

Rapport

FREDRIKSTAD KOMMUNE

23.05.2024

Forvaltningsrevisjon

Integrering og levekår blant flyktninger

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Mandat for forvaltningsrevisjonen	3
3	Fremgangsmåte	4
3.1	Problemstillinger og avgrensninger	4
3.2	Om revisjonskriterier.....	4
3.3	Revisjonsmetoder	5
4	Introduksjonsprogrammet	6
4.1	Revisjonskriterier	6
4.2	Datagrunnlag	8
4.2.1	Vedtak om og oppstart av introduksjonsprogram	8
4.2.2	Deltakerbevis – introduksjonsprogram	8
4.2.3	Kompetansekartlegging	9
4.2.4	Innhold i introduksjonsprogrammet.....	9
4.2.5	Integreringsplan og integreringskontrakt	11
4.2.6	System for håndtering av fravær fra introduksjonsprogrammet	11
4.2.7	Samarbeidsavtaler vedrørende introduksjonsprogrammet	11
4.2.8	Interne samarbeidsrutiner på NAV-kontoret	12
4.3	Vurderinger	13
4.3.1	Vedtak om og oppstart av introduksjonsprogram	13
4.3.2	Deltakerbevis – introduksjonsprogram	13
4.3.3	Kompetansekartlegging	13
4.3.4	Innhold i introduksjonsprogrammet.....	13
4.3.5	Integreringsplan og integreringskontrakt	14
4.3.6	System for håndtering av fravær fra introduksjonsprogrammet	14
4.3.7	Samarbeidsavtaler vedrørende introduksjonsprogrammet	14
4.3.8	Interne samarbeidsrutiner på NAV-kontoret	15
4.4	Konklusjon og anbefalinger	15
5	Forebygging av levekårsutfordringer	16
5.1	Datagrunnlag	16
5.1.1	Plan for bosetting og integrering av flyktninger i Fredrikstad kommune 2020 – 2027	16
5.1.2	Organisering av tjenester rettet mot flyktninger, familiegjenforente og asylsøkere.....	19
5.1.3	Kommuneøkonomi.....	20
5.1.4	Bosetting av flyktninger.....	22
5.1.5	Utdanning og arbeid	23
5.1.6	Helsetilbud til flyktninger og innvandrere	24
5.2	Vurderinger	26
6	Kilder	27
7	Kommunedirektørens uttalelse	28

1 SAMMENDRAG

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert om Fredrikstad kommune etterlever kravene til introduksjonsprogrammet i integreringsloven. Revisjonen har kartlagt og vurdert kommunens rutiner for saksbehandling og internkontroll. Gjennom å kontrollere enkeltsaker har revisjonen kontrollert om kommunens interne rutiner og retningslinjer følges og om introduksjonsprogrammet tilbyr flyktninger og innvandrere i tråd med integreringslovens bestemmelser.

Revisjonen presenterer også data knyttet til sentrale deler ved Fredrikstad kommunes integreringsarbeid. Temaer som berøres i denne delen av rapporten er kommuneøkonomi, bosetting av flyktninger, utdanning og arbeid, kommunens helsetilbud til innvandrere og flyktninger, samt politisk vedtatt plan for bosetting og integrering av flyktninger i Fredrikstad kommune.

Forvaltningsrevisjonen besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Etterlever kommunen kravene knyttet til introduksjonsprogrammet i integreringsloven?

Problemstilling 2: Hvordan arbeider kommunen med å forebygge levekårsutfordringer blant flyktninger og sekundærttilflyttede?

Revisjonens fremgangsmåte

For å svare ut problemstillingene har revisjonen gjennomgått sentrale dokumenter vedrørende vedtak og inntak av deltakere på introduksjonsprogrammet. Blant annet har kommunens rutiner og internkontroll vedrørende introduksjonsprogrammet vært sentrale for revisjonens undersøkelse. I tillegg til dette bygger revisjonens rapport på innsamlede data knyttet til for eksempel kommunens arbeid med bosetting av flyktninger og arbeidet med migrasjonshelse.

Det er gjennomført fem intervjuer med sentrale personer fra NAV Fredrikstad og Fredrikstad internasjonale skole (FRIS). Revisjonen har også intervjuet virksomhetsleder for Friskliv og en konstituert avdelingsleder ved Tildelingskontoret.

Revisjonen har kontrollert i alt 30 saksmapper knyttet til deltagere på introduksjonsprogrammet. Mapene ble tilfeldig trukket ut og anonymisert for revisjonen. Mappegjennomgangen ble gjennomført i NAV's egne datasystemer.

Revisjonens funn og konklusjoner

Det er revisjonens oppfatning at Fredrikstad kommune på de aller fleste områder oppfyller integreringslovens krav knyttet til introduksjonsprogrammet.

Dette innebærer at Fredrikstad kommune har systemer og en etablert praksis for å kompetansekartlegge deltakerne på introduksjonsprogrammet, og det utarbeides integreringsplaner og integreringskontrakter i tråd med lovkrav. Revisjonens kontroll har også vist at det gjøres vedtak om at innvandrere begynner på introduksjonsprogrammet så snart som mulig, og senest tre måneder etter bosetting. Det er satt på plass et system hvor eventuelt fravær fra introduksjonsprogrammet håndteres og dokumenteres. På tidspunktet for revisjonens kontroll hadde det ikke vært praksis å utstede deltagerbevis ved gjennomført eller avbrutt introduksjonsprogram, slik integreringslovens § 12 foreskriver. Fredrikstad kommune endret sine rutiner og sin praksis på dette området så fort de ble klar over at denne praksis ikke er i tråd med lovverket.

Det foreligger en skriftlig avtale mellom NAV-Fredrikstad og Fredrikstad internasjonale skole om samarbeidet med introduksjonsprogrammet. Avtalen ble utarbeidet i 2015 og det er gjort tilpassinger av avtalen underveis. Revidering av denne avtalen er ikke slutført. Med bakgrunn i dette anbefaler revisjonen at dette arbeidet slutføres.

Revisjonens kontroll har vist at det er utfordringer knyttet til å gi norskopplæring i et omfang som i sum gir et fullt introduksjonsprogram. Dette gjelder særlig for de deltakerne som får basisopplæring på FRIS, det vil si grunnleggende norskopplæring for de som er helt uten kunnskaper i norsk. Det har også vært utfordringer knyttet til å gi undervisning i samfunnsfag. Dette skyldes mangel på lærerkrefter med rett språkkompetanse. Også det å gi kurs i Foreldreveiledning har vist seg utfordrende, noe som skyldes at man må ha sertifiserte veiledere for å holde disse kursene.

Fredrikstad kommune legger ned et omfattende arbeid for å forebygge levekårsutfordringer blant flyktninger og innvandrere. Dette viser seg ved de tjenester som kommunen produserer rettet mot disse gruppene av kommunens innbyggere knyttet til bosetting, utdanning, arbeid og helse. Revisjonen vil peke på følgende funn som vi mener er viktige:

- «Plan for bosetting og integrering av flyktninger i Fredrikstad kommune 2020 – 2027» er vedtatt av formannskapet og er altså ikke behandlet i bystyret. Revisjonen antar at dette skyldes nedstengingen av samfunnet våren 2020, som en følge av koronapandemien som brøt ut på dette tidspunktet. Kommunen kan vurdere om planen bør legges frem for bystyret til fornyet behandling, slik at planen får den oppmerksomhet og politiske behandling en slik plan fortjener.
- Det overordnede ansvaret for arbeidet med flyktninger, familiegjenforente og asylmottakere er lagt til NAV Fredrikstad, som samarbeider med en lang rekke andre kommunale virksomheter.
- Integreringstilskuddet har økt fra 55,3 millioner kroner i 2021 til 140,1 millioner kroner i 2023. Dette vitner om et stort press på kommunale tjenester.
- Krig og uro andre steder i verden påvirker også Fredrikstad. Ukrainske flyktninger utgjør 67 % av alle nyankomne flyktninger til Fredrikstad kommune per 4. kvartal 2023.
- I Fredrikstad blir boligbehovet til flyktninger i all hovedsak dekket i det private utleiemarkedet. Omlag 85 % av de som ble bosatt i 2023 ble bosatt privat.
- Kommunen rapporterte en gjennomsnittlig måloppnåelse på 66 % for introduksjonsprogrammet. Det vil si at 2 av 3 deltakere på introduksjonsprogrammet gikk ut i arbeid eller fortsatte med utdanning på videregående skole nivå eller høyere, etter endt introduksjonsprogram.
- Alle ny-bosatte flyktninger i Fredrikstad innkalles til møte med Migrasjonshelse. Dette gjøres for at den enkelte flyktning skal få den helsehjelp de trenger og har rett på, samt bli kjent med tjenesten og hva denne har å tilby.
- Alle med lovlig opphold i Norge kan i utgangspunktet flytte til den kommunen de selv ønsker. Når perioden hvor det utbetales integreringstilskudd er over, skilles det ikke lenger mellom tidligere flyktninger og andre innbyggere i landet. Med bakgrunn i dette registrerer ikke Fredrikstad kommune data om sekundærttilflyttede. Denne gruppen av kommunens innbyggere får tilbud om helsetjenester etter behov og kapasitet som innbyggere for øvrig. Gitt situasjonen med stor flyktningetilstrømming fra Ukraina har Migrasjonshelse mindre kapasitet til å bistå sekundærttilflyttede enn tidligere.

Revisjonens anbefalinger

Basert på våre vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at kommunen bør:

- iverksette tiltak for å sikre at innhold og omfang av introduksjonsprogrammet blir i samsvar med kravene i integreringslovens § 13
- slutføre arbeidet med revideringen av avtalen mellom NAV-Fredrikstad og Fredrikstad internasjonale skole (Intensjonsavtale – introduksjonsprogram)

2 MANDAT FOR FORVALTNINGSREVISJONEN

Revisjonen skal i henhold til kommunelovens § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk, som vil si å følge *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) (NKRF¹, 2020). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom innsamlede data (fakta) og revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger², vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i bystyret i Fredrikstad kommune i sak 166/21, 09.12.2022.

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 15.09.2023.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet desember 2023 – mai 2024. Vi har gjennomført et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen.

Vi har kvalitetssikret innsamlet data/fakta underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt et avsluttende møte med administrasjonen 3. mai 2024 hvor rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse er vedlagt rapporten (kapittel 7).

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Frank Willy Vindløv Larsen og oppdragsansvarlig revisor Casper Støten. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisor vil takke kontaktperson og andre som har deltatt for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS

Rolvøy, 23. mai 2024

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Frank Willy Vindløv Larsen (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

¹ NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

² Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Etterlever kommunen kravene knyttet til introduksjonsprogrammet i integreringsloven?

Introduksjonsprogrammet gjelder for innvandrere mellom 18-55 år. Denne revisjonen skal undersøke integrering av flyktninger/asylsøkere primært, det kan imidlertid tenkes at funn i revisjonen også vil ha relevans for innvandrere med annet grunnlag for opphold. Enslige mindreårige asylsøkere faller utenfor avgrensningen til denne revisjonen.

Problemstilling 2: Hvordan arbeider kommunen med å forebygge levekårsutfordringer blant flyktninger og sekundærttilflyttede?

Denne problemstillingen vil i hovedsak være deskriptiv, det vil si at vi beskriver kommunens praksis uten at vi vurderer dette opp mot revisjonskriterier. I prosjektplanen står det om problemstilling 2: «Som en del av denne problemstillingen vil vi også presentere statistikk for hvor mange sekundærttilflyttede som kommer i arbeid eller utdanning (med forbehold om at det er mulig å fremskaffe slik statistikk)». Revisjonen har ikke kunnet fremskaffe slik statistikk, og er av den forståelse at slik statistikk ikke eksisterer på kommunalt nivå i Fredrikstad.

3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Mappgjennomgang

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet har diverse rutiner og prosedyrer knyttet til introduksjonsprogrammet vært sentrale for revisjonens undersøkelse. Dokumentene er oversendt fra kommunen/hentet ut fra kommunens kvalitetssystem. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 6.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført fem intervjuer:

- Avdelingsleder NAV Fredrikstad
- Teamleder INTRO – NAV Fredrikstad
- Virksomhetsleder Fredrikstad internasjonale skole
- Virksomhetsleder Friskliv
- Konstituert avdelingsleder Tildelingskontoret

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser.

Mappgjennomgang

Revisjonen har kontrollert i alt 30 saksmapper knyttet til deltagere på introduksjonsprogrammet. Mappene er tilfeldig trukket ut. Mappgjennomgangen ble gjennomført i NAV's egne datasystemer. Revisjonen fikk i denne forbindelsen bistand fra teamleder INTRO for å hente ut de data vi etterspurte. Denne fremgangsmåten innebar at mappene ble anonymisert overfor revisjonen.

4 INTRODUKSJONSPROGRAMMET

Problemstilling 1:

Etterlever kommunen kravene knyttet til introduksjonsprogrammet i integreringsloven?

4.1 Revisjonskriterier

Norske kommuner skal etter integreringslovens § 12 sørge for introduksjonsprogram for innvandrere. I dette ligger det også et krav om at kommunen skal gjøre vedtak om og sørge for, at innvandrere begynner på introduksjonsprogrammet så snart som mulig, og senest tre måneder etter bosetting. Kommunen skal også utstede deltagerbevis ved gjennomført eller avbrutt program.

Målgruppen for introduksjonsprogrammet er innvandrere mellom 18 og 55 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse og som er bosatt i kommunen etter avtale med integreringsmyndighetene. Disse har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram.

Personer med rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet har også rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging, enten før bosetting, jf. integreringsloven § 6 eller etter bosetting, jf. lovens § 10. Kompetansekartleggingen skal bidra til at introduksjonsprogrammet tilpasses den enkeltes behov. Kartleggingen skal minst omfatte språkkunnskaper og hvilken utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse personen har. Det er kommunen som skal sørge for kompetansekartleggingen, jf. integreringsloven § 10.

Integreringsloven § 13 krever at det settes et sluttmaal for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet. Varigheten på introduksjonsprogrammet og det sluttmaal som settes for den enkelte deltaker er avhengig av den kompetanse deltakeren hadde med seg inn i introduksjonsprogrammet, jf. integreringsloven § 13.

Introduksjonsprogrammet skal etter § 14 minst inneholde:

- a. opplæring i norsk
- b. opplæring i samfunnskunnskap
- c. kurs i livsmestring
- d. arbeids- eller utdanningsrettede elementer.

Har deltagerne på introduksjonsprogrammet barn under 18 år så skal de delta på kurs i foreldreveiledning. Det samme gjelder deltagere som får barn i løpet av programmet.

Det øvrige innholdet i introduksjonsprogrammet skal tilpasses den enkeltes behov og det sluttmaal som er satt for deltakeren.

Introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid.

Når kommunen har gjort vedtak om at en person skal begynne på introduksjonsprogrammet skal det utarbeides en integreringsplan, jf. integreringslovens § 15. Planen skal utarbeides sammen med deltageren og utformes på bakgrunn av blant annet kompetansekartlegging og karriereveiledning. Det skal samtidig inngås en integreringskontrakt mellom kommunen og deltakeren på introduksjonsprogrammet, jf. § 16. Denne kontrakten skal angi kommunens og deltagerens gjensidige forpliktelser og deltagerens langsiktige mål.

I henhold til integreringslovens § 17 kan en deltaker på introduksjonsprogrammet søke kommunen om tillatelse til fravær fra introduksjonsprogrammet. Kommunen kan stanse introduksjonsprogrammet midlertidig eller permanent for en deltager dersom det er saklig begrunnet, jf. § 18. Forhold som kan begrunne stans i introduksjonsprogrammet er blant annet omfattende fravær, atferd som kan skade deltagerens eller andres mulighet til å gjennomføre programmet eller alvorlig eller langvarig sykdom. Dette innebærer at kommunen må ha etablert et system for behandling av søknad om, og registrering av fravær fra introduksjonsprogrammet.

I «Veileder om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogrammet» sies det at et velfungerende samarbeid er nødvendig mellom den enhet i kommunen som har ansvar for å tilby introduksjonsprogrammet og NAV-kontoret, uavhengig av om introduksjonsprogrammet er organisert i NAV-kontoret eller ikke. Det pekes på at dette samarbeidet er nødvendig «... for å sikre klar ansvarsfordeling, unngå dobbeltarbeid og bidra til et effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltaker». Veilederen anbefaler at det inngås en særskilt samarbeidsavtale der ansvaret for introduksjonsprogrammet ligger utenfor NAV-kontoret. I det tilfelle at introduksjonsprogrammet er organisert i NAV-kontoret bør det, dersom det ikke utarbeides en særskilt samarbeidsavtale, utarbeides egne interne samarbeidsrutiner.

Punktvis oppsummering av kriteriene:

Kommunen skal

- vedta og sørge for oppstart på introduksjonsprogram så snart som mulig og senest etter tre måneder.
- utstede deltakerbevis for deltakere på introduksjonsprogrammet.
- sørge for at personer som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet kompetanse-kartlegges.
- sørge for at det settes sluttmaal for den enkelte deltager i introduksjonsprogrammet.
- sørge for at deltakere på introduksjonsprogrammet får opplæring i norsk og samfunnsfag, kurs i livsmestring, samt arbeids- eller utdanningsrettede elementer. Aktuelle deltakere på introduksjonsprogrammet skal også delta på kurs i foreldreveiledning.
- sørge for at det utarbeides en integreringsplan for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet.
- sørge for at det inngås en integreringskontrakt mellom kommunen og deltakeren i introduksjonsprogrammet.
- ha et system for behandling av søknader om, og registrering av fravær fra introduksjonsprogrammet.
- ha inngått en særskilt samarbeidsavtale dersom ansvaret for introduksjonsprogrammet ligger utenfor NAV-kontoret.
- ha utarbeidet interne samarbeidsrutiner dersom introduksjonsprogrammet er organisert i NAV-kontoret.

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Vedtak om og oppstart av introduksjonsprogram

Teamleder for introduksjonsprogrammet ved NAV har opplyst at alle innvandrere mellom 18 og 55 i Fredrikstad kommune, som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, deltar på dette. Teamleder understreket at det gjelder særskilte regler for de som har kollektiv beskyttelse. Integreringslovens § 37 c sier at personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, det vil si at de har fått kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, har rett, men ikke plikt, til å delta i introduksjonsprogrammet. I dagens situasjon er dette særlig aktuelt for flyktninger fra Ukraina. Teamleder for introduksjonsprogrammet opplyser at de flyktningene fra Ukraina som ønsker det, blir gitt anledning til å delta på introduksjonsprogrammet. Mange ønsker å delta på dette, men ikke alle.

Teamleder opplyser at det er en stor gruppe personer som kan kategoriseres i en «kan-gruppe». Det vil si at disse personene kan delta på introduksjonsprogrammet, men de har ikke plikt til å gjøre det. På generelt grunnlag kan man si at denne gruppen består av innvandrere, ikke flyktninger. Det kan for eksempel være snakk om personer som har fått opphold i Norge som en konsekvens av familiegjenforening. Denne gruppen, som kan utgjøre et sted mellom 300-500 personer i Fredrikstad får ikke et tilbud om være med på introduksjonsprogrammet. Teamleder opplyser at i forarbeidene til integreringsloven er det beskrevet at kommunen selv kan definere hvem de skal og ikke skal tilby introduksjonsprogram for i denne gruppen.

Revisjonen har fått oversendt, og har gjennomgått, internkontrollsystemet for introduksjonsprogrammet. Her er det nedfelt at teamleder INTRO, minst en gang hver tredje måned, skal gå igjennom porteføljen av deltakere med hver enkelt veileder. Teamleder skal også, minst en gang annenhver måned, ta stikkprøver. Dette for å kontrollere om deltakerne på introduksjonsprogrammet har heltids- og fulltidsprogram og om individuell plan er signert. En annen del av internkontrollen innebærer at introduksjonsdeltakernes individuelle plan kontrolleres opp mot IMDI's kvalitetsmål.

Revisjonen har også gjennomgått dokumentet «Introduksjonsprogram - sjekklister besluttes». Målgruppen for denne sjekklisten er besluttes og programveiledere i NAV Fredrikstad. Besluttes er den fagpersonen i NAV som fatter vedtak vedrørende deltakelse på introduksjonsprogrammet. Dette er en sjekklister som benyttes for å sikre at vedtak om deltakelse på introduksjonsprogrammet fattes i henhold til eksterne og interne retningslinjer.

Gjennomgangen av i alt 30 mapper viste at det var gjort vedtak om oppstart i introduksjonsprogrammet i samtlige saker. I to av 30 kontrollerte mapper hadde man ikke oppfylt kravene i integreringslovens § 12 som sier at kommunen skal gjøre vedtak om og sørge for, at innvandrere begynner på introduksjonsprogrammet så snart som mulig, og senest tre måneder etter bosetting. Kontrollen viste at man i disse to tilfellene hadde brutt fristene med noen få dager.

4.2.2 Deltakerbevis – introduksjonsprogram

Revisjonen har av teamleder INTRO fått opplyst at det ikke har vært noen automatikk knyttet til å utstede deltagerbevis. Det er blitt utstedt deltagerbevis i de tilfellene hvor programdeltakeren har bedt om det. I og med denne forvaltningsrevisjonen, hvor revisjonen har vist til integreringslovens § 12 som sier: « (...) Kommunen skal utstede deltagerbevis ved gjennomført eller avbrutt program», har teamleder opplyst at denne praksisen er endret fra og med 18. januar 2024, hvor det er satt på plass en rutine som skal sikre at det utstedes deltagerbevis ved gjennomført eller avbrutt introduksjonsprogram.

Gjennomgangen av mappene bekrefter de opplysninger som teamleder INTRO har kommet med. Av de 30 mappene som ble kontrollert tilhørte 11 mapper deltakere som var ferdige på introduksjonsprogrammet. Kun en av disse hadde fått en bekreftelse på at man hadde deltatt på introduksjonsprogrammet, jf. kravene i integreringslovens § 12. De 10 andre hadde ikke bedt om å få utstedt deltakerbevis og følgelig var dette ikke gjort.

4.2.3 Kompetansekartlegging

Teamleder har opplyst at alle i målgruppen blir kompetansekartlagt. Han forteller videre at det er karrieresenteret i Sarpsborg som gjennomfører denne kartleggingen. Revisjonen får vite at det ofte er slik at flyktningene også kartlegges i mottak. NAV Fredrikstad kartlegger også i forbindelse med utarbeidelse av integreringsplan.

Revisjonen har kontrollert prosedyren «Kompasskartlegging ny-bosatte flyktninger». Dette er en prosedyre som skal brukes av programveiledere og teamleder i NAV. Prosedyren beskriver hvem som har ansvar for de ulike tiltakene som skal iverksettes i forbindelse med kartleggingen. IMDI³ sier at kompetansekartleggingen skal gjennomføres før oppstart i introduksjonsprogrammet. Dette skal bidra til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Kartleggingen skal minst omfatte hvilke språkkunnskaper og hvilken utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse personen har. Kompetansekartleggingen skal registreres i det digitale verktøyet for kompetansekartlegging som heter Kompass.

Personer med rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet har også rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging, enten før bosetting, jf. integreringsloven § 6 eller etter bosetting, jf. lovens § 10. Mappегjennomgangen viste at samtlige kontrollerte deltakere på introduksjonsprogrammet hadde gjennomgått kompetansekartlegging i henhold til lovkravene.

4.2.4 Innhold i introduksjonsprogrammet

I henhold til «Intensjonsavtale – introduksjonsprogrammet utkast» er det NAV som har ansvaret for introduksjonsprogrammet, herunder veiledning av deltakeren, samt utarbeidelse av individuell plan. Fredrikstad internasjonale skole (FRIS) har ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Opplæringen skal gis i samsvar med deltakerens individuelle plan. Dette finansieres gjennom tilskudd til norsk og samfunnskunnskap fra IMDi. FRIS har også ansvar for fulltidsprogram i form av tilpassede kurs, språkpraksis og ferieprogram. Ferieprogrammet gjennomføres i uke 8 og 40, samt i juni og august. Deltakerne har fire uker sommerferie i juli.

Teamleder INTRO bekrefter at introduksjonsprogrammet tilpasses den enkeltes behov. Dette kan man for eksempel se ved at en person kun skal ha opplæring i norsk, en annen skal ha norskopplæring kombinert med arbeid, mens andre får tilpasninger som en konsekvens av helsemessige utfordringer. Rektor ved FRIS bekrefter at introduksjonsprogrammet (opplæringen) blir tilpasset den enkeltes behov. Hun legger vekt på at alle nye deltakere kartlegges med hensyn til norskkunnskaper og annen kompetanse. Det er inntaksavdelingen ved FRIS som har ansvar for kartlegging ved inntakssamtalene med nye deltakere. Dette gjøres alltid med tolk, for at den enkelte deltaker skal plasseres på riktig nivå med hensyn til norskopplæring.

³ <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/introduksjonsprogrammet/kompetansekartlegging-etter-integreringsloven/>

Teamleder INTRO viser til at innholdet introduksjonsprogrammet består av elementer som er klart fastlagt i lovverket. Fredrikstad kommune arbeider for å sikre at innhold og omfang av introduksjonsprogrammet er i henhold til lovkrav primært ved at man på individnivå utarbeider integreringsplan. Sekundært skjer det gjennom trekantsamtaler mellom NAV, lærer og deltaker. Dette er møter som gjennomføres om lag hver 6 måned. Ved behov revideres integreringsplanen. I disse møtene er man opptatt av å fastslå om det har skjedd vesentlige endringer som krever et nytt enkeltvedtak. Dette kan for eksempel dreie seg om at en programdeltaker har gått fra utdanning til arbeid, har gått ut i fødselspermisjon eller lignende. Teamleder forteller at internkontrollen på dette området oppfattes som god.

Teamleder opplyser at det er utfordringer knyttet til at FRIS ikke kan gi deltakerne på introduksjonsprogrammet det antall timer norskopplæring som i sum gir et fulltidsprogram. Han forteller at det gis fulltidsprogram på grunnskole- og videregående nivå, men ikke for de som får basisopplæring på FRIS, det vil si grunnleggende norskopplæring for personer helt uten kunnskaper i norsk. Han gir uttrykk for at det antakelig er flere årsaker til dette. Hans oppfatning er at undervisningsarealene som FRIS disponerer ikke er gode nok. Rektor bekrefter at det å gi norskopplæring i omfanget som kreves i henhold til loven er en utfordring. Lokalene FRIS disponerer er ikke optimale i forhold til å gi tilbud til mange nok deltakere i riktig omfang. Rektor forteller at man ikke har klart å gi deltakerne fullt program. Per nå får de som går det som kalles spor 2/3 16 norsktimer per uke. Deltakerne på introduksjonsprogrammet får i tillegg til dette seks timer for intronorsk. Holdningen har vært at dersom du har 30 timer norsk opplæring på FRIS så er det OK. Hun forteller at man forsøker å gi 30 timer norskopplæring, men at denne målsettingen klarer man ikke å nå. Hun er av den oppfatning at det ikke gis det opplæringstilbudet man skal i henhold til lovverket, og forteller at det er gitt beskjed om dette oppover i det kommunale systemet en rekke ganger.

Når det gjelder opplæring samfunnsfag forteller rektor at den enkelte deltaker skal få opplæring på et språk man forstår innen et år. Dette kan være økonomisk belastende blant annet fordi det kan føre til økt bruk av overtid. Undervisningen gjennomføres ved bruk av to-språklige lærekrefter. Det kan være utfordrende å finne lærer til enkelte språk. I denne forbindelse samarbeider man med omkringliggende kommuner i de tilfeller det skulle vise seg at man ikke sitter på den nødvendige språkkompetansen selv. Kurset gjennomføres over 3 uker i løpet av et år, med moduler som tar for seg ulike tema.

Rektor fortalte at det å gi kurs i Foreldreveiledning har vært en utfordring. Dette skyldes at man må ha sertifiserte veiledere for å holde disse kursene. På intervjudtidspunktet hadde FRIS to ansatte, som i tillegg til norsk snakker henholdsvis arabisk og ukrainsk, inne i et sertifiseringsløp. Også NAV Fredrikstad har en veileder som er i ferd med å bli sertifisert.

Teamleder INTRO opplyser at det er svært vanlig at introduksjonsprogrammet forlenges utover de angitte normal rammer. Han forklarer at det som regel tar lang tid å få norsk nivået hos en flyktning opp på et nivå som gjør at språket kan benyttes i arbeidslivet. Han understreker også at mange flyktninger har med seg komplekse utfordringer, ofte av psykisk og emosjonell karakter. Denne type problematikk kommer gjerne til overflaten hos den enkelte, først en tid etter at de har kommet til Norge. Det man har erfart er at den enkelte flyktning kan ha hatt lite nytte av skoleringen som er gjennomført før disse psyko-emosjonelle utfordringene er bearbeidet. Han peker også på andre utfordringer som flyktingene kan ha med seg. Det kan være utfordringer knyttet til boevne, dårlig psykisk helse, analfabetisme, eller sterke kulturforskjeller for eksempel knyttet til hvem som skal, og ikke skal ut i arbeid i en familie. I mange tilfeller er den stipulerte programtiden ikke realistisk gjennomførbar. Han peker på at selv for de med høyere utdanning så er 6 måneders norskopplæring sjelden nok for å kunne fungere tilfredsstillende i norsk arbeidsliv.

4.2.5 Integreringsplan og integreringskontrakt

Teamleder INTRO har opplyst at det utarbeides integreringsplaner. Han forteller at man som et tiltak for å sikre dette har innført en beslutter-rolle i flyktningeteamet (team-Intro). Dette skal sikre at integreringsplanen foreligger før oppstart på introduksjonsprogrammet. Integreringsplanen er utformet med brukers behov for øye. Han understreker at integreringsplanen skal utarbeides på en slik måte at den enkelte programdeltaker forstår hva som er nedfelt i integreringsplanen, samt hva som hensikten og målet med planen. Han opplyser at vedtak om oppstart på introduksjonsprogrammet ikke fattes før integreringsplanen er godkjent av beslutter.

Revisjonen får også opplyst at det inngås integreringskontrakter. Teamleder opplyser at det er vanskelig å se hensikten med denne kontrakten og anser dette for å være et unødvendig tiltak, i og med at det utarbeides integreringsplaner. Teamleder har også opplyst om at det ikke er et krav om å inngå integreringskontrakter med flyktninger som har kollektiv beskyttelse.

Mappegjennomgangen viste at samtlige kontrollerte deltakere hadde fått utarbeidet en integreringsplan i henhold til integreringslovens § 15 som sier at når kommunen har gjort vedtak om at en person skal begynne på introduksjonsprogrammet skal det utarbeides en integreringsplan.

Mappegjennomgangen viste at 21 av 30 deltakere på introduksjonsprogrammet ikke hadde inngått integreringskontrakt. 20 av disse var ukrainske flyktninger, der det ikke stilles krav til å inngå en slik kontrakt. Kontrollen viste altså at det i ett tilfelle ikke var inngått integreringskontrakt, slik kravet er i integreringslovens § 16.

4.2.6 System for håndtering av fravær fra introduksjonsprogrammet

Revisjonens kontroll viser at det er satt på plass et system hvor deltakerne på introduksjonsprogrammet kan søke om permisjon fra programmet. Revisjonen har fått oversendt skjemaet «Søknad om permisjon - Fredrikstad internasjonale skole». Permisjonssøknaden skal begrunnes fra deltakeren sin side, FRIS skal deretter anbefale, eller ikke anbefale at søknaden innfris, før denne tilslutt oversendes NAV for endelig avgjørelse. Aktuelle grunner for søknad om permisjon kan for eksempel være at man venter barn og trenger fødselspermisjon. Revisjonen har også fått oversendt «Fraværsskjema/egenmeldings-skjema». Her skal deltakeren begrunne fravær av kortere varighet.

Teamleder INTRO har opplyst at FRIS registrerer fravær når en deltaker ikke møter til time. Dette registreres som ugyldig fravær. Deltakeren som har fravær kan i ettertid levere egenmelding eller sykemelding, eventuell annen dokumentasjon for fraværet. Dette oversendes NAV hvor det gjøres en konkret vurdering av om dette er gyldig fravær. Dersom fraværet ikke er gyldig vil det medføre fratrukk i introduksjonsstønad. Rektor ved FRIS bekrefter disse opplysningene og forteller at eventuelt fravær fra introduksjonsprogrammet registreres ved hjelp av fraværsskjemaer. I henhold til dokumentet «Internkontroll introduksjonsprogram» innleveres egenmeldinger og annen fraværskontroll dokumentasjon fortløpende av introduksjonsdeltakere.

I forbindelse med mappegjennomgangen ble det også kontrollert om det var ført fravær. Denne gjennomgangen viste at det var registrert fravær på samtlige deltakere. I to tilfeller var det også gjort vedtak om trekk i introduksjonsstønad som en konsekvens av ugyldig fravær.

4.2.7 Samarbeidsavtaler vedrørende introduksjonsprogrammet

Avdelingsleder kjenner ikke til at foreligger en avtale mellom Fredrikstad kommune og NAV Fredrikstad vedrørende introduksjonsprogrammet. Hun forteller at ansvaret for introduksjonsprogrammet ble overført til NAV i 2015. Arbeidet med bosetting av flyktninger ble overført i 2022. Det ble i gang satt et arbeid for å få på plass en avtale mellom NAV Fredrikstad og Fredrikstad kommune, men dette arbeidet ble

stilt i bero som en konsekvens av det omorganiseringsarbeidet som ble igangsatt på overordnet nivå i Fredrikstad kommune. Det er dette forslaget til organisering som kommunedirektøren har presentert i januar 2024 og som vil føre til at større deler av flyktningsarbeidet samles.

Avdelingsleder NAV har opplyst at det foreligger en skriftlig avtale mellom FRIS og NAV. Det har ikke latt seg gjøre å oppdrive denne i underskrevet stand. Det foreligger ikke skriftlige samarbeidsavtaler med andre eksterne samarbeidspartnere når det gjelder introduksjonsprogrammet. Rektor på FRIS bekrefter at det foreligger en avtale mellom NAV Fredrikstad og FRIS vedrørende introduksjonsprogrammet. Denne avtalen ble utarbeidet i 2015, på det tidspunktet hvor ansvaret for introduksjonsprogrammet ble overført fra kommunen til NAV. Hun bekrefter at det ikke har latt seg gjøre å fremskaffe denne avtalen i underskrevet stand. Hun opplyser også at det er gjort tilpasninger i avtalen underveis og at det er lagt ned mye arbeid i revidering av avtalen. Per nå er ikke dette revideringsarbeidet slutført. Revisjonen har fått oversendt «Intensjonsavtale – introduksjonsprogrammet utkast». Dette avtaleutkastet beskriver ansvarfordelingen mellom NAV og FRIS for introduksjonsprogrammet. I tillegg til dette beskriver intensjonsavtalen organiseringen av opplæringen på FRIS.

Det fremgår av avtaleutkastet at det er NAV som har ansvaret for introduksjonsprogrammet: NAV har også ansvar for veiledning av deltakerne på introduksjonsprogrammet. I tillegg har NAV ansvaret for at det utarbeides individuell plan for den enkelte deltaker. FRIS på sin side har ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det fremkommer at opplæringen skal gis i samsvar med deltakerens individuelle plan. Undervisningsdelen av denne planen skal utarbeides i samarbeid med deltakeren på introduksjonsprogrammet, dennes programveileder i NAV og FRIS.

4.2.8 Interne samarbeidsrutiner på NAV-kontoret

Teamleder INTRO har pekt på at introduksjonsprogrammet er organisert i NAV-kontoret – det er NAV som «eier» programmet. Han mener det fremstår som uklart hva som legges i begrepet «interne samarbeidsrutiner». Han oppfatter at det kan ha å gjøre med overføring av brukere fra introduksjonsprogrammet til ordinær NAV-oppfølging. Han forteller at det nylig er gjort en endring i praksis på dette området slik at det er team INTRO som overtar den arbeidsrettede oppfølgingen av tidligere introduksjonsdeltakere.

På samme måte som teamleder INTRO, ser ikke avdelingsleder behovet for interne avtaler i NAV når det gjelder arbeidet med introduksjonsprogrammet. Dette er begrunnet i at arbeidet med introduksjonsprogrammet er samlet i ett team. Hun understreker likevel at arbeidet internt er styrt og regulert av samarbeidsrutiner, for eksempel mot veiledere som arbeider med sosiale tjenester.

4.3 Vurderinger

4.3.1 Vedtak om og oppstart av introduksjonsprogram

Den gjennomgang av internkontrollsystemet som revisjonen har foretatt viser etter vårt syn at Fredrikstad kommune har satt på plass ett system og en praksis som sikrer at bestemmelsene i integreringslovens § 12 blir ivaretatt. I dette ligger det at kommunen gjør vedtak om og sørger for, at innvandrere begynner på introduksjonsprogrammet så snart som mulig, og senest tre måneder etter bosetting. Denne vurderingen understøttes etter revisjonens vurdering av den mappegjennomgang som ble gjennomført. I to av tretti kontrollerte saker avdekket vi at kommunen ikke hadde overholdt fristen på tre måneder. I disse to tilfellene hadde man oversittet fristen med noen få dager, noe som ikke påvirker revisjonens overordnede vurdering.

4.3.2 Deltakerbevis – introduksjonsprogram

Revisjonens kontroll har vist at det ikke vært praksis å utstede deltagerbevis ved gjennomført eller avbrutt introduksjonsprogram, slik integreringslovens § 12 foreskriver. Vi anser det som uheldig at kommunen har hatt en slik praksis. Når dette er sagt så endret Fredrikstad kommune sine rutiner og sin praksis på dette området så fort de ble klar over at daværende praksis var i strid med lovverket. Det faktum at rutiner og praksis med hensyn til å utstede deltagerbevis for introduksjonsprogrammet nå er endret, gjør at revisjonen vurderer at Fredrikstad kommune overholder lovkravet på dette området.

4.3.3 Kompetansekartlegging

Revisjonen vurderer det som positivt at samtlige kontrollerte deltakere på introduksjonsprogrammet hadde gjennomgått kompetansekartlegging enten før bosetting, jf. integreringsloven § 6 eller etter bosetting, jf. lovens § 10. Dette indikerer etter revisjonens syn at internkontrollen også på dette området er god og fungerer etter hensikten. Revisjonen har fått opplyst at det er inntaksavdelingen ved Fredrikstad Internasjonale skole (FRIS) som har ansvar for kartlegging ved inntakssamtalene med nye deltakere. Det er opplyst at disse kartleggingene alltid gjøres med tolk. Dette vurderer revisjonen som et viktig tiltak for å sikre at den enkelte deltaker på introduksjonsprogrammet får den individuelle tilpassingen av introduksjonsprogrammet som deltakeren har krav på i henhold til integreringslovens § 13.

4.3.4 Innhold i introduksjonsprogrammet

Basert på de undersøkelser som revisjonen har gjort er det vår vurdering at det settes slutt mål for den enkelte deltaker på introduksjonsprogrammet, jf. bestemmelsene i integreringslovens § 13. Disse slutt målene fremkommer i den enkeltes integreringsplan hvor det allerede i planens pkt. 1 skal nedfelles planlagt varighet og slutt mål for deltakelse på introduksjonsprogrammet. Det er også revisjonens syn at introduksjonsprogrammet tilpasses den enkeltes behov. Dette bekreftes av mappegjennomgangen som ble foretatt i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, hvor det viste seg at det var tydelige variasjoner fra deltaker til deltaker når det gjaldt innholdet i introduksjonsprogrammet. Disse variasjonene kan forklares med forskjeller i kompetansenivå blant deltakerne ved oppstart i programmet, men det kan for eksempel også være snakk om tilpasninger som en konsekvens av helsemessige utfordringer.

Både teamleder INTRO og rektor ved Fredrikstad Internasjonale skole (FRIS) bekrefter at det er utfordringer knyttet til å gi norskopplæring i det omfang som i sum gir et fulltidsprogram. Dette gjelder særlig for de deltakerne som får basisopplæring på FRIS, det vil si grunnleggende norskopplæring for de som er helt uten kunnskaper i norsk. Rektor ved FRIS er av den oppfatning at det ikke gis et opplæringstilbud i et omfang som er i henhold til lovverket. Revisjonens undersøkelser har også vist at det er utfordringer knyttet til undervisning i samfunnsfag. Dette har sin årsak i at deltakerne på introduksjonsprogrammet har krav på undervisning i dette faget på et språk de forstår. Fra tid til annen er det utfordringer knyttet til å skaffe lærekrefter på enkelte språk. Også når det gjelder å gi kurs i Foreldreveiledning har det vært

utfordringer. Dette skyldes at man må ha sertifiserte veiledere for å holde disse kursene. På bakgrunn av de informasjonen revisjonen har mottatt i intervjuer er vi av den oppfatning at innholdet i og omfanget av introduksjonsprogrammet ikke er i tråd med kravene i lovverket. Dette vurderer revisjonen at er en alvorlig mangel. Det er særlig uheldig at man ikke kan gi norskopplæring i det omfang som er forutsatt. I Fredrikstad kommunes «Plan for bosetting og integrering av flyktninger i Fredrikstad kommune 2020 – 2027⁴» slår man fast at alle som bor i Norge må kunne snakke og forstå norsk. Dette fordi gode språkkunnskaper blant annet er en forutsetning for innpass i skole og arbeidsliv. Det er også nødvendig å ha tilstrekkelige kunnskaper i norsk for å kunne følge opp egne barn i barnehage, skole og i fritidsaktiviteter. Revisjonen legger merke til at både rektor ved FRIS og teamleder INTRO peker på at de lokale som Fredrikstad Internasjonale skole disponerer til undervisningsformål ikke er optimale i forhold til å gi tilbud til mange nok deltakere i riktig omfang. Revisjonen anbefaler derfor at Fredrikstad kommune iverksetter tiltak for å sikre at innhold og omfang av introduksjonsprogrammet blir i samsvar med kravene i integreringslovens § 13.

4.3.5 Integreringsplan og integreringskontrakt

Revisjonen er av den oppfatning at det utarbeides integreringsplaner i tråd med kravene i integreringslovens § 15. Denne vurderingen bygger på det faktum at mappegjennomgangen viste at samtlige kontrollerte deltakere hadde fått utarbeidet integreringsplan. Revisjonen legger merke til at det er innført en beslutter-rolle som skal sikre at integreringsplan foreligger før oppstart av introduksjonsprogrammet. Basert på de kontroller som er gjennomført synes det som om internkontrollen på dette området fungerer tilfredsstillende.

Mappegjennomgangen viste også at det er utarbeidet integreringskontrakter for de aller fleste aktuelle deltakere. Dette vurderer revisjonen som positivt. Kontrollen viste at det i ett tilfelle ikke var inngått integreringskontrakt, slik kravet er i integreringslovens § 16. Isolert sett er dette uheldig, og bør rettes opp, men det forandrer ikke revisjonens overordnede vurdering av at Fredrikstad kommune også på dette området har rutiner og praksis som sikrer at lovkravene på dette området følges opp.

4.3.6 System for håndtering av fravær fra introduksjonsprogrammet

Det er revisjonens vurdering at kommunen har satt på plass et system hvor eventuelt fravær fra introduksjonsprogrammet håndteres og dokumenteres. Revisjonen bygger denne vurderingen på gjennomgang av dokumentene «Internkontroll introduksjonsprogram» og «Søknad om permisjon – Fredrikstad internasjonale skole». I tillegg til dette bygger revisjonens vurdering på resultatene fra mappegjennomgangen som viste at det var registrert fravær i samtlige kontrollerte mapper. Revisjonen så også eksempler på at deltakere i introduksjonsprogrammet hadde fått trekk i introduksjonsstønad som en konsekvens av ugyldig fravær. Det er derfor revisjonens oppfatning at Fredrikstad kommune har system og praksis for å behandle søknader om fravær fra introduksjonsprogrammet, jf. integreringslovens § 17. Det er også revisjonens oppfatning at Fredrikstad stanser introduksjonsprogrammet midlertidig eller permanent for en deltager dersom det er saklig begrunnet, jf. § 18.

4.3.7 Samarbeidsavtaler vedrørende introduksjonsprogrammet

Ansvaret for introduksjonsprogrammet ble overført til NAV Fredrikstad i 2015. Det foreligger ikke en særskilt samarbeidsavtale vedrørende introduksjonsprogrammet mellom NAV Fredrikstad og Fredrikstad kommune. «Veileder om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogrammet» sier at i det tilfelle at introduksjonsprogrammet er organisert i NAV-kontoret bør det, dersom det ikke utarbeides en særskilt samarbeidsavtale, utarbeides egne interne samarbeidsrutiner (dette kommenteres i kapittel 4.3.8). I og med at ansvaret for introduksjonsprogrammet er lagt til NAV

⁴ Se pkt. 5.1.1

Fredrikstad er det altså ikke noe krav at det er inngått en særskilt avtale mellom NAV og kommunen. Det er derfor revisjonens vurdering at nåværende praksis er i tråd med gjeldende lovverk.

Revisjonen har fått opplyst at det foreligger en skriftlig avtale mellom NAV-Fredrikstad og Fredrikstad internasjonale skole om samarbeidet med introduksjonsprogrammet. Revisjonen vurderer det som positivt at det foreligger en skriftlig avtale som beskriver ansvar og arbeidsfordeling mellom disse sentrale aktørene i introduksjonsprogrammet. Avtalen ble utarbeidet i 2015 og det er gjort tilpassinger av avtalen underveis. Revisjonen har fått opplyst arbeidet med revidering av denne avtalen ikke er slutført. Med bakgrunn i dette anbefaler revisjonen at dette arbeidet slutføres.

4.3.8 Interne samarbeidsrutiner på NAV-kontoret

Ansvaret for, og arbeidet med introduksjonsprogrammet, er lagt til det som kalles INTRO-teamet i NAV Fredrikstad. Revisjonen har kontrollert internkontrollsystemet og ser at det er bygget opp et omfattende system av rutiner og sjekklister for å sikre at kommunens ansvar i forhold til introduksjonsprogrammet håndteres i henhold til integreringslovens bestemmelser. Revisjonen har også fått opplyst at det foreligger interne samarbeidsrutiner mot andre deler av NAV-systemet, for eksempel mot veiledere som arbeider med sosiale tjenester. Det er derfor revisjonens vurdering at det interne samarbeidet på NAV-kontoret er ivaretatt med systemer og rutiner på en hensiktsmessig måte.

4.4 Konklusjon og anbefalinger

Revisjonen konkluderer med at Fredrikstad kommune på mange områder oppfyller integreringslovens krav knyttet til introduksjonsprogrammet.

Samtidig viser det seg at kommunen har utfordringer knyttet til å gi introduksjonsprogrammet det innhold og det omfang som er nødvendig.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør

- iverksette tiltak for å sikre at innhold og omfang av introduksjonsprogrammet blir i samsvar med kravene i integreringslovens § 13
- slutføre arbeidet med revideringen av avtalen mellom NAV-Fredrikstad og Fredrikstad internasjonale skole (*Intensjonsavtale – introduksjonsprogram*)

5 FOREBYGGING AV LEVEKÅRSUTFORDRINGER

Problemstilling 2:

Hvordan arbeider kommunen med å forebygge levekårsutfordringer blant flyktninger og sekundærttilflyttede?

Denne problemstillingen er deskriptiv, målet er å beskrive kommunens praksis uten at dette vurderes opp imot definerte revisjonskriterier.

Revisjonen vil kartlegge hvordan kommunen arbeider på ulike områder for å forebygge levekårsutfordringer blant flyktninger og sekundærttilflyttede. I tillegg til å redegjøre for kommunens planverk og økonomi knyttet til dette området har vi beskrevet følgende områder for å besvare problemstillingen:

- bosetting,
- utdanning,
- arbeid
- migrasjonshelse

5.1 Datagrunnlag

5.1.1 Plan for bosetting og integrering av flyktninger i Fredrikstad kommune 2020 – 2027⁵

Formannskapet i Fredrikstad vedtok «Plan for bosetting og integrering av flyktninger i Fredrikstad kommune 2020 – 2027» 2. april 2020. Planen er ikke behandlet av bystyret.

Planen definerer fem innsatsområder:

1. Forsvarlige tjenester

I planen sies det at: «*Tilpassede og likeverdige helsetjenester er viktig fordi god fysisk og psykisk helse er et fundament for å kunne delta i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Helsefremmende og forebyggende arbeid kan forhindre sosial marginalisering, utenforskap og manglende deltakelse i samfunnet. Det er viktig å forhindre at vanskelige levekår forplantes til neste generasjon. Tjenestene skal kjennetegnes av god kompetanse, samhandling og fleksibilitet. Flyktningsarbeidet foregår på tvers av kommunens seksjoner/virksomheter og er avhengig av gode rutiner, tverrfaglig samarbeid samt helhet og sammenheng i tiltaksrekkene. Tilstrømmingen av flyktninger til Norge varierer ut fra nasjonal og internasjonal politikk. Bosettingen er preget av store svingninger. Kommunale tjenester må justeres i takt med antall bosatte*». Dette skal oppnås ved følgende målsettinger og tiltak:

- Tilpassede og likeverdige kommunale tjenester som kjennetegnes av god kompetanse, samhandling og fleksibilitet
 - Ha en helhetlig og koordinert struktur på kommunens arbeid overfor flyktninger.
 - Sørge for at den enkelte flyktning har en fast kontaktperson i kommunen.

⁵ [Plan for bosetting integrering av flyktninger i Fredrikstad kommune 2020 - 2027](#)

- Sørge for tilstrekkelig flyktningefaglig kompetanse i kommunen, spesielt på enkelte flyktnings særskilte utfordringer som senvirkninger av krig, flukt, traume og tapsopplevelser, kjønnslemlestelse og tvangsgifte.
- Videreutvikle samarbeidet mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten om flyktnings særskilte helseutfordringer.
- Videreutvikle kommunale tjenester for en mangfoldig befolkning.
- Gi tett og langsiktig oppfølging til de med særskilte utfordringer.
- Ha tilgjengelig informasjon om kommunale tjenester på relevante språk.
- Benytte tolk inntil den enkelte flyktning kan forstå og snakke norsk.
- Gjennomføre regelmessige brukerundersøkelser

2. Språk, kvalifisering og arbeid

Planen slår fast at alle som bor i Norge må kunne snakke og forstå norsk. Dette fordi gode språkkunnskaper blant annet er en forutsetning for innpass i skole og arbeidsliv. Det er også nødvendig å ha tilstrekkelige kunnskaper i norsk for å kunne følge opp egne barn i barnehage, skole og i fritidsaktiviteter. Det vises til at frafallet i videregående opplæring er stort blant innvandrerungdom. En god grunnskoleopplæring vil bidra til at flere fullfører. Videre slås det fast at det er viktig at nyankomne flyktninger får en tilpasset opplæring i introduksjonsprogrammet. Programmet skal kvalifisere for varig arbeid og/eller videre utdanning. Gjennom deltakelse i arbeidslivet kan man sikre økonomisk selvstendighet. Noe som også er viktig i bekjempelsen av barnefattigdom. Det pekes også på at økt yrkesdeltakelse blant innvandrerkvinner er viktig ut fra et likestillingsperspektiv. Dette skal oppnås ved følgende målsettinger og tiltak:

- Alle nyankomne flyktninger lærer norsk språk
 - Sørge for tett oppfølging og et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram.
- Høy og stabil yrkesdeltakelse blant flyktninger
 - Videreutvikle samarbeidet med privat næringsliv om praksisplasser og varig arbeid for personer med flyktningbakgrunn.
 - Bidra til å utvikle nye utdanningsløp som resulterer i formell kompetanse.
 - Videreføre praksisplassordningen i Fredrikstad kommune.
 - Sørge for at Fredrikstad kommune er en arbeidsplass som gjenspeiler befolkningens mangfold (Fredrikstad mot 2030 – Kommuneplanens samfunnsdel).

3. Gode oppvekstvilkår

Planen understreker også viktigheten av å legge til rette for at barna får gode oppvekstvilkår. Her vises det for eksempel til at barnehagen er en viktig arena for språk- og kulturoppplæring, integrering, vennskap og lek. Det samme gjelder for en inkluderende og god grunnskole. Også skolen er en arena for integrering gjennom inkludering, tilhørighet og vennskap. Det pekes også på at i Norge kan innvandrere og flyktninger møte andre forventninger til foreldrerollen enn de er vant til fra sin opprinnelige kultur. Det er derfor viktig å gi opplæring til voksne med barn om de forventninger man har til foreldre i Norge. Deltakelse i kultur- og fritidsaktiviteter pekes også på som viktig for å utvikle språk, men også for å knytte vennskap og bygge nettverk. Dette skal oppnås ved følgende målsettinger og tiltak:

- Høy deltakelse i barnehage blant barn med flyktningbakgrunn
 - Videreutvikle lavterskeltilbud for barn i førskolealder, eksempelvis åpne barnehager og språkgrupper.
 - Øke antall barnehageplasser i områder med høy andel flyktninger, herunder i sentrum.
- En inkluderende og god grunnskole for alle
 - Tilpasse og tilrettelegge opplæringstilbud ut fra den enkeltes botid, alder og forutsetninger.

- Tilrettelegge for trygge og gode overganger i opplæringsløpet.
- Styrke skolenes kompetanse på opplæring av språklige minoriteter.
- Trygge foreldre som vet hvordan de skal gi omsorg og være foreldre i Norge
 - Videreføre ICDP⁶-programmet, eller andre forelderstøttende tiltak.
 - Forebygge negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse
- Høy deltakelse på kultur- og fritidsaktiviteter blant barn med flyktningbakgrunn
 - Gjøre kultur-, ferie- og fritidstilbud tilgjengelige gjennom informasjon og ulike tilretteleggings- og støttetiltak.
 - Videreutvikle ordninger for økonomisk støtte til kontingent, utstyr og transport.
 - Videreutvikle prosjekter som forebygger terskler for deltakelse, eksempelvis prosjektet #Drømmefritid.
 - Videreutvikle lokale prosjekter mot barnefattigdom.
 - Videreutvikle samarbeidet mellom Fredrikstad idrettsråd, lokale idrettslag og skolene, eksempelvis Trara-, Nøkleby og Cicignon-prosjektet.

4. Gode boforhold

Det fjerde innsatsområdet i planen er å arbeide for gode boforhold. I planen slås det fast at en god og stabil bosituasjon utgjør en viktig ramme for tilværelsen. Gode og stabile boforhold forebygger reproduksjon av sosial ulikhet og hindrer marginalisering. Dette skal oppnås ved følgende målsettinger og tiltak:

- Gode og stabile boforhold
 - Søke å bosette flyktninger i boliger med husleienivå som står i forhold til den enkeltes inntekt.
 - Bidra til at innbyggere med flyktningbakgrunn kan eie egen bolig.
 - Gi nyankomne flyktninger bo-opplæring.
 - Gi nyankomne flyktninger økonomisk veiledning og oppfølging.
- Gode levekår i alle kommunens boområder
 - Være pådrivere for gode kollektivtilbud slik at innbyggere med flyktningbakgrunn lettere kan bli boende også utenfor sentrum.
 - Tilrettelegge for møteplasser som bidrar til trygghet, trivsel, tillit og sosialt nettverk

5. Hverdagsintegrering

Avslutningsvis vises det til at skal man lykkes med det man kaller hverdagsintegrering, som skal skape tilhørighet og forebygge ensomhet og utenforskap, så må det satses på et samarbeid med frivillige organisasjoner, idretten og kulturlivet for øvrig. Dette skal oppnås ved følgende målsettinger og tiltak:

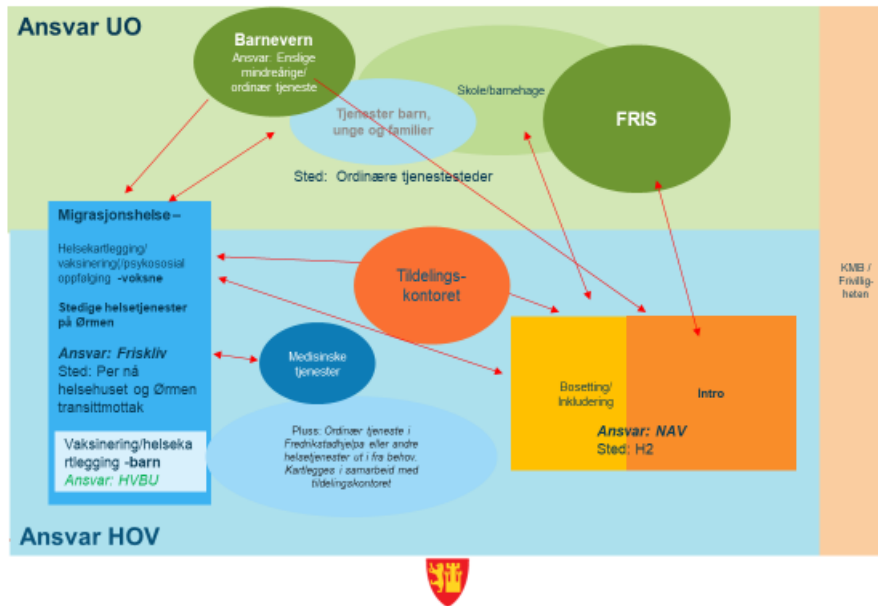
- Like muligheter for samfunnsdeltakelse gjennom åpne arenaer for inkludering, frivillighet og demokratiske prosesser.
 - Legge til rette for et mangfoldig kulturliv på arenaer som inviterer til deltakelse.
 - Videreutvikle samarbeidet mellom kommunen og frivillige organisasjoner om inkluderingstiltak.
 - Videreutvikle tiltak for etablering av relasjoner mellom nyankomne flyktninger og etablerte innbyggere, eksempelvis besøksvennordningen.
 - Tilrettelegge for samfunnsmedvirkning, høy valgdeltakelse og politisk engasjement.

⁶ International Child Development Program (ICDP) er et enkelt, helsefremmende og forebyggende program som har som mål å styrke omsorgen og oppveksten for barn og unge. Se www.icdp.no

- Forebygge og motarbeide fordommer, rasisme og hverdagsdiskriminering.
- Tiltrettelegge for gode prosesser i Rådgivende mangfolds- og inkluderingsutvalg i Fredrikstad kommune.

5.1.2 Organisering av tjenester rettet mot flyktninger, familiegjennforente og asylsøkere

Figur 1 under viser hvordan Fredrikstad kommunes arbeid med flyktninger, familiegjennforente og asylsøkere er organisert.



Figur 1 Organisering av tjenester inn mot flyktninger familiegjennforente og asylmottakere (Kilde: Fredrikstad kommune)

Det overordnede ansvaret for arbeidet med denne gruppen tjenestemottakere er lagt til NAV. Det er også NAV som har ansvaret for introduksjonsprogrammet og bosetting/inkludering. Når det gjelder arbeidet med bosetting av flyktninger arbeider NAV tett med Tildelingskontoret i Fredrikstad kommune. Fredrikstad internasjonale skole (FRIS) samarbeider tett med NAV når det gjelder innholdet i introduksjonsprogrammet. Det er på FRIS at undervisningen under introduksjonsprogrammet gjennomføres. Det er verdt å merke seg at det er Barnevernstjenesten som har ansvaret for arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere. Migrasjonshelse, som er organisert som et eget team under virksomhet Friskliv, yter helsetjenester til flyktninger og asylsøkere. Dette innebærer helsekartlegging, vaksinerings og psykososiale oppfølging av den enkelte. Dette teamet yter også stedlige helsetjenester på Ørmen asylmottak. I tillegg til yter også andre kommunale virksomheter som skole, barnehage og helse, tjenester til flyktninger, familiegjennforente og asylsøkere.

5.1.3 Kommuneøkonomi

Norske kommuner får ulike statlige tilskudd når de bosetter flyktninger. Det er IMDi (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) som forvalter ordningene. Hensikten med tilskuddsordningene er fra staten sin side å bidra til å dekke kommunens utgifter ved bosetting og integrering av flyktninger. Kommunen kan motta følgende tilskudd i forbindelse med bosetting av flyktninger⁷:

- **Integreringstilskudd, eldretilskudd og barnehagetilskudd**

Dette tilskuddet er ment å gi en rimelig dekning av kommunens gjennomsnittlige merutgifter til bosetting og integrering av flyktninger, fra og med bosettingsåret og de neste fire årene. Forskjellige satser gjelder avhengig av hva slags oppholdstillatelse personen har og når de bosatte seg i landet første gang. Kommunen må søke om tilskudd så snart personen er bosatt i kommunen.

- **Tilskudd for enslige mindreårige flyktninger**

Dersom kommunen bosetter enslige mindreårige flyktninger mottar kommunen et særskilt tilskudd i tillegg til det ordinære integreringstilskuddet. Dette særlige tilskuddet utbetales til og med året personen fyller 20 år. Det gjelder forskjellige satser avhengig av barnets alder og tidspunktet for bosetting. Kommunen må søke om tilskuddet.

- **Tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller adferdsvansker**

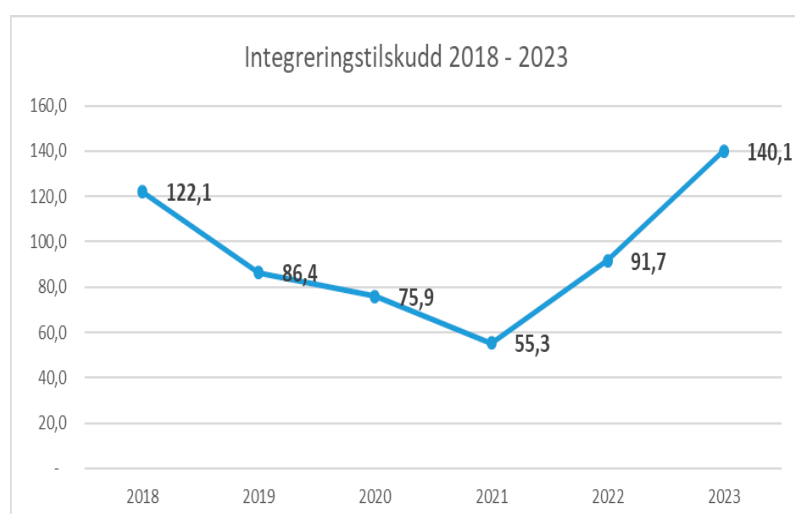
Denne ordningen skal dekke ekstraordinære kommunale utgifter som følge av bosetting av flyktninger med nedsatt fysisk og/eller psykisk funksjonsevne, samt personer med voldelig atferd og rusproblemer eller alvorlige atferdsproblemer.

- **Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap**

Mange voksne innvandrere, blant dem flyktninger, har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven/introduksjonsloven. Kommunene mottar dette til-

skuddet for å kunne tilby den lovpålagte opplæringen. Tilskuddet utbetales automatisk til kommunene basert på data i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR).

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ba Fredrikstad kommune om å ta imot 240 flyktninger i 2023. Per 4. termin 2023 har Fredrikstad kommune mottatt 140



Figur 2 Integreringstilskudd 2018 – 2023, (Kilde: Fredrikstad kommune)

⁷ <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/kommunens-arbeid/bosetting-og-kommuneekonomi/>, 05.03.2024

millioner kroner i integreringstilskudd for 220 nyankomne flyktninger. Dette tallet inkluderer enslige mindreårige. Figur 2 viser hvor mye Fredrikstad kommune har fått utbetalt i integreringstilskudd per år i femårsperioden 2018 – 2023. De 220 nyankomne flyktingene besto av 138 voksne personer, 9 enslige mindreårige og 73 barn.

I tillegg til integreringstilskuddet på om lag 140 millioner kroner i 2023 har Fredrikstad kommune mottatt 28,3 millioner kroner i særskilt tilskudd til bosetting av enslige mindreårige flyktninger og 8,4 millioner kroner i tilskudd til personer med alvorlige funksjonshemminger og/eller atferdsvansker.

Ukrainske flyktninger utgjør 67 % (148 personer) av alle nyankomne flyktninger til Fredrikstad kommune per 4. kvartal 2023. Den andre store gruppen med flyktninger kommer fra Syria og utgjør 26 % (57 personer).

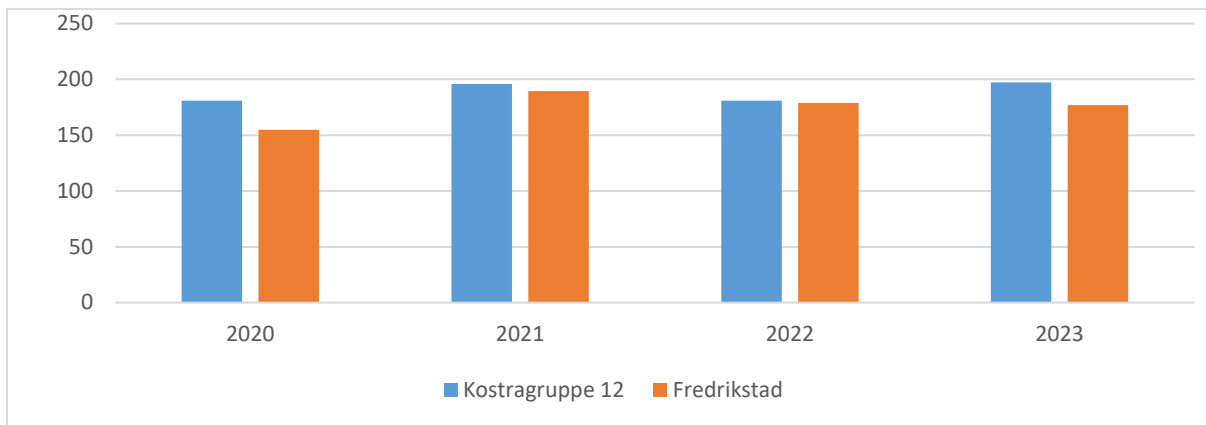
Det samme bildet tegner seg i store trekk dersom man ser på nasjonaliteten til flyktninger i Fredrikstad kommune som har botid under 5 år.

Nasjonalitet	Antall personer	Prosentvis fordeling
Ukraina	339	50%
Syria	159	23%
Afghanistan	46	7%
Kongo	20	3%
Eritrea	20	3%
Iran	15	2%
Tyrkia	19	3%
Andre nasjonaliteter	63	9%
Totalt	681	100%

Figur 3 Nasjonalitet flyktninger i Fredrikstad kommune med botid under 5 år, kilde: Fredrikstad kommune

I sak 19/2024, 8. februar 2024 vedtok bystyret i Fredrikstad å bosette 195 flyktninger i 2024. Av disse åpnes det for å bosette fire enslige mindreårige under 15 år og syv enslige mindreårige over 15 år. Basert på forutsetningen om at det bosettes 220 flyktninger i 2023 og 195 flyktninger i 2024 har kommunen utarbeidet en prognose som anslår at Fredrikstad kommune vil få utbetalt om lag 153 millioner kroner i integreringstilskudd for 2024. Oppdaterte tall fra IMDi per 7. mars 2024⁸ viser at Fredrikstad kommune til nå i 2024 har bosatt 44 personer. Av disse er det 34 personer som har kollektiv beskyttelse, det vil si at de er flyktninger fra Ukraina.

⁸ <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingstall/>, 07.03.2024



Figur 4 Netto driftsutgifter til introduksjonsordningen per mottaker (1000 kr) Kilde: SSB

Figur 4 viser at Fredrikstad kommune har hatt lavere netto driftsutgifter til introduksjonsordningen (per mottaker) enn sammenlignbare kommuner i KOSTRA gruppe 12. For 2023 utgjorde denne utgiften kr. 197 300 i KOSTRA gruppe 12, mens den for Fredrikstad sin del var på kr. 176 900.

5.1.4 Bosetting av flyktninger

Revisjonen har fått opplyst at arbeidet med å skaffe boliger til flyktninger er organisert under Tildelingskontoret. Det er tre avdelinger på Tildelingskontoret, og en av disse er boligavdelingen. Revisjonen ble forklart at man etterstreber å bosette så mange som mulig i det private markedet. Omlag 85 % av de som ble bosatt i 2023 ble bosatt privat. I og med at kommunal bolig ikke er en lovfestet rett, så har Fredrikstad kommune begrenset med kommunale boliger, og det er også ventelister på disse boligene. En av grunnene til at man i stor grad har satset på det private utleiemarkedet er at kommunale boliger er ment som et tidsbegrenset tiltak. Det har derfor blitt vurdert som bedre for flyktingene å leie privat blant annet med tanke på at disse leieforholdene kan ha et lengre tidsperspektiv. Tildelingskontoret har samarbeidet med private utleiere i lang tid og man har derfor en portefølje med private utleiere som man kan trekke vekslers på. Det å forholde seg til denne gruppen av private utleiere er tidsbesparende for kommunen i og med at disse utleierne er kjent med de lover og regler, krav og retningslinjer som gjelder for utleie av bolig.

Det har vært en stor pågang etter boliger de siste par år, som en konsekvens av krigen i Ukraina. På et tidspunkt gikk kommunen offentlig ut, blant annet gjennom media, og etterlyste boliger. I denne forbindelsen ble det lagt ut informasjon på kommunens hjemmesider til de som måtte være interessert i å leie ut bolig. Responsen var stor, men flere av boligene kunne ikke viderefremmes for utleie, enten begrunnet i høyt prisnivå eller at boligene ikke er godkjent for utleie.

Fredrikstad kommune har oversendt statistikk som viser at i løpet av de siste seks månedene i 2023 ble det skaffet til veie og tildelt i alt 48 private boliger. I disse private boligene ble det bosatt 87 personer. Det ble skaffet tilveie 11 kommunale boliger som bosatte 26 personer, og det ble fremskaffet to boliger til familiegjennforente som bosatte 10 personer.

Tildelingskontoret gjennomfører befaringer for å avklare om en bolig egner seg for utleie. Boligene sjekkes mot regulering og byggesak for å avklare om boligen er godkjent for utleie. I denne forbindelsen kan det også være aktuelt å få avklart hva som eventuelt skal til for at boligen kan godkjennes for utleie. Denne informasjonen viderefremmes til utleiere. I forbindelse med befaringene så utarbeides det en befarringsrapport.

Tildelingskontoret utarbeider prisstatistikk hver tredje måned, hvor alle boliger til leie på finn.no i Fredrikstad gjennomgås, og gjennomsnittlig prisnivå er førende for gjengs leie. Disse opplysningene blir blant annet brukt til å gi utleiery råd og veiledning om husleieprisen. Tildelingskontoret har opplyst at Fredrikstad kommune ikke fremleier boliger; det er den enkelte leietaker som står som part i leieforholdet. Revisjonen har også fått opplyst at det har vært en markant økning i husleiene, noe som vanskeliggjør at leietakere blir økonomisk selvhjulpne. En av utfordringene man har stått overfor de to siste årene er at mange av de som tilbyr boliger til leie, ikke har erfaring som utleiery, og er derfor i varierende grad kjent med det lovverk, og de krav som stilles i forbindelse med å leie ut bolig. En av de utfordringene man støter på er at utleieryprisene settes for høyt. Tildelingskontoret kan ikke formidle boliger der leiepriisen fremstår som urimelig høy. Tildelingskontoret opplever også at det blant utleieryne per nå er et ønske om å kun leie ut til ukrainere. For flyktninger fra andre deler av verden kan det være vanskelig å skaffe bolig. Det informeres om at Tildelingskontoret samarbeider tett med introteamet i NAV Fredrikstad når det gjelder bosetting av flyktninger. Det gjennomføres faste møter med introteamet hvor det utveksles informasjon og hvor det gjøres nødvendige avklaringer. Det er ikke inngått noen avtale mellom Tildelingskontoret og NAV når det gjelder flyktningarbeidet. Det understrekes for øvrig at samarbeidet mellom Tildelingskontoret og NAV flyter godt på dette området.

Revisjonen har av Tildelingskontoret fått opplyst at alle husleiekontrakter blir gjennomgått før avtale inngås. Dette gjøres for å forsikre seg om at husleielovens bestemmelser er hensyntatt og at leietakerens rettssikkerhet blir ivaretatt på en riktig måte. En av utfordringene man møter i arbeidet med å skaffe bolig til de som trenger det er at utleieryne ikke ønsker depositumsgaranti i og med at den gjelder for ett år, mens husleieavtalen gjelder for tre år. For å møte denne utfordringen får revisjonen vite at NAV har forsøkt å tilpasse praksis, det vil si utvide varigheten av depositumsgarantien, i enkelte tilfeller.

Tildelingskontoret har forklart at det kan være vanskelig å spre bosettingen av flyktninger ut over kommunen. Det er mange årsaker til dette. Det er for eksempel stor prisvariasjon fra en del av kommunen til en annen. For mange flyktninger er hensiktsmessig tilgang til kollektivtilbud nødvendig, og man har flere eksempler på at man har skaffet til veie gode boliger for utleiery, som ligger for avsides til. Mange av flyktningene ønsker å bosette seg i nærheten av personer de kjenner eller andre etablerte nettverk. Dette fører gjerne til at flyktninger bosetter seg i bestemte deler av byen. Denne tendensen blir særlig tydelig basert på det inntrykk man har av hvor sekundærtillflyttede bosetter seg.

Alle med lovlig opphold i Norge kan i utgangspunktet flytte til den kommunen de selv ønsker. Flyktninger blir som hovedregel bosatt med offentlig hjelp ved avtale mellom staten og en bosettingskommune. Bosettingskommunen mottar tilskudd fra staten for flyktningen i bosettingsåret og de påfølgende fire årene. Når perioden hvor det utbetales integreringstilskudd er over, skilles det ikke lenger mellom tidligere flyktninger og andre innbyggere i landet. Med bakgrunn i dette er revisjonen opplyst om at det ikke samles inn og registreres data om det som kalles sekundærtillflyttede.

5.1.5 Utdanning og arbeid

I henhold til dokumentasjon oversendt fra Fredrikstad kommune varierte det månedlige antallet deltakere på introduksjonsprogrammet fra 209 til 263 deltakere i løpet av 2023. 77 deltakere avsluttet introduksjonsprogrammet i henhold til planlagt fremdrift. Kommunen rapporterte en gjennomsnittlig måloppnåelse på 66 %. Det vil si at 2 av 3 deltakere på introduksjonsprogrammet gikk ut i arbeid eller fortsatte med utdanning på videregående skole nivå eller høyere, etter endt introduksjonsprogram.

Når det gjelder arbeidet med introduksjonsprogrammet har revisjonen fått opplyst at det ved FRIS er tilsatt det som kalles en introkoordinator i 100 % stilling. Den som står i stillingen har bakgrunn fra NAV,

noe rektor ved FRIS opplever som en stor fordel i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Hun forteller at det gjennomføres møter mellom introkoordinator, den inspektør ved FRIS som har ansvar for introprogrammet og NAV, annenhver uke. Dette er en møtestruktur som rektor opplever fungerer godt. I disse møtene avklares eventuelle utfordringer knyttet til gjennomføringen av introduksjonsprogrammet som så dann og om nødvendig avklaringer i forhold til den enkelte programdeltaker. Rektor opplyser også at hun ved behov har møter med NAV og etatsjef skole. For å sikre at innhold og omfang av introduksjonsprogrammet er i henhold til lovkravet utarbeides det individuelle planer for hver enkelt deltaker. Gjennomføring av planen evalueres i møter mellom programdeltakere, lærere fra FRIS og rådgivere fra NAV. Dette er møter som avholdes kontinuerlig.

Det er FRIS som har ansvar for å skaffe til veie språkpraksisplasser, og det er også FRIS som følger opp deltakere som har fått språkpraksisplass. Rektor forteller at det er en utfordring å skaffe til veie språkpraksisplasser. I denne forbindelse forteller rektor at det fra sentralt hold i Fredrikstad kommune er rettet henvendelse til alle kommunens virksomhetsledere, om å bistå i arbeidet med å etablere språkpraksisplasser. De aller fleste språkpraksisavtalene har man med virksomheter i kommunen, men man har også noen avtaler med private virksomheter.

Per i dag er det omlag 100 ansatte ved FRIS, noe som utgjør 85 – 90 årsverk totalt. 12 av disse årsverkene er knyttet til introduksjonsprogrammet. Rektor forteller at deltakerne på introduksjonsprogrammet ikke går i egne klasser. Konsekvensen av dette er at man kan ha elever/deltakere med ulik status, og som følgelig deltar i undervisningen med hjemmel i ulikt lovverk, i samme klasse. Vurderingen er at fordelene ved å gjøre det på denne måten oppveier ulempene.

I 2023 deltok totalt 570 elever i opplæring ved FRIS. Her det viktig å bemerke at det er kontinuerlig opptak, det vil si at noen slutter og andre begynner i løpet av skoleåret. Det totale antallet personer som var deltakere ved FRIS er derfor høyere. Det kontinuerlige opptaket representerer en betydelig utfordring for virksomheten, blant annet for den merkantile funksjonen.

5.1.6 Helsetilbud til flyktninger og innvandrere

Virksomhetsleder for virksomhet Friskliv har opplyst at alle ny-bosatte flyktninger i Fredrikstad innkalles til møte med Migrasjonshelse. Dette gjøres for at den enkelte flyktning skal få den helsehjelp de trenger og har rett på, samt bli kjent med tjenesten og hva denne har å tilby. Migrasjonshelse er organisert som ett eget team i Fredrikstadhjelpa. Teamet har dedikerte ressurser får å jobbe spesielt med migrasjonshelse. Migrasjonshelseteamet i Fredrikstadhjelpa i virksomhet Friskliv jobber først og fremst mot ny-bosatte flyktninger, familiegjenforente og asylsøkere på som bor på privatadresser. En av oppgavene innebærer at alle flyktningene skal helsekartlegges og sikres nødvendige helsetjenester inntil fastlege og eventuelt andre ordinære helsetjenester er på plass i en tidlig migrasjonsfase.

Per i dag er det seks årsverk i Fredrikstadhjelpa som er øremerket arbeidet med migrasjonshelse. I tillegg til dette er det 3,5 årsverk på Ørmen transittmottak. Disse yter stedlige helsetjenester og arbeider kun med asylsøkerne i transittmottaket. Her har man et særlig fokus på smittevern (tuberkulose) og akutt helsehjelp.

Revisjonen har fått opplyst at det ble gjennomført 261 helsekartlegginger av ny-bosatte flyktninger i 2023. Av disse var det 88 barn. På Ørmen transittmottak ankom det totalt 1494 personer i perioden mai – desember 2023. Av disse var det 474 barn.

Det er blitt opplyst at Migrasjonshelse har rutiner for arbeidet med ny-bosatte flyktninger. Sekundær-flyktninger får tilbud etter behov og kapasitet som innbyggere for øvrig. Gitt den situasjonen man har i

dag med stor flyktningetilstrømming fra Ukraina har Migrasjonshelse mindre kapasitet til å bistå sekundærttilflyttede enn tidligere.

Virksomhetsleder gir uttrykk for at en nødvendig forutsetning for å kunne tilby gode og likeverdige helsetjenester til flyktninger eller innbyggere generelt som ikke har norskkunnskaper, er bruk av tolk. Hun gir uttrykk for at Migrasjonshelse er gode til å arbeide med tolk i sitt arbeid. Hun er også av den oppfatning at tilgjengeligheten på helsetjenester for flyktninger er god, fordi migrasjonshelse er definert som et lett tilgjengelig tiltak.

Migrasjonshelse benytter seg av Fredrikstad internasjonale skole (FRIS) som en arena for å møte flyktninger. De er tilstede på FRIS en dag per uke. I tillegg til dette har migrasjonshelse ansvar for en andel av livsmestringskurset under introduksjonsprogrammet. Virksomhetsleder gir uttrykk for at det hadde vært ønskelig om Migrasjonshelse var samlokalisert med FRIS. Etter hennes syn ville dette ha understøttet integreringsarbeidet og introduksjonsløpet for den enkelte deltaker på introduksjonsprogrammet. Det pekes for eksempel på at en slik samlokalisering ville gjøre arbeidet med å håndtere migrasjonstresset⁹ som mange flyktninger opplever, lettere.

Virksomhetsleder er også av den oppfatning at de tilbyr tjenester av god kvalitet. Dette begrunnes blant annet med at hun har en stabil gruppe ansatte som har arbeidet med dette fagfeltet over flere år. Dette, kombinert med at man har satset på videreutdanning, har ført til at de ansatte har høy kompetanse på fagfeltet. Hun peker også på at man har hatt et sterkt fokus på å utarbeide rutiner og systemer for arbeidet. I denne forbindelsen forholder man seg tett til den nasjonale veilederen «Helsetjenester til asylsøkere, flyktninger og familieegjenforente». Virksomhetsleder opplyser også at man har et godt samarbeid med kommuneoverlegen i Fredrikstad, både i forhold til smittevernarbeid og i arbeidet med rutiner. Det samme gjelder for Ørmen transittmottak. Hun forteller at de også har et godt samarbeid med forebyggende tjenester for barn, unge og familier i kommunen i det daglige praktiske arbeidet med helsekartlegging av barn.

Oppsummert gir virksomhetsleder uttrykk for at Migrasjonshelse jobber med å understøtte god helse hos innvandrere og flyktninger ved å

- gjennomføre helsekartlegging og koble på helsetjenester som trengs, og gjerne andre tjenester i kommunen som trengs for å besvare og løse den enkelte sine problemer og utfordringer.
- informere og svare på spørsmål vedrørende helsetjenester. Dette gjøres i samtaler og på livsmestringskurs.
- være lett tilgjengelig for å kunne snakke med de som ønsker det, så fort det oppstår problemer.
- jobbe tett med lærerne på FRIS, introveiledere og bosettere i NAV, slik at man fanger opp de som sliter og får kartlagt hva de har behov for.
- tilby spesielt tilpasset psykisk helsehjelp basert på metoden PM+¹⁰

⁹ Mange flyktninger har opplevd krigshandlinger og menneskerettighetsbrudd før ankomst til Norge. I tillegg til dette opplever flyktningene tap av hjem, sosialt nettverk, arbeid m.m. Summen av disse belastningene kalles migrasjonsstress.

¹⁰ [Veileder PM+ helsetjeneste - Metode som psykososial oppfølging til flyktninger](#)

5.2 Vurderinger

Fredrikstad kommune legger ned et omfattende arbeid for å forebygge levekårsutfordringer blant flyktninger og innvandrere. Dette viser seg ved de tjenester som kommunen produserer rettet mot disse gruppene av kommunens innbyggere knyttet til bosetting, utdanning, arbeid og helse.

I og med at denne problemstillingen er deskriptiv ligger det ikke til revisjonen å vurdere kommunens tjenestetilbud og praksis opp imot definerte revisjonskriterier. Revisjonen vil likevel trekke frem noen av de funn som vi mener er viktige.

- Formannskapet i Fredrikstad vedtok «Plan for bosetting og integrering av flyktninger i Fredrikstad kommune 2020 – 2027» 2. april 2020. Planen er ikke behandlet av bystyret. Slik revisjonen forstår det skyldes dette nedstengingen av samfunnet våren 2020, som en følge av koronapandemien som brøt ut på dette tidspunktet. Det er vår vurdering at denne planen omhandler et politikkområde som er av stor viktighet og som har stor offentlig interesse. I lys av dette kan man vurdere om planen bør legges frem for bystyret til fornyet behandling, slik at planen får den oppmerksomhet og politiske behandling en slik plan fortjener.
- Det overordnede ansvaret for arbeidet med flyktninger, familiegjenforente og asylmottakere er lagt til NAV Fredrikstad, som samarbeider med en lang rekke andre kommunale virksomheter. Eksempler på dette er skoler, barnehager og barnevern, men også Tildelingskontoret, Fredrikstad Internasjonale skole og Friskliv (migrasjonshelse). Bildet av kommunens tjenesteproduksjon er komplekst og sammensatt, jf. figur 1, s. 19.
- Integreringstilskuddet, som er ment å gi en rimelig dekning av kommunens gjennomsnittlige merutgifter til bosetting og integrering av flyktninger, fra og med bosettingsåret og de neste fire årene, har økt fra 55,3 millioner kroner i 2021 til 140,1 millioner kroner i 2023. Dette vitner om et stort press på kommunale tjenester.
- Krig og uro andre steder i verden påvirker også Fredrikstad. Ukrainske flyktninger utgjør 67 % av alle nyankomne flyktninger til Fredrikstad kommune per 4. kvartal 2023. Den andre store gruppen med flyktninger kommer fra Syria og utgjør 26 %.
- I Fredrikstad blir boligbehovet til flyktninger i all hovedsak dekket i det private utleiemarkedet. Omlag 85 % av de som ble bosatt i 2023 ble bosatt privat. Fredrikstad kommune har et begrenset antall kommunale boliger, og det er ventelister på disse boligene. Tildelingskontoret gjennomfører befaringer for å avklare om en bolig egner seg for utleie. Boligene sjekkes mot regulering og byggesak for å avklare om boligen er godkjent for utleie. Tildelingskontoret gjennomgår alle husleiekontrakter før avtale inngås. Dette gjøres for å forsikre seg om at husleielovens bestemmelser er hensyntatt og at leietakernes rettssikkerhet blir ivaretatt på en riktig måte.
- Kommunen rapporterte en gjennomsnittlig måloppnåelse på 66 % for introduksjonsprogrammet. Det vil si at 2 av 3 deltakere på introduksjonsprogrammet gikk ut i arbeid eller fortsatte med utdanning på videregående skole nivå eller høyere, etter endt introduksjonsprogram.
- Alle ny-bosatte flyktninger i Fredrikstad innkalles til møte med Migrasjonshelse. Dette gjøres for at den enkelte flyktning skal få den helsehjelp de trenger og har rett på, samt bli kjent med tjenesten og hva denne har å tilby.
- Alle med lovlig opphold i Norge kan i utgangspunktet flytte til den kommunen de selv ønsker. Når perioden hvor det utbetales integreringstilskudd er over, skilles det ikke lenger mellom tidligere flyktninger og andre innbyggere i landet. Med bakgrunn i dette registrerer ikke Fredrikstad kommune data om sekundærttilflyttede. Denne gruppen av kommunens innbyggere får tilbud om helsetjenester etter behov og kapasitet som innbyggere for øvrig. Gitt situasjonen med stor flyktningetilstrømming fra Ukraina har Migrasjonshelse mindre kapasitet til å bistå sekundærttilflyttede enn tidligere.

6 KILDER

Interne dokumenter Fredrikstad kommune

- Plan for bosetting og integrering av flyktninger i Fredrikstad kommune 2020–2027
- Bystyresak 22/23 «Bosetting av flyktninger i 2023»
- Bystyresak 19/24 «Bosetting av flyktninger i 2024»
- Kommunedirektørens årsrapport 2022
- Statistikk vedrørende tjenester til flyktninger, asylsøkere og familiegjenforente – Fredrikstad kommune
- Risikovurdering – Introduksjonsprogrammet 2023-2024
- Skjema for stikkprøvekontroll av introduksjonsprogrammet (Internkontroll)
- Integreringskontrakt (mal) – Fredrikstad kommune
- Integreringsplan (mal) – Fredrikstad kommune
- Vedtaksmal for introduksjonsprogrammet (ordinære flyktninger)
- Vedtaksmal for introduksjonsprogrammet (ukrainske flyktninger)
- Skjema for permisjonsøknad Fredrikstad Internasjonale skole (FRIS)
- Diverse interne rutiner vedrørende introduksjonsprogrammet, Fredrikstad kommune
- Samarbeidsavtale om opplæring for minoritetsspråklige
- Intensjonsavtale mellom FRIS og NAV (utkast)

Lover og forskrifter

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)
- Forskrift til integreringsloven (integreringsforskriften), FOR-2020-12-15-2912

Veiledere, retningslinjer og rundskriv

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMD)

- [Boliger til flyktninger](#)
- [Bosetting og kommuneøkonomi](#)
- [Bosettingsprosessen](#)
- Svarbrev til Østre Viken kommunerevisjon IKS fra IMDi, 12.04.2024
- Veileder om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogrammet

SSB - KOSTRA-statistikk

- [Introduksjonsordningen - driftsutgifter](#)
- [Mottakere av introduksjonsstønad](#)



ØSTRE VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS
Frank Willy Vindløv Larsen
Råkollveien 103
1664 ROLVSØY

Deres referanse

Vår referanse
2023/19227-25 (PALKLA)

Dato
22.05.2024

Oversendelse av høringsutkast av forvaltningsrevisjon "Integrering og levekår blant flyktninger" for kommunedirektørens uttalelse

Vi viser til høringsutkast for ovennevnte forvaltningsrevisjon.

Fredrikstad kommune har ingen kommentarer til rapporten og vil følge opp anbefalingene som framkommer der.

Vi takker for et godt samarbeid gjennom revisjonen.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Pål Henning Klavenes
virksomhetsleder

Kvalitet og styring

Postadresse: Postboks 1405, 1602 FREDRIKSTAD
Webadresse: www.fredrikstad.kommune.no
Org.nr: 940 039 541 Bank: 5122 05 77000

Besøksadresse: Nygaardsgt. 16, 1606 Fredrikstad
E-postadresse: postmottak@fredrikstad.kommune.no
Telefon: 69 30 60 00