres husleiekontrakter, og de fleste benytter seg av Huseiernes landsforenings standardkontrakt. Det inngås kun avtaler som er tidsbestemte.

Avdelingsleder Fellestjenester (NAV) informerer om at avdelingen er kjent med Husbankens ordninger og henviser til de ved behov.

Prosjektleder «Raskere bosetting» mener kommunen ikke har vært gode til å benytte Husbankens støtteordninger i boligfremskaffelse for flyktninger. Kommunen har blant annet i svært liten grad benyttet «fra leie til eie»-modeller i bosettingsarbeidet med flyktninger. Dette har dels sin årsak i at dette arbeidet er forholdsvis nytt for kommunen. Før 2014 bosatte kommunen svært få flyktninger.

I perioden 2010 til 2014 var det noen flyktninger som kjøpte kommunale borettslagsleiligheter med Husbankens lån og tilskuddsordninger. Kommunen har også ved ett tilfelle bidratt til at det er blitt bygd et

leilighetskompleks ved hjelp av Husbankmidler, hvor kommunen har tildelingsrett¹⁰. Kommunen har, på revisjonens tidspunkt, ingen strategi for hvordan og hvilke boliger som bør fremskaffes til de nyankomne flyktningene.

Flyktningkonsulent opplever ikke at kommunen arbeider på en god nok måte hva gjelder å fremskaffe boliger til nyankomne flyktninger. Dette begrunnes med at flyktningkonsulent utelukkende er overlatt til å finne leiligheter i det private markedet. Ifølge flyktningkonsulent bør det være en sammenheng mellom antall vedtatt bosatte og antall tilgjengelige boliger. Kommunen bør ikke belage seg på kun å bosette i det private markedet, men bør også ha en viss kommunal boligmasse til disposisjon.

Prosjektleder «Raskere bosetting» mener kommunen bør utarbeide en strategi for hvordan «fra leie til eie»-modeller i større grad kan implementeres i kommunens bosettingsarbeid. Med økt bruk av Husbankens virkemidler, vil kommunen kunne unngå at mange flyktninger bosettes og blir værende i sentrumsnære bygårder. Kommunen bør finne strategier for hvor flyktninger bør bosette seg, for at de skal kunne integreres best mulig. Ifølge prosjektleder har kommunen et forbedringspotensial hva gjelder å få til et godt systematisk arbeid med boligfremskaffelse for nyankomne flyktninger.

4.3 Vurderinger

Som det fremkommer av revisjonskriteriene i kapittel 4 er det blant annet viktig at det konkretiseres hvem som har ansvar for å fremskaffe kommunale og private boliger. Samtidig er det viktig at det er utarbeidet rutiner som sikrer en helhetlig og godt planlagt tjenestutførelse.

Organisering og ansvarsfordeling

Det fremkommer av fakta at ansvaret for fremskaffelse av boliger til nyankomne

¹⁰ Tildelingsrett vil si at det er kommunen som tildeler leilighetene – de er kommunalt disponerte.

flyktninger ligger til avdeling fellestjenester ved NAV, mens kommunens boligkontor, som blant annet har ansvaret for tildeling av kommunale boliger, samt saksbehandling av Husbankens låne- og tilskuddsordninger ligger til koordinerende fellestjenester, organisert direkte under kommunalsjef helse og omsorg. Ansvaret omhandlende boligsosiale spørsmål og problemstillinger er altså delt mellom to avdelinger som er organisatorisk plassert under to ulike kommunalavdelinger.

Det forekommer noe samarbeid mellom avdelingene. Samarbeidet er ikke formalisert, og består hovedsakelig av sporadiske henvendelser vedrørende ønsker om tildeling av kommunale boliger til nyankomne flyktninger. Dette arbeidet fremstår for revisjonen som noe fragmentert og kunne med fordel blitt knyttet tettere sammen for å styrke helheten i kommunes boligsosiale arbeid. Revisjonen mener også at arbeidet med å fremskaffe boliger til nyankomne flyktninger kunne ha blitt enklere og mer forutsigbart om mulighetene for å bosette i kommunale boliger i større grad var til stede. Det fremkommer av fakta at arbeidet med å fremskaffe tilstrekkelig med egnede boliger er krevende og styres i stor grad av hvilke boliger/leiligheter som er ledige på markedet ved bosettingstidspunktet. Kommunen gjør seg, med dagens praksis, avhengig av et fåtall private utleieaktører, samt utsatt for eventuelle forandringer i utleiemarkedet.

Anmodnings- og vedtaksprosessen

I vurderingen av vedtakstallet gjøres det vurderinger av:

- Boligsituasjonen i markedet
- Kapasiteten på Halden kommunale kompetansesenter
- Tilgang på barnehageplasser
- Tilgjengelige språkpraksisplasser
- Arbeidsmarkedet generelt i markedet

Videre fremkommer det at avdeling fellestjenester (NAV) er rådført, men ikke informert underveis i prosessen. Avdeling koordinerende fellestjenester, som er ansvarlig for kommunens boliger, er ikke blitt rådført. Noe som også kan henge sammen

med at kommunen utelukkende bosetter i private utleieleiligheter, og det er ingen sammenheng mellom antall flyktninger som vedtas bosatt og antallet tilgjengelige kommunale boliger. Det fremstår for revisjonen som om kommunen gjennomfører hensiktsmessige vurderinger av tilstanden og kapasiteten i kommunen før de bestemmer seg for hvor mange flyktninger som skal mottas.

Ifølge kriteriene bør kommunen også koble vedtak om bosetting til vedtak om boligfremskaffelse. Dette blir derimot ikke gjennomført i kommunen, noe revisjonen antar henger sammen med at kommunen i all hovedsak benytter seg av det private leiemarkedet ved bosetting av flyktninger.

Hvert år anmoder IMDi hver enkelt kommune om å bosette et visst antall flyktninger og anslår samtidig hvor mange kommunen vil bli bedt om å bosette de kommende årene. Kommunen avgjør selv om de benytter ett-årige eller flerårige vedtak for bosetting. Halden kommune har for 2016 og 2017 benyttet ett-årige vedtak for kommunens bosetting. Tanken med å benytte flerårige vedtak er for å gi kommunen bedre mulighet til å sette opp mer langsiktige budsjetter og planer. Det skal også gjøre det enklere for kommunen å bygge opp en profesjonell organisasjon med bemanning og kompetanse for integrering av flyktninger. Etter revisjonens oppfatning vil også langsiktig planlegging på feltet kunne virke positivt inn på kontinuiteten og kunnskapsoppbyggingen i organisasjonen, noe som på sikt vil kunne virke positivt inn på kommunens integreringsarbeid.

Boligfremskaffelse

Avdeling koordinerende fellestjenester har utarbeidet rutiner og kriterier for tildeling av kommunale boliger på et generelt grunnlag.

Det fremkommer at både avdeling fellestjenester (NAV) og avdeling koordinerende fellestjenester kjenner til Husbankens ordninger og henviser til de ved behov. Samtidig fremkommer det at kommunen i liten grad har benyttet seg av Husbankens støtteordninger, som for

eksempel «fra leie til eie»-modeller, i boligfremskaffelse for flyktninger. Med et økende antall flyktninger som bosettes i Halden kommune, vil det i fremtiden kunne bli vanskeligere for kommunen å finne egnede leiligheter/boliger med kommunens nåværende strategi. Ved å i større grad benytte seg av Husbankens ordninger, vil kommunen ha flere valgmuligheter hva gjelder bosetting av flyktninger, samt at sannsynligheten for at flyktninger skal kunne eie sin egen bolig vil øke betraktelig.

5 I HVILKEN GRAD FØLGER KOMMUNEN OPP FLYKTNINGENE I BOSETTINGSFASEN?

5.1 Revisjonskriterier

Oppfølging og boligkarriere

- Det bør gis kontinuerlig informasjon om boformer, etableringsmuligheter og Husbankens ordninger gjennom introduksjonsordningen.
- Det bør utvikles en boligkarriereplan for den enkelte flyktning.
- Det bør være økt fokus på å sikre flyktningers første steg på veien i boligkarrierer gjennom leie på det private markedet.
- Det bør sikres en plan for oppfølging også etter introduksjonsprogrammet.

5.2 Fakta

Arbeidet og ansvaret for bosetting består av å vurdere og takke ja til de anmodningene som kommunen bestemmer seg for å motta, sørge for at de statlige tilskuddene mottas, sørge for at det er ledig bolig, samt at boligene er klare og i tilstrekkelig forfatning før flyktningene ankommer kommunen.

Ifølge saksfremlegg 2016/133 er det boligoppfølger og flyktningkonsulent ved avdeling Fellestjenester (NAV) som følger opp de nyankomne fra første dag. Boligoppfølger er som regel den første representanten de bosatte møter ved ankomst til Halden kommune. Boligoppfølger bistår ved tilvisning i den boligen de har fått tildelt, samt bistår med innkjøp og etablering i den første perioden. Boligoppfølger bistår også med å opprette bankkonto, fremskaffe reisebevis, sikre folkeregistrering og fremskaffe skattekort. Boligoppfølger driver også opplæring av bruk av internett og bestilling av bank-ID. Boligoppfølger melder opp til helseavdeling om behov for helseundersøkelse, bistår med å skaffe fastlege, søke om bostøtte, bestille strøm og sikre oppmelding til Halden kommunale kompetansesenter for norskopplæring.

Boligoppfølger registrerer også behov for fritidsaktiviteter og norsk nettverk. Etterhvert etableres det kontakt med frivillig koordinator som er knyttet til prosjekt «Raskere bosetting».

NAV-leder informerer om at kommunen planlegger å starte opp en boligscole for nyankomne flyktninger. Boligscolen kommer til å være en del av opplæringen i introduksjonsprogrammet og vil bestå av opplæring i hvordan en «bor» i Norge.

Ifølge avdelingsleder Fellestjenester (NAV) har ikke kommunen hatt fokus på å gi informasjon om boformer, etableringsmuligheter og Husbankens ordninger gjennom introduksjonsordningen. Forhåpentligvis vil det bli mer fokus på dette i fremtiden. Prosjektleder «Raskere bosetting» mener dette bør prioriteres, og da spesielt ovenfor barnefamilier. Etter at de er etablert i kommunen og har kommet i videre utdanning/arbeid vil de på sikt kunne være selvforsørgende og dermed håndtere låneforpliktelser.

Det foreligger ingen boligkarriereplan for de bosatte flyktningene. Kommunen har heller ikke hatt fokus på å sikre flyktningers videre boligkarriere etter bosetting.

Avdelingsleder Fellestjenester (NAV) informerer om at det frem til 2015 har vært lite fokus på å arbeide systematisk med boligfremskaffelse til nyankomne flyktninger. Det har vært en ansatt som har arbeidet med bosetting, noe som er for lite ressurser om en skal kunne arbeide helhetlig på området.

5.3 Vurderinger

Som det fremkommer av revisjonskriteriene i kapittel 5 bør kommunen blant annet gi kontinuerlig informasjon om boformer, etableringsmuligheter og Husbankens ordninger gjennom introduksjonsordningen.

Det fremkommer av fakta at kommunen i liten grad har hatt fokus på å gi informasjon om boformer, etableringsmuligheter og Husbankens ordninger gjennom introduksjonsordningen. Dette finner vi lite tilfredsstillende.

Kriteriet som omhandler å sikre flyktningers første steg på veien i boligkarrieren gjennom leie på det private markedet, er i all vesentlighet myntet på kommuner som bosetter sine nyankomne flyktninger i kommunale leiligheter, og er slik sett ikke like direkte relevant for Halden kommune, da kommunen allerede ved bosettingen har sikret dette, ved å bosette direkte i det private leiemarkedet. Samtidig vil vi hevde at kommunen har et ansvar for at bosatte flyktninger, som kommunen har valgt å bosette i en gitt leilighet, får god informasjon og veiledning om boformer, etableringsmuligheter og Husbankens ordninger. Dette med tanke på at flyktingene bør få gode muligheter til å gå fra å leie til å eie bolig.

Kommunen er i oppstartsfasen med å opprette en boligscole, som vil være et obligatorisk kurs gjennom introduksjonsordningen. Skolen vil blant annet bestå av praktisk opplæring i det å «bo». Revisjonen stiller seg positive til dette tiltaket, og mener kurset også kan inneholde informasjon om boformer, etableringsmuligheter og Husbankens ulike ordninger. Flyktingene kan etter en stund etablere egne mål på boligmarkedet. Dette kan skriftliggjøres enten i en egen boligkarriereplan eller i vedkommens individuelle plan, og følges opp av programrådgiver i løpet av introduksjonsprogrammet.

6 HAR KOMMUNEN EN INTRODUKSJONSORDNING SOM ER I TRÅD MED LOVENS INTENSJONER OG BESTEMMELSER?

6.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse blir framsatt, tilrettelegge introduksjonsprogram i henhold til introduksjonslovens bestemmelser. Dette omfatter blant annet:
 - Kartlegging av kompetanse
 - Utarbeidelse av individuelle planer
 - Programoppfølging
- Den individuelle planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommende opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Planen skal utarbeides i samråd med vedkommende.
- Det skal utpekes en etat i kommunen som har et hovedansvar for å iverksette introduksjonsordningen og som tar initiativet til å etablere en skriftlig samarbeidsavtale med Arbeids- og velferdsetaten lokalt.
- Avtalen skal sikre ansvarsfordeling, informasjon og samarbeidsrutiner, og skal minst inneholde bestemmelsene om:
 - Ansvar og forpliktelser i forhold til introduksjonsordningen.
 - Oppfølging både på leder- og saksbehandlernivå.
 - Samarbeidsformer.
 - Rutiner for informasjonsutveksling mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen.
 - Regelmessig evaluering av samarbeidet og avtalen.
 - Oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten etter endt introduksjonsprogram for de deltakerne som har behov for det for å nå mål om arbeid.
 - Felles mål, resultatkrav og rapporteringsrutiner mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten for deltakere i introduksjonsprogrammet.

- Det skal etableres tverrfaglige team. Hvem som deltar i teamet vil avhenge av deltakerens behov.
- Hver deltaker i introduksjonsprogrammet skal ha en kontaktperson i kommunen.

6.2 Fakta

Prosjekt «Raskere bosetting»

NAV, ved prosjekt «Raskere bosetting», har hovedansvaret for å iverksette og koordinere kommunens introduksjonsordning.

Ifølge prosjekt- og aktivitetsplan er prosjektets delmål:

- Kartlegging av deltakere på introduksjonsprogrammet skal gjennomføres i løpet av 2 måneder.
- 60 % av introduksjonsdeltakerne skal i arbeid etter endt program.
- Utvikle samarbeid og program med Halden Arbeid og Vekst (HAV) innenfor områder der bruk av kompetansen kan gi en inntekt eller merverdi, deltagelse i statlige tiltak inkludert helsefagarbeiderutdanning.
- Koble HIR (Halden idrettsråd), HKK og frivillighetsbanken for å rekruttere medhjelpere til å bidra blant innvandrere idrettslag og foreninger.
- Opprette frivillighetsbank.
- Utdanne språkassistenter.
- Etablere helseteam som ivaretar både flyktninger og veiledning til de som arbeider med flyktninger.
- Samfunnsavdelingen, Næringsrådet og Markedsavdelingen i NAV er viktig aktører for å legge til rette for å få flere i arbeid.
- Kommunestyret fatter vedtak om bosetting med utgangspunkt i anmodningene fra IMDi.
- Kommunen utarbeider og implementerer en handlingsplan for mangfold og integrering og mot radikalisering.
- Arbeidet skal sees i sammenheng med samfunnsutviklingen generelt og

tjenesteproduksjonen i kvalifiserings- og integreringsarbeidet spesielt.

- Samarbeidet og arbeidsmetodikken skal medføre at aktørene skal være godt kjent med hverandres roller og ansvar.

Programrådgiverrollen

Det er kommunens programrådgivere, ansatt i prosjekt «Raskere bosetting», som er ansvarlig for kartlegging av nyankomne flyktninger, samt utarbeide deltakernes individuelle planer og følge opp deltakerne gjennom introduksjonsprogrammet.

Faktaboks 7: Forskning om organisatorisk plassering av programrådgivere i NAV

Programrådgiverne kan få flere oppgaver som ikke er knyttet til introduksjonsprogrammet, noe som kan være med på å ta fokuset bort fra flyktningarbeidet. Programrådgiverne er bærere av fagspesifikk kompetanse og erfaring – organiseringen av arbeidet bør legges til rette for at kompetansen på målgruppen utnyttes hensiktsmessig. NAV-kompetanse i behovs- og arbeidsvurderinger er imidlertid også nødvendig for å sikre deltaker et mest mulig tilpasset programinnhold.

Kilde: Rambøll 2011.

Det ikke utarbeidet egen stillingsbeskrivelse for kommunens programrådgivere.

Programrådgiver opplyser om at hun selv har forholdt seg til IMDi's skriv «Programrådgivers rolle», her beskrives hvilken rolle, samt hvilke oppgaver kommunens programrådgivere kan ha. Mange ansvars- og arbeidsoppgaver er også blitt avklart fortløpende i løpet av 2016. Programrådgiver og biveileder i prosjekt «Raskere bosetting» har utarbeidet en oppgave-/ arbeidsbeskrivelse som inneholder en avklaring på hvem som er ansvarlig for hva. Her fremkommer det blant annet at programrådgiverne er ansvarlige for å gjennomføre kartleggingssamtaler, samt å utarbeide deltakernes IP.

Faktaboks 8: Programrådgivers rolle

Blant programrådgiverens oppgaver er veiledning og oppfølging av programdeltakeren, koordinering av samarbeidet mellom ulike aktører og saksbehandling.

Veilednings- og oppfølgingsrollen

- Gjennomføre en utvidet kartlegging av deltakerens bakgrunn, etter at vedtak om programdeltagelse er fattet.
- Bistå deltakeren i å utforme mål, delmål og tiltak i den individuelle planen.
- Ha oppfølgingsansvar overfor deltakeren, og ha ansvar for revideringen av den individuelle planen i hele programperioden.
- Sikre at deltakeren skaffer til veie relevante dokumenter og bistå deltakeren i å få oversatt medbrakte vitnemål, attester og lignende.
- Informere og henvise til aktuelle instanser for godkjenning av utdanning og realkompetansevurdering.
- Gi veiledning.
- Samtale med deltakeren når deltakeren går over i ordinær utdanning eller arbeid.

Koordineringsrollen

- Samordne tiltak og aktører med utgangspunkt i deltakernes individuelle plan.
- Sikre at ulike tiltak iverksettes i riktig rekkefølge og til riktig tid, og sørge for at det ikke oppstår dødtid eller ventetid i kvalifiseringen.
- Sikre progresjon og kvalitet i deltakerens program.
- Ansvar for å danne tverrfaglig team ved behov.
- Innkalle aktuelle samarbeidspartnere til teammøter om kartlegging, individuell plan og om aktuelle tiltak.
- Avklare målet for samarbeidet.
- Avklare oppgave- og ansvarsfordeling, blant annet tiltak og tidsfrister.
- Koordinere samarbeidet i det tverrfaglige teamet.
- Samtale med deltakeren og relevant samarbeidspartner, for å sikre videre oppfølging når deltakeren avslutter programmet uten å være i ordinær utdanning eller arbeid.

Saksbehandlerrollen

- Foreta den innledende (foreløpige) kartleggingen.
- Gi informasjon til deltakeren om introduksjonsordningen, herunder rettigheter og plikter.
- Fatte vedtak (eller være involvert i) om tildeling av introduksjonsprogram og andre vedtak – jf. kapittel 5, om saksbehandlingsregler, i introduksjonsloven.
- Behandle (eller være involvert i) og håndtere

klager.

Kilde: www.IMDI.no

Sett opp mot kommunens ressurser på feltet opplever programrådgiver at det var riktig av kommunen å ikke motta mer enn 15 flyktninger i 2017.¹¹ I tillegg til de 15 flyktningene som er vedtatt vil det også mest sannsynlig komme flere på familiegjenforening. Det må også kunne påregnes at det vil komme flere familiegjenforeninger i 2017 for de som ble bosatt i 2015 (48 bosatte) og 2016 (55 bosatte). Antallet familiegjenforeninger er vanskelig å forutse for kommunen.

Innvilgelse av familiegjenforeninger er et forhold mellom UDI og den bosatte flyktingen. I utgangspunktet er det denne personens ansvar å få sin familie til kommunen, fremskaffe eventuelt mer egnet bolig og sørge for nødvendig dokumentasjon, innmeldelse i skole osv. I praksis påvirker dette prosjekt «Raskere bosetting» og NAV forøvrig. For at barna blant annet skal komme i skole og ektefelle i nødvendig norskopplæring, ber de som allerede er bosatt om hjelp fra boligoppfølger og programrådgivere.

Ifølge programrådgiver er ikke kommunen per dags dato rustet til å ta imot det antallet flyktninger som IMDi anmoder om. Ressursene til oppfølging oppleves som presset. På revisjonens tidspunkt er det 86 aktive introduksjonsdeltakere i Halden kommune. I desember 2016 fulgte programrådgiver i 100 % stilling opp ca. 50 deltakere, mens programrådgiver i 70 % stilling fulgte opp ca. 35 deltakere.

Faktaboks 9: Forskning om programrådgiverressurser

Arbeidet med introduksjonsprogrammet bør organiseres slik at programrådgiverne har tilstrekkelig tid til veiledning og oppfølging av deltakerne i introduksjonsprogrammet. Antall deltakere som den enkelte programrådgiver følger opp blir fremhevet som en av faktorene som kan

påvirke kvaliteten og resultatoppnåelsen i den enkelte kommune.

I kommuner der forholdet mellom antall programrådgiverstillinger og antall deltakere er klart høyere enn 1:20 har dette en negativ innvirkning på resultatoppnåelsen. Disse kommunene hadde en måloppnåelse på 40 prosent eller lavere i 2010.

Kilde: Rambøll 2011.

Arbeidet som programrådgiverne og boligoppfølger gjør oppleves som svært sårbart ved eventuell sykdom. Ved sykdom kan det bli lang ventetid på den enkelte introduksjonsdeltaker, da det ikke er kapasitet til å følge opp alle deltakerne alene. Kommunen har planer om å omstrukturere hvordan det arbeides i prosjekt «Raskere bosetting», slik at prosjektet ikke blir så sårbart for sykdom og eventuell fravær som det har vært i 2016. Boligoppfølger skal blant annet få opplæring i programrådgivers arbeidsoppgaver, slik at også han skal kunne kartlegge introduksjonsdeltakere. Samtidig skal prosjekt «Raskere bosetting» i 2017 rette et større fokus på arbeidsmarkedet. Programrådgiver vil fra 1. januar 2017 ha i oppgave å arbeide tettere opp mot praksisplasser og markedet forøvrig.

Kartlegging/ utarbeidelse av IP

Praksis på revisjonens tidspunkt er at flyktningene som bosettes starter opp med undervisning på Halden kommunale kompetansesenter umiddelbart etter ankomst.¹² Ifølge programrådgiver er dette en stor fordel, da de nyankomne flyktningene slipper å gå passive i en lengere periode.

Ifølge programrådgiver gjennomføres det kartlegging av samtlige deltakere før introduksjonsprogrammets oppstart, som hovedregel innen 1 til 2 måneder etter bosetting. Deltakernes IP må være utarbeidet før deltakerne kan starte opp i programmet.

¹¹ IMDi anmodet om 45.

¹² I praksis vil dette si dagen etter ankomst, eller mandagen etter ankomst. HKK har undervisning mandag, tirsdag og onsdag

Ifølge prosjektleder «Raskere bosetting» har kommunen restanser på kartlegging og utarbeidelse av IP på ca. 20 personer per desember 2016. Dette betyr i praksis at de får utsatt sitt program. Kommunens mål er at samtlige deltakere skal inn i introduksjonsprogrammet innen to måneder, men i noen tilfeller kan det ta noe lengere tid. Dette kan blant annet skyldes at det er vanskelig å få flyktningene folkeregistret, manglende reisebevis, oppholdskort, eller at det rett og slett tar lang tid å få opprettet bankkonto. Dette må være på plass for at deltakeren skal kunne starte opp i programmet. Kommunen fører ikke statistikk på hvor ofte eller hvor mange deltakere som ikke får startet innen 3 måneder.

Programrådgiver benyttet, i starten av 2016, IMDi sitt standardskjema¹³ for kartlegging av flyktninger. I løpet av 2016 har hun selv videreutviklet og revidert kartleggingsskjemaet to ganger. Dette kartleggingsskjemaet benyttes ved kartlegging av samtlige deltakere, alltid med tolk til stede. Den individuelle planen eies av deltakeren selv, men utarbeides sammen med programrådgiveren under kartleggings samtalen(e). Programrådgiverens oppgave er å veilede og gi råd til deltakeren. Programrådgiveren får også oversendt individuell opplæringsplan fra lærerne på HKK som inneholder informasjon vedrørende deltakernes undervisning. Den individuelle opplæringsplanen oppbevares i deltakerens mappe og er en del av deltakerens IP. Ifølge prosjektleder er den individuelle planen et levende dokument som bør evalueres ca. 4 ganger i året. Dette arbeidet er per dags dato ikke godt nok systematisert.

Programrådgiver informerer om at hun prøver å gjennomføre en samtale med samtlige introduksjonsdeltakere hver 3 måned. Samtidig er graden av oppfølging individuell, da noen deltakere har behov for tettere oppfølging enn andre. Dette avhenger også av hvor i programmet den enkelte befinner seg.

¹³ Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere – forslag til kartleggingskjema i kommunen (IMDi).

Deltakeren som mottar grunnskoleopplæring har fullt fokus på skole, og vil av den grunn ikke ha like stort behov for kontakt og veiledning som de som nærmer seg slutten av programmet. Programrådgiver gjennomfører også møter med deltakere som mottar grunnskoleopplæring for å holde seg oppdatert på progresjonen i undervisningen. Som regel deltar også deltakernes lærere på disse oppfølgings samtaler. Samtlige samtaler og møter med deltakerne journalføres i Unique Flyktning¹⁴.

Rektor ved HKK informerer at enheten har utarbeidet et forslag til ny IP-mal som baserer seg på at IP og Individuell opplæringsplan (IOP) skal bli ett og samme dokument, og ikke to dokumenter, som det er på revisjonens tidspunkt. Dette vil bli mer oversiktlig for deltakerne å forholde seg til, samt at det vil tydeliggjøre at NAV og HKK samarbeider. Planen er å gi samtlige deltakere en fysisk perm hvor alt fra NAV og HKK skal samles.

Kontaktperson/ tverrfagligteam

NAV-leder informerer om at samtlige introduksjonsdeltakere har en kontaktperson i kommunen. Dette er kommunens programrådgivere.

Ifølge prosjektleder «Raskere bosetting» er det programrådgiverne i NAV og lærerne ved HKK som utgjør introduksjonsdeltakernes tverrfaglige team. Annet aktuelt fagpersonell bringes inn av programrådgiver ved behov. Det samarbeides om deltakerne, men dette samarbeidet bør, ifølge prosjektleder «Raskere bosetting» i større grad systematiseres.

Samarbeid/ Samarbeidsavtale

NAV-leder opplyser om at kommunen, på revisjonens tidspunkt, ikke har en samarbeidsavtale som beskriver hvem som er ansvarlig for de ulike arbeids- og ansvarsoppgavene i forbindelse med kommunens introduksjonsordning, men at

¹⁴ Saksbehandlingssystem som er beregnet for arbeidet med flyktninger og asylsøkere som bosettes i kommunen og som får saksbehandling under Lov om sosiale tjenester.

arbeidet med å utarbeide en samarbeidsavtale på området er startet opp. Ifølge NAV-leder vil det bli en overordnet samarbeidsavtale som skal inneholde informasjon om hvem som samarbeider på området, samt hvem som har ansvar for hva. Parallelt med dette arbeidet har NAV også startet opp med å utarbeide rutiner på feltet. Ifølge NAV-leder har det vært få rutiner på dette feltet tidligere.

Rektor ved HKK informerer også om at ansvarsfordelingen mellom HKK og NAV ikke er formalisert. HKK hadde frem til 31.12.2015 ett større ansvar for flyktningsarbeidet i kommunen, sammenlignet med hva det er på revisjonens tidspunkt. Frem til 31.12.2015 hadde HKK blant annet ansvar for å fremskaffe og følge opp deltakere i språk- og arbeidspraksisplasser. Ifølge rektor ved HKK henger nok noe av dette igjen i organisasjonen, selv om dette per dags dato ligger til NAV.

Det er ikke etablert formaliserte møtearenaer mellom HKK og NAV. Det har derimot vært mye kontakt mellom enhetene det siste året. Blant annet for å utvikle deltakernes aktiviteter og for å få sikret at deltakerne har ett program som er på fulltid og heltid. Rektor ved HKK og NAV-leder har planer om å arbeide med hvordan overgangene mellom HKK og NAV kan bli bedre for introduksjonsdeltakerne. Ifølge rektor HKK har planleggingen og samarbeidet mellom enhetene vært for dårlig med tanke på dette.

Programrådgiver informerer om at hun samarbeider med:

- Halden kommunale kompetansesenter (administrasjonen og lærere). Flyktningene meldes opp til norskopplæring på HKK av boligoppfølger og programrådgiver holder seg oppdatert på hvordan det går med deltakerne på skolen. Programrådgiver og lærerne på HKK har planer om å utarbeide en felles introduksjonsprogram-mappe som skal inneholde all nødvendig informasjon når en er ny i en kommune.
- Markedsavdelingen (NAV). Det samarbeides med markedsavdelingen for å finne ledige praksisplasser til

introduksjonsdeltakere (gjennomføres faste møter en gang i måneden). Det samarbeides også med markedsavdelingen når introduksjonsdeltakerne skal overføres etter endt introduksjonsprogram.

- Næringslivet og frivillige organisasjoner for å oppdrive språkpraksisplasser.
- Avdeling Fellestjenester (NAV). Dette er avdelingen som har ansvar for selve bosettingen; finne bolig, skrive kontrakt, ha kontakt med asylmottaket osv.
- Flyktningehelseteam¹⁵ (gjennomføres faste møter hver 14 dag).
- Andre avdelinger i kommunen (ved behov).

NAV-leder er opptatt av å ha fokus på overgangene mellom NAV og HKK. NAV kobles, på revisjonens tidspunkt, mye tidligere inn i prosessen enn hva som var tilfelle tidligere. Ifølge NAV-leder vil dette være viktig for å øke sannsynligheten for å få introduksjonsdeltakerne tidligst mulig over i arbeid.

Helårlig og på fulltid

Ifølge Introduksjonsloven § 4 skal introduksjonsprogrammet være helårlig og på full tid.

Fylkesmannen i Østfold har i perioden fra 01.07.15 og fram til 01.02.2017 ført tilsyn med Halden kommunes forvaltning av introduksjonsloven. Tema for tilsynet har vært om deltakerne får et introduksjonsprogram som er helårlig og på fulltid, jf. introduksjonsloven § 4.

Fylkesmannen vedtok 11.08.16 pålegg om retting av lovbrudd som ble avdekket under tilsynet. Frist for Halden kommune til å rette

¹⁵ Kommunens flyktningehelseteam (FHT) ble formelt iverksatt 1.11.2016. Programrådgiver melder nyankomne flyktninger til flyktningehelseteam ved ankomst. Helseteamet skal ta nødvendige vaksiner, kartlegge eventuell psykisk problematikk, melde inn til fastlege osv. Flyktningehelseteam skal være et lavterskeltilbud, og skal være et kontaktpunkt for flyktningene og relevante tjenester som har behov for bistand.

lovbruddene og gi tilbakemelding til Fylkesmannen var 31.10.16.

Fylkesmannen mottok kommunens tilbakemelding og dokumentasjon 19.10.16. Det ble videre gjennomført et møte i Halden kommune 30.11.16, hvor Fylkesmannen mottok ytterligere dokumentasjon. Halden kommune ble så invitert til et nytt møte hos Fylkesmannen 01.02.17 for å gjennomgå timeplaner til konkrete deltakere.

Etter gjennomgang av dokumentasjon og samtale med sentrale aktører i kommunen vurderer Fylkesmannen at Halden kommune har en praksis som oppfyller lovens krav i introduksjonsloven § 4, annet ledd.¹⁶

6.3 Vurderinger

Som det fremkommer av revisjonskriteriene i kapittel 6 skal det utpekes en etat i kommunen som har et hovedansvar for å iverksette introduksjonsordningen. Kommunen skal så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting i kommunen tilrettelegge introduksjonsprogram i henhold til introduksjonslovens bestemmelser. Dette omfatter blant annet at deltakernes kompetanse skal kartlegges og at det skal utarbeides individuelle planer.

NAV, ved prosjekt «Rakere bosetting», har hovedansvaret for å iverksette og koordinere kommunens introduksjonsordning. Kommunen har, på revisjonens tidspunkt, ikke utarbeidet en formalisert samarbeidsavtale. Det opplyses derimot at arbeidet med å utforme en avtale er igangsatt. Ifølge revisjonens vurdering vil det være viktig å få utarbeidet en samarbeidsavtale, da dette i større grad vil kunne sikre en korrekt og formalisert ansvarfordeling på feltet, samt systematisere informasjons- og samarbeidsformene. I henhold til fakta fremstår praksis på feltet som noe uklar, noe som blant annet kan skyldes at ansvarsfordelingen av

introduksjonsprogrammet var en annen frem til 31.12.2015. Halden kommunale kompetansesenter hadde da ett større ansvar enn hva de per dags dato har.

Det gjennomføres kartlegging av samtlige deltakere før introduksjonsprogrammets oppstart. Som hovedregel gjennomføres dette innen 1 til 2 måneder etter bosetting. Deltakernes individuelle plan må være utarbeidet før deltakerne kan starte opp i programmet, og kommunen har selv en målsetting om at kartlegging av deltakere på introduksjonsprogrammet skal gjennomføres i løpet av 2 måneder. Planen utformes på bakgrunn av en kartlegging av deltakerens opplæringsbehov, samt hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg av for å nå sine mål. Planen utarbeides av programrådgiver i samråd med deltaker. Ifølge fakta har kommunen restanser på kartlegging og utarbeidelse av IP på ca. 20 personer per desember 2016. Dette betyr i praksis at deltakerne får utsatt sitt program. Det kan også være utenforliggende årsaker for at deltaker ikke får startet på introduksjonsprogrammet innen 3 måneder, som for eksempel manglende reisebevis eller oppholdskort.

Det fremkommer av fakta at samtlige deltakere i introduksjonsprogrammet har en kontaktperson i kommunen. Dette er kommunens programrådgivere. Programrådgiverne er etter revisjonens vurdering nøkkelpersoner i kommunens arbeid med flyktninger. Programrådgiverne er blant annet ansvarlig for å gjennomføre kartleggingssamtaler, samt utarbeide deltakernes individuelle planer og følge opp deltakerne gjennom introduksjonsprogrammet.

Deltakernes tverrfaglige team består hovedsakelig av programrådgiver og lærer fra HKK, ved behov bringes annet aktuelt fagpersonell inn.

I 2016 hadde kommunens programrådgiver som arbeidet i 100 prosent stilling ansvaret for oppfølgingen av ca. 50 introduksjonsdeltakere. I henhold til faktaboks

¹⁶ Brev fra Fylkesmannen i Østfold – Avslutning av tilsyn med Halden kommunes forvaltning av introduksjonsloven (datert 01.02.2017).

9 som omhandler forskning om programrådgiverressurser fremkommer det at det i kommuner der forholdet mellom antall programrådgiverstillinger og antall deltakere er klart høyere enn 1:20 har en negativ innvirkning på resultatoppnåelsen. Det fremkommer av fakta at ressursene på dette feltet også oppleves som presset blant de ansatte. Halden har, etter revisjonens vurdering, vesentlig lavere programrådgiverressurser sammenlignet med hva som anbefales i overnevnte forskningrapport. Ved eventuell sykdom er det stor risiko for utsettelse av kartlegging, samt mindre oppfølging av deltakerne. Kommunen arbeider kontinuerlig med å utvikle og omstrukturere kompetansen på feltet, slik at sårbarheten ved eventuell sykdom minimeres.

Det er revisjonens vurdering at kommunens organisering av, og fordeling av arbeidsoppgaver hva gjelder kommunens programrådgivere fremstår som hensiktsmessig. Organiseringen legger opp til samarbeid mellom ulike aktører i NAV systemet, som er viktig for å inneha et arbeidsrettet fokus i programmet. Samtidig fremstår det for revisjonen som om programrådgiverressursene benyttes til det de er ment til, nemlig oppfølging av deltakerne i introduksjonsprogrammet. Programrådgiverne er bærere av fagspesifikk kompetanse og erfaring, og det er avgjørende at organiseringen av arbeidet legger til rette for at kompetansen på målgruppen utnyttes hensiktsmessig.

7 HAR KOMMUNEN SATT I VERK TILTAK SOM ER EGNET TIL Å ØKE SYSSELSETTINGEN AV INNVANDRERE?

7.1 Revisjonskriterier

- Tiltak som kvalifiserer til arbeid eller utdanning skal være et obligatorisk element av introduksjonsprogrammet. Dette kan være ethvert tiltak som på kortere eller lengre sikt skal bidra til å nå målet om arbeid. Dette omfatter blant annet kommunal språkpraksis, andre kommunale tiltak, tiltak i regi av fylkeskommunen og tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten.

7.2 Fakta

Det fremkommer av saksfremlegg 2016/133 at både kommunal og statlig side i NAV er opptatt av at innvandrere så raskt som mulig skal ut i arbeid og/ eller annen aktivitet. Gjennom introduksjonsprogrammet legges det opp til språkpraksis to dager i uken, og undervisning 3 dager i uken. Det tilbys språkpraksisplasser både i kommunen og i det private.

Det fremkommer av NAVs virksomhetsplan for 2017 at arbeidet med innvandrere er et prioritert område. NAV har som mål for 2017 at det skal være:

- Reduksjon i tiden fra start i introduksjonsprogrammet og til jobb.
- Økt arbeidsinnretting på introduksjonsprogrammet.
- Økt yrkesdeltakelse for innvandrere etter endt introduksjonsprogram.

I prosjektbeskrivelsen til «Raskere bosetting» oppgis det at kommunen har som mål at 60 % av introduksjonsdeltakerne skal være i arbeid etter endt introduksjonsprogram.

Tabell 3 viser arbeidsledigheten i prosent av arbeidsstyrken i de utvalgte kommunene per 16.11.2016, sortert på hele befolkningen, befolkningen eksklusiv innvandrere og hos innvandrere isolert.

Tabell 3: Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken

| | | |
|-------------|-----------------------------|------|
| Halden | Hele befolkningen | 3,6 |
| | Befolkning eks. innvandrere | 2,5 |
| | Alle innvandrere | 11,5 |
| Sarpsborg | Hele befolkningen | 3,3 |
| | Befolkning eks. innvandrere | 2,2 |
| | Alle innvandrere | 9,4 |
| Fredrikstad | Hele befolkningen | 3,4 |
| | Befolkning eks. innvandrere | 2,2 |
| | Alle innvandrere | 9,9 |
| Moss | Hele befolkningen | 3,9 |
| | Befolkning eks. innvandrere | 2,6 |
| | Alle innvandrere | 9,7 |
| Østfold | Hele befolkningen | 3,3 |
| | Befolkning eks. innvandrere | 2,3 |
| | Alle innvandrere | 9,3 |
| Norge | Hele befolkningen | 3,1 |
| | Befolkning eks. innvandrere | 2,3 |
| | Alle innvandrere | 7,2 |

Revisors merknad: Tallene er hentet fra www.ssb.no.

Tabell 3 viser at arbeidsledigheten blant innvandrerne i Halden er den høyeste blant samtlige kommuner, Østfold og landet. Innvandrerbefolkningen i Halden har en arbeidsledighet på 11,5 %, mens den for Østfold samlet ligger på 9,3 %. På landsbasis er arbeidsledigheten blant innvandrere på 7,2 %. Når det gjelder arbeidsledighet for hele befolkningen, er det kun Moss med en arbeidsledighet på 3,9 %, som ligger høyere enn Halden.

Faktaboks 10: Forskning om faktorer som påvirker måloppnåelse i introduksjonsprogrammet

Tidligere forskning dokumenterer flere sammenhenger mellom introduksjonsdeltakernes individuelle egenskaper og sannsynligheten for å være i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. Det er kjønn og landbakgrunn som ser ut til å ha størst betydning. Videre peker rapporten på at kommuner med høy sysselsetting også har best resultater i introduksjonsprogrammet. Det antas imidlertid at det er mulig å veie opp for disse faktorene

gjennom kommunens tilbud i introduksjonsprogrammet.

Kilde: Rambøll 2011

Det er NAVs markedsavdeling som har ansvaret for det overordnede markedsarbeidet ved NAV Halden. Dette inkluderer markedsplan, jobbmesser, frokostmøter, bedriftsundersøkelsen og arbeidsprognosen. Avdelingen består av tverrfaglige team der ansatte fra flere avdelinger og ansvarsområder deltar. Flykningeteamet er representert i avdelingen med både prosjektleder «Raskere bosetting» og programrådgiver ved behov.

Avdelingsleder ved markedsavdelingen informerer om at kommunens flyktninger er en prioritert gruppe hva gjelder tiltak fra NAV generelt. Samtidig finnes det flere ulike arbeidsrettede tiltak som er dirkede rettet mot denne målgruppen, blant annet:

- **Språkpraksisplasser.** En språkpraksisplass skal legge opp til praktisk språkopplæring og relevant arbeidspraksis opp mot deltakerens yrkesmål.
- **Yrkesnorsk.** Dette er et statlig NAV-kurs som kan være aktuelt for mange introduksjonsdeltakere etter at de er ferdig med introduksjonsprogrammet. Kurset består av et jobbsøkerkurs med praksis (8 uker med teori og 12 uker med praksis). Kurset arrangeres av Halden Arbeid og Vekst.
- **Helsefagarbeiderkurs.** NAV og Fylkeskommunen arrangerer eget helsefagarbeider kurs for minoritetsspråklige. Kurset har i utgangspunktet plass til 40 deltakere, men disse kuttes ned til 20 deltakere som får starte opp på et 2-års løp for å få fagbrev. Det var en deltaker fra Halden som deltok i 2016.

Faktaboks 11: Forskning om betydningen av arbeidsmarkedstiltak

Det indikeres en klar sammenheng mellom deltakelse på arbeidsrettede kurs og tiltak og hvorvidt flyktingene er i arbeid eller utdanning året etter avsluttet introduksjonsprogram.

Kilde: Rambøll 2011.

Språkpraksisplasser

Rådmann har sendt ut anmodning til alle kommunens enheter om at det er ønskelig at enhetene tar imot deltakere på språkpraksisplasser. Det er derimot mange enheter som ikke har fulgt oppfordringen. Ifølge prosjektleder «Raskere bosetting» er det i all vesentlighet introduksjonsdeltakerne som går et arbeidsrettet løp som skal ut i en språkpraksisplass. Ifølge programrådgiver arbeider kommunen kontinuerlig med enkelt-deltakere som kan endre «kurs» fra en retning til en annen. Av den grunn har ikke kommunen ett eksakt tall på hvor mange deltakere som går et arbeidsrettet løp. Programrådgiver opplyser videre om at det på revisjonens tidspunkt er 39 deltakere som ønsker å starte på en videregående utdanning i løpet av 2017 eller 2018. I tillegg er det en deltaker som går på forberedene kurs på universitetet. Noen av disse har også deltidsjobber. Resten av deltakerne i programmet ønsker å finne en fulltidsjobb.

Ifølge prosjektleder «Raskere bosetting» bør kommunens enheter i mye større grad beordres til å ta imot flyktninger på språkpraksisplasser. Det må utvikles en holdning for at alle i kommunen er ansvarlig for å arbeide med flyktninger, og ikke bare de ressursene som spesifikt er avsatt til å arbeide med det.

Programrådgiver har utarbeidet et eget skriv for å «promotere» språkpraksisplasser. Av skrivet fremkommer det at det er et krav gjennom introduksjonsprogrammet at hver deltager skal være i aktivitet 37,5 timer per uke.

Hensikten med språkpraksis er at deltakeren skal bli bedre i norsk. Språktreningen skal foregå på en arbeidsplass og gi deltakeren anledning til å benytte språket i et norsk miljø. For å klare seg i arbeidsliv og samfunnsliv er det viktig at deltakeren forstår en vanlig samtale mellom kollegaer, som for eksempel i pausen på en arbeidsplass.

Ved å ha en person på praksisplass, pådrar arbeidsgiveren seg et stort samfunnsansvar, som igjen vil bidra til god integrering av den enkelte. Deltakeren vil bidra ikke bare i forhold til ekstra arbeidskraft, men også til mer kunnskap om ulike deler av verden. Personen, i møte med kollegiet, vil bidra til en flerkulturell forståelse.

Mål for praksisperioden er at deltakeren skal:

- Praktisere norsk.
- Få kjennskap til norsk arbeidsliv.
- Lære om et mulig fremtidig yrke.
- Praktisere noe deltakeren har erfaring fra eller ønsker å lære noe mer om.

Hvordan språkpraksis rent praktisk gjennomføres:

- Språkpraksis skal ikke lønnes. Til gjengjeld bidrar deltakeren med arbeidsinnsats. Praksisdeltakeren skal være tilstede i tillegg, og skal ikke erstatte en arbeidstaker.
- Deltakeren skal være en del av et team og dermed få mulighet til å snakke og bruke norsk utenfor kurstid.
- Språkpraksis innledes og avsluttes med en felles samtale som varer i ca. en halv time.
- NAV tar kontakt per telefon med språkpraksisplassen etter ca. 14 dager (ofte for de som vil det) for å høre om alt går eller om det er noe som bør endres.
- Videre oppfølging etter behov, minimum en gang i måneden.
- Praksisdeltakeren skal tildeles en fadder på arbeidsplassen for å kunne følge opp deltakeren på best mulig måte.
- Praksisdeltakeren skal skrive logg for hver dag.
- Det forventes at arbeidsgiver leverer en skriftlig rapport/attest etter endt praksisperiode.
- Avtalen kan sies opp av alle 3 parter med en ukes varsel.

Programrådgiver informerer om at det er vanskelig å fremskaffe et tilstrekkelig antall språkpraksisplasser. På revisjonens tidspunkt er det ca. 20 deltakere som venter på en språkpraksisplass. Det er spesielt vanskelig å

finne språkpraksisplasser innen håndverksyrker. Konsekvensen av at kommunen ikke greier å fremskaffe tilstrekkelig språkpraksisplasser er at deltakeren istedet mottar flere undervisningstimer på HKK. Ifølge programrådgiver arbeides det kontinuerlig med å fremskaffe språkpraksisplasser. Målet er at samtlige deltakere skal ha en språkpraksisplass i løpet av introduksjonsprogrammet. Lengden på praksisperiodene varierer.

Programrådgiver og markedsavdelingen i NAV har ansvaret for kommunens språkpraksisbank. Språkpraksisbanken inneholder en oversikt over tilgjengelige språkpraksisplasser (både i kommunale virksomheter/ private bedrifter og frivillige organisasjoner), samt informasjon om hvilke deltakere som har kommet ut i arbeid fra sin praksisplass. På revisjonens tidspunkt tilbyr 14 kommunale virksomheter 21 språkpraksisplasser, 19 private bedrifter tilbyr 22 språkpraksisplasser, mens 3 frivillige organisasjoner tilbyr 3 språkpraksisplasser.

I 2016 var det 7 introduksjonsdeltakere som gikk ut i vikararbeid etter å ha hatt en språkpraksisplass. Dette er deltakere som ikke er ferdige med introduksjonsprogrammet, men som arbeider noe ved siden av programmet.

Overganger etter endt introduksjonsprogram

Programrådgiver har til enhver tid oversikt over hvor i programmet hennes deltakere befinner seg. De deltakerne som blir ferdig med introduksjonsordningen og som ender opp som arbeidssøkende overføres raskt til andre avdelinger i NAV, i all hovedsak markeds- og kommunikasjonsavdelingen.

Når deltakerne nærmer seg sluttdato for introduksjonsordningen eller at lærerne ved HKK opplever at en deltaker kan være moden for å komme over i arbeid, skal det gjennomføres ett samarbeidsmøte med programrådgiver for å planlegge veien videre. Kommunen skal ha stort fokus på overgangene mellom NAV og HKK.

Ifølge NAV-leder har det tidligere vært en tendens til at NAV ikke er blitt koblet på i tilstrekkelig grad. Dette vil kunne ha innvirkning på hvor mange kommunen greier å få ut i arbeid etter endt introduksjonsordning. Det som er viktig, og som kommunen ikke har vært gode på tidligere, er at det skal være sterkt fokus på veien frem til arbeid fra dag en i introduksjonsordningen. Tidligere har det i mye større grad vært fokus på skole og norskopplæring.

I **2016** var det seks deltakere som gjorde seg ferdig med introduksjonsprogrammet. Programrådgiver opplyser om at det ikke er blitt arbeidet aktivt nok med disse deltakerne. Av de seks deltakerne er det en som har kommet seg ut i arbeid, en har startet opp på NAVs Kvalifiseringsprogram (KVP), mens fire er avhengige av sosialhjelp. De som mottar sosialhjelp er registrert som arbeidssøkende og det vil bli gjennomført en arbeidsevnevurdering av NAVs marked- og kommunikasjonsavdeling.

Revisjonen har etterspurt om kommunen har tall/ statistikk på antallet introduksjonsdeltakere som går over i arbeid etter endt introduksjonsprogram for tidligere år. Revisjonen har ikke lyktes med å innhente slik statistikk.

I løpet av **2017** vil det være 21 deltakere som fortløpende kommer til å avslutte sin deltagelse i introduksjonsprogrammet. Programrådgiver informerer om at flere av disse ikke er klare for å gå direkte over i arbeid, da de fortsatt er på et for dårlig språklig nivå.

Ifølge avdelingsleder ved markedsavdelingen finnes det flere utfordringer hva gjelder å få kommunens flyktninger ut i arbeid. Her nevnes blant annet at den enkelte flyktnings preferanse for arbeid er varierende, arbeidsgivernes skepsis og NAV sin generelle kompetanse på området integrering av innvandrere i arbeidslivet. Hva gjelder arbeidsgivers skepsis fronter NAV-ledelsen arbeidsgivernes forpliktelser om integrering både i Næringsrådet, Industriforeningen og

andre arenaer der de møter næringslivsledere. De aller fleste innvandrere ønsker å jobbe, men noen innvandreregrupper har en lavere preferanse på jobb enn andre. Ifølge avdelingsleder ved markedsavdelingen er det viktig å legge til rette for at alle skal få den samme muligheten, noe kommunen nå er i ferd med å gjøre.

Ifølge prosjektleder «Raskere bosetting» bør NAVs tiltaksvirkemidler, som blant annet Kvalifiseringsprogrammet (KVP)¹⁷, i større grad bli benyttet for å få introduksjonsdeltakerne ut i arbeid. De aller fleste flyktningene som kommunen har bosatt er fortsatt tidlig i introduksjonsløpet, så dette har ikke vært veldig aktuelt frem til nå. Flesteparten av de flyktningene kommunen har bosatt i 2015 og 2016 vil ikke være ferdig med introduksjonsordningen før i løpet av 2017 og 2018.

For å unngå svake sysselsettingstall i fremtiden må det, ifølge prosjektleder «Raskere bosetting», bli et større fokus på de første årene hvor flyktningene kommer til Halden. Hvor og hvordan ressursene skal økes er igjen avhengig av hvordan arbeidet blir organisert. Ifølge prosjektleder bør hver programrådgiver ideelt sett ha et snitt på ca. 30 introduksjonsdeltakere som de følger opp. Per dags dato har kommunens programrådgivere ca. 50 deltakere hver. Sett opp mot det antallet flyktninger som er blitt bosatt i kommunen over de siste årene oppleves prosjekt «Raskere bosetting» som underbemannet.

Faktaboks 12: KS Effektiviserings Nettverk

Halden kommune har deltatt på KS sitt Effektiviserings Nettverk Introduksjonsordningen 2015-2016. I KS Effektiviseringsnettverk arbeider 8-12 kommuner sammen i nettverk på 5 samlinger over en periode på ett år. KS bidrar med verktøy, utviklingskompetanse og prosessledelse. Kommunen definerer mål for eget utviklingsarbeid, og driver forbedringsarbeidet i

¹⁷ Kvalifiseringsprogrammet er et tilbud om oppfølging og arbeidstrening. Målet med programmet er at deltakerne skal få den oppfølgingen som trengs for å komme i arbeid eller aktivitet (www.nav.no).

egen organisasjon mellom samlingene.

Målet med nettverket er å få:

- Bedre styring av introduksjonsprogrammet.
- Klarere oppgavefordeling.
- Feedback fra brukerne.
- Bedre samarbeid mellom NAV, voksenopplæring og flyktningetjenesten.

Fra Halden deltok representanter fra NAV, HKK og kommunalavdeling helse og omsorg.

7.3 Vurderinger

Som det fremkommer av revisjonskriteriene i kapittel 7 skal tiltak som kvalifiserer til arbeid eller utdanning være et obligatorisk element av introduksjonsprogrammet.

Det fremkommer av fakta at det gjennom introduksjonsprogrammet legges opp til språkpraksis to dager i uken, og undervisning tre dager i uken. Samtidig fremkommer det at kommunen i 2017 skal øke fokuset på at introduksjonsdeltakerne skal komme raskt i arbeid etter endt introduksjonsprogram. Det fremkommer også at NAV i mye større grad blir involvert nå enn hva som har vært tilfelle tidligere. Revisjonen finner dette positivt, og mener kommunen gjør mye godt arbeid på området. Det fremstår for revisjonen som om introduksjonsprogrammet har blitt mer arbeidsrettet gjennom 2016, og at planen er å ytterligere videreføre dette i 2017.

Et av de viktigste arbeidsrettede tiltakene kommunen tilbyr gjennom introduksjonsprogrammet er såkalte språkpraksisplasser. En språkpraksisplass skal legges opp til praktisk språkopplæring og relevant arbeidspraksis opp mot deltakerens yrkesmål. Språktreningen skal foregå på en arbeidsplass og gi deltakeren anledning til å benytte språket i et norsk miljø. Ifølge revisjonen fremstår en språkpraksisplass som en god integreringsarena da den skal bidra til at deltakeren både får praktisert norsk, får bedre kjennskap til norsk arbeidsliv, samt tilknytting til et arbeidsmiljø. Viktigheten av språkpraksisplasser viser seg også ved at 7 introduksjonsdeltakere i løpet av 2016 har fått

tilbud om vikararbeid etter endt praksisperiode. Som det fremkommer av faktaboks 11 indikeres en klar sammenheng mellom deltakelse på arbeidsrettede kurs og tiltak og hvorvidt flyktningene er i arbeid eller utdanning året etter avsluttet introduksjonsprogram.

Samtidig er det revisjonens formening at kommunen selv i større grad bør kunne legge sterkere føringer for at kommunale virksomheter skal frembringe flere språkpraksisplasser. På revisjonens tidspunkt tilbyr kommunale virksomheter 21 språkpraksisplasser, mens private bedrifter tilbyr 22 plasser. Etter revisjonens formening bør kommunen og kommunens virksomheter ta ett større ansvar for at samtlige introduksjonsdeltakere får sikret seg en språkpraksisplass i løpet av introduksjonsprogrammet. Med tanke på at praksisdeltaker skal fungere på topp og ikke erstatte en arbeidstaker, burde det etter vår oppfatning være forholdsvis enkelt for kommunen å opprette flere praksisplasser i kommunen. Dette vil kunne påvirke sysselsettingstallene etter endt introduksjonsprogram i positiv retning, og slik sett være viktig for kommunens samlede økonomi på sikt.

Prosjekt «Raskere bosetting» har som mål at 60 prosent av introduksjonsdeltakerne skal være i arbeid etter endt introduksjonsprogram. Etter revisjonens vurdering fremstår som hensiktsmessig å utarbeide et mål på dette feltet. Samtidig fremkommer det at kommunen på revisjonens tidspunkt ikke fører statistikk på dette, og får av den grunn ikke kontrollert i hvilken grad målet oppnås. Etter revisjonens vurdering bør kommunen starte med å utvikle statistikk på området. Både i den hensikt av å kunne dokumentere sysselsettingstallene etter endt introduksjonsprogram, men også på grunn av muligheten for å drive egnevaluering av egen virksomhet over tid.

8 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Ansvar for fremskaffelse av boliger til nyankomne flyktninger og ansvar for tildeling av kommunale boliger, samt saksbehandling av Husbankens låne- og tilskuddsordninger, er fordelt mellom to avdelinger organisatorisk plassert under to ulike kommunalavdelinger. Det forekommer noe samarbeid mellom avdelingene. Samarbeidet er derimot ikke formalisert, og består hovedsakelig av sporadiske henvendelser vedrørende ønsker om tildeling av kommunale boliger til nyankomne flyktninger. Ifølge revisjonens vurdering kunne dette samarbeidet med fordel vært tettere. Noe som ville kunne ha sikret et mer helhetlig perspektiv i kommunens boligsosiale arbeid.

Kommunen gjennomfører en vurdering av boligsituasjonen i markedet, kapasiteten på Halden kommunale kompetansesenter, tilgang på barnehageplasser, tilgjengelige språkpraksisplasser og arbeidsmarkedet generelt, før de avgjør hvor mange flyktninger kommunen bør bosette. Avdelinger som er involvert i flyktningarbeidet rådføres i denne prosessen. Dette finner revisjonen tilfredsstillende.

Kommunen avgjør selv om de benytter ett-årige eller flerårige vedtak for bosetting. Halden kommune har for 2016 og 2017 benyttet ett-årige vedtak for kommunens bosetting. Tanken med å benytte flerårige vedtak er for å gi kommunen bedre mulighet til å sette opp mer langsiktige budsjetter og planer. Det skal også gjøre det enklere for kommunen å bygge opp en profesjonell organisasjon med bemanning og kompetanse for integrering av flyktninger. Ifølge revisjonens vurdering vil også langsiktig planlegging på feltet kunne virke positivt inn på kontinuiteten og kunnskapsoppbyggingen i organisasjonen.

Det fremkommer at kommunen, på revisjonens tidspunkt, i liten grad benytter seg av Husbankens støtteordninger som for eksempel «fra leie til eie»-modeller. Det er

revisjonens oppfatning at kommunen vil få flere valgmuligheter i sitt bosettingsarbeid ved i større grad å benytte seg av Husbankens støtteordninger. I tillegg vil sannsynligheten for at kommunens flyktninger på sikt skal kunne eie sin egen bolig øke.

Det er NAV, ved prosjekt «Raskere bosetting» som har ansvaret for å iverksette og koordinere kommunens introduksjonsordning. Kommunen har, på revisjonens tidspunkt, ikke utarbeidet en formalisert samarbeidsavtale på feltet. Det opplyses derimot at arbeidet med å utforme en avtale er igangsatt. Ifølge revisjonens vurdering vil det være viktig å få utarbeidet en samarbeidsavtale, da dette i større grad vil kunne sikre en korrekt og formalisert ansvarsfordeling på feltet.

Det gjennomføres kartlegging av samtlige deltakere før introduksjonsprogrammets oppstart. Som hovedregel gjennomføres dette innen 1 til 2 måneder etter bosetting. Deltakernes individuelle plan må være utarbeidet før deltakerne kan starte opp i programmet, planen utarbeides av programrådgiver i samråd med deltaker. På revisjonens tidspunkt har kommunen restanser på kartlegging og utarbeidelse av IP for ca. 20 personer.

Samtlige deltakere i introduksjonsprogrammet har en kontaktperson i kommunen. Dette er kommunens programrådgivere. Deltakernes tverrfaglige team består hovedsakelig av programrådgiver og lærer fra HKK, ved behov bringes annet aktuelt fagpersonell inn.

Et av de viktigste arbeidsrettede tiltakene kommunen tilbyr gjennom introduksjonsprogrammet er såkalte språkpraksisplasser. En språkpraksisplass skal legge opp til praktisk språkopplæring og relevant arbeidspraksis opp mot deltakernes yrkesmål. Språktreningen skal foregå på en arbeidsplass og gi deltakeren anledning til å benytte språket i et norsk miljø. Ifølge revisjonens vurdering fremstår en

språkpraksisplass som en god integreringsarena da den skal bidra til at deltakeren både får praktisert norsk, får bedre kjennskap til norsk arbeidsliv, samt tilknytning til et arbeidsmiljø. På revisjonens tidspunkt tilbyr kommunale virksomheter 21 språkpraksisplasser, mens private bedrifter tilbyr 22 plasser.

Med bakgrunn i konklusjoner og vurderingene disse bygger på anbefaler vi at kommunen bør:

- Formalisere samarbeidet på feltet i en samarbeidsavtale. Samtlige aktører som er involvert i kommunens arbeid med flyktninger bør involveres i arbeidet. Dette gjelder både bolig, utdanning og arbeid.
- Benytte flerårige vedtak for bosetting. Dette vil gjøre det mulig for kommunen å sette opp mer langsiktige budsjetter og planer på feltet.
- I større grad benytte Husbankens støtteordninger ovenfor brukergruppen.

- Etablere flere kommunale språkpraksisplasser.
- Registrere og utarbeide statistikk over antallet som går over i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram.

Rolvøy, 6. april 2017

Bjørnar B. Eriksen (sign.)
forvaltningsrevisor

Anders Svarholt (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

9 RÅDMANNENS KOMMENTARER

Generelt:

I perioden 2012 til 2016 har Halden kommune tilsammen bosatt 156 flyktninger. Bosettingene har ikke inkludert familiegjenforente. I samme periode mottok Halden kommune gjennom NAV 43 familiegjenforente, hvorav 24 barn mellom 0-17 år.

Arbeidet med mottak og integrering ble etablert i «prosjekt raskere bosetting», organisert med prosjektleder direkte under NAV-leder. Rådmannens ledergruppe er prosjektets styringsgruppe. Den valgte organiseringen skal se på effekten av frivillig og offentlig innsats å samle, se helhet og gjøre erfaringer som skal anvendes for å videreutvikle tverrsektorielt samarbeid. Målsetting er å få flykninger raskt ut i arbeid eller utdanning, dette er en nødvendighet for å kunne ta i mot flykninger i et lengre perspektiv.

Systematisk arbeid med fremskaffing av boliger:

Som det fremkommer av rapporten er det NAV som har ansvaret med å skaffe tilveie boliger. Hva gjelder samarbeid og kontaktpunktet mellom NAV og Koordinerende enhet, som er de to enheter som er involvert i denne prosessen, er samhandlingen slik at det tas kontakt ved behov. Sporadisk er i denne sammenhengen noe for negativt ladet etter rådmannens syn. Rådmannen er imidlertid enig i at faste arenaer bør etableres for å trygge samhandling.

I forbindelse med utarbeidelse av saksfremlegg til KS vedr mottak av flykninger mener rådmannen at de tverrsektorielle saksbehandlergruppene som settes ned, arbeider seg strukturert gjennom ulike problemstillinger knyttet til mottak og integrering. Rådmannen vil fortsette med dette endog styrke denne strukturen.

Rådmannen vil ikke foreslå for kommunestyret å benytte flerårig vedtak knyttet til mottak. Det er flere årsaker til dette. Først og fremst er det viktig å høste erfaringer i prosjektet og ha tid til å gjøre nødvendige justeringer. Et annet forhold er, etter rådmannens syn, at det er viktig å balansere mottak mot utviklingstrekk i samfunnet for øvrig. Disse endres faktisk fra år til år.

Halden kommune har tidligere år vært en av de kommunene i landet som har benyttet Husbankens låne og tilskuddsordninger på en innovativ måte, og også fått anerkjennelse på dette hos Husbanken. De siste årene har vi imidlertid ikke benyttet Husbankens virkemidler til «leie-til-eie» for denne gruppen. Det er et potensiale i å tilføre oppdatert kompetanse og ressursbruk i hht Husbankens satsning på bruk av virkemidlene i program «Bolig for velferd», og rådmannen vil søke å tilrettelegge for bruk av dette.

Oppfølging av flykninger i bosettingsfasen

Det påpekes at kommunen ikke gir kontinuerlig informasjon om etableringsmuligheter og Husbankens ordninger gjennom introduksjonsordningen. Som det fremkommer videre i rapporten, er kommunen i ferd med å etablere en boligskole som et obligatorisk kurs i introduksjonsprogrammet. Informasjon om bl.a. Husbankens låne- og tilskuddsordninger vil bli omhandlet i dette kurset. Erfaringer vi har gjort oss gjennom 1 år i prosjekt raskere bosetting, viser at et slikt kurs vil dekke et behov.

Introduksjonsordning i tråd med loven

Rådmannen har over en lengre periode hatt tilsyn fra Fylkesmannen i Østfold knyttet til kommunens introduksjonsordning og hvorvidt denne er i fht lovkrav. Avviket som kommunen fikk ved tilsynet er lukket av Fylkesmannen den 01.02.2017

Revisjonen peker på programrådgiverfunksjonen som kritisk lav, sett i forhold til forskning som foreligger. I flere kommuner har programrådgiverne færre personer å følge opp. NAV-Halden benytter nå handlingsrommet til å bruke boligoppfølger også som programrådgiver. Dette er mulig da det ikke bosettes så mange personer. Hele prosjektet er nå en del av NAV- Halden og fokuset på å skaffe arbeid eller utdanning. Rådmannen er bevisst på at dette forholdet må vurderes kontinuerlig fremover, avhengig av nivået på mottak og familiegjenforeninger.

Tiltak som er egnet til å øke sysselsettingen av innvandrere:

Rådmannen deler fult ut revisjonens syn på betydningen av språkpraksisplasser, og vil arbeide for å øke antall plasser i egen organisasjon, samtidig som øvrig næringsliv oppfordres.

Oppfølging og vurderinger av program, med bakgrunn i riktig statistikkgrunnlag vil være viktig og vil måtte utarbeides.

Halden, 06.04.2017

Roar Vevelstad

10 VEDLEGG

Innledning

For kommunene er bosetting av flyktninger en frivillig oppgave, og det er kommunene som vedtar hvor mange flyktninger de ønsker å bosette. Hvert år anmoder IMDi hver enkelt kommune om å bosette et visst antall flyktninger og anslår samtidig hvor mange kommunen vil bli bedt om å bosette de kommende årene. De såkalte plantallene for de kommende årene skal gi kommunen bedre mulighet til å sette opp mer langsiktige budsjetter og planer. Det skal også gjøre det enklere for kommunen å bygge opp en profesjonell organisasjon med bemanning og kompetanse for integrering av flyktninger.

Etter at IMDi har anmodet, vedtar kommunen hvor mange flyktninger de kan bosette. Kommunene kan vedta å bosette det antallet flyktninger IMDi ber om, flere, færre, eller ingen. Mange kommuner vedtar også plantallene for de kommende årene. I de fleste kommuner bestemmes disse tallene av kommunestyrene.

I hvilken grad arbeider kommunen systematisk med å fremskaffe boliger til flyktninger?

Ifølge Integrerings- og mangfoldsdirektoratet må kommuner som bosetter flyktninger finne en egnet bolig til de som kommer. Det finnes flere måter å lette dette arbeidet på. Her fremheves støtteordninger, privatmarkedet og bofellesskap som gode løsninger.

Kommunen bestemmer selv hvilke boliger som kan brukes til å bosette flyktninger, hvilken standard de skal ha, og hvilken leiepris som godtas. Å skaffe boliger til flyktninger er en del av kommunens boligsosiale arbeid. De aller fleste kommuner kombinerer bruk av kommunale boliger og det private utleiemarkedet når de bosetter flyktninger. Noen kommuner tillater at flyktningene selv finner bolig i kommunen og søker om å bli bosatt der etter avtale mellom IMDi og kommunen (avtalt selvbosetting).

Når flyktningen kommer til kommunen skal boligen de bor i være et midlertidig tilbud, og målet er at flyktningen kommer videre i egen bolig så snart det lar seg gjøre. Kommunen bør derfor jobbe aktivt for at flyktninger skal få mulighet til å leie eller kjøpe egen bolig. Husstander som har høye boutgifter og lave inntekter kan søke om bostøtte fra Husbanken.

Rapporten «*Det er litt sånn at veien blir til mens en går – Kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger*»¹⁸ sammenfatter resultatene fra prosjektet «*Boligløsninger for flyktninger*» som NTNU Samfunnsforskning har gjennomført på oppdrag fra IMDi og Husbanken. Hovedformålet har vært å identifisere hvilke forhold som fremmer og hemmer kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger, og tilby løsninger som kan sikre et raskere og bedre arbeid.

Ifølge rapporten er det flere faktorer som fremstår som suksessfaktorer i arbeidet med å fremskaffe boliger til flyktninger. Det påpekes også at anbefalingene ikke nødvendigvis er like godt egnet i alle kommuner. Rapporten foreslår at alle kommuner må finne de løsningene som passer best for deres situasjon. Hva dette vil være avhenger både av hvordan arbeidet er utført frem til nå, hvordan det kommunale apparatet er bygd opp og hvilken kompetanse den enkelte besitter. Det som likevel utpeker seg som viktig er sikring av samarbeid, både formelt og faktisk, mellom involverte enheter. Rapporten har gruppert sine anbefalinger i fire temaområder:

- Anmodnings- og vedtaksprosessen
- Organisering og ansvarsfordeling
- Boligfremskaffelse og oppfølging
- Boligkarriere

¹⁸ Rapporten er utarbeidet av NTNU Samfunnsforskning AS – Avdeling for mangfold og integrering (2011).

Anmodnings- og vedtaksprosessen

- Involverte enheter bør rådføres og gis en sterk stemme i vurderingen av vedtakstallet.
- Kommuner bør benytte flerårige vedtak for bosetting. Dette kan gjøre det enklere å integrere bosettingsarbeidet inn i budsjettforhandlingene fra år til år og vil samtidig kunne skape en større forutsigbarhet og fleksibilitet i bosettingsarbeidet.
- Kommuner bør koble vedtak om bosetting til vedtak om boligfremskaffelse. Dette kan sikres ved å innlemme bosettingsvedtaket i de generelle budsjettforhandlingene på høsten.

Organisering og ansvarsfordeling

- Kommuner bør vurdere å samle koordineringsansvaret til en enhet, for eksempel et selvstendig boligkontor, under NAV eller under eiendomsenheten. Samtidig må en sikre at ansvaret for fremskaffelse av boliger ligger hos de som har best kompetanse på dette området, mens oppfølging i bolig er lagt til de som er best på det.
- Kommuner bør forankre bosettingsarbeidet – inkludert fremskaffelse av boliger – i et bredt spekter av planverktøy, blant annet boligosial handlingsplan og økonomisk plan.
- Kommuner bør opprette faste samarbeidsrutiner, for eksempel gjennom tverrfaglige team eller faste møtearenaer mellom flyktningsjeneste, boligenhet og eiendomstjenestene.
- Det bør sikres rutiner som ivaretar at boligbehov bli rapportert oppover i kommuneapparatet.

Boligfremskaffelse

- Det bør konkretiseres hvem som har ansvar for fremskaffelse av boliger, både kommunale og private. Dersom ansvaret ikke er plassert blir arbeidet med fremskaffelsen fragmentert og lite helhetlig, noe som gjør at det blir investert i boliger når behovet oppstår fremfor at

det blir en helhet i planleggingsarbeidet og innkjøpene.

- Kommunen bør sikre at det utarbeides gode rutiner og kriterier for tildeling av bolig.
- Det må utarbeides et godt system for registrering av boliger, beboere, oppfølging og boligbehov. Dette systemet bør også benyttes til registrering av boligbehov oppover i organisasjonen.
- Det anbefales bruk av 3-årige kontrakter. Det bør da lages rutiner som sikrer at kontrakter ikke videreføres automatisk etter tre år uten at det først har blitt gjort en vurdering av behov.
- En bør sikre at alle involverte enheter har kompetanse på Husbankens ordninger. En bred kompetanse kan sikres ved å opprette et formelt samarbeid mellom flyktningsjeneste, boligkontor, ansvarlige for Husbankens ordninger og lokale banker.
- Kommuner kan vurdere å benytte «fra leie til eie»-modeller.

I hvilken grad følger kommunen opp flyktningsene i bosettingsfasen?

Oppfølging og boligkarriere

- Det bør gis kontinuerlig informasjon om boformer, etableringsmuligheter og Husbankens ordninger gjennom introduksjonsordningen.
- Det bør utvikles en boligkarriereplan for den enkelte flyktning. Denne kan utarbeides enten tidlig i programmet som en motivasjon for å komme ut i arbeid og få fast inntekt eller som en avslutning av programmet.
- Det bør være økt fokus på å sikre flyktnings første steg på veien i boligkarrierer gjennom leie på det private markedet.
- Det bør sikres en plan for oppfølging også etter introduksjonsprogrammet.

Har kommunen en introduksjonsordning som er i tråd med lovens intensjoner og bestemmelser?

Deltakelse i introduksjonsordningen

Det fremkommer av introduksjonsloven § 1 at formålet med loven er å styrke nyankomne

innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Ifølge § 2 gjelder rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram for nyankommet utlending mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering. Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram gjelder bare for personer som er bosatt i kommunen i henhold til særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen. Som nyankommet regnes den som har vært bosatt i en kommune i mindre enn to år når vedtak om deltakelse i introduksjonsordning skal treffes.

Ifølge § 3 skal kommunen så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse blir framsatt, tilrettelegge introduksjonsprogram i henhold til introduksjonslovens bestemmelser.

Kommunens ansvar

I henhold til introduksjonsloven med tilhørende forskrifter har den enkelte kommune ansvar for:

- Å tilrettelegge introduksjonsprogram i tråd med lovens intensjoner og bestemmelser for nyankomne innvandrere med behov for grunnleggende kvalifisering. Dette omfatter kartlegging av kompetanse, utarbeiding av individuelle planer, programoppfølging, utstedelse av deltakerbevis og administrering og utbetaling av introduksjonsstønad.
- Ifølge introduksjonslovens § 6 skal den individuelle planen utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommende opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Planen skal minst inneholde programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet og skal utarbeides i samråd med vedkommende. Planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i vedkommende livssituasjon.
- Å samordne ulike virkemidler i programmet som også andre sektormyndigheter kan ha ansvar for, for

eksempel videregående opplæring og yrkesprøving (fylkeskommunen) eller arbeidsmarkedstiltak (staten ved Arbeids- og velferdsetaten).

- Å registrere opplysninger om deltakernes gjennomføring av introduksjonsprogram i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)
- Å sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.
- Programmet skal være helårlig og på full tid. Programmet skal minst inneholde:
 - a. Norskopplæring,
 - b. Samfunnskunnskap,
 - c. Tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.
- Ved gjennomført eller avbrutt program skal det utstedes et deltakerbevis. Programmet kan vare inntil to år, med tillegg av godkjent permisjon. Når særlige grunner taler for det, kan programmet vare inntil tre år. Den som skal undervise i norsk og samfunnskunnskap skal som hovedregel ha faglig og pedagogisk kompetanse.

I tillegg skal:

- Det utpekes en etat i kommunen som har et hovedansvar for å iverksette introduksjonsordningen og som tar initiativet til å etablere en skriftlig samarbeidsavtale med Arbeids- og velferdsetaten lokalt.
- Det etableres tverrfaglige team. Hvem som deltar i teamet vil avhenge av deltakerens behov.
- Hver deltaker i introduksjonsprogrammet har en kontaktperson i kommunen.
- Det holdes et møte minst en gang pr. år på ledernivå for å evaluere samarbeidet og legge føringer for neste års arbeid.

Sentrale aktører i kommunen

Kontaktpersonen

Erfaring og forskning viser at tett oppfølging av den enkelte deltaker er vesentlig for en vellykket programgjennomføring. Kontaktpersonen skal ha en sentral rolle i arbeidet med kartlegging, utarbeiding av individuell plan og oppfølging av den enkelte deltaker. Kontaktpersonen skal også være den

som samordner arbeidet mellom berørte instanser i et tverrfaglig team som innkaller til møter.

Voksenopplæringen

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er et kjerneelement i introduksjonsprogrammet. Det er kommunen som har plikt til å sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap i henhold til introduksjonsloven. Videre har kommunen ansvar for å tilby opplæring i grunnleggende ferdigheter gjennom retten til grunnskole etter opplæringsloven.

Samarbeid og samarbeidsavtaler

Rundskriv Q-27/2015 beskriver forpliktelser og ansvar for henholdsvis kommune og Arbeids- og velferdsetaten for oppfølging av deltakere i introduksjonsordningen, herunder inngåelse av samarbeidsavtaler. Den enkelte kommune og Arbeids- og velferdsetaten skal utarbeide en skriftlig samarbeidsavtale der det fremkommer hvilke instanser internt i kommunen som deltar i samarbeidet. Avtalen skal sikre ansvarsdeling, informasjon og samarbeidsrutiner. Det skal klart fremgå av avtalen hvilke oppgaver henholdsvis kommunen og Arbeids- og velferdsetaten har i forhold til introduksjonsprogrammet og den enkelte deltaker. Avtalen kan enten være en særskilt avtale, eller kan inngå som en del av samarbeidsavtalen om NAV-kontor.

Avtalens innhold

Avtalen skal minst inneholde bestemmelser om:

- Ansvar og forpliktelser i forhold til introduksjonsordningen, herunder en spesifisering av på hvilken måte Arbeids- og velferdsetaten skal bidra konkret i planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogrammet.
- Oppfølging både på leder- og saksbehandlingsnivå.
- Samarbeidsformer (f.eks. opprettelse av og deltakelse i tverrfaglige team), herunder en spesifisering av hvem som er kontaktpersoner i henholdsvis kommunen og Arbeids- og velferdsetaten lokalt og hvem som har ansvar for å følge opp kontakt og informasjonsutveksling mellom avtalepartnerne.

- Rutiner for informasjonsutveksling mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Dette gjelder blant annet informasjon om kommunens planer for årlig bosetting av flyktninger, informasjon før/ved aktuell bosetting og ankomst av flyktninger i kommunen, og informasjon om den enkelte deltaker i introduksjonsordningen og målsetningen i hans/hennes individuelle plan. Informasjonsutvekslingen, herunder form og hyppighet generelt og i forhold til den enkelte deltaker avklares innenfor de rammene lov og forskrifter setter.
- Regelmessig evaluering av samarbeidet og av avtalen.
- Oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten etter endt introduksjonsprogram for de deltakerne som har behov for det for å nå mål om arbeid.
- Felles mål, resultatkrav og rapporteringsrutiner mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten for deltakere i introduksjonsprogrammet.

Samarbeidsavtalen mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten lokalt kan i tillegg inneholde andre punkter som avtalepartene ønsker å inkludere i avtalen, herunder oppgavefordeling mellom avtalepartene i forhold til fremskaffelse av praksisplasser, oppfølging av deltakere på praksisplass og oppfølging av arbeidsgivere som har deltakere på praksisplass.

Oppfølging på leder- og saksbehandlernivå

Samarbeidet mellom den enkelte kommune og Arbeids- og velferdsetaten lokalt skal foregå på to nivåer: ledernivå og saksbehandlernivå. Lederne undertegner den skriftlige samarbeidsavtalen og skal følge opp i forhold til mål, resultatkrav, rapporteringsrutiner og avvik. Ledelsen i den enkelte kommune er ansvarlig for at det holdes et møte minst en gang per år på ledernivå for evaluere samarbeidet og legge føringer for neste års arbeid. Saksbehandlerne skal iverksette og følge opp avtalen.

Har kommunen satt i verk tiltak som er egnet til å øke sysselsettingen av innvandrere?

Tiltak og virkemidler

Etter introduksjonslovens § 4 er tiltak som kvalifiserer til arbeid eller utdanning et obligatorisk element i programmet. Loven regulerer ikke nærmere hvordan dette skal gjennomføres eller hvilken form og hvilket omfang slike tiltak skal ha. Den enkelte kommune kan f.eks. inngå avtale om yrkesrettet opplæring med fylkeskommunen eller andre tilbydere av slik opplæring.

Arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet viser til ethvert programinnhold som på kortere eller lengre sikt skal bidra til å nå målet om arbeid. Dette kan omfatte kommunal språkpraksis, andre kommunale tiltak, tiltak i regi av fylkeskommunen og tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten.

Kommunen har ansvar for, eventuelt samarbeid med andre ansvarlige aktører, å sørge for at det blir vurdert hensiktsmessige virkemidler for den enkelte deltaker på ethvert tidspunkt av programperioden.