

ØF-notat 05/2017

Tre kommuners integreringsinnsats

Dokumentasjon av det kommunale integreringsarbeidet i forbindelse med introduksjonsprogrammet i kommunene Nordre Land, Vågå og Sel

av

Mari Bjerck

Østlandsforskning ble etablert i 1984. Instituttet har siden 2011 vært organisert som et aksjeselskap med Hedmark og Oppland fylkeskommuner, Høgskolen i Lillehammer, Sparebanken Hedmark og Stiftelsen Østlandsforskning som eiere. Østlandsforskning er lokalisert på Lillehammer, men har også et kontor på Hamar.

Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling. Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

- Næringsliv og regional utvikling
- Velferd, organisasjon og kommunalforskning

Østlandsforskning viktigste oppdragsgivere er departementer, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

ØF-notat 05/2017

Tre kommuners integreringsinnsats

Dokumentasjon av det kommunale integreringsarbeidet i forbindelse med introduksjonsprogrammet i Nordre Land, Vågå og Sel kommune

av

Mari Bjerck



Tittel: Tre kommuners integreringsinnsats. Dokumentasjon av det kommunale integreringsarbeidet i forbindelse med introduksjonsprogrammet i Nordre Land, Vågå og Sel kommune

Forfatter: Mari Bjerck

ØF-notat nr.: 05/2017

ISSN nr.: 0808-4653

Prosjektnummer: 1332

Prosjektnavn: IMRES startkartlegging

Oppdragsgiver: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Prosjektleder: Mari Bjerck

Referat: Dette notatet gir en utførlig beskrivelse og dokumentasjon av tre kommuners lokale integreringsarbeid i forbindelse med introduksjonsprogrammet slik det fremstår gjennom plandokumenter og sentrale aktørers beskrivelser av sitt arbeid i kommunal tjenesteyting. Notatet ønsker å besvare følgende hovedspørsmål: Hvordan jobber kommunene med integreringen av flyktninger i oppstart, underveis og i overgangen fra introduksjonsprogrammet til ordinært arbeid, utdanning og hverdagsliv? Dokumentasjonen baserer seg på dokumentstudier, semi-strukturerte kvalitative intervjuer med NAV, flyktningetjenesten og læringscenter/voksenopplæring i kommunen og detaljerte møtereferat i kommunene Nordre Land, Sel og Vågå. Notatet avdekker utfordringer og identifiserer utnyttede muligheter for kommunenes integreringsarbeid.

Emneord: Integrering, kommune, introduksjonsprogram

Dato: Mars 2017

Antall sider: 58

Pris: Kr 110,-

Utgiver: Østlandsforskning
Postboks 223
2601 Lillehammer

Telefon 61 26 57 00
Telefaks 61 25 41 65
epost: post@ostforsk.no
<http://www.ostforsk.no>

Publikasjonen er vernet etter åndsverkloven. Eksemplarfremstilling utover til privatbruk, er bare tillatt når det er hjemlet i lov eller avtalt med Kopinor (www.kopinor.no). Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

FORORD

Bakgrunnen for dette notatet er et prosjekt som springer ut av en søknad kalt *Immigrants as Resources* (IMRES) som ble sendt HELSEVEL-programmet i Norges forskningsråd (NFR), våren 2015. Prosjektets mål var å undersøke hvordan flyktninger kan bli ressurser i fraflyttingskommuner. Aktørene som stod bak søknaden til HELSEVEL-programmet var Fylkesmannen i Oppland, NAV Oppland, IMDI, Høgskolen i Lillehammer, Østlandsforskning, og kommunene Nordre Land, Sel og Vågå. Søknaden ble avslått midler, men de involverte aktørene valgte likevel å gå videre med prosjektideen.

Dette notatet er en del av en startkartlegging for det videre arbeidet i dette prosjektet, og tar for seg Nordre Land, Sel og Vågås integreringsarbeid i forbindelse med introduksjonsprogrammet slik det fremkommer gjennom plandokumenter og sentrale aktører beskrivelser av sitt arbeid i kommunal tjenesteyting. Startkartleggingen er finansiert av Arbeids og velferdsdirektoratet, og arbeidet er delt mellom Østlandsforskning og Høgskolen i Innlandet ved prosjektleder Rolf Rønning.

Vi vil gjerne takke Arbeids og velferdsdirektoratet for finansieringen til startkartleggingen, og Høgskolen i Innlandet ved Rolf Rønning for tilliten til å foreta denne dokumentasjonen.

Sist, men ikke minst vil vi takke kommunene og de personene som har latt seg intervju og generøst har delt av sitt arbeid og sin erfaring med hverdagsintegreringen i sin kommune.

Lillehammer, februar 2017


Trude Hella Eide
forskningsleder


Fornavn Etternavn
prosjektleder

INNHold

Sammendrag	5
1 Bakgrunn, mål og metode	7
1.1 Flyktninger som ressurser i fraflyttingskommuner.....	7
1.2 Hovedmål	8
1.3 Metodisk tilnærming	8
1.4 Notatets oppbygging	9
2 Nasjonale og regionale føringer for kommunenes arbeid	11
2.1 Rundskriv G-01/2016 Introduksjonsloven	11
2.2 Rundskriv Q-27/2015 Samarbeid mellom kommunen og NAV	12
2.3 Felles flyktningeplan for Midt- og Nord Gudbrandsdalen	14
2.4 Oppsummerende om de nasjonale og regionale føringene	17
3 Lokale føringer for det kommunale arbeidet	19
3.1 Kommunenes plandokumenter	19
3.1.1 Nordre Land «Fra bosatt til aktiv innbygger i Nordre Land»	19
3.1.2 Vågå «Flyktninger som ressurs»	21
3.1.3 Sel «Hva må til for at Sel kommune skal være førstevalg for bosetting?»	22
3.2 Oppsummerende om de lokale føringene	23
4 Kvalitativt datamateriale Nordre Land	25
4.1 Organisering av tjenestene i kommunen.....	25
4.1.1 Flyktningetjenesten – tilretteleggende innsats før og under introduksjonsprogram 26	
4.1.2 Læringscenteret – organisering og undervisning i introprogrammet.....	27
4.1.3 NAV lokalt – tidlig involvering i og etter introduksjonsprogrammet	28
4.2 Samarbeid i og utenfor tjenesteapparatet	29
4.2.1 Samarbeid i det kommunale tjenesteapparatet.....	29
4.2.2 Samarbeid med organisasjoner, lag og foreninger	31
4.3 utfordringer og utnyttede muligheter i Nordre Land.....	31
5 Kvalitativt datamateriale Vågå	33
5.1 Organisering av tjenestene i kommunen.....	33
5.1.1 Flyktningkontoret – fra bosetting til involvering i introprogram	34
5.1.2 Voksenopplæringen – undervisning i introduksjonsprogrammet	35
5.1.3 NAV lokalt – arbeidsretting etter introduksjonsprogram.....	37
5.2 Samarbeid i og utenfor tjenesteapparatet	39
5.2.1 Samarbeid i det kommunale tjenesteapparatet.....	39
5.2.2 Samarbeid med organisasjoner, lag og foreninger	41
5.3 utfordringer og utnyttede muligheter i Vågå	42

6	Kvalitativt datamateriale Sel.....	45
6.1	Organisering av tjenestene i kommunen.....	45
6.1.1	Flyktingetjenesten – koordinerende og utøvende innsats.....	46
6.1.2	Læringscenteret – undervisning i introduksjonsprogrammet	47
6.1.3	NAV lokalt – arbeidsretting etter introduksjonsprogrammet.....	48
6.2	Samarbeid i og utenfor tjenesteapparatet	49
6.2.1	Samarbeid i det kommunale tjenesteapparatet.....	49
6.2.2	Samarbeid med organisasjoner, lag og foreninger	50
6.3	Utfordringer og uutnyttede muligheter i Sel.....	51
7	Kommunenes samlede utfordringer og muligheter.....	53
8	Referanseliste	55
9	Vedlegg.....	57
9.1	Vedlegg 1: Intervjuguide.....	57
9.1.1	Informantgrupper	57
9.1.2	Temaer og spørsmål til intervju	57

Figurer

Figur 1	Trappemodellen, utviklet av det lokale NAV kontoret i Nordre Land	29
---------	---	----

Tabeller

Tabell 1	Ansvarsfordeling i arbeidet med flyktninger i og etter introduksjonsprogram mellom kommune og lokalt NAV kontor	13
Tabell 2	Ansvarsområder skissert i Felles Flyktningeplan fordelt på Flyktingetjenesten, NAV lokalt og Voksenopplæringen.....	16

SAMMENDRAG

Dette notatet gir en utførlig beskrivelse og dokumentasjon av tre kommuners lokale integreringsarbeid i forbindelse med introduksjonsprogrammet slik det fremstår gjennom plandokumenter og sentrale aktørers beskrivelser av sitt arbeid i kommunal tjenesteyting. Dokumentasjonen baserer seg på dokumentstudier, semi-strukturerte kvalitative intervjuer med NAV, flyktningetjenesten og læringscenter/voksenopplæring i kommunen og detaljerte møtereferat i kommunene Nordre Land, Sel og Vågå.

Notatet ønsker å besvare hvordan kommunene arbeider med flyktninger gjennom tjenesteapparatet i dag gjennom følgende hovedspørsmål: *Hvordan jobber kommunene med integreringen av flyktninger i oppstart, underveis og i overgangen fra introduksjonsprogrammet til ordinært arbeid, utdanning og hverdagsliv?* Med dette som utgangspunkt ser notatet nærmere på hvordan organiseringen og koordineringen av introduksjonsprogrammet i de tre kommunene fungerer. Herunder det formelle og uformelle samarbeidet mellom flyktningetjenesten/-kontoret, voksenopplæringen/læringscenteret og det lokale NAV, samt eventuelt etablert samarbeid med frivillig sektor. Notatet tar også for seg sentrale dokumenter som legger nasjonale, regionale og lokale føringer for hvordan kommunene arbeider med integreringen i forbindelse med introduksjonsprogrammet.

Notatet avdekker utfordringer og identifiserer uutnyttede muligheter for kommunenes integreringsarbeid. Disse kan oppsummeres på følgende måte: a) bedre og mer avklart samarbeid innenfor tjenesteapparatet, b) samlet forståelse av hva et introduksjonsprogram er og skal kvalifisere til, c) flere og bedre utnyttelse av praksisplasser i introduksjonsprogrammet, d) klarere fordeling av ansvarsområder i tjenesteapparatet, e) bedre kartlegging, dynamisk individuell plan og muligheten til enklere å kunne dele informasjon fra dette arbeidet og f) bedre aktivisere frivillig og privat sektor. Disse mulighetene kan gjøres noe med både innenfor og utenfor kommunen, og viser således vei for videre arbeid innenfor de tre kommunene.

1 BAKGRUNN, MÅL OG METODE

1.1 Flyktninger som ressurser i fraflyttingskommuner

Bakgrunnen for dette notatet er et prosjekt som springer ut av en søknad kalt *Immigrants as Resources* (IMRES) som ble sendt HELSEVEL- programmet i Norges forskningsråd (NFR), våren 2015. Prosjektets mål er å undersøke hvordan flyktninger kan bli ressurser i fraflyttingskommuner¹. Søknaden ble avslått midler, men de involverte aktørene valgte likevel å gå videre med prosjektideen², og søkte Arbeids og velferdsdirektoratet om midler til å gjøre en startkartlegging av integreringsarbeidet i de tre kommunene. Målet med prosjektet i sin utvidede kontekst, forutsatt videre midler, er å utvikle gode modeller som kan brukes for å begrense fraflyttingen fra små distriktskommuner, etter introduksjonsprogrammet.

Prosjektet må ses i lys av de siste to års flyktnings situasjon i Norge, og resten av Europa. Grunnet et eskalerende konfliktnivå i verden for øvrig har det kommet et økende antall flyktninger til Norge og i løpet av 2015 og 2016 opplevde kommunene et stadig økende press når det gjelder bosetting av flyktninger. Dette betyr også et økt press på introduksjonsordningen og kommunenes generelle integreringsarbeid. Samtidig er det slik at mange rurale kommuner i Norge har spesifikke demografiske utfordringer, slik som en stadig synkende og aldrende befolkning. Dette fører til redusert arbeidskraft i kommunene, noe som har store konsekvenser for lokalsamfunnet. Til tross for at innvandring og tilflytting faktisk er nødvendig for at mange rurale lokalsamfunn skal overleve, blir flyktninger ofte portrettert som en byrde heller enn en ressurs i deler av debatten.

Startkartleggingen er en dokumentasjon som gir en beskrivelse av kommunenes arbeid slik det fremstår gjennom plandokumenter og sentrale aktørers beskrivelser av sitt arbeid i kommunal tjenesteyting. Denne kontekstbeskrivelsen og dokumentasjonen vil danne basis for det videre arbeid med disse tre kommunene gjennom å peke på utfordringer og uutnyttede muligheter i kommunenes arbeid mot å få flyktninger til å bli en ressurs. I det videre arbeidet skal det settes i gang innovasjonsprosesser i kommunene, initiert fra

¹ Å være en ressurs for lokalsamfunnet forutsetter her først og fremst at flyktningene kommer i arbeid og er selvforsørgende eller i et utdanningsløp som leder til arbeid etter Introduksjonsprogrammet. Dette måles kommunene på når det avgjøres nasjonalt om kommunene lykkes i sitt integreringsarbeid.

² Aktørene som stod bak søknaden til HELSEVEL-programmet var Fylkesmannen i Oppland, NAV Oppland, Oppland fylkeskommune, IMDI, Høgskolen i Lillehammer, Østlandsforskning, og kommunene Nordre Land, Sel og Vågå.

Høgskolen i Innlandet (HINN). Dette arbeidet skal gjøre bruk av samarbeidsdrevet innovasjon³ for å utvikle en kommunal modell som skal øke kommunenes evne til å inkludere flyktninger som ressurser i arbeidsmarkedet og lokalsamfunnet for øvrig.

1.2 Hovedmål

Notatet ønsker å besvare hvordan kommunene arbeider med flyktninger gjennom tjenesteapparatet i dag. Vi har hatt som mål å besvare følgende hovedspørsmål i dokumentasjonen:

Hvordan jobber kommunene med integreringen av flyktninger i oppstart, underveis og i overgangen fra introduksjonsprogrammet til ordinært arbeid, utdanning og hverdagsliv?

Med dette som utgangspunkt ser dokumentasjonen på hvordan organiseringen og koordineringen av introduksjonsprogrammet i de tre kommunene fungerer. Herunder det formelle og uformelle samarbeidet mellom flyktningetjenesten/-kontoret, voksenopplæringen/læringscenteret og det lokale Arbeids og velferdskontoret (NAV), samt eventuelt etablert samarbeid med frivillig sektor. Hensikten er å kunne avdekke utfordringer og identifisere uutnyttede muligheter for kommunenes integreringsarbeid.

1.3 Metodisk tilnærming

Denne startkartleggingen baserer seg på dokumentstudier, semi-strukturerte kvalitative intervjuer og detaljerte møtereferat.

Dokumentstudier er velegnet for å danne seg et helhetlig bilde av integreringsinnsatsen slik det foreligger planmessig både lokalt og nasjonalt. Dokumentene kan også brukes til å utforme intervjuundersøkelsen og til å sammenfatte planene med det faktiske arbeidet slik det fremstilles gjennom intervjuene.

Dokumentstudien i dette notatet omfatter dokumenter som er sentrale i kommunenes arbeid herunder både lokale, regional og nasjonale planer. De som er viet spesiell plass i dette notatet er basert på er de dokumentene som har dukket opp i intervjuene med sentrale aktører:

- Prosjektplanene for kommunene for prosjektet «Flyktninger som ressurs»,
- Felles flyktningeplan for Nord- og Midt Gudbrandsdalen

³ Samarbeidsdrevet innovasjon, slik det brukes her, fokuserer på hvordan kreativitet og nye måter å tenke på kan fostres gjennom interaksjon i ulike sektorer og organisasjoner (se Sørensen og Torfing 2011, Hartley m.fl. 2013). I dette prosjektet fokuseres det på å øke dette samarbeidet på mikro, meso og makronivå i offentlig sektor.

- Rundskriv Q-27/2015 Samarbeid mellom kommunene og NAV
- Rundskriv G-01/2016 Introduksjonsloven

Semi-strukturerte kvalitative intervjuer er den mest vanlige intervjuformen hvor forskeren initierer og styrer en samtale om et bestemt tema på bakgrunn av en intervjuguide som forskeren lager på forhånd. Slik er det mulig for intervjuobjektet å trekke inn nye problemstillinger og forskeren kan følge opp problemstillinger som dukker opp underveis. I tråd med hva Ryen (2002) fremhever å være noe av hensikten med kvalitativ forskning, er intervjuene brukt i denne undersøkelsen for å gi en dypere forståelse av integreringsinnsatsen sett ut i fra flyktnings-tjenesten/-kontoret, voksenopplæringen/lærings-senteret og NAV. En intervjuguide er brukt veiledende i intervjuene og vedlagt dette notatet.

Intervjuene er gjort med tre sentrale tjenester i hver av kommunene, som i dette tilfellet er:

- Voksenopplæring/Lærings-senteret - leder
- Arbeids og velferdsetaten (NAV) i kommunen - leder
- Flyktnings-tjenesten/Flyktningskontoret – Konsulent/koordinator

Det er til sammen gjennomført ni intervjuer, tre intervjuer i hver kommune. Intervjuene ble gjort hovedsakelig på telefon på grunn av avstand til intervjuobjektene, men to av intervjuene er gjort ansikt til ansikt. Gjennomsnittlig intervjuetid var en time. Intervjuene ble skrevet ut i sin helhet og danner grunnlaget for de nærmere beskrivelsen av arbeidet med flyktingene i det kommunale tjenesteapparatet. Dokumentstudien er særlig synlig i kapittel 2 og 3 som tar for seg nasjonale og lokale plandokumenter som senere sammenstilles med kommunenes innsats slik de fremgår av intervjuene.

I tillegg til disse to hovedformene av datainnsamling er **møtereferat** brukt for å understøtte noe av intervjumaterialet (ett fra hver kommune). Til sammen tre møtereferat fra møter med hver kommune er inkludert i notatet. Møtedeltakerne ble også informert om dette ved møtet. Tilstede ved disse møtene var alle de intervjuede ved hver kommune, med unntak i Vågå hvor NAV ikke var med og i Nordre Land hvor representant fra Flyktnings-tjenesten ikke var med. Representanter fra den regionalt oppnevnte arbeidsgruppen for prosjektet, samt prosjektleder ved HINN var også tilstede på møtene. Møtereferatet er skrevet meget detaljert og notert underveis av forfatteren av dette notatet og skulle derfor være godt egnet til datamateriale.

1.4 Notatets oppbygging

Notatet er hovedsakelig organisert i to deler. Den første delen tar for seg nasjonale, regionale og lokale dokumenter som er relevante for kommunenes integreringsarbeid, med en oppsummerende del etter hvert kapittel. De nasjonale dokumentene Rundskriv G-01/2016 Introduksjonsloven (JBD 2016) og Rundskriv Q-27/2015 Samarbeid mellom

kommunen og NAV (ASD 2015), og det regionale dokumentet Felles flyktningeplan for Midt og Nord Gudbrandsdalen (ikke publisert) er omtalt i kapittel to. Lokale dokumenter som legger føringer for det kommunale arbeidet med flyktninger som ressurser er kommunenes plandokumenter som er omtalt i kapittel tre.

Andre del av notatet tar for seg det kvalitative datamaterialet i de tre kommunene. Kapittel fire omtaler Nordre Land, kapittel fem omtaler Vågå og kapittel seks omtaler Sel. Alle disse tre kapitlene inneholder hovedsakelig tre elementer: organisering av tjenestene i kommunen, samarbeid i og utenfor tjenesteapparatet, og en oppsummerende del. Det siste avsluttende kapitlet konkluderer og oppsummerer kommunenes samlede utfordringer og muligheter basert på det kvalitative datamaterialet.

2 NASJONALE OG REGIONALE FØRINGER FOR KOMMUNENES ARBEID

2.1 Rundskriv G-01/2016 Introduksjonsloven

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) kom i 2003, og ble utarbeidet av Justis- og beredskapsdepartementet (JBD). Introduksjonsloven er endret flere ganger siden den gang, og i dette notatet er det Rundskriv G-01/2016 som er gjeldende. Lovens formål er å «Styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet» (JBD 2016: 16). Helt konkret forutsetter dette 550 timers undervisning i norsk og 50 timers undervisning i samfunnskunnskap.

Alle kommuner som bosetter flyktninger har plikt til å tilby introduksjonsprogram og deltakelse er obligatorisk for de bosatte flyktingene, men loven er begrenset for nyankomne utlendinger mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering. I loven heter det at programmet skal være helårlig og på full tid over to år, med mulighet til forlengelse til tre år. Programmet skal minst inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og andre tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet (Eide 2013: 9). I følge introduksjonsloven er kommunene også pliktige til å så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting å tilrettelegge for introduksjonsprogram.

Programmet kan vare inntil to år, men når særlige grunner taler for det kan programmet forlenges til tre år. Introduksjonsloven gir fleksibilitet til kommunene til å utforme detaljene i sitt eget introduksjonsprogram, men er klare på noen punkter. Det skal utarbeides en **individuell plan** (IP) for de som skal delta. Denne skal utformes på bakgrunn av **kartlegging** av opplæringsbehov og **tiltak** vedkommende kan nyttiggjøre seg. Denne IP'en skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlige endringer i vedkommendes livssituasjon. Videre er det et krav at aktivitetene i introduksjonsprogrammet skal være tilknyttet **mål** i den individuelle planen, at de skal være **individuell tilpasset** og **kvalifiserende** tiltak. Som en forutsetning skal disse tre faktorene ses i sammenheng. Dette er punkter som er særlig relevante i forhold til den videre dokumentasjonen i dette notatet.

2.2 Rundskriv Q-27/2015 Samarbeid mellom kommunen og NAV

Rundskriv Q-27/2015 utarbeidet av Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) beskriver **forpliktelser og ansvar mellom kommunene og NAV** i introduksjonsprogrammet etter introduksjonsloven, samt tiltak og virkemidler i introduksjonsprogrammet. Formålet med rundskrivet er å «gi tydelige **retningslinjer** for samarbeidet mellom den kommunale enheten som har ansvaret for å iverksette introduksjonsordningen og Arbeids- og velferdsetaten lokalt» (ASD 2015). Med dette presiseres viktigheten av et **velfungerende samarbeid** for å bidra til et effektivt og **målrettet introduksjonsprogram** for den enkelte deltaker. Dette skal sikres gjennom en særskilt samarbeidsavtale regulert gjennom nettopp rundskriv Q-27/2015. Denne avtalen skal være skriftlig og det skal framkomme hvilke instanser internt i kommunen som deltar i samarbeidet, slik at «avtalen skal sikre ansvarsdeling, informasjonsflyt og samarbeidsrutiner» (ASD 2015).

Dokumentet slår altså fast at NAV og kommunene sammen skal ha en sentral rolle i utarbeidelse og gjennomføring av introduksjonsprogram for den enkelte deltaker og at ansvarsfordelingen skal nedfelles i et skriftlig dokument. Dette arbeidet må samordnes mellom den instansen i kommunen som koordinerer introduksjonsordningen, og aktiviteten og prioriteringen i NAV. Det er derfor opp til hver enkelt kommune hvordan dette arbeidet organiseres, men det skal i alle tilfeller reguleres gjennom lokale samarbeidsavtaler. Denne **skriftlige samarbeidsavtalen** skal, ifølge rundskrivet, minst inneholde bestemmelser om: ansvar og forpliktelser, oppfølging både på leder- og saksbehandlernivå, samarbeidsformer (hvem er kontaktpersoner, hvem har ansvaret for å følge opp), rutiner for informasjonsutveksling, regelmessige evalueringer av samarbeidet og avtalen, oppfølging fra NAV etter endt introprogram, samt felles mål, resultatkrav og rapporteringsrutiner mellom kommunen og NAV for deltakere i introprogrammet.

Rundskrivet viser videre til **kommunenes øvrige ansvar** i introduksjonsordningen og spesifiserer at det skal utpekes en etat i hver kommune som har hovedansvar for å iverksette introduksjonsordningen. Tabell 1 nedenfor sammenfatter og avklarer på en kortfattet måte ansvarsfordelingen mellom denne etaten og NAV.

Tabell 1 Ansvarsfordeling i arbeidet med flyktninger i og etter introduksjonsprogram mellom kommune og lokalt NAV kontor, jfr Rundskriv Q-27/2015

KOMMUNAL ETAT	LOKALT NAV KONTOR
Ta initiativet til å etablere en skriftlig samarbeidsavtale med NAV	Gi generell informasjon om arbeidsmarkedet og NAVs virkemidler
Etablere tverrfaglige team avhengig av deltakerens behov	Delta i samarbeid/teammøter rundt den enkelte deltaker når det er behov for NAVs kunnskap og kompetanse
Gi hver deltaker en kontaktperson	Gi informasjon og veiledning til den enkelte deltaker i programmet om arbeids-, yrkes og utdanningsmuligheter Følge opp deltakere som deltar på arbeidsrettede tiltak i regi av NAV
Holde minst et møte per år på ledernivå for å evaluere samarbeidet og legge føringer for neste års arbeid.	Delta i samarbeid om den enkelte deltaker på et tidlig stadium av programmet
Kartlegge kompetanse, utarbeide individuelle planer, følge opp programmet, utstede deltakerbevis, administrere og utbetale introduksjonsstønad	Bistå kommunene i kartlegging av den enkelte deltaker gjennom NAVs behovs og arbeidsevnevurdering Bistå kommunene i utarbeidelsen av individuell plan for den enkelte deltaker ved behov
Samordne ulike virkemidler i programmet som også andre sektormyndigheter kan ha ansvar for	Vurdere egnede arbeidsmarkedstiltak når dette er hensiktsmessig og nødvendig for å nå mål om inntektsgivende arbeid for den enkelte deltaker. Bidra ved behov for å sikre en smidig overgang til arbeidsrettet aktivitet i regi av NAV
Registrere opplysninger om deltakernes gjennomføring av introduksjonsprogram i Nasjonalt introduksjonsregister	Registrere deltakere i Introduksjonsprogrammet i Arena når deltakerne for oppfølging fra NAV
Sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap	Formidle deltakere til arbeid

Etter introloven er tiltak som kvalifiserer til arbeid eller utdanning et obligatorisk element i programmet. Det er ikke øvrig regulert hvordan det skal gjennomføres, hvilken form og omfang det skal ha. Ansvarsområdene i tabellen ovenfor er grovt skissert, men gir likevel retningslinjer til hvordan og på hvilke måter kommunene og det lokale NAV-kontoret skal håndtere arbeidet med flyktninger i og overgangen etter introduksjonsprogram. I Midt- og Nord Gudbrandsdalen er dette videre arbeidet nedfelt i en felles flyktningeplan, som presenteres i neste del. Denne inkluderer Sel og Vågå kommune.

2.3 Felles flyktningeplan for Midt- og Nord Gudbrandsdalen

For kommunene Vågå og Sel skal en felles flyktningeplan for Midt- og Nord Gudbrandsdalen være retningsgivende for deres spesifikke arbeid med integrering av flyktninger. Denne planen, vedtatt i 2013, legger føringer for lesningen av introduksjonsloven, gir oversikt over statlige refusjonsordninger og veiledende normer for økonomisk tilskudd. Den legger også føringer for samarbeid mellom de ulike kommunale tjenestene og deres ansvar i arbeidet med flyktninger. I tillegg presenterer den et informasjonshefte til den bosatte som skal oversettes til relevante språk og sentrale skjemaer som skal fungere som arbeidsverktøy for de som arbeider med flyktninger i kommunen. Planen gir på denne måten et praktisk verktøy for kommunene. En Felles Flyktningeplan for Midt- og Nord Gudbrandsdalen har foreligget siden 2004/2005, og planen fra 2013 er per januar 2017 den nyest oppdaterte flyktningeplanen.

Målet med planen er først og fremst å styrke bosette flyktningers muligheter for deltakelse i arbeids-/skole- og samfunnsliv, deres økonomiske selvstendighet og sosiale trygghet. Planen bidrar til dette ved å bevisstgjøre alle kommunale og offentlige instanser i forhold til bosettingsarbeider med flyktninger. Den gir et **redskap til å bistå** flyktningene slik at de kommunalt ansatte får **utnyttet kompetansen** som finnes i regionen, **samkjørt ressurser og tilbud** slik at de kan gi kvalitativt bedre tilbud med bedre økonomisk ressursutnyttelse. Planen gir felles tiltak for kompetanseheving i Midt- og Nord Gudbrandsdalen og bidrar således til informasjon og innsikt på området.

Et politisk vedtak om felles Flyktningeplan gir alle kommunene plikt til å jobbe etter samme retningslinjer. Den vektlegger også tverretattlig og tverrfaglig samarbeid som ikke bare avgrenses til hver enkelt kommune, men går på tvers av kommunegrensene. I motsetning til Q-27/2015 som har hovedfokus på kommunen og NAV, spesifiserer den felles flyktningeplanen også rollen til flyktningetjenesten og voksenopplæringen/læringscenteret i kommunen.

Flyktningetjenesten har et koordinerende og informerende ansvar for flyktningarbeidet i kommunen og vil arbeide både i forhold til flyktningene, kommunale tjenester, idrett, kulturliv, Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi), Utlendingsdirektoratet (UDI) og andre samarbeidsparter. På lik linje med Rundskriv Q-27/2015 fremheves viktigheten av å jobbe i et tverrfaglig team i den felles flyktningeplanen. Her er flyktningetjenesten gjort ansvarlig for oppretting av teamene med et minstekrav om to årlige møter *med* programdeltaker og to årlige møter *uten* programdeltaker. Disse tverrfaglige teamene vil i de fleste tilfeller bestå av flyktningtjenesten/-kontoret, NAV og voksenopplæringa/læringscenteret og vil fungere som et virkemiddel for å bidra til en bedre samordning av tiltakene i en individuell plan og styrke samarbeidet på lokalt plan i henhold til introduksjonsordningen. Teamet skal veilede, kartlegge og følge opp måloppnåelse av den enkelte programdeltakeren. I tillegg har flyktningetjenesten

hovedkontakt med flyktingen både før bosetting, i koordineringen av det praktiske i forbindelse med bosettingen og ansvar for å følge opp den individuelle planen.

Den felles flyktningepåen fremhever at NAV på et tidlig tidspunkt bør trekkes inn i kvalifiseringsløpet til voksne flyktinger som blir bosatt i kommunen.

Flyktingkonsulenten skal gi NAV melding om nye bosettinger og eventuelt oversende flyktingens kartleggings skjema og dokumentasjon på arbeids- og oppholdstillatelse der det er hensiktsmessig. Ellers skal NAV trekkes med i kartleggingsarbeid, utformingen av den enkeltes individuelle plan og oppfølgingen av denne.

Voksenopplæringen⁴ har ansvar for at nyankomne flyktinger får undervisning i norsk og samfunnskunnskap, som følger læreplanen i norsk og samfunnsfag for innvandrere⁵. De har også ansvar for å tilrettelegge en individuelt tilpasset undervisning, basert i Loven om voksenopplæring (1976). Den felles flyktningepåen fremhever voksenopplæringa som en viktig aktør den første tiden flyktingen bor i kommunen og at dette nødvendiggjør tett samarbeid mellom voksenopplæring, flyktingkontor og andre berørte instanser. Nedenfor, i Tabell 2 er voksenopplæringa sammen med flyktingetjenesten og det lokale NAV kontorets hovedansvar skjematisert slik at det er lettere å sammenligne ansvarsområdene med hverandre.

⁴ I dette dokumentet brukes betegnelsen «voksenopplæring» hovedsakelig, men i det kvalitative materialet som presenteres fra kapittel 4 vil både voksenopplæring og læringscenter benyttes alt ettersom hvilken benevnelse som bruker offisielt i kommunen.

⁵All norskopplæring for voksne innvandrere følger en læreplan som er vedtatt av Stortinget. Planen forteller hvilke emner som skal tas opp, og hvilke kunnskapsmål deltakerne skal nå. Hovedmålet for opplæringen er at deltakerne skal lære norsk og få grunnleggende kunnskap om det norske samfunnet. Kilde: <http://introbokmal.cappelendamm.no/c26364/artikkel/vis.html?tid=26452>

Tabell 2 Ansvarsområder skissert i Felles Flyktningeplan fordelt på Flyktningetjenesten, NAV lokalt og Voksenopplæringen

FLYKTNINGETJENESTEN	LOKALT NAV KONTOR	VOKSENOPLÆRINGA
Koordinerende ansvar og ansvar for informasjon	Gi rettledning i arbeidsmarked og utdanning til deltakere og kontaktpersoner	Tilrettelegge en individuelt tilpassa undervisning i programmet
Opprette tverrfaglige team, innkalle til møter om kartlegging og individuell plan	Ta del i tverrfaglige team ift. oppfølging av individuell plan.	Delta i teamets kartlegging. Bidra til utformingen av flyktningen sin individuelle plan
Koordinere samarbeidet i teamet og samordne flyktningenes tiltak	Vurdere hensiktsmessige arbeidsmarkedstiltak	Samarbeide med teamet om planlegging og gjennomføring av programmet
Etablere kontakt med den som skal bosettes i forkant av bosettingen	Følge opp personer på arbeidsmarkedstiltak	Sørge for at det blir skaffet språktreningsplasser og følge opp plassene
Fungere som et fast holdepunkt for flyktningen	Gi opplysning, råd, rettledning og sikre økonomisk trygghet	Sørge for undervisning i norsk og samfunnskunnskap
Være en faglig veileder for andre i flyktningefaglige spørsmål	Gi opplysning om trygderettigheter, hjelpe til med utfylling av søknader	Informere kontaktpersonen, teammedlemmene og deltakeren om tilbudet ved voksenopplæringa
Bidra til at målene i den individuelle planen blir nådd	Ved behov hjelpe til i kartlegging og individuell plan	Gi tilbakemelding til team om progresjon og utvikling i norskopplæringa
Ansvar for å følge opp det interkommunale samarbeidet	Følge opp flyktninger som er ferdige med introprogram eller annen grunnleggende kvalifisering	Følge opp tiltak innen ansvarsområdet
Koordinerer det praktiske arbeidet omkring en bosetting.	Utbetale individstønad og stønad til AMO kursdeltakelse	Melde opp kandidater til språkprøve 2+3

Denne felles flyktningeplanen uttaler spesifikt **viktigheten av samarbeidet** mellom ulike instanser i og på tvers av kommunen. Koordineringen av ansvarsområdene slik det er skissert i planen er gjengitt i tabellen overfor. I tillegg anses samarbeidet med frivillige organisasjoner og næringslivet som viktig i arbeidet med å integrere flyktningene i det norske samfunnslivet.

2.4 Oppsummerende om de nasjonale og regionale føringene

Introduksjonsloven danner basis for utformingen av de andre førende dokumentene på nasjonalt og regionalt plan. Rundskriv Q-27/2015 beskriver forpliktelser og ansvar mellom kommunen og NAV i introduksjonsprogrammet, mens den felles Flyktningeplan for Midt- og Nord Gudbrandsdalen i tillegg beskriver ansvarsområdet til flyktnings-tjenesten i detalj. Begge dokumentene gir tydelige retningslinjer for samarbeidet og avklarer ansvarsområdene mellom de kommunale tjenestene vi fokuserer på i dette notatet: det lokale NAV-kontoret, voksenopplæringen og flyktnings-tjenesten.

Rundskriv Q-27/2015 presiserer viktigheten av et velfungerende samarbeid i team og at dette skal nedfelles i særskilte skriftlige samarbeidsavtaler. Dette skal sikre «ansvarsdeling, informasjonsflyt og samarbeidsrutiner» (ASD 2015). Felles Flyktningeplan for Midt- og Nord Gudbrandsdalen på sin side gir kommunene et praktisk verktøy for sitt flyktningsarbeid. Den vektlegger samarbeid både i og på tvers av kommunene. Rundskrivet slår fast at NAV og kommunene sammen skal ha en sentral rolle i utarbeidelse og gjennomføring av introduksjonsprogrammet regulert gjennom nettopp en skriftlig samarbeidsavtale. Dette koordineres av den instansen i kommunene som koordinerer og iverksetter introduksjonsordningen for hver enkelt deltaker.

Felles flyktningsplan for Midt- og Nord Gudbrandsdalen utfyller Rundskriv Q-27/2015 og er mer spesifikk på hvordan det skal arbeides i tverrfaglige team, slik som i møter om kartlegging og IP, samordne tiltak, hvem som skal ha hovedansvar for de ulike delene i samarbeidet rundt hver enkelt deltaker, slik som arbeidsmarkedstiltak (NAV), undervisning og språktrening (voksenopplæringen), og faglig veiledning i flyktningsfaglige spørsmål (flyktnings-tjenesten/kontoret). Planen gir også konkrete forslag til utforming av velkomsthfte til flyktnings, individuell handlingsplan, kontrakt for språktrening/praksisplass, kartleggingsskjema for nyankomne innvandrere og samtykkeerklæringer. Til sammen gir disse dokumentene både en overordnet og praktisk veiledning til kommunene som kan brukes i kommunenes daglige arbeid.

I den videre teksten fremheves samarbeidet i kommunen som en viktig faktor for integreringsarbeidet, i tråd med plandokumentet og rundskriv og videre skisseres utfordringer og muligheter i de tre kommunene. Neste del av notatet tar for seg de lokale planene og føringene for arbeidet mot å få flyktnings til å bli en ressurs i fraflyttingskommunene.

3 LOKALE FØRINGER FOR DET KOMMUNALE ARBEIDET

3.1 Kommunenes plandokumenter

På bakgrunn av prosjektet «flyktninger som ressurser» (IMRES) sendte de tre kommunene: Nordre Land, Vågå og Sel inn notater om situasjonen i sin kommune. Hovedpunkter fra disse notatene er angitt nedenfor og gir en beskrivelse av planer og måloppnåelse for hver enkelt kommune i deres arbeid med sine bosatte flyktninger. Planene er alle utformet i 2016, og det forventes dermed ikke at mål og planer er realisert i tidspunktet for dokumentasjonen av kommunenes arbeid som skisseres i dette notatet.

3.1.1 Nordre Land «Fra bosatt til aktiv innbygger i Nordre Land»

Nordre Land ønsker å snu holdningen til flyktninger i arbeidsfør alder, fra problemfokuset til å være en ressurs for arbeids- og samfunnsliv. Dokumentet peker på en sentral mulighet til å **bruke dagens stønadsordning og tjenester målrettet og fleksibelt slik at det blir gitt hjelp som er individuelt tilpasset og brukes til å realisere målet om arbeid og/eller utdanning**. Arbeidet i prosjektet definert i dokumentet er innenfor områdene *arbeid, opplæring, fritid og bo*, og holdninger i lokalsamfunnet anses som en grunnleggende utfordring innenfor alle fem områdene.

Arbeid

Dokumentet peker på at om bosatte flyktninger skal bli en ressurs for lokalsamfunnet forutsetter det at de er i arbeid og selvforsørgende eller i et utdanningsløp som leder til arbeid. Ifølge dokumentet jobbes det i med dette på tre måter: 1. gjennom en modell som kalles «Nordre Land modellen» eller «Trappemodellen». Denne har en egen prosjektplan. Langsiktige mål i denne modellen er: koordinere og samordne kommunale tjenester og enheter, utarbeide samarbeidsrutiner mellom bestiller og tjenesteleverandør, bidra til optimalt tjenestetilbud ut fra brukers situasjon og behov, flere brukere tidligere over i aktivitet, arbeid eller utdanning, reduserte passive sosialhjelpsutgifter, 2. Tidlig avklaring slik at den bosatte har en individuell tilrettelagt plan for ulike opplærings-, utdannings- og arbeidsrettede aktiviteter i introduksjonsperioden. I dette anses samarbeidet og samarbeidsavtalen mellom læringssenteret, flyktningetjenesten og NAV som avgjørende. Målet i dette arbeidet er å gjennomføre avklaring slik at den bosatte har en individuell tilrettelagt plan. 3. Overgangen til NAV som ordinær arbeidssøker som del av planlagt løp og som del av den individuelle planen. Statlige virkemidler og tiltak skal brukes målrettet i

det arbeidsrettede arbeidet. I dette skal samarbeidet som etableres tidlig etter bosetting danne grunnlag for overgangen.

Opplæring

Dokumentet peker på at samarbeidet mellom Nordre Land læringscenter og Dokka videregående skole skal styrkes og bedre tilrettelegge for gjennomføringen for minoritetsspråklige elever i videregående skole. I dette har Dokka videregående meldt sin interesse for å delta i et prosjekt som vil tilby et 0.år som forberedelse til videregående opplæring. Målet er å være best mulig rustet til videregående opplæring. Inspirasjonen fra dette er hentet fra Thor Heyerdahl prosjektet «Kombinasjonsklassen» i Larvik⁶. At læringscenteret og videregående er samlokalisert gjør infrastrukturen vel egnet for både faglig tilrettelegging og å skape sosiale arenaer og møteplasser for etnisk norsk og minoritetsspråklig ungdom. Målet her er å tilrettelegge og utarbeide samarbeidsmodeller for at flere elever gjennomfører videregående skole.

Fritid

Fritid vektlegges i dokumentet som et viktig rom der relasjoner etableres og språkferdigheter utvikles. Her er lag og foreningers aktiviteter viktige, ifølge dokumentet og i Nordre Land er Røde Kors og idrettslaget de som driver det meste av det frivillige arbeidet rettet mot flyktninger. Det pekes på et potensiale i å involvere flere frivillige lag og enkeltpersoner, spesielt rettet mot enslige voksne og unge. Målet er å få flere lag og foreninger aktive og flere unge og enslige voksne deltakende i lag og foreninger.

Bo

Dokumentet peker på at det er lite boliger på markedet for å leie eller eie i Nordre Land og derfor vil kommunen iverksette «Hamarøy-modellen» der private aktører bygger utleieenheter og Husbankens virkemidler tas i bruk⁷. Dokumentet vektlegger også viktigheten av å gå fra å leie til å eie som et virkemiddel for å få flyktningene til å forbli bosatt i kommunen slik at de motiveres til økonomisk selvhjulpenhet og til å ta eierskap i sitt nærmiljø. Målet er å øke strategisk boligplanlegging med private utbyggere og boligbyttelag, øke tilskudd fra Husbanken til bygging av boliger, bevisst bruk av startlån og etablere system for å fange opp tilgjengelig boligmasse på det private markedet.

Kommunen har tre målsettinger for sitt overordnede integreringsarbeid: 1. at arbeidsinnvandring og flyktninger skal være en ressurs for regionen, 2. å utvikle en modell

⁶ «Kombinasjonsklassen» er et prosjekt igangsatt i 2007 på Thor Heyerdahl skole i Larvik hvor introduksjonselever i aldersgruppen 16-20 år med null til tre års botid i Norge får målrettet norskopplæring samtidig som de har kombinert grunnskoleopplæring i seks fag med å kunne ta fag på videregående nivå enten som elev eller ved hospitering. Både kommunen og fylkeskommunen har finansiert ordningen og tilbudt lærerressurser. Evaluering fra prosjektet viser at færre elever faller fra og at karaktersnittet har økt.

⁷ «Hamarøy-modellen» er en modell utviklet ved hjelp av OPS-modellen (offentlig/privat samarbeid) hvor Hamarøy kommune og private aktører i fellesskap har bygget over 40 boligenheter, uten å øke kommunens boligmasse og uten driftsutgifter. Dette har vært organisert innenfor rammen av Lov om offentlige anskaffelser og uten å øke den kommunalt eide eiendomsmassen.

for integrering ved hjelp av samarbeidsdrevet innovasjon og 3. få 70% i arbeid eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram.

3.1.2 Vågå «Flyktninger som ressurs»

I Vågås plandokument vektlegges viktigheten av en **helhetlig og tverrfaglig tilnærming til rutiner og kompetanse i kommunen for å lykkes med integreringsarbeidet**. Dette er også forankret i kommuneplanen (2015-2017) som i punkt 7.1.4. har som uttalt strategi å «Styrke det sektorovergripande arbeidet og samarbeide med næringsliv, frivillige lag, og organisasjoner for integrering av flyktningar og innvandrar». Gjennom et prosjekt «Bolyst» i Vågå som gikk fra 2013 til 2015 ble det gjort erfaringer med å utarbeide tverrfaglige tiltak og rutiner for bosettingsprosessen i ulike tjenester i kommunen: introduksjonsprogrammet, oppvekst, barnehage og grunnskole, arbeid og sysselsetting, bosted, kultur og fritidstilbud og helse, omsorg og sosial.. Dette er nå en del av kommunens bosettingsarbeid og styrer arbeidet som gjøres med integrering i kommunen. Det kan derfor hevdes at det er gjort en innsats i forkant mot tverrfaglighet og rutiner i integrerings og bosettingsarbeidet.

Plandokumentet fokuserer hovedsakelig på tilknytningen til arbeidslivet som sentralt for integreringen, deltakelsen i samfunnet og ikke minst for den lokale verdiskapningen. Dersom kommunen skal lykkes med sine planer og strategier er det avgjørende at bosatte flyktninger kommer ut i arbeid eller videre utdanning. Hovedmålet for Vågås arbeid, slik det er beskrevet i punkt 4. er derfor: «Å jobbe for en heilskapleg integrering i kommunen – gjennom å sjå flyktningar som ressurs – og slik få fleire busette flyktningar direkte ut i vidare utdanning og arbeid, inkludert målretta arbeidsvalifiserande løp». I dette fremheves språkpraksis som et viktig verktøy. For å få til det må kommunen få til et bedre tverrfaglig samarbeid for effektiv individuell kartlegging, bedre samarbeid med karrieresenteret på Otta, bringe inn næringsliv og lokale bedrifter som aktive aktører, og utvikle et godt samarbeid med det frivillige i bygda. Det fremheves også i dokumentet en utfordring med at det for enkelte er en svært lang vei fra introduksjonsprogram til ordinært lønnet arbeid og at det derfor er behov for å styrke innsatsen fra introduksjonsprogram til videre målrettet arbeidskvalifisering. Også her er det tverrfaglige og inter-sektorielle samarbeidet fremhevet som et felt som kan styrkes ytterligere.

Måloppnåelse

Helt konkret skal Vågå kommune gjøre følgende for å lykkes med integreringsarbeidet, slik det er beskrevet i dokumentet:

- Etablere et system for mer effektiv kartlegging av offentlige og kommunale tjenester
 - Skrive en forpliktende samarbeidsavtale for rutiner mellom lokalt NAV-kontor, Flyktningkontor og Voksenopplæring

- Utarbeide/utnytte et tverrsektorielt system, som Visma Flyktning for å arbeide med samme informasjon i NAV, Flyktningkontor og Voksenopplæring
- Utvikle tettere samarbeid med regionale aktører for tidlig karriereveiledning
- Bedre bruk av IP samtaler
 - som et målretta verktøy og planverk for kvalifisering
 - for å styrke introduksjonsdeltakers eierforhold til IPens plan og målsetninger
- Utarbeide en mentorordning
 - Bestående av tverrfaglig kompetanse som skal følge deltakeren fra start av introprogram til veien videre ut i praksis, utdanning og arbeidsløp
 - Ordningen må være tverrsektoriell, forpliktende og med klar rollefordeling
 - Ordningen kan inkludere en forpliktende part fra språkpraksisplassen til deltakeren
 - Samarbeide tettere med frivillighetssentralen om en behovsprøvd mentor/fadderordning med fokus på sosialt nettverk
- Forbedre forpliktende samarbeidsavtaler for språk og arbeidspraksisplasser
- Etablere mer arbeidsrettet introduksjonsprogram for deltakere som ikke skal videre i skolegang
 - Tettere samarbeid med lokale bedrifter og kommunal helse- og omsorgstjeneste
 - Arbeide videre med etableringa av langsiktig samarbeidsavtale for språk og arbeidspraksisplasser innen den kommunale helse- og omsorgssektoren
- Jobbe videre med en sømløs overgang fra introduksjonsprogram til arbeid
 - Tidlig involvering av NAV sin kompetanse og økonomiske virkemiddel, eks. gjennom kvalifiseringsprogram

Plandokumentet gjelder for prosjektperioden 2016 til 2019 og har to faser; Kartlegging av lokal situasjon og prosess, og samarbeidsdrevet innovasjonsprosess. Dette notatet vil bidra inn i prosjektets første fase.

3.1.3 Sel «Hva må til for at Sel kommune skal være førstevalg for bosetting?»

«Sel kommune har som mål å være en integreringskommune», heter det i plandokumentet. Med dette menes at kommunen har som mål å være en attraktiv bosettingskommune. Plandokumentet identifiserer rask kartlegging av formalkompetanse sammen med et system for kartlegging av realkompetanse gjennom arbeidspraksis som det aller mest prekære behovet i kommunen. Målene satt i dokumentet er: 1. Arbeidsinnvandring og flyktninger en ressurs for kommunen, 2. Utvikle modeller for integrering i arbeidsliv og sivilsamfunn ved hjelp av samarbeidsdrevet innovasjon, og 3. 70% til arbeid/utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram. Et strategidokument som ennå ikke er vedtatt «Det flerkulturelle Sel. Med kultur for inkludering og integrering» skal bygge opp under

dette målet og vise hvordan dette skal gjøres gjennomgående i kommunen. Da dokumentet ikke er vedtatt er det ikke inkludert i dette notatet.

Plandokumentet identifiserer en rekke kritiske suksessfaktorer: Kartlegging av hva som må til for å bli en attraktiv bosettingskommune, tidlig kartlegging av kompetanse og interesser, arbeidslivet må åpne dørene for arbeidspraksis og språktrening, mer bruk av lønnstilskudd, politisk forankring i kommunen og næringslivet, vilje til å integrere/inkludere bosatte flyktninger og innvandrere, felles ansvar og mål som legger opp til godt samarbeid på tvers av etater, sektorer og forvaltningsnivå.

3.2 Oppsummerende om de lokale føringene

Alle tre kommunene peker i sine plandokumenter på at samarbeid er en viktig målsetting og suksessfaktor for det lokale integreringsarbeidet. Dette dreier seg både om samarbeidet innenfor etatene i kommunen, men også mellom etatene og med andre sektorer slik som frivillig sektor og næringslivet. Det er varierende grad av spesifikke planer i forhold til hvordan et forbedret samarbeid skal oppnås. Noen peker på samarbeidsrutiner som et viktig samarbeidsredskap, andre etterspør konkrete samarbeidsavtaler, bedre koordinering og samordning av kommunale tjenester og enheter. I Vågås etterlyser de også et godt IT-verktøy som muliggjør at NAV, voksenopplæringen og flyktningeetaten kan utnytte et tverrsektorielt samarbeid. Dette verktøyet har de to andre kommunene.

Også tilknytningen til arbeidslivet for enkeltpersoner, lokalsamfunnet og generell verdiskapning i samfunnet fremheves i alle dokumentene. Dette skal gjøres gjennom arbeidspraksisplasser, språkpraksisplasser, bruk av økonomiske tiltak og en tidlig avklaring og kartlegging av eksisterende kompetanse og utdanning, slik at flyktningene tidlig kan komme i et målrettet arbeids- og utdanningskvalifiserende løp. Da flere av flyktningene i disse kommunene ofte står langt unna ordinært lønnsarbeid peker blant annet Vågås dokument på viktigheten av å styrke innsatsen fra introduksjonsprogram til videre målrettet arbeidskvalifisering. I dette er igjen samarbeidet som fremheves ovenfor viktig og ikke minst bruken og gjennomføringen av den individuelle planen for hver deltaker som skal være basert på felles kartlegging.

I disse tre plandokumentene som er skissert i dette kapittelet beskrives flere av utfordringene, men også mulighetene som ligger i hver kommune, til å forbedre sitt tjenesteapparat og samarbeid både på tvers, innenfor og utenfor tjenesteapparatet. Flere av punktene som kommer frem ovenfor blir både pekt på og utdypet i intervjuene. Det er derfor interessant å se både plandokumentene og det kvalitative datamaterialet i sammenheng. Sammen gir dette et rikt bilde av de tre kommunenes eksisterende og tilsiktede integreringsinnsats. De neste tre kapitlene gir en oversikt over det eksisterende arbeidet i kommunen slik det beskrives gjennom intervjuer og i møter.

4 KVALITATIVT DATAMATERIALE NORDRE LAND

Nordre Land hadde 6.758 innbyggere per 3. kvartal 2016 hvorav 452 personer har innvandrerbakgrunn⁸ (SSB kommunefakta)⁹. Kommunen har hatt en positiv folkevekst i 2016 (økning på sju personer). De tre største næringene i kommunen som sysselsetter befolkningen er: 1. Varehandel, hotell, restaurant, samferdsel, finanstjenester, forretningsmessige tjenester, eiendom, 2. sekundærnæringer (industri og håndverk), og 3. helse og sosialtjenester. Andel sosialhjelpsmottakere¹⁰ var 4.2% per 2015. IMDi opplyser at i 2015 var 57% av innvandrerne i Nordre Land i arbeid, mens 64,8% av den øvrige befolkningen i kommunen ellers var i arbeid det samme året¹¹. Nordre Land vedtok å bosette 25 innvandrere i 2016, mens i 2017 er tallet redusert til 20 hvorav fire er enslige mindreårige.

Dette kapittelet er basert på kvalitativt materiale som kom frem i intervjuer med flyktningetjenesten, læringscenteret og det lokale NAV kontoret gjort i desember 2016 og januar 2017 og et prosjektmøte i desember 2016 med rådmann, leder NAV, leder læringscenteret, representant fra Fylkesmannen, prosjektleder ved HINN og forfatter av dette notatet. Kapittelet tar først for seg organiseringen av tjenestene før, under og etter Introduksjonsprogrammet i Nordre Land kommune. Videre tar det for seg samarbeidet i og utenfor tjenesteapparatet og til sist oppsummere utfordringer og utnyttede muligheter i Nordre Lands integreringsarbeid. I dette kapittelet er flyktningetjenesten, læringscenteret, det lokale NAV-kontor og frivillig sektor spesielt i fokus.

4.1 Organisering av tjenestene i kommunen

Nordre Land har organisert tjenestene sine rundt nyankomne flyktninger på den måten at læringscenteret har ansvar for introduksjonsordningen og har flyktningetjenesten underlagt seg. Nordre Land læringscenter er en selvstendig enhet, men som er samlokalisert med Dokka Videregående skole. Det lokale NAV-kontoret er lokalisert i Rådhuset og leder for NAV-kontoret er organisert direkte under rådmannen. Flyktningetjenesten har ansvaret for implementeringen av introduksjonsprogrammet som

⁸ Tallet omfatter innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.

⁹ Tallene i avsnittet er hentet fra Statistisk Sentralbyrå <https://www.ssb.no/kommunefakta/nordre-land>

¹⁰ Andelen av kommunens innbyggere mellom 20 og 66 år som har mottatt økonomisk sosialhjelp. Økonomisk sosialhjelp er en midlertidig inntekt for de som er ute av stand til å sørge for selv ved hjelp av arbeid, egne midler eller andre ytelser man kan ha krav på (SSB <https://www.ssb.no/kommunefakta>)

¹¹ Antall deltakere som gikk fra introprogram til arbeid er anonymisert. Kilde: <http://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K0538>

et helårlig fulltidstilbud for flyktningene på vedtak om rett og plikt, mens det er læringscenteret som har ansvar for den pedagogiske undervisningen.

Nordre Land har lokale samarbeidsdokumenter som instruerer og forplikter arbeidet med integrering av flyktninger i bygda. Nordre Land læringscenter har en **handlingsplan** for å få introduksjonsdeltakere raskt i arbeid. Denne handlingsplanen er et samhandlingstiltak mellom NAV Nordre Land og Nordre Land læringscenter med mål om at deltakerne skal direkte ut i arbeid eller utdanning når introduksjonsprogrammet avsluttes. Her er både delmål, tiltak, tidsplan og oppfølgingsansvar oppgitt. I tillegg eksisterer det to **samarbeidsavtaler** tilknyttet integreringsarbeidet: 1. om drift av flerkultur- og inkluderingsaktiviteter fra 2017-2019 mellom Nordre Land kommune og Nordre Land Røde kors, og 2. om mål og organisering av samarbeid mellom Nordre Land læringscenter og NAV i Nordre Land underveis og i overgang fra introduksjonsprogram.

4.1.1 Flyktingetjenesten – tilretteleggende innsats før og under introduksjonsprogram

Flyktingetjenesten i læringscenteret har tre programrådgivere i 50% stilling med de resterende 50% av stillingen fordelt på hjemmeveiledning, arbeidsnorskundervisning, og som skolekontakt. Disse programrådgiverne har i skrivende stund (januar 2017) ansvar for oppfølging av omtrent 11 deltakere hver.

Det er flyktingetjenesten og deres programrådgivere som først møter flyktningene når de kommer til kommunen, enten direkte fra utlandet som overføringsflyktninger eller fra mottak i Norge. Flyktingetjenesten mottar melding fra IMDi om hvem som skal bosettes, om det er en familie eller en enslig, en mindreårig, mann eller kvinne, alder og opprinnelsesland. Videre er det flyktingetjenesten som finner bosted, kjøper inn for eksempel en begrenset hvitevarepakke og en møbelpakke til bostedet, mat for et par dager om de bosatte kommer direkte fra utlandet og som gir kronekort¹² med etableringspenger for voksne og barn. De tar også kontakt med skoler og barnehager, varsler helsevesen, og lignende om at det kommer flyktninger som skal bosettes i kommunen og vil ha behov for deres tjenester, de melder også adresseendring og gjør andre praktiske forberedelser. Med andre ord er Flyktingetjenesten den instansen som tilrettelegger for bosettingen i kommunen på vegne av flyktingen.

Når flyktningene kommer til Nordre Land er det programrådgiver i flyktingetjenesten som gjør de første samtalene med de bosatte flyktningene i deres nye hjem og som kontakter helsetjenesten. For overføringsflyktninger må en grundig helsesjekk godkjennes før de kan komme i kontakt med læringscenteret på grunn av smittefare av for eksempel tuberkulose. Det gjøres en **kartleggingsamtale** før introprogrammet vedtas, på omtrent en time, hvor den bosatte flyktingen, programrådgiver i flyktingetjenesten og teamleder i

¹² Kronekort er et tilbud fra DNB til de som ikke selv kan opprette kundeforhold i banken, men som gir mulighet til å bruke betalingskort i butikker og minibanker. Dette kan kommunene og NAV utstede.

norsk fra læringscenteret er tilstede i samarbeid med en morsmålstolk, som oftest via telefon. Timen deles i to: den første halvtimen stiller læringscenteret spørsmål og den andre halvtimen er det flyktingetjenesten som stiller spørsmål, begge ment for å kartlegge den nyankomne flyktingen. I denne kartleggingssamtalen får de informasjon om bakgrunn, utdanning, arbeidspraksis, dokumentasjon på bakgrunn, skole, utdanning, familiesituasjon, tidligere bosted, tanker i forbindelse med å starte introduksjonsprogram og lignende. Denne første kartleggingssamtalen er nokså overordnet, og danner grunnlaget for helsespørsmål, oppstart i introduksjonsprogrammet og videre oppfølging. Kartleggingen blir senere dokumentert i et databehandlingsprogrammet Visma Flykting. Dette programmet har både læringscenteret og flyktingetjenesten tilgang til å administrere, mens NAV har lesertilgang i såkalte «deltakerkort».

Kartleggingen skissert ovenfor danner utgangspunkt for en **individuell plan** som angir retning for introduksjonsprogrammet for den enkelte deltaker. Her avklares hvorvidt deltakeren ønsker seg over i videre utdanning eller vil ut i arbeid etter endt introprogram. Det er programrådgiver som har ansvaret for utarbeidelsen av denne individuelle planen sammen med introduksjonsdeltaker og denne skal være veiledende i hele introduksjonsløpet, og brukes også av læringscenteret. Således er flyktingetjenestens aktiviteter i tråd med de nasjonale og lokale føringene for sitt arbeid.

4.1.2 Læringscenteret – organisering og undervisning i introprogrammet

Læringscenteret tilbyr **undervisning** i norsk og samfunnsfag for nyankomne flyktinger og i tillegg har læringscenteret øvrig undervisning i voksenopplæringen. Til sammen på læringscenteret hvor også flyktingetjenesten er organisert er det 21 ansatte og dette inkluderer leder, lærere, programrådgivere, teamledere, miljøarbeidere og saksbehandlere med til sammen 80 elever (inkludert grunnskoleopplæring). 33 av disse er i introduksjonsprogrammet.

Det er ikke organisert faste oppstartstidspunkter på introprogrammet i Nordre Land, men læringscenteret oppgir at de forsøker å ha starttidspunkt en gang i måneden på en nybegynnergruppe. Når det bosettes en innvandrere i kommunen, skal det først gjennomføres kartleggingssamtaler, både av flyktingetjenesten og av læringscenteret i forkant av introduksjonsprogrammet, slik det er skissert ovenfor. De forsøker også så tidlig som mulig å få introdeltakerne ut i **praksisplasser**, men dette avhenger av introdeltakerens erfaring, ønsker og evner. Dette blir individuelt vurdert, men Læringscenteret oppgir at de anser det som en fordel at de har grunnleggende norskkunnskaper først. Ved praksisplass fortsetter klasseromsundervisningen i norsk og samfunnsfag og de er en til to dager i uken i praksis og tre dager i klasserommet.

Praksisplassene skaffes av flyktingetjenesten og arbeidsplassene følges opp av programveileder og praksisveileder i flyktingetjenesten. Flyktingetjenesten uttaler et

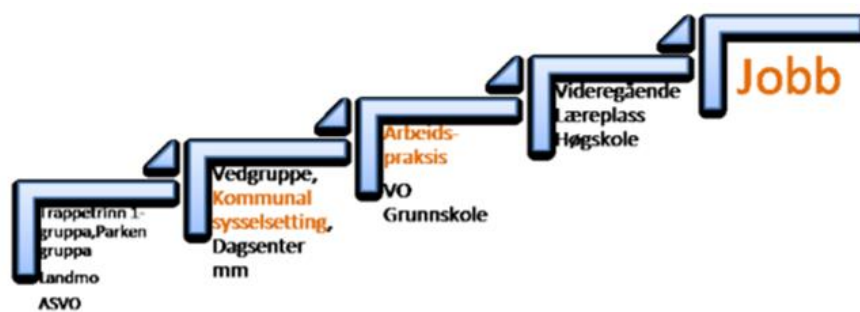
ønske om at lærerne, med sin pedagogiske kompetanse også kommer inn med undervisning på arbeidsplassen. Derfor er det tatt initiativ til et nytt tiltak hvor en ansatt skal ha undervisning to dager i uka for de som er i praksis på sykehjemmet. Dette er et nytt tiltak i gjennomføringsfasen. I intervjuperioden januar 2017 er få av introdeltakerne i Nordre Land ute i praksis, men flere er i grunnskolen på full undervisning med praksisplasser i feriene. Disse arbeidspraksisplassene forsøker de å få så nært knyttet til ønskene uttrykt i individuell plan som mulig, og håpet er at dette skal lede til en mer stabil og varig stilling.

Læringscenterets fokus ligger på undervisningen i norsk og samfunnsfag, samtidig som de skal tenke arbeidsretting i introduksjonsprogrammet. Lærerne ved læringscenteret har hovedsakelig klasseundervisning nå, men har fristilt en person til å utarbeide og utføre norskopplæring på arbeidsplassen i forbindelse med praksisplassering, som nevnt ovenfor. I tillegg skal programrådgiverne ved Flyktingetjenesten følge opp deltakerne ute på arbeidsplassene. Læringscenteret har fokus på å stadig utvikle undervisningen for å sørge for at den er best mulig slik at deltakerne skal lære mest mulig, mens arbeidsrettingen er det NAV, sammen med flyktingetjenesten som er aller mest opptatt av. Hva når disse to går sammen? At norskundervisningen er arbeidsrettet?

4.1.3 NAV lokalt – tidlig involvering i og etter introduksjonsprogrammet

NAV-kontoret i Nordre Land har gjennomgått en organisasjonsendring og er fra 2016 organisert i serviceteam og oppfølgingsteam. Hvert team har en teamkoordinator med vedtaksmulighet. Arbeidet med arbeidsretting for bosatte flyktinger startet tidligere ikke før endt introduksjonsprogram, men i dag beskrives arbeidet av NAV selv som mer forebyggende fordi de er tidligere involvert i Introduksjonsprogrammet. NAVs arbeidsretting for flyktinger starter per januar 2017 allerede ved involvering i Introduksjonsprogrammet gjennom modellen som kalles «Trappemodellen». Denne modellen er bygd rundt et prosjekt som er et lavterskeltiltak for unge arbeidsledige (under 30 år) og bosatte flyktinger. Modellen skal legges til grunn for kommunenes arbeid med kvalifisering, aktivisering og sysselsetting for målgruppen. Målet er å koordinere og samordne kommunale tjenester og enheter, få flere brukere tidligere over i aktivitet, arbeid eller utdanning og redusere passive sosialhjelpsutgifter. Helt konkret skisserer modellen et arbeids- og/eller utdanningsløp for bosatte flyktinger, og hvordan det skal jobbes med ulike brukere av denne gruppen i et slikt trappeløp. Uansett skal utfallet være økonomisk uavhengighet gjennom lønnet arbeid.

Figur 1 Trappemodellen, utviklet av det lokale NAV-kontoret i Nordre Land



Grovt sett skilles gruppen av bosatte flyktninger i tre; 1. de som står langt unna arbeidslivet som ikke har arbeidserfaring eller utdanning, 2. de som står nær arbeidslivet eller utdanning og som har behov for mindre kvalifisering til arbeid eller utdanning etter introduksjonsprogrammet og 3. en siste gruppe som har andre utfordringer som gjør at det å fokusere på arbeid er sekundært og de skal antakeligvis ikke i trappa i det hele tatt. Hvor i trappa de bosatte flyktningene skal inn kommer helt an på hvilken av disse gruppene de tilhører. Arbeidet med praksisplasser i denne modellen er organisert gjennom inntaksteam hvor det jobbes med en «bank» med praksisplasser som inntaksteamet avgjør hvem som skal få plass og hvor. Her er det et samarbeid mellom teamleder på flyktningetjenesten og en tiltakskoordinator fra det lokale NAV kontoret som møtes hver sjette uke på flyktningetjenesten og annenhver uke på tre bedrifter hvor praksisplassene hovedsakelig er plassert. Dette er helt i startgropen og prøves ut for å få gode rutiner på plass.

Det fremkommer ikke av intervjuene helt klart hvor tidlig og hvor ofte NAV er inne i introduksjonsprogrammet per januar 2017, men det er et helt uttrykt ønske fra NAV om at de skal komme inn så tidlig som mulig i forhold til å identifisere de tre gruppene skissert ovenfor. Spesielt er det ønskelig at NAV kommer inn i introduksjonsprogrammet dersom det er behov for tiltak og ekstra oppfølging fra NAV på en av brukergruppene. I integreringsarbeidet for øvrig synes samarbeidet i tjenesteapparatet, altså mellom NAV, læringscenteret og flyktningetjenesten, sentralt.

4.2 Samarbeid i og utenfor tjenesteapparatet

4.2.1 Samarbeid i det kommunale tjenesteapparatet

Som vi ser av teksten ovenfor er det både formalisert og ikke formalisert samarbeid i det kommunale tjenesteapparatet. Det foreligger samarbeidsavtaler, og det er jevnlig treffpunkter mellom læringscenteret, flyktningetjenesten og NAV. Likevel er det et uttrykt ønske om at dette samarbeidet kan bli bedre, både i form av treffpunkter og utformingen av samarbeidsavtalen. Flyktningetjenesten ønsker et tett samarbeid med NAV, selv om det eksisterende samarbeidet vurderes som godt av flyktningetjenesten. Det uttrykkes et ønske

om å få tilgang til å bruke eller å øke bruken av tiltak som NAV har råderett over. Dette gjelder spesielt bruk av vedtak i introduksjonsprogrammet knyttet til bruken av praksisplasser slik som mentorordning på arbeidsplassen, frikjøp av ansatte på arbeidsplassen til å veilede praksiskandidaten, lønnstilskudd til bedrift som tar inn praksiskandidat og lignende. Dette gjøres i dag, men flyktingetjenesten mener vedtak kunne vært brukt mer for å skaffe til veie praksisplasser til sine introdeltakere.

Leder i NAV er opptatt av at NAV skal delta på tidlig kartleggingsmøte innenfor de tre første månedene i introduksjonsprogrammet sammen med flyktingetjenesten og læringscenter. Her er ikke samarbeidsavtalen mellom NAV og læringscenteret god nok. I følge samarbeidsavtalen mellom NAV og læringscenteret skal det *vurderes* når NAV skal inn i Introduksjonsprogrammet. Dette anses ikke som forpliktende og konkretisert nok av NAV. Lederen i NAV Nordre Land er klar på at det må ligge tydelige retningslinjer for når NAV skal inn og ikke tas en vurdering fra gang-til-gang. Læringscenteret på sin side peker på at nylige bosatte flyktinger kan ha andre behov enn det NAV ser, og at det for enkelte kan være nødvendig å ta det mer rolig i forhold til arbeidsretting. Som leder for læringscenteret uttaler «ting tar tid når vi jobber med mennesker».

Flyktingetjenesten og læringscenteret hevder å ha etablert en god forståelse for deres felles arbeid i opplæring og arbeidsretting seg i mellom. NAV hevder på sin side at samarbeidet med læringscenteret fortsatt er preget av «manglende felles forståelse og felles språk». Med dette menes at det pedagogiske personellet i læringscenteret først og fremst tenker det på det å tilegne seg kunnskap og å lære som noe som skjer i en klasseromsundervisning, mens NAV tenker seg at dette like gjerne kan foregå ute på arbeidsplassene. Dette krever en mer målbevisst og praktisk rettet norsk- og samfunnsfagsopplæring, samt annen organisering av undervisningen, arbeidstiden og det pedagogiske opplegget. NAV sier det gis uttrykk for muntlig stor vilje i læringscenteret, men at dette ikke gjennomføres i praksis. Et resultat av dette er manglende bruk av tiltaksplasser innad i kommunens egne enheter (sykehjem, rehabiliteringssenter og tilrettelagte tjenester) som NAV hevder å ha rigget i stand som del av undervisningstilbudet, men som læringscenteret av ulike grunner ikke har tatt i bruk. For å kunne jobbe sammen til det beste for brukeren, er det viktig at begrepsapparatet og kartleggingsverktøyene blir felles, hevder NAV-informanten.

Det å se flyktinger som en ressurs og å få de bosatte flyktingene til å bli boende i fraflyttingskommunene dreier seg ikke kun om arbeidsretting og samarbeidet internt i tjenesteapparatet, men involverer også samarbeidsrelasjoner utenfor tjenesteapparatet. I Nordre Land er frivillige organisasjoner, lag og foreninger viktige samarbeidspartnere for tjenesteapparatet, og spesielt for flyktingetjenesten.

4.2.2 Samarbeid med organisasjoner, lag og foreninger

Flyktningetjenesten oppfatter det som vanskelig å finne naturlige, uorganiserte treffpunkt mellom lokalbefolkningen og de bosatte innvandrerne i Nordre Land. De treffpunktene som eksisterer utenfor skole og arbeid foregår foreløpig i samarbeid med frivillige organisasjoner, lag og foreninger. I introduksjonsloven er det spesifisert at det skal gis midler til fritidsaktiviteter og utstyr for barn av foreldre i introduksjonsprogrammet, men Læringscenteret oppgir en manglende deltakelse i slike aktiviteter, spesielt for jenter. I Nordre Land er det et godt etablert samarbeid og en formalisert samarbeidsavtale med Røde Kors, som gjør mye av den frivillige innsatsen rettet mot bosatte innvandrere. Denne organisasjonen får også tilskudd fra kommunen. I tillegg er frivillighetssentralen, idrettslag, Bygdekvinnelaget og Kulturskolen i varierende grad involvert i treffpunkter mellom lokalbefolkningen og de bosatte flyktingene.

Røde Kors har norsktrening, flyktingeguides, kaffesamtaler i skoletiden hver uke og bidrar på andre måter til det øvrige integreringsarbeidet i kommunene og for innbyggerne generelt. Dette skjer gjennom for eksempel et aktivitetstilbud som kalles Til Topps, med ukentlig trening mot å kunne nå en bestemt fjelltopp. Frivillighetssentralen organiserer også internasjonal cafe, men det er varierende grad av deltakelse fra det etnisk norske lokalsamfunnet. Dette gjelder flere aktiviteter og initiativ fra ulike deler av organisasjoner, lag og foreninger. Læringscenteret oppgir at det er høy terskel for deltakelse for eksempel med leksehjelp eller å delta på arrangementer, men at dette også går begge veier. Flyktningetjenesten har nylig tatt et initiativ til å opprette et Kulturhus slik at det finnes et fysisk treffpunkt for hele Nordre Lands befolkning, men dette er helt i planleggingsfasen. Her ser de for seg at det kan være kurs blant annet for å utveksle håndarbeidsteknikker (flyktningetjenesten har blitt gitt en vev fra Røde Kors), men også andre treff for å bedre det øvrige integreringsarbeidet i Nordre Land. Alle tre tjenesteområdene oppgir at de ser at det ligger et stort ubrukt potensiale i å aktivisere nettverk for de bosatte flyktingene gjennom organisasjoner, lag og foreninger.

4.3 utfordringer og uutnyttede muligheter i Nordre Land

Nordre Land virker å ha kommet et stykke på vei i forhold til å arbeide mot å få flyktingene til å bli ressurser i kommunen, men fortsatt er det utfordringer i arbeidet som gjøres internt i kommunen. Flyktningetjenesten, læringscenteret og det lokale NAV-kontoret peker i intervjuene på ulike utfordringer og uutnyttede muligheter i Nordre Land som kan gi retning til det videre arbeidet i kommunen.

Det lokale NAV-kontoret er opptatt av hva som skal til for å få til et arbeidsrettet introduksjonsprogram slik at de får flere ut i arbeid på et tidlig tidspunkt. I dette ønsker de å komme tidligere inn i introduksjonsløpet, helst i kartleggingsarbeidet innen de tre første månedene, for å definere brukere innenfor tre grupper som NAV selv har skissert (se ovenfor). På den måten kan NAV vie oppmerksomhet til de som trenger deres tjenester

eller tiltak på et tidlig tidspunkt. Problemet med den informasjonen som blir gitt i slike kartleggingssamtaler og ført inn i individuell plan er at informasjonen kan vise seg å være feilaktig eller behovene kan endre seg flere ganger i et introduksjonsløp. Den individuelle planen må derfor kunne endres i forhold til hvilken vei introduksjonsdeltakerne skal gå i løpet av programmet. Slik sett kan det være vanskelig på et så tidlig tidspunkt å inkludere eller ekskludere NAV fra en deltakers introduksjonsløp.

Den første utfordringen i arbeidet mot å få bosatte flykninger til å fungere som ressurs for Nordre Land synes derfor å ligge i **kartleggingene** og i de **individuelle handlingsplanene**. Utfordringen er tredelt: 1. Hvordan kan kartleggingene bli en metode som skaffer til veie god nok og helhetlig nok informasjon om hver enkelt deltaker? 2. Hvordan kan denne informasjonen bli fullstendig nok til at tjenesteapparatet kan utvikle gode Individuelle Handlingsplaner som kan virke retningsgivende under og etter introduksjonsprogrammet? 3. Hvordan kan tjenesteapparatet unngå at de individuelle handlingsplanene blir statiske dokumenter, men heller fungerer som en dynamisk plan med eierskap både hos introdeltaker og i tjenesteapparatet? Dette kan kanskje løses både gjennom å arbeide ytterligere med samarbeidet i tjenesteapparatet, men også i samhandlingen med de bosatte flykningene om å skaffe til veie informasjon som kan brukes til å hjelpe introdeltakeren til økonomisk og sosial selvstendighet etter introprogrammet.

Den andre utfordringen handler om å skaffe til veie praksisplasser som passer inn i de individuelle handlingsplanene og i selve organiseringen av introduksjonsprogrammet. Her synes det å være en ulikhet mellom NAV og læringscenteret som dreier seg om ulike forståelseshorisonter av hva et introprogram skal være og ikke minst hva det skal kvalifisere til. Det ligger videre en utfordring i å ta i bruk pedagogisk personale til undervisning på praksisplassene. I dette ligger det et forbedringspotensial i å avklare eller forbedre samarbeidet mellom læringscenteret, NAV og eventuelt praksisplassen, implementere en felles forståelseshorison for tjenesteapparatet og å avklare ressursutnyttelsen og undervisningsopplegget på Læringscenteret.

Til sist synes arbeidet med og i frivillig sektor som et arbeid som kan videreutvikles og forbedres for å skape solide og varige nettverk mellom bosatte flykninger og lokalsamfunnet for øvrig. Her er Røde Kors i stor grad deltakende i Nordre Land, men det kan ligge uutnyttede muligheter i å utvikle dette videre eller å få til et samarbeid med andre organisasjoner, lag og foreninger som kan supplere arbeidet til Røde Kors.

5 KVALITATIVT DATAMATERIALE VÅGÅ

Vågå hadde 3.657 innbyggere per 3. kvartal 2016 hvorav 205 personer har innvandrerbakgrunn¹³ (SSB kommunefakta). Kommunen har hatt en negativ folkevekst i 2016 (nedgang med 7 personer). De tre største næringene i kommunen som sysselsetter befolkningen er: 1. Varehandel, hotell, restaurant, samferdsel, finanstjenester, forretningsmessige tjenester, eiendom. 2. sekundærnæringer (industri og håndverk), og 3. helse og sosialtjenester. Andel sosialhjelpsmottakere er 4.7% per 2015. IMDi opplyser at i 2015 var 46,9 % av innvandrerne i Vågå i arbeid, mens 67,2 % av den øvrige befolkningen i kommunen ellers var i arbeid det samme året¹⁴. Vågå vedtok å bosette 12 innvandrere i 2016, men for 2017 er tallet fortsatt ikke vedtatt.

Dette kapittelet er basert på kvalitativt materiale som kom frem i intervjuer med flyktningkontoret, læringscenteret og det lokale NAV-kontoret gjort i januar 2017 og et prosjektmøte i desember 2016 med ordfører, leder for læringscenteret, flyktningkonsulent, representant fra Fylkesmannen, representant fra NAV Oppland, prosjektleder ved HINN og forfatter av dette notatet. Kapittelet tar først for seg organiseringen av tjenestene før, under og etter Introduksjonsprogrammet i Vågå kommune. Videre tar det for seg samarbeidet i og utenfor tjenesteapparatet og til sist oppsummeres utfordringer og uutnyttede muligheter i Vågås integreringsarbeid. I dette kapittelet er flyktningkontoret, læringscenteret, det lokale NAV-kontoret og frivillig sektor i særskilt fokus.

5.1 Organisering av tjenestene i kommunen

I Vågå er flyktningkontoret og voksenopplæringen organisert under samme tjenesteområdet «Kultur og næring», underlagt Rådmannen. Her ligger også frivillighetssentralen, kulturenheten, bibliotek og folkehelsekoordinator. Flyktningkontoret og voksenopplæringen deler på ansvaret med å utforme det helårlige Introduksjonsprogrammet. Voksenopplæringen gir norsk og samfunnsfagsundervisning etter læreplan, mens Flyktningetjenesten tar seg av andre deler. NAV er organisert under Kommunalsjefen, sammen med Teknisk Tjeneste. Det eksisterer ingen samarbeidsavtale for samarbeidet mellom læringscenteret, flyktningkontoret og det lokale NAV-kontoret.

¹³ Tallene i dette avsnittet er hentet fra Statistisk Sentralbyrå <https://www.ssb.no/kommunefakta/vaga>

¹⁴ Antall deltakere som gikk fra introprogram til arbeid er anonymisert. Kilde: <http://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K0538>

Vågå har et regionalt styringsdokument som allerede er beskrevet ovenfor (Felles flyktningeplan for Midt- og Nord Gudbrandsdalen) som leder det overordnede arbeidet med flyktningene i regionen. I tillegg har Vågå kommune laget en **Bolyst modell** for inkludering og mottak av flyktninger i kommunen. Dette arbeidet ble finansiert av nåværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet og prosjektet ble sluttført i desember 2015. Denne modellen skal være et supplement til felles flyktningeplan og beskriver interne rutiner og plan for mottak av flyktninger i Vågå.

5.1.1 Flyktningkontoret – fra bosetting til involvering i introprogram

Flyktningkontoret drives av to flyktningkonsulenter som koordinerer kontakten utad i kommunen og ut i systemet, mot UDI og IMDi. I tillegg er flyktningkonsulentene primærkontakt for hver sine introdeltakere og organiserer introduksjonsprogrammet sammen med voksenopplæringen. Flyktningkontoret er også aktivt involvert i introduksjonsprogrammet ikke bare gjennom å organisere programmet med Voksenopplæringen, men også ved å sørge for noen opplærings-/informasjonstimer i uken. I dette forholdet de seg ikke nødvendigvis til voksenopplæringens læreplan, men gir informasjon om blant annet Husbanken, skattekort og selvangivelse, tilbyr fysisk aktivitet en gang i uka sammen med folkehelsekoordinator og treningscenter på Vågå hotell og inviterer relevante aktører med kompetanse på ulike felt til å komme og holde informasjonstimer på Voksenopplæringen.

Flyktningkontoret inngår avtale om og **koordinerer** prosessene rundt bosettingen på vegne av Vågå kommune, mens kommunestyret vedtar antallet flyktninger som skal bosettes årlig. Når flyktningkontoret får forespørsel fra IMDi om bosetting og det avtales bosetting av de(n) forespurte i Vågå starter flyktningkontoret koordineringen innad i kommunen. Først kontaktes husgruppa der NAV er leder og hvor teknisk avdeling er lokalisert for å sette i gang arbeidet med å finne bosted til de(n) som skal bosettes og inngå kontrakter. Videre kontaktes sysselsettingsgruppa som samarbeider med flyktningkontoret om innkjøp av hvitevarer, kjøkkenartikler, senger og andre boligrelaterte artikler. Det videre arbeidet kommer an på hvilken gruppe som skal bosettes, om det er kvoteflyktninger eller flyktninger fra norsk mottak og om det er en enkeltperson, voksen eller mindreårig, eller en familie barn.

Om det skal bosettes for eksempel en familie med barn fra mottak så mottar flyktningkontoret kartleggings skjema fra mottak. Disse kartleggings skjemaene varierer i forhold til hvor utfyllende de er, men inneholder i det minste navn og alder på familiemedlemmene. Flyktningkontoret oppgir at kartleggingene fra mottak i Norge som hovedregel er mer mangelfulle enn kartleggingene som kommer med kvoteflyktningene fra UDI. Informasjonen i kartleggings skjemaene er spesielt relevant om det er barn som skal inn i klasser eller barnehage i Vågå. Da har flyktningkontoret et **fellesmøte** med aktuelle tjenester som helsesenter, helsesøster, rektor for skolen og styrer i barnehagen og

teknisk, frivillighetssentralen, kommunal sjef og voksenopplæringen og videreformidler generell informasjon fra kartleggingen som kan være lite utfyllende, mangelfull og muligens feilaktig. Om de(n) som skal bosettes kommer som kvoteflyktning fra flyktningeleir eller tredje land er det ofte mindre forberedelsestid for flyktningkontoret og en større overgang for flyktning(e). Da er også helsesenter mer involvert fordi det skal tas en helsesjekk før en bosatt flyktning kan starte på skole, utdanning eller arbeid. Da kan også oppstarten til Introduksjonsprogram ta lenger tid, og NAV må inn med vedtak om støtte.

Kartlegging av den bosatte flyktningen gjøres i alle tilfeller og første gang før deltakeren starter i introduksjonsprogrammet. Voksenopplæringen kartlegger språkkompetansen og tidligere utdanning, mens flyktningkontoret kartlegger arbeidserfaring, annen bakgrunn og helse. På bakgrunn av dette lages det en **individuell plan** som revideres på grunnlag av en individuell plansamtale hvert halvår. Dette er i tråd med lovverket. På disse samtale deltager både introduksjonsdeltaker, flyktningkonsulent og lærer fra voksenopplæring. For å få til en god overgang etter introduksjonsprogrammet er flyktningkontoret i Vågå opptatt av å inkludere voksenopplæringen og NAV på et tidlig tidspunkt slik at de sammen kan tenke langsiktig og helhetlig på integrering og arbeids- og/eller utdanningsløp for Intro deltakeren. Dette gjøres ikke på nåværende tidspunkt. I dette arbeidet har flyktningkontoret i Vågå kontakt både med den bosatte flyktningen og tjenesteapparatet i og utenfor kommunen. Dette gjelder også organisasjoner, lag og foreninger som står sterkt i Vågå kommune. På den måten samkjører og koordinerer flyktningkontoret et løp som de ønsker NAV tidlig inn i slik at dette kan fortsette etter Introduksjonsprogrammet.

Som hovedregel skal kontakten mellom flyktningkontoret og bosatt flyktning avta i løpet av introduksjonsprogrammet og være helt over etter programmets slutt, da målet er at de skal bli så selvhjulpne som mulig i løpet av programmet. Bosettingsavtalen med kommunen, IMDi og den bosatte flyktningen er på fem år og i dette løpet er det flyktningkontorets rolle å samkjøre og koordinere bosettingsprosessen, få den bosatte inn i et introduksjonsprogram og jobbe for at disse skal komme seg inn i andre private og formelle arenaer. Flyktningkontoret skal være der i starten for å hjelpe folk i gang, men opplever seg som «mellom barken og veden» fordi samtidig som de ønsker at flyktningene så raskt som mulig skal ta i bruk ordinære tjenester og komme ut i det ordinære samfunnet, så er flyktningkontoret i seg selv en særtjeneste. Flyktningkontoret tilbyr tjenester og koordinering som kan gjøre at flyktningene lettere gjør seg avhengig av deres hjelp. I dette ligger hovedutfordringen for flyktningkontorene i kommunene når det gjelder å integrere og gjøre bosatte flyktninger selvstendige i det norske samfunnet.

5.1.2 Voksenopplæringen – undervisning i introduksjonsprogrammet

På Voksenopplæringen er det tre og et halvt årsverk ansatte og i Introduksjonsprogrammet per januar 2017 er det 22 deltakere, i tillegg til tre flyktninger som skal tilbake i

introprogram i løpet av våren etter permisjoner. Flere av disse er ute i praksis. En deltaker er i praksis to dager i uken og i undervisning på voksenopplæringen tre dager i uken. To andre deltakere har vært ute i praksis flere dager i uken, men ble nylig ferdig. I tillegg er det flere som har en praksisdag i uken. Noen tar også utvidet norsk og tre stykker er på grunnskoleutdanning på Sel Læringscenter.

Det meste av introduksjonsprogrammet utenom praksis i Vågå finner sted på voksenopplæringen. Der har deltakerne hovedsakelig **norskundervisning**, men også informasjonstime, trimtime, dialekt time og bibliotektime. Introduksjonsprogrammet er inndelt i tre grupper ut i fra hvor lenge deltakerne har vært i programmet og ikke etter spor slik de fleste introduksjonsprogram er innrettet¹⁵. I Vågå består første gruppe av de som er nyankommet og ikke kan norsk, gruppe to består av de som har vært i introduksjonsprogram litt lenger eller som har en rask progresjon og i gruppe tre går de deltakerne som siktes inn mot norskprøve og avslutning. Hvem som skal plasseres inn i de ulike gruppene avgjøres av en kort kartlegging av deltaker før oppstart.

Denne første **kartleggingen** brukes ikke mye tid på fordi voksenopplæringen hevder at den første kartleggingen gir mangelfull eller uriktig informasjon. De bruker heller tid på den **individuelle plansamtalen** for å få ut mer informasjon som er relevant om bakgrunnen, realkompetanse og formalkompetanse. Leder ved voksenopplæringen påpeker at det kan være nødvendig å gjøre flere kartlegginger gjennom introduksjonsløpet fordi det kommer ny eller endret informasjon underveis. Voksenopplæringen har ikke hatt noe sammenhengende dokument eller individuell plan som har dannet et helhetlig bilde, men tatt et nytt planskjema for hver ny plansamtale og arkivert den uten å ta den opp igjen ved neste samtale. Planen fra våren 2017 er at det individuelle plandokumentet skal bygges videre på fra første samtale slik at det blir et sammenhengende dokument. En av ulempene med lagring av planskjemaene og kartleggingsdokumentene slik voksenopplæringen ser det og som også flyktningkontoret pekte på, er at det ikke er noe felles informasjonsteknologisk fagsystem som muliggjør å lagre og tilgjengeliggjøre disse dokumentene slik at flere får tilgang på den samme informasjonen. Voksenopplæringen hevder at de har bedt om et slikt system lenge, men ikke fått gjennomslag.

Voksenopplæringen mener likevel å ha god anledning til å følge opp og bli kjent med den enkelte deltaker fordi det er få deltakere i introduksjonsprogrammet. Gruppestrukturen og kjennskapen til deltakerne gjør det også mulig å endre de tre gruppene eller å flytte på deltakere om de ser at det ikke fungerer. Noen har en rask progresjon i forhold til språkoppplæringen og kan bytte gruppe, mens andre går det tregere med og da blir det kanskje nødvendig med andre læremidler. Voksenopplæringen opplyser at de forsøker å bryte opp undervisningen med jevne mellomrom og hevder å være fleksible på å ta med

¹⁵ Lovverket sier at norskopplæringen skal deles inn i tre ulike spor: Spor en har undervisning tilpasset deltakere med liten eller ingen skolegang. Spor to har undervisning tilpasset deltakere med mye skolegang. Spor tre har undervisning tilpasset deltakere med mye skolegang. Kilde: <http://introbokmal.cappelendamm.no/c26364/artikkel/vis.html?tid=26452>

deltakerne ut på andre aktiviteter slik som skitur, fisketur, fjelltur eller lignende. Introduksjonsdeltakerne deltar også på ulike arrangementer hvor lokalbefolkningen og de bosatte flyktningene kan møtes, slik som «Vågå dågå» og «Landskappleiken» i tillegg til å steke vafler en dag i uken på Frivillighetssentralen. På denne måten forsøker voksenopplæringen å tilrettelegge for nettverksbygging for sine deltakere og samtidig drive positivt rettet holdningsarbeid i lokalsamfunnet.

Flere av introduksjonsdeltakerne er ute i praksis, hovedsakelig på kommunale arbeidsplasser og her har voksenopplæringen gjort en jobb med å finne relevante **språkpraksisplasser**. Voksenopplæringen etterlyser et engasjement fra tjenesteledere i kommunen om å ta inn språkpraksiselever. Tidligere var det snakk om at flyktningene skulle være alles ansvar, spesielt etter Bolyst-modellen nevnt ovenfor, men dette ansvaret har ikke blitt tatt. I mangel på relevante praksisplasser har det vært og fortsatt er voksenopplæringens hovedregel at de som har lært grunnleggende norsk er de som blir prioritert ut i praksis. Dette er gjort fordi de mener dette fungerer best både for deltaker og praksisplass. Disse praksisplassene følges ikke i opp av hverken voksenopplæring eller flyktningkontoret, men praksisplassen mottar lønnstilskudd opp til to dager for å hjelpe praksiseleven i gang. Voksenopplæringen avtaler et møte med arbeidsgiver tre eller fire uker etter praksisstart. Her får voksenopplæringen opplysninger om hvordan praksisarbeidet går, om forventningene er innfridd, om det er misforståelser, misnøye eller andre ting. Voksenopplæringen vil i gang med flere praksisplasser og organisere praksisopplegget sitt annerledes. Etter modell fra Lillehammer kommune ønsker de å følge opp praksisløpet ute på arbeidsplassene og hjelpe til med det språklige i det daglige arbeidet¹⁶.

5.1.3 NAV lokalt – arbeidsretting etter introduksjonsprogram

Det lokale NAV-kontoret i Vågå har ansvaret for den **økonomiske oppfølgingen** av flyktningene ved at introstøtten utbetales via NAV. Når flyktningene bosettes i kommunen er NAV ansvarlig for det første vedtaket på etablering og gir en veiledningssamtale om privatøkonomi og disponering av introstøtten de får utbetalt. Videre er flyktningkontoret den praktiske tilretteleggeren for økonomien. En saksbehandler i NAV lokalt har mesteparten av oppfølgingen og møtene med flyktningkontoret og voksenopplæringen. Denne saksbehandleren sitter i mottaket på NAV og har ansvar for arbeidssøkere og sosialhjelpsmottakere, med særlig ansvar for flyktninger. I tillegg er NAV inne med informasjon til Voksenopplæringen i forhold til opplæring og informasjon om å være arbeidssøker, men ellers er ikke NAV videre involvert i introduksjonsprogrammet.

Når introduksjonsdeltakeren er ferdig på introduksjonsprogram, ofte etter to år, blir han eller hun ofte bruker hos NAV. NAV setter da i gang ulike tiltak for brukeren som ses i

¹⁶ se ØF-rapport 04/2016 hvor Lillehammers arbeid med arbeidsrettingen av norskopplæringen er beskrevet.

forhold til brukerens kunnskap og behov. Av arbeidsrettede tiltak har NAV tilgang på arbeidsmarkedskurs, avklaring, oppfølging, arbeidstrening, lønnstilskudd til arbeidsgiver og mentorordning på arbeidspraksisplass. Flere av disse tiltakene er ment for de som står langt unna arbeidslivet og som vil kreve ekstra ressurser av arbeidsgiver. NAV påpeker at det er viktig å beholde en god relasjon til arbeidsgiverne og vil derfor kunne kompensere for det tapet de har. NAV har en markedskontakt som jobber i flere kommuner med å skaffe praksisplasser og ordinære arbeidsplasser. I Vågå er det like mange private som kommunale arbeidspraksisplasser, men de private er små slik at det er flest i praksis i kommunale enheter.

Introduksjonsdeltakerne starter enten på arbeidsmarkedskurs, i praksisplass eller andre arbeidsrettede tiltak etter introduksjonsprogrammet. Det finnes også en kommunal **sysselettingsgruppe** med et lavterskeltilbud for de som trenger det, ofte brukt på flyktninger og innvandrere for å lære seg de mest elementære reglene i arbeidslivet. På den måten blir det mulig for NAV å gjøre en individuell kartlegging og se hva slags forhold de har til arbeidslivet, i tillegg får brukeren gode referanser som de kan ta med seg i videre jobbsøking. NAV-kontoret er klare på at de ikke er gode nok på å bygge videre på det som finnes av informasjon både fra hjemlandet og fra introduksjonsprogram for å tilrettelegge og tilpasse opplæring og aktivitet. Her kommer NAVs manglende deltakelse i introduksjonsprogrammet til syne. NAV-kontoret tror det kunne vært en fordel å kjøre et arbeidsrettet norsk kurs langt tidligere slik at deltakeren som har behov for det kan komme i gang med en praksisplass via NAV. Dette ønsker lederen ved NAV-kontoret å gjøre noe med både ved å delta tidligere i introduksjonsprogrammet og ved å få til et bedre samarbeid med det kommunale tjenesteapparatet.

Representanten for NAV-kontoret ser at det spesielt er brukere som ikke er gode nok i norsk som faller igjennom systemet deres. NAV forsøker å fange opp disse fra introduksjonsprogrammet slik at ulike kurs kan planlegges til at introdeltakeren er ferdig i programmet, eller slik at introprogrammet kan forlenges til kurset i regi av NAV starter. Det siste året har det vært satt i gang arbeidsmarkedskurs både på arbeidsrettet norskopplæring og jobb kvalifisering for fremmedspråklige. På den måten er det enklere å overholde målet om at ingen i arbeidsfør tilstand skal gå på passiv sosialhjelp. NAV selv oppgir at de håndhever aktivitetskravet hardt på alle ytelser og er bevisste på at de bosatte flyktningene må få et tilbud etter introduksjonsprogrammet. Likevel har dette vært komplisert å få til på de som til tross for gjennomført introduksjonskurs mangler grunnleggende språkkunnskaper. Språk er ikke ansett som en yrkeshemming på samme måte som en sykdom, men det kan likevel få den samme effekten dersom ikke disse blir identifisert og hjulpet tidlig i introduksjonsløpet. Her er det et tydelig forbedringspotensial.

5.2 Samarbeid i og utenfor tjenesteapparatet

5.2.1 Samarbeid i det kommunale tjenesteapparatet

De tre interne instansene i kommunen som er i hovedfokus i dette dokumentet har ingen samarbeidsavtaler som rettleider samarbeidet mot de bosatte flyktingene. Derimot er det etablert noen faste møtestrukturer. Hver onsdag morgen møtes flyktningskonsulent fra flyktningskontoret og representant fra det lokale NAV-kontoret for å gå igjennom nåværende eller tidligere introdeltakere i NAVs system og ta opp ting som har dukket opp i løpet av uken. Flyktningskontoret får ofte forespørsler og informasjon som tilhører andre tjenesteområder og da er disse møtene viktige for å videreformidle dette. Annenhver onsdag deltar også leder for voksenopplæring på disse møtene. I tillegg møtes en representant fra voksenopplæringen og flyktningskontoret annenhver uke hvor det gis status på elever og diskuteres utfordringer og mulige tiltak. En mandag i måneden er det et samarbeidsmøte mellom voksenopplæringen og flyktningskontor der lærere og flyktningskonsulenter er tilstede. En gang i måneden har flyktningskontoret også et fellesmøte med en fra lønnskontoret ved Teknisk avdeling i kommunen som fakturerer husleie for å gå igjennom endringer i forhold til hvem av introdeltakerne som skal trekkes for hva før introstøtten utbetales. I tillegg er det et husgruppemøte med flyktningskontoret, teknisk avdeling og NAV en gang i halvåret.

Flyktningskontoret spesifiserer at disse faste møtepunktene er avgjørende for kommunikasjonen. Når de samarbeider med så mange både i og utenfor tjenesteapparatet så er det viktig å ha noen faste treffpunkter hvor det går igjennom endringer og ny informasjon. Utfordringen, sett fra flyktningskontoret er likevel å få til det gode samarbeidet som i seg selv ikke oppstår som en selvfølge av de faste møtepunktene. Det vurderes av flyktningskontoret at de selv og voksenopplæringen er i ferd med å samle seg mer i forståelsen av hva introduksjonsprogrammet er og slik har det ikke alltid vært.

Introduksjonsprogrammet en viktig arena for opplæring, men som flyktningskonsulent påpeker handler introduksjonsprogrammet om mer enn å lære norsk i et klasserom:

Det er klart en må ha norsk, men det er mye mer å lære enn norsk grammatikk og derfor er det så viktig å få til et godt samarbeid, det er så viktig å ha samme forståelsen om at et introduksjonsprogram handler ikke kun om grammatikk, det handler om snakker du med naboen, låner du snømåker'n til naboen, har du noe sosialt på ettermiddag eller kveld, er det mulig for mannen din å ta barna en ettermiddag eller kveld slik at du får gått på svømmehallen med frivillighetssentralen. Introduksjonsprogrammet er introduksjonen til det norske samfunnet, altså deltakelse i det norske samfunnet og ikke bare.. Og norsk lærer man ikke ved å sitte i et klasserom, det lærer man ved å prate med Vagvære [Vågås lokalbefolkning] og det gjøres på Frivillighetssentralen, på butikken, på foreldresamtalen med læreren. Det å ha det fokuset der, jeg føler vi har kommet en lang vei i forhold til å ha en helhetlig forståelse da. Og

samkjørt en forståelse mellom oss og voksenopplæringa til at det skal bli et program som får folk til å delta i samfunnet.

Flyktningkonsulent beskriver i dette sitatet hva hun vurderer at introduksjonsprogrammet skal være og gjøre introduksjonsdeltakeren i stand til. I dette beskriver hun videre en prosess fra inneværende år om en felles forståelse med voksenopplæringen av hva som skal komme ut av det. I dette arbeidet har møteplassene som skisseres ovenfor bidratt i forhold til å tilrettelegge for diskusjoner rundt hva et introduksjonsprogram skal være og hvordan en best kan drive med integreringsarbeid i kommunen. Dette skal ha virket samlende for flyktningkontoret og voksenopplæringens felles forståelse. Videre skal denne felles forståelsen være fundert i et ytre nasjonalt press fra ulike Departement, forskningsrapporter, vedtaksplan og lignende som alle fokuserer på arbeidsretting og en helhetlig tankegang om at flyktninger skal være skattebetalende ressurser og aktive deltakere i det norske samfunnet.

Å få til en helhetlig forståelse kan være både en utfordring og et uutnyttet potensiale. Dette er også tydelig i utfordringene som ble skissert i Nordre Land for samarbeidsrelasjonen mellom NAV og læringscenteret, og er også gjeldende for dette samarbeidet i Vågå. NAV-kontoret i Vågå hevder at de selv, voksenopplæringen og flyktningkontoret står på hver sin tue og er veldig konsentrert om eget fagfelt uten evne til å dele tankesett og informasjon. Også her beskrives voksenopplæringen som en instans som først og fremst tenker skolegang og utdanning fremfor andre måter å lære på. På samme måte peker leder ved NAV-kontoret på at de selv ikke er flinke nok på skole og karriereveiledning. Det å få til en balansegang hvor begge perspektivene blir vektlagt og å tenke alternativt og sammen om hva som skal gjøres dersom en person ikke lærer godt nok ved vanlig skolegang, er noe leder ved NAV-kontoret savner.

Foreløpig er det slik i Vågå at NAV kommer inn med tiltak hovedsakelig etter at de bosatte flyktningene er ferdig med introduksjonsprogrammet og ikke er ordinære arbeidssøkere. Voksenopplæringen uttrykker at selv om NAV sier at skal være med på første individuelle plansamtale, så har dette fortsatt ikke funnet sted. Ønsket til leder av voksenopplæringen er at NAV kunne vært inne veldig tidlig slik at NAV og voksenopplæringen kunne gått hånd i hånd gjennom introduksjonsprogrammet og på denne måten gitt deltaker og aktivitetene tilknyttet hver deltaker en kontinuitet etter introduksjonsprogrammet. Det som ofte skjer er at voksenopplæringen finner praksisplass og når deltakeren er ferdig på introduksjonsprogrammet så går de over på noe helt nytt i stedet for å fortsette på det som var igangsatt. Dette skaper også usikkerhet for introduksjonsdeltakeren, ifølge voksenopplæringen.

Det lokale NAV-kontoret uttrykker selv et ønske om å være tettere på både flyktningkontoret og voksenopplæringen, i tillegg til å komme tidligere inn i introduksjonsprogrammet. De etterlyser også en bedre informasjonsflyt disse tre tjenestene imellom og savner et godt verktøy hvor slik informasjon kunne vært registrert og

dokumentert. At det samarbeides og deles for lite mellom etater og i tjenesteapparatet ser NAV som den største flaskehalsen i sitt arbeid. Det er i gang et nærere samarbeid med NAV og dette er synlig gjennom de faste møtepunktene mellom NAV og flyktningkontoret. Målet til flyktningkontoret er på lik linje med voksenopplæringen og NAV at NAV skal komme inn så tidlig som mulig slik at tjenesteapparatet kan samkjøre tjenestene sine og skape en «rød tråd» for Intro deltaker fra start av programmet og ut i et arbeidsrettet løp. Her har NAV virkemidler og kompetanse på det regionale arbeidsmarkedet som kan være nyttig i et introduksjonsprogram, slik som lønnstilskudd og mentorordning.

5.2.2 Samarbeid med organisasjoner, lag og foreninger

Den frivillige sektoren står sterkt i Vågå kommune og er aktive i integreringsarbeidet. Dette fremhever alle de tre som er intervjuet i forbindelse med dette notatet. Det er også et godt samarbeid mellom voksenopplæringen, flyktningkontoret, kulturskolen og frivillighetssentralen i kommunen. Alle disse instansene er organisert under samme tjenesteområde, «Kultur og næring». Det er således kort vei til det frivillige tjenesteapparatet og dette kan være en forklarende faktor på dette gode samarbeidet. Flyktningkontoret forteller at det på generell basis er «mye engasjerte folk» i Vågå og at i dette feltet går mye av seg selv uten særlig innblanding fra flyktningkontoret. Eksempel på samarbeid og aktiviteter i kommunen hvor lokalbefolkningen og bosatte flyktninger kan treffes, slik det er beskrevet i intervjuene er: Lions som har en manne-snakke gruppe, Husflidslaget som har kurs med ulike håndarbeidsteknikker spesielt rettet mot kvinner og Kulturskolen som har et aktivt flerkulturelt kvinneteater som kalles HotPot hvor deltakerne skriver historier, manus og bidrar til å sette opp forestillinger med regi og produksjon fra Kulturskolen.

I disse aktivitetene har flyktningkontoret en koordinerende rolle slik som å få i gang initiativet, finne egnede kandidater, gi økonomisk støtte eller hente økonomisk støtte andre steder, og en praktisk rolle i form av å hente og kjøre til aktiviteter, skaffe barnevakter og så videre. Flyktningkontoret har videre organisert et tilbud om leksehjelp for barn i grunnskolen i samarbeid med to pensjonerte lærere og har oppfølging med barn og idrett. I tillegg har en av flyktningkonsulentene fotballtrening for menn en kveld i uken. NAV forteller at de også har et godt samarbeid med Frivillighetssentralen som er særlig flinke på aktiviteter mot en gruppe som kan være særlig utfordrende å få ut i arbeid; kvinner og enslige forsørgere med barn der forsørgeren er uten grunnleggende lese- og skriveferdigheter både i eget morsmål og i norsk. At denne gruppen har blitt aktivisert og kommer i gang med aktiv hverdagsnorsk fører til at de etter hvert kan delta i mer arbeidsrettede tiltak fra NAV. Det foregår med andre ord mye positivt integreringsarbeid i samarbeid med organisasjoner, lag og foreninger i Vågå kommune.

5.3 utfordringer og uutnyttede muligheter i Vågå

Det etterlyses et felles fagsystem for tjenesteapparatet som jobber med de bosatte flyktingene i Vågå kommune. Spesielt i forhold til å samkjøre og registrere kartleggingene slik at hele tjenesteapparatet har tilgang på den samme informasjonen om en bosatt flykting. Kartleggingen av disse flyktingene skjer ofte spredt og lite effektivt gjennom at mange instanser kartlegger noe, men ikke alt og at kartleggingen ikke er tilgjengelig, hverken for den bosatte flyktingen eller tjenesteapparatet. Det kan være kartlegging på mottak, av flyktingkontoret, voksenopplæring og så lages en Individuell Plan, og etter introduksjonsprogrammet i møtet med NAV kommer det nok en kartlegging. Problemet er ikke først og fremst at det foretas kartlegginger, men at den samme informasjonen stadig kartlegges uten at det kommer frem ny informasjon. Med andre ord; det muliggjøres ikke en effektiv behandling og samkjøring av kartleggingene, og heller ikke utvikles kartleggingsverktøyet og den individuelle planen på en måte som gjør at den brukes ressurseffektivt.

Flyktingkontoret peker på at det er komplisert å fange opp og videreformidle endrede behov og informasjon fra de bosatte flyktingene og foreslår at dette kan gjøres mer effektiv gjennom bruk og tilgang til felles data- eller IT systemer. Voksenopplæringen på sin side savner spesielt en god arkivfunksjon som muliggjør å gå tilbake og samordne informasjon og tiltak når NAV overtar en elev fra introduksjonsprogrammet, skal at de skal slippe å ringe voksenopplæringen, men heller bruke arkivfunksjonen i datasystemet.

Videre beskrives utfordringer med å få den individuelle planen til å fungere som et aktivt verktøy med eierskap både av den bosatte flyktingen og tjenesteapparatet. Denne utfordringen ble også skissert i Nordre Land. Skal dokumentet fungere som et planverktøy må det skisseres et målrettet løp med rom for endringer underveis. Dokumentet må brukes fortløpende og ikke bare tas opp hver sjettemåned i tråd med individuell plansamtale slik det er beskrevet i introduksjonsloven. Det hjelper ikke at en av instansene i tjenesteapparatet bruker individuell plan aktivt om ikke introduksjonsdeltaker og de andre delene av det kommunale tjenesteapparatet gjør det samme. Om planen skal brukes aktivt for å få de bosatte flyktingene inn i videre utdanning eller arbeid og deltakelse i samfunnet fungerer både kartleggingen, den individuelle planen og det manglende felles fagsystemet som flaskehals i dette arbeidet, slik det er beskrevet gjennom flyktingkontoret.

At det lokale NAV-kontoret i liten grad er involvert i introduksjonsprogrammet kan også sies å fungere som en flaskehals. Både flyktingkontoret, voksenopplæringen og NAV selv etterlyser en tidlig og tydelig involvering av NAV i introduksjonsprogrammet for å få et klarere arbeidsrettet program med tilgang på tiltak som NAV administrerer. Det står ikke klart hvorfor dette samarbeidet ikke er kommet på plass til tross for at alle tre ønsker dette. Det er også en utfordring at det ikke har kommet på plass en formell samarbeidsavtale som angir en spesifikk retning og ansvarsfordeling for dette samarbeidet, til tross for at dette er

et krav som ligger helt spesifikt uttrykt i Rundskriv Q-27/2015. Det manglende samarbeidet kan muligens delvis tilskrives dette.

Det ligger en uutnyttet mulighet i å ta i bruk og administrere praksisplasser for språkopplæring slik det beskrives av voksenopplæringen. Det er positivt at slike plasser tas i bruk av introduksjonsdeltakere, men disse kan brukes og administreres bedre enn det gjøres i dag. Dette peker voksenopplæringen selv på. At voksenopplæringen skal i gang med en mer målrettet oppfølging av elevene som er i praksis ute på arbeidsplassene er en mulighet som kan utnyttes i enda større grad.

6 KVALITATIVT DATAMATERIALE SEL

Sel hadde 5.941 innbyggere per 3. kvartal 2016 hvorav 432 personer har innvandrerbakgrunn¹⁷ (SSB kommunefakta). Kommunen har hatt en positiv folkevekst i 2016 (vekst på 6 personer). Befolkningen i kommunen jobber hovedsakelig innenfor tre næringer: 1. Varehandel, hotell, restaurant, samferdsel, finanstjenester, forretningsmessige tjenester, eiendom. 2. sekundærnæringer (industri og håndverk), og 3. helse og sosialtjenester. Andel sosialhjelpsmottakere er 6,7% per 2015. IMDi opplyser at 44,7 % av innvandrerne i Sel kommune var i arbeid i 2015, mens 64,1 % av den øvrige befolkningen i kommunen ellers var i arbeid det samme året¹⁸. Sel vedtok å bosette 28 innvandrere i 2016, mens i 2017 er tallet redusert til 15 hvorav 1 er enslig mindreårig. Sel hadde et asylmottak på Rondeslottet Høyfjellshotell på Raphamn med 180 mottaksplasser som ble nedlagt 1. desember 2016. Det er derfor sannsynlig at Sel kommunes situasjon endrer seg betraktelig i løpet av 2017, både med tanke på bosetting og ressursfordeling på tjenesteområder i kommunen.

Dette kapitlet er basert på kvalitativt materiale som kom frem i intervjuer med flyktningetjenesten, læringssenteret og det lokale NAV-kontoret gjort i januar 2017 og et prosjektmøte i Desember 2016 med Rådmann, leder læringssenteret, leder NAV lokalt, representant for flyktningene, representant fra privat arbeidsplass, representant fra Fylkesmannen i Oppland, representant fra NAV Oppland, leder i Karriere Oppland, prosjektleder ved HINN og forfatter av dette notatet. Kapitlet tar først for seg organiseringen av tjenestene før, under og etter Introduksjonsprogrammet i Sel kommune. Videre tar det for seg samarbeidet i og utenfor tjenesteapparatet og til sist oppsummeres utfordringer og uutnyttede muligheter i Sels integreringsarbeid. I dette kapitlet er Flyktningetjenesten, Læringssenteret, det lokale NAV-kontor og frivillig sektor i særskilt fokus.

6.1 Organisering av tjenestene i kommunen

I Sel er Flyktningetjenesten organisert under Otta læringssenter sammen med Fjellskolen og Institusjon for mindreårige, mens NAV er organisert under tjenesteområdet Sosiale tjenester i kommunen. Arbeidet med integreringen og den varige bosettingen i Sel

¹⁷ Tallet omfatter innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre og tallene i dette avsnittet er hentet fra Statistisk Sentralbyrå <https://www.ssb.no/kommunefakta/sel>

¹⁸ Antall deltakere som gikk fra introprogram til arbeid er anonymisert. Kilde: <http://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K0538>

kommune rettleides hovedsakelig av «Felles flyktningeplan for Midt- og Nord Gudbrandsdalen» i tillegg til de nasjonale dokumentene beskrevet ovenfor. Sel kommune har også utarbeidet et dokument med tittel «Det flerkulturelle Sel. Med kultur for inkludering og integrering», men denne planen er ikke politisk vedtatt ennå. I tillegg er det arbeidet med en samarbeidsavtale mellom NAV og Sel kommune, men denne avtalen er ikke foreløpig undertegnet.

6.1.1 Flyktningetjenesten – koordinerende og utøvende innsats

Ved flyktningetjenesten er det ansatt to flyktningkonsulenter hvorav en av dem leder flyktningetjenesten. De to flyktningkonsulentene er i prinsippet ansvarlige for hvert sitt område: introduksjonsordningen og bosetting. I realiteten har de ansvaret fra «alt fra a til å», ifølge den intervjuede flyktningkonsulenten. Flyktningetjenesten har det formelle ansvaret for Introduksjonsprogrammet i tillegg til at de skal koordinere den enkelte flyktning og være kontaktperson ovenfor alle instanser. De har også ansvaret for å skaffe, koordinere og følge opp praksisplassene i introduksjonsprogrammet. Til sammen er det rett over 50 deltakere i introduksjonsprogrammet per januar 2017. Det betyr at flyktningkonsulentene følger opp 25 deltakere hver. Flyktningetjenesten utbetaler også introduksjonslønnen til deltakerne.

Flyktningetjenesten i Sel var den av de tre intervjuede flyktningetjenestene som hadde flest og bredest anlagte oppgaver. Tidligere, når kommunen ikke bosatte så mange flyktninger beskrives ikke dette som problematisk. De siste tre årene har antallet bosatte flyktninger og familiegjenforeninger steget voldsomt i Sel, spesielt i forbindelse med flyktningmottaket. Uten flere ressurser har dette blitt problematisk. Det har vært gjort gjentatte forsøk både fra læringssenteret og flyktningetjenesten på å få fordelt noe av ansvarsbyrden over på NAV og eiendomsavdelingen i kommunen, uten at dette har blitt gjort noe med.

Flyktningetjenesten har i tillegg til de overordnede ansvarsområdene kontakt med IMDi og UDI og gjør avtale om bosetting etter anmodning fra IMDi. I prosessen mot bosetting gjør flyktningetjenesten det meste frem mot introduksjonsprogrammet, og har også flere arbeidsoppgaver underveis i programmet.

Flyktningkonsulentene har utviklet egne prosedyrer over gjøremål i forbindelse med bosettingen og før introduksjonsprogrammet. Denne listen består av følgende punkter: avtale bosetting med IMDi, søke barnehageplass, finne leilighet, skrive leiekontrakt, gi skriftlig informasjon til helsestasjon, smittevernlege, legekontor, NAV, voksenopplæringen, skole og barnehage, gjennomføre koordineringsmøte med flyktning helseteam, skole, barnehage, NAV, voksenopplæring, istandsette leilighet, hente flyktning på flyplass eller skysstasjon, holde velkomstsamtale, bestille kronekort, søke etableringsstønning og ventelønn, bestille strøm, bestille Internett, Tv, mobil, sende flyttemelding, sende adresseendring, skrive søknad om bostøtte, bestille tannlege time med kostnadsoverslag, registrere i skatt Øst, personnummer, bestille fastlege, søke barnetrygd og evt. annen

stønad, gjøre introduksjonsvedtak, gjøre introduksjonsprogram kartlegging, gjøre introduksjonsprogram individuell plan, ordne bankkort, ordne min ID, skaffe skattekort, gi boveiledning (oppvarming, ventilasjon, forebygging brann, vaskemaskin, tørketrommel, oppvaskmaskin, komfyr, TV, rengjøring, klør, mat), sørge for at bosatt blir kjent i Sel, ordne aktivitetskort for barn og voksne, og ordne fritidsaktiviteter for barn og voksne. I tillegg skal Flyktningetjenesten følge opp andres ansvarsområder slik at alt blir utført: Helsestasjon skal kartlegge helse, smittevernlege/blodprøver/røntgen skal gjøre helsevurdering, skolen skal kalle inn til møte, barnehagen skal kalle inn til møte og bosatt flyktning skal starte i introduksjonsprogram.

Alle disse gjøremålene som beskrives ovenfor hadde flyktningetjenesten i Vågå, med et betydelig lavere antall bosatte flyktninger fordelt på fire tjenesteområder i kommunen: flyktningkontoret, NAV, læringssenteret og Eiendomsseksjon. Læringssenteret i Sel understreker selv at dette er et komplekst opplegg for flyktningkonsulentene. Dette stjeler tid og oppmerksomhet fra det øvrige integreringsarbeidet som flyktningetjenesten kunne drevet med, slik som å få aktivisert frivillig sektor i kommunen.

6.1.2 Læringssenteret – undervisning i introduksjonsprogrammet

Sel læringssenter er organisert og samlokalisert med flyktningetjenesten. Under læringssenteret hører det flere områder til: introduksjonsordningen, Norsk for bosatte tre nivå, Norsk for asylsøkere, Norsk for arbeidsinnvandrere og grunnskoleopplæring for voksne. Sel læringssenter har muntlig eksamen for regionen og to mentorer i undervisningsopplegget som er sensorer for norskprøve. De har også hatt de fleste kurs i samfunnskunnskap med eksamen ved Sel læringssenter. I tillegg er det godkjent grunnskoleutdanning for voksne i læringssenteret med eksamen og sluttrapportering. De tar også inn elever fra andre kommuner og det er per januar 2017 44 elever i grunnskolen. Læringssenteret har en inspektør i tillegg til lærere og en person i 30 prosent stilling som har ansvar for timeplan og resten er generell undervisning. Det er 8,2 årsverk på læringssenteret inkludert inspektør.

Læringssenteret har strukturert introduksjonsprogrammet på den måten at det hovedsakelig er norskkunnskaper og basiskunnskaper som er lagt opp det første året. Etter det første året skal introduksjonsdeltakerne ut i språkpraksis to dager i uka: tirsdager og torsdager, i et halvt år. Etter atten måneder i introduksjonsprogrammet og videre er intensjonen at NAV skal ta over ansvaret for praksisopplegget og ha arbeidspraksis fremfor språkpraksis. Ved arbeidspraksis skal deltakeren være med når arbeidsdagen starter og hele arbeidsdagen, men fortsatt bare to dager i uken. Dette ansvaret har NAV imidlertid tilbakevist og ifølge flyktningetjenesten er ansvarsområdet tilbakeført til flyktningetjenesten. Det er den grove skissen læringssenteret presenterer om sitt introduksjonsopplegg. Likevel er det individuelle forskjeller som gjør at noen kan komme ut i praksis før det er planlagt mens andre ikke kommer ut i planlagt tid.

Læringscenteret forsøker å få laget individuell plan tidlig i løpet sammen med flyktnings-tjenesten. Det er lovfestet i introloven at dette skal være på plass innen tre måneder etter oppstart i introduksjonsprogrammet (JBD 2016: 37). På den måten kan språkpraksisen planlegges mest mulig relatert til det deltakeren skal ut med av kompetanse og relevant arbeidserfaring i tråd med hva som er oppgitt i den individuelle planen. Lovverket sier videre at denne planen skal utføres i samråd med deltaker (JBD 2016: 38). På denne måten blir planen verdifull i det videre løpet. Kartleggingen som ligger til grunn for den individuelle planen blir fra og med 2017 gjort av flyktningskonsulent sammen med inspektør fra læringscenteret og introduksjonsdeltaker. Videre har kontaktlærer oppfølging i forhold til undervisningen, mens flyktningskonsulenten har ansvaret for at den individuelle planen er godt nok lagt opp.

Når NAV tar over praksisplassene skal flyktningskonsulent og kontaktlærer ha to møter per elev per år sammen med elev og to møter uten elev per år for å følge opp den individuelle planen. Da NAV ikke er inne i introduksjonsløpet, slik de var tiltenkt, er disse planene som leder for læringscenter skisserer ennå ikke gjennomført. Gjennom praksisplasseringen skal introduksjonsdeltaker bli veiledet og fulgt opp og helst komme ut av det med et kompetansebevis slik at de har muligheten til å komme ut i arbeid. Andre må skaffe seg kompetansebevis på andre måter, for eksempel ved å samle sammen praksis og muligheten til å ta fagbrev eller å ta fagopplæring på videregående. Noen har en del kompetanse og skole slik at de kan gå direkte ut i arbeid, mens andre har en basisferdighet som ikke krever ytterligere kompetanse. For språkpraksisen er det også flyktningskonsulent som både følger opp og skaffer praksis. For arbeidspraksisen har planen vært at det var NAV som skal følge opp og skaffe, men dette ansvaret har blitt ført tilbake til flyktnings-tjenesten.

Etter at asylmottaket i Sel ble lagt ned er det ikke like mange flyktninger i mottaksklasser som før og i tillegg har læringscenteret fått beskjed om nedskjæringer som følge av nedleggelsen. Ved at de har måttet ta bort oppstartgruppen har læringscenteret utfordringer med at de ikke har tilpasset undervisningen godt nok for de som kommer som nylig bosatte flyktninger. De nyankomne blir derfor satt inn på grupper for de som kan en del norsk fra før og det er uheldig. Ulempen kan da bli at det tar lenger tid å få nyttiggjøre seg av undervisningen slik at de nyankomne ikke får god nok oppfølging i startfasen. I tillegg strever læringscenteret med å få sine introdeltakere ut i praksis. De har ikke klart å skaffe mange nok arbeidsplasser, både fordi det kreves ekstra av en arbeidsplass for å ha praksiselever og fordi de konkurrerer med NAV om øvrige lærlingeplasser. Det arbeides nå spesielt med å få flere praksisplasser i kommunal sektor.

6.1.3 NAV lokalt – arbeidsretting etter introduksjonsprogrammet

I 2016 gjennomførte NAV Sel en organisatorisk prosess der hele kontorets tjenesteområder og stillingsressurser ble satt under lupen for å prøve å finne en optimal løsning for de

mange målgruppene og prioriterte områdene som kontoret skal betjene. Dette førte blant annet til en spesialiseringsstilling på 0.8 årsverk dedikert til arbeidsretting for fremmedspråklige brukere. Dette skiller arbeidsrettingen fra den økonomiske oppfølgingen og gjør det enklere for den positive arbeidsrettede oppfølgingen.

I Sel kommune er det lokale NAV-kontoret aktivt inne fra nitten måneder når det er planlagt at undervisningen i introduksjonsprogrammet skal kombineres med arbeidspraksis. Likevel er flyktningene, i følge lederen for NAV Sel, overrepresentert i NAVs brukerlister. Derfor mener de selv at de bør ha en sterkere og tidligere definert rolle i introduksjonsprogrammet. Kanskje allerede når individuell plan er under utvikling slik at de kan gjøre en god kartlegging i forhold til situasjonen til den enkelte bosatte. Enkelte introdeltakere har høyere utdanning og meget relevant yrkespraksis fra sitt hjemland mens andre har veldig begrensede språkkunnskaper, yrkeserfaring og formell utdanning. De sistnevnte opplever NAV å være tunge å arbeide med og anser det som sannsynlig at det tar lenger tid å få disse ut i arbeid. I disse tilfellene mener leder i NAV at mange andre kommuner har veldig god erfaring med at utplassering og integrering i ordinært arbeidsliv tidlig er vel så god oppstart i det norske samfunnet som å gå på en skole over flere år. I det arbeidet ser NAV selv en mulighet til å komme tidligere inn.

NAV Sels erfaringer er at en for stor andel etter endt introduksjonsprogram har en lang vei å gå før de er reelle arbeidssøkere i et arbeidsmarked. Da forsøker NAV å finne aktuelle tiltak innenfor den statlige delen av NAV fordi disse tiltakene kan gi arbeidsretting og sikre en inntektskilde med tiltakspenger slik at kommunen slipper den økonomiske belastningen ved sosialhjelpskostnader. Slike tiltak kan være jobbklubber, arbeidsmarkeds- og opplæringstiltak, arbeidspraksis ute i ordinære bedrifter hvor NAV også gir lønnstilskudd i en tidsbegrenset periode. NAV oppgir at de leter etter tiltak som muliggjør at deltakerne så raskt som mulig kan hjelpes inn i en selvberget situasjon. Slike tiltaksplasser kjøpes inn fra Fylkesmannen på anbud fra ulike bedrifter, slik som arbeidsmarkedsbedrifter og oppfølgingsbedrifter. I tillegg skaffes praksisplasser og tiltaksplasser fra arbeidsgivere lokalt i det øvrige arbeidslivet. Etter introduksjonsprogrammet har de bosatte flyktningene penger fra kommunen eller statlige tiltakspenger, men etter fem års støtte regnes flyktningene som ordinære innbyggere og blir vurdert på lik linje med alle andre. Tidlig innsats med arbeidsretting basert på NAVs kompetanse kan i så måte være viktig slik at flyktningene ved endt introduksjonsprogram er klare til å være i arbeid.

6.2 Samarbeid i og utenfor tjenesteapparatet

6.2.1 Samarbeid i det kommunale tjenesteapparatet

Samarbeidet med NAV og mellom flyktingetjenesten og læringscenteret beskrives som stadig forbedret, men det foreligger ennå ikke noen underskrevet formell samarbeidsavtale

per januar 2017. Det er utformet en skriftlig formell samarbeidsavtale, men denne har ligget uten underskrift i ett års tid. Dette er ikke i tråd med lovverket slik det er beskrevet i Rundskriv Q-27/2015 og er kritikkverdig. I tillegg etterlyser alle instansene som er intervjuet i det kommunale tjenesteapparatet i Sel en tydelig ledelsesforankring i kommunen for arbeidet med integrering av de bosatte flyktingene. Dette viser seg tydelig i manglende signerte samarbeidsavtaler og vedtatte plandokumenter utarbeidet i tjenesteapparatet.

Det eksisterer likevel møteplasser hvor et slikt samarbeid kan finne sted. Det er et times møte mellom flyktningskonsulent, inspektør fra læringscenteret og saksbehandler fra NAV hver mandag under introduksjonsprogrammet. Her tas det opp felles saker og NAV blir holdt oppdatert om nye bosatte flyktinger og informert når deltakere skal gå over fra introduksjonsordningen og over på nye ordninger. Ved behov blir det kallet inn helsestasjon eller andre personer til møtet. I tillegg er det planlagt for 2017 et møte på ledernivå et par ganger i året mellom læringscenteret og NAV, samt få på plass plan og årshjul. Ellers er det møtepunkter på virksomhetsledernivå i Sel kommune og et interkommunalt samarbeid i seks Nord-Gudbrandsdalskommuner hvor læringscenterene samarbeider om norskopplæring og samfunnskunnskap. Dette eksisterer også uformelt hvor det utveksles mail med avtaler om kurs og lignende.

Hovedproblemet i integreringsarbeidet er samarbeidet med NAV Sel og Eiendomsseksjonen. Flyktnings-tjenesten forvalter i seg selv over femti eiendommer og gjør flere ureglementerte oppgaver som tilhører NAV-lokalt. Flyktnings-tjenesten betegner seg selv som et mini-NAV og som et stadig voksende boligselskap. Læringscenteret ønsker at NAV kommer tidlig inn i prosessen med de bosatte flyktingene fordi det vil være behov for sosial ytelse og der er det NAV som har lov til å gi vedtak og midler. De bosatte flyktingene må ofte vente et par måneder på å komme inn i introduksjonsprogrammet og da må flyktingene få ventestønad. I tillegg vil det i enkelte tilfeller være behov for sosial ytelse der det er særskilte helsemessige utfordringer, slik som tannbehandling. Slik det er nå driver Flyktnings-tjenesten med flere ureglementerte vedtak og det er et problem både fordi det er ureglementert og fordi det er oppgaver som tar tid og som ikke hører hjemme under Flyktnings-konsulentens ansvarsområde. Det samme gjelder eiendomsforvaltningen av private boliger til Introduksjonsdeltakerne. Dette er ikke nødvendigvis vond vilje, men kan være et resultat av at kapasiteten til de forskjellige tjenesteyterne i kommunen ikke strekker til. I dette tilfellet går det ut over flyktnings-tjenesten, de bosatte flyktingene og i det store og hele integreringsarbeidet i Sel.

6.2.2 Samarbeid med organisasjoner, lag og foreninger

Læringscenteret, flyktnings-tjenesten og NAV har ikke lyktes særlig godt i å utnytte den frivillige sektoren i kommunen. Årsaken til det oppgir læringscenteret å være at det er ulik interesse for å arbeide med flyktinger, men også at arbeidet mot frivillig sektor blir

nedprioritert til fordel for andre, mer presserende arbeidsoppgaver. Det finnes likevel noen tiltak. For eksempel er det ved biblioteket tatt et initiativ til å ha språkkafe en gang i uken, samt at idrettslag og idrettsorganisasjoner har aktiviteter. Dette skjer uten involvering av læringscenter eller flyktningetjenesten i kommunen, og de ser at dette kunne vært utnyttet i mye større grad opp mot enkelte introduksjonsdeltakere. Her ønsker læringscenteret seg en miljøarbeider som har som hovedoppgave å koordinere tiltak og spesielt å involvere barnefamiliene. De mener at de unge ofte blir passive i forhold til de norske ungdommene fordi de ikke kommer inn i noen organisert aktivitet og det kan fort gi et negativt resultat for ungdommene selv.

6.3 utfordringer og uutnyttede muligheter i Sel

Samarbeidet og fordelingene av arbeidsoppgavene i tjenesteapparatet i Sel kommune synes å være særskilt utfordrende og å gå utover integreringsarbeidet i kommunen. I hvert fall sett fra flyktningkonsulentenes ståsted. Dette er synlig i det ikke-eksisterende arbeidet mot å inkludere frivillig sektor i integreringsarbeidet i kommunen. Læringscenteret og flyktningetjenesten mener at de vet hva som skal til for å lykkes i arbeidet med integreringen, men opplever at de ikke får forståelse for det i ledelsen i kommunen. Læringscenteret etterspør flere ressurser, men får i stedet store kutt i budsjettet for 2017.

Læringscenteret og flyktningetjenesten ønsker en annen fordeling av arbeidsoppgavene som de ikke har kompetanse på, for eksempel innenfor områder som grenser til NAV og til Eiendomsseksjonen i kommunen. Dette fører til at det blir gjort en del ting som ikke er planlagt, riktig eller i henhold til lovverket. Leder i læringscenteret har etterlyst at de kan sette seg ned med ledelsen i kommunen og se på organiseringen, strukturen og oppgavefordelingen, men i dette opplever de å ikke bli hørt. Den manglende fordeling og interne organiseringen i kommunen tar fokus fra å utøve det gode integreringsarbeidet i Sel. Dette er hovedutfordringen for integreringsarbeidet i Sel kommune slik det beskrives gjennom intervjuene i tjenesteapparatet.

7 KOMMUNENES SAMLEDE UTFORDRINGER OG MULIGHETER

Dette notatet beskriver og dokumenterer det lokale integreringsarbeidet som gjøres i Nordre Land, Vågå og Sel. I samtalene med sentrale aktører i tjenesteapparatet blir det tydelig at det gjøres mye godt og krevende arbeid, og at det er mange gode intensjoner og god vilje i tjenesteapparatet. Dette reflekteres også i kommunenes lokale plandokumenter. Alle tre kommunene peker i sine plandokumenter på at samarbeid er en viktig målsetting og suksessfaktor for det lokale integreringsarbeidet. Dette dreier seg både om samarbeidet innenfor etatene i kommunene, men også med andre sektorer slik som frivillig sektor og næringslivet. Intervjuene og møtene avdekket likevel flere utfordringer og uutnyttede muligheter som er summert i denne avsluttende delen.

De tre kommunenes utfordringer og muligheter slik de fremgår i dette notatet kan summeres ved følgende hovedpunkter:

- For å få til et arbeidsrettet introduksjonsprogram kan det være viktig med tidlig involvering av NAV. Det er påfallende at både Flyktningetjenesten, Læringscenter og NAV selv i alle tre kommunene ønsker en tidligere involvering av NAV i forhold til å få til et mer helhetlig arbeidsrettet introduksjonsprogram og at dette er så klart beskrevet er beskrevet i Rundskriv Q-27/2015, men at dette likevel ikke har vært mulig å få til i praksis. Her ligger det et stort forbedringspotensial.
- Det ligger et uutnyttet mulighet i å skaffe til veie, ta i bruk og administrere praksisplasser for språkopplæring slik det er beskrevet i de tre kommunene. En av utfordringene kan være å skaffe til veie praksisplasser som passer inn i de individuelle handlingsplanene og i selve organiseringen av introduksjonsprogrammet. Dette dreier seg om evnen til å «matche» personressurser i introduksjonsprogrammet med tilgjengelige praksisplasser.
- Det er organisatoriske utfordringer i kommunens arbeid i forhold til hvordan de ulike tjenestene er organisert og hvordan ansvarsområdene er fordelt. Dette er spesielt tydelig i Sel. Dette henger muligens sammen med det økende antallet bosatte flykninger i kommunene de siste årene, uten at dette nødvendigvis har fulgt opp med ekstra ressurser til de som faktisk driver integreringsarbeidet både formelt og uformelt. Det er helt avgjørende at det kommer på plass en oppdatert samarbeidsavtale innenfor tjenesteapparatet i de kommunene hvor dette mangler:

Sel og Vågå. En slik samarbeidsavtale angir retning for det organisatoriske arbeidet.

- Det synes tydelig at det har vært gjort en jobb med å øke samarbeidet og samles om forståelsen mellom læringssenteret/voksenopplæringen og flyktningetjenesten/flyktningkontoret rundt hva et introduksjonsprogram skal være og hvordan det skal utformes. Det samme er ikke gjort i samarbeid med NAV. I datamaterialet kommer det til syne at det er god vilje og evne til samarbeid i alle tre tjenestene, men kan være et problem at spesielt læringssenteret/voksenopplæringen og de lokale NAV-kontorene ikke opplever å samles om en lignende felles forståelse. Dette gjelder spesielt forholdet mellom arbeidsretting og utdanning/undervisning. Her kan det jobbes mot en balansegang hvor begge perspektivene blir vektlagt og samles om å tenke alternativt sammen.
- Det er behov for en innsats i forhold til kartleggingssamtaler, utforming av individuell plan og et felles fagsystem som kan organisere og dele slik informasjon. Å samkjøre og registrere kartleggingene slik at hele tjenesteapparatet har tilgang på den samme informasjonen om en bosatt flyktning kan være en utfordring, men alle de intervjuede vektlegger nyttheten av dette. Kartleggingen av de bosatte flyktningene skjer ofte spredt og lite effektivt gjennom at mange instanser kartlegger noe, men ikke alt og at kartleggingen ikke er tilgjengelig, hverken for den bosatte flyktningen eller tjenesteapparatet. Hvis det skal være mulig å bygge videre på kartleggingene som er gjort, slik lovverket beskriver (JBD 2016: 37ff) så trenger både kartleggingene, den individuelle planen og elektroniske verktøy å forbedres betraktelig. Dette er en utfordring hvor løsningene ligger både i og utenfor kommunen.
- Til sist synes arbeidet med og i frivillig sektor, som organisasjoner, lag og foreninger, som et arbeid som kan videreutvikles og forbedres for å skape solide og varige nettverk mellom bosatte flyktninger og lokalsamfunnet for øvrig. Videre er næringslivet og privat sektor fullstendig fraværende som integreringsinstans i dette dokumentet fordi det ikke ble beskrevet noe utførlig samarbeid med den sektoren i kommunene. Her ligger det også et potensiale for et bredere anlagt integreringsarbeid i kommunene.

Disse kulepunktene beskriver således muligheter som kan gjøres noe med både innenfor og utenfor kommunen, og viser således vei for videre arbeid innenfor de tre kommunene.

8 REFERANSELISTE

ASD (2015). Samarbeid mellom kommunen og Arbeids og velferdsetaten om introduksjonsordningen nyankomne innvandrere (Rundskriv Q-27/2015). Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Eide, T.H. (2013) *Introduksjonsprogrammet ved Nordre Land læringscenter. En studie av ansatte og samarbeidspartneres erfaringer.* (ØF-notat 05/2013). Lillehammer: Østlandsforskning

Hartley, J., Sørensen, E. og Torfing, J. (2013) Collaborative Innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73(6), 821-230.

JBD (2016) Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) (Rundskriv G-01/2016) Oslo: Justis og beredskapsdepartementet

Ryen, A. (2002) *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid.* Oslo: Fagboklaget

Røhnebæk, M. & Eide, T. H. (2016). *Samarbeid i og etter introduksjonsprogrammet. Drivere, barrierer og mulighetsrom. Rapport fra prosjektets første fase.* (ØF-rapport 04/2016). Lillehammer: Østlandsforskning

Sørensen, E. og Torfing, J. (2011) Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration and Society*, 43(8), 842-868.

9 VEDLEGG

9.1 Vedlegg 1: Intervjuguide

9.1.1 Informantgrupper

- Voksenopplæring /Læringssenteret - leder
- NAV - leder
- Flytningetjenesten – integreringsrådgiver eller programrådgiver

9.1.2 Temaer og spørsmål til intervju

Innvandrere/flyktninger

- Hvor mange er i intro, hvor mange er ferdig: hva vet dere om disse?
- Hvilke instanser og tiltak er inne i de forskjellige stadiene i intro-programmet og i overgangen? Fortell om det. Hvordan bidrar disse instansene og tiltakene enten positivt eller negativt til det lokale integreringsarbeidet?

Kartlegging

- Hvordan foregår kartleggingen?
- Hvem kartlegger?
- Hva kartlegges?
- Hva kommer ut av det?
- Er det noen samkjøring mellom kartleggingene? Eller spør de om de samme tingene? NAV, Intro, asylmottak, intervju ifm kvoteflyktning, osv.
- Hva er eventuelle barrierer for samordning? (eks. personvern, digitale løsninger, manglende møteplasser for samordning etc.)

Samarbeid

- Hvilke aktører er inne i introduksjonsprogrammet og i overgangen til fulltidstilbud?
- Hvordan samarbeides det?
- NAV og kommunen – hvordan er samarbeidet ift bosetting og arbeid?

- Formelt eller uformelt samarbeid?
- Finnes det samarbeidsavtaler? Hente dem inn – er de i tråd med regelverk? (Rundskriv Q-27/2015 beskriver forpliktelser og ansvar mellom kommunene og NAV i forbindelse med introduksjonsprogrammet)
- Involveres eksterne aktører? Hvem og hvordan og hvordan er samarbeidet med disse organisert? Offisielt eller uoffisielt?
- Hva med frivillig sektor?
- Næringslivet ift jobb eller andre tiltak?
- Hva er resultatet av samarbeidet? Muligheter – begrensninger

Introduksjonsprogrammet

- Hvordan er oppstarten må de vente til nytt semester slik at noen kan bli gående lenge å vente? Hva gjør de evt da?
- Hvordan brukes og administreres språkpraksis som del av introduksjonsprogrammet?
- Brukes praksisplasser på andre måter? Eks. arbeidstrening?
- Hvordan jobbes det i introduksjonsprogrammet med tanke på varig bosetting og arbeidsliv?
- Hvordan er fokuset på integrering i lokalsamfunn organisert i introduksjonsprogrammet?

Overgangen etter intro

- Hvordan arbeides det med overgangen etter introduksjonsprogrammet?
- Har kommunen fulltidstilbud?
- Hva regnes som fulltidstilbud? (også skoleferier?)
- Annet som tilbys fra kommunens side ifm overgangen etter into?

Kommunenes/NAVs/læringscenterets innsats med å få folk i arbeid

- Hvordan arbeides det med å få de bosatte flyktingene som har gått igjennom introduksjonsprogrammet ut i jobb?
- Hva er resultatet av arbeidet? Måleindikatorer?

Avslutningsspørsmål:

- Ser selv noen ubrukte muligheter?
- Ser selv noen flaskehals/begrensninger ifm varig bosetting, arbeid og øvrig integreringsarbeid?

**Tre kommuners integreringsinnsats.
Dokumentasjon av det kommunale integreringsarbeidet i forbindelse med
introduksjonsprogrammet i Nordre Land, Vågå og Sel kommune**

Dette notatet gir en utførlig beskrivelse og dokumentasjon av tre kommuners lokale integreringsarbeid i forbindelse med introduksjonsprogrammet slik det fremstår gjennom plandokumenter og sentrale aktørers beskrivelser av sitt arbeid i kommunal tjenesteyting. Notatet ønsker å besvare følgende hovedspørsmål: Hvordan jobber kommunene med integreringen av flyktninger i oppstart, underveis og i overgangen fra introduksjonsprogrammet til ordinært arbeid, utdanning og hverdagsliv? Dokumentasjonen baserer seg på dokumentstudier, semi-strukturerte kvalitative intervjuer med NAV, flyktningetjenesten og læringssenter/voksenopplæring i kommunen og detaljerte møtereferat i kommunene Nordre Land, Sel og Vågå. Notatet avdekker utfordringer og identifiserer utnyttede muligheter for kommunenes integreringsarbeid

ØF-notat 05/2017

ISSN nr: 0808-4653