



# Integrering av flyktninger

Forvaltningsrevisjon - Nome kommune

2016 :: 719 018

# Innhold

Sammendrag .....	iii
<b>1 Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Kontrollutvalgets bestilling .....	1
1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier.....	1
1.3 Begrepsavklaring .....	1
1.4 Avgrensning .....	2
1.5 Metode og kvalitetssikring.....	2
1.6 Høring.....	2
<b>2 Organisering og bakgrunnstall.....</b>	<b>3</b>
2.1 Organisering av arbeidet med introduksjonsprogram .....	3
2.2 Bakgrunnstall .....	3
<b>3 Introduksjonsprogram .....</b>	<b>7</b>
3.1 Problemstilling .....	7
3.2 Revisjonskriterier .....	7
3.3 Tilbud om introduksjonsprogram .....	7
3.4 Oppfølging og bemanning.....	14
<b>4 Internkontroll .....</b>	<b>16</b>
4.1 Problemstilling .....	16
4.2 Revisjonskriterier .....	16
4.3 Fakta om internkontroll.....	16
4.4 Revisors vurdering.....	18
<b>5 Praksisplasser i egen organisasjon .....</b>	<b>19</b>
5.1 Problemstilling .....	19
<b>6 Konklusjoner og anbefalinger.....</b>	<b>24</b>
6.1 Konklusjoner .....	24
6.2 Anbefalinger.....	24
Litteratur og kildereferanser.....	25
Tabelloversikt.....	26
Figuroversikt .....	26
Vedlegg 1: Revisjonskriterier .....	27
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring .....	33

Foto forside: stock.xchng.hu - ilco

# Sammendrag

## Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Nome kommune i KU-sak 9/16.

Prosjektplanen ble vedtatt i møte 2. mai 2016 i KU-sak 16/16

Vi har undersøkt følgende problemstilling:

- *I hvilken grad tilbyr kommunen et introduksjonsprogram som tilrettelegger for overgang til utdanning eller arbeid?*
- *I hvilken grad har kommunen etablert internkontroll med introduksjonsordningen?*
- *I hvilken grad tilbyr kommunen selv språk- og arbeidspraksisplasser knyttet til introduksjonsprogrammet?*

Metode og revisjonskriterier er omtalt i vedlegg til rapporten.

## Introduksjonsprogram

Kommunen tilbyr et introduksjonsprogram som i stor grad tilrettelegger for overgang til utdanning eller arbeid. Programmet er i hovedsak helårlig og på full tid, og har et innhold som er i samsvar med de kravene som er satt. Kommunen har tiltak som sikrer at programmet tilrettelegges for den enkelte ved bruk av kartlegging og individuelle planer. Bemanningen ligger tett opp mot det staten anbefaler.

Kommunen sikrer ikke i tilstrekkelig grad at alle får oppstart av introduksjonsprogram innen tre måneder etter bosettingstidspunktet, slik loven krever.

## Internkontroll

Kommunen kan ikke vise til et helhetlig internkontrollsystem for arbeidet med introduksjonsprogrammet slik loven krever. Kommunen har imidlertid mange av de elementer som bør inngå i et internkontrollsystem på plass.

## Praksisplasser

Både språk- og arbeidspraksisplasser er betraktet som viktige i arbeidet med integrering. Nome kommune har potensiale for å bidra med flere praksisplasser i egen organisasjon.

### Anbefalinger

Vi anbefaler Nome kommune å:

- sikre at bosatte flyktninger får oppstart i introduksjonsprogrammet innen tre måneder etter bosettingstidspunktet
- etablere et helhetlig internkontrollsystem i tråd med introduksjonslovens § 24 om plikt til kommunal internkontroll for arbeidet med introduksjonsordningen.

Skien, 15. november 2016

Telemark kommunerevisjon IKS

# 1 Innledning

## 1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Nome kommune i KU-sak 9/16. Prosjektplanen ble vedtatt i møte 2. mai 2016 i KU-sak 16/16.

Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

## 1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

- *I hvilken grad tilbyr kommunen et introduksjonsprogram som tilrettelegger for overgang til utdanning eller arbeid?*
- *I hvilken grad har kommunen etablert internkontroll med introduksjonsordningen?*
- *I hvilken grad tilbyr kommunen selv språk- og arbeidspraksisplasser knyttet til introduksjonsprogrammet?*

Revisjonskriteriene<sup>1</sup> i denne forvaltningsrevisjonen er utledet fra introduksjonsloven med tilhørende forskrifter og rundskriv, samt statlige anbefalinger på området.

Problemstillingen som omhandler bruk av praksisplasser i egen organisasjon er beskrivende, og vi har ikke knyttet revisjonskriterier til denne.

Kriteriene er nærmere omtalt i vedlegg 1 til rapporten.

## 1.3 Begrepsavklaring

I rapporten bruker vi noen begrep som er nærmere beskrevet her.

**Innvandrere.** En innvandrere er en person født i utlandet av utenlandsfødte foreldre. Begrepet omfatter også arbeidsinnvandrere.

---

<sup>1</sup> Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheter.

**Flyktning.** Med flyktning menes en person som fyller kravene til å få beskyttelse (asyl) i Norge (jf. utlendingslova § 28).

#### 1.4 Avgrensning

Siste oppdaterte statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er fra 2015.

Vi har ikke undersøkt hvorvidt saksbehandlingen knyttet til enkeltvedtak etter introduksjonsloven er i tråd med de lovkrav som er satt.

Vi har ikke undersøkt kommunens engasjement som driftsansvarlig for Nome statlige asylmottak.

#### 1.5 Metode og kvalitetssikring

I arbeidet med rapporten har vi brukt ulike metoder for å innhente fakta.

Vi har sett på ulike skriftlige kilder som arbeidsbeskrivelser, prosedyrer og maler i NAV Nome og i Nome og Bø Voksenopplæring. Videre har vi gjennomgått individuelle planer til deltakere i introduksjons-programmet. Vi har intervjuet sentrale personer i NAV Nome og i Voksenopplæringa.

Det er gjennomført en spørreundersøkelser blant ledere i kommunen.

Valg av metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt nærmere i vedlegg 2 til rapporten.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av Dag Oftung med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig revisor.

#### 1.6 Høring

Utkast til rapportens faktadel er presentert for sentrale personer i NAV/administrasjonen i kommunen før den formelle høringen. Rapporten ble sendt på høring 1. november 2016. I e-post 15. november 2016 skriver rådmannen at det ikke vil bli sendt noen høringsuttalelse.

## 2 Organisering og bakgrunnstall

I dette kapitlet sier vi litt om organiseringen av arbeidet med flyktninger i Nome og viser noen aktuelle bakgrunnstall.

### 2.1 Organisering av arbeidet med introduksjonsprogram

I notat fra rådmannen datert 11.05.2016<sup>2</sup> er koordineringsansvaret for flyktningarbeidet delegert til NAV Nome. Det vil si at NAV Nome leder det administrative utvalget kalt flyktningeutvalget.

NAV Nome har ansvaret for å forberede mottak og bosetting av flyktninger. Boveileder som er ansatt i NAV Nome er sentral i dette arbeidet, og tilrettelegger praktiske ting før personene starter med introduksjonsprogram. I tillegg til boveileder ble det fra 2016 tilsatt en flyktningekoordinator med ansvar for koordinering av flyktningarbeidet i kommunen.

Kommunene Nome og Bø har etablert en felles voksenopplæring for de to kommunene. Nome kommune er vertskommune og Nome og Bø Voksenopplæring er lokalisert til Lunde Videregående skole.

Nome og Bø Voksenopplæring har ansvar for å gi et tilbud om introduksjonsprogram i tråd med de krav som er satt i introduksjonsloven. Voksenopplæringa har ansatt programrådgivere som følger opp arbeidet med introduksjonsprogrammet i det daglige. Fram til årsskiftet 2015/2016 var det en person som arbeidet som programrådgiver. Fra 2016 ble det tilsatt en programrådgiver til i en 60% prosjektstilling. Begge personene gikk over i andre stillinger våren/sommeren 2016. Det er nå tilsatt to nye personer som arbeider som programrådgivere i til sammen 1,6 årsverk.

Kommunen har en Flyktningeplan for Nome kommune 2015 - 2019, vedtatt 10.09.2015 (Kommunestyresak 071/15).

### 2.2 Bakgrunnstall

Flyktninger som har fått opphold i Norge skal bosettes i en kommune. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har ansvaret for å finne en egnet bosettingskommune.

---

<sup>2</sup> Notatet har journalnummer: 16/946-3

Hvert år anmoder IMDi norske kommuner om å bosette et visst antall flyktninger som får oppholdstillatelse i Norge. Anmodningen fra IMDi baseres på et beregnet behov som fastsettes av Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger<sup>3</sup>.

I perioden fra 2012 til 2015 hadde Nome kommune vedtak om bosetting av 10 personer hvert år. I 2015 ble dette tallet økt til 25 som var i samsvar med IMDis anmodning for dette året. For 2016 har IMDi anmodet kommunen om å bosette 35 personer og kommunen har vedtak på å ta imot dette antallet. Familiegjenforeninger vil komme i tillegg til det antallet kommunen har vedtatt å bosette. Oversikt over bosettinger i Nome de siste fem år ser slik ut:

Tabell 1 Bosatte flyktninger i Nome kommune i perioden 2011 - 2015

	2015	2014	2013	2012	2011
<b>Bosatte voksne</b>	19	7	7	9	5
<b>Bosatte barn</b>	6	4	3	1	5
<b>Familiegjenforening</b>	2	0	3	7	7
<b>Utflyttet voksne</b>	3	0	2	0	0
<b>Utflyttet barn</b>	8	0	0	0	0

Kilde: Nome kommunes årsmelding 2015

Bosatte flyktninger, målt pr 1 000 innbygger, var i 2015 2,2 for landet som helhet. Nome kommunen lå noe høyere enn dette med 3,6 bosatte flyktninger pr 1 000 innbyggere.

Kommunen hadde i 2015 en innvandrerbefolkning på 10,2 %. Dette er noe lavere enn landsgjennomsnittet som ifølge IMDi var 12,2 %.

I 2014 var 51 % av innvandrerne i Nome kommune i arbeid. For befolkningen ellers i Nome er tallet 64 %. Tilsvarende tall for hele landet er henholdsvis 63 % og 69 %.

I 2015 hadde Nome kommune 15 deltakere i introduksjonsprogrammet. Pr. september 2016 var det 37 registrerte deltakere i programmet.

Det er en nasjonal målsetting at 70 % av deltakerne skal ha direkte overgang til arbeid eller utdanning (videregående skole/høgskole/universitet) ett år etter endt program. Kommunens resultater bør ikke ligge langt under de nasjonale målene.

<sup>3</sup>Utvalgets fulle navn er: Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger og etablering og nedlegging av mottak samt omsorgssentra

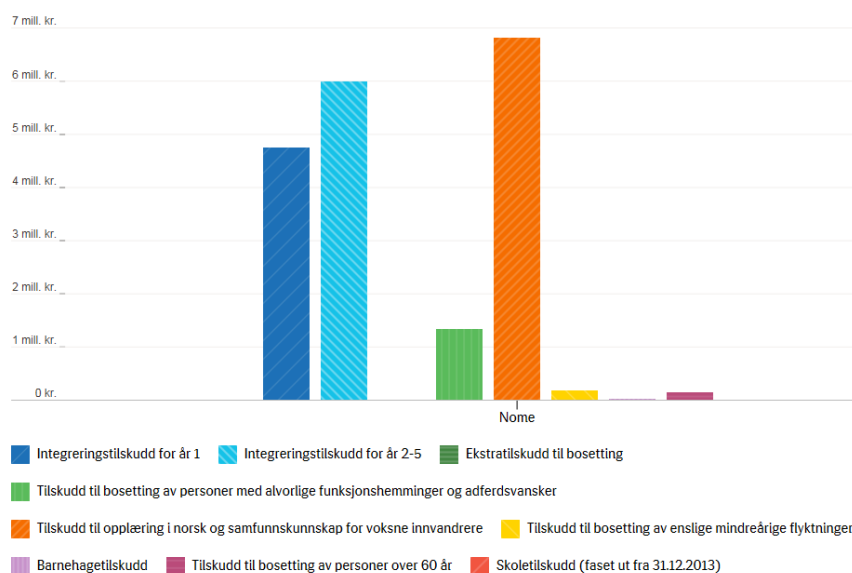


IMDi utarbeider statistikk for status for deltakerne i introduksjonsprogrammet fem år etter endt program. For Nomes kommunes del er deltakerantallet så lavt slike tall ikke blir gjort tilgjengelig på grunn av personvern hensyn.

For 2014 er det statistikk fra IMDi som viser at 13 % av deltakere i programmet var i arbeid eller utdanning direkte etter endt program. Kommunen har/har ikke egne tall på dette.

Tall fra IMDi viser at Nome kommune fikk til sammen 19,3 millioner kroner i integreringstilskudd i 2015. Fordelingen på type inntekter vises i figuren nedenfor:

**Figur 1 Integreringstilskudd til Nome kommune 2015 - fordeling på type tilskudd**



Kilde: IMDi

I kommuneregnskapet skal KOSTRA-funksjon 275, *Introduksjonsordningen*, brukes på inntekter og utgifter knyttet til introduksjonsloven. På utgiftssiden omfatter det introduksjonsstønaden, utgifter til organisering, tilrettelegging og oppfølging av introduksjonsordningen.

Regnskapstall for 2015 viser at Nome kommune utgiftsførte ca. 2,3 millioner kroner til utbetaling av introduksjonsstønad på den aktuelle KOSTRA-funksjonen. Det var ellers kun ført mindre utgifter til transport (kr 36 000) og bidrag til etablering (kr 262 000) på denne KOSTRA-funksjonen i 2015.

Det som føres på KOSTRA-funksjon 275 omfatter ikke alt av utgiftene som statstilskuddet er tenkt å dekke. De øvrige utgiftene knyttet til bosetting av flyktninger

føres på de respektive fagfunksjoner. Dette kan omfatte bl.a. voksenopplæring, sosialtjenesten, eventuelle ekstra utgifter til skole og barnehage for barn som bosettes, samt barnevern for bosetting av enslige mindreårige.

Vi har ikke undersøkt nærmere hvorvidt kommunen fører inntekter og utgifter i tråd med KOSTRA-funksjonsplanen.

## 3 Introduksjonsprogram

### 3.1 Problemstilling

I dette kapitlet ser vi på følgende problemstilling:

- *I hvilken grad tilbyr kommunen et introduksjonsprogram som tilrettelegger for overgang til utdanning eller arbeid?*

### 3.2 Revisjonskriterier

Vi har lagt disse kriteriene til grunn for vurderingene:

- *Kommunen skal gi tilbud om introduksjonsprogram til personer i målgruppa med behov for grunnleggende kvalifisering. Det er krav om:*
  - *oppstart innen tre måneder,*
  - *at programmet er helårlig og på fulltid,*
  - *at det omfatter opplæring i norsk, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til deltakelse yrkeslivet,*
  - *at programmet tilrettelegges for den enkelte og at det utarbeides en individuell plan.*
- *Kommunen bør sikre god oppfølging av deltakerne og ha en bemanning i tråd med statlige anbefalinger.*

### 3.3 Tilbud om introduksjonsprogram

Etter introduksjonsloven §2 er målgruppa, altså de som har rett og plikt til introduksjonsprogram, definert som personer som har fått:

- innvilget asyl,
- opphold som overføringsflyktning etter anmodning fra FN,
- opphold på humanitært grunnlag eller kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon og
- familiemedlemmer til de ovennevnte gruppene.<sup>4</sup>

#### 3.3.1 Oppstart innen tre måneder

Kommunen har plikt til å tilby bosatte flyktninger med rett og plikt til introduksjonsprogram oppstart så snart som mulig og senest innen tre måneder etter

---

<sup>4</sup> Ektefeller og samboere som har fått opphold gjennom familieforening, kan få fortsatt oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom samlivet her opphørt på grunn av dødsfall eller mishandling, jf. introduksjonsloven § 2e.

bosetting, jf. introduksjonsloven § 3. Hvem som har rett og plikt til å delta i program, er regulert i introduksjonsloven § 2 og omtalt i avsnittet ovenfor.

Vi har gjennomgått kommunens oversikt over bosatte personer fra februar 2012 til februar 2016. Listen inneholdt 58 personer. Det var 11 personer på listen som av forskjellige gyldige grunner ikke skulle delta i introduksjonsprogrammet (alder, allerede var kvalifisert) eller hadde utsatt oppstart på grunn av egen eller barns sykdom.

Av de resterende 47 personene som var bosatt fant vi 12 personer som av andre grunner ikke hadde startet med introduksjonsprogrammet innen tremånedersfristen.

Vi har spurt programrådgiver og boveileder om årsak til forsinket oppstart for disse personene. Grunner som blir oppgitt er at det tidligere har tatt tid å skaffe til veie skattekort, Min ID, bankkonto m.m. Særlig problematisk har det vært å skaffe de som blir bosatt konto i banken, noe som er nødvendig for å kunne utbetale introduksjonsstønnad til deltakerne. Som følge av problemene med å skaffe bankkonto benytter kommunen nå en annen bank. Ifølge leder for voksenopplæringa fungerer dette bedre nå.

For deltakere med barn i barnehagealder er barnehageplass en viktig forutsetning for å kunne starte i programmet. NAV-leder opplyser at barnehagesektoren i kommunen har fått styrket sine budsjett og skal kunne tilby plass ved behov, slik at mangel på barnepass ikke skal være til hinder for oppstart i introduksjonsprogrammet. Programrådgiver opplyser at mangel på barnehageplass ikke har vært noe problem for å starte i programmet. Oppvekstsjefen gir uttrykk for at det framover kan bli en utfordring å tilby nok barnehageplasser utenom hovedopptaket til deltakere i introduksjonsprogrammet.

Barn av deltakere i introduksjonsprogrammet er ifølge vedtektene til kommunen ikke spesielt prioritert ved opptak i barnehagene.<sup>5</sup>

Kommunen har fra 2016 innført en ordning med faste inntak på norskopplæring. Inntak skjer hvert kvartal, januar, april, august og november. Med disse faste inntakene i norskopplæringen sier leder for voksenopplæringa at de samler opp litt større homogene grupper, og at dette er med på å gjøre undervisningen bedre. Inntak i selve introduksjonsprogrammet skjer gjennom hele året.

---

<sup>5</sup> Vedtekter for Nome kommunes barnehager, sist endret 18. februar i KS-sak 10/2016.

Dersom en deltaker har behov for å utsette programmet f.eks. av helsemessige årsaker, skal kommunen fatte vedtak om utsatt oppstart og gi deltaker permisjon etter reglene i introduksjonsloven. Vi har fått opplyst av leder for voksenopplæringen at kommunen ikke fatter vedtak ved forsinket oppstart, men gjør det ved lengre permisjoner i løpet av programperioden. Ved kortere permisjoner blir det ikke fattet formelle vedtak. Vi ikke har undersøkt dette nærmere.

### **3.3.2 Revisors vurdering**

Etter vår vurdering sikrer ikke kommunen i tilstrekkelig grad at alle får oppstart av introduksjonsprogram innen tre måneder etter bosettingstidspunktet, slik loven krever.

### **3.3.3 Helårlig program på full tid**

Kommunen har en plikt til å tilby et helårlig program på full tid. Helårlig program innebærer at deltakeren skal ha opplæring i 47 uker per år og fem uker ferie i tillegg til fri på offentlige helligdager. Voksenopplæringa har ansvar for at programmet er helårlig og på full tid.

Et program på full tid innebærer 37,5 timer per uke, jf. Rundskriv Q-20-2015. Undervisning som forutsetter lekser teller mer enn selve undervisningstiden. For undervisning etter læreplan i norsk og samfunnskunnskap regnes derfor 45 minutters undervisning som 75 minutter programtid. Et fulltids program vil da omfatte 30 undervisningstimer a 45 minutter per uke.<sup>6</sup> Ved andre tiltak i introduksjonsordningen, regnes time for time.

I høst- og vinterferien og deler av sommerferien har deltakere som er i språkpraksis arbeidsdager på 7,5 timer. Dersom deltakere ikke er i praksis i skoleferiene, jobber de med oppgaver som f.eks. Migranorsk på nett på skolen (der det er ikke-pedagogisk personalet tilstede), eller de får tilsvarende oppgaver som de skal gjøre hjemme.

Leder for voksenopplæringa opplyser at de som er i grunnskolen har 30 undervisningstimer a 45 minutter pr uke. De andre har tre dager skole, med 6 undervisningstimer per dag og to dager språkpraksisplass med 7,5 timer per dag. Der det er knyttet lekser til undervisningen er undervisningstiden på skolen noe redusert.

Kommunen lager ukeplaner for hver deltaker som viser hva de skal ha av aktiviteter i den aktuelle uken. Oppmøte attesteres av lærer/programrådgiver eller leder på stedet der deltaker er i er språkpraksis. Vi har sett noen eksempler på ukeplaner for deltakere

---

<sup>6</sup> Jf. tolkningsavklaring 12. januar 2015, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

i programmet. Disse viser at det i all hovedsak gis 37,5 timer undervisning/aktivitet pr dag. Vi ser også at det i skoleferier som f.eks. vinterferie og høstferie er programaktiviteter på skolen/hjemme eller deltaker er i praksis. Ved noen tilfeller går det fram at det er gitt fri/permisjon under eksamensavvikling eller fordi lærer har vært på kurs.

### 3.3.4 Revisors vurdering

Etter vår vurdering gir kommune i all hovedsak et helårlig tilbud på full tid for deltakerne i introduksjonsprogrammet.

### 3.3.5 Tiltak i programmet

Kommunen skal tilby et program som omfatter opplæring i norsk og samfunnskunnskap og tiltak for å forberede til deltakelse i yrkeslivet.

#### **Norsk og samfunnskunnskap**

Undervisning i norsk og samfunnskunnskap skjer etter Læreplan for norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere<sup>7</sup>.

Voksenopplæringa har som hovedregel språkpraksis som del av introduksjonsprogrammet. De som har språkpraksisplass har uken delt med tre dager undervisning på skolen og to dager på språkpraksisplass. Språkpraksis gir elever en mer praktisk rettet opplæring i tillegg til den teoretiske undervisningen. Språkpraksis er anbefalt for å sikre mer arbeidsretting av norskopplæringen. Dette øker sjansene for å få bedre resultater av språkopplæringen (vox.no).

Leder for voksenopplæringa sier at de i all hovedsak klarer å skaffe de nødvendige språkpraksisplassene, men det kan være utfordringer knyttet til å ha nok plasser til enhver tid. Han sier at programrådgiver har hatt et stort nettverk hos arbeidsgivere i kommunen, både private og offentlige.

Nome kommune har etablert et 50-timers kurs i samfunnskunnskap som alle deltakere i introduksjonsprogrammet skal gjennomgå. Kurset blir holdt to ganger i året og er et samarbeid med nabokommunene Bø og Sauherad. Kommunen leier inn personer slik at alle deltakere har undervisning/tolketjenester på eget språk. Kurset er obligatorisk og avsluttes med en eksamen.

I tillegg til undervisningstimene på skolen arbeider deltakerne med lekser med lærer tilstede, deltar på Røde Kors sitt tilbud om leksehjelp og har lekser som skal gjøres hjemme.

---

<sup>7</sup> VOX Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk: ISBN 978-7724-169-2 (2012)

### **Tiltak som forbereder til deltakelse yrkeslivet**

I introduksjonsprogrammet skal kommunen ha tiltak som forbereder til deltakelse i yrkeslivet. Loven regulerer ikke hvordan dette skal gjennomføres eller hvilken form og omfang slike tiltak skal ha, men det er et krav om at det skal være slike tiltak. I rundskrivet (Q 20 – 2015) er det vist til at kommunen kan inngå avtale om yrkesrettet opplæring med fylkeskommunen eller andre tilbydere av slik opplæring, eller bruke arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV.

Deltakere som tar grunnskoleopplæring får ikke andre tiltak enn opplæring i de fagene som er obligatorisk for grunnskole for voksne.

Nome kommune har lagt opp til at deltakerne som ikke går i grunnskolen har språkpraksisplass som del av introduksjonsprogrammet. Hensikten er å forbedre språkferdighetene og gi deltakerne muligheter for praktisere norsk i autentiske situasjoner.

Kommunen bruker i mindre grad arbeidspraksisplasser i programmet. Grunnen til dette er ifølge leder av voksenopplæringa at det er vanskelig å skaffe slike plasser. Formålet med arbeidspraksis er å få opplæring i et yrke/en type arbeid. Her er det primært ikke språktrening som er målet.

Leder av voksenopplæringa sier at de betrakter språkpraksisplassene som en del av arbeidsrettingen, men at de utover dette ikke har tradisjon for å ha mer spesifikke arbeidsrettede tiltak i programmet.

Leder av NAV Nome sier de i liten grad bidrar med arbeidspraksisplasser i forbindelse med introduksjonsprogrammet. NAV er inne med individuell veiledning for de som nærmer seg programslutt og som vil være arbeidssøkere etter endt program. De bruker kvalifiserings-programmet inn mot denne gruppen og har kjørt AMO-kurs, bl.a. «mangfoldsløftet». Det er videre arrangert helsefagkurs ved Lunde videregående skole. NAV-leder sier at mange av de bosatte flyktingene er blitt kvalifiserte helsefagarbeidere.

### **3.3.6 Revisors vurdering**

Kommunen sikrer at deltakerne får opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Deler av norskopplæringa forgår i form av språkpraksis ute på en arbeidsplass. Kommunen bruker etter vår vurdering i liten grad spesifikke arbeidsrettede tiltak. Kravet til slike tiltak er imidlertid lite konkretiserte og må sees i sammenheng med målsettingen for den enkelte programdeltaker.

### 3.3.7 Kartlegging og individuell plan

Det skal utarbeides en individuell plan for deltaker, og programmet skal tilrettelegges for den enkelte. Planen skal bygge på en kartlegging av deltakers opplæringsbehov og nytte av tiltak.

#### **Kartlegging – NAV**

NAV Nome starter med et kartleggings skjema som følger flyktningen fra bosetting og gjennom hele programperioden. Skjemaet omfatter de punktene som departementet anbefaler at kartleggingen skal omfatte. Dette gjelder bl.a. tidligere utdanning og arbeidserfaring, interesser, språk, framtidsplaner, generell livssituasjon og helsesituasjon som kan innvirke på kvalifiseringsløpet.

Det er biveileder/flyktningskoordinator som har ansvaret for å starte med kartleggingen. Dette skjer så snart bosetting er bestemt, og kartleggingen pågår videre i perioden fram til oppstart i introduksjonsprogrammet.

Departementet har lagt til grunn at kommunene i arbeidet med kartleggingen skal få nødvendig informasjon om flyktningen fra IMDi. Boveileder opplyser at de får noe informasjon i forkant av bosetting, men peker også på at det er tilfeller der informasjonen etter deres vurdering er mangelfull.

#### **Kartlegging – Voksenopplæringa**

Voksenopplæringa foretar kartlegging av deltaker før programstart. Første kartlegging blir gjennomført med tolk. Her får deltaker informasjon om programmet, og en kartlegger bakgrunn, kompetanse, ønsker og behov hos deltaker. En samtale nummer to med tolk skal holdes innen en uke etter første møte. Der repeterer en deler av informasjonen fra første møte. Deretter går en igjennom en kontrakt som blir underskrevet av deltaker og rektor i voksenopplæringa.

Eventuelle leseferdigheter sjekkes med tekster på deltakerens morsmål. Lærer vurderer hvilken gruppe/eller klasse deltakeren skal tas inn i. Norskferdigheter kartlegges også med tanke på å finne egnet språkpraksis plass.

#### **Utarbeiding og evaluering av individuell plan**

Kommunen har ansvar for at det blir utarbeidet og gjort vedtak om individuell plan for gjennomføring av programmet. Planen skal inneholde plan for norskopplæring og samfunnskunnskap.

For samfunnskunnskapen blir det ikke laget individuelle planer, men alle deltakere følger et 50-timers kurs, jamfør kap. 3.3.5.



Vi ba om få se på individuelle planer for et utvalg på 12 programdeltakere. For to av deltakerne hadde voksenopplæringa problemer med å finne de aktuelle papirene. Dette ble begrunnet med at arkivering/mellomlagring m.m. var uoversiktlig på grunn av flytteprosessen og overgang til elektronisk arkiv.

For de resterende 10 personene dokumenterer kommunen at det var utarbeidet individuelle planer for alle med unntak av 1 person. For 3 personer som gikk i ren grunnskoleopplæring opplyser leder for voksenopplæringa at disse etter hvert fulgte felles halvårsplaner for klassen.

Planene for introduksjonsprogrammet er enkle skjemaer med stikkordsmessig beskrivelse av langsiktige mål, gjennomføring av norskopplæringen og kurs i samfunnskunnskap.

Norskplanene inneholder konkrete temaer/mål for opplæringen og angivelse av tid for når dette skal være gjennomgått. Det er knyttet kommentarer til framdrift og utvikling.

Kommunen har rutine på at den individuelle planen skal evalueres halvårlig. Det skal være en samtale mellom deltaker, lærer og programrådgiver, hvor planen blir evaluert og eventuelt justert. Gjennomgangen vår viste at dette er tilfelle for flere av deltakerne, men for enkelte manglet dokumentasjon på slik evaluering. Leder av voksenopplæringa oppgir at grunnen til manglende dokumentasjon var problemer med overgang til elektronisk arkiv som ikke har fungert tilfredsstillende og langtidssykemeldinger i personalet.

Programrådgiver sier det også er kontakt med deltakerne mellom de mer formelle kontaktmøtene som normalt skjer halvårlig. Programrådgiver har arbeidssted plassert på skolen, slik at det er enkelt å ha kontakt med deltakerne når de har opplæring ved voksenopplæringa.

### **3.3.8 Revisors vurdering**

#### **Kartlegging**

Nome kommune har rutiner og praksis for å kartlegge deltakernes behov og ferdigheter. Etter vår vurdering dekker rutinene de områdene departementet har gitt føringer om at skal kartlegges.

#### **Individuell plan**

Kommunen utarbeider normalt individuelle planer for deltakerne. Kommunen bør etter vår vurdering dokumentere arbeidet med de individuelle planene og oppfølgingen av dem på en bedre måte.

### 3.4 Oppfølging og bemanning

Kommunen skal ha en bemanning som er i tråd med statlige anbefalinger og sikre god oppfølging av deltakerne i programmet.

#### **Bemanning**

IMDi anbefaler at en programrådgiver ikke bør ha ansvaret for mer enn 20 deltakere.

Programrådgiveren vi snakket med i forbindelse med revisjonen var ansatt i 100 % stilling Hun anslo at hun tidligere kunne ha ansvar for rundt 20 deltakere av gangen. Som følge av økt bosetting ble det fra januar 2016 i tillegg ansatt en person i 60 % prosjektstilling. Begge disse personene sluttet i stillingene i midten av 2016.

Pr. september 2016 var det to personer i henholdsvis 100% og 60 % stillinger som jobber som programrådgivere. Begge disse er nye i stillingene.

Pr 09.09.2016 var det 37 registrerte deltakere i programmet i Nome kommune. Leder for voksenopplæringa sier de forventer at tallet vil øke utover høsten.

#### **God oppfølging**

Tidspunkt for bosetting avhenger både av IMDi og boligsituasjonen i kommunen. Fra bosetting til programstart er det biveileder og/eller flyktningekoordinator som følger opp de nyankomne. I den perioden er det mye kontakt i form av møter, innkjøpsrunder, praktisk veiledning i bolig m.m.

Programrådgivere(e) overtar oppfølgingsansvaret når deltakerne har startet med introduksjonsprogrammet. Deres funksjon er å gi veiledning i spørsmål som gjelder introduksjonsprogrammet. Siden programrådgiver har arbeidsplass der undervisningen foregår er det enkelt for programdeltakere å ta kontakt. Programrådgiver sier det er hyppig kontakt med deltakerne i programmet.

I gjennomgangen av individuelle planer for programmet og norskopplæringen ser vi at det normalt er dokumentert halvårlige møter mellom deltakere i programmet og programrådgiver.

Fra 2016 har biveileder/flyktningekoordinator byttet på å ha en fast kontordag i uken hos voksenopplæringa i Lunde. Det betyr at deltakere har mulighet for å ta opp spørsmål som ligger utenfor programmet. Denne ordningen er ifølge både de aktuelle personene i NAV og Voksenopplæringa også gunstig for samarbeidet instansene imellom. Kommunen vurderer også om en person fra helseetaten skal ha en fast kontordag i uken hos voksenopplæringa.

Ifølge kommunens rutiner har ikke programrådgiver ansvar for oppfølging etter endt program. Programrådgiver sier at de likevel får henvendelser etter endt program og er behjelpelige med spørsmål som måtte dukke opp.

### 3.4.1 Revisors vurdering

#### **Bemanning**

Kommunen har hatt en bemanning i arbeidet med introduksjonsprogrammet som er omtrent på nivå med de anbefalinger som er gitt av IMDi.

Med 37 programdeltakere (september 2016) og 160 % programrådgiverstilling vil kommunen rent matematisk ligge noe under bemanningsnormen fra IMDi. Vi mener kommunen bør gjøre en vurdering av hvilken bemanning som er nødvendig for å sikre god oppfølging av programdeltakerne.

#### **God oppfølging**

Etter vår vurdering har kommunen ved å ha programrådgivere plassert i voksenopplæringas lokaler lagt til rette for at programdeltakerne har «kort vei» til programrådgiver og vice versa.

Mulighet for kontakt med andre instanser er styrket ved at NAV har kontordager på voksenopplæringa. Dersom kommunen også velger å la helsesøster ha faste kontordager hos voksenopplæringa vil dette etter vår vurdering være positivt.

## 4 Internkontroll

### 4.1 Problemstilling

I dette kapitlet ser vi på denne problemstillingen:

- *I hvilken grad har kommunen etablert internkontroll med introduksjonsordningen?*

### 4.2 Revisjonskriterier

- *Nome kommune skal ha en oppdatert internkontroll som viser ansvarsforhold, oppgaver og rutiner som sikrer at introduksjonsloven følges opp.*
- *Nome kommune skal foreta systematisk evaluerings- og forbedringsarbeid.*

### 4.3 Fakta om internkontroll

#### **Ansvarsforhold, oppgaver og rutiner**

I introduksjonsloven § 24 heter det at *kommunen skal føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapitlene 2 til 4 og registrering av deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og norskopplæring for asylsøkere i personregister etter § 25 første ledd er i samsvar med krav fastsatt i loven.*

På spørsmål om kommunen kan vise til et system for internkontroll som det er henvist til i introduksjonslovens § 24 svarer kommunalsjef for skole- og barnehage at kommunen ikke har et slikt system.

I notat fra rådmannen datert 11.05.2016 er det gitt retningslinjer for organiseringen av flyktningsarbeidet i Nome kommune. Kommuner har en sektorovergripende organisering av flyktningsarbeidet gjennom et administrativt utvalg kalt «flyktningeutvalget». Utvalget ledes for tiden av NAV Nome.

Vi har sett på aktuelle dokumenter som er laget i forbindelse med integreringsarbeidet i kommunen, særlig det som retter seg mot bosetting og deltakelse i introduksjonsprogrammet.

Rundskriv A-27/2007 fra Arbeids- og sosialdepartementet beskriver forpliktelser og ansvar for henholdsvis kommune og NAV for oppfølging av deltakere i introduksjonsordningen. Det er bl.a. krav om inngåelse av en samarbeidsavtale.

Nome kommune og NAV Nome har en samarbeidsavtale om introduksjonsordningen for perioden 5. mai 2016 til 31. desember 2017. Det tas sikte på reforhandling av avtalen i november 2017 for ny avtale fra 2018. Avtalen klargjør ansvar og arbeidsoppgaver for de to partene ved å vise til at kommunen har ansvar og oppgaver gitt i introduksjonsloven. Avtalen henviser til at NAVs ansvar og oppgaver er gitt i rundskriv A-27/2007. Avtalen skisserer samarbeidsformer både på ledernivå og på saksbehandler/individnivå.

I følge avtalen skal det etter endt introduksjonsprogram foreligge en sluttrapport med evaluering og beskrivelse av hva som er gjennomgått i løpet av programmet. Voksenopplæringa og NAV skal i fellesskap rapportere på overordna målsettinger i introduksjonsprogrammet årlig i ledermøtet i november.

Hos NAV har både boveileder og flyktningekoordinator egne stillingsbeskrivelser som består av en generell del for ansatte i kommunen, og en del med nærmere beskrivelse av arbeidsoppgaver knyttet til den aktuelle oppgaven.

Både boveileder og flyktningekoordinator bruker en sjekklister i arbeidet med å bosette flyktninger. Denne skal sikre at alle relevante oppgaver i forbindelse med bosettingen blir utført. Sjekklisten er av eldre dato, men flyktningekoordinator opplyser at denne er under revisjon. I perioden fra bosetting til oppstart i programmet bruker boveileder/flyktningekoordinator et eget kartleggings skjema.

Hos voksenopplæringa er det utarbeidet stillingsbeskrivelse for programrådgiver(e) som følger opp deltakerne i introduksjonsprogrammet.

Nome og Bø Voksenopplæring har «Rutiner ved oppstart INTRO». Her beskrives de oppgaver voksenopplæringa har når det kommer nye deltakere i introduksjonsprogrammet.

Voksenopplæringa har også utarbeidet et mer utfyllende dokument som beskriver prosedyrer og momenter ved oppstart av programmet. Dette inneholder:

- Momentliste ved første tolkesamtale
- Momentliste ved andre tolkesamtale
- Kartleggings skjema generell del (som NAV begynner å fylle ut ved bosettingen)
- Kartleggings skjema norskkunnskap og yrkeserfaring
- Kontrakt mellom kommunen og deltaker
- Ukeplan for programmet

Voksenopplæringa opererer med skriftlige ukeplaner for den enkelt deltaker. Lærer/arbeidsplass eller programrådgiver attesterer på frammøte. I etterkant av gjennomført uke levers timeplanen inn til kontoret på Voksenopplæringa. Ved ugrunnet fravær blir det gjort trekk i utbetaling av introduksjonsstønad.

### **Evaluering**

NAV-leder sier arbeidet med flyktningepleanen fungerte som en form for evaluering og arbeid med nye målsettinger. Flyktningepleanen gjelder for årene 2015 - 2019. Videre er tematikken integrering til drøfting i flyktningeutvalget, særlig når det foreligger resultater.

Kommunen har ikke skriftlige rutiner for evaluering og forbedringstiltak knyttet til arbeidet med integrering.

### **4.4 Revisors vurdering**

Kommunen har ikke et samlet skriftlig system, men har likevel en viss dokumentasjon av internkontrollen:

Kommunen har skriftlige beskrivelser av roller, ansvar og oppgaver.

Både NAV Nome og voksenopplæringa har prosedyrebeskrivelser, sjekklister og skjema som er egnet til å kvalitetssikre integreringsarbeidet.

Rutiner for evaluering og forbedringsarbeid er etter vår vurdering mangelfullt.

## 5 Praksisplasser i egen organisasjon

### 5.1 Problemstilling

I dette kapitlet ser vi på problemstillingen:

- *I hvilken grad tilbyr kommunen selv språk- og arbeidspraksisplasser knyttet til introduksjonsprogrammet?*

Det er ikke knyttet revisjonskriterier til denne problemstillingen.

#### 5.1.1 Praksisplasser

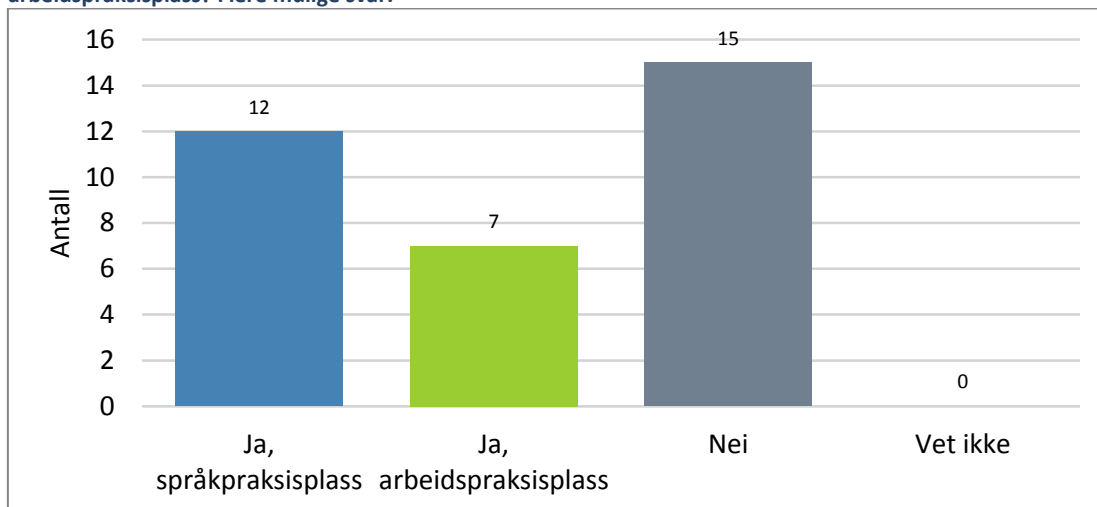
Tilsatte i både NAV og Nome og Bø voksenopplæring har sagt at det hele tiden er behov for praksisplasser, særlig språkpraksisplasser, i arbeidet med integrering. Fra begge instanser er det pekt på at egen organisasjon (dvs. kommunen) bidrar positivt, men at de ønsker at flere kunne bidra med slike praksisplasser.

Fra personalavdelingen i kommunen får vi opplyst at kommunen ikke har noen uttalt målsetting eller måltall for hvor mange språk- eller arbeidspraksisplasser knyttet til introduksjonsprogrammet kommunen skal ha. Det betyr at det er opp til den enkelte leder å avgjøre om virksomheten vil bidra med praksisplass for deltakere i introduksjonsprogrammet.

Vi har gjennom en elektronisk spørreundersøkelse spurt 32 ledere i kommunen om noen forhold rundt bruken av praksisplasser i egen virksomhet. Det var 27 ledere som svarte på henvendelsen.

Av de 27 som svarte hadde 12 fått henvendelse om praksisplass og 15 svarte de ikke hadde fått en slik henvendelse. Blant de 12, hadde 7 fått henvendelse om både arbeids- og språkpraksisplass.

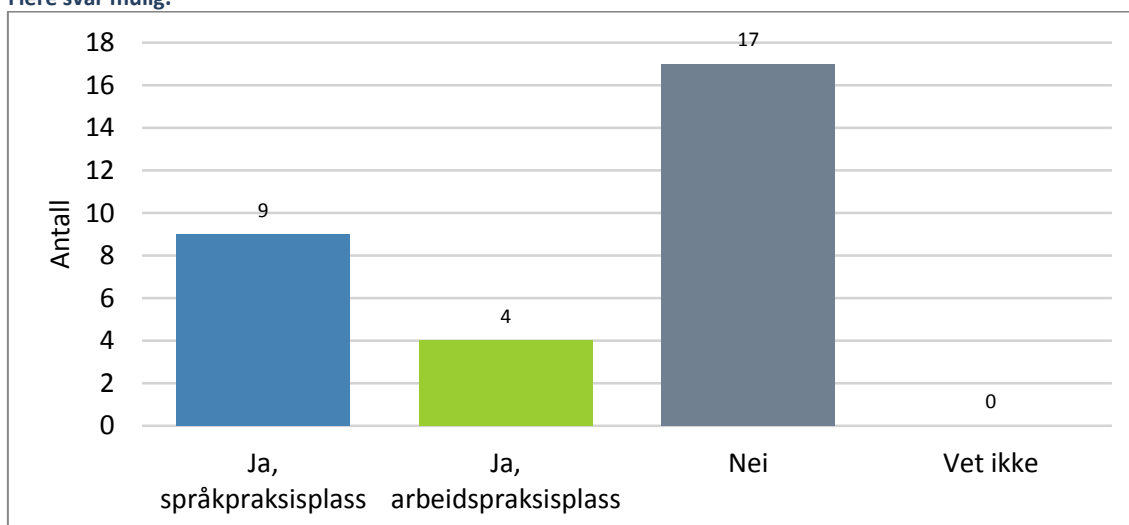
**Figur 2** Har din virksomhet fått henvendelse om å ha personer fra introduksjonsprogrammet på språk- og/eller arbeidspraksisplass? Flere mulige svar.



Kilde: egen Questbackundersøkelse

På spørsmål om virksomheten hadde hatt slike praksisplasser svarte 9 at de hadde hatt språkpraksisplass, mens antallet som hadde hatt arbeidspraksisplass var 4. Det var 17 som svarte de ikke hadde hatt praksisplass.

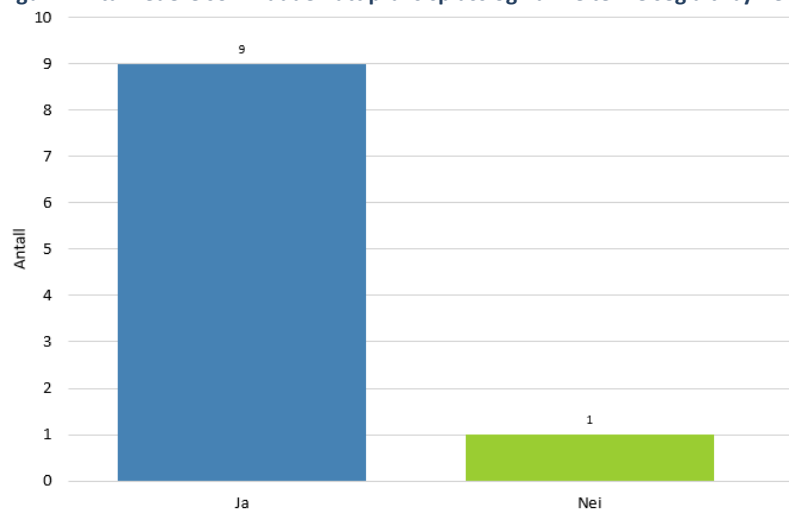
**Figur 3** Har virksomheten du leder hatt slik språk- og/eller arbeidspraksisplass i løpet av de siste 12 måneder. Flere svar mulig.



Kilde: egen Questbackundersøkelse

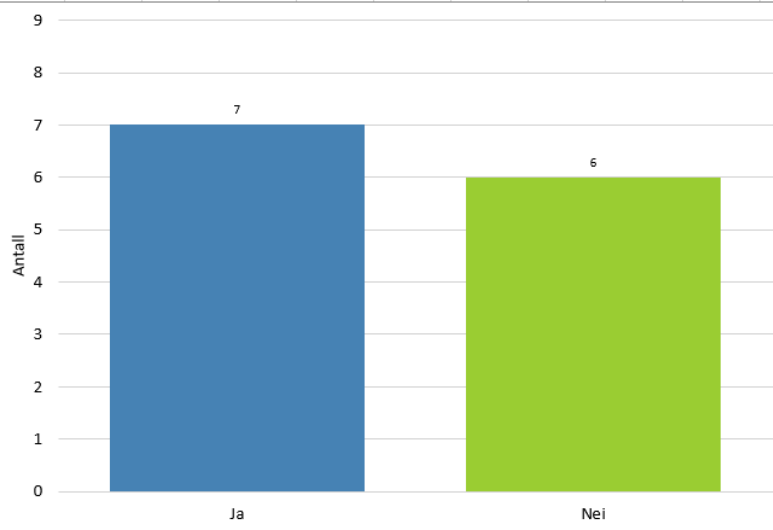
Når vi spør de som har hatt praksisplasser om det er aktuelt å tilby flere slike plasser innenfor egen virksomhet svarer 9 av de 10 som har svart at det er aktuelt. Det er 1 person som svarer det ikke er aktuelt.



**Figur 4** Antall ledere som hadde hatt praksisplass og kunne tenke seg å tilby flere slike plasser.

Kilde: egen Questbackundersøkelse

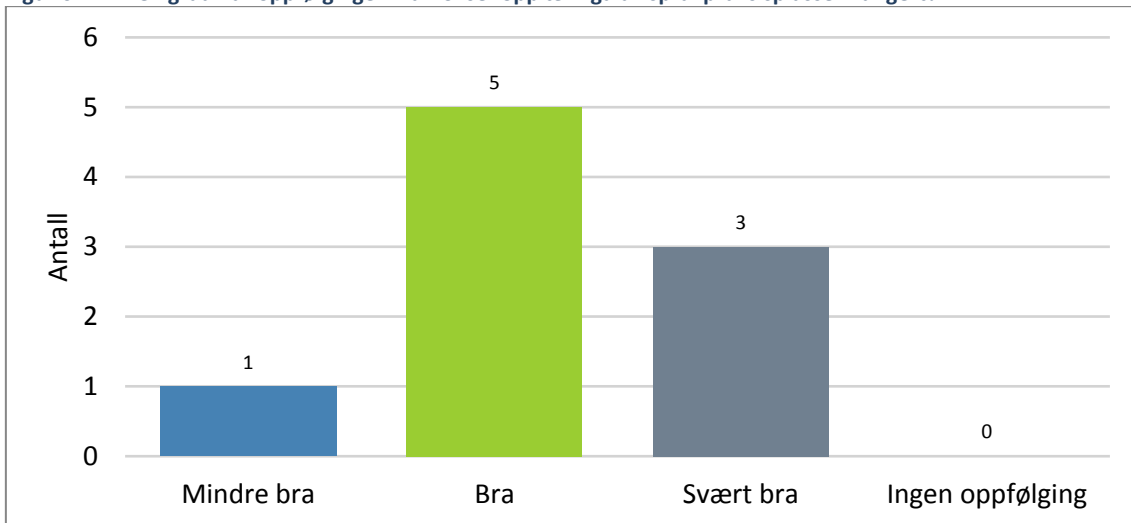
Vi spurte de lederne som ikke hadde fått henvendelse om å bidra med praksisplasser om de ville kunne bidra med slike plasser ved behov. Her svarer 7 av 17 respondenter at de vil kunne bidra med plasser, mens 6 svarer at de ikke vil kunne bidra.

**Figur 5** Antall ledere som ikke hadde fått henvendelse, men ville kunne bidra med praksisplass ved behov.

Kilde: egen Questbackundersøkelse

Vi stilte virksomhetslederne spørsmål om i hvilken grad oppfølgingen av praksisplasser har fungert.

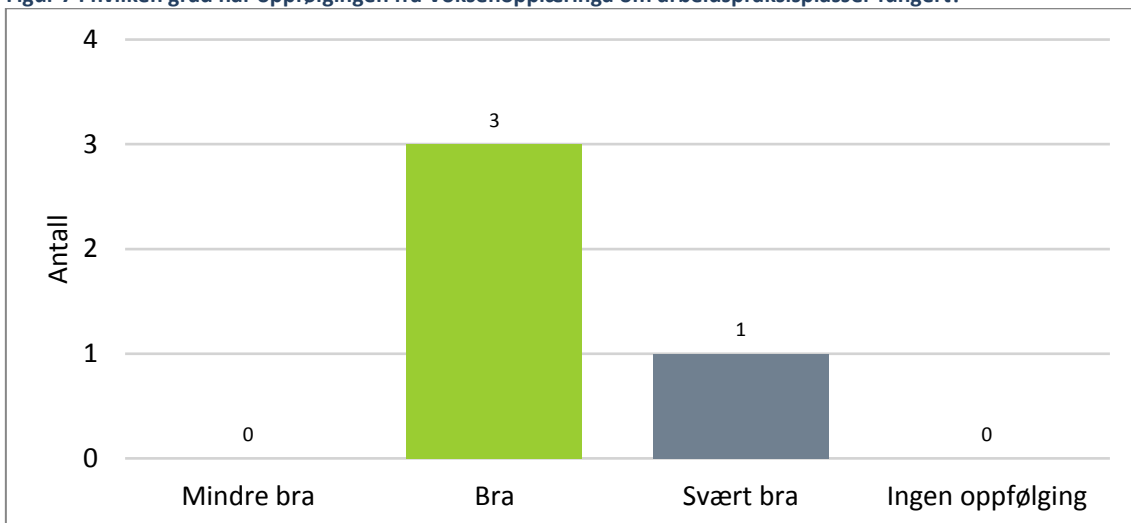
Figur 6 I hvilken grad har oppfølgingen fra Voksenopplæringa av språkpraksisplassen fungert?



Kilde: egen Questbackundersøkelse

Og tilsvarende tabell for hvordan oppfølgingen av arbeidspraksisplasser har vært.

Figur 7 I hvilken grad har oppfølgingen fra Voksenopplæringa om arbeidspraksisplasser fungert?



Kilde: egen Questbackundersøkelse

### 5.1.2 Praksisplasser - oppsummering

Både språk- og arbeidspraksisplasser er betraktet som viktig i arbeidet med integrering. På bakgrunn av vår spørreundersøkelse blant lederne ser vi at Nome kommune har potensiale for å bidra med flere praksisplasser i egen organisasjon.

Det er flere instanser i kommunen som sier de ikke har fått henvendelse om å bidra med praksisplasser. Av disse svarer 7 at de kan tenke seg å stille med plasser ved behov.

Av de som har hatt praksisplass tidligere er det slik at disse i all hovedsak sier de også kan bidra med slike plasser ved en senere anledning.

Voksenopplæringa har ansvaret for oppfølging av praktikantene. Resultatene fra vår spørreundersøkelse viser at lederne i kommunen i all hovedsak betrakter oppfølgingen fra voksenopplæringa som bra eller svært bra.

## 6 Konklusjoner og anbefalinger

### 6.1 Konklusjoner

#### 6.1.1 Introduksjonsprogram

- *I hvilken grad tilbyr kommunen et introduksjonsprogram som tilrettelegger for overgang til utdanning eller arbeid?*

Kommunen tilbyr et introduksjonsprogram som i stor grad tilrettelegger for overgang til utdanning eller arbeid. Programmet er i hovedsak helårlig og på full tid, og har et innhold som er i samsvar med de kravene som er satt. Kommunen har tiltak som sikrer at programmet tilrettelegges for den enkelte ved bruk av kartlegging og individuelle planer. Bemanningen ligger tett opp mot det staten anbefaler.

Kommunen sikrer ikke i tilstrekkelig grad at alle får oppstart av introduksjonsprogram innen tre måneder etter bosettingstidspunktet, slik loven krever.

#### 6.1.2 Internkontroll

- *I hvilken grad har kommunen etablert internkontroll med introduksjonsordningen?*

Kommunen kan ikke vise til et helhetlig internkontrollsystem for arbeidet med introduksjonsprogrammet slik loven krever. Kommunen har imidlertid mange av de elementer som bør inngå i et internkontrollsystem på plass.

#### 6.1.3 Praksisplasser i egen organisasjon

- *I hvilken grad tilbyr kommunen selv språk- og arbeidspraksisplasser knyttet til introduksjonsprogrammet?*

Både språk- og arbeidspraksisplasser er betraktet som viktige i arbeidet med integrering. Nome kommune har potensiale for å bidra med flere praksisplasser i egen organisasjon.

### 6.2 Anbefalinger

Vi anbefaler Nome kommune å:

- sikre at bosatte flyktninger får oppstart i introduksjonsprogrammet innen tre måneder etter bosettingstidspunktet
- etablere et helhetlig internkontrollsystem i tråd med introduksjonslovens § 24 om plikt til kommunal internkontroll for arbeidet med introduksjonsordningen.

## Litteratur og kildereferanser

### Lover og forskrifter:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordningen og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)
- Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

### Rapporter

- Rambøll 2011: Analyse av resultatoppgåelse i introduksjonsordningen

### Offentlige dokument:

- Ot.prp. nr. 28 (2002 – 2003) Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)
- Prop. 79 L 2010 – 2011: Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven
- Frivillighet og mangfold. IMDi ISBN 978-82-8246-150-4. Desember 2014.
- Rundskriv Q-20/januar 2015. Lov om introduksjonsordningen og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)
- Veileder Q-1221 B: Plikt til kommunal internkontroll med ordningene i introduksjonsloven. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Flyktningepplan for Nome kommune 2015 - 2019
- Handlingsprogram 2015 – 2018 for Nome kommune
- Kommuneplanens samfunnsdel 2013 – 2025: Sammen om Nome
- Årsberetning 2015 – Virksomhetenes årsrapporter Nome kommune

## Tabelloversikt

Tabell 1 Bosatte flyktninger i Nome kommune i perioden 2011 - 2015 .....	4
--	---

## Figuroversikt

Figur 1 Integreringstilskudd til Nome kommune 2015 - fordeling på type tilskudd .....	5
Figur 2 Har din virksomhet fått henvendelse om å ha personer fra introduksjonsprogrammet på språk- og/eller arbeidspraksisplass? Flere mulige svar. 20	
Figur 3 Har virksomheten du leder hatt slik språk- og/eller arbeidspraksisplass i løpet av de siste 12 måneder. Flere svar mulig. ....	20
Figur 4 Antall ledere som hadde hatt praksisplass og kunne tenke seg å tilby flere slike plasser.....	21
Figur 5 Antall ledere som ikke hadde fått henvendelse, men ville kunne bidra med praksisplass ved behov. ....	21
Figur 6 I hvilken grad har oppfølgingen fra Voksenopplæringa av språkpraksisplassen fungert? .....	22
Figur 7 I hvilken grad har oppfølgingen fra Voksenopplæringa om arbeidspraksisplasser fungert? .....	22

## Vedlegg

Vedlegg 1: Revisjonskriterier

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

# Vedlegg 1: Revisjonskriterier

## Tilbud om introduksjonsprogram

Den første problemstillingen vi ser på er denne:

- *I hvilken grad tilbyr kommunen et introduksjonsprogram som tilrettelegger for overgang til utdanning eller arbeid?*

Kommunene skal tilby introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere, senest innen tre måneder etter bosetting, jf. introduksjonsloven § 3.<sup>8</sup> Programmet skal tilbys personer med behov for grunnleggende kvalifisering og skal gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede for deltakelse i yrkeslivet. Programmet må minst inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet, jf. introduksjonsloven § 4.

Målsettingen om overgang til arbeidslivet må være retningsgivende for utformingen av introduksjonsprogrammet, uavhengig om veien går via videre utdanning og kvalifisering eller rett over i ordinært arbeid. Grunnskoleopplæring regnes som grunnleggende kvalifisering og kan inngå i introduksjonsprogrammet. Men det er presisert i rundskriv Q-20/2015 at også for dem som tar grunnskoleopplæring som del av programmet, skal det inneholde tiltak som forbereder til deltakelse i arbeidslivet.

Formålet med introduksjonsprogrammet er å legge til rette for at deltakerne kommer seg raskt i arbeid eller utdanning. Et introduksjonsprogram som ikke inneholder elementer som kvalifiserer for arbeid eller utdanning, er ikke i tråd med lovens formålsbestemmelse. Tiltak som forbereder til samfunnsdeltakelse mer generelt kan inngå i introduksjonsprogrammet, men det kan ikke utgjøre hoveddelen av innholdet (Q-20/2015 s 13).

Programmet skal være helårlig og på full tid, jf. introduksjonsloven § 4. Helårlig betyr her at det skal være program i 47 uker pr år, slik at deltakerne får fem uker ferie i løpet av et år. Kommunen kan fastsette når ferie skal avvikles. Deltakerne har i tillegg rett til fri på alle bevegelige hellig- og fridager, samt opp til to virkedager i forbindelse med religiøse høytider for deltakere som ikke tilhører Den norske kirke. Full tid tilsvarer 37,5 timer pr uke dersom programmet ikke krever for- og/eller etterarbeid.

---

<sup>8</sup> Dette gjelder utledninger som har fått opphold etter utlendingsloven §§ 28, 34, 35, 38 og 53, og familiemedlemmer til dem som får opphold etter utlendingsloven §§ 28, 34, 35 og 38.

Programmet blir redusert ved krav til egenaktivitet. Her har det tidligere vært opp til kommunene å vurdere skjønnsmessig hva som tilsvarer full tid i spennet mellom 30 og 37,5 timer (Q-20/2015). De skjønnsmessige vurderingene er nå erstattet med en mer automatisert beregning av tiden. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har i en tolkningsavklaring 12. januar 2015, fastlagt at ved undervisning etter læreplan i norsk og samfunnskunnskap regnes 45 minutters undervisning som 75 minutter. Ved andre tiltak i introduksjonsordningen, regnes time for time.

Programmet kan vare inntil to år, med tillegg av godkjent permisjon. Når særlige grunner taler for det, kan programmet vare inntil tre år, jf. introduksjonsloven § 5.

Den enkelte deltaker skal ha en individuell plan som utarbeides på bakgrunn av kartlegging av den enkeltes opplæringsbehov og hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg av. Den skal minst inneholde programmets start, varighet og en angivelse av tiltakene i programmet. Den skal utarbeides i samråd med vedkommende og tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i vedkommendes livssituasjon, jf. introduksjonsloven § 6.

Planen skal omfatte hovedmål og delmål og må skille mellom langsiktige og kortsiktige mål. Planen bør skille mellom de mål som er innenfor og utenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Kartleggingen skal ta utgangspunkt i forhold som er relevante for deltakerens kvalifisering. Opplysninger som allerede er kartlagt og registrert i statlige mottak eller i flyktningleire, overføres fra IMDi til bosettingskommunen. Disse opplysningene danner grunnlag for den kartleggingen kommunen gjør ved utarbeiding av individuell plan (Q-20/2015).

Det at programmet skal være individuelt tilpasset medfører både en pedagogisk og faglig tilrettelegging av opplæringen ut fra deltakerens bakgrunn og forutsetninger, og en praktisk tilrettelegging ut fra eventuelle utfordringer i forbindelse med deltakerens helse eller omsorgssituasjon. Tilrettelegging av program for deltakere med store omsorgsoppgaver og/eller helseproblemer eller graviditet, innebærer både praktisk tilrettelegging slik at vedkommende deltakeren faktisk kan delta, og innholdsmessig (Q-20/2015).

Introduksjonsprogrammet skal omfatte 600 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Av de 600 timene skal 50 timer være opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår. Det skal lages en egen plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap som inngår i deltakerens individuelle plan (Q-20/2015). Omfanget av opplæringen ble utvidet fra 300 timer til 600 timer med virkning fra 1. januar 2012.



Det er fra 1. september 2013 satt krav om en obligatorisk avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 19 2. ledd. Tidligere var det frivillig å gå opp til avsluttende prøve i norsk og det var ikke noen avsluttende prøve i samfunnskunnskap. Bakgrunnen for at avsluttende prøve nå er gjort obligatorisk, er å sikre at deltakerne får godt tilpasset undervisning i norsk og samfunnskunnskap og å få god dokumentasjon på resultatene av gjennomført opplæring. Kravet gjelder de som har fått vedtak om opphold etter 1. september 2013 (Prop. 79 L (2010 – 2011)).

Deltakerne i programmet har en rett til opplæring i norsk. Denne retten innebærer at de skal kunne få ferdigheter i norsk på nivå B2 hvis dette nivået kan nås innenfor de pliktfestede 600 timene. Alternativt har de rett til norskopplæring med et tillegg på 2 400 timer, om det er behov for det, jf. introduksjonsloven § 18 annet ledd. Behov er her definert som norskferdigheter på nivå B1, hvis dette nivået kan nås innen en total ramme på 3000 timer. Kommunens plikt til å gi opplæring gjelder i fem år fra det tidspunktet rett eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap inntreffer. Deltakeren må selv søke om opplæring utover de 600 timene. Deltakere vil kunne få norskopplæring utover de 550 timene de skal ha i introduksjonsprogrammet, mens de fortsatt er i programmet (Q-20/2015).

Dersom en deltaker vil ta høyere utdanning i Norge, er kravet å ha norskferdigheter på nivå B2. De obligatoriske prøvene viser resultat etter oppnådd språknivå B1, A2 og A1 som det laveste nivå. Prøvene vil også vise om resultatet er under A1, som er det laveste resultatet (vox.no).

Kommunen står fritt til å velge organisering av introduksjonsprogrammet. Kommunens hovedansvar innebærer å samordne et individuelt tilrettelagt program for den enkelte og lage målrettede ordninger og tiltak for kvalifisering av målgruppen. Kommunen har et særskilt koordineringsansvar og har også et forvaltningsansvar for introduksjonsloven (Q-20/2015).

En praktisk forutsetning for deltakelse vil ofte være at det kan tilbys et forsvarlig barnetilsyn. Tilbud om individuell rett til barnetilsyn er ikke regulert i introduksjonsloven. Det er kommunene selv som er best egnet til å vurdere behovet og legge til rette for barnehagetilbud for nyankomne innvandrere som deltar i introduksjonsprogram. Personer med rett og plikt til introduksjonsordning bør være en prioritert gruppe både for å få barnehageplass til sine barn og for å ha mulighet til redusert foreldrebetaling. Disse representerer en stor gruppe innvandrere som staten og kommunene har et særskilt integreringsansvar for. Dersom intensjonen med loven

skal nås, forutsetter dette at kommunene sikrer barnehageplass til barna i disse familiene (Q-20/2015 s 163/164).

På oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er det foretatt en analyse av resultater av introduksjonsprogrammet (Rambøll 2011). I analysen er et av forholdene som er trukket fram for å gå gode resultater at den enkelte programrådgiver/ kontaktperson i kommunen ikke bør ha for mange deltakere hun/han har ansvar for. Dette for å sikre en god og tett oppfølging av den enkelte. Tett oppfølging av deltakere øker sannsynligheten for gode resultater. På nettsidene til IMDi er det vist til denne rapporten og en anbefaling om at en programrådgiver ikke har ansvar for mer enn ca. 20 deltakere.

I tillegg til denne anbefalingen er det utarbeidet flere tips/anbefalinger for hvordan en kan oppnå gode resultater av introduksjonsprogrammet ([www.imdi.no](http://www.imdi.no)). Bakgrunnen for anbefalingene er analyser utført av Rambøll (2011). Her er det satt fokus på det å utarbeidet samarbeidsavtaler for å få til godt samarbeid mellom voksenopplæringa, NAV og andre enheter i kommunen. En annen anbefaling er å sikre god ledelse og ledelsesforankring og ha fokus på mål og resultatstyring for å få flere deltakere til å få overgang til arbeid eller utdanning etter avsluttet program. Det er også viktig med god tilgang til kommunale og statlige tiltak for å sikre mer arbeidsretting av programmene. God kvalitet på norskopplæringen og at den er tilstrekkelig arbeidsrettet, er en annen faktor som er viktig for gode resultater.

Staten har som målsetting at 70 % av deltakerne skal være i arbeid eller utdanning ett år etter endt program. Som utdanning regnes videregående skole eller høyere utdanning ([www.IMDi.no](http://www.IMDi.no)).

Vi vil på denne bakgrunn vurdere om arbeidet i kommunen tilrettelegger for arbeid eller utdanning ut fra følgende kriterier:

- *Kommunen skal gi tilbud om introduksjonsprogram til personer i målgruppa med behov for grunnleggende kvalifisering. Det er krav om:*
  - *oppstart innen tre måneder,*
  - *at programmet er helårlig og på fulltid.*
  - *at det omfatter opplæring i norsk, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til deltakelse yrkeslivet*
  - *at programmet tilrettelegges for den enkelte og at det utarbeides en individuell plan.*
- *Kommunen bør ha en bemanning i tråd med statlige anbefalinger.*

## Internkontroll

Problemstilling nummer to er denne:

- *I hvilken grad har kommunen etablert internkontroll med introduksjonsordningen?*

Kommuneloven § 23 nr. 2 pålegger administrasjonssjefen å sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Kravet om betryggende kontroll innebærer i praksis et generelt krav om internkontroll (jf. Ot.prp. nr. 70 (2002 – 2003)). Det er internkontrollkrav knyttet til flere tjenesteområder i kommunene.

Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordningen og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) § 24 handler om plikt til kommunal internkontroll:

*Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapitlene 2 til 4 og registrering av deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og norskopplæring for asylsøkere i personregister etter § 25 første ledd er i samsvar med krav fastsatt i loven. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten.*

Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet har gitt ut en veileder om kommunens plikt til internkontroll med ordningene i introduksjonsloven (Publikasjonskode: Q-1221 B). I veilederen slås det fast at kommunene selv kan velge hvordan internkontrollarbeidet skal organiseres og løses. Internkontrollen skal tilpasse den enkelte kommunes størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Internkontroll betyr systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lovgivningen. Eksempler kan være:

- ✓ Klargjøring av ansvarsfordeling.
- ✓ Analyse av ordningen generelt med tanke på om man når de mål som er satt.
- ✓ Kompetansehevende tiltak for de ansatte.
- ✓ Erfaringsutveksling og forbedringsarbeid.
- ✓ Risikovurderinger
- ✓ Bruk av erfaringer fra deltakere i forbedringsarbeid

Med bakgrunn i dette har vi satt opp følgende revisjonskriterier:

- *Nome kommune skal ha en oppdatert internkontroll som viser ansvarsforhold, oppgaver og rutiner som sikrer at introduksjonsloven følges opp.*
- *Nome kommune skal foreta systematisk evaluerings- og forbedringsarbeid.*

## Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

### Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonsprosjektet startet opp ved oppstartsbrev til Nome kommune 18. april 2016. Det var oppstartsmøte med kommunen 27. april 2016. Rådmannen, leder for NAV Nome og konstituert skole- og barnehagesjef deltok på møtet.

Datainnsamling, bearbeiding av data og rapportskriving har foregått fra april til oktober 2016.

Utkast til faktadel av rapporten ble sendt kontaktpersoner i kommunen til gjennomsyn før rapporten ble sendt på høring den 1. november 2016.

### Innsamling og bearbeiding av data

Vi har gjennomgått kommunens rutiner og sjekklister knyttet til bosetting av flyktninger og oppfølging i introduksjonsprogram.

Videre har vi fått en oversikt over bosettingsdato og oppstartdato for 58 deltakere i programmet fra februar 2012 til februar 2016.

Vi ba om å få se på individuell plan for 12 personer fra den nevnte oversikten over deltakerne. Utvalget av personer var tilfeldig fra vår side, men med en viss styring for å få en spredning på oppstartsår/dato for deltakerne.

Vi har gjennomgått tilgjengelig statistikk og rapporter utarbeidet av SSB og IMDi knyttet til resultater for introduksjonsprogrammet for Telemark og Nome.

Vi har intervjuet leder av NAV Nome og leder av Nome og Bø Voksenopplæring. Videre har vi intervjuet biveileder, flyktingekoordinator og programrådgiver (det var kun en programrådgiver tilsatt på dette tidspunktet) for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Til alle intervjuer er det utarbeidet intervjuguiden. Det er skrevet referat som er verifisert av dem som er intervjuet.

Via questback har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant alle ledere i kommunen. Av de 32 lederne som fikk det elektroniske spørreskjemaet svarte 27 personer. Det gir en svarprosent på 84 %.

### Pålitelighet og relevans

Forvaltningsrevisjonsprosjekter skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. Det betyr at data som er samlet inn

skal være relevante for de forhold som problemstillingene skal avklare (gyldige/relevante) og at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig (pålitelighet).

Gjennomgang av dokumenter er en metode som i stor grad kan etterprøves og testes for pålitelighet.

Vi har utarbeidet intervjuguider som er delvis strukturerte. Det vil si at vi har utarbeidet intervjuguider som definerer hvilke tema og hovedspørsmål som skal tas opp. Det er skrevet referat fra intervjuene som er verifisert av dem som er intervjuet.

Gyldighet handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene skal avklare. Vi mener at informasjonen vi har fått fra kommunens ansatte og dokumenter/data som er gjennomgått er relevante i forhold til å svare på problemstillingene vi har satt opp.

Vi har brukt triangulering både på metode og datagrunnlag, dvs. at vi har brukt ulike metoder og har henta data fra ulike personer/kilder. Når det er samsvar mellom data innhentet på ulike måter, styrker dette datagrunnlaget vårt.

#### **God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring**

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon<sup>9</sup>.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

---

<sup>9</sup> Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).