FORVALTNINGSREVISJON

Bosetting og integrering av flyktninger

Lavangen kommune

KOMREV NORD

Rapport 2019

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Lavangen kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens arbeid med introduksjonsordningen og flyktningeboliger. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (revisjonsforskriften) § 7 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Lavangen kommune, jf. kommuneloven § 79 og revisjonsforskriften kapittel 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Lavangen kommune for samarbeidet i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Tromsø 16.5.2019

Knut Teppan Vik
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Astrid Indrebø
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

Truls Siri, Maria Brochmann og Øivind Hauge
Prosjektmedarbeidere, forvaltningsrevisorer

0 SAMMENDRAG

Etter bestilling fra kontrollutvalget i Lavangen kommune har KomRev NORD gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens arbeid med introduksjonsordningen og flyktningeboliger. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. *Oppfyller Lavangen kommune lovpålagte krav og faglige anbefalinger for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger?*
2. *Har Lavangen kommune en plan for utleie av flyktningeboliger i tråd med Husbankens krav?*
3. *Har Lavangen kommune en plan for å oppfylle garantien for leieinntekter for flyktningeboligene i 20 år?*

Revisors konklusjon på problemstilling 1 er at Lavangen kommune i stor grad, men ikke fullt ut, oppfyller lovpålagte krav og faglige anbefalinger for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger.

For å besvare problemstilling 1 har vi gjennomgått dokumentasjon tilknyttet 22 bosatte flyktninger i *introduksjonsordning*. Introduksjonsordningen skal styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet samt deres økonomiske selvstendighet. Introduksjonsordningen består av de to ordningene kalt *introduksjonsprogrammet* og *opplæring i norsk og samfunnskunnskap*. Introduksjonsprogrammet skal dekke deltakernes behov for grunnleggende kvalifisering, herunder norskopplæring, innsikt i norske samfunnsforhold og forberedelse til yrkesliv eller utdanning. De som ikke har behov for grunnleggende kvalifisering, kan ha rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap**.** Introduksjonsloven – som omhandler de to ordningene - gir rettigheter og plikter for nyankomne flyktninger, og kommunen plikter å overholde loven.

Konklusjonen på problemstilling 1 bygger på følgende vurderinger:

- Lavangen kommune har ***delvis oppfylt*** revisjonskriteriet om ut fra en kartlegging av den enkeltes bakgrunn og kompetanse, ha gjort en vurdering av hvorvidt den enkelte bosatte innvandrer, som for øvrig oppfyller kravene i introduksjonsloven § 2, har behov for grunnleggende kvalifisering.
- Lavangen kommune har ***delvis oppfylt*** revisjonskriteriet om at avgjørelse om introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap må være i henhold til sentrale saksbehandlingsregler i forvaltningsloven.
- Lavangen kommune har ***oppfylt*** revisjonskriteriene om å tilrettelegge introduksjonsprogram til personer som omfattes av introduksjonsloven § 2 innen tre måneder etter bosetting og å gi tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer som omfattes av introduksjonsloven § 17 innen tre måneder etter bosetting.
- Lavangen kommune har ***oppfylt*** revisjonskriteriet om at kommunen skal ha dokumentasjon for at introduksjonsprogrammet i tråd med loven inneholder norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.
- Revisjonskriteriet om at integreringstjenesten og voksenopplæringen skal samarbeide om utarbeidelsen av de individuelle planene er ***oppfylt.***
- Revisjonskriteriet om at individuell plan minst skal inneholde angivelse av programmets start og tidsfaser, angivelse av tiltakene i programmet, hvem som han ansvar for å gjøre hva og når samt hovedmål og delmål for kvalifiseringsforløpet er ***delvis oppfylt***
- Lavangen kommune har ***delvis oppfylt*** revisjonskriteriet om at individuelle planer skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom.
- Revisjonskriteriet om at kommunen skal ha skriftlig samarbeidsavtale med NAV
- lokalt om introduksjonsordningen er ***oppfylt***.
- Revisjonskriteriet om at samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV skal inneholde bestemte punkter er ***i stor grad oppfylt***.

Problemstillingene 2 og 3 omhandler kommunens flyktningeboliger. Kommunestyret i Lavangen vedtok i 2013 at det skulle bosettes 45 flyktninger i perioden 2014 – 2016. I 2014 ble det besluttet å bygge flyktningeboliger. Etter anbudskonkurranse, inngikk Lavangen kommune avtale med Lavangen Boligselskap AS om oppføring av boligene. En del av avtalen var at Lavangen kommune skulle leie boligene i 20 år. I besvarelsen av problemstilling 2 undersøker vi om Lavangen kommune har en plan for utleie av flyktningeboligene som er i tråd med Husbankens krav. Problemstilling 3 omhandler Lavangen kommunes planer for å oppfylle garantien på 20 år for leieinntekter fra flyktningeboligene.

Lavangen kommune har hatt utfordringer med utleie av flyktningeboligene, herunder å leie dem ut i tråd med Husbankens krav. Revisor har vurdert at kommunen i forbindelse med søknad om tilskudd fra Husbanken kartla behovet for boliger til vanskeligstilte. Kartleggingen av behovet for boliger tok utgangspunkt i de forutsetningene kommunen kjente til på det aktuelle tidspunktet. Rådmannen har opplyst at kommunen fikk signaler om at det ville bli bosatt flyktninger i Lavangen også etter bosettingene i perioden 2014-2016. Etter dette har imidlertid forutsetningene endret seg, og det bosettes nå langt færre flyktninger i Norge. De fleste flyktninger bosettes nå i store kommuner.

Kommunen inngikk også avtale med Lavangen Boligselskap AS om at boligene skulle leies ut til vanskeligstilte på boligmarkedet, og at kommunen har tildelingsrett i 20 år. Lavangen kommune har lenge hatt dialog med Husbanken om utfordringene med utleie av flyktningeboligene. Bakgrunnen er at kommunen har utfordringer med å leie ut boligene til vanskeligstilte, slik Husbanken stiller krav om. Kommunen hadde i utgangspunktet en plan for utleie av boligene til bosatte flyktninger, som faller innunder Husbankens kategori vanskeligstilte på boligmarkedet. Når denne viste seg vanskelig å gjennomføre, gikk kommunen i dialog med Husbanken om hvordan dette kunne løses. I januar 2019 fikk Lavangen kommune beskjed fra Husbanken om at de i 3,5 år kan leie ut boligene også til andre enn vanskeligstilte på boligmarkedet.

Revisors konklusjon på problemstilling 2 er at Lavangen kommune for de neste tre årene har en plan for utleie av boligene som er i tråd med Husbankens krav. Hvordan boligene skal benyttes etter det foreligger det per nå ikke en klar plan for.

Avtalen kommunen har med Lavangen Boligselskap AS innebærer at kommunen garanterer for leieinntektene fra flyktningeboligene i tjue år. Husbanken stiller ikke krav om at kommunen må *garantere* for leieinntektene, men Husbanken stiller krav om at kommunen skal gis *tildelingsrett* for boligene i tjue år.

Når det gjelder problemstilling 3, må Lavangen kommune altså i henhold til avtalen med Lavangen Boligselskap AS betale leie for flyktningeboligene i 20 år. Kommunen må betale leie til boligselskapet uavhengig av om leilighetene er leid ut eller ikke. Dersom kommunen ikke har leieinntekter på boligene, må kostnaden dekkes gjennom bruk av disposisjonsfond eller over driftsbudsjettet. De neste tre årene håper kommunen å få leid ut boligene på markedet, slik at leieinntektene finansierer forpliktelsene de har overfor boligselskapet. Som nevnt foreligger det ikke en klar plan for hvordan boligene skal benyttes etter denne perioden, og dermed foreligger det heller ikke en klar plan for hvordan garantien for leieinntekter skal finansieres etter dette.

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Lavangen kommune å videreutvikle rutinene sine for saksbehandling tilknyttet introduksjonsprogrammet, slik at de fullt ut samsvarer med lovpålagte krav og faglige anbefalinger.

Innholdsfortegnelse

0 SAMMENDRAG ... 5

1 INNLEDNING ... 7

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER ... 7
2.1 Problemstillinger ... 7
2.2 Kilder for revisjonskriterier ... 8
2.3 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1 – introduksjonsordningen ... 8
2.4 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2 - flyktningeboliger ... 12

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING ... 14
3.1 Metode og datamateriale ... 14
3.2 Datamaterialets gyldighet og pålitelighet ... 15
3.3 Avgrensing av prosjektet ... 15

4 ORGANISERING AV INTRODUKSJONSORDNINGEN I LAVANGEN KOMMUNE ... 16
4.1 Organisering av Lavangen kommune ... 16
4.2 Bosetting av flyktninger ... 17
4.3 Introduksjonsordningen ... 17

5 ETTERLEVELSE AV LOVPÅLAGTE KRAV OG FAGLIGE ANBEFALINGER FOR INTRODUKSJONSORDNINGEN ... 19
5.1 Kartlegging og vurdering av nye bosatte flyktninger ... 19
5.2 Vedtak om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap ... 21
5.3 Tilbud om opplæring ... 23
5.4 Introduksjonsprogrammets innhold ... 25
5.5 Individuell plan ... 26
5.5.1 Samarbeid mellom integreringstjenesten og voksenopplæringen ved utarbeidelsen av individuell plan ... 26
5.5.2 Innhold i individuell plan ... 27
5.5.3 Ny vurdering av individuell plan ... 28
5.6 Samarbeid mellom kommunen og NAV ... 29
5.6.1 Samarbeidsavtale mellom kommunen og NAV lokalt ... 29
5.6.2 Innholdet i samarbeidsavtalen ... 29
5.6.3 NAVs rolle i introduksjonsordningen i Lavangen kommune ... 31
5.7 Konklusjon ... 32

6 FLYKTNINGEBOLIGER ... 33
6.1 Bakgrunn for bygging av nye flyktningeboliger og plan for utleie ... 33
6.2 Plan for å oppfylle garanti for leieinntekter ... 38
6.3 Oppsummering og konklusjon ... 41

7 HØRING ... 43

8 ANBEFALINGER ... 44

9 REFERANSER ... 45

1 INNLEDNING

I Lavangen kommunes plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016-2019 er bosetting av flyktninger prioritert som prosjekt nummer tre. I møte 5.10.2017, under sak 25.3/17, vedtok kontrollutvalget å få utarbeidet prosjektskisse, med den hensikt å sette prosjektet i bestilling i begynnelsen av 2018. I møte 8.1.2018 under sak 4/18 vedtok kontrollutvalget å legge til grunn problemstillingene i KomRev NORDs skisse med noen utvidelser. I sak 13/18 behandlet kontrollutvalget revisors tilbakemelding på disse utvidelsene, og kontrollutvalget ønsket å få fremlagt ny prosjektskisse. I sak 23/18, behandlet den 6.9.2018, ble ny prosjektskisse godkjent av kontrollutvalget.

Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å se nærmere på hvordan kommunen løser sine oppgaver tilknyttet bosetting av flyktninger og flyktningenes deltakelse i introduksjonsordningen.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført med utgangspunkt i tre problemstillinger:

1. *Oppfyller Lavangen kommune lovpålagte krav og faglige anbefalinger for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger?*
2. *Har Lavangen kommune en plan for utleie av flyktningeboliger i tråd med Husbankens krav?*
3. *Har Lavangen kommune en plan for å oppfylle garantien for leieinntekter for flyktningeboligene i 20 år?*

Problemstilling 1 omhandler *introduksjonsordningen.* Introduksjonsordningen skal styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet samt deres økonomiske selvstendighet. Introduksjonsordningen består av de to ordningene kalt *introduksjonsprogrammet* og *opplæring i norsk og samfunnskunnskap*. Introduksjonsprogrammet skal dekke deltakernes behov for grunnleggende kvalifisering, herunder norskopplæring, innsikt i norske samfunnsforhold og forberedelse til yrkesliv eller utdanning. De som ikke har behov for grunnleggende kvalifisering, kan ha rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap**.** Introduksjonsloven – som omhandler de to ordningene - gir rettigheter og plikter for nyankomne flyktninger, og kommunen plikter å overholde loven.

Problemstillingene 2 og 3 omhandler kommunens flyktningeboliger. Kommunestyret i Lavangen vedtok i 2013 at det skulle bosettes 45 flyktninger i perioden 2014 – 2016. I 2014 ble det besluttet å bygge flyktningeboliger. Etter anbudskonkurranse, inngikk Lavangen kommune avtale med Lavangen Boligselskap AS om oppføring av boligene. En del av avtalen var at Lavangen kommune skulle leie boligene i 20 år. I besvarelsen av problemstilling 2 undersøker vi om Lavangen kommune har en plan for utleie av flyktningeboligene som er i tråd med Husbankens krav. Problemstilling 3 omhandler Lavangen kommunes planer for å oppfylle garantien på 20 år for leieinntekter til flyktningeboligene.

2.2 Kilder for revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til. Problemstilling 3 er deskriptiv, og for slike problemstillinger er det ikke relevant å utlede revisjonskriterier. Denne problemstillingen besvares gjennom en kartlegging av fakta. For problemstilling 1 og 2 utleder vi revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Lov 4.7.2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)
- Lov 10.2.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 24.6.2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
- Forskrift 23.2.2011 nr. 192 om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken
- Forskrift 18.12.2017 nr. 2235 om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken
- Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) kapittel 17
- Rundskriv G-01/2016 Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)
- Rundskriv Q-27/2015 Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 08.05.2015)
- Husbankens vedtak om tilskudd til utleieboliger ved oppføring, av 20.10.2014

2.3 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1 – introduksjonsordningen

I det følgende er vår utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1.

Kartlegging og vurdering av behov for grunnleggende kvalifisering

Introduksjonsloven § 2 regulerer hvem som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Det følger av bestemmelsen at nyankomne utledninger mellom 18 og 55 år med en konkret type oppholdstillatelse[1] og behov for grunnleggende kvalifisering, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Grunnleggende kvalifisering innebærer informasjon, kunnskap og ferdigheter som gjør at nyankomne innvandrere kan fungere i ordinært arbeid og samfunnsliv, eller kan benytte seg av det ordinære utdannings- og opplæringstilbudet[2]. Om en person har behov for grunnleggende kvalifisering beror på en konkret og helhetlig vurdering i lys av lovens formål. Den enkeltes bakgrunn og kompetanse danner et viktig grunnlag i denne vurderingen og må derfor kartlegges. Det er kommunen som skal gjøre en slik kartlegging og videre vurdere om det foreligger et behov for grunnleggende kvalifisering. Fra dette utleder vi følgende revisjonskriterium:

- Lavangen kommune skal, ut fra en kartlegging av den enkeltes bakgrunn og kompetanse, ha gjort en vurdering av hvorvidt den enkelte bosatte innvandrer, som for øvrig fyller kravene i introduksjonsloven §2, har behov for grunnleggende kvalifisering

[1] Jf. utlendingsloven §§ 28, 34, 35, 38, eller oppholdstillatelse som familiemedlemmer til personer med opphold etter nevnte paragrafer, eller §§ 53 (1) b, 53 (2), 53 (3).
[2] Jf. rundskrivet til loven § 2.1 (10)

Tilbud om opplæring
Introduksjonsloven § 3 angir at kommunen så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting eller at krav om deltakelse blir framsatt, skal tilrettelegge introduksjonsprogram til person som omfattes av lovens § 2.

Selv om en person ikke har behov for grunnleggende kvalifisering, kan vedkommende ha rett til og plikt til deltakelse i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17, noe kommunen skal få oversikt over så snart som mulig[3]. Kommunen skal ifølge introduksjonsloven § 18 også snarest mulig og innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltakelse blir framsatt, sørge for tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

På bakgrunn av ovenstående utledes følgende revisjonskriterier:

- *Lavangen kommune skal tilrettelegge introduksjonsprogram til personer som omfattes av introduksjonsloven § 2 innen tre måneder etter bosetting*

- *Lavangen kommune skal gi tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer som omfattes av introduksjonsloven § 17 innen tre måneder etter bosetting*

Vedtak om deltakelse i introduksjonsordning
Avgjørelse om deltakelse i introduksjonsordning; enten i *introduksjonsprogram* eller *opplæring i norsk og samfunnskunnskap,* regnes som enkeltvedtak. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler kommer dermed til anvendelse.

Ifølge forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27 skal enkeltvedtak grunngis. Begrunnelsen skal gis samtidig som vedtaket treffes. I begrunnelsen skal det vises til de regler vedtaket bygger på og de faktiske forhold. Videre skal det i underretningen om vedtaket gis informasjon om innsynsrett i saken, samt informasjon om muligheten for å klage. Et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet, jf. forvaltningsloven § 23. På bakgrunn av dette utleder vi følgende revisjonskriterium:

Lavangen kommunes avgjørelse om introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap må være i henhold til sentrale saksbehandlingsregler i forvaltningsloven:
- *Det skal foreligge skriftlig enkeltvedtak*
- *Vedtaket skal inneholde:*
  - *beskrivelser av de rettslige og faktiske grunnlag for avgjørelsen*
  - *informasjon om innsynsrett*
  - *informasjon om klagerett og fremgangsmåte ved klage*

Introduksjonsprogrammets innhold
Ifølge introduksjonsloven § 4 skal introduksjonsprogrammet minst inneholde opplæring i *norsk, samfunnskunnskap,* samt *tiltak* som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Hva som ligger i «tiltak som forbereder videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet», er nærmere beskrevet i rundskriv til loven[4]. Her står det at dette er et obligatorisk hovedelement i programmet, men at loven ikke regulerer nærmere hvordan dette skal gjennomføres eller hvilken form og hvilket omfang slike tiltak skal ha. Tiltak som forbereder til arbeidslivet, omfatter også

[3] Jf. rundskrivet til loven § 17.1 (2)
[4] Rundskriv G01/2016 § 4.3, bokstav c.

opplæring. Svak utdanningsbakgrunn kan føre til at det er vanskelig å oppnå gode nok norskferdigheter til å få jobb. For en del deltakere vil det derfor være hensiktsmessig å bruke *grunnskole* og/eller hele eller deler av *videregående opplæring* som tiltak i introduksjonsprogrammet. For noen voksne kan også *praksisbrevordningen* være et egnet opplæringstilbud som et skritt på veien mot fullt fagbrev. Andre mulige tiltak som forbereder for videre utdanning kan være *godkjenning av medbrakt utdanning*, *enkeltfag* som trengs for å få godkjent medbrakt utdanning, eller *forberedende kurs* som trengs for å begynne på universitet/ høyskole og lignende.

Arbeidspraksis i regi av integreringstjenesten kan skje på grunnlag av for eksempel kommunale vedtak om å stille et visst antall språkpraksisplasser eller arbeidspraksisplasser til disposisjon internt i kommunen, jf. i rundskriv G-01/2016 § 4.3, bokstav c (11). For mange er det aktuelt med *arbeidsmarkedstiltak* i regi av NAV. Ifølge lovens rundskriv er vanlige tiltak *arbeidstrening* og *lønnstilskudd*. Jf. introduksjonsloven § 11 annet ledd, er det mulig å legge ulike former for *lønnet arbeid* inn som en del av introduksjonsprogrammet. Dette gir en viktig forberedelse til å delta i arbeidslivet og en tilpasning mot rollen som ansatt og lønnsmottaker etter fullført program. *Språkpraksis* vil for mange deltakere være et hensiktsmessig tiltak i språkopplæringen. Dette kan gjøres som opplæring i regi av lærer, som tiltak for å motivere deltaker til å jobbe på egenhånd med sin egen språklige progresjon, eller i regi av frivillige og nettbaserte opplæringsprogrammer, jf. rundskriv G-01/2016 § 4.3, bokstav a, b og c. På bakgrunn av dette utleder vi følgende revisjonskriterium:

- *Lavangen kommune skal ha dokumentasjon for at introduksjonsprogrammet i tråd med loven inneholder norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.*

<u>*Individuell plan*</u>

Introduksjonsloven pålegger kommunen å utarbeide en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap. For introduksjonsprogrammet er dette lovfestet i § 6, og for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er det lovfestet i § 19, som igjen viser til at § 6 gjelder tilsvarende.

Den individuelle planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Kommunen bør ha god bakgrunnskunnskap om den enkelte deltaker når arbeidet med den individuelle planen starter.[5] Kommunen bør ha kunnskap om hvorvidt deltakeren har gjennomført skole/utdanning i norsk og samfunnskunnskap, eventuelle avsluttende prøver og resultatet på prøvene. Kommunen bør også vite om deltakeren har arbeidserfaring fra hjemlandet eller et annet land og etterspørre dokumentasjon på eventuell utdanning og yrkespraksis. Videre bør kommunen også ha oversikt over deltakernes interesser og uformelle kompetanse, yrkesønsker og fremtidsplaner, eventuelle tillitsverv og hvilke språk deltakeren behersker. Kommunen bør også ha oversikt over generell helse- og livssituasjon.

Den individuelle planen skal minst inneholde informasjon om programmets start og tidsfaser, en angivelse av tiltakene i programmet, tidspunkt for oppstart, hva som skal skje når og en liste over tiltak i programmet. Den individuelle planen skal angi hvem som har ansvar for å gjennomføre de

[5] Jf. rundskriv G-01/2016 § 6.1 tiende ledd

ulike tiltakene og når, samt angi både hovedmål og delmål i forløpet. Det skal skilles tydelig mellom de mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet og de som ligger lengre fram i tid. I rundskriv G-01/2016 § 19.1 sjette ledd fastslås det at for deltakere som får norskopplæring som en del av introduksjonsprogrammet, inngår den individuelle planen for norskopplæringen som en del av opplæringen for hele programmet. I rundskriv G-01/2016 § 19.1 sjette ledd legges det videre til grunn at de i kommunen som har ansvaret for introduksjonsprogrammet, må samarbeide med voksenopplæringen om utarbeidelsen av individuell plan.

Planen skal utarbeides i samråd med hver enkelt flyktning, jf. introduksjonsloven § 6. Det står videre i introduksjonsloven § 6 femte ledd, at planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom, og alltid ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet. Ifølge lovens rundskriv bør et minstekrav for hva som her skal anses som «jevne mellomrom», være minst en vurdering i halvåret. Ut fra dette utledes følgende revisjonskriterier:

- Integreringstjenesten og voksenopplæringen skal samarbeide om utarbeidelsen av individuell plan for introduksjonsprogrammet

- Den individuelle planen inneholder minst
- *angivelse av programmets start og tidsfaser*
- *angivelse av tiltakene i programmet*
- *hvem som han ansvar for å gjøre hva og når*
- *hovedmål og delmål for kvalifiseringsforløpet*

- Den individuelle planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom

Samarbeid mellom kommunen og NAV lokalt

I rundskriv Q-27/2015 gis det retningslinjer for samarbeidet mellom den kommunale enheten som har ansvaret for å iverksette introduksjonsordningen og NAV lokalt. I rundskrivet står det at det er viktig å få til et velfungerende samarbeid for å sikre en klar ansvarsdeling, unngå dobbeltarbeid og bidra til et effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltaker**.** I innledningen står det videre at det skal, som et verktøy i dette arbeidet, inngås en forpliktende samarbeidsavtale mellom kommunen og NAV lokalt om introduksjonsordningen. Rundskrivets punkt 4.1. inneholder anbefalinger om hva samarbeidsavtalen bør inneholde, og vi bruker disse anbefalingene som revisjonskriterier:

- Lavangen kommune skal ha skriftlig samarbeidsavtale med NAV lokalt om introduksjonsordningen

- Avtalen mellom Lavangen kommune og NAV lokalt bør inneholde bestemmelser om følgende punkter:

a) Ansvar og forpliktelser i forhold til introduksjonsordningen, herunder en spesifikasjon av på hvilken måte Arbeids- og velferdsetaten skal bidra konkret i planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogrammet
b) Oppfølging på leder- og saksbehandlernivå
c) 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

d) *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.*
e) *Regelmessig evaluering av samarbeidet og av avtalen*
f) *Oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten etter endt introduksjonsprogram for de deltakerne som har behov for det for å nå mål om arbeid*
g) *Felles mål, resultatkrav og rapporteringsrutiner mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten for deltakere i introduksjonsprogrammet*

De utledete revisjonskriteriene for problemstilling 1 gjengis i tekstboks i kapitlene hvor de brukes.

2.4 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2 - flyktningeboliger

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet *forskrift om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken.* Fra og med 1.1.2018 trådte ny forskrift i kraft, og denne erstattet den tidligere gjeldende forskriften. På det tidspunktet avtalen mellom Lavangen kommune og Lavangen boligselskap AS om oppføring av flyktningeboliger ble inngått[6], var det den tidligere forskriften som var gjeldende. Vi har derfor utledet revisjonskriterier fra sistnevnte forskrift, som gjaldt for perioden 2011 – 2017. Dersom ikke annet er nevnt, er det tidligere gjeldende forskrift vi henviser til når vi omtaler *forskrift om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken.*

I henhold til lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-7, er kommunen pålagt å medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Tilskudd fra Husbanken til utleieboliger skal bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. forskrift om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken § 1.

For å ivareta sitt ansvar for å medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, bør kommunene kartlegge boligsosiale forhold og behov. Tilskudd fra Husbanken kan gis til boligprosjekter som skal bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte. Vi legger til grunn at det i forbindelse med søknad må sannsynliggjøres at det er *behov* for flere egnede utleieboliger til vanskeligstilte. På bakgrunn av dette utleder vi som revisjonskriterium at:

- *Lavangen kommune bør i forbindelse med søknad om tilskudd fra Husbanken ha kartlagt behov for boliger for vanskeligstilte*

Kommunestyret i Lavangen vedtok i sak 29/14 å *inngå avtale om leie av boliger som beskrevet i tilbud fra Lavangen Boligselskap AS for en periode på 20 år*. Kommunen ønsket dermed et offentlig-privat samarbeid (OPS) om oppføringen av boligene. Det følger av forskriften § 2 første ledd at Husbanken kan gi tilskudd til kommuner, stiftelser og andre aktører som etablerer og utbedrer utleieboliger. Forskriften § 2 annet ledd lyder: *For utleieboliger som er eid av andre enn kommuner skal det tinglyses en klausul om bruk av boligene og at en kommune eller et statlig helseforetak har tildelingsrett i minst 20 år*.

[6] Brev fra Lavangen kommune til Lavangen Boligselskap AS av 26.06.2014, viser at kommunestyret vedtok å inngå avtale om leie av ti boliger som beskrevet i tilbud fra boligselskapet for en periode på 20 år.

Det var Lavangen boligselskap AS som søkte Husbanken om tilskudd. I brev fra Husbanken av 20.10.2014 fikk Lavangen boligselskap AS melding om at Husbanken hadde vedtatt at Lavangen boligselskap AS skulle få et tilskudd på kr. 6.111.000, -. Det fremgår av brevet at tilskuddet skulle brukes til å finansiere deler av kostnadene ved oppføring av ti boliger til *brukergruppe flyktninger*. Det fremgår av brevet flere vilkår som måtte aksepteres. Disse innebar blant annet krav knyttet til fremdrift i prosjektet og at byggingen skulle skje i henhold til godkjente tegninger og beskrivelse, som var vedlagt i søknad om tilskudd. Flere vilkår som ble oppgitt og som er relevante for denne forvaltningsrevisjonen er:

- Boligene skal brukes som utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet i minst 20 år fra utbetaling av tilskuddet
- Det skal inngås avtale mellom kommunen og eier om at boligene skal leies ut til vanskeligstilte på boligmarkedet og at kommunen har rett til å tildele boligene i en periode på minst 20 år fra dato for utbetaling av tilskuddet […]

Det følger av både brevet fra Husbanken og forskrift om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken § 5 at tilskudd kan kreves tilbakebetalt dersom forutsetningene for tildelingen ikke overholdes. Det samme gjelder dersom det gis uriktige opplysninger til Husbanken.

Med bakgrunn i Husbankens vilkår for tilskuddet, utleder vi følgende revisjonskriterier:

- *Lavangen kommune skal ha inngått avtale med Lavangen Boligselskap AS om at boligene skal leies ut til vanskeligstilte på boligmarkedet og at kommunen har tildelingsrett i minst 20 år*

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon[7]. Oppstartsmøte ble avholdt 13.6.2018. I oppstartsmøtet deltok rådmann, integreringskoordinator og NAV-leder fra Lavangen kommune.

For å besvare ***problemstilling 1*** om hvorvidt kommunen oppfyller lovpålagte krav og faglige anbefalinger for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger, har vi basert oss på dokumentanalyse. Lavangen kommune har siden 2014 bosatt 24 voksne flyktninger i kommunen og samtlige har fått tilbud om introduksjonsprogram. Kommunen har bosatt fem ungdommer mellom 16 og 18 år og samtlige har fått tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Til sammen har 29 personer fått tilbud om introduksjonsordning.

Kommunens dokumentasjon tilknyttet den enkelte deltaker i introduksjonsprogram er lagret i elektroniske mapper. I forbindelse med revisors undersøkelser ble innholdet i mappene skrevet ut av integreringskoordinator og gjort tilgjengelig for gjennomgang. Blant de 29 mappene for deltakere i introduksjonsordning, gjorde vi et tilfeldig utvalg på 22 mapper for undersøkelse opp mot lovpålagte krav og faglige anbefalinger. I vår gjennomgang har vi lagt til grunn og undersøkt det første vedtaket den aktuelle personen har fått om introduksjonsordning. Enkelte har først fått vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og på et senere tidspunkt fått vedtak om introduksjonsprogram. I disse tilfellene er det altså dokumentasjon tilknyttet opplæring i norsk og samfunnskunnskap vi har undersøkt. Utvalget består av 17 mapper hvor vedtak om introduksjonsprogram er første vedtak, og fem mapper hvor vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap er første vedtak. Revisor har gjennomgått og innhentet opplysninger fra mappene to ganger; 13.-14.6.2018 og 5.3.2019.

Vi har også gjennomgått og benyttet informasjon i dokumentene *«Sjekkliste bosetting av nyankomne innvandrere – Lavangen kommune»*, *«Avtale om opplæring for innvandrere i introduksjonsprogram i Lavangen kommune»*, *«Delegasjon gjennomføring av prøver i norsk og samfunnskunnskap»*, *«Kommunale retningslinjer for etableringsstøtte ved bosetting av flyktninger og deltakere i introduksjonsprogram»*, *«Samarbeidsavtale mellom Nav Lavangen og Lavangen kommune om deltakere i introduksjonsprogram»* og *«Introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere – forslag til kartleggingsskjema i kommunen»*. Vi har også intervjuet integreringskoordinator ansatt i Integreringstjenesten, leder for NAV Lavangen, og kommunens rådmann, i tillegg til å innhente informasjon fra disse personene på e-post.

For å besvare ***problemstilling 2 og 3*** om hvorvidt kommunen har en plan for utleie av flyktningeboliger som er i tråd med Husbankens krav, samt plan for å oppfylle garantien for leieinntekter for flyktningeboligene i 20 år, har vi innhentet både muntlige og skriftlige opplysninger fra kommunen og Lavangen Boligselskap AS. Vi har intervjuet rådmann i Lavangen kommune og daglig leder i Lavangen Boligselskap AS. Vi har også innhentet skriftlig dokumentasjon som Husbankens vedtak om tilskudd, Lavangen kommunes boligsosiale handlingsplan, avtale mellom Lavangen kommune og Lavangen Boligselskap AS, saksfremlegg og vedtak i politiske saker og korrespondanse mellom Husbanken og Lavangen kommune om bruk av boligene.

[7] *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon* fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011

3.2 Datamaterialets gyldighet og pålitelighet

Med *gyldige data* menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og problemstillingene. Med *pålitelige data* menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige.

For å besvare problemstilling 1 har vi gjennomgått mappene til tre fjerdedeler av deltakerne i introduksjonsordning i Lavangen kommune. Vi har også gjennomgått annen skriftlig dokumentasjon samt innhentet muntlige opplysninger fra integreringskoordinator, NAV-leder og rådmann. I kraft av sine stillinger i kommunen, forutsettes disse å ha god oversikt over kommunens arbeid med introduksjonsordningen. Etter revisors oppfatning utgjør dette er relevant og tilstrekkelig grunnlag for å belyse og vurdere hvorvidt kommunen oppfyller lovpålagte krav og anbefalinger for introduksjonsordningen. For å sikre dataenes pålitelighet, er informantene forelagt referater fra intervjuene som ble avholdt, og hatt anledning til å korrigere eventuelle feil i disse. Vi har også foretatt to gjennomganger av mappene til deltakerne i introduksjonsordninger i Lavangen kommune. Vi presiserer imidlertid at våre funn og vurderinger fra mappegjennomgangen ikke har representasjonskraft utover de undersøkte tilfellene.

Når det gjelder problemstilling 2 og 3, anser vi rådmann og daglig leder i boligselskapet som relevante informanter. Rådmannen har vært delaktig i hele prosessen med hensyn til vedtak om bosetting av flyktninger, oppføring av flyktningeboliger og dialogen med Husbanken underveis og i ettertid. Han må derfor forutsettes å ha god kjennskap til prosessen. Daglig leder i Lavangen Boligselskap AS har også vært sentral i planleggingen av byggeprosjektet. Vi har underveis i prosjektgjennomføringen mottatt den skriftlige dokumentasjonen vi har etterspurt, og vi anser denne som relevant og tilstrekkelig for å belyse problemstillingene. Den skriftlige dokumentasjonen består i all hovedsak av dokumenter som har vært gjenstand for politisk behandling, eller som er signerte avtaledokumenter. Vi anser dermed den skriftlige dokumentasjonen som pålitelig.

På bakgrunn av ovennevnte mener revisor at datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller kravene til gyldighet og pålitelighet. Revisor har også vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har vi fremlagt det samlede datamaterialet for kommunen, slik at eventuelle feil kunne påvises. På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenlikninger og verifiseringer, forutsetter revisor at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er på et overordnet nivå også søkt sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssystem.

3.3 Avgrensing av prosjektet

Problemstilling 1 omhandler kommunens oppfyllelse av lovpålagte krav og faglige anbefalinger for introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Undersøkelsen gjelder den første beslutningen om introduksjonsordning som Lavangen kommune har tatt overfor den enkelte flyktning bosatt i Lavangen kommune, og ikke eventuelle utvidelser av tilbud. Vi har gjennom forvaltningsrevisjonen ikke undersøkt det kvalitative innholdet i introduksjonsordningen, som for eksempel undervisningen som gis eller det konkrete innholdet i tiltakene rettet mot den enkelte deltaker.

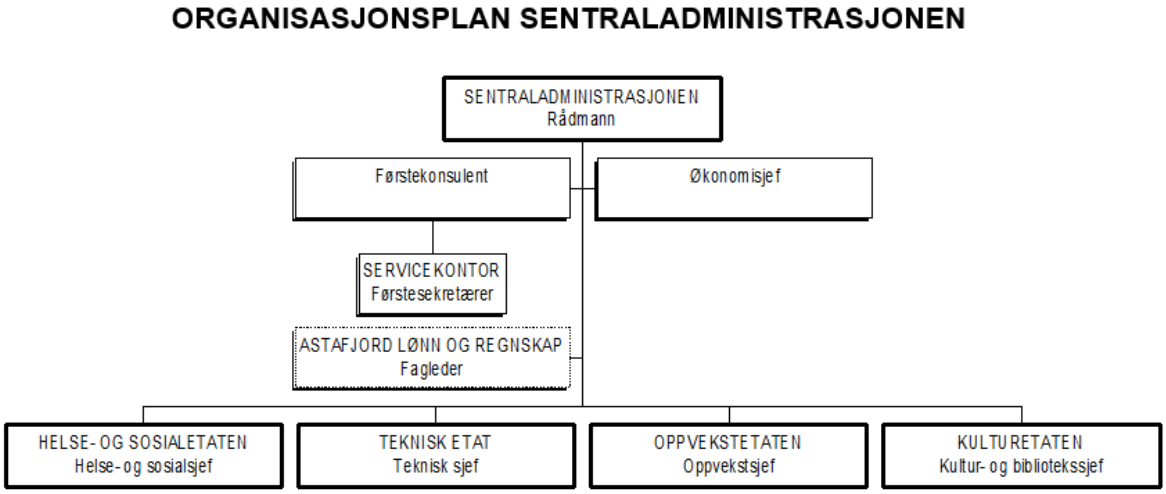
For problemstilling 2 har vi avgrenset mot å gjøre vurderinger av krav Husbanken har satt til kommunen samt Husbankens vurderinger av disse kravene.

4 ORGANISERING AV INTRODUKSJONSORDNINGEN I LAVANGEN KOMMUNE

4.1 Organisering av Lavangen kommune

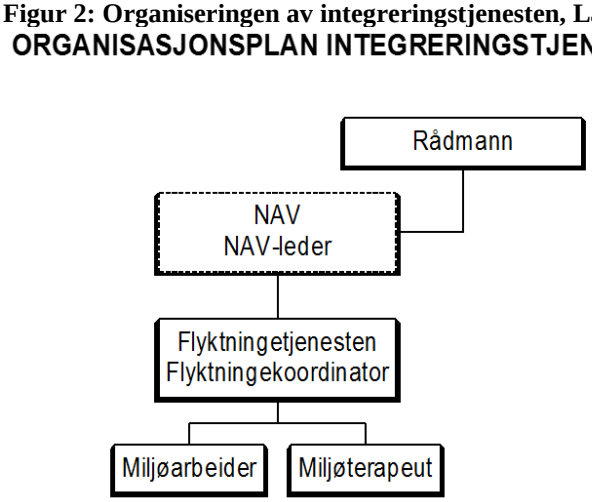
Lavangen kommune er organisert i fire etater; sentraladministrasjonen, oppvekst, teknisk og helse og omsorg. Figur 1 nedenfor viser organisasjonsplan for sentraladministrasjonen.

Figur 1: Lavangen kommunes organisasjon



Den kommunale delen av NAV er direkte underlagt rådmannen. I Lavangen kommune er det *integreringstjenesten* som har ansvaret for introduksjonsprogrammet. Rådmannen har opplyst at Integreringstjenesten av praktiske årsaker er lagt under NAV, men det er rådmannen som er nærmeste leder for tjenesten. I figur 2 nedenfor er organisasjonsplan for integreringstjenesten.

Figur 2: Organiseringen av integreringstjenesten, Lavangen kommune



Integreringstjenesten ble opprettet i 2014 da kommunen vedtok å bosette flyktninger. Tjenesten har 1,5 årsverk; integreringskoordinator i 100% stilling samt en miljøarbeider i 50% stilling. Integreringstjenestens arbeidsoppgaver er hovedsakelig å sette sammen et tilpasset program for hver enkelt deltaker og utarbeide individuell plan, samt administrasjon og utbetaling av introduksjonsstønad. Tjenesten har også hovedansvaret for bosetting av nyankomne flyktninger - et arbeid som gjøres i samarbeid med andre relevante enheter i kommunen.

4.2 Bosetting av flyktninger

Lavangen kommune tok imot flyktninger første gang i perioden 2000 – 2005. Ifølge saksfremlegg til formannskapssak 114/12, tok kommunen den gang imot «i overkant av 30 flyktninger». I kommunestyremøte 25.10.2013, under sak 45/13, vedtok kommunen å ta imot inntil 15 flyktninger per år i perioden 2014 – 2016. Etter en henvendelse fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), vedtok Lavangen kommune i møte 12.6.2015 under sak 18/15, å øke antall bosatte flyktninger for perioden 2015-2017 fra 15 til 20 per år.

Tabell 1: Antall bosatte flyktninger i perioden 2014 - 2017

Årstall:	Antall bosatte:
2014	4
2015	57
2016	3
2017	0
Totalt	**64**

Som det fremgår av tabellen bosatte Lavangen kommune til sammen 64 flyktninger i perioden 2014 – 2017, hvorav 57 ble bosatt i 2015.

Rådmannen opplyser at kommunen har hatt fokus på at bosetting av flyktninger er et ansvar for *hele* kommunen. Det er ikke kun integreringstjenesten sitt ansvar, alle tjenester er involvert i arbeidet. Som det fremgår av tabell 1 bosatte kommunen 57 flyktninger i 2015. Ifølge rådmannen ble det i forkant av dette gjort gode forberedelser og mye planlegging. Kommunen visste på forhånd hvilken bakgrunn og hvilke behov flyktningene hadde, og aktuelle tjenester var ifølge rådmann forberedte på å ta imot disse. I starten ble samtlige enhets- og avdelingsledere i kommunen samlet med jevne mellomrom for å avklare og koordinere hvilke arbeidsoppgaver de enkelte enhetene skulle ha i forbindelse med oppfølging av bosatte flyktninger. Blant annet har oppvekstetatene vært sterkt involvert. Antallet barn i barnehager, skole og SFO økte betraktelig som følge av bosettingen av flyktningene. Også helse- og omsorgstjenestene (helsesøster, lege m.m.) har vært involvert, i tillegg til NAV. Rådmannen opplyser også at kommunen hadde et godt samarbeid med IMDi i Narvik i forbindelse med bosetting av flyktningene.

Ifølge rådmannen har Lavangen kommune fått mye ros fra IMDi lokalt, blant annet for gode fritidstilbud innen idrett og fysisk aktivitet til barn og unge som ble bosatt. Frivillige er også involvert i integreringsarbeidet. Blant annet har sanitetsforeningen hatt opplæring i matlaging og privatpersoner har bidratt i forbindelse med øvelseskjøring. Lavangen kommune ble av IMDi i 2016 nominert til årets bosettingskommune.

4.3 Introduksjonsordningen

Integreringskoordinator opplyser at det er gjort vedtak om introduksjonsprogram for samtlige 24[8] voksne flyktninger bosatt i kommunen, og at samtlige fem ungdommer mellom 16 og 18 år har fått vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap.[9]

[8] Tre av disse var under 18 år på bosettingstidspunktet, men fylte 18 innen kort tid og fikk tilbud om introduksjonsprogram fra kommunen. Disse personene telles derfor som voksne i denne sammenheng.
[9] Denne siste aldergruppen har ikke rett til introduksjonsprogram, men kan ha rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 17

Det er altså integreringstjenesten som har hovedansvaret for introduksjonsordningen. Integreringstjenesten og NAV er samlokaliserte. Integreringskoordinator har opplyst at det er en styrke å være samlokalisert, da dette bidrar til bedre utnyttelse av NAVs hjelpemidler og bedre koordinering mellom de to tjenestene. De to tjenestene har løpende kontakt, og samarbeidet dem imellom omhandler i hovedsak arbeidstrening. Integreringskoordinator opplyser at det har vært litt utfordrende å finne plasser til arbeidstrening, også innad i egen organisasjon. Ifølge integreringskoordinator har sykehjemmet Lavangsheimen strukket seg langt for å ta imot kandidater til arbeidstrening. I samarbeid med PRO-tjenesten i kommunen ble det tatt initiativ til å utvikle et praktisk-teoretisk intensivkurs («arbeidsnorsk» + fagkurs) ved Sjøvegan videregående skole, men prosjektet ble ikke realisert grunnet manglende finansiering.

Skole og opplæring er en stor del av introduksjonsordningen. Gjennom introduksjonsprogrammet tilbys opplæring på grunnskolenivå. Ordinær videregående opplæring er ikke en del av introduksjonsprogrammet, men er/vil være en målsetting for de som ønsker å kvalifisere for videre utdanningsløp eller sikte mot fagbrev. Ordinær utdanning finansieres gjennom flyktningstipend fra Lånekassen. I noen tilfeller kan enkeltfag på videregående skolenivå eller hospitering i ordinær videregående skole være et virkemiddel for at deltakere skal få godkjent videregående skole fra hjemlandet. Derfor kan enkeltfag i videregående skole inngå i introduksjonsprogrammet, forutsatt at deltakerens norsknivå er slik at vedkommende kan nyttiggjøre seg av undervisningen.

Lavangen kommune kjøper voksenopplæringstjenester fra Sjøvegan videregående skole. Opplæringen gis på Sjøvegan videregående skole. Dokumentet *«Avtale om opplæring for innvandrere i introduksjonsprogram i Lavangen kommune»* er signert av rektor ved Sjøvegan videregående skole og rådmann i Lavangen kommune 1.12.2016. Her fremkommer det hvilke tjenester som er integrert i opplæringsprogrammene og som kjøpes av Sjøvegan videregående skole:

- Kartlegging av tidligere skolegang, lese- og skriveferdighet, regneferdighet og kompetanse i norsk
- Utarbeide individuell plan for deltakere i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, jf. introduksjonsloven § 19
- Tilgang til nødvendig lærebøker og skrivemateriell
- Tilgang til PC i skoletida
- Tilgang til bibliotekstjenester
- Skolebevis
- Dokumentasjon på deltakernes underveis- og sluttvurdering
- Gjennomføring av obligatoriske norskprøver og prøve i 50 timer samfunnskunnskap
- Eksamen i grunnskole for voksne

Lavangen kommune v/oppvekstsjef har videredelegert til rektor ved Sjøvegan videregående skole nødvendige myndigheter i henhold til introduksjonsloven og opplæringsloven.

Selv om Lavangen kommune kjøper opplæringstjenester fra Sjøvegan videregående skole, er det Lavangen kommune som er ansvarlig for at flyktningene får den opplæringen de har krav på. Kommunen har også ansvaret for saksbehandling i introduksjonsprogrammet og for personer med rett til grunnskole.

Integreringskoordinator opplyser at Lavangen kommune får jevnlige rapporter fra Sjøvegan videregående skole om utviklingen til deltakerne i introduksjonsordningen. Integreringskoordinator har også fortløpende kontakt med lærerne.

Introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på full tid[10]. Etter tilsyn fra Fylkesmannen[11] i 2016/2017 ble det vurdert at Lavangen kommune oppfyller kravet til helårig program på full tid.

5 ETTERLEVELSE AV LOVPÅLAGTE KRAV OG FAGLIGE ANBEFALINGER FOR INTRODUKSJONSORDNINGEN

Oppfyller Lavangen kommune lovpålagte krav og faglige anbefalinger for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger?

5.1 Kartlegging og vurdering av nye bosatte flyktninger

Revisjonskriterier:

- Lavangen kommune skal, ut fra en kartlegging av den enkeltes bakgrunn og kompetanse, ha gjort en vurdering av hvorvidt den enkelte bosatte innvandrer, som for øvrig fyller kravene i introduksjonsloven §2, har behov for grunnleggende kvalifisering

Kilde: Introduksjonsloven § 2

Revisors funn
Det skal foretas en kartlegging av deltakernes bakgrunn og kompetanse, før det gjøres vurdering om retten til introduksjonsordning på bakgrunn av denne kartleggingen.

Integreringskoordinator opplyser at det er oppholdsgrunnlag og behovet for grunnleggende kvalifisering som avgjør om en flyktning får tilbud om introduksjonsprogram. Han fortalte at det gjøres en grunnleggende kartlegging av alle, og at det på bakgrunn av denne vurderes hvem som har behov for grunnleggende kvalifisering. Kartleggingen gjennomføres som regel med utgangspunkt i kartleggingsskjemaet *«Introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere – forslag til kartleggingsskjema i kommunen»*. I enkelte tilfeller gjøres kartleggingen med utgangspunkt i andre skjema. Det nevnte skjemaet består av følgende punkter:

- personlige opplysninger
- bakgrunn
- språkferdigheter
- utdanning/oversettelse/vurdering/godkjenning
- norskopplæring
- utdanning eller kurs i Norge
- yrkeserfaring fra hjemlandet/andre land

[10] Introduksjonsloven § 4 (2)
[11] *«Tilsyn med Lavangen kommunes gjennomføring av kravene i introduksjonsloven om fulltid og helårlig introduksjonsprogram 2016/2017»*

- yrkeserfaring fra Norge
- egenvurderinger
- generell livssituasjon
- hva vet du om introduksjonsprogram?
- samtykkeerklæring

I tillegg skal Sjøvegan videregående skole, i henhold til avtalen med Lavangen kommune, foreta kartlegging av tidligere skolegang, lese-/skriveferdigheter og språkkompetanse. Ifølge integreringskoordinator plasserer skolen elevene på rett nivå for norskopplæring ut fra resultatet på kartleggingen.

Vi har undersøkt om det er gjennomført kartlegging ved å gjennomgå dokumentasjon tilknyttet 22 deltakere i introduksjonsordning. Dokumentasjonen tilknyttet den enkelte deltaker er organisert i *mapper*.

I flertallet av de undersøkte mappene fremgår det av dokumentasjonen at det er gjennomført kartlegging av deltakerne. I mange mapper foreligger det eget kartleggingsskjema, mens det i andre mapper fremgår av annen dokumentasjon – eksempelvis individuell plan – at det er gjennomført kartlegging. Når det gjelder kartlegging av lese-/skriveferdigheter og språkkompetanse utført av Sjøvegan videregående skole, fremgår det av individuelle planer utarbeidet av Sjøvegan vgs. at slik kartlegging er gjort. Disse individuelle planene er imidlertid utarbeidet etter at vedtak er fattet, og er således ikke relevante i denne sammenhengen – hvor vi undersøker om behovet for grunnleggende kvalifisering er kartlagt. En slik kartlegging bør gjøres før vedtak fattes.

I 19 av de undersøkte mappene fant vi dokumentasjon som tilsier at kartlegging er gjennomført. I 18 av disse 19 mappene foreligger det eget kartleggingsskjema eller kartleggingsskriv. I den siste mappen fremgår det av individuell plan at det er gjennomført kartlegging. I dette tilfellet består første del av den individuelle planen av «Kartlegging av kompetanse», og her er det oppgitt blant annet når kartleggingssamtale ble gjennomført.

I tre av de undersøkte mappene finner vi ikke dokumentasjon på at kartlegging er gjennomført. I én mappe er det et kartleggingsskjema, men dette er ikke fylt ut. I en annen mappe er det også et kartleggingsskjema, men dette fremstår mangelfullt utfylt og ufullstendig. I den tredje mappen er det ikke kartleggingsskjema eller annen dokumentasjon som tilsier at kartlegging er gjennomført.

Fire av kartleggingene vi har funnet i mappene var ikke daterte. Åtte av kartleggingsskjemaene er daterte *før* vedtaksdato, mens sju er datert *etter* vedtaksdato.

Når det gjelder *vurdering* av hvorvidt den enkelte har behov for grunnleggende kvalifisering, basert på kartlegging, fremkommer denne i vedtakene til de som har fått tilbud om introduksjonsprogram. Blant de 22 deltakerne vi har undersøkt mappene til, er det 17 som har fått vedtak om introduksjonsprogram først. Samtlige av disse vedtakene inneholder samme likelydende formulering: «*Kommunens vurdering og begrunnelse er basert på en kartlegging foretatt av [navn] sitt behov for grunnleggende kvalifisering samt hvilke tiltak han/hun kan nyttiggjøre seg av.*» Vedtakene om opplæring i norsk og samfunnskunnskap inneholder ikke tilsvarende formulering, og de viser ikke til at det er gjort en vurdering på bakgrunn av kartlegging.

I forbindelse med gjennomgang av rapportens faktaopplysninger har integreringskoordinator i Lavangen kommune opplyst at det er flere forhold som kan påvirke tidspunktet for kartlegging og vedtak. Videre har han opplyst at Lavangen kommune har som målsetting at bosatte flyktninger så

raskt som mulig skal inn i programaktivitet etter innledende informasjons- og etableringsfase. For flyktninger som bosettes fra mottak, har kommunen ifølge integreringskoordinator i de fleste tilfellene fått bra dokumentasjon på den enkeltes skolegang, språkkompetanse og norsknivå. Integreringskoordinator opplyser også at det fattes vedtak om introduksjonsprogram på bakgrunn av forhåndskartleggingen som er utført av asylmottak, eller av UDI under intervju ved uttak av FN kvoteflyktninger. I tillegg vurderes det – etter samtaler med deltakerne etter ankomst – om de samlet sett oppfyller kriteriene for rett og plikt til introduksjonsprogram.

Revisors vurdering
Revisors funn tilsier at det er gjennomført kartlegging av bakgrunn og kompetanse for flertallet av deltakerne i introduksjonsordning. Vedtakene om introduksjonsprogram inneholder informasjon om at det er foretatt en vurdering av retten til introduksjonsprogram basert på kartlegging, men våre funn tilsier at kartleggingen i flere tilfeller er gjort *etter* at vedtaket er fattet. På bakgrunn av dette vurderer revisor at Lavangen kommune ***delvis har oppfylt*** revisjonskriteriet om å ut fra en kartlegging av den enkeltes bakgrunn og kompetanse, ha gjort en vurdering av hvorvidt den enkelte bosatte innvandrer, som for øvrig oppfyller kravene i introduksjonsloven § 2, har behov for grunnleggende kvalifisering.

5.2 Vedtak om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Revisjonskriterier:

Lavangen kommunes avgjørelse om introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap må være i henhold til sentrale saksbehandlingsregler i forvaltningsloven:

- *Det skal foreligge skriftlig enkeltvedtak*
- *Vedtaket skal inneholde:*
  - *beskrivelser av de rettslige og faktiske grunnlag for avgjørelsen*
  - *informasjon om innsynsrett*
  - *informasjon om klagerett og fremgangsmåte ved klage*

Kilde: Forvaltningsloven §§ 24, 25, 27

Revisors funn
Integreringskoordinator har opplyst at kommunen bruker maler fra IMDi når de fatter vedtak.[12] Malene fra IMDi revideres med jevne mellomrom.

I samtlige av de 22 mappene vi undersøkte, fant vi skriftlig enkeltvedtak fattet av Lavangen kommune om introduksjonsordning. Samtlige av de undersøkte vedtakene inneholdt informasjon om rettslig grunnlag. Alle de 17 undersøkte vedtakene om introduksjonsprogram har et eget avsnitt om lovgrunnlag, hvor relevante bestemmelser gjengis. I de fem undersøkte vedtakene om opplæring i norsk og samfunnskunnskap er det eget avkrysningsfelt som viser hvilken bestemmelse vedtaket er fattet med hjemmel i.

[12] https://www.imdi.no/om-imdi/maler-og-informasjon-pa-flere-sprak/vedtaksmaler/

Når det gjelder klagerett og fremgangsmåte ved klage inneholder vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap følgende informasjon:

> *«Dette er et enkeltvedtak etter introduksjonsloven § 21. Etter introduksjonsloven § 22 er det adgang til å klage på dette vedtaket. Klagefristen er tre uker etter at søkeren har mottatt melding om vedtak. Rett klageinstans er Fylkesmannen i Troms.*
>
> *En eventuell klage sendes først til Salangen kommune, som har fattet vedtaket. Kommunen skal etter at klagen er mottatt, gjennomgå saken på ny og foreta de undersøkelser som klagen gir grunn til. Kommunen kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. Hvis vedtaket fastholdes, sendes klagen til Fylkesmannen for endelig avgjørelse.»*

Omtrent tilsvarende formulering inngår i vedtakene om introduksjonsprogram, men her står det at en eventuell klage først sendes til Lavangen kommune, og ikke Salangen kommune, som det står i vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Integreringskoordinator har opplyst at det ved en feil er skrevet Salangen kommune og ikke Lavangen kommune. Videre har han opplyst at de ikke har mottatt noen tilbakemeldinger på dette, og at de vil rette det i vedtaksmalen.

I alle undersøkte vedtak er innsynsrett omtalt under avsnittet «Opplysninger om klageadgangen». Her står det:

> *«I tillegg til å være behjelpelig med selve klagen skal kommunen også gi nærmere opplysninger om følgende:*
>
> - *Kommunens plikt til å veilede om forvaltningsloven § 11*
> - *Adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter i den grad forvaltningsloven §§ 18 og 19 tillater det*
> - *Utsatt iverksettelse, forvaltningsloven § 12»*

Når det gjelder informasjon om de faktiske grunnlag, inneholder som tidligere nevnt alle vedtak om *introduksjonsprogram* likelydende setning om at *«kommunens vurdering og begrunnelse er basert på en kartlegging foretatt av [navn] sitt behov for grunnleggende kvalifisering samt hvilke tiltak han/hun kan nyttiggjøre seg av»*. Vedtakene inneholder også opplysninger som bosettingsdato og oppholdsgrunnlag. De fem undersøkte vedtakene om opplæring i norsk og samfunnskunnskap inneholder ikke opplysninger om faktiske forhold.

For deltakere i introduksjonsprogram fatter Lavangen kommune to vedtak; et om introduksjonsprogram og et om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I vår gjennomgang av mapper, har vi sett at mange av vedtakene om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er fattet samme dato. Revisor har spurt integreringskoordinator om bakgrunnen for at det fattes to vedtak. Han fortalte at han ikke kjenner til at det er noen spesiell grunn til det, og at årsaken kan være at de tenkte det kunne tydeliggjøre hva programmet skal bestå av. I forbindelse med gjennomgang av rapportens faktaopplysninger har integreringskoordinator opplyst følgende:

> *Vedtaket om 600 timer norsk og samfunnsfag er med å synliggjøre programmets første fase og gjelder fra oppstart norskopplæring som eksplisitt er en rett og pliktdel av introduksjonsprogrammet. Dette vedtaket vil gjelde for ungdom mellom 16 og 18 år. Det vil også være dekkende i påvente av utarbeidelse av individuell plan.*

Revisors vurdering

Våre funn viser at alle vedtak er skriftlige og inneholder informasjon om det rettslige grunnlaget. Alle vedtak inneholder også opplysninger om klagerett og fremgangsmåte ved klage. Vi bemerker at noen vedtak inneholder informasjon om at eventuell klage skal sendes til Salangen kommune. Det er ikke riktig, da det er Lavangen kommune som har fattet vedtaket og dermed er klageinstans.

Når det gjelder opplysninger om faktiske forhold i vedtakene, inngår ikke slike opplysninger i vedtakene om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Vedtakene om introduksjonsprogram viser til gjennomført kartlegging, men som det fremgår av kapittel 5.1 er kartlegging i flere tilfeller gjennomført *etter* at vedtak er fattet. Vedrørende innsynsrett står det i vedtakene at kommunen skal være behjelpelig med å gi nærmere opplysninger om adgangen til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter i den grad forvaltningsloven §§ 18 og 19 tillater det. Etter revisors vurdering gir ikke en slik formulering tilstrekkelig informasjon til den som mottar vedtaket om hvilke rettigheter vedkommende har til innsyn.

På bakgrunn av ovenstående er revisors vurdering at Lavangen kommune ***delvis oppfyller*** revisjonskriteriet om at avgjørelse om introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap må være i henhold til sentrale saksbehandlingsregler i forvaltningsloven.

Revisors kommentar
Introduksjonsprogram skal iht. introduksjonsloven § 4 minst inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap samt tiltak samt arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. Siden introduksjonsprogrammet også skal inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal det etter revisors oppfatning ikke fattes et eget vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap i tillegg.

5.3 Tilbud om opplæring

Revisjonskriterier:

- *Lavangen kommune skal tilrettelegge introduksjonsprogram til personer som omfattes av § 2 innen tre måneder etter bosetting*

- *Lavangen kommune bør så snart som mulig få oversikt over om den enkelte har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 17, samt gi tilbud om dette innen tre måneder etter bosetting*

Kilde: Introduksjonsloven §§ 4 og 11

Revisors funn
For å fremskaffe informasjon om hvorvidt tilrettelegging av introduksjonsprogram har blitt gjort innen tre måneder etter bosetting - og om det er tilbudt opplæring i norsk og samfunnskunnskap innen tre måneder etter bosetting - har revisor sammenholdt dato for bosetting med dato for vedtak og oppstart av introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Som omtalt i kapittel 2, og som vi kommer nærmere tilbake til i kapittel 5.5., skal det fremgå av deltakerens individuelle plan når programmet starter. I tabell 2 på neste side gjengir vi bosettingsdato, vedtaksdato og oppgitt dato for programmet/opplæringens start i individuell plan (IP).

Tabell 2: Dato for bosetting, vedtak og oppstart av opplæring/introduksjonsprogram.

Bosettingsdato	Vedtaksdato	Angitt dato for oppstart av program i IP
15.10.2015	9.11.2015	Ikke angitt
3.9.2015	1.12.2015	1.12.2015
1.9.2015	14.9.2015	14.9.2015
22.4.2015	23.4.2015	23.4.2015
12.11.2014	7.11.2014	12.11.2014
16.9.2015	23.11.2015	23.11.2015
15.10.2015	9.11.2015	9.11.2015
15.10.2015	9.11.2015	Ikke angitt
24.4.2015	25.4.2015	Ikke angitt
12.11.2014	13.11.2014	13.11.2014
5.10.2016	6.10.2016	Ikke angitt
5.10.2016	6.10.2016	12.10.2016
15.10.2015	9.11.2015	Ikke angitt
15.10.2015	9.11.2015	9.11.2015
15.10.2015	9.11.2015	9.11.2015
15.10.2015	9.11.2015	Ikke angitt
22.4.2015	23.4.2015	Ikke angitt
15.10.2015	9.11.2015	Ikke angitt
22.4.2015	22.8.2016	Ikke angitt
15.10.2015	9.11.2015	9.11.2015
22.4.2015	18.5.2015	Ikke angitt
15.10.2015	9.11.2015	Ikke angitt

Som det fremgår av tabell 2, er programmets oppstart i elleve tilfeller ikke eksplisitt oppgitt i individuell plan. I flere av disse tilfellene foreligger det imidlertid annen dokumentasjon som tilsier at program/opplæring startet innen tre måneder etter bosetting. Dette fremgår eksempelvis av halvårlige vurderinger fra Sjøvegan videregående skole. Vi kan utfra disse imidlertid ikke identifisere eksakt dato for oppstart. Av vedtakene, både om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, fremgår det når vedtaket gjelder fra.

Dersom det går mer enn tre måneder fra bosetting til det fattes vedtak om introduksjonsprogram eller opplæring i norsk eller samfunnskunnskap, vil det være en indikasjon på at opplæring/program ikke startet innen tre måneder. Som det fremgår av tabell 2 har dette kun skjedd i et tilfelle; bosettingsdato er 22.4.2015 og vedtaksdato er 22.8.2016. Den aktuelle deltakeren fylte 16 år i løpet av 2015, og har verken rett eller plikt til å delta i opplæring før fylte 16 år. Lavangen kommune har opplyst at vedkommende gikk ut fra 10.klasse ved Lavangen skole i juni 2016. Høsten 2016 fikk vedkommende vedtak om opplæring i norsk, og vedtak om introduksjonsprogram i 2017 når vedkommende fylte 18 år.

Revisors vurderinger

Vår gjennomgang viser at kommunen i elleve av 22 tilfeller har dokumentasjon som viser at opplæring/introduksjonsprogram har startet innen tre måneder etter bosetting. For de øvrige elleve tilfellene har ikke kommunen dokumentasjon som viser konkret oppstartsdato, men ved å gjennomgå den samlede dokumentasjon som finnes i mappene, finner vi det sannsynliggjort at oppstart har skjedd innen tre måneder også i disse tilfellene. På bakgrunn av dette vurderer revisor at Lavangen kommune har ***oppfylt*** revisjonskriteriene om å tilrettelegge introduksjonsprogram til personer som omfattes av introduksjonsloven § 2 innen tre måneder etter bosetting og å gi tilbud

om opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer som omfattes av introduksjonsloven § 17 innen tre måneder etter bosetting.

5.4 Introduksjonsprogrammets innhold

Revisjonskriterier:

- *Lavangen kommune skal ha dokumentasjon for at introduksjonsprogrammet i tråd med loven inneholder norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.*

Kilde: Introduksjonsloven §§ 3 og 6

Revisors funn
Som nevnt i kapittel 3 om metode, kan ikke revisor undersøke det faktiske innholdet i programmet; altså hvilken opplæring som faktisk er gitt den enkelte deltaker. Revisor kan kun undersøke hvorvidt kommunen *dokumenterer* at programmet er i tråd med gjeldende minstekrav.

I samtlige av de 17 undersøkte mappene hvor deltaker har fått vedtak om introduksjonsprogram, fremkommer dokumentasjon på at programmet inneholder norskopplæring, samfunnskunnskap, og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. I mange av mappene fremkommer dette av flere dokumenter; vedtak, individuelle planer og halvårsvurderinger. I flere mapper foreligger også prøvebevis og/eller vitnemål som viser hvilken opplæring deltakeren har vært gjennom og hvilke resultater som er oppnådd. I enkelte mapper foreligger også timeplan for opplæring ved Sjøvegan vgs.

Eksempler på tiltak som fremkommer er *«arbeidspraksis i samråd med deltaker, skole og NAV», «veiledning om opplærings- og utdanningsmuligheter» og «ta førerkort»*.

Revisors vurdering
Revisors vurdering er at Lavangen kommune har ***oppfylt*** revisjonskriteriet om at kommunen skal ha dokumentasjon for at introduksjonsprogrammet i tråd med loven inneholder norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.

5.5 Individuell plan

Revisjonskriterier:

- Integreringstjenesten og voksenopplæringa skal samarbeide om utarbeidelsen av individuell plan

- Den individuelle planen skal minst inneholde
  - *angivelse av programmets start og tidsfaser*
  - *angivelse av tiltakene i programmet*
  - *hvem som han ansvar for å gjøre hva og når*
  - *hovedmål og delmål for kvalifiseringsforløpet*

- Individuell plan skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom

Kilde: Introduksjonsloven §§ 6, 19, G-01/2016 §§ 6, 19

5.5.1 Samarbeid mellom integreringstjenesten og voksenopplæringen ved utarbeidelsen av individuell plan

Revisors funn
For de fleste deltakerne i introduksjonsprogram foreligger det to individuelle planer; én utarbeidet av Lavangen kommune og én utarbeidet av Sjøvegan videregående skole. Integreringskoordinator opplyser at Sjøvegan VGS i samarbeid med deltakeren lager en egen individuell plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Denne planen blir en del av Integreringstjenestens individuelle plan for hele introduksjonsprogrammet.

I avtalen mellom Lavangen kommune og Sjøvegan videregående skole, *«Avtale om opplæring for innvandrere i introduksjonsprogram i Lavangen kommune»*, har partene blitt enige om at skolen skal utarbeide en plan for deltakere som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I samtlige av mappene revisor har gjennomgått, foreligger denne planen. Integreringskoordinator fortalte i intervju at integreringstjenesten og Sjøvegan videregående skole ikke utarbeider de individuelle planene sammen, men at de samarbeider på den måten at kommunen og Sjøvegan vgs. har klare ansvarsområder i utarbeidelsen av de respektive planene. Videre fortalte han at det er løpende kontakt mellom kommunen og Sjøvegan vgs. om den enkelte deltakers faglige progresjon.

Revisors vurdering
På bakgrunn av fremlagt dokumentasjon; *«Avtale om opplæring for innvandrere i introduksjonsprogram i Lavangen kommune»* hvor det fremkommer at Sjøvegan vgs. skal utarbeide en plan for deltakerne samt gjennomgåtte individuelle planer utarbeidet av Sjøvegan vgs. og integreringstjenesten, vurderes revisjonskriteriet om at integreringstjenesten og voksenopplæringen skal samarbeide om utarbeidelsen av de individuelle planene som ***oppfylt.***

5.5.2 Innhold i individuell plan

Revisors funn
I vår gjennomgang av mappene, så vi at det er variasjoner i hvordan de individuelle planene til Lavangen kommune er utformet. De fleste deltakerne i introduksjonsprogram har to individuelle planer; en utarbeidet av Lavangen kommune og en av Sjøvegan videregående skole. Det var også noen deltakere som hadde én felles individuell plan. Lavangen kommune har brukt ulike maler for de individuelle planene. Noen av malene gir en relativt omfattende og detaljert individuell plan, mens andre gir en mer overordnet plan. Integreringskoordinator opplyste at variasjonene i de individuelle planene også har sammenheng med at IMDi reviderer malene som kan benyttes i utarbeidelsen av individuell plan.

Ifølge integreringskoordinator skal all dokumentasjon som gjelder den enkelte deltaker forefinnes i vedkomnes mappe. Flere av deltakerne i introduksjonsordningen har fått oppdatert sine individuelle planer underveis. I vår gjennomgang av innholdet i individuelle planer har vi tatt utgangspunkt i den planen som er datert først; altså den planen som ble utarbeidet *først* etter at vedtaket ble fattet.

I kapittel 5.3 har vi redegjort for i hvor mange individuelle planer programmets/opplæringens start er angitt, og dette er angitt i elleve tilfeller. Imidlertid er programmets/opplæringens start angitt i ni tilfeller når vi kun ser på den *første* individuelle planen som er utarbeidet.

Fem av de undersøkte individuelle planene inneholder informasjon om programmets tidsfaser – altså hvilke tiltak, hvilken opplæring eller praksis som skal finne sted når. I tolv av de undersøkte planene finnes det ikke informasjon om dette. I tre tilfeller inngår slik informasjon i planer som er utarbeidet på et senere tidspunkt, mens det i én plan kun er angitt tidsfaser for arbeidsrettede tiltak, og ikke språkopplæring. Flere av de individuelle planene viser til «vedlagte timeplan». Slik timeplan forefinnes imidlertid kun i et fåtall av mappene. Integreringskoordinator i Lavangen kommune har opplyst at deltakerne mottar timeplan på skolen, men at kopi også burde ligge i mappen for den/de aktuelle klassen(e) personen deltar i.

Angivelse av tiltak inngår i samtlige av de undersøkte individuelle planene. I ti av de undersøkte planene fremgår det informasjon om hvem som ansvaret for å gjøre hva. I ytterligere tre tilfeller fremkommer dette av en senere datert plan. Angivelse av *når* de aktuelle tiltakene/aktivitetene skal gjennomføres fremkommer av ni av de 22 undersøkte planene.

I samtlige undersøkte planer inngår hoved- og delmål for kvalifiseringsforløpet.

Revisors vurdering
På bakgrunn av nevnte funn er revisors vurdering at Lavangen kommune ***delvis*** oppfyller revisjonskriteriet om at individuell plan minst skal inneholde angivelse av programmets start og tidsfaser, angivelse av tiltakene i programmet, hvem som han ansvar for å gjøre hva og når samt hovedmål og delmål for kvalifiseringsforløpet.

5.5.3 Ny vurdering av individuell plan

Revisors funn
Integreringskoordinator har opplyst at de individuelle planene tas opp til ny vurdering etter behov. Ifølge integreringskoordinator har integreringstjenesten fortløpende kontakt med Sjøvegan videregående skole om deltakernes fremdrift og andre aktuelle problemstillinger. På bakgrunn av denne informasjonen kan den individuelle planen bli tatt opp til ny vurdering. Eksempler på dette kan være at språktrening gjennom arbeidstrening vurderes i tilfeller der det viser seg at en deltaker ikke har forventet progresjon i norskopplæringen, eller at en deltakers reduserte helsetilstand gjør at det anses nødvendig å justere målsetningene i den individuelle planen.

I alle individuelle planer utarbeidet av Sjøvegan videregående skole inngår det formulering om at planen tas opp til vurdering i elevsamtaler. Det inngår ikke informasjon om når samtalene skal avholdes. I flere av de individuelle planene Lavangen kommune har utarbeidet, er det oppgitt planlagt tidspunkt for revidering. Vi fant imidlertid ikke i alle tilfellene dokumentasjon på at planen faktisk er revidert – eller vurdert revidert. I noen mapper forelå det to individuelle planer utarbeidet av kommunen, og i enkelte tilfeller fremgikk det eksplisitt at den ene planen var revidering av tidligere versjon.

Selv om det i flere mapper ikke finnes dokumentasjon på at de individuelle planene er reviderte, foreligger det annen dokumentasjon i mange av mappene som viser at kvalifiseringsløpet er løpende vurdert. Eksempel på slik dokumentasjon er halvårlige vurderinger utarbeidet av Sjøvegan videregående skole og møtereferat fra møte mellom flere parter for å drøfte effekt og endring av tiltak. I flere planer ser vi også at det er fylt inn informasjon etter hvert, blant annet om hvilke tiltak/delmål som er gjennomført/nådd.

Revisors vurdering
Etter revisors vurdering har Lavangen kommune ***delvis oppfylt*** revisjonskriteriet om at individuelle planer skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom.

5.6 Samarbeid mellom kommunen og NAV

Revisjonskriterier:

- Lavangen kommune skal ha skriftlig samarbeidsavtale med NAV lokalt om introduksjonsordningen

- Avtalen mellom Lavangen kommune og NAV lokalt bør inneholde bestemmelser om følgende punkter:

a) Ansvar og forpliktelser i forhold til introduksjonsordningen, herunder en spesifikasjon av på hvilken måte Arbeids- og velferdsetaten skal bidra konkret i planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogrammet
b) Oppfølging på leder- og saksbehandlernivå
c) 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
d) 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
e) Regelmessig evaluering av samarbeidet og av avtalen
f) Oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten etter endt introduksjonsprogram for de deltakerne som har behov for det for å nå mål om arbeid
g) Felles mål, resultatkrav og rapporteringsrutiner mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten for deltakere i introduksjonsprogrammet

Kilde: Rundskriv Q-27/2015 4.1

5.6.1 Samarbeidsavtale mellom kommunen og NAV lokalt

Revisors funn
Lavangen kommune har fremlagt avtalen *«Samarbeidsavtale mellom Nav Lavangen og Lavangen kommune om deltakere i introduksjonsprogram»* for revisor. Avtalen er signert 9. november 2016 av integreringskoordinator og NAV-leder.

Revisors vurdering
På bakgrunn av nevnte funn vurderes revisjonskriteriet om at kommunen skal ha skriftlig samarbeidsavtale med NAV lokalt om introduksjonsordningen, som ***oppfylt***.

5.6.2 Innholdet i samarbeidsavtalen

Revisors funn
a) Ansvar og forpliktelser i forhold til introduksjonsordningen
Under samarbeidsavtalens punkt *«Ansvar og forpliktelser i forhold til introduksjonsordningen»,* er NAVs ansvarsområder listet opp.

b) Oppfølging på leder- og saksbehandlernivå
Punktet *«Ansvarsfordeling på leder- og saksbehandlingsnivå»* i avtalen definerer oppfølgingen som skal gjøres på leder- og saksbehandlernivå.

c) Samarbeidsformer
I avtalen er samarbeidsformer mellom NAV og kommunen definert. Under punktet «samarbeidsformer» i avtalen står følgende:

- *Halvårige møter (vår og høst) for voksenopplæringen og leder for integreringstjenesten. Integreringstjenesten har ansvar for å kalle inn til møtet.*
- *Samarbeidsmøter ved behov mellom kontaktpersoner i NAV, voksenopplæringen og integreringstjenesten om deltakere som er aktuelle for tiltak i eller overføring til NAV*
- *Informasjonsmøter for alle introdeltakere om NAVs ansvar og oppgaver*
- *Informasjonsmøter med veiledning og opplysning om arbeidsmarkedet og jobbsøking*
- *Trekantsamtaler mellom flyktning, integreringstjenesten og NAV der det er behov for veiledning ifht. arbeid og aktivitet.*

Det fremkommer av avtalen ikke eksplisitt informasjon om hvem som er kontaktperson i NAV eller kommunen.

d) Rutiner for informasjonsutveksling
Samarbeidsavtalen angir ikke noe konkret om rutiner for informasjonsutveksling mellom Nav og kommunen om årlig bosetting eller informasjon før/ved aktuell bosetting og ankomst av flyktninger i kommunen. Det fremkommer imidlertid av avtalen at det minst en gang per år skal avholdes møter på ledernivå hos hver avtalepartner – blant annet for å legge føringer for neste års arbeid.

Når det gjelder informasjonsutveksling om den enkelte deltaker, fremkommer det av avtalen at Nav skal delta i et samarbeid om den enkelte deltaker så tidlig som mulig i programmet. NAV skal også bistå kommunen i kartlegging av den enkelte deltaker gjennom NAVs behovs- og arbeidsevnevurdering. NAV skal også bistå kommunen i utarbeidelsen av individuell plan for den enkelte deltaker ved behov.

e) Regelmessig evaluering av samarbeidet og av avtalen
Avtalen har et eget punkt om at det minst én gang per år skal avholdes møte på ledernivå hos hver avtalepartner for å evaluere samarbeidet og legge føringer for neste års arbeid.

f) Oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten etter endt introduksjonsprogram
I samarbeidsavtalen heter det at NAV ved behov skal bidra for å sikre en smidig overgang til arbeidsrettet aktivitet etter endt programperiode samt bidra til å formidle deltakere til arbeid.

g) Felles mål, resultatkrav og rapporteringsrutiner
Innledningsvis i samarbeidsavtalen fremgår målsetningen: *Avtalen skal understøtte introduksjonslovens målsetting om å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet*. Resultatkrav omtales ikke i avtalen. Rapporteringsrutiner mellom kommunen og NAV omtales ikke konkret, men det er flere av avtalens punkter som berører informasjonsutveksling.

Revisors vurdering
Revisjonskriteriet om at samarbeidsavtalen skal inneholde bestemte punkter, vurderes som ***i stor grad oppfylt***. Innholdet i den foreliggende samarbeidsavtalen er noe mangelfullt og/eller lite spesifikt når det gjelder spesifisering av kontaktpersoner i kommunen og Nav (punkt c), rutiner for informasjonsutveksling om kommunens planer for årlig bosetting og informasjon før/ved aktuell bosetting og ankomst av flyktninger i kommunen (punkt d), og resultatkrav og rapporteringsrutiner (punkt g).

5.6.3 NAVs rolle i introduksjonsordningen i Lavangen kommune

Revisor har gjennom intervjuer av NAV-leder og integreringskoordinator i Lavangen kommune fått informasjon om samarbeidet mellom de to enhetene og NAV sin rolle i integreringsarbeidet.

Både NAV-leder og integreringskoordinator opplever at samarbeidet mellom de to enhetene fungerer godt. De er samlokaliserte, har daglig kontakt og samarbeider tett. NAV-leder opplever at det er små og oversiktlige forhold i kommunen og at tjenestene har god dialog, kjennskap til og oversikt over arbeidsoppgavene samt at ansvarsfordelingen er tydelig. Ifølge NAV-leder ble også NAV informert om hvilke flyktninger som skulle bosettes, slik at de også var forberedte på å ta imot flyktningene før de ble bosatt.

På hvilket tidspunkt i introduksjonsprogrammet NAV bidrar, varierer med utgangspunkt i den enkelte deltakers behov. Noen gjennomfører opplæringen i norsk og samfunnsfag først, mens det for andre er aktuelt med arbeidsrettet opplæring på et tidligere tidspunkt i introduksjonsprogrammet. NAV er ikke delaktig i kartleggingsprosessen som Integreringstjenesten gjennomfører når flyktningene bosettes. Ved utarbeidelsen av individuell plan har integreringskoordinator og NAV dialog, men NAV deltar ikke i den konkrete utformingen av planen. Når deltakerne i programmet blir arbeidssøkere, utfører NAV en individuell kartlegging.

NAV gir informasjon til deltakerne i introduksjonsprogrammet om dere rettigheter og plikter, om arbeidsmarkedet og om jobbsøking. I tillegg har NAV følgende tiltak i introduksjonsprogrammet:

- ***Arbeidstrening.*** NAV-leder opplyser at dette er tiltaket som er mest benyttet. Arbeidstrening vil si at man får opplæring i å utføre vanlige arbeidsoppgaver i en begrenset periode. Arbeidstreningen foregår på en ordinær arbeidsplass, men arbeidsoppgavene er tilrettelagt deltakers behov og deltaker får oppfølging fra NAV. Ifølge NAV-leder har det vært lettere å finne arbeidstreningsplasser i det private arbeidsmarkedet enn i kommunen.
- ***Arbeidsrettet opplæring.*** NAV avholder eksempelvis norskkurs med praksis for minoritetsspråklige. Dette kan være aktuelt for dem som har gjennomført obligatorisk norskopplæring, men som likevel har språkutfordringer som vanskeliggjør mulighetene på arbeidsmarkedet.
- ***Lønnstilskudd*** innebærer at arbeidsgiver får dekket deler av lønnen til en arbeidstaker. NAV kan innvilge lønnstilskudd dersom aktuell arbeidstaker har problemer med å få jobb på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Ifølge NAV-leder har dette vært et relevant tiltak i Lavangen, og tiltaket har bidratt til god måloppnåelse i introduksjonsprogrammet.
- ***Inkluderingstilskudd*** innebærer at arbeidsgiver kan få tilskudd fra NAV til å kjøpe inn nødvendige hjelpemidler til arbeidstakere med spesielle behov. Dette er benyttet for en deltaker i introduksjonsordningen i Lavangen.

5.7 Konklusjon

På bakgrunn av våre funn og vurderinger, er revisors konklusjon at Lavangen kommune i stor grad, men ikke fullt ut, oppfyller lovpålagte krav og faglige anbefalinger for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger.

6 FLYKTNINGEBOLIGER

Har Lavangen kommune en plan for utleie av nye flyktningeboliger som er i tråd med Husbankens krav?

Har Lavangen kommune en plan for å oppfylle garantien for leieinntekter for flyktningeboligene i 20 år?

6.1 Bakgrunn for bygging av nye flyktningeboliger og plan for utleie

Revisjonskriterier:

Lavangen kommune:

- *bør i forbindelse med søknad om tilskudd fra Husbanken ha kartlagt behov for boliger for vanskeligstilte*
- *skal ha inngått avtale med Lavangen Boligselskap AS om at boligene skal leies ut til vanskeligstilte på boligmarkedet og at kommunen har tildelingsrett i minst 20 år*

Revisors funn
Lavangen kommune mottok i 2012 henvendelse fra sentrale myndigheter vedrørende bosetting av flyktninger. Formannskapet i Lavangen kommune behandlet i møte 28.8.2012 sak 114/12, og fattet følgende vedtak:

1. *Viser til henvendelse fra IMDi vedrørende bosetting av flyktninger i 2013, postført 06.august 2012.*
2. *Lavangen kommune er i utgangspunktet positiv til å bosette flyktninger.*
3. *Administrasjonen pålegges å iverksette et arbeid som skal ha til hensikt å skaffe seg oversikt over boligsituasjonen i kommunen, samt vurdere hvilke ressurser som trengs for å ivareta flyktningene og hvordan et slikt arbeid skal organiseres.*
4. *Administrasjonen legger så raskt som mulig frem en sak som skal danne grunnlag for å fatte en endelig beslutning om eventuelt mottak av flyktninger.*

Som det fremkommer av formannskapets vedtak i sak 114/12 ble administrasjonen pålagt å gjennomføre et arbeid som blant annet skulle gi oversikt over boligsituasjonen i kommunen. I saksfremlegg til kommunestyrets sak 43/13 som omhandler bosetting av flyktninger, fremgår det at kommunen har fått ny forespørsel fra IMDi om å bosette flyktninger; 15 personer hvert år i årene 2014, 2015 og 2016. I saksfremlegget har administrasjonen redegjort for tidligere erfaringer med mottak av flyktninger, hvilke flyktninger kommunen kan forvente å bosette, inntekter og utgifter som følger mottak av flyktninger, behov for boliger, utfordringer for skole og barnehage i forbindelse med mottak av flyktninger, organisering av arbeidsoppgaver samt «andre uavklarte forhold». Når det gjelder behov for boliger, fremkommer det av saksfremlegget at erfaringene fra sist gang Lavangen kommune bosatte flyktninger, i perioden 2001 – 2005, var at desentralisert bosettingsmodell ikke var spesielt gunstig. Årsakene til dette var at alle aktiviteter og servicefunksjoner var plassert på Tennevoll, og at det ikke er et godt utbygd kollektivtilbud i Lavangen kommune. Det fremgår av saksfremlegget at administrasjonen med utgangspunkt i de erfaringene som ble gjort i denne perioden er opptatt av at det bør legges til rette for at eventuelle nye flyktninger som bosettes bør bo sentralt i kommunen. Videre fremgår det at behovet for boliger i første omgang er beregnet til ti enheter over en periode på tre år.

I saksfremlegget til formannskapets sak 17/14 fremkommer det at politisk og administrativ ledelse etter vedtakene i formannskapet og kommunestyret har arbeidet med å finne løsninger for utleieboliger. Det fremkommer at de blant annet har deltatt på en av Husbanken sine konferanser, hvor det ble presentert ulike eksempler på hvordan kommuner løser sine utfordringer med manglende utleieboliger. Et eksempel er måten Hamarøy kommune har løst sine boligpolitiske utfordringer i samarbeid med lokalt næringsliv – også kalt *Hamarøymodellen*. Hamarøymodellen innebærer at private aktører bygger boenheter, hvor kommunen gis tildelingsrett til en viss andel av boligene. Gjennom langsiktige leieavtaler «bekrefter» kommunen boligbehovet, og forplikter seg til å leie denne andelen av boligene. Dette åpner for at private utbyggere kan få Husbankfinansiering.

I saksfremlegget til sak 17/14 fremkommer det under «rådmannens vurdering» at Lavangen kommune som følge av vedtak om bosetting av flyktninger har behov for boliger som er tilpasset det antall flyktninger som skal mottas. Videre fremkommer det at administrasjonen sammen med den politiske ledelsen har kommet til at det er fornuftig å benytte seg av Hamarøymodellen. Ifølge saksfremlegget er boligbehovet beregnet til 15 boenheter, hvorav ti er beregnet å dekke deler av det behovet som oppstår som følge av mottak av flyktninger. De andre fem boligene skal dekke deler av det ordinære boligbehovet.

Sak om utleieboliger for flyktninger ble behandlet av kommunestyret i sak 11/14. Formannskapets vedtak i sak 17/14 og kommunestyrets vedtak i sak 11/14 er likelydende:

1. *Det vises til vedtak om mottak av flyktninger i kommunestyrets møte 25.oktober 2013 som sak 45/13 hvor Lavangen kommune forplikter seg til å ta i mot 15 flyktninger pr. år i perioden 2014 – 2016.*
2. *Lavangen kommune innbyr til konkurranse med forhandlinger, i tråd med det som beskrives i Hamarøymodellen for å få oppført 15 boenheter hvorav 10 skal dekke deler av det boligbehovet som kommer som en følge av mottak av flyktninger og resterende 5 boenheter skal dekke deler av det ordinære boligbehovet.*
3. *Boligene kan plasseres i nye Sneverbakkan boligfelt*
4. *Konkurransen utlyses på Doffin så raskt som praktisk mulig*

Det fremgår av saksfremlegget at boligbehovet er beregnet til 15 boenheter, hvorav ti er beregnet å dekke deler av det behovet som oppstår som følge av mottak av flyktninger. Revisor har spurt om det i forkant av byggingen av flyktningeboligene ble gjort en analyse av boligmarkedet i kommunen. Rådmannen viste til boligsosial handlingsplan. Revisor har blitt forelagt *boligsosial handlingsplan for Lavangen kommune 2006 – 2010*. Denne planen inneholder blant annet en kartlegging av boligmarkedet. Under *utredning for mål, strategier og tiltak* i planen er det en egen del som omhandler boliger til flyktninger. Her fremkommer det at det antakelig er en del flyktninger som i dag bor i kommunal bolig og som har boevne til å eie/leie egen bolig, men som blir diskriminert på leiemarkedet og har vanskelig for å få en leiebolig. Tilskuddsordningene fra Husbanken er også nevnt, og det vises til at det med slikt tilskudd er realistisk å bygge boliger til denne gruppen. Videre står følgende: *Det er viktig at enhetene er store, min. 4 rom, og at de ligger sentrumsnært. Det er også viktig at det settes opp prospekt med regnestykker som viser låneform, tilskuddsordninger, månedlig utgift, slik at den enkelte tør satse på en slik bolig.*

Rådmannen har opplyst til revisor at det ikke ble utarbeidet ny handlingsplan i forbindelse med byggingen av flyktningeboliger i 2014. Bakgrunnen for dette var ifølge rådmannen at forholdene i boligmarkedet ikke hadde endret seg mye fra den opprinnelige planen ble endret.

Til formannskapets møte 12.6.2014 var sak *77/14 Utleieboliger flyktninger – valg av leverandør til behandling*. Lavangen kommune hadde gjennomført anbudskonkurranse, med bistand fra Finnut Consult AS. Det var innkommet ett tilbud om realisering av det antall boliger som er beskrevet i anbudsinvitasjonen.[13] Tilbudet var fra Lavangen Entreprenør AS. I saksfremlegget redegjøres nærmere for tilbudet, hvilke leiepriser som beregnes for de ulike boenhetene samt andre konsekvenser.

Formannskapet fattet følgende vedtak:

1. *Det vises til vedtak i k. sakene 114/12 og 3/14 vedrørende mottak av flyktninger samt anskaffelse av boliger til formålet.*
2. *Lavangen kommune inngår avtale om leie av 10 boliger som beskrevet i tilbudet fra Lavangen Boligselskap AS for en periode på 20 år.*
3. *Formannskapet får fullmakt til å forhandle frem kontrakt med selskapet.*
4. *Administrasjonen pålegges å intensivere arbeidet med sikte på å kunne bosette de første flyktningene i løpet av høsten 2014 i tråd med opprinnelig plan*
5. *Skulle man ikke lykkes med å få leieavtaler som dekker boligbehovet kjøpes brukte boliger som er egnet til formålet.*
6. *Lavangen kommune låner inntil kr 11 mill. som benyttes som byggelånsfinansiering overfor Lavangen boligselskap.*

Det vises i saksfremlegget til Lavangen Entreprenør AS, mens vedtaket viser til Lavangen Boligselskap AS. Lavangen Boligselskap AS ble etablert i 2014 og selskapet er heleid av Lavangen Entreprenør AS. Saken ble behandlet av kommunestyret i møte 12.6.2014, sak 29/14. Kommunestyret fattet likelydende vedtak som formannskapet, med én endring: I vedtakets punkt 6 ble beløpet endret fra 11 til 12 millioner.

I forkant av formannskapets og kommunestyrets behandling, var rådmannen i Lavangen kommune i kontakt med både Husbanken og økonomirådgiver hos Fylkesmannen i Troms. I henvendelsen til Husbanken ønsket rådmannen tilbakemelding på om Husbanken kunne si noe nærmere om hvilken tilskuddsprosent prosjektet kunne forventes å få fra Husbanken, selv om dette normalt ikke kan besvares før Husbanken har mottatt søknad. Husbanken svarte at det er vanskelig å gi noe svar på, men ga en del utfyllende opplysninger om hvilke faktorer som har betydning for avgjørelsen.

Henvendelsen til Fylkesmannen omhandler byggelånsfinansiering. Rådmannen viste til at selskapet som vant anbudskonkurransen hadde fått uventede problemer med byggelånsfinansieringen, fordi «*bankene mener markedet i Lavangen for omsetning av slike bygg som vi her snakker om, er ikke eksisterende eller ikke villig til å betale det husene koster*.» Rådmannen lurte derfor på om kommunen kunne låne penger fra Kommunalbanken for å bistå med byggelånsfinansiering for prosjektet. Han viste til at en slik løsning vil sikre realisering av prosjektet og samtidig gi en betydelig reduksjon i finanskostnader til byggelånet. Fylkesmannen svarte at spørsmålet er om kommunen etter kommuneloven § 50 nr. 1[14] kan ta opp lån til finansiering av byggelånskostnadene, altså om dette er et lovlig låneformål. I svaret fra Fylkesmannen vises det blant annet til lovens forarbeider, og svarer at *med bakgrunn i at kommunen skal inngå langsiktige leieavtaler (20 år) for*

[13] For nærmere omtale av anskaffelsesprosessen viser vi til forvaltningsrevisjonsrapporten «Offentlige anskaffelser», KomRev NORD 2017.

[14] Kommuneloven § 50 nr.1: *Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk.[…]*

de aktuelle boligene og derigjennom være ansvarlig for forpliktelser som er knyttet til eiendelen, vil kommunen, slik vi ser det, kunne ta opp lån for å finansiere investeringer knyttet til dette. Økonomirådgiver hos Fylkesmannen presiserte at svaret er baserte seg på at han hadde oppfattet følgende forutsetning rett: *Arrangementet vil være at kommunen tar opp et byggelån som utbygger kan trekke på underveis i byggingen. Når boligene er ferdige vil byggelånet konverteres til et langsiktig lån i Husbanken som utbygger står ansvarlig for. Det vil si at kommunen ikke har gjeldsforpliktelser knyttet til dette prosjektet når boligene er ferdige*.

Lavangen kommune tok opp et lån på kr. 12 millioner. Lavangen Boligselskap skulle dekke Lavangen kommunes kostnader ved å ta opp lånet. Lånet ble oppgjort av Lavangen Boligselskap 16.12.2015, mens Lavangen kommune betalte inn til Kommunalbanken 22.12.2015.

Forhandlinger mellom Lavangen kommune og Lavangen Boligselskap AS ble gjennomført 16.6.2014. Kommunestyret i Lavangen hadde i møte 20.6.2014 sak 84/14 *Godkjenning av avtale med Lavangen Boligselskap oppføring og utleie av boliger til behandling.* Kommunestyret vedtok følgende:

1. *Det vises til vedtak i sak 29/14 utleieboliger flyktninger, protokoll fra forhandlinger mellom det politiske forhandlingsutvalget og Lavangen Boligselskap datert 16.juni samt oppsummering av forhandlingene mellom partene fra Lavangen Boligselskap ved Ludvik Ingebrigtsen datert 17.juni*
2. *Lavangen kommune inngår avtale om leie av 10 boliger til flyktninger som beskrevet i tilbud fra Lavangen Boligselskap AS for en periode på 20 år.*
3. *Beregnet leiepris inkl forvaltning drift og vedlikehold utendørs er etter forhandlinger kr. 10 410,- for en leilighet med to soverom og kr 13 474,- for en leilighet med 3 soverom. Prisene er inkludert mva.*
4. *Forholdet til forvaltning drift og vedlikehold utendørs skal ivaretas av Lavangen Boligselskap første året. Forholdet vurderes etter dette.*
5. *Lånegiver skal uoppfordret ha oversikt over månedlig forbruk av lånemidler og framdriften i prosjektet.*

Lavangen kommune (oppdragsgiver) og Lavangen Boligselskap (leverandør) inngikk i august 2014 leiekontrakten for perioden 2014 -2034. Avtalen omfatter leie av ti utleieboliger for flyktninger i Lavangen kommune; seks enheter med tre soverom og fire enheter med to soverom. Det etableres gjennom avtalen et offentlig-privat samarbeid (OPS) hvor leverandør skal oppføre, eller besørge oppført, samtlige boliger og være eier av disse. Oppføringen skal skje i tråd med Husbankens regler for å gi lån og tilskudd til etablering og utbedring av utleieboliger for flyktninger. Leieobjektene oppføres i Sneverbakken boligfelt. I tillegg til de ti utleieboligene som kommunen skal leie, forplikter Lavangen Boligselskap seg til å leie ut fem boliger på det åpne markedet.

Kontrakten har varighet på 20 år, og det fremkommer av kontraktens pkt. 17 Leieforholdets varighet at *avtalen løper fast i 20 år for den enkelte bolig/enhet, fra det tidspunkt den er overtatt, jf. punkt 6*. Kommunen har dermed gjennom kontrakten forpliktet seg til å leie de ti boenhetene i 20 år. Avtalen innebærer at kommunen er ansvarlig for å leie ut boligene til flyktninger. Boligselskapet kan ikke leie ut disse ti boligene, da de allerede har leid dem ut til kommunen.

I en artikkel i Troms Folkeblad 11.6.2014 fremgikk det at «*Husbanken krevde at kommunen måtte gå fra sitt forslag om å leie boligene i ti år til tjue års garantert leiekontrakt med Lavangen*

Boligselskap». Lavangen kommunes kontaktperson i Husbanken viser i e-post 11.6.2014 til rådmannen til dette medieoppslaget. Hun viser til at Husbanken ikke har noe krav om at kommunen må ha en «tjue års garantert leiekontrakt». Hun viser til at Husbankens krav er at kommunen får en disposisjonsrett over boligene i 20 år etter at tilskuddet er utbetalt. Videre viser hun til at en disposisjonsrett innebærer ingen plikt til å leie – det innebærer en rett til å bestemme hvem som skal bo i de aktuelle boligene. Husbanken viser også til en tidligere e-post de har sendt til kommunen, hvor følgende formulering inngår: *«Det er ikke noe krav fra Husbanken at kommunen skal garantere for husleie, eller inngå avtale med den private aktøren om at kommunen skal leie boligene i et gitt antall år.»*

Revisor har spurt rådmannen om hvem som stilte krav om lengre garantiperiode i forbindelse med avtalen inngått med Lavangen Boligselskap. Rådmannen har opplyst at Lavangen Boligselskap tidlig sa at de hadde gjort en vurdering av boligsituasjonen i Lavangen kommune, og mente den var så usikker at de ønsket en garanti på 20 år for de ti boligene som skulle benyttes som flyktningeboliger. Det var dialog mellom selskapet og politisk ledelse om dette, og ifølge rådmannen aksepterte politisk ledelse etter hvert en garanti for leieinntekter i 20 år.

Den 23.4.2015 mottok Lavangen kommune henvendelse fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet med anmodning om å øke antall flyktninger som skal bosettes. Kommunestyret vedtok i møte 12.6.2015, sak 18/15, å øke antall flyktninger som bosettes fra 15 til 20 per år. På dette tidspunktet var fire av utleieboligene til flyktninger ferdigstilt og tatt i bruk, mens det var forventet at de resterende seks kunne tas i bruk i overgangen mellom september/oktober samme år.

Lavangen kommune benytter malen «Normalkontrakt for husleie» ved utleie av boligene. Denne malen er utarbeidet av Regent nr. 1. I møte med revisor fortalte rådmannen at de i fremtidige leiekontrakter vil påse at det fremgår av leiekontraktene at leieperioden ikke overstiger tre år, jf. beslutning fra Husbanken om bruk av utleieboligene som vi omtaler nærmere i neste kapittel.

Revisors vurderinger

Etter revisors vurdering har Lavangen kommune ***oppfylt*** revisjonskriteriet om at de i forbindelse med søknad om tilskudd fra Husbanken bør ha kartlagt behov for boliger for vanskeligstilte. Revisjonskriteriet om at Lavangen kommune skal ha inngått avtale med Lavangen Boligselskap AS om at boligene skal leies ut til vanskeligstilte på boligmarkedet og at kommunen har tildelingsrett i minst 20 år, vurderes også som ***oppfylt***.

6.2 Plan for å oppfylle garanti for leieinntekter

I 2016 ble det bosatt 15 300 flyktninger i norske kommuner. Dette er det høyeste antallet flyktninger som noensinne er bosatt i Norge i løpet av ett år. Det har siden dette vært en stor nedgang i antall asylsøkere til Norge, og i 2018 var det 4400 som skulle bosettes. I 2018 ble følgende kriterier satt for utvelgelsen av kommuner som skulle anmodes om å bosette flyktninger[15]:

- Kommunestørrelse, vektlegges med 70 %
- Arbeidsmarkedet i kommunen, vektlegges med 20 %
- Resultater fra introduksjonsprogrammet over tid, vektlegges med 10 %
- Det skal gjøres unntak for kommuner med under 5000 innbyggere hvis det er helt spesielle hensyn som tilsier at de bør bosette, for eksempel tjenesteapparat, arbeidsmarked eller interkommunalt samarbeid

For avgjørelse om hvilke kommuner som skulle anmodes om å bosette flyktninger i 2019, ble resultater i introduksjonsprogram og mulighet for arbeid vektet med om lag 60 prosent i vurderingen, mens kommunenes kapasitet og kompetanse skulle vektes med om lag 40 prosent i vurderingen.

Lavangen kommune fått signaler fra IMDi om at det ikke kommer til å bli bosatt flere flyktninger i kommunen. Rådmannen har også opplyst at det er en utfordring for kommunen at allerede bosatte flyktninger flytter etter endt introduksjonsprogram. Dette skaper utfordringer med hensyn til utleie av flyktningeboligene, hvor Lavangen kommune har inngått avtale med Lavangen Boligselskap om leie av ti boenheter i 20 år. Det finnes også eksempler på familier som har flyttet ut fra flyktningeboligene de leide og inn i hus som leies på det private markedet. Ifølge rådmannen hadde kommunen i forkant av vedtaket om bosetting av flyktninger og vedtaket om å bygge flyktningeboliger kontakt med IMDi, for å få informasjon om utsiktene for bosetting av flyktninger også i årene fremover. Kommunen fikk ifølge rådmannen signaler om at det også i årene fremover ville være behov for å bosette flyktninger – også i Lavangen kommune.

Rådmannen opplyste i juni 2018 til revisor at kommunen ikke hadde en konkret plan for hvordan de skal oppfylle garantien for leieinntekter for flyktningeboligene, men at de siden mars 2017 har hatt dialog med Husbanken om saken. Ifølge rådmannen ville den videre planen avhenge av hvilke konsekvenser kommunen står overfor dersom de er nødt til å leie ut boligene til andre enn flyktninger eller vanskeligstilte for å dekke opp leieutgiftene.

Innholdet i korrespondansen mellom kommunen og Husbanken belyser saken, og vi har valgt å ta utgangspunkt i denne for å nærmere belyse problemstillingen om hvorvidt kommunen har en plan for å oppfylle garantien for leieinntekter for flyktningeboligene i 20 år.

Den 31.7.2018 sendte rådmannen henvendelse til Husbanken. Rådmannen viser til at kommunens beslutning om å bosette flyktninger ble gjort etter det de oppfattet som et «betydelig press fra sentrale myndigheter om å delta i dugnaden med å skaffe bokommuner til flyktninger som ventet i mottak». Rådmannen viser videre til at kommunen tok kontakt med både IMDi NORD i Narvik og Husbanken i Bodø, samt deltok på konferanser og seminarer, for å orientere seg om hvilken fremgangsmåte som burde velges for å fremskaffe boliger til nye innbyggere. Ifølge rådmannen fikk kommunen en sterk og klar anbefaling fra Husbanken om å benytte Hamarøymodellen. I

[15] Det er *Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger, samt etablering og nedleggelse av asylmottak og omsorgssentre* som fastsetter kriterier som ligger til grunn for anmodning om å bosette flyktninger.

henvendelsen til Husbanken viser rådmannen til at de har en del fraflytning blant bosatte flyktninger, noe som skaper en utfordring, men den største utfordringen er at sentrale myndigheter har besluttet at de ikke vil prioritere å bosette flyktninger i mindre kommuner. I e-posten til Husbanken inngår en oversikt over leiekostnadene for boligene:

Flyktningeboliger				
Antall	Ant. soverom	Størrelse	Pris per. mnd.	Pris per år
5	3	106,25 kva.	10 462	52 310
5	2	82,15 kva.	8 089	40 445

På tidspunktet henvendelsen til Husbanken ble sendt, stod fire av utleieboligene ledige; to med to soverom og to med tre soverom. Dette utgjør en utgift på kr. 185 510 per år, som må dekkes av midler fra Lavangen kommune dersom boligene ikke bli utleid. Samlet utgjør leiegarantien for de ti leilighetene kr. 1 113 060 per år. Rådmannen innrømmer i e-posten til Husbanken også at kommunen har leid ut en leilighet med to soverom *«hvor vi er på kollisjonskurs med de føringene som ligger i begrepet sosialt vanskeligstilt»*.

Et annet moment rådmannen trekker frem i henvendelsen til Husbanken er at de nye boligene har en betydelig høyere utleiepris enn markedet i Lavangen har vært vant med: *«Årsaken til dette er at de nyeste kommunale utleieboligene ble bygget i 1999 og følgelig har en standard og et kostnadsnivå i tråd med dette. De boligene som ble oppført for å dekke det behovet som mottak av flyktninger skapte har en normal standard og er bygget i tråd med nåtidenes krav til utførelse. Differansen er så stor at vi ser at vi vil få utfordringer med å leie de ut selv om vi velger å se fullstendig bort i fra det grunnlaget tilskuddet er gitt på.»*

Rådmannen sendte 30.8.2018 en ny henvendelse til Husbanken, og viste til henvendelsen sendt 31.7.2018. Her ber rådmannen om en rask tilbakemelding på to spørsmål:

- Om kommunen kan leie ut boliger som er oppført til flyktninger til andre grupper og også «ordinære leietakere» (leietakere som ikke regnes som vanskeligstilte)
- Om det kan komme krav om å tilbakebetale tilskuddet som er gitt til oppføring av de ti boligene siden de ikke disponeres i tråd med det grunnlaget tilskuddet er gitt på

Husbanken besvarte henvendelsen 1.9.2018, og viste innledningsvis til at de har forståelse for at kommunen ønsker en avklaring på spørsmål om tilbakekreving av tilskudd i disse sakene. Husbanken kunne imidlertid ikke på det daværende tidspunktet svare ja eller nei på det spørsmålet. De viste til at det er ønskelig å finne andre løsninger enn å kreve tilbake tilskuddet. Videre ble det vist til at det er tilskuddsmottaker som er ansvarlig overfor Husbanken, og er den Husbanken må ha dialog med.[16] Dersom boligene ikke brukes i henhold til formålet, er det ikke kommunen, men tilskuddsmottaker som eventuelt betale tilbake til tilskuddet. Husbanken ga imidlertid uttrykk for å se at det kan få konsekvenser for kommunen avhengig av innholdet i avtalen med eier av boligene. Husbanken understrekte at de ønsker å finne andre løsninger enn tilbakemelding og at eventuelt tilbakebetalingskrav ikke kunne avgjøres på det tidspunktet.

[16] Som tidligere nevnt var det Lavangen Boligselskap AS som søkte om og fikk tilskudd fra Husbanken.

Når det gjelder hvem boligene kan leies ut til, er Husbankens tilbakemelding som følger:

- Så lenge boligene er utleid til vanskeligstilte på boligmarkedet, er det innenfor formålet. Selv om hovedmålgruppen var flyktninger på det tidspunktet tilskuddet ble gitt, er det ikke avgjørende at det fremdeles er flyktninger som er leietakere.
- Kommunen bør vurdere om det er andre vanskeligstilte som kan leie boligene. Begrepet vanskeligstilt på boligmarkedet er et forholdsvis vidt begrep, og det kan være mange grupper som kan falle innunder det i kortere eller lengre perioder
- Dersom boligene leies ut til husstander som ikke er vanskeligstilte på boligmarkedet, vil det være utenfor formålet. Dersom boligene *over tid* står tomme, eller *over tid* leies ut til andre, vil det kunne få betydning for tilskuddet.

Husbanken viser i sin tilbakemelding til at boligene kan leies ut til andre enn flyktninger; de kan leies ut til «vanskeligstilte på boligmarkedet». Ny forskrift om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken trådte i kraft 1.1.2018. I denne forskriften er *vanskeligstilte på boligmarkedet* definert, til forskjell fra i tidligere gjeldende forskrift. Det følger av forskriften § 1 tredje ledd at *med vanskeligstilte på boligmarkedet menes personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egenhånd*.

Kommunen holdt dialogen med Husbanken utover i 2018 og i november var ordfører og rådmann i møte med Husbanken i Bodø. I brev av 8.1.2019 ha Husbanken tilbakemelding til Lavangen boligselskap AS fremkommer Husbankens beslutning i saken: *«Husbanken aksepterer at Lavangen Boligselskap AS og Lavangen kommune kan leie ut til andre enn vanskeligstilte på boligmarkedet i inntil tre år. I tillegg kommer seks måneder for å inngå leiekontrakter. Perioden starter i januar 2019.»*

I møte med revisor ga rådmannen uttrykk for at de er fornøyde med Husbankens beslutning. Ifølge rådmannen har de hele veien hatt god dialog med Husbanken og møtt forståelse for kommunens situasjon. Han fremhever også at kommunen tidlig tok kontakt med Husbanken, hele veien har forholdt seg til Husbankens retningslinjer for utleie og har vært åpne i sin dialog med dem.

Husbankens beslutning innebærer at boligene kan leies ut til andre enn vanskeligstilte på boligmarkedet i en periode på 3,5 år gjeldende fra januar 2019. Husbanken har også satt følgende forutsetninger for sin beslutning:

- *Vanskeligstilte skal ha førsteprioritet på boligene i hele perioden*
- *Dere og kommunen forsøker å finne leietakere som er i målgruppen før boligene leies ut på det åpne markedet*
- *Dere og kommunen inngår leiekontrakter som gjør det mulig å overholde tidsbegrensningen på tre år*

I mars 2019 står noen av utleieboligene ledige, enkelte av dem fordi de pusses opp. Rådmannen fortalte i møte med revisor at han tror det kan bli en utfordring å få leid ut alle boligene på det åpne markedet også, men at mulighetene for å få leid dem ut øker betraktelig som følge av Husbanken beslutning. Kommunen har gjennom avtalen med Lavangen Boligselskap AS forpliktet seg til å leie boligene i 20 år. Dersom kommunen ikke får leieinntekter på disse boligene som dekker utgiftene, dekkes utgiftene av kommunens *disposisjonsfond* – altså et fond med frie midler til driften. Midlene i fondet kan brukes til ulike formål. Integreringskoordinator og rådmann fortalte i møte med revisor at det imidlertid er «øremerket» midler i dette fondet til å dekke bl.a. leieutgiftene. Fondet består

blant annet av integreringstilskudd kommunen har mottatt fra IMDi. Integreringstilskuddet er ment å finansiere kommunens gjennomsnittlige merutgifter knyttet til ulike tjenestetilbud for bosatte flyktninger.

I møte med rådmannen spurte revisor om kommunen har en plan for utleieboligene etter at perioden på 3,5 år hvor boligene kan leies ut til andre enn vanskeligstilte, har utløpt. Rådmannen fortalte at de ikke har kommet så langt enda. I første omgang konsentrerer de seg om å få leid ut flest mulig boliger i denne perioden på 3,5 år.

6.3 Oppsummering og konklusjon

Problemstillingene 2 og 3 omhandler kommunens flyktningeboliger. Kommunestyret i Lavangen vedtok i 2013 at det skulle bosettes 45 flyktninger i perioden 2014 – 2016. I 2014 ble det besluttet å bygge flyktningeboliger. Etter anbudskonkurranse, inngikk Lavangen kommune avtale med Lavangen Boligselskap AS om oppføring av boligene. En del av avtalen var at Lavangen kommune skulle leie boligene i 20 år. I besvarelsen av problemstilling 2 undersøker vi om Lavangen kommune har en plan for utleie av flyktningeboligene som er i tråd med Husbankens krav. Problemstilling 3 omhandler Lavangen kommunes planer for å oppfylle garantien på 20 år for leieinntekter til flyktningeboligene.

Lavangen kommune har hatt utfordringer med utleie av flyktningeboligene, herunder å leie dem ut i tråd med Husbankens krav. Revisor har vurdert at kommunen i forbindelse med søknad om tilskudd fra Husbanken kartla behovet for boliger til vanskeligstilte. Kartleggingen av behovet for boliger tok utgangspunkt i de forutsetningene kommunen kjente til på det aktuelle tidspunktet. Rådmannen har opplyst at kommunen fikk signaler om at det ville bli bosatt flyktninger i Lavangen også etter bosettingene i perioden 2014-2016. Etter dette har imidlertid forutsetningene endret seg, og det bosettes nå langt færre flyktninger i Norge. De fleste flyktninger bosettes nå i store kommuner.

Kommunen inngikk også avtale med Lavangen Boligselskap AS om at boligene skulle leies ut til vanskeligstilte på boligmarkedet, og at kommunen har tildelingsrett i 20 år. Lavangen kommune har lenge hatt dialog med Husbanken om utfordringene med utleie av flyktningeboligene. Bakgrunnen er at kommunen har utfordringer med å leie ut boligene til vanskeligstilte, slik Husbanken stiller krav om. Kommunen hadde i utgangspunktet en plan for utleie av boligene til bosatte flyktninger, som faller innunder Husbankens kategori vanskeligstilte på boligmarkedet. Når denne viste seg vanskelig å gjennomføre, gikk kommunen i dialog med Husbanken om hvordan dette kunne løses. I januar 2019 fikk Lavangen kommune beskjed fra Husbanken om at de i 3,5 år kan leie ut boligene også til andre enn vanskeligstilte på boligmarkedet.

Revisors konklusjon på problemstilling 2 er at Lavangen kommune for de neste tre årene har en plan for utleie av boligene som er i tråd med Husbankens krav. Hvordan boligene skal benyttes etter det foreligger det per nå ikke en klar plan for.

Avtalen kommunen har med Lavangen Boligselskap AS innebærer at kommunen garanterer for leieinntektene for flyktningeboligene i tjue år. Husbanken stiller ikke krav om at kommunen må *garantere* for leieinntektene, men Husbanken stiller krav om at kommunen skal gis *tildelingsrett* for boligene i tjue år.

Når det gjelder problemstilling 3, må Lavangen kommune altså i henhold til avtalen med Lavangen Boligselskap AS betale leie for flyktningeboligene i 20 år. Kommunen må betale leie til boligselskapet uavhengig av om leilighetene er leid ut eller ikke. Dersom kommunen ikke har leieinntekter på boligene, må kostnaden dekkes gjennom bruk av disposisjonsfond eller over driftsbudsjettet. De neste tre årene håper kommunen å få leid ut boligene på markedet, slik at leieinntektene finansierer forpliktelsene de har overfor boligselskapet. Som nevnt foreligger det ikke en klar plan for hvordan boligene skal benyttes etter denne perioden, og dermed foreligger det heller ikke en klar plan for hvordan garantien for leieinntekter skal finansieres etter dette.

7 HØRING

Rapporten ble sendt på høring til Lavangen kommune v/rådmann 16.4., med frist for å avgi eventuell høringsuttalelse 9.5. Kommunen ba om utsatt høringsfrist og integreringskoordinator avga høringssvar 14.5. Vi har fått opplyst at det kun er integreringstjenesten som har kommentarer til høringsutkastet. Høringssvaret er i sin helhet gjengitt nedenfor.

NOTAT

Til: KomRev NORD
Fra: Tor-Eilif Emaus, Lavangen kommune
Dato: 13.05.2019

Høringstkast til rapport vedrørende forvaltningsrevisjonsprosjektet "Bosetting og integrering av flyktninger" - Høringssvar fra integreringstjenesten i Lavangen kommune.

Integreringstjenesten oppfatter revisjonsgjennomgangen med påfølgende rapport som nyttig og viktig da den gir oss en status på de forvaltningsmessige sidene av arbeidet gjennom 4 år med bosetting og integrering av flyktninger i Lavangen kommune.

Rapporten påpeker noen forhold, for eksempel under punkt 5.1, at noen ny-bosatte flyktninger har startet i introduksjonsprogram og med norskopplæring før vedtak har vært fattet. Sjøvegan videregående skole har vært kommunens utøvende samarbeidspartner i gjennomføringen av opplæring i norsk, samfunnskunnskap og grunnskole. Vi har i hovedsak vært svært fornøyd med hvordan de har utført dette arbeidet for Lavangen kommune. Vår erfaring har vært at skolen alltid gjennomfører kartlegging av flyktningenes skole- og språkmessige bakgrunn for innplassering på rett nivå i opplæringsprogrammet, men at de i noen tilfeller har vært på etterskudd med utarbeidelse av skriftlig individuell opplæringsplan.
Særlig i løpet av 2015, da vi bosatte 57 flyktninger, erfarte integreringstjenesten også store utfordringer med å være i forkant og ajour med utarbeiding av individuelle planer for deltakerne i introduksjonsprogrammet, der blant annet plan for norskopplæring og grunnskole skulle inngå.
På bakgrunn av mottatt kartleggingsinformasjon fra asylmottak, UDI og IMDi, og etter våre innledende møter med de nyankomne, prioriterte Integreringstjenesten/ Lavangen kommunen å gi alle bosatte oppstart i program; de minste barna i barnehage, de større barna i skole og alle over 18 år i introduksjonsprogram. Rask oppstart i hverdagsliv og aktivitet/program har vært særlig vektlagt fra kommunens side.

I ettertid ser vi at det skulle vært tilført tjenesten ytterligere personellressurs fra tidlig 2015 for at vi i skulle vært helt på høyden i forhold til introduksjonslovens forvaltningsmessige krav.

Integreringstjenesten er, under de gitte forutsetningene, forholdsvis fornøyd med resultatet av revisjonsgjennomgangen. Vi vil ta med oss revisjonens funn og revisors kommentarer inn i det videre arbeidet med å utvikle tjenesten for våre nyankomne innvandrere.

Vi takker for et godt samarbeid under revisjonsprosjektet.

Tor-Eilif Emaus
Integreringskoordinator,
Lavangen Kommune

8 ANBEFALINGER

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Lavangen kommune å videreutvikle rutinene sine for saksbehandling tilknyttet introduksjonsprogrammet, slik at de fullt ut samsvarer med lovpålagte krav og faglige anbefalinger.

9 REFERANSER

- *Lov 4.7.2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere* (introduksjonsloven)
- *Lov 10.2.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven)
- *Lov 24.6.2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven)
- *Forskrift 23.2.2011 nr. 192 om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken*
- *Forskrift 18.12.2017 nr. 2235 om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken*
- *Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) kapittel 17*
- *Rundskriv G-01/2016 Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*
- *Rundskriv Q-27/2015 Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere* (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 08.05.2015)
- *Hamarøymodellen 1-2-3. Et boligpolitisk kinderegg*, Hamarøy kommune og Husbanken

- www.imdi.no

- Artikkel i Troms Folkeblad 11.6.2014
- Artikkel i Folkebladet 14.1.2019: https://www.folkebladet.no/nyheter/2019/01/14/Husbanken-lemper-på-kravene-18245114.ece

Dokumenter fra Lavangen kommune og Lavangen Boligselskap AS:

- Saksfremlegg til og vedtak i saker behandler i formannskapet og kommunestyret i perioden 2012 - 2015
- Organisasjonskart
- *Sjekkliste bosetting av nyankomne innvandrere – Lavangen kommune*
- *Avtale om opplæring for innvandrere i introduksjonsprogram i Lavangen kommune*
- *Delegasjon gjennomføring av prøver i norsk og samfunnskunnskap*
- *Kommunale retningslinjer for etableringsstøtte ved bosetting av flyktninger og deltakere i introduksjonsprogram*
- *Samarbeidsavtale mellom NAV Lavangen og Lavangen kommune om deltakere i introduksjonsprogram*
- *Introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere – forslag til kartleggingsskjema i kommunen*
- Korrespondanse mellom Husbanken og Lavangen kommune
- Dokumentasjon tilknyttet deltakere i introduksjonsordning; vedtak, individuelle planer, kartlegginger, evalueringer mv.
- Boligsosial handlingsplan 2006 – 2010
- Normalkontrakt for Husleie, regent nr. 1
- *Leiekontrakt mellom Lavangen kommune og Lavangen boligselskap AS for perioden 2014-2034*
- Husbankens vedtak om tilskudd til utleieboliger ved oppføring, av 20.10.2014

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms fylkeskommune, alle kommunene i Troms, ni kommuner i Nordland og fire kommuner i Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontor i Tromsø, Narvik, Sortland, Finnsnes og Sjøvegan.

Vi har 36 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av ni medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter i Lavangen kommune:

Offentlige anskaffelser, 2017