

Rapport

SARPSBORG KOMMUNE

14.11.2025

Forvaltningsrevisjon

Tverrfaglig innsats for integrering av flyktninger

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Mandat for forvaltningsrevisjonen	3
3	Fremgangsmåte	4
	3.1 Problemstillinger og avgrensninger	4
	3.2 Om revisjonskriterier	4
	3.3 Revisjonsmetoder	4
4	Sentralt planverk.....	7
	4.1.1 «Mangfolds planen 2023–2035 med handlingsdel for 2023–2026»	7
	4.1.2 «Kommunedelplan helse og omsorg 2017–2028»	8
	4.1.3 «Virksomhetsplan forebyggende virksomhet 2025»	8
5	Introduksjonsprogrammet	10
	5.1 Revisjonskriterier	10
	5.2 Datagrunnlag	12
	5.2.1 Vedtak om og oppstart av introduksjonsprogram	12
	5.2.2 Sluttmaal for den enkelte deltager i introduksjonsprogrammet	13
	5.2.3 Opplæring i norsk og samfunnsfag, kurs i livsmestring samt arbeids- eller utdanningsrettede elementer	13
	5.2.4 Utdanningsdirektoratets læreplan	14
	5.2.5 Undervisningen gis av personer med kompetanse	15
	5.2.6 Integreringskontrakt	15
	5.2.7 System for fravær og trekk i stønaden i introduksjonsprogrammet	16
	5.2.8 System og praksis for å fatte vedtak om forlengelse eller avslutning av introduksjonsprogrammet	17
	5.2.9 Samarbeid mellom tjenester for flyktninger	17
	5.2.10 Rutiner for å identifisere psykisk helsebehov	21
	5.3 Vurderinger	23
	5.4 Konklusjon og anbefalinger	27
6	Forebygging av levekårsutfordringer	28
	6.1 Datagrunnlag	28
	6.1.1 Bosetting av flyktninger	28
	6.1.2 Utdanning og arbeid	29
	6.1.3 Migrasjonshelse	31
	6.1.4 Kommunens økonomi og stønader	33
	6.1.5 Sekundærttilflyttede flyktninger i Sarpsborg kommune	34
	6.1.6 Arbeidsrettet oppfølging av sekundærttilflyttede flyktninger og minoritetsspråklige langtidsmottakere av sosialhjelp	36
	6.2 Konklusjon	39
7	Kilder	41
8	Kommunedirektørens uttalelse	42

1 SAMMENDRAG

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert om Sarpsborg kommune etterlever kravene knyttet til introduksjonsprogrammet og samarbeid mellom tjenester i henhold til integreringsloven, samt hvordan kommunen arbeider for å forebygge utenforskap og levekårsutfordringer blant bosatte og sekundærttilflyttede flyktninger med store bistandsbehov.

Forvaltningsrevisjonen besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Etterlever Sarpsborg kommune kravene knyttet til introduksjonsprogrammet, og samarbeid mellom tjenester i henhold til integreringsloven?

Problemstilling 2: Hvordan arbeider kommunen med å forebygge utenforskap og levekårsutfordringer blant bosatte og sekundærttilflyttede flyktninger med store bistandsbehov?

Revisjonens fremgangsmåte

For å svare på problemstillingene har revisjonen gjennomgått sentrale dokumenter som blant annet regulerer bosetting og oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet, herunder kommunens rutiner, prosedyrer og samarbeidsavtaler. Videre er det gjennomført intervjuer med Nav-leder, leder for Team flyktning, rektor ved St. Marie læringssenter, rådgiver for mangfold og inkludering, samt helsesykepleier for migrasjonshelse. Revisjonen har også kontrollert 9 tilfeldig utvalgte deltakermapper fra introduksjonsprogrammet opp mot våre revisjonskriterier.

Revisjonens arbeid har lagt vekt på å vurdere om kommunens praksis samsvarer med lovverkets krav til oppstart, innhold og oppfølging av introduksjonsprogrammet, samt om samarbeidet mellom kommunens tjenester sikrer helhetlig oppfølging av målgruppen. I tillegg er kommunens arbeid med forebygging av levekårsutfordringer og utenforskap blant flyktninger redegjort for, med fokus på tiltak innen bosetting, utdanning, arbeid, helse og økonomi.

Revisjonens funn og konklusjoner

Revisjonen konkluderer med at Sarpsborg kommune i all hovedsak oppfyller kravene i integreringsloven knyttet til introduksjonsprogrammet. Kommunen har etablert systemer og rutiner som sikrer at deltakere får tilbud om introduksjonsprogram innen tre måneder etter bosetting, og at undervisning, slutt mål, integreringskontrakter, livsmestring og arbeids- og utdanningsrettede tiltak gjennomføres i samsvar med lovens krav.

Undervisningen gis av kvalifiserte lærere med relevant pedagogisk og andrespråkspedagogisk kompetanse, og St. Marie læringssenter følger gjeldende læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Kommunen har også etablert systemer for oppfølging av fravær og saksbehandling ved forlengelse av programmet, samt for inngåelse og oppfølging av integreringskontrakter.

Revisjonen vurderer videre at Sarpsborg kommune har etablert et godt samarbeid mellom Nav, St. Marie læringssenter og helsetjenesten. Samarbeidet er formalisert gjennom avtaler, prosedyrer og faste møtearenaer som legger til rette for helhetlig og koordinert oppfølging av flyktninger. Samtidig peker

revisjonen på enkelte utfordringer som kan påvirke oppfølgingen i praksis, blant annet manglende revisjon av to samhandlingsrutiner og begrenset kapasitet innen fysioterapi, miljøarbeid og praktisk veiledning for flyktninger.

Når det gjelder kommunens arbeid med å forebygge utenforskap og levekårsutfordringer blant flyktninger og sekundærttilflyttede med store bistandsbehov, viser revisjonens undersøkelser at Sarpsborg kommune har en helhetlig og koordinert innsats som omfatter bosetting, utdanning, arbeid, helse og økonomi. Kommunen legger vekt på individuell kartlegging, tett oppfølging og samarbeid på tvers av tjenester og sektorer.

Kommunen har utviklet flere arbeidsrettede tiltak og prosjekter i samarbeid med næringslivet og frivillige organisasjoner, og legger til rette for opplæring og praksisplasser for å fremme overgang til arbeid. Alle nyankomne flyktninger får innledende helseundersøkelse, og kommunen har rutiner for identifisering og oppfølging av psykiske helsebehov. Samtidig viser revisjonen at ressursbegrensninger, særlig innen fysioterapi, helsetjenester og praktisk støtte, kan gjøre enkelte oppgaver krevende.

Revisjonen vurderer samlet at Sarpsborg kommune i hovedsak har et godt etablert system som ivaretar lovkravene og bidrar til helhetlig oppfølging av flyktninger, men at enkelte kapasitetsutfordringer og manglende revisjon av rutiner bør følges opp for å sikre et likeverdig og fullverdig tjenestetilbud.

For utfyllende informasjon om våre vurderinger og konklusjoner henvises det til kapitlene [5.3](#), [5.4](#) og [6.2](#).

Revisjonens anbefalinger

Basert på revisjonens vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør

- a) fullføre revideringen av følgende rutiner:
 - Samhandlingsrutine mellom Nav Team flyktning og St. Marie læringssenter / Helseteam for innvandrere
 - Helseteam for innvandrere – helsetjenester for flyktninger
- b) vurdere tiltak som gir flyktninger bedre veiledning i dagligdagse oppgaver
- c) vurdere å styrke tilgang på fysioterapi og helsefaglig oppfølging for flyktninger

2 MANDAT FOR FORVALTNINGSREVISJONEN

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

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i bystyret i Sarpsborg kommune i sak 59/24 20.06.2024. Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 28.05.2024. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet mai - oktober 2025. Vi har gjennomført et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen.

Vi har kvalitetssikret innsamlet data underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 17.10.2025 hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av vedlegg (kapittel 8).

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Emil André Kazinci. Casper Støten har deltatt som oppdragsansvarlig revisor. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

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

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 14. november 2025


Casper Støten
oppdragsansvarlig revisor


Emil André Kazinci
utførende forvaltningsrevisor

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

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

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Etterlever kommunen kravene knyttet til introduksjonsprogrammet, og samarbeid mellom tjenester i henhold til integreringsloven

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

Problemstilling 2: Hvordan arbeider kommunen med å forebygge utenforskap og levekårsutfordringer blant bosatte og sekundærttilflyttede flyktninger med store bistandsbehov?

Denne problemstillingen er deskriptiv/beskrivende, det vil si at vi beskriver kommunens praksis uten at vi vurderer dette opp mot revisjonskriterier.

3.2 Om revisjonskriterier

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

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

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

3.3 Revisjonsmetoder

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

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

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

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Mappegjennomgang

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet har diverse rutiner og prosedyrer knyttet til introduksjonsprogrammet vært sentrale for revisjonens undersøkelse. Dokumentene er oversendt fra kommunen og hentet ut fra kommunens kvalitetssystem. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 7.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført 5 intervjuer:

- Leder for Team Flyktning
- Nav leder Sarpsborg kommune
- Rektor for St. Marie læringscenter
- Rådgiver mangfold og inkludering
- Helsesykepleier for migrasjonshelse

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

Mappegjennomgang

Revisjonen har kontrollert i alt 9 saksmapper knyttet til deltagere på introduksjonsprogrammet. Mappene er tilfeldig trukket ut. Mappegjennomgangen ble gjennomført via utklipp fra Nav sine egne datasystemer. Revisjonen fikk i denne forbindelsen bistand fra teamleder for team flyktning for å hente ut de data vi etterspurte. Denne fremgangsmåten innebar at mappene ble anonymisert overfor revisjonen.

Vurdering av dataenes troverdighet

Revisjonen har gjennomgått alle mottatte dokumenter, samt kontrollert ni brukermapper fra introduksjonsprogrammet. Dokumentene og mappene er vurdert opp mot revisjonskriteriene. Ingen dokumenter er utelatt, men vi har lagt særlig vekt på de som i størst grad bidrar til å besvare kriteriene. Vår vurdering er at dokumentene samlet sett er relevante for å belyse prosjektets problemstillinger.

Videre har revisjonen gjennomført intervjuer med fem ansatte i Sarpsborg kommune. Noen av disse arbeider i direkte kontakt med flyktninger, mens andre har administrative oppgaver knyttet til integreringsarbeidet. Etter intervjuene vurderte vi å ha oppnådd datametning, det vil si at ytterligere samtaler i liten grad ville tilføre ny eller vesentlig informasjon i forhold til revisjonskriteriene. Informasjonen som fremkom, viste stor grad av samsvar mellom intervjuobjektene, både hos den administrative ledelsen og hos helsesykepleier som har tett kontakt med flyktninger.

På bakgrunn av dette vurderer revisjonen at intervjuene ga pålitelig og troverdig informasjon om Sarpsborg kommunes arbeid med integrering av flyktninger. Samlet sett er revisjonens vurdering at de benyttede metodene er tilstrekkelige for å besvare revisjonskriteriene.

Bruk av personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd. Lesere av denne rapporten kan ta kontakt med Østre Viken kommunerevisjon dersom de ønsker mer informasjon om hvordan vi behandler personopplysninger.

4 SENTRALT PLANVERK

Nedenfor følger en beskrivelse av sentrale planer som er relevante for arbeidet med integrering i Sarpsborg kommune.

4.1.1 «Mangfolds planen 2023–2035 med handlingsdel for 2023–2026».

Planen beskriver kommunens mål og tiltak for å forebygge utenforskap og levekårsutfordringer blant flyktninger, inkludert de med store bistandsbehov. Arbeidet er forankret i en helhetlig tilnærming hvor helse, utdanning, arbeid, bolig og sosial deltakelse sees i sammenheng.

Planen definerer fire innsatsområder revisjonen mener er sentrale i arbeidet:

Likeverdige tjenester

Kommunen slår fast at likeverdige tjenester er et grunnleggende prinsipp i arbeidet for inkludering. Dette innebærer at tjenester må utformes slik at de møter behovene til en mangfoldig befolkning, inkludert flyktninger med store bistandsbehov. Planen understreker betydningen av tilgjengelig informasjon på relevante språk og god bruk av kvalifisert tolk. Det pekes også på behovet for å styrke kompetansen hos ansatte i helse- og velferdstjenestene, spesielt innen områder som traumer, psykisk helse, vold i nære relasjoner, negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Slik kompetanse skal bidra til at kommunens tjenester bedre kan forebygge marginalisering og utenforskap.

Arbeid og utdanning

Arbeid og utdanning trekkes fram som nøkkelfaktorer i integrerings- og levekårsarbeidet. Kommunen fremhever i planen at deltakelse i arbeidslivet er avgjørende både for økonomisk selvstendighet og for å hindre utenforskap. Derfor skal introduksjonsprogrammet følges opp tett, være individuelt tilrettelagt og arbeidsrettet. Kommunen legger vekt på samarbeid med næringslivet, frivillige aktører og utdanningsinstitusjoner for å sikre praksisplasser og skape nye utdanningsløp som kan gi formell kompetanse. Særlig oppmerksomhet rettes mot kvinner med flyktningbakgrunn, hvor målet er å øke deltakelsen i utdanning og arbeid, både av hensyn til likestilling og for å forebygge fattigdom og marginalisering.

Oppvekst og deltakelse

Mangfolds plan understreker betydningen av å sikre gode oppvekstsvilkår for barn og unge i familier med flyktningbakgrunn. Tiltakene omfatter høy barnehagedeltakelse, videreutvikling av lavterskeltilbud som åpne barnehager og språkgrupper, og styrking av skolens kompetanse i opplæring av språklige minoriteter. Det legges også vekt på å gi støtte til foreldre, slik at de får kunnskap om forventninger til foreldrerollen i Norge. Foreldrestøttene tiltak, som ICDP-programmet, trekkes fram som viktige for å forebygge utenforskap hos barn og unge. Videre har kommunen som mål å legge til rette for høy deltakelse i kultur- og fritidstilbud gjennom økonomisk støtteordninger, prosjekter mot barnefattigdom og samarbeid med idrettsråd og frivilligheten.

Mangfold, inkludering og hverdagsliv

Hverdagsintegrering løftes fram som et eget innsatsområde i planen. Her understrekes det at inkludering må skje i nærmiljøene, gjennom møteplasser, frivillighet, kultur- og idrettsaktiviteter. Kommunen skal tilrettelegge for samarbeid med frivillige organisasjoner, besøksvennordninger og prosjekter som

skaper kontakt mellom nyankomne og lokalbefolkningen. Arbeidet omfatter også forebygging av diskriminering, rasisme og hverdagsfordommer. Ved å skape arenaer for kontakt og tilhørighet, ønsker kommunen å redusere risikoen for ensomhet og sosial isolasjon blant flyktninger.

4.1.2 «Kommunedelplan helse og omsorg 2017–2028»

Planen har som overordnet mål å sikre helhetlige, likeverdige og bærekraftige helse- og omsorgstjenester for hele befolkningen, med særlig vekt på forebygging og tidlig innsats. Dette er også direkte relevant for flyktninger med store bistandsbehov, som ofte har komplekse utfordringer knyttet til både helse, bolig og sosiale forhold.

Forebygging og tidlig innsats

Planen understreker viktigheten av å identifisere behov tidlig, slik at problemer ikke utvikler seg til mer omfattende levekårsutfordringer. For mennesker med store bistandsbehov, inkludert flyktninger, innebærer dette at tjenester som helsestasjon, skolehelsetjeneste og hjemmebaserte tjenester aktivt skal kartlegge og følge opp helsetilstand, livssituasjon og sosiale forhold.

Samhandling og koordinerte tjenester

Et hovedgrep er å styrke samhandlingen mellom ulike tjenester. Det pekes på at personer med sammensatte utfordringer ofte faller mellom ansvarsområder. Kommunen skal derfor bruke koordinatorfunksjoner, individuell plan og tverrfaglig teamarbeid for å sikre helhetlig oppfølging av disse. Dette er særlig viktig for flyktninger med traumer, psykiske helseplager eller store integreringsutfordringer, men gjelder også for eldre, personer med rusproblemer og funksjonsnedsettelse fremkommer det av planen.

Likeverdige tjenester og sosial inkludering

Planen fremhever at alle innbyggere skal ha tilgang til tilpassede og likeverdige tjenester. Dette innebærer både helsehjelp, tilrettelagt bolig, omsorgstjenester og tiltak som kan forebygge ensomhet og utenforskap. Det legges vekt på å styrke tilbud som kan bidra til sosial deltakelse, kultur- og fritidsaktiviteter, samt lavterskeltilbud som kan forebygge isolasjon.

Kompetanseheving

Planen fremhever behovet for kompetanse hos ansatte til å møte en mangfoldig befolkning med ulike behov. Dette inkluderer kunnskap om migrasjonsrelaterte utfordringer, traumer, rus og psykiske helseplager, samt tverrkulturell forståelse. Slik kompetanse er sentral for å kunne forebygge utenforskap og gi treffsikre tiltak.

4.1.3 «Virksomhetsplan forebyggende virksomhet 2025»

Virksomhetsplanen konkretiserer hvordan kommunen skal arbeide med helsefremmende og forebyggende tiltak i praksis. Den favner hele befolkningen, men har særlig fokus på sårbare grupper, inkludert flyktninger med store bistandsbehov.

Tidlig innsats og helsefremmende arbeid

Det fremkommer i planen at et hovedmål er å identifisere og følge opp utsatte grupper tidlig. For flyktninger innebærer dette at helsesykepleiere tar opp psykisk og fysisk helse allerede ved første helse-samtale. For andre grupper, som barn i utsatte familier eller personer med funksjonsnedsettelse, betyr det tidlig oppfølging gjennom skole, barnehage og helsetjenester.

Barn og unge i utsatte familier

Planen legger stor vekt på barn og unge, ettersom dårlige oppvekstsvilkår er en risikofaktor for utenfor-skap. Tiltakene omfatter foreldrestøttene programmer, lavterskeltilbud som åpne barnehager og språk-arenaer, og systematisk oppfølging i skolen. Flyktningbarn nevnes som en gruppe som ofte har behov for særskilt oppfølging, men tiltakene gjelder også barn i familier med rusproblemer, lav inntekt eller psykiske helseutfordringer.

Tverrfaglig samarbeid

Det fremkommer i planen at forebyggende virksomhet vektlegger at ingen tjeneste kan løse levekårsutfordringer alene. Samarbeid på tvers av helsestasjon, skole, barnehage, Nav, boligjenester, frivillige organisasjoner og spesialisthelsetjenesten er avgjørende for å sikre helhetlige tiltak. Dette gjelder særlig for familier og enkeltpersoner med store og sammensatte bistandsbehov.

Bolig og oppfølging

Planen understreker at stabil bosituasjon er en forutsetning for helse, deltakelse og inkludering. Derfor er det lagt vekt på samarbeid mellom Nav og boligkontoret for å sikre at flyktninger og andre med behov får egnet bolig, samt oppfølging i boligen. Dette bidrar til å redusere risikoen for utenforskap og sosial marginalisering.

Inkludering og medvirkning

Et annet sentralt grep i virksomhetsplanen er å legge til rette for inkludering gjennom kultur, fritid og frivillighet. Ved å skape møteplasser og aktiviteter for alle, også for mennesker med store bistandsbehov, reduseres risikoen for isolasjon. Flyktninger, funksjonshemmede og personer med psykiske helseutfordringer skal inkluderes i samme helhetlige tilnærming.

5 INTRODUKSJONSPROGRAMMET

Problemstilling 1: Etterlever kommunen kravene knyttet til introduksjonsprogrammet, og samarbeid mellom tjenester i henhold til integreringsloven?

5.1 Revisjonskriterier

Norske kommuner skal etter integreringslovens § 12 sørge for introduksjonsprogram for flyktninger som har fått innvilget oppholdstillatelse og som er bosatt i kommunen. Kommunen skal gjøre vedtak om og sørge for at deltakerne begynner på introduksjonsprogrammet så snart som mulig, og senest tre måneder etter bosetting. Målgruppen for introduksjonsprogrammet er innvandrere mellom 18 og 55 år som har fått innvilget oppholdstillatelse og som er bosatt i kommunen etter avtale med integreringsmyndighetene. Disse har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet.

Som en del av introduksjonsprogrammet skal kommunen sørge for at det settes et slutt-mål for den enkelte deltaker, i henhold til integreringsloven § 13. Slutt-målet for programmet fastsettes i samarbeid med deltakerne og er avhengig av deres individuelle forutsetninger og kompetanse. Dette inkluderer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, kurs i livsmestring samt arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. I henhold til Integreringsloven § 14 skal programmet minst inneholde:

- a. Opplæring i norsk
- b. Opplæring i samfunnskunnskap
- c. Kurs i livsmestring
- d. Arbeids- eller utdanningsrettede elementer

Innholdet i introduksjonsprogrammet skal tilpasses den enkelte deltakers behov og det slutt-målet som er satt for deltakeren. For de som har barn under 18 år, skal det også tilbys kurs i foreldrerollen. Kommunen skal følge Utdanningsdirektoratets læreplaner i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, i henhold til forskrift om introduksjonsprogram § 3-1 og § 3-2.

Kommunen skal også sørge for at deltakerne får undervisning fra personer med pedagogisk og andre-språkspedagogisk kompetanse. Dette bidrar til å sikre at deltakerne mottar undervisning av tilfredsstillende kvalitet.

Integreringsloven § 15 pålegger kommunen å lage en integreringsplan for deltakerne, som utarbeides i samråd med deltageren selv. Planen skal ta hensyn til kompetansekartlegging og karriereveiledning. Integreringsloven § 16 fastsetter at kommunen skal inngå en integrerings-kontrakt med deltakerne, som skal definere gjensidige forpliktelser. Det skal også følges opp systematisk dersom deltakerne ikke oppfyller forpliktelsene i kontrakten.

Kommunen skal ha et system for å vurdere og følge opp fravær fra introduksjonsprogrammet, i henhold til Integreringsloven § 17 og § 18. Dette inkluderer systematisk behandling av søknader om fravær, samt vurdering av om fraværet kan føre til stans av programmet.

For å sikre at deltakerne i introduksjonsprogrammet mottar et helhetlig og individuelt tilpasset tilbud, skal kommunen legge til rette for et tett og systematisk samarbeid mellom introduksjonsprogrammet, Nav, helse- og omsorgstjenestene samt øvrige relevante kommunale tjenester. Samarbeidet skal bidra til at flyktninger får nødvendig støtte, og at det tidlig gjennomføres kartlegging og vurdering av både fysiske og psykiske helsebehov.

I henhold til integreringsloven § 36 har kommunen et ansvar for å samordne og tilrettelegge tjenestene slik at den enkelte deltaker får et helhetlig og individuelt tilpasset tilbud. Dette forutsetter en koordinert innsats mellom de ulike aktørene som er involvert i introduksjonsprogrammet.

Et slikt tverrfaglig samarbeid skal sikre at den enkelte deltaker får nødvendig bistand for å kunne gjennomføre introduksjonsprogrammet, og samtidig bidra til en mer effektiv integrering gjennom raskere overgang til utdanning og arbeid.

Revisjonskriteriene er punktvis oppsummert nedenfor.

Kommunen skal

- vedta og sørge for oppstart av introduksjonsprogram så snart som mulig og senest etter tre måneder
- utforme sluttmaal for den enkelte deltager i introduksjonsprogrammet
- sørge for at deltakere på introduksjonsprogrammet får opplæring i norsk og samfunnsfag, kurs i livsmestring, samt arbeids- eller utdanningsrettede elementer
- sørge for at St. Marie læringssenter følger utdanningsdirektoratets læreplan i norsk og samfunnskunnskaps for voksne innvandrere
- sørge for at undervisningen gis av personer med pedagogisk og flerspråkspedagogisk kompetanse
- sørge for at det inngås en integreringskontrakt mellom kommunen og deltakeren i introduksjonsprogrammet, og at manglende oppfyllelse av forpliktelsene i kontrakten blir fulgt opp systematisk
- ha et system for behandling av søknader om, og registrering av, fravær fra introduksjonsprogrammet, og for trekk i stønaden ved ugyldig fravær/fracfall
- ha et system og en praksis for å vurdere, begrunne og fatte vedtak om forlengelse eller avslutning av introduksjonsprogrammet
- sørge for at det foreligger et samarbeid mellom introduksjonsprogrammet/Nav, helsetjenesten og andre kommunale tjenester for flyktninger og sekundærttilflyttende
- ha rutiner for å identifisere psykisk helsebehov, særlig ved oppstart av introduksjonsprogrammet

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Vedtak om og oppstart av introduksjonsprogram

Teamleder for introduksjonsprogrammet i Sarpsborg opplyser at alle flyktninger som bosettes i kommunen og har rett og plikt til introduksjonsprogram deltar i introduksjonsprogrammet. For personer med kollektiv beskyttelse fra Ukraina gjelder særskilte regler; de har rett, men ikke plikt til å delta. Den eneste akseptable grunnen til å takke nei er dersom de allerede har arbeid. I Sarpsborg var det på intervjudispunktet registrert to ukrainske flyktninger som har takket nei til programmet fordi de er i arbeid. Teamleder opplyser videre at alle som har rett til introduksjonsprogram i Sarpsborg får tilbud om å delta, og at arbeidsinnvandrere fra land som Polen og Sverige ikke omfattes av ordningen.

Når det gjelder oppstart, opplyser teamleder at kommunen sørger for at introduksjonsprogrammet starter så snart som mulig og senest innen tre måneder etter bosetting. Kommunen har ikke egne rutiner som beskriver lovverket, men dersom fristene ikke følges, meldes det avvik. Teamleder opplyser at kommunen ikke har hatt avvik på dette området. Etter lovendringen i 2023 ble det innført differensiering i programlengden. Personer med minst tre år videregående skole og ett år høyere utdanning har nå rett på seks måneders program, med krav om minst 15 timer arbeidsrettede elementer per uke fra og med start 4.måned. Kommunen tilstreber å starte programmet så sent som mulig innenfor tre-månedersfristen, slik at deltakere kan få tre måneder språkopplæring før oppstart. Dersom en person bosettes midt i en måned, starter programmet første dag i påfølgende måned, men aldri senere enn 3 måneder etter bosetting.

Resultatene av revisjonens kontroll av 9 mapper for deltagere i introduksjonsordningen, bekrefter at flyktningene i all hovedsak har startet på introduksjonsprogrammet senest etter 3 måneder. I ett tilfelle har vi avdekket et mindre avvik på 2 dagers forsinkelse.

Teamleder opplyser videre at det gjennomføres bosettingsmøter hvor Nav team flyktning, helsesykepleiere i flyktninghelsetjenesten og skole deltar, slik at kommunen er forberedt på hvem som kommer. Skolen deltar for å kunne planlegge kartlegging og velkomstsamtaler med barna. Teamleder beskriver at mottaksapparatet står klart når flyktningene bosettes, og at kommunen har oversikt og kontroll på oppstartstidspunktene.

Revisjonen har fått oversendt, og har gjennomgått, prosedyren for bosetting av flyktninger i Sarpsborg kommune. Her fremgår det at kommunen er pålagt å gi introduksjonsprogram til alle nyankomne flyktninger mellom 18 og 55 år, samt familiegjenforente innenfor samme aldersgrenser. Det er nedfelt at introduksjonsprogrammet skal starte innen tre måneder fra bosetting.

I prosedyren er det beskrevet at bosettingsveileder skal innkalle programrådgiver til oppstartssamtale dag to etter bosetting, der flyktningen møter programrådgiver første gang. Programrådgiver skal senere innkalles til en overføringssamtale med deltakeren mellom fire og tolv uker etter bosetting, avhengig av hvor lang tid bosettingsprosessen tar. Det er videre nedfelt at introduksjonsprogrammet må starte senest tre måneder etter bosetting.

Proseduren inneholder også bestemmelser om samarbeid mellom Nav Team flyktning, St. Marie læringscenter og flyktninghelsetjenesten, og viser til egne rutiner for oppfølging av personer som ikke fyller vilkårene for introduksjonsprogram. Videre fremgår det at kommunen har vedtatt at deltakere i introduksjonsprogrammet får støtte til barnehage og SFO utbetalt sammen med introduksjonsstøtten.

Ansvar for internkontroll er lagt til teamleder og tjenesteutvikler i Nav Team flyktning, som skal påse at prosedyren etterleves og revideres ved behov, fortalte leder for Team flyktning.

5.2.2 Slutt mål for den enkelte deltager i introduksjonsprogrammet

Revisjonen har fått opplyst av Leder for Team flyktning at det i Sarpsborg kommune alltid settes slutt mål for deltakere i introduksjonsprogrammet. Et vedtak blir ikke godkjent uten slutt mål. Alle deltakere, med unntak av ukrainere, skal ha en integreringskontrakt. Integreringsplanen er et enkeltvedtak med klage rett, signeres av deltaker, veileder og beslutter. Denne utarbeides som et felles plandokument mellom Nav og St. Marie læringssenter, og er kvalitetssikret av statsforvalteren. Planen inneholder tiltak og mål som skal være realistiske innenfor den perioden programmet varer, og målene legges også inn i IMDi-nett.³ Slutt mål settes i samarbeid med deltaker, men integreringsloven styrer i stor grad både retning på slutt mål og også derfor lengde på program. Den lovpålagte karriereveiledningen er også med i vurderingen av slutt mål.

Lederen for team flyktning opplyser at kommunen benytter en sjekkliste og et internt dokument som beslutningsstøtte for å sikre at kravene oppfylles. Nav-leder har opplyst at varigheten på programmene for mange deltakere nå er redusert til seks måneder, noe som gjør planleggingen mer krevende. Nav-kontoret har derfor valgt å gi oppfølging i inntil fem år for deltakere som ikke når målene innen programperioden.

Rektor ved St. Marie læringssenter har opplyst at det alltid fastsettes et slutt mål, men at målene kan måtte justeres underveis. Justeringene skjer på bakgrunn av deltakernes helsesituasjon, kompetanse og utvikling i programmet. Det gjennomføres trekantsamtaler to til tre ganger i året mellom deltaker, programrådgiver og lærer. I disse samtalene vurderes fremdrift og måloppnåelse, og det avgjøres om slutt målet kan beholdes eller om det må endres.

I mappegjennomgangen som revisjonen gjennomførte av 9 tilfeldig utvalgte mapper for deltagere i introduksjonsprogrammet, var det fastsatt slutt mål for samtlige deltagere.

5.2.3 Opplæring i norsk og samfunnsfag, kurs i livsmestring samt arbeids- eller utdanningsrettede elementer

Revisjonen har mottatt dokumentasjon som viser at Sarpsborg kommune tilbyr deltakerne i introduksjonsprogrammet opplæring i norsk, samfunnskunnskap, livsmestring og arbeids- og utdanningsrettede elementer.

Halvårsplan B1 for norskopplæringen viser at deltakerne får systematisk undervisning i norsk med læreverket «Stein på stein». Planen inneholder tema som bolig og økonomi, barn og unge, demokrati, menneskerettigheter og arbeidsliv, og legger vekt på ferdigheter som er nødvendige for utdanning og arbeid.

Opplæring i samfunnskunnskap følger Læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandre, fastsatt av Kunnskapsdepartementet. Planen omfatter 75 timer opplæring innenfor et år og dekker blant annet demokrati, helse, familie, utdanning, arbeidsliv og menneskerettigheter.

³ Et elektronisk datasystem som driftes av Integrerings- og mangfolds direktoratet

Når det gjelder livsmestring, viser Temaplan for livsmestringskurs våren 2025, at deltakerne får undervisning i tema som økonomi, migrasjonsprosessen, fysisk og psykisk helse, nettverk, samfunnsdeltakelse og karrierekompetanse. Dette gjennomføres av lærere, programrådgivere og helsesykepleiere. I tillegg gjennomføres ICDP foreldreveiledningsgrupper, for alle ny bosatte flyktninger med barn, ledet av sertifiserte veiledere. Gruppene dekker tema som samspill, emosjonell støtte, grensesetting og samarbeid med barneverntjenesten.

Arbeids- og utdanningsrettede elementer fremgår både i Halvårsplan B1 (jobbsøking, CV, intervju og arbeidsliv) og i Handlingsplan 2025 for arbeidssøkere, som beskriver kompetansekartlegging, yrkesrettet norsk, praksisplasser og samarbeid med arbeidsgivere.

Leder for Team flyktning opplyste at St. Marie står for norsk- og samfunnskunnskapsopplæringen, og at livsmestringskursene er tett integrert i introduksjonsplanen. Hun forklarte at kommunen tidligere prøvde en modell med syv sammenhengende kursdager, men at de nå bruker en modell der undervisningen fordeles over lengre tid med programrådgiver og lærer i fellesskap. Hun la vekt på at foreldreveiledning er lovpålagt, og at dette tilbys alle med barn, også de som ikke bor sammen med barna. Det ble opplyst at Sarpsborg har en egen ICDP-koordinator⁴ på St. Marie læringssenter, og at det til vanlig kjøres én til to foreldreveiledningsgrupper i uka, med mulighet for utvidelse ved behov.

Rektor ved St. Marie læringssenter opplyste at samfunnskunnskapsopplæringen på 75 timer alltid gjennomføres innen ett år, og at undervisningen tilbys på språk som arabisk, kurdisk, norsk og engelsk. For å dekke behov for andre språk samarbeider St. Marie læringssenter med nabokommunen Fredrikstad. Rektor opplyste at deltakerne kan velge å gjennomføre prøven på norsk dersom de ønsker dette, for eksempel som en snarvei til statsborgerskap. Hun fremhevet også at de ikke har ventelister, verken på undervisning eller prøver.

Revisjonen har gjennomført en kontroll av 9 tilfeldig utvalgte brukermapper fra introduksjonsprogrammet, som inkluderer mapper for deltagere som har pågående og avsluttet introduksjonsprogram, disse mappene bekrefter at deltagerne i introduksjonsprogrammet har fått oppfylt de lovpålagte kravene i henhold til antall norsktimer, med unntak av en deltager som per i dag er i startfasen av programmet. Knyttet til samfunnsfag har også alle deltagerne gjennomført det lovpålagte antallet timer. Der det har vært aktuelt, har deltagerne fått opplæring og blitt tilbudt kurs i livsmestring, arbeids- eller utdanningsrettene elementer og foreldreveiledning.

Revisjonen vil understreke at kurs i livsmestring og foreldreveiledning først ble innført 1. februar 2023. Enkelte av de mappene revisjonen har kontrollert, stammer fra før dette ble innført. Deltagerne det gjelder har derfor ikke fått dette tilbudet.

5.2.4 Utdanningsdirektoratets læreplan

Revisjonen har fått opplyst fra flere intervjuobjekter, samt rektor ved St. Marie læringssenter at de «til det fulle» følger Utdanningsdirektoratets læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere fullt ut.

Revisjonen har fått oversendt Læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere, fastsatt av Kunnskapsdepartementet 20. juni 2021 med hjemmel i integreringsloven § 30. Planen er en forskrift som

⁴ Ansatt som har ansvar for å følge opp arbeidet med ICDP-programmet (International Child Development Programme)

beskriver formål, kjerneelementer, tverrfaglige tema, grunnleggende ferdigheter, kompetansemål og vurderingsordning. Den fastsetter blant annet at deltakerne skal gjennomføre 75 timer opplæring innenfor ett år, på et språk de forstår. Revisjonens kontroll av ni mapper bekrefter at Utdanningsdirektoratets læreplan i norsk og samfunnskunnskap følges med hensyn til det fastsatte timekravet og innholdet i opplæringen.

Revisjonen har gjennomgått følgende oversendte dokument: «Halvårsplan B1» denne halvårsplanen bygger på læreverket «Stein på stein» og følger læreplanen i samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Planen dekker temaer som bolig, arbeid, helse, demokrati og velferdsstat, og legger vekt på både språk, digitale ferdigheter og regning. «Halvårsplan B1» viser at dermed at Sarpsborg kommune innehar en plan som ivaretar kravene til Utdanningsdirektoratet med sikte innhold og tema.

5.2.5 Undervisningen gis av personer med kompetanse

For å undervise norsk i introduksjonsprogrammet stilles det krav om at læreren har dokumentert utdanning i norsk som andrespråk, normalt minst 30 studiepoeng på universitets- eller høyskolenivå, mens det for undervisning i samfunnsfag kreves at kommunen sikrer at læreren har tilstrekkelig pedagogisk og faglig kompetanse, noe som innebærer at ledelsen må foreta en konkret vurdering av kvalifikasjonene ved ansettelsen.

Rektor ved St. Marie læringssenter opplyser at alle lærerne har god kompetanse i norsk, og norsk som andrespråk. Skolen samarbeider også med andre kommuner om å tilby samfunnskunnskapskurs på flere språk. For eksempel har de solgt kompetanse til Rakkestad kommune, for å kunne sikre riktig språklig kompetanse også der. Leder for Team flyktning opplyser at undervisningen i introduksjonsprogrammet gis av ansatte som har fullført høyere utdanning. Helsesykepleiere bidrar med deler av undervisningen som består av helsetemaer.

Videre forteller leder for Team flyktning at i tillegg til St. Marie læringssenter, driver også kommunen egne opplæringstilbud, blant annet jobbkubb og temaundervisning i temaer som brannvern, helse og rettigheter og plikter for flyktninger. Leder fremhever at dette bidrar til å dekke det helhetlige opplæringsbehov for deltakerne i introduksjonsprogrammet, selv om det ikke er formelt utdannende pedagoger som står for denne delen av opplæringen.

Rektor opplyste at St. Marie læringssenter også er leverandør av norskkurs for Nav Øst-Viken, noe som bidrar til både å sikre inntektsgrunnlaget og opprettholde lærerkompetansen i kommunen. Rektor påpeker at en utfordring er svingninger i antall deltakere med rett og plikt til å gjennomføre introduksjonsprogrammet. Antallet har variert fra 350 for to år siden til under 200 i dag, noe som påvirker både finansiering og bemanning ved læringssenteret. Voksenopplæringen er i stor grad avhengig av statlige tilskudd, og kortsiktige tilskudd (for eksempel kun ett kvartal av gangen) gjør det vanskelig å planlegge langsiktig drift og sikre stabil kompetanse.

5.2.6 Integreringskontrakt

En integreringskontrakt er et dokument som inngås mellom en nyankommen innvandrер og kommunen som deltar i introduksjonsprogrammet. Den har som mål å tydeliggjøre rettigheter og plikter, og sikre at deltakeren får et målrettet program som fremmer integrering i samfunnet og arbeidslivet.

Revisjonen har fått opplyst fra flere intervjuobjekter at kommunen inngår integreringskontrakt med alle deltakere i introduksjonsprogrammet, med unntak av personer fra Ukraina som har kollektiv beskyttelse og dermed ikke skal ha slik kontrakt.

Leder for Team flyktning opplyser at kontrakten utarbeides i fagsystemet, signeres, skannes og registreres i IMDi-nett, og at dette samtidig fungerer som en del av godkjenningen av vedtaket. Det ble videre opplyst at manglende oppfyllelse av forpliktelsene sjelden oppstår, men dersom det skjer, følges dette opp. Nav-leder bekrefter at lederen for Team flyktning tydelig følger de rammene som er gitt, og er opptatt av å følge gjeldende lovverk og sikre systematisk oppfølging.

Revisjonen har gjennom kontroll av 9 utvalgte mapper for deltagere i introduksjonsprogrammet fått bekreftet at det er opprettet integreringskontrakt for alle deltagere. Vi har ikke undersøkt oppfølgingen av kontraktene nærmere, men har mottatt et skriv fra Leder for Team flyktning hvor det bekreftes at slutt-mål, og forpliktelser i kontrakten har blitt fulgt opp systematisk.

5.2.7 System for fravær og trekk i stønaden i introduksjonsprogrammet

Revisjonen har fått bekreftet gjennom oversendt dokumentasjon og intervjuer, at kommunen har etablert rutiner for behandling og oppfølging av fravær. Leder for Team flyktning opplyser at søknader om fravær kan leveres både digitalt og fysisk via postkassen utenfor St. Marie læringssenter da mange deltakere mangler bank-ID. Søknadene skannes inn i fagsystemet, og saksbehandlingsfristen følger forvaltningslovens krav om foreløpig svar innen 4 uker⁵, selv om behandling normalt skjer raskere enn innen 4 uker. Fraværet registreres i Visma av ansatte med ansvar for oppfølging, og dokumentasjon fra deltakerne kontrolleres både av skole og programrådgiver. Ved høyt eller udokumentert fravær varsles deltakerne muntlig, før skriftlig advarsel eventuelt gis med to ukers uttalelsesfrist. Dette kan lede til midlertidig eller permanent stans i programmet, forteller leder for Team flyktning.

Rektor ved St. Marie bekrefter også at skolen fører fravær systematisk, både på papir og digitalt i Visma, i tråd med fastsatte rutiner for egenmeldinger, permisjoner, sykdom og ugyldig fravær.

Revisjonen har gjennomgått dokumentet: «Rutiner ved fravær» som beskriver detaljerte prosedyrer om hvordan behandling av fravær skal håndteres, inkludert krav til dokumentasjon, differensiering mellom gyldig og ugyldig fravær, samt oppfølging ved vedvarende ugyldig fravær. Rutinen sikrer dermed at søknader om fravær behandles, at registrering skjer i felles fagsystem, og at ugyldig fravær følges opp systematisk med mulighet for trekk i stønaden. I gjennomgangen av de 9 deltagermappene fikk revisjonen se dokumentasjon på at det har blitt registrert fravær. Revisjonen fikk også innsyn i datoen for når deltageren hadde søkt om ferie og fravær, samt permisjon.

Revisjonen mottok e-post fra leder av Team flyktning datert 11.09.25. I e-posten redegjøres det for at praksis knyttet til oppfølging av fravær i introduksjonsprogrammet er tydelig nedfelt i lovverk, særlig Integreringsloven, og skal følges. Ugyldig fravær medfører trekk i introduksjonsstønaden. Ved høyt fravær gis først muntlig varsel om mulig stans av programmet, og deretter skriftlig varsel før eventuell stans. Ved gjentatt gyldig fravær over tid vurderes sykepermisjon. Lederen presiserer at det for enkelte tiltak anses unødvendig å utarbeide egne prosedyrer, da praksis allerede er tydelig lovfestet.

Videre opplyses det at dersom kommunen ikke oppfyller sine forpliktelser, registreres dette som avvik i kommunens kvalitetssystem.

⁵ Forvaltningsloven § 11 a

5.2.8 System og praksis for å fatte vedtak om forlengelse eller avslutning av introduksjonsprogrammet

Leder for Team flyktning opplyste i intervju at alle saker vurderes individuelt, og forlengelse av introduksjonsprogrammet gis kun dersom det er grunn til å tro at ytterligere deltakelse vil bidra til måloppnåelse. Forlengelser gis normalt i perioder på tre måneder, og i sjeldne tilfeller i seks måneder, og justeres ved gyldig fravær eller permisjoner. Det utarbeides månedlige rapporter med underregnskap for å sikre at alle deltakere får korrekt tidstillegg. Avslag på forlengelse forekommer, men er sjeldne på grunn av god kommunikasjon mellom deltaker og programrådgiver.

Leder for Team flyktning understreket at alle beslutninger alltid tas med grunnlag i lovverket, og at drøftinger og møter gjennomføres for å sikre lik behandling og høy faglig standard. Deltakere informeres tydelig om rettigheter, plikter og målsettingen med arbeidslinja i Norge i introduksjonskurset.

Nav-leder opplyste i intervjuet at kommunen bruker objektive kriterier i tråd med lovverket for både iverksettelse og avslutning av programmet. Hver enkelt sak vurderes individuelt, og det gjøres unntak dersom vilkårene for forlengelse er til stede. Dersom deltakere ikke oppnår arbeidsmål innenfor den tilmålte tiden, gis det fortsatt oppfølging, selv om de ikke lenger deltar i programmet. Nav-leder fremhevet at det er gode strukturer for å diskutere saker og sikre at lovverket anvendes korrekt i beslutningsprosessen.

5.2.9 Samarbeid mellom tjenester for flyktninger

Revisjonen har gjennomgått følgende samarbeidsavtale: «Samarbeidsavtale mellom Sarpsborg kommune og Arbeids- og velferdsetaten (Nav) om bosetting og introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere»

Avtalen mellom Sarpsborg kommune og Nav har som mål å styrke nyankomne innvandreres deltakelse i yrkes- og samfunnsliv og fremme økonomisk selvstendighet for denne gruppen. Den tydeliggjør ansvarsdeling, samarbeidsrutiner og felles mål, der Nav har ansvar for oppfølging, arbeidsrettede tiltak og registrering i Nasjonalt introduksjonsregister, mens kommunen ivaretar norsk- og samfunnskunnskap, grunnskoleopplæring, bolig- og helseoppfølging samt utarbeidelse av individuell plan for hver deltaker. Programrådgivere koordinerer det tverrfaglige arbeidet, og introduksjonsprogrammet gjennomføres på fulltid med individuell plan som kvalifiserer til arbeid eller videre utdanning.

Leder for Team flyktning viser til denne avtalen mellom Nav og Sarpsborg kommune, og forteller at det også er utarbeidet prosedyrer som regulerer samarbeidet som ikke dekkes av avtaler. St. Marie Læringssenter, flyktninghelsetjenesten og Nav Team flyktning er samlokalisert, og deltar sammen i bosettingsmøter. Det er innhentet godkjenning fra kommunens personvernansvarlig (GDPR) for å dele bosettingslister. Samtykke innhentes fra alle som bosettes, slik at helsesykepleierne kan innhente nødvendig dokumentasjon fra mottak.

Nav-leder beskriver samarbeidet med øvrige kommunale tjenester som velfungerende. Nav-lederen viser til karrieresenteret, norskopplæringen, barnevernet og helsesykepleiere i forebyggende tjenester som sentrale samarbeidspartnere. Nav-leder opplyser også at samarbeidsformer varierer mellom avdelingene – noen steder foreligger det formelle avtaler, andre steder er arbeidet regulert av rutinebeskrivelser. Felles møter og tydelige strukturer trekkes frem som viktige virkemidler. Det understrekes at samarbeid bør være organisatorisk forankret, slik at det fungerer uavhengig av enkeltpersoner.

Rektor ved St. Marie læringssenter opplyser at det gjennomføres strategiske møter omtrent tre ganger i året, ledet av kommunen. I disse møtene deltar representanter fra helse, bolig, lavterskel psykisk helse-tilbud, St. Marie og barnevernstjenesten. Formålet er å få et helhetlig bilde av situasjonen, drøfte utfordringer og sikre at tjenestene støtter hverandre for et godt samarbeid.

Helsesykepleier opplyser at det i flyktning helseteamet er ansatt en flyktning lege i 5 % stilling. I tillegg samarbeider helsesykepleierne med fastleger i kommunen, KORP (rus og psykiatri), jordmødre, helsestasjonen, familiesentre og familierådgivere, tannleger, sykehuset, livslange tjenester, Nav med flere. Samarbeidet mellom Nav team flyktning, St.Marie LS og flyktninghelsetjenesten beskrives som godt, særlig etter samlokaliseringen. Helsesykepleierne deltar også på bosettingsmøter.

Helsesykepleierne er underlagt streng taushetsplikt, noe som legger føringer for informasjonsflyten mellom tjenester. Informasjon om flyktninger kan kun deles med Nav eller skole etter samtykke fra den det gjelder. Programrådgivere i Nav får som regel samtykke når de har behov for informasjon.

Det gjennomføres faste bosettingsmøter ca. hver 3. uke, som vanligvis er første møte om en familie. Helsesykepleier får da nødvendig informasjon om nyankomne flyktninger. Kort avstand mellom aktuelle tjenester bidrar til effektiv informasjonsflyt. Ved komplekse situasjoner, der flere tjenester må involveres, deltar helsesykepleierne på møter med øvrige relevante tjenester for å sikre koordinering og helhetlig oppfølging av flyktninger.

Helsesykepleierne opplyser at flyktninger blir innkalt til avtaler og timer på samme måte som øvrige innbyggere i kommunen. De peker på at dette kan skape utfordringer knyttet til forståelse av innkallingsbrev og praktisk organisering av transport til og fra avtaler. Ifølge helsesykepleierne er det kun Nav som disponerer biler til slik transport.

Helsesykepleierne opplyser videre at det finnes utfordringer i samarbeidet mellom ulike tjenester, særlig mellom helsesykepleier, fysioterapi, miljøterapi og andre støttetjenester. De fremhever at begrensede ressurser gjør at enkelte behov ikke blir tilstrekkelig ivaretatt, men understreker at dette ikke skyldes manglende vilje hos de involverte tjenestene.

Videre viser helsesykepleierne til at fysioterapitjenesten ofte må prioritere oppfølging av nyopererte og andre pasienter med akutt behov. Dette innebærer at flyktninger med behov for fysioterapi, selv om de er henvist av fastlege, ikke alltid blir prioritert.

Til slutt opplyser helsesykepleierne at de savner flere støttekontakter og miljøarbeidere i kommunen. De viser til at mange nyankomne flyktninger har behov for praktisk veiledning i hverdagen, blant annet i bruk av husholdningsutstyr og håndtering av avfall. Helsesykepleierne oppfatter at dette behovet i liten grad dekkes av dagens tjenestetilbud eller gjennom introduksjonsprogrammet.

Mangfoldsrådgiver viser til at kommunen i 2015 opprettet en samordningsgruppe i forbindelse med flyktningkrisen i Syria. Denne gruppen er nå videreført som en strategisk samordningsgruppe. Den består av representanter fra Virksomhet forebyggende tjenester, barnevern, Nav, Kompetansesenter rus og psykisk helse, St.Marie læringssenter og andre aktuelle tjenester. Gruppens oppgave er å koordinere oppfølgingen for hver enkelt ankommende flyktning, slik at alle lovpålagte tjenester blir ivaretatt.

Når det gjelder språkbarrierer, fremhever rektor ved St. Marie læringssenter at tolk er en viktig ressurs. Mangfoldsrådgiver opplyste at Nav har en egen budsjettpost for tolketjenester, hvor de har tilstrekkelige budsjettmidler satt av til tolketjenester. Dette omtales som en fordel, da investering i tolking anses å

spare kommunen for ressurser på sikt gjennom bedre kommunikasjon og oppfølging. Generelt beskriver Mangfoldsrådgiver samarbeidet på tvers av tjenestene som velfungerende.

Ved tidspunktet for revisjonen forelå det to rutiner relatert til samarbeid som ennå ikke var revidert. Dette gjaldt «Samhandlingsrutine mellom Nav Team flyktning og St. Marie læringssenter / Helseteam for innvandrere» og «Helseteam for innvandrere – helsetjenester for flyktninger». Det visste seg at disse ikke hadde vært gjennomgått eller oppdatert på flere år. Dette innebærer at rutinene var basert på tidligere organisering og praksis som ikke reflekterer dagens arbeidsprosesser og ansvarsfordeling.

Samarbeidsavtale mellom Nav Sarpsborg og Karrieresenter Østfold

Det foreligger en skriftlig samarbeidsavtale mellom Nav Sarpsborg (introduksjonsprogrammet) og Karrieresenter Østfold. 2 Karriereveiledere som er ansatte ved Nav Sarpsborg har sitt arbeidssted ved Karrieresenteret og følger opp lovens krav ift målgruppen. Leder ved team flyktning har personalansvar for disse. Formålet med avtalen er å sikre at deltakere i introduksjonsprogrammet får tilgang til karrieretjenester og veiledning som kan støtte deres kvalifisering til arbeid eller utdanning. Avtalen innebærer at Karrieresenter Østfold gjennomfører undervisningsopplegg to ganger årlig og tilbyr individuell karriereveiledning i etterkant. Nav Sarpsborg forplikter seg til å følge opp deltakerne videre, legge til rette for lokaler og organisering, samt delta i planleggings- og evalueringsmøter.

Avtalen trådte i kraft 1. august 2017 og gjelder inntil den sies opp av en av partene. Samarbeidet er dermed formalisert og bidrar til å sikre at introduksjonsprogrammet har en strukturert tilknytning til karrieretjenester i regionen.

Samhandlingsrutine mellom Avdeling bolig og Nav Team flyktning

Det foreligger en dokumentert rutine for samhandling mellom Avdeling bolig og Nav Team flyktning i forbindelse med bosetting og oppfølging av flyktninger. Administrasjonen har opplyst til revisjonen at denne prosedyren er påbegynt revidert. Formålet med rutinen er å sikre koordinert tildeling av egnet bolig, systematisk oppfølging i boligen og etterlevelse av relevant lovverk, herunder Lov om offentlig anskaffelse og Lov om husleieavtaler.

Rutinen gjelder for førstegangs bosetting, behov for ny bolig og familiegjenforening, samt for oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet. Team flyktning har ansvar for koordinering av bosetting, avtaler om visning og etablering i bolig, samt transport og oppfølging ved ankomst, inkludert bruk av tolk. Avdeling bolig har ansvar for godkjenning av boliger, utarbeidelse og oppbevaring av leiekontrakter, nøkkelutlevering og oppfølging med bo veiledning i kommunale boliger eller boliger med kommunale tilvisningsavtale.

Prosedyren beskriver at det avholdes jevnlig bosettingsmøter for å vurdere boligbehov og tilretteleggingsgrad. Flyktningkonsulent fra Nav henter leiekontrakt og nøkkel, og bistår med etablering i bolig sammen med tolk. Oppfølging med bo veiledning starter omtrent én måned etter innflytting, og Avdeling bolig er ansvarlig for tolking. Ved selvbosetting eller privat bolig formidles informasjon om navn, adresse og bosettingsdato til fagansvarlig i Avdeling bolig.

Rutinen er dokumentert i kommunens kvalitetssystem, og Nav leder har ansvar for årlig revisjon, initiert av fagrådgiver flyktning, i samarbeid med Avdeling bolig.

Samhandlingsrutine mellom Nav Team flyktning og St. Marie læringscenter

Revisjonen har fått opplyst fra administrasjonen at denne rutinen er under revidering. Det fremkommer av rutinen at Flyktninghelsetjenesten består av helsesykepleier og lege. Legen har det medisinskfaglige ansvaret, og teamet samarbeider tverrfaglig for å sikre helhetlig helseoppfølging.

Rutinen beskriver at Helsesykepleier mottar melding om ny bosetting fra flyktningkonsulent eller bosetter, og kontakter de nyankomne for førstegangssamtale. Videre gjennomføres kartlegging ved første møte, og lovpålagt tuberkulosekontroll utføres innen 14 dager. Oppfølging etter første undersøkelse skjer ved tre måneder etter start i Introduksjonsprogrammet, og videre ved behov inntil fastlege er etablert. Ved spesielle tilfeller deltar psykiatrisk sykepleier eller jordmor etter tverrfaglig vurdering. Informasjon om nyankomne, inkludert familiegjenforente og overføringsflyktninger, deles mellom helsesøster, flyktningkonsulent og kommuneoverlege for å sikre koordinert oppfølging. Rutinen inkluderer også rapportering til helsesjef og årlig evalueringsmøte.

Internkontroll gjennomføres av virksomhetsledere som har ansvar for at prosedyren etterleves.

Samhandlingsrutine mellom Nav Team flyktning og Avdeling Boligkontoret

Rutinen beskriver samhandling mellom Nav Team flyktning og Avdeling Boligkontoret ved bosetting og oppfølging av flyktninger. Formålet er å sikre at nyankomne flyktninger får egnet bolig og nødvendig oppfølging i henhold til lovverk og kommunale retningslinjer. Dette gjelder førstegangsbosatte, familiegjenforente og videre bosettinger. Rutinen ivaretar lovkrav etter Lov om offentlig anskaffelse, Lov om husleieavtaler og Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

Avdeling Boligkontoret består av avdelingsleder, fagansvarlig, hvor fagansvarlig fungerer som koordinator. Koordinatoren avholder jevnlig møter, fører referater og ivaretar kommunikasjon med Nav og andre relevante aktører. Avdelingsleder har ansvar for godkjenning av boliger, mens flyktningkonsulent i team flyktning håndterer praktisk bistand ved bosetting.

Rutinen beskriver at Nav Team flyktning og Avdeling Boligkontoret avholder regelmessige bosettingsmøter der boligbehov for nyankomne vurderes. Ved behov for tilrettelagt bolig spesifiseres krav til størrelse og tilretteleggingsgrad, gjerne med rapport fra ergoterapeut. Nav henter nyankomne flyktninger ved ankomst, med nøkkel og tolk, og følger dem til bolig. Boligen gjennomgås sammen med leietaker, tolk og Team flyktning.

Oppfølging etter bosetting i kommunale boliger eller boliger med kommunale tilvisningsavtaler ivaretas av Avdeling Boligkontoret, som gir bo veiledning ca. én måned etter innflytting. Feil eller mangler i boligen meldes til fagansvarlig for utbedring. Rutinen omfatter også situasjoner med selvbosetting eller privat leie, hvor Nav kontrollerer at boligen er godkjent. Ved bosetting etter kl. 15:30 håndteres prosessen av Nav, inkludert kontrakt og nøkkel.

Informasjon om bolig, leietaker og bosettingsdato deles mellom Avdeling Boligkontoret og Nav Team flyktning for å sikre koordinert oppfølging. Rutinen inkluderer rapportering til avdelingsleder og årlig evalueringsmøte.

Det fremkommer av rutinen at internkontroll gjennomføres av avdelingsledere og Nav-leder, som har ansvar for at prosedyren etterleves. Dokumentet henviser til relevante retningslinjer og skjemaer for søknad, tildeling og oppfølging av kommunal bolig, samt prosedyrer for samarbeid mellom Nav og Avdeling Boligkontoret.

5.2.10 Rutiner for å identifisere psykisk helsebehov

Leder for Team flyktning beskriver at alle nyankomne flyktninger får en kartleggingssamtale ved oppstart i introduksjonsprogrammet. Helsesykepleiere gjennomfører en systematisk kartlegging av både fysisk og psykisk helse tidlig i prosessen. Dette sikrer at psykiske helsebehov identifiseres på et tidlig stadium, slik at nødvendige tiltak kan vurderes og koordineres med øvrige tjenester.

Tidligere ble psykiatriske sykepleiere benyttet til regelmessige samtaler, men nå henvises behov til det ordinære helseapparatet. Leder fremhever at kulturelle forskjeller kan påvirke forståelsen og uttrykket av psykisk helse. Psykiske helseutfordring avdekkes ofte sent, blant annet fordi mange er skeptiske til behandling med tolk, og fordi psykisk sykdom i flere kulturer forstås som enten «normal» eller «gal» uten de mellomliggende nyansene. Kartleggingen til helsesykepleier tar hensyn til dette, og det er mulig å koble på helsesykepleier utenom ordinær kartlegging dersom behov oppdages underveis.

Videre påpekes det at flyktninger som kommer direkte fra konfliktområder kan ha traumatisering som ikke alltid kommer tydelig frem ved første kontakt. Identifisering av psykiske helsebehov skjer derfor gjennom både kartlegging og oppfølging over tid, med forståelse for at noen personer trenger tid før de kan definere hvilken hjelp de ønsker. Rutinen sikrer dermed at kommunen systematisk identifiserer psykiske helsebehov hos nyankomne ved oppstart i introduksjonsprogrammet, samtidig som kulturelle og individuelle forskjeller tas hensyn til.

Rektor ved St. Marie læringscenter opplyser at skolen har egne helsesykepleiere som er organisert i Team flyktning og er tett koblet til skolens undervisning. Helsesykepleierne deltar aktivt i klasseundervisning og bidrar til livsmestring og helse i introduksjonsprogrammet, som går over alle skolens uker. Lærere har kort vei for å kontakte helsesykepleierne for å drøfte observasjoner eller bekymringer, og ifølge rektor fungerer dette godt.

Revisjonen har fått oversendt følgende rutine: «*Helseteam for innvandrere, helsetjenester for Flyktninger*». Revisjonen har fått opplyst at denne rutinen er under revisjon, da det ikke lenger er tilgang til psykiatrisk sykepleier i teamet. Denne rutinen beskriver at kommunen har etablert et helseteam for innvandrere, bestående av helsesøster, lege og psykiatrisk sykepleier. Nyankomne deltakere, inkludert enslige mindreårige, familiegjenforente og overføringsflyktninger, får tidlig kontakt med helsesøster for førstegangshelsesamtale og helseundersøkelse. Ved behov involveres lege, og oppfølging gjøres systematisk, blant annet gjennom innkalling til oppfølging tre måneder etter oppstart i introduksjonsprogrammet.

Det fremkommer av rutinen at helsesykepleier fungerer som koordinator, sikrer dokumentasjon og koordinerer tverrfaglig samarbeid. Helseteamet samarbeider med andre relevante faggrupper der det er nødvendig. Årsrapporter utarbeides og evalueringsmøter holdes årlig for å følge opp rutinene.

Helsesykepleier opplyser at psykisk helse er et sentralt tema i den første helsesamtalen med nyankomne flyktninger. Alle nyankomne får også en legeundersøkelse gjennom flyktning legen, der psykisk helse også blir tatt opp. Helsesykepleier påpeker imidlertid at mange nyankomne ofte ikke ønsker å diskutere psykisk helse i de første møtene med kommunen.

Helsesykepleier fortalte at tilbudet for oppfølging av psykisk helse tidligere var lettere tilgjengelig, med tettere samarbeid mellom helsesykepleiere og KORP (rus og psykiatri). Direkte henvendelser og telefonsamtaler til KORP gjorde det enklere å sikre rask oppfølging. I dag krever prosessen større innsats, ettersom veien til henvisning og tilbud har blitt lengre, og nyankomne må ofte fortelle sin historie flere ganger før de får oppfølging. Helsesykepleierne peker også på at tjenestetilbudet innen psykisk helse

for flyktninger burde vært bedre tilpasset målgruppen. De mener samtidig at det er en utfordring at de ulike tjenestene er spredt geografisk i kommunen, noe som kan gjøre samarbeid og helhetlig oppfølging vanskeligere. Helsepsykepleier understreker betydningen av gode relasjoner mellom flyktingene og helsetjenesten for å sikre at de tør å åpne seg og snakke om egen psykisk helse. Dette anses som en avgjørende faktor for å kunne identifisere behov og tilrettelegge nødvendig oppfølging.

Samhandlingsrutine – Helseteam for innvandrere (helsetjenester for flyktninger)

Denne rutinen beskriver helseteamets Flyktinghelsetjenesten har ansvar for å sikre nødvendige og lovpålagte helsetjenester, inkludert førstegangshelseundersøkelse, til nyankomne flyktninger, asylsøkere, familiegjennforente til disse og enslige mindreårige i private omsorgsboliger i kommunen. Dette omfatter voksne, barn og familier. Ansvar for å sikre nødvendige og lovpålagte helsetjenester, inkludert førstegangshelseundersøkelse, til nyankomne flyktninger, asylsøkere og familiegjennforente i kommunen. Dette omfatter voksne, familier og enslige mindreårige flyktninger. Rutinen ivaretar lovkrav etter Helse- og omsorgstjenesteloven, Pasient- og brukerrettighetsloven og Helsepersonelloven. Rutinen beskriver organiseringen og roller, herunder Helseteamet og helsesøster fra enhet forebyggende tjenester, lege fra enhet helse. Helsesøster fungerer som koordinator, inviterer til møter, fører referater og ivaretar kommunikasjon med andre faggrupper etter behov. Det fremkommer avslutningsvis at lege har medisinsk ansvar, og teamet samarbeider tverrfaglig for å sikre helhetlig oppfølging.

5.3 Vurderinger

5.3.1 Vedtak om og oppstart av introduksjonsprogram

Den gjennomgangen revisjonen har foretatt viser etter vårt syn at Sarpsborg kommune har etablert systemer og praksis som sikrer at bestemmelsene i integreringslovens § 12 blir ivarettatt. Kommunen sørger for at flyktninger som har rett og plikt til introduksjonsprogram får tilbud, og at oppstart skjer så snart som mulig og senest innen tre måneder etter bosetting. Dette underbygges både gjennom intervju med ansvarlig leder, kommunens prosedyrer for bosetting, samt revisjonens mappegjennomgang.

Resultatene av revisjonens kontroll av ni mapper viser at deltakerne i all hovedsak har startet programmet innen tre måneder. Det ble funnet et mindre avvik med to dagers forsinkelse, men dette påvirker ikke revisjonens helhetsvurdering av kommunens praksis.

På bakgrunn av de innsamlede opplysningene vurderer revisjonen at Sarpsborg kommune har etablert et system som i hovedsak ivaretar kravene i integreringsloven § 12 knyttet til vedtak og oppstart av introduksjonsprogrammet.

5.3.2 Slutt mål for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet

Revisjonens gjennomgang viser at Sarpsborg kommune har etablert praksis som sikrer at det settes slutt mål for deltakere i introduksjonsprogrammet, slik integreringslovens § 12 krever. Slutt målene fastsettes som en del av integreringsplanen, som er et enkeltvedtak med klagerett og signeres av deltaker, veileder og beslutter. Planen utarbeides i samarbeid mellom Nav og St. Marie læringssenter, kvalitets-sikres av statsforvalteren, og inneholder realistiske tiltak og mål innenfor programperioden.

Slutt målene settes i dialog med deltakerne og kan justeres underveis ved behov, for eksempel på bakgrunn av helsesituasjon, kompetanse eller progresjon i programmet. Dette følges opp gjennom trekant-samtaler to til tre ganger årlig mellom deltaker, programrådgiver og lærer. Revisjonens mappegjennomgang av ni mapper bekreftet at det var fastsatt slutt mål for samtlige deltakere.

På bakgrunn av dette vurderer revisjonen at Sarpsborg kommune har etablert en praksis som ivaretar lovkravet om slutt mål i introduksjonsprogrammet.

5.3.3 Deltagere får opplæring i norsk og samfunnsfag, kurs i livsmestring samt arbeids- eller utdanningsrettede elementer

Revisjonens undersøkelser viser at Sarpsborg kommune sikrer at deltakere i introduksjonsprogrammet får opplæring i norsk og samfunnsfag, kurs i livsmestring, samt arbeids- og utdanningsrettede elementer, i tråd med kravene i integreringslovens § 12. Kommunen tilbyr systematisk undervisning i norsk gjennom Halvårsplan B1, som inkluderer tema som bolig, økonomi, demokrati, menneskerettigheter og arbeidsliv, og som legger vekt på ferdigheter som er nødvendige for utdanning og arbeid. Opplæring i samfunnskunnskap følger gjeldende læreplan og omfatter 75 timer i løpet av ett år.

Når det gjelder livsmestring, gis undervisning i tema som økonomi, helse, migrasjonsprosess, samfunnsdeltakelse og karrierekompetanse, samt foreldreveiledning gjennom ICDP-grupper⁶. Arbeids- og utdanningsrettede elementer ivaretas gjennom jobbsøking, praksisplasser, kompetansekartlegging og samarbeid med aktuelle arbeidsgivere. Undervisningen tilpasses deltakernes språk og behov, og foregår i tett samarbeid mellom St. Marie læringssenter, programrådgivere og Team flyktning.

⁶ International Child Development Programme

Revisjonens mappegjennomgang av ni tilfeldig utvalgte deltakere bekrefter at deltakerne har fått tilbud om og gjennomført opplæringen i norsk og samfunnsfag, livsmestring og arbeids- eller utdanningsrettede elementer. Enkelte deltakere fra før 1. februar 2023 har ikke fått livsmestringskurs og foreldreveiledning, da tilbudet først ble innført fra dette tidspunktet.

På bakgrunn av dette vurderer revisjonen at Sarpsborg kommune har etablert en praksis som ivaretar lovkravet om opplæring i norsk, samfunnsfag, livsmestring og arbeids- eller utdanningsrettede elementer.

5.3.4 Følger utdanningsdirektoratets læreplan

Revisjonens gjennomgang viser at Sarpsborg kommune sikrer at St. Marie læringscenter følger Utdanningsdirektoratets læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, i tråd med kravene i integreringslovens § 12. Flere Intervjuobjekter har bekreftet dette, inkludert rektor ved St. Marie læringscenter, som opplyser at læreplanen følges «til det fulle».

Revisjonen har mottatt Læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere (fastsatt 20. juni 2021 med hjemmel i integreringsloven § 30) og Halvårsplan B1, som bygger på læreverket «Stein på stein». Planene dekker relevante temaer som bolig, arbeid, helse, demokrati og velferdsstat, og legger vekt på språk, digitale ferdigheter og regning. Revisjonens kontroll av ni mapper bekrefter at opplæringen følger både timekrav og inneholder opplæring i samfunnskunnskap.

På bakgrunn av dette vurderer revisjonen at Sarpsborg kommune har etablert en praksis som ivaretar kriteriet om at St. Marie læringscenter følger gjeldende læreplan for norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

5.3.5 Undervisningen gis av personer med kompetanse

Revisjonens undersøkelser viser at Sarpsborg kommune sikrer at undervisningen i introduksjonsprogrammet gis av personer med pedagogisk og andrespråkspedagogisk kompetanse, i tråd med kravene i integreringslovens § 12. For undervisning i norsk stilles det krav om dokumentert utdanning i norsk som andrespråk, normalt minst 30 studiepoeng på universitets- eller høyskolenivå. For samfunnskunnskap vurderer ledelsen lærernes pedagogiske og faglige kompetanse ved ansettelse.

Rektor ved St. Marie læringscenter opplyser at alle lærerne har god kompetanse i norsk og norsk som andrespråk. Skolen samarbeider med andre kommuner for å sikre riktig språklig kompetanse også der undervisning tilbys. Leder for Team flyktning opplyser at undervisningen gis av ansatte med fullført høyere utdanning, og at helsesykepleiere bidrar med undervisning i helsetemaer. Kommunen tilbyr i tillegg egne opplæringstiltak, som jobbkubb og temaundervisning, som dekker øvrige opplæringsbehov.

På bakgrunn av dette vurderer revisjonen at Sarpsborg kommune har etablert en praksis som ivaretar kravet om at undervisningen i introduksjonsprogrammet gis av personer med relevant pedagogisk og andrespråkspedagogisk kompetanse.

5.3.6 Integreringskontrakt som blir fulgt opp systematisk

Revisjonens funn viser at Sarpsborg kommune sikrer at det inngås integreringskontrakt mellom kommunen og deltakerne i introduksjonsprogrammet, i tråd med kravene i integreringslovens § 12.

Våre informanter opplyser at integreringskontrakt inngås med alle deltakere, med unntak av personer fra Ukraina med kollektiv beskyttelse. Kontrakten utarbeides i fagsystemet, signeres, skannes og registreres i IMDi-nett, og fungerer samtidig som del av godkjenningen av vedtaket. Revisjonens kontroll av ni mapper bekrefter at det er opprettet integreringskontrakt for samtlige deltakere som omfattes av ordningen. Leder for Team flyktning opplyser at manglende oppfyllelse av forpliktelsene sjelden oppstår, men at dette følges opp systematisk når det skjer. Revisjonen har mottatt bekreftelse på at sluttmaal og forpliktelser i kontrakten følges opp i henhold til kommunens rutiner.

På bakgrunn av dette vurderer revisjonen at Sarpsborg kommune har etablert en praksis som ivaretar kravet om integreringskontrakt og systematisk oppfølging av deltakerens forpliktelser.

5.3.7 System for fravær og trekk i stønaden i introduksjonsprogrammet

Revisjonens gjennomgang viser at Sarpsborg kommune har etablert et system for behandling av søknader om fravær, registrering av fravær og oppfølging ved ugyldig fravær i introduksjonsprogrammet.

Kommunen har utarbeidet dokumentet «Rutiner ved fravær», som beskriver prosedyrene for hvordan fravær skal behandles, registreres og følges opp. Søknader om fravær kan leveres både digitalt og fysisk, og skannes deretter inn i fagsystemet. Kommunen følger forvaltningslovens krav om foreløpig svar innen fire uker, selv om behandling normalt skjer raskere.

Fravær registreres systematisk i Visma av ansatte med ansvar for oppfølging, og dokumentasjon fra deltakerne kontrolleres både av skole og programrådgiver. Rektor ved St. Marie læringscenter bekrefter at fravær føres både på papir og digitalt, og at rutiner for egenmeldinger, permisjoner og ugyldig fravær følges.

Ved ugyldig eller høyt fravær varsles deltakeren først muntlig, deretter skriftlig med to ukers uttalelsesfrist. Dette kan føre til midlertidig eller permanent stans i programmet, og ved ugyldig fravær foretas trekk i introduksjonsstønaden. Revisjonens kontroll av ni deltakermapper viser at fravær er registrert i samtlige mapper.

På bakgrunn av dette vurderer revisjonen at Sarpsborg kommune har et system som ivaretar kravene til behandling og registrering av fravær, samt for oppfølging og trekk i stønad ved ugyldig fravær.

5.3.8 System for å fatte vedtak om forlengelse av introduksjonsprogrammet

Revisjonens gjennomgang viser at Sarpsborg kommune har etablert et system og praksis for vurdering, begrunnelse og vedtak om forlengelse eller avslutning av introduksjonsprogrammet.

Leder for Team flyktning opplyser at alle saker vurderes individuelt, og at forlengelse gis når videre deltakelse antas å bidra til måloppnåelse. Forlengelser gis normalt for tre måneder, eventuelt seks måneder i særskilte tilfeller, og justeres ved gyldig fravær eller permisjon. Kommunen fører månedlige rapporter med underregnskap for å sikre korrekt registrering av tid.

Nav-leder bekrefter at vurderingene skjer etter objektive kriterier i tråd med lovverket. Avslag på forlengelse forekommer sjelden. Dersom deltakere ikke når arbeidsmaal innen programperioden, får de videre oppfølging fra kommunen utenfor introduksjonsprogrammet.

Revisjonen vurderer at Sarpsborg kommune har etablert en praksis som ivaretar lovkravet om forsvarlig saksbehandling ved forlengelse og avslutning av introduksjonsprogrammet.

5.3.9 Samarbeid mellom tjenester for flyktninger

Revisjonen vurderer at Sarpsborg kommune har etablert et system og en praksis som sikrer samarbeid mellom introduksjonsprogrammet/Nav, helsetjenesten og øvrige kommunale tjenester som følger opp flyktninger og sekundærttilflyttede. Samarbeidet er formalisert gjennom avtaler, prosedyrer og faste møtearenaer, og bidrar til koordinering og helhetlig oppfølging av målgruppen. Programrådgivere koordinerer det tverrfaglige arbeidet, og bosettingsmøter og strategiske møter som gir et forum for å drøfte utfordringer og sikre felles mål. Kort avstand mellom samlokaliserte tjenester og tydelige rutiner for informasjonsflyt bidrar til effektiv samhandling, underlagt taushetsplikten og med samtykke fra brukerne.

Samtidig viser revisjonens funn at enkelte utfordringer påvirker hvordan samarbeidet fungerer i praksis. Helseesykepleierne peker på at flyktninger kan ha utfordringer med å forstå innkallingsbrev og praktisk transport til avtaler, ettersom kun Nav disponerer biler til slik transport. Videre fremheves ressursknapphet i fysioterapi-, miljøterapi- og støttetjenester, noe som innebærer at enkelte behov, særlig fysioterapi og praktisk hverdagsveiledning, ikke alltid blir tilstrekkelig ivaretatt. Begrenset kapasitet innen psykisk helse og mangel på støttekontakter og miljøarbeidere kan også svekke oppfølgingen, selv om dette ikke skyldes manglende vilje hos tjenestene.

Manglende revisjon av to rutiner som regulerer samarbeidet («Samhandlingsrutine mellom Nav Team flyktning og St. Marie læringssenter / Helseteam for innvandrere» og «Helseteam for innvandrere – helsetjenester for flyktninger») gjør at rutinene ikke fullt ut reflekterer dagens arbeidsprosesser og ansvarsfordeling

Revisjonen vurderer samlet at samarbeidet er godt etablert på overordnet nivå, men at manglende revisjon av rutiner og kapasitetsbegrensninger når det gjelder veiledning til flyktninger, fysioterapi tjenester og andre helsetjenester kan svekke forutsetningene for en fullverdig og helhetlig oppfølging i praksis. Revisjonen mener det er viktig at kommunen følger opp revidering av eksisterende rutiner og adresserer utfordringer knyttet til ressurser, koordinering og praktisk støtte for å sikre at samarbeidet fungerer optimalt.

5.3.10 Rutiner for å identifisere psykisk helsebehov

Revisjonens undersøkelser viser at Sarpsborg kommune har etablert rutiner for systematisk identifisering av psykiske helsebehov hos nyankomne flyktninger ved oppstart i introduksjonsprogrammet. Alle deltakere får en kartleggingssamtale med helseesykepleier, som gjennomfører både fysisk og psykisk helseundersøkelse. Ved behov kobles lege inn, og oppfølging gjennomføres systematisk, blant annet med innkalling til oppfølging tre måneder etter programstart.

Helseundersøkelsen tar hensyn til kulturelle og individuelle forskjeller, og gir mulighet for ekstra helseesykepleierkontakt dersom psykiske behov oppdages underveis. Tidligere oppfølging av psykiatriske behov ble ivaretatt av psykiatrisk sykepleier, mens kommunen nå henviser til ordinært helseapparat ved behov. Helseesykepleier fungerer som koordinator og sikrer dokumentasjon, koordinering og samarbeid med andre relevante tjenester.

St. Marie læringssenter har egne helseesykepleiere tilknyttet Team flyktning, som deltar i undervisning og livsmestringskurs. Lærere kan enkelt kontakte helseesykepleier ved observasjoner eller bekymringer.

Samhandlingsrutiner mellom helseteam, Nav og andre kommunale tjenester sikrer at psykiske helsebehov fanges opp og følges opp i tråd med lovverk, inkludert Helse- og omsorgstjenesteloven, Pasient- og brukerrettighetsloven og Helsepersonelloven.

Revisjonen vurderer at kommunen har etablert rutiner som sikrer at psykiske helsebehov identifiseres tidlig ved oppstart i introduksjonsprogrammet.

5.4 Konklusjon og anbefalinger

Revisjonen konkluderer med at Sarpsborg kommune i all hovedsak oppfyller kravene i integreringsloven knyttet til introduksjonsprogrammet. Kommunen sikrer at deltakerne får tilbud om programmet innen tre måneder etter bosetting, og at undervisning, slutt mål, integreringskontrakt, livsmestring og arbeids- og utdanningsrettede tiltak gjennomføres i tråd med lovens krav. Undervisningen gis av kvalifiserte lærere, og opplæringen følger gjeldende læreplan.

Samtidig viser revisjonen at enkelte utfordringer kan påvirke oppfølgingen i praksis. Helsesykepleierne peker på utfordringer knyttet til transport, forståelse av innkallingsbrev og begrenset kapasitet i fysioterapi, miljøarbeid og støttetjenester for at flyktninger skal mestre dagligdagse oppgaver. To skriftlige rutiner som regulerer samarbeidet mellom tjenester var ikke oppdatert på revisjonstidspunktet, og reflekterer dermed ikke dagens arbeidsprosesser.

Revisjonen vurderer at kommunen har et godt etablert system som ivaretar lovkravene, men at manglende rutineoppdatering og kapasitetsbegrensninger kan svekke forutsetningene for fullverdig oppfølging for enkelte deltakere.

Basert på revisjonens vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør

- fullføre revidering av følgende rutiner:
 - Samhandlingsrutine mellom Nav Team flyktning og St. Marie læringssenter / Helseteam for innvandrere.
 - Helseteam for innvandrere – helsetjenester for flyktninger.
- vurdere tiltak som gir flyktninger bedre veiledning i dagligdagse oppgaver.
- vurdere å styrke tilgang på fysioterapi og helsefaglig oppfølging for flyktninger.

6 FOREBYGGING AV LEVEKÅRSUTFORDRINGER

Problemstilling 2: Hvordan arbeider kommunen med å forebygge utenforskap og levekårsutfordringer blant bosatte og sekundærttilflyttede flyktninger med store bistandsbehov?

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

Revisjonen vil kartlegge hvordan kommunen arbeider på ulike områder for å forebygge levekårsutfordringer blant flyktninger og sekundærttilflyttede med store bistandsbehov.

Aktuelle områder å beskrive er:

- bosetting
- utdanning
- arbeid
- kommuneøkonomi
- helsehjelp

6.1 Datagrunnlag

6.1.1 Bosetting av flyktninger

Leder for Team flyktning forteller at Sarpsborg kommune legger vekt på spredt bosetting for å fremme integrering og forebygge segregering. Kommunen har områder utenfor sentrum som vurderes som egnet for bosetting med mål om å styrke inkludering og skolemiljø. Erfaring viser imidlertid at mange flyktninger ønsker å bo sentralt, og at enkelte flytter tilbake til sentrum etter midlertidig bosetting i andre områder.

Videre forteller leder at tilgangen til kommunale boliger er begrenset, og kommunen har solgt deler av boligmassen. Mange flyktninger må derfor fremskaffe bolig selv på det private leiemarkedet ved ønske om senere flytting etter førstegangsbosetting. Team flyktning gir veiledning og opplæring knyttet til boligsøk, kontrakter, husleie og første boligtilpasning. Flyktningkonsulent og bosettingsveileder bistår spesielt ved førstegangs bosetting og ved familiegjennforening og foretar befaringer av bolig for å kvalitets sikre forhold som renhold og brannsikkerhet. Ved behov tas det kontakt med huseier eller boligkontoret for utbedring før bosetting godkjennes.

Leder for Team flyktning forteller videre at det er etablert rutiner for rask respons på anmodning om bolig, med mål om å gi svar innen en uke. Kapasiteten begrenser imidlertid muligheten til å bistå med flere boliger enn første bolig, med unntak av uforutsette hendelser som vannskader, brann eller familiegjennforening. Det oppleves at stigende husleie gjør boligsituasjonen mer krevende, men Team flyktning forhandler ofte om pris på vegne av flyktningene. Oppfølgingen av boligprosessen er personlig og tett, og bygger på kontinuitet og kjennskap til enkeltpersoners situasjon over tid. Dette bidrar til trygghet for flyktningene og sikrer forsvarlige boforhold.

Rutine for bosetting av flyktninger i Sarpsborg kommune

Sarpsborg kommune har etablert en skriftlig rutine for bosetting av flyktninger, som ivaretar lovpålagte krav og kommunale føringer Sarpsborg har. Rutinen har som formål å sikre forsvarlig bosetting, lik behandling av alle flyktninger, godt grunnlag for integrering og kvalifisering, samt smidig samarbeid mellom

involverte instanser. Rutinen gjelder ansatte i Nav Team flyktning og boligkontoret, inkludert flyktning-konsulent, bosettingsveileder, veiledere, programrådgiver, miljøarbeider, teamleder og fagrådgiver ved behov.

Revisjonen vil trekke frem følgende hovedpunkter i rutinen:

- **Lovgrunnlag og politiske føringer:** Bosetting skjer i henhold til IMDI-anmodninger, politiske vedtak og relevant lovverk, herunder utlendingsloven, lov om sosiale tjenester i Nav, introduksjonsloven og integreringsloven.
- **Planlegging og koordinering:** Team flyktning v teamleder og flyktningkonsulent mottar anmodning om bosetting og leder bosettingsmøter annenhver uke for å beslutte hvem som skal bosettes og tidspunkt. Boliger fremskaffes av boligkontoret eller flyktningene selv, og må godkjennes av kommunen før kontrakt signeres.
- **Informasjon og individuell kartlegging:** Flyktningkonsulent og bosettingsveileder gjennomfører informasjonsmøte med flyktningene om rettigheter, plikter og boligsituasjon. Individuell kartlegging av familiens helhetssituasjon, inkludert barn, dokumenteres i journal.
- **Praktisk bosetting:** Rutinen beskriver detaljerte oppgaver før og etter ankomst, inkludert signering av husleiekontrakt, innkjøp av møbler og hvitevarer, koordinering med skole, barnehage, helse og introduksjonsprogram, samt tildeling av sosialhjelp. Flyktninger som ikke finner bolig selv får kun ett tilbud fra kommunen. Boligen må godkjennes hvis de er avhengige av økonomisk hjelp.
- **Særskilte behov:** For flyktninger med funksjonshemming eller andre særskilte behov gjennomføres instansmøter og utarbeides tilpassede planer i samarbeid med ergoterapitjenesten, boligkontor og andre relevante instanser. Det kan søkes ekstra tilskudd fra IMDI.
- **Oppfølging:** Bosettingsveileder og flyktningkonsulent følger opp flyktningene de første ukene, blant annet med bo veiledning, søknad om bostøtte, introduksjonsprogram, hverdagsfungering, barnehage- og skoleoppstart, samt kartlegging og dokumentasjon i Velferdssystemet.
- **Internkontroll:** Teamleder og tjenesteutvikler har ansvar for å sikre etterlevelse av rutinen og revidere den ved behov.

6.1.2 Utdanning og arbeid

Sarpsborg kommune har en rekke tiltak for å kvalifisere flyktninger til utdanning eller få dem inn i betalt arbeid. Rektor ved St. Marie læringssenter fortalte om hvordan kommunen de siste årene har utviklet arbeidsrettede tilbud i tett samarbeid med næringslivet og gjennom tilskudd fra Integrerings- og mangfolds direktoratet (IMDI).

Rektor forteller at et av hovedgrepene har vært arbeidsrettet norskopplæring. Tidligere ble det etablert ordninger som «norskopplæring i bedrift», der flyktningene kombinerte språk- og fagopplæring med praksis. Dette har blitt videreutviklet til en modell hvor deltakerne har to dager med norskopplæring og tre dager praksis ute i arbeidslivet. Praksisplassene er lagt til sektorer med rekrutteringsbehov, som hotell- og servicebransjen, barnehager og lokale næringsbedrifter. Et nært samarbeid med Quality Hotel

Sarpsborg trekkes frem som et vellykket eksempel på hvordan språkopplæring og arbeid kan kombineres i praksis.

Videre forteller rektor at for å styrke kvaliteten i opplæringen deles norskklassene fra høsten 2025 etter nivå, da erfaringene har vist at sprik i språkferdigheter svekker læringsutbyttet. Det føres også systematisk oppfølging av hvordan praksis fungerer, og læringssenteret rapporterer resultater til IMDi.

Kommunen har opprettet en samarbeidsarena mellom St. Marie læringssenter og Nav, med faste møter om hvordan flere kan komme i aktivitet. Læringssenteret har også blitt leverandør av norskkurs til Nav Øst-Viken, noe som bidrar til å sikre inntektsgrunnlag og opprettholde lærerkompetansen i kommunen.

Rektor ved St. Marie læringssenter peker på at en sentral utfordring er store svingninger i antallet deltakere som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Antallet har variert fra om lag 350 deltakere for to år siden til under 200 i dag. Denne utviklingen påvirker både finansieringsgrunnlaget og bemanningssituasjonen ved læringssenteret.

Voksenopplæringen er i stor grad avhengig av statlige tilskudd, og når tilskuddene gis med kortsiktige tilsagn, for eksempelvis for ett kvartal av gangen blir det utfordrende å planlegge langsiktig drift og sikre stabil kompetanse innad i kommunen.

I tillegg fremhever administrasjonen et betydelig gap mellom flyktingenes kompetanse og arbeidslivets krav til språkkunnskaper og forståelse av norsk arbeidskultur. Dette stiller høye krav til kommunens evne til å tilby tjenester av god kvalitet. Reduserte statlige tilskudd, kombinert med nedbemanning og kutt, har ytterligere forsterket presset på tjenestene. Administrasjonen har påpekt at kommunen er avhengig av fortsatt statlig støtte for å opprettholde et tilfredsstillende tjenestenivå og beholde nødvendig kompetanse.

Rektor understreker at målet med opplæringen er å gi flyktingene et solid grunnlag for videre kvalifisering, enten gjennom utdanning eller deltakelse i arbeidslivet.

Leder for Team flyktning opplyser at det er gjennomført et 3-årig prosjekt med fokus på å styrke Nav-ansattes flerkulturelle kompetanse. Bakgrunnen for prosjektet var blant annet en opplevelse av at ansatte kunne vegre seg for å stille krav til flyktninger, blant annet av frykt for å bli oppfattet negativt. Prosjektet hadde derfor som mål å trygge de ansatte i rollen, slik at de med større sikkerhet kan stille krav og samtidig ha tillit til at flyktingene kan mestre og utvikle seg videre. Leder fremhever at det å stille krav er en form for respekt, og et grunnlag for å kunne gi nødvendig støtte.

Videre beskriver leder for Team flyktning hvordan kommunen i samme nevnte prosjekt har lagt vekt på at sekundærttilflyttede flyktninger raskt skal over i aktivitet gjennom Nav, og ikke bli passive mottakere av sosialhjelp. Det er en bevisst strategi å ha et «aktiviserende rykte», hvor flyktninger som bosetter seg i Sarpsborg tidlig forventes å bidra gjennom utdanning eller arbeidstilknytning. Hun påpeker samtidig at det kan være krevende å følge opp rettighetene til arbeidsrettet oppfølging for flyktninger med under fem års botid, særlig når de flytter mellom kommuner.

Utdanning og arbeidstiltak – Handlingsplan arbeidssøker 2025

Sarpsborg kommune har også etablert en handlingsplan for arbeidssøkere i 2025, som omfatter ungdom og arbeidssøkere fra landgruppe 3, herunder flyktninger fra land utenom EØS. Planen har som mål å forebygge utenforskap og bidra til at flere kommer i utdanning eller arbeid gjennom systematisk kartlegging, kvalifisering og tett oppfølging.

Det fremkommer av planen at første fase er en grundig kartlegging og behovsanalyse. Dette innebærer individuelle samtaler og bruk av digitale verktøy for å kartlegge utdanning, arbeidserfaring, språkferdigheter og digitale ferdigheter. Samtidig vurderes barrierer for deltakelse i arbeidslivet, som helseutfordringer, manglende nettverk eller behov for ytterligere språkopplæring. På bakgrunn av dette deles arbeidssøkerne inn i grupper etter behov og målsettinger, noe som gjør det mulig å tilby mer målrettede tiltak.

Andre fase handler om opplæring og kvalifisering. Her vektlegges både generell og arbeidsrettet norsk-opplæring, yrkesrettet opplæring innen sektorer som helse, bygg og anlegg, transport og service, samt grunnleggende digitale ferdigheter. Det legges også til rette for kvalifiserende tiltak i samarbeid med fylkeskommunen, voksenopplæringen og Nav. Mentorordninger og praksisplasser brukes for å kombinere teoretisk opplæring med praktisk arbeidstrening, i tett samarbeid med arbeidsgivere.

Planen inneholder også konkrete tiltak for jobbsøking og nettverksbygging. Dette inkluderer kurs i CV- og søknadsskriving, jobbsøkerkurs, samt nettverksarrangementer som kobler arbeidssøkere med potensielle arbeidsgivere. Et sentralt element i handlingsplanen er individuell oppfølging og støtte. Dette innebærer både praktisk veiledning og psykososial støtte, med faste månedlige møter i grupper bestående av arbeidssøkere. Det benyttes felles maler og digitale systemer som «Modia»⁷ for oppfølging, og Nav-loven § 14a regulerer aktivitetsplikten.

Samlet sett viser handlingsplanen at kommunen og Nav har verktøy for å arbeide systematisk for å gjøre flyktninger og andre arbeidssøkere bedre rustet for arbeidslivet.

Revisjonen viser også til delkapittel 6.1.6 der arbeidsrettede tiltak for blant annet sekundærttilflyttede flyktninger kartlegges.

6.1.3 Migrasjonshelse

Leder for Team flyktning forteller at alle nyankomne flyktninger får en innledende helsekartlegging ved ankomst, gjennomført av helsesykepleier. Tidligere hadde kommunen tilgang til psykiatrisk sykepleier, som ga rask og tett oppfølging, men nå henvises flyktninger til det ordinære helseapparatet. Psykiske helseutfordringer avdekkes ofte sent, blant annet fordi mange er skeptiske til behandling med tolk, og fordi psykisk sykdom i flere kulturer forstås som enten «normal» eller «gal» uten de mellomliggende nyansene. Mange opplever også en nedgang i psykisk helse når de flytter fra mottak til kommune, på grunn av isolasjon og manglende nettverk.

Erfaring viser store forskjeller mellom grupper. Forventningene Norge hadde når det kom mange fra Ukraina, var at de var som polske arbeidsinnvandrere, og det var en forventning om umiddelbar eller rask overgang til arbeid. Det ble raskt tydelig at også de var sterkt preget av krigserfaringer og hadde behov for oppfølging. Flyktninger fra områder som Rwanda og Kongo har ofte en helsetilnærming som skiller seg mer fra norsk forståelse, noe som gjør kartlegging og oppfølging særlig viktig. Mange lever med traumer i ulik grad, men det kan ta tid å komme i posisjon til å tilby og gi hjelp til bearbeiding.

Helsesykepleier forteller at psykisk helse tas opp tidlig, men mange flyktninger ønsker i starten ikke å diskutere dette. Kommunen samarbeider med KORP (rus og psykiatri) om oppfølging, men henvisningsprosessen er mer krevende enn tidligere, da flere instanser er involvert og flyktningene ofte må gjenta

⁷ Digital plattform som gjør det mulig for Nav-veiledere og brukere å ha skriftlig dialog

sin historie. Gode relasjoner mellom ansatte og flyktninger fremheves som avgjørende for å få dem til å åpne seg, og oppfølgingen må tilpasses ulike kulturelle forståelser av psykisk helse.

Samarbeidet mellom kommunen, Nav Team flyktning, flyktningshelsetjenesten og Nav Team flyktning og fastlege/flyktning lege beskriver helsesykepleier som velfungerende, og dette gir koordinert oppfølging av både fysisk og psykisk helse. Samtidig oppstår utfordringer i enkelte tjenester, for eksempel fysioterapi, der ressursbegrensninger fører til at flyktninger med behov ikke alltid prioriteres. Kommunen mangler også tilstrekkelig kapasitet til praktisk støtte og veiledning i hverdagslivets grunnleggende oppgaver, som søppelhåndtering, bruk av vaskemaskin og generell bo veiledning. Miljøarbeidere kunne i større grad bidratt som mellomledd for å dekke disse behovene.

I tillegg finnes det logistikkutfordringer, da mange flyktninger har behov for flere helsetjenester samtidig. Særlig gjelder dette de som bor utenfor sentrum. Flere har også liten eller ingen erfaring fra skole eller arbeidsliv, og mangler kunnskap og kompetanse for å klare å møte opp til de forskjellige helseavtalene på forskjellige steder. Noe som gjør det krevende å møte opp til diverse avtaler. Administrasjonen viste til et eksempel som var en ubehandlet diabetes-diagnose, som medfører mange timer på sykehuset i Moss, og det kan være umulig for disse nyankomne å komme seg dit og finne frem selv. Da det ikke er noen miljøarbeider-funksjon tilknyttet eller tilgjengelig for team flyktning/flyktningshelsetjenesten, er dette oppgaver som må løses på tvers av oppgaver og tjenesteområder.

Rutine: Helseteam for innvandrere (Helsetjenester for flyktninger)

Flyktningshelsetjenesten har som mål å sikre nødvendige og lovpålagte helsetjenester til asylsøkere, flyktninger, familieegjenforente med disse og enslige mindreårige i private omsorgsboliger. Inkludert førstegangshelseundersøkelse og oppfølging av helsebehov

- **Team og ansvar:**

Flyktningshelsetjenesten består av helsesykepleier og lege. Og de jobber tverrfaglig med Nav, St. Marie Læringssenter, jordmor, tannleger, fysioterapeuter, fastleger, barnevern med flere. Helseteamet består av helsesøster, lege og psykiatrisk sykepleier. Helsesøster fungerer som koordinator og har ansvar for innkallinger, referater og samarbeid med andre aktører. Lege har medisinsk faglig ansvar, og teamet samarbeider tverrfaglig med Nav, barnevern, vaksinasjonskontor, fastleger og andre relevante instanser.

- **Målgrupper og fremgangsmåte:**

Nyankomne, Helsesykepleier mottar melding om bosetting og gjennomfører førstegangssamtale. Kartlegging følger fast skjema, og samarbeid med Nav og andre instanser sikres.

Asylsøkere i mottak eller privat: Helsesøster innkaller til helseundersøkelse og kontrollerer at tuberkuloseundersøkelse er utført etter nasjonale retningslinjer.

Enslige mindreårige asylsøkere i private omsorgssentre: Helsesykepleier innkaller til førstegangshelseundersøkelse, med tuberkulosekontroll innen 14 dager.

- **Oppfølging:**

Nyankomne følges opp av helsesøster og eventuelt lege/psykiatrisk sykepleier, minst til fastlege er på plass. Det vurderes også om ytterligere tverrfaglig oppfølging er nødvendig. Ved behov for økonomisk støtte kan lege utstede legeerklæring for søknad til IMDI.

- **Rapportering og evaluering:**

Teamet utarbeider årsrapport til helsesjef, som årlig gjennomfører evalueringsmøte i samarbeid med nærmeste ledere.

- **Lovgrunnlag og referanser:**

Rutinen bygger på Helse- og omsorgstjenesteloven, Pasient- og brukerrettighetsloven, Helsepersonelloven og nasjonale veiledere om helsetjenester for flyktninger, smittevern og bruk av tolk.

6.1.4 Kommunens økonomi og stønader

Statlige tilskudd og kommunale utgifter ved bosetting av flyktninger

Kommunene mottar flere statlige tilskudd gjennom IMDi i forbindelse med bosetting og integrering av flyktninger. Tilskuddene er ment å dekke kommunenes merutgifter de første fem årene etter bosetting, og de fleste utbetales per person uten øremerking. Jo raskere flyktningene blir selvhjulpne, desto større andel av tilskuddene kan disponeres direkte av kommunen.

Tilskudd kommunen kan motta

- **Integreringstilskudd enslig eller familie, eldretilskudd og barnehagetilskudd:** Skal dekke gjennomsnittlige merutgifter til bosetting og integrering fra bosettingsåret og fire år fremover, unntatt for familiegjennforente med bosatte på humanitært grunnlag som får to år fremover. Satser varierer etter bosettings år og om vedkommende er enslig eller i familie og oppholdsgrunnlag.
- **Tilskudd for enslige mindreårige flyktninger:** Et særskilt tilskudd som gis i tillegg til integreringstilskuddet frem til og med året den mindreårige fyller 20 år. Beløpet avhenger av alder og tidspunkt for bosetting.
- **Tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker:** Skal dekke ekstraordinære utgifter ved bosetting av personer med funksjonsnedsettelse, rusproblemer, voldelig atferd eller alvorlige atferds utfordringer.
- **Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap:** Gjelder voksne innvandrere med rett og plikt til opplæring etter integreringsloven. Tilskuddet utbetales automatisk basert på registreringer i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR).
- **Tilskudd til opplæring i norsk for voksne med kollektiv beskyttelse:** Egen ordning beskrevet i særskilt rundskriv. I tillegg til faste ordninger kan kommunene søke prosjektmidler for å styrke sitt integreringsarbeid. Disse lyses vanligvis ut på slutten av året med søknadsfrist tidlig på nyåret.

Bosetting av flyktninger kan gi økte utgifter innen flere områder, blant annet boliganskaffelse, sosialhjelp, barnevern, tolketjenester, helsetjenester, barnehage, skole, kultur- og fritidstiltak. Hvert år kartlegger et beregningsutvalg kommunenes gjennomsnittlige utgifter til bosetting og integrering i perioden tilskuddene utbetales, det vil si bosettingsåret og de fire påfølgende årene.⁸ Deltakelse i Beregningsutvalget er frivillig for kommunene, og Sarpsborg kommune har deltatt i 3-4 år og er planlagt avsluttet etter 2025.

Nav-leder peker på at kommunen står overfor betydelige økonomiske og administrative utfordringer knyttet til flyktninger og andre ressurskrevende innbyggergrupper. Ingen kommune er økonomisk robust nok til å håndtere alle utfordringer innenfor tildelt budsjett, og det er ikke mulig å angi nøyaktig hvor stor

⁸ <https://www.imdi.no/bosetting/norsk-bosettingsordning/bosetting-og-kommuneokonomi/>

andel av ressursene som brukes på denne gruppen. Dette gjør det vanskelig å opprettholde balanse i tjenestene.

Nav-leder forteller videre at familiegjenforente utgjør en betydelig kostnadspost, og dette representerer en økonomisk blindsoner for kommunen. Nav jobber aktivt med å returnere personer som har rettigheter i andre kommuner for å redusere økonomisk belastning og sikre lovmessig oppfølging.

Videre forteller Nav-leder at kommunen har oversikt over de som mottar integreringstilskudd de første fem årene, men etter dette forsvinner oversikten, noe som skaper utfordringer både for planlegging og kostnadskontroll. Sekundærttilflytting er også et komplekst område; kommunen har bare oversikt over de som har behov for Nav-tjenester, og bak hver registrert ID kan det skjule seg en hel familie eller enkeltperson, noe som gjør økonomisk planlegging vanskelig. Hovedfokuset er å levere tjenester til de som har lovpålagt rett til hjelp, uavhengig av gruppe, samtidig som kommunen må forholde seg til et begrenset budsjett. Dette innebærer at prioriteringer må gjøres med hensyn til både økonomiske ressurser og sosialhjelpstiltak, særlig med tanke på de mest kostnadskrevende gruppene.

Prosedyre for søknad om ekstratilskudd 1 og 2 fra IMDI

Revisjonen har mottatt prosedyre for å sikre at Sarpsborg kommune søker om ekstratilskudd fra Integrerings- og mangfolds direktoratet (IMDI) for å dekke ekstraordinære kommunale utgifter ved bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker. Ordningen gjelder utgifter som ikke dekkes av integreringstilskudd eller andre offentlige tilskudd.

Koordinator for ekstratilskudd (plassert i Nav Team flyktning) har ansvar for å koordinere søknadsarbeidet, mens ulike virksomheter som skoler, barnehager, helsetjenester og barnevern skal melde inn behov og bidra med dokumentasjon. Det finnes to tilskuddstyper:

- **Ekstratilskudd 1:** Engangstilskudd på 196 400 kroner, forutsetter kostnader over 100 000 kroner.
- **Ekstratilskudd 2:** Kan innvilges årlig i inntil fem år, forutsetter kostnader over 200 000 kroner. Maksbeløp er 1 520 000 kroner (2022). For tilskudd 2 kreves dokumentasjon fra spesialisthelsetjenesten.

Søknad sendes via IMDIs digitale tilskudds portal innen fastsatte frister, og koordinator følger opp både dokumentasjon, søknadsprosess og rapportering. Innvilgede tilskudd inntektsføres sentralt i kommunen, og virksomhetene som har hatt utgifter knyttet til tiltakene fører dette på eget prosjektnummer. Koordinator rapporterer kvartalsvis til rådgiver i stab for helse og velferd, som orienterer kommuneledelsen.

6.1.5 Sekundærttilflyttede flyktninger i Sarpsborg kommune

Revisjonen har mottatt en redegjørelse fra administrasjonen som beskriver ulike kategorier av sekundærttilflyttede flyktninger, og hvordan Sarpsborg kommune arbeider med disse. Sekundærttilflyttede flyktninger kan generelt deles inn i tre grupper ifølge redegjørelsen:

Sekundærttilflyttede flyktninger med under 5 års botid

Denne gruppen følges opp av Nav Team flyktning. Den første kartleggingen vurderer muligheten for retur til primærbosettingskommunen. Dersom det vurderes at vedkommende kan bli i Sarpsborg, følges de opp av Nav Team flyktning inntil fem år fra første bosettingsdato i primærkommunen.

Team flyktning gir oppfølging og tjenester til mange flyktninger, ikke bare til dem som deltar i introduksjonsprogrammet. Kommunen sørger for støtte og veiledning til alle flyktninger i en periode etter bosetting, uavhengig av om de omfattes av programmet eller ikke.

Flyktningene kommer til kommunen på to måter;

- de har allerede funnet bolig og flyttet til kommunen, eller
- de, eller kommunen de bor i, tar kontakt og ber om sekundærtflytting.

Bosetting:

Ved avtale om sekundærtflytting til Sarpsborg oppfordres flyktningene til å finne bolig selv. Hvis dette ikke er mulig, bistår boligkontoret eller Nav Team flyktning med å skaffe bolig. Bo veiledning gis av Nav Team flyktning for privat bolig, og av boligkontoret for kommunal bolig. Inventar må skaffes av flyktningene selv (ved primærbosetting anskaffer Team flyktning inventar).

Utdanning:

Dersom flyktningene får bli i Sarpsborg, vurderes rettigheter til norskopplæring. De får samme individuelle oppfølging som primærbosatte med mål om arbeid eller utdanning. Flyktninger som har selvbosatt seg, lever ofte på stipend eller lån fra Lånekassen, og kontakt med Nav Sarpsborg skjer når stipend/lån opphører, for å vurdere eventuell retur til primærbosettingskommune.

Arbeid:

Noen flyktninger har allerede arbeid, mens andre får arbeidsrettet oppfølging med mål om sysselsetting. Navs tiltak og virkemidler benyttes der det er aktuelt. Retten til introduksjonsprogram overføres ikke fra primærbosettingskommunen, dette i henhold til gjeldende lovverk.

Sosialhjelp:

Vurderes etter de samme reglene som for øvrige innbyggere dersom flyktningen får bli i Sarpsborg.

Helsehjelp:

Flyktningene tilbys oppfølging fra flyktning helseteamet på lik linje med primærbosatte.

Sekundærtflyttede flyktninger med over 5 års botid

Denne gruppen kontakter Nav ved behov for sosialhjelp, kvalifiseringsprogram (KVP) eller arbeidsrettet oppfølging. Alternativt kan de eller andre instanser, som barnevernet i fraflyttingskommunen, henvende seg til Sarpsborg kommune.

Bosetting:

De er selvbosatte og har selv skaffet bolig.

Utdanning, arbeid og sosialhjelp:

Får samme oppfølging fra Nav som øvrige innbyggere ved behov. Kommunen har gjennomført et treårig prosjekt for å sikre rask overgang til arbeid eller aktivitet; prosjektet ble avsluttet i april 2025.

Helsehjelp:

Ingen særskilt oppfølging, utover ordinært helsetilbud for innbyggere.

Sekundærtflyttede flyktninger som er økonomisk selvhjulpne

Denne gruppen har lønnet arbeid eller mottar statlige ytelser og er ikke i kontakt med Nav. De kan likevel ha hyppig kontakt med andre kommunale instanser, som barnevern, barnehage, skole og helsetjenester.

6.1.6 Arbeidsrettet oppfølging av sekundærttilflyttede flyktninger og minoritetsspråklige langtidsmottakere av sosialhjelp

Revisjonen har mottatt informasjon fra Nav Sarpsborg om kommunens tiltak for sekundærttilflyttede flyktninger og minoritetsspråklige langtidsmottakere av sosialhjelp. Ifølge årsmeldingen for 2024 har Nav Sarpsborg gjennomført et prosjekt i perioden 1. april 2022 til 1. april 2025, finansiert med midler fra Statsforvalteren, med mål om å gi denne innbyggergruppen meningsfulle aktiviteter og øke deres muligheter for økonomisk selvhjelpenhet gjennom arbeid eller utdanning.

Prosjektet har hatt følgende hovedmål:

- Sikre raskere, individuelt tilpasset og arbeidsrettet oppfølging for innbyggerne.
- Redusere antall passive langtidsmottakere av sosialhjelp.
- Øke inkludering gjennom overgang til arbeid, utdanning eller arbeidsrettede aktiviteter.
- Tiltakene har blant annet inkludert:
- Økt flerkulturell kompetanse og verktøy for ansatte som følger opp målgruppen.
- Rask kartlegging og igangsetting av aktivitet med mål om arbeid, utdanning og økonomisk selvforsørgelse
- Kompetansetiltak internt, som undervisning, kollegaveiledning og ferdighetstrening.
- Utadrettet og tverrsektorielt samarbeid for å styrke kompetansen hos frivillige organisasjoner og andre offentlige tjenester.

Prosjektet har identifisert at det generelt mangler treffsikre arbeidsrettede tilbud for målgruppen, en utfordring som er særlig tydelig i Østfolds største byer. Som et resultat har Nav-kontorene i Fredrikstad og Sarpsborg initiert et samarbeid for å utrede muligheten for innovativ offentlig anskaffelse rettet mot målgruppen, med bruk av effektkontrakt⁹. Arbeidet er per i dag i planleggingsfasen, og det er etablert en prosjektorganisering med nøkkelpersoner som forventes å ferdigstille en fremdriftsramme våren/sommeren 2025.

Revisjonen fikk opplyst fra administrasjonen at i tillegg til det ovennevnte har mangfoldsrådgiver i stab løpende kontakt med kommunens innvandrersamfunnsorganisasjoner, muslimske trossamfunn og nøkkelpersoner i innvandrersamfunnene. Det er en holistisk tilnærming i arbeidet med fokus både på tjenester, kvalifisering/arbeid og fritid. Samfunnsperspektivet (fritid, demokrati og deltakelse) er særdeles viktig hvis man skal lykkes med å integrere flyktningene, hele kommunen bosetter og inkluderer. Det er jevnlig møter med ulike innvandrergupper/- personer og med de muslimske trossamfunnene, og det arbeides med å få til samarbeidssamtaler med like mye fokus på rett og plikt. Det arrangeres en årlig "Folk i Sarp" festival der innvandrergupper og andre deler av mangfoldet får vist seg fram både i stands og boder og på sceneopptredener.

Kommunen har Flerkulturelt råd som består av 3 politikere fra bystyret og 5 innvanderrepresentanter som har jevnlig møter med fokus på mange ulike perspektiv i integreringsarbeidet, og som arrangerer årlige mangfolds konferanser.

⁹ Leverandøren bærer risikoen for at tiltaket ikke gir effekt; det kommunen betaler kun når resultatene oppnås.

Prosjekt Bydelsmødre – et tiltak for inkludering og brobygging

I løpet av 2024 og 2025 har Sarpsborg kommune etablert «Bydelsmødre» som en del av områdesatsingen. I Østre bydel ble Bydelsmødre Østre bydel Sarpsborg formelt etablert i 2025, etter at 19 kvinner fra ulike land fullførte opplæring gjennom 14 kurskvelder.

Bydelsmødre består av frivillige kvinner med innvandrerbakgrunn som ønsker å styrke andre kvinner og familier i sårbare livssituasjoner.

Gjennom sitt engasjement fungerer kvinnene som brobyggere mellom innbyggere og offentlige tjenester, og tiltaket skal bidra til økt tillit og forståelse i møte med det offentlige hjelpeapparatet. Bydelsmødrene gir støtte og veiledning til kvinner og familier gjennom samtaler og informasjon om rettigheter og muligheter, blant annet innen barnehage, NAV og helsetjenester. De har deltatt på ulike innbyggerarrangementer med informasjonsstand og arrangert temakveld om kvinnehelse for innvandrerkvinner, der 80 deltakere møtte.

Initiativet skal fremme inkludering, styrke lokale ressurser og bidra til bedre samhandling mellom innbyggere og offentlige instanser.

Prosjekt med Fredrikstad kommune – tiltak for arbeidsinkludering og effektkontrakter

Fredrikstad kommune og Sarpsborg kommune samarbeider om en innovativ anskaffelse av arbeidsmarkedstiltak. Målet er å utvikle tiltak som øker arbeidsinkluderingen blant flyktninger fra landgruppe 3, en gruppe som i mindre grad har hatt nytte av eksisterende NAV-tiltak. I Nedre Glomma er sysselsettingen blant flyktninger betydelig lavere enn landsgjennomsnittet. Mange har svake norskferdigheter og oppnår ikke tilstrekkelig progresjon gjennom ordinær opplæring. Sosialhjelp blir ofte hovedinntektskilde over tid, og dagens tiltak viser seg ikke å være tilstrekkelige for å lykkes med arbeidsinkludering for målgruppen innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn og svake språkferdigheter.

Administrasjonen mener det er behov for å tenke nytt om hvordan arbeidsinkludering kan oppnås. Gjennom en innovativ anskaffelse ønsker kommunene å samarbeide med leverandører og næringsliv på tvers av sektorer for å finne nye og bedre løsninger enn de som finnes i dag. En slik anskaffelsesprosess skal bidra til å dekke behov på en mer effektiv, bærekraftig og fremtidsrettet måte, basert på dialog og samarbeid med leverandører og brukere.

Prosjektet vurderer også bruk av effektkontrakt som finansieringsmodell, der betaling skjer først når tiltakene gir dokumenterte resultater. Det arbeides med å finne en investor til å finansiere tiltaket i prosjektperioden. Den 15. september 2025 arrangerte de to kommunene en dialogkonferanse om bedre arbeidsinkludering av ikke-vestlige innvandrere med lav utdanning og språknivå. Over 40 deltakere fra 20 ulike tiltaksleverandører deltok og ga innspill til behovet for nye tiltak. Det var stor interesse for å delta i en ny måte å arbeide på, samtidig som behovet for tydelige rammer og forutsigbarhet ble fremhevet.

Prosjektgruppen vurderer nå innspillene fra konferansen for å avgjøre om kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig til å utarbeide et konkurransegrunnlag. Det planlegges videre møtepunkter mellom leverandører og individuelle møter ved behov.

Informasjon om ICDP foreldreveiledning

Ved St. Marie læringssenter gjennomføres ICDP-foreldreveiledning for alle ny bosatte flyktninger med barn under 18 år. Hver gruppe består av 5–10 foreldre og går over 13 samlinger, én gang i uken. Hver samling varer 1 time og 45 minutter og ledes av to sertifiserte ICDP-veiledere. Det brukes tospråklige veiledere der det er mulig, og tolk ved behov.

Veiledningen tar utgangspunkt i ICDP og de åtte temaene for godt samspill mellom foreldre og barn. Deltakerne får utdelt temahefte på norsk og eget morsmål.

De 13 samlingene er strukturert etter en fast plan med temaer som tar for seg synet på barn, hvordan voksne kan føre meningsfulle samtaler med barn, samt hvordan man kan sette grenser og støtte barnas selvstendighet. Mot slutten tas det opp temaer som vold og andre utfordringer, med besøk fra barneverntjenesten og en avsluttende oppsummering. Hensikten er å styrke foreldrenes forståelse av barns behov og fremme godt samspill og trygge relasjoner i familien.

Strategi for bosetting og tilflytting av flyktninger i Sarpsborg kommune

Ordføreren har fremmet forslag om at Sarpsborg kommune skal utarbeide en helhetlig strategi for hvordan kommunen best kan håndtere bosetting og tilflytting av flyktninger. Saken ble behandlet i formannskapet i sak 117/25 09.10.2025 og ble vedtatt 6 mot 5 stemmer. Bakgrunnen for denne strategien er at Sarpsborg over tid har hatt en vesentlig høyere andel flyktninger enn landsgjennomsnittet, noe som har medført stor belastning på kommunens tjenester og økonomi.

Blant innvandrere i Sarpsborg har 50,9 prosent flyktningbakgrunn, mot 34,1 prosent nasjonalt. Det høye antallet skyldes i hovedsak sekundærbosetting. Strategien skal bidra til at andelen flyktninger i Sarpsborg på sikt nærmer seg landssnittet, samtidig som kommunen tar sin forholdsmessige del av ansvaret for bosetting. Strategien skal inneholde oppdatert fakta og analyse av dagens situasjon, vurdere omfang av bosetting fremover, samt foreslå tiltak for å begrense tilflytting utover primærbosetting. Den skal også beskrive hvordan kommunen kan samarbeide med nasjonale myndigheter for å redusere belastningen og sikre økonomisk kompensasjon.

Arbeidet skal gjennomføres internt og behandles politisk før bystyrets behandling av sak om bosetting av flyktninger for 2026. Strategien skal legges fram for bystyret i desember 2025.

6.2 Konklusjon

Revisjonens undersøkelser viser at kommunens innsats knyttet til å forebygge levekårsutfordringer og utenforskap blant flyktninger omfatter flere områder, inkludert bosetting, utdanning, arbeid, helse og økonomiske stønader, ulike prosjekter og satsinger, samt samarbeid med frivillige og lokale organisasjoner. Kommunen har lagt ned et omfattende arbeid med tydelig fokus på individuell kartlegging, tett oppfølging og tverrfaglig samarbeid. Innsatsen viser en helhetlig tilnærming som dekker bosetting, utdanning, arbeid, helse og økonomi, samtidig som kommunen erkjenner og forsøker å håndtere utfordringer knyttet til begrensede ressurser, boligtilgang, helsetjenester og kortsiktige tilskudd. Sekundærttilflyttede får tjenester gjennom de samme systemene, med tiltak tilpasset deres situasjon og behov. Derfor følger en oppsummering av de ulike områdene som revisjonen har undersøkt:

Bosetting

Kommunen legger vekt på spredt bosetting blant nyankomne flyktninger for å fremme integrering og redusere segregering i kommunen, samtidig som individuelle ønsker om sentral bosetting ivaretas. Team flyktning gir veiledning i boligsøk, kontrakter og praktisk tilpasning, og følger opp flyktningene tett i starten. Rutiner for bosetting er etablert og sikrer koordinering med skole, helse og introduksjonsprogram, samt tilpasning til særskilte behov. Begrenset tilgang på kommunale boliger, og en stigende husleie representerer utfordringene innen bolig, men kommunen bistår med forhandlinger og kvalitetssikring av boligene for flyktningene før innflytting.

Utdanning og arbeid

Kommunen har utviklet arbeidsrettede tiltak, blant annet ved en kombinasjon av norskopplæring og praksisplasser i sektorer med rekrutteringsbehov. Samarbeid mellom St. Marie læringssenter, Nav og næringslivet sikrer relevant opplæring og overgang til arbeid. Individuell kartlegging, mentorordninger og oppfølging gjennom handlingsplaner og prosjekter bidrar til å forebygge passivitet og utenforskap. Utfordringer knyttet til svingninger i deltakerantall og kortsiktige tilskudd påvirker stabilitet og bemanning hos kommunen som gjør det vanskelig å opprettholde høy nok og stabil kvalitet på tjenestene.

Helse

Alle nyankomne flyktninger får innledende kartlegging av fysisk og psykisk helse gjennom helsesykepleier og lege. Oppfølging av psykisk helse skjer i samarbeid med helsektoren, men mange flyktninger ønsker ikke å diskutere psykisk helse tidlig, og henvisningsprosessen er mer kompleks enn tidligere. Gode relasjoner mellom ansatte og flyktninger er avgjørende for å identifisere behovene. Ressursbegrensninger, særlig for fysioterapi og praktisk støtte i hverdagen for å evne å møte opp til avtalte timer, gjør enkelte oppgaver krevende.

Økonomi

Kommunen mottar statlige integreringstilskudd og ekstratilskudd for å dekke ekstraavgifter, og har rutiner for koordinering og rapportering. Begrenset budsjett og uoversiktlige kostnader knyttet til sekundærttilflyttede og familiegjenforente skaper utfordringer for økonomisk planlegging, men prioriteringer gjøres for å sikre lovpålagt oppfølging og forsvarlige tjenester.

Sekundærttilflyttede flyktninger

Kommunen har systemer for oppfølging av sekundærttilflyttede flyktninger med ulik botid. Nyankomne flyktninger og de med under fem års botid får individuelt tilpasset oppfølging for bosetting, utdanning, arbeid og helse og i flere tilfeller tilbud om introduksjonsprogram. De med over fem års botid og selvhjulpne får ordinært tjenestetilbud etter behov. Det har vært gjennomført prosjekter som har fokusert på arbeidsrettet oppfølging, inkluderer reduksjon av passiv sosialhjelp, og samarbeidet med frivillige organisasjoner, trossamfunn, og innvandrergrepper med hensikt om å styrke den helhetlige integreringen i kommunen.

7 KILDER

Lover, forskrifter og veiledere på området

- LOV-2020-11-06-127 Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)
- FOR-2020-12-15-2912 Forskrift til integreringsloven (integreringsforskriften)
- Veileder om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogrammet (IMDI/NAV)
- NAV-loven (LOV-2006-06-16-20).
- Kommunedelplan mangfold, inkludering og likeverd 2016–2028 (Sarpsborg kommune)

Avtaler, rutiner, maler og retningslinjer vedrørende introduksjonsprogrammet

- Virksomhetsplan 2025
- Samarbeidsavtale Nav kommunen – signert
- Samarbeidsavtale Rakkestad 2023
- Samarbeidsavtale intro karrieresenteret
- Samarbeidsavtale Nav kommunen
- Prosedyre team flykning organisering brukerforløp oppgave og ansvarfordeling
- Prosedyre sosialhjelp flykninger som bosettes
- Prosedyre samhandling team bolig og Nav team flykning
- Prosedyre samhandling avd. bolig og Nav bosetting oppfølging av flykninger
- Prosedyre samarbeid Nav team flykning og St Marie læringssenter
- Prosedyre helseteam for innvandrere- flykninger
- Intern samhandlingsrutine Nav
- Barnefamilier og sosialhjelp
- Nav Sarpsborg karlegging og mottak
- Prosedyre for søknad om ekstratilskudd 1 og 2 fra IMDI
- Prosedyre bosetting av flykninger

Kartleggingsverktøy eller rutiner knyttet til oppstart av introduksjonsprogrammet

- Vedlegg 1 Beskrivelse til forvaltningsrevisjon 2025. Dokumentet inneholder vedtaksmal med resultat fra kartlegging
- Vedlegg 17 Nav Sarpsborg Kartlegging og mottak
- Vedlegg 19 Prosedyre Bosetting av flykting
- Vedlegg 9 Prosedyre team flykning organisering brukerforløp oppgave og ansvarsfordeling
- Vedlegg 12 Prosedyre Samhandling avd bolig og Nav bosetting-oppfølging av flykninger
- Vedlegg 13 Prosedyre samarbeid Nav team flykting og St Marie læringssenter
- Vedlegg 14 Prosedyre Helseteam for innvandrere- flykninger
- Vedlegg 7 Samarbeidsavtale intro karrieresenteret

Undervisningsplaner og/eller opplæringsplaner knyttet til norskopplæringen og i samfunnskunnskap & livsmestring

- Vedlegg 1 Beskrivelse til forvaltningsrevisjon 2025.
- Vedlegg 21 Læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere
- Vedlegg 23 Halvårsplan A1
- Vedlegg 24 Halvårsplan B1
- Vedlegg 26b Revidert 20240828 Læreplan i norsk for voksne innvandrere Bokmål

- Vedlegg 27 Temaplan for livsmestringskurs og temaundervisning våren 2025
- Vedlegg 29 Halvårsplan A2
- Vedlegg 30 Ukeplan – eksempel
- Vedlegg 22 Informasjon om ICDP foreldreveiledningsgrupper
- Vedlegg 28 Kopi av Grupper – Nivå

Oversikt over undervisningsinnhold og læringsmål

- Vedlegg 1 Beskrivelse til forvaltningsrevisjon 2025
- Vedlegg 22 Informasjon om ICDP foreldreveiledningsgrupper
- Vedlegg 27 Temaplan for livsmestringskurs og temaundervisning våren 2025
- Vedlegg 23 Halvårsplan A1
- Vedlegg 24 Halvårsplan B1
- Vedlegg 26b Revidert 20240828 Læreplan i norsk for voksne innvandrere Bokmål

Retningslinjer knyttet til fraværsregistrering

- Loven beskriver fraværsoppfølging. Fravær registreres i fagsystem VVF flyktning.
- Vedlegg 1 Beskrivelse til forvaltningsrevisjon 2025.
- Vedlegg 26 Fravær rutiner norskopplæringen
- Vedlegg 26b Revidert 20240828 Læreplan i norsk for voksne innvandrere Bokmål

Kommunale planer og satsninger

- Handlingsprogram 2025 Østre bydel områdesatsing
- Plattform forebygging av omsorgssvikt og atferdsvansker
- Mangfolds plan 2023-2035, handlingsdel 2023-2026 endelig utkast
- Kommunedelplan folkehelse 2016-2027
- Kommunedelplan helse og omsorg 2017-2028 hele planen ny
- Bolig politisk plattform vedtatt i bystyret Sarpsborg 12.02.2015
- Vedlegg 20 Presentasjon St. Marie læringssenter - 24.03.25
- Vedlegg 25 VP 2024
- Vedlegg 4 Virksomhetsplan 2025 (Nav)
- Vedlegg 32 Handlingsplan arbeidssøkere 2025
- Vedlegg 33 Tiltaksaktivitet i prioriterte og uprioriterte grupper
- Vedlegg 45 Virksomhetsplan Forebyggende virksomhet 2025
- Vedlegg 46 2025_Virksomhetsplan for forvaltning og utvikling
- Vedlegg 44 Årsmelding 2024 (Nav)



ØSTRE VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS
Råkollveien 103
1664 ROLVSØY

Deres ref.

Vår ref.
25/06247-11

Saksbehandler
Ellinor Andreassen

Dato
13.11.2025

Kommunedirektørens uttalelse til Forvaltningsrevisjonsrapport - tverrfaglig innsats for integrering av flyktninger til uttalelse

Forvaltningsrevisjonen har undersøkt et komplekst og omfattende område.
Kommunedirektøren takker for en godt gjennomarbeidet revisjonsrapport.

Revisjonen har vurdert to problemstillinger:

1. Etterlever kommunen kravene knyttet til introduksjonsprogrammet, og samarbeid mellom tjenester i henhold til integreringsloven
2. Hvordan arbeider kommunen med å forebygge utenforskap og levekårsutfordringer blant bosatte og sekundærttilflyttede flyktninger med store bistandsbehov

Kommunedirektøren er fornøyd med at revisjonen gjennom sin kontroll har konkludert med at Sarpsborg i «all hovedsak oppfyller kravene i integreringsloven knyttet til introduksjonsprogrammet» og at tilbudet deltakerne mottar på flere områder gjennomføres i tråd med lovens krav.

Revisjonen har konkludert med følgende anbefalinger knyttet til problemstilling 1:

- fullføre revidering av følgende rutiner:
 - Samhandlingsrutine mellom Nav Team flyktning og St. Marie læringscenter / Helseteam for innvandrere.
 - Helseteam for innvandrere – helsetjenester for flyktninger
- vurdere tiltak som gir flyktninger bedre veiledning i dagligdagse oppgaver
- vurdere å styrke tilgang på fysioterapi og helsefaglig oppfølging for flyktninger

Problemstilling 2 har til hensikt å beskrive kommunens praksis. Her beskrives hvilke områder kommunen har arbeidet med «for å forebygge levekårsutfordringer og utenforskap»; bosetting, utdanning, arbeid, kommuneøkonomi og helsehjelp. Sarpsborg kommune har over tid hatt en vesentlig høyere andel flyktninger enn landsgjennomsnittet.

Kommunedirektøren mener utfordringene og utviklingen innenfor de ulike områdene er godt beskrevet og vil særskilt trekke frem området arbeidsrettet oppfølging av sekundærttilflyttede flyktninger og minoritetsspråklige langtidsmottakere av sosialhjelp. Her er det gjennomført et 3 år langt prosjekt med fokus på aktivitet og selvhjulpenhet for målgruppen. Sarpsborg kommune har sammen med Fredrikstad kommune igangsatt et samarbeide om en innovativ anskaffelse av arbeidsmarkedstiltak gjennom bruk av effektkontrakter. Målet er bedre arbeidsinkludering av ikke-vestlige innvandrere med lav utdanning og språknivå.

Videre, som nevnt i rapporten, har formannskapet vedtatt at det skal utarbeides en strategi for at andelen flyktninger i befolkningen i Sarpsborg skal nærme seg landssnittet. Strategien vil omhandle både primærbosetting av flyktninger og hvordan kommunen best kan jobbe opp mot sentrale myndigheter for å begrense tilflytting.

Kommunedirektøren er fornøyd med en grundig forvaltningsrevisjonsrapport, som vil være et godt og viktig grunnlag i det videre arbeidet knyttet til temaet.

Med hilsen

Turid Johnsen Stubø
Kommunedirektør

Kommuneområde helse og velferd

Dokumentet er elektronisk godkjent.

