

FORVALTNINGSREVISJON

# INTEGRERING AV FLYKTNINGER



BJERKREIM KOMMUNE  
JUNI 2019



# INNHOOLD

Denne rapportens målgruppe er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige og utførende fagfolk i kommuneadministrasjonen. Rapporten er et offentlig dokument og er tilgjengelig både for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentar
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

<b>Innhold</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>4</b>
<b>Rådmannens kommentar</b> .....	<b>6</b>
<b>Rapporten</b> .....	<b>7</b>
1    Innledning .....	8
1.1    Formål og problemstillinger .....	8
1.2    Revisjonskriterier og metode .....	8
2    Faktabeskrivelser og vurderinger .....	10
2.1    Organisering og bemanning .....	10
2.2    Antallet flyktninger.....	11
2.3    Kommunens kostnader .....	15
2.4    Introduksjonsprogrammet i Bjerkreim kommune.....	18
2.5    Individuell tilpasning .....	20
2.6    Sysselsetting.....	24
2.7    Tiltak for økt sysselsetting .....	26
2.8    Tiltak rettet mot barn og unge.....	28
<b>Vedlegg</b> .....	<b>30</b>

# SAMMENDRAG

## FORMÅLET MED PROSJEKTET

Formålet med prosjektet har vært å vurdere hvordan Bjerkreim kommune arbeider med integrering av flyktninger. Lykkes kommunen i språkopplæringen og i arbeidet med å gjøre flyktningene økonomisk selvstendige?

## HOVEDFUNN

- Kommunen oppfylder lovkrav knyttet til introduksjonsprogram for flyktninger.
- Et stort antall av flyktningene i Bjerkreim var analfabeter da de ankom kommunen. Av denne grunn er det ikke overraskende at mange har behov for mer norskopplæring etter endt introduksjonsprogram.
- Konsekvensen for kommunen blir økte kostnader til økonomisk sosialhjelp, siden de statlige støtteordningene forutsetter en raskere prosess mot økonomisk selvstendighet.
- Vår gjennomgang viser at samarbeidet mellom Flyktningetjenesten i Bjerkreim, Eigersund voksenopplæringssenter og NAV Bjerkreim fungerer bra, og at samarbeidet er preget av hyppig og tett oppfølging av den enkelte.

## KRAV OM INTRODUKSJONSPROGRAM

Kommuner som sier seg villige til å bosette flyktninger påtar seg forpliktelser i henhold til introduksjonsloven. Blant annet er den enkelte kommune forpliktet til å gi tilbud om et toårig introduksjonsprogram, som blant annet inkluderer opplæring i norsk og samfunnskunnskap<sup>1</sup>.

I Utviklingsplan for tjenesteområdet Oppvekst og kultur 2015-19 skisseres ulike satsingsområder for Flyktningetjenesten i planperioden. Her kan vi lese at «introduksjonsprogrammet skal forberede nyankomne innvandrere til å delta i arbeids- og samfunns livet, og hjelpe dem til å bli økonomisk selvstendige». Videre blir det presisert at kommunen skal tilby et fulltids- og helårlig introduksjonsprogram, og at samtlige deltakere i introduksjonsprogrammet få tilbud om praksisplass i løpet av programmet.

## INTRODUKSJONSPROGRAMMET I BJERKREIM KOMMUNE

Så langt har Bjerkreim oppfylt introduksjonslovens krav om å tilby nyankomne flyktninger et introduksjonsprogram senest tre måneder etter ankomst. Programmet blir tilpasset den enkeltes opplæringsbehov, og innholdet blir dokumentert i individuell plan.

<sup>1</sup> Skulle vedkommende få seg jobb eller komme inn på høyere utdanning før to år er gått, vil det være mulig å avslutte programmet tidligere.

I samarbeid med Eigersund voksenopplæringscenter sikres deltakerne et program som både er på fulltid og helårlig. Dette må sies å være positivt.

Hver enkelt deltaker i introduksjonsprogrammet skal få utarbeidet en individuell plan. I Bjerkreim er denne planen på plass kort tid etter oppstart, noe som gir grunn til å tro at deltakerne får den informasjonen de har krav på. Gjennom den individuelle planen får hver enkelt deltaker staket ut noen sentrale mål for opplæringen. Vår gjennomgang viser at kommunen oppfyller introduksjonslovens krav til individuell plan.

Blant deltakerne i introduksjonsprogrammet er fraværet lite og gjennomføringsgraden høy. Av de som hittil har gjennomført, har samtlige vært ute i språkpraksis, noe som sies å være et godt resultat.

## **SYSSELSETTING**

---

En høy andel av deltakerne som har fullført introduksjonsprogrammet i Bjerkreim, har valgt å gå videre på norsk- eller grunnskoleopplæring ved Eigersund voksenopplæringscenter. Et stort antall av flyktingene i Bjerkreim var analfabeter da de ankom kommunen, og av denne grunn er det ikke overraskende at mange har behov for mer norskopplæring etter endt introduksjonsprogram.

I tilsvarende forvaltningsrevisjon i Eigersund våren 2018 kom det fram at prosentandelen som hadde gått videre til grunnskole etter endt introduksjonsprogram, var doblet siste fire år. I likhet med Eigersund, kan det store antallet i Bjerkreim som går videre til norsk- eller grunnskoleopplæring tilskrives et stort antall analfabeter.

Det faktum at flyktingene bruker lengre tid på å komme seg ut i arbeid, gir økte kostnader til sosialhjelp for Bjerkreim kommune, siden de statlige støtteordningene forutsetter en raskere prosess mot økonomisk selvstendighet. De statlige støtteordningene er heller ikke tilstrekkelige for barnefamilier, som i mange tilfeller vil ha behov for supplerende sosialhjelp.

Vår gjennomgang viser at samarbeidet mellom Flyktingetjenesten i Bjerkreim, Eigersund voksenopplæringscenter og NAV Bjerkreim fungerer bra. NAV står klar med en rekke virkemidler som kan benyttes når norskkunnskapene anses tilstrekkelige, og ivaretar også aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere under 30 år.

# RÅDMANNENS KOMMENTAR

*Kommentar fra rådmannen – mottatt 27.05.2019:*

Flyktingetjenesten i Bjerkreim er en liten tjeneste. Dette innebærer at både ansvar og læring i utøving av tjenesten tilligger få personer og er dermed sårbar. Det er derfor flott at Rogaland Revisjon finner at arbeidet fungerer etter intensjon og lovverk. Det viktige med dette er at det vises til at våre innbyggere får den tjeneste som det er intendert at de skal få, og som kan gjøre at de blir best mulig integrert og selvstendig.

Flyktingetjenesten har få personer tjenesten skal yte hjelp og tjenester til. Dette fører til at den får begrenset erfaring og kunnskap på tematikken over tid, i motsetning til større kommuner som har hatt kontinuitet i mottak og opplæring gjennom flere år. I dette er vi derfor veldig avhengig av samarbeid og tjenester fra nabokommuner og samarbeidende kommuner.

For best mulig integrering er vi veldig avhengige av lokalsamfunnet. Det er, også for denne gruppen av innbyggere, helt avgjørende at vi har gode medmennesker rundt oss.

Kommunen må hele tiden se etter best mulig organisering innad, og i samarbeid med andre, for å gi denne gruppen innbyggere et best mulig tjenestetilbud.

# RAPPORTEN

# 1 INNLEDNING

## 1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet har vært å vurdere hvordan Bjerkreim kommune arbeider med integrering av flyktninger. Mandatet for prosjektet ble vedtatt av Kontrollutvalget 17.09.2018.

Lykkes kommunen i språkopplæringen og i arbeidet med å gjøre flyktingene økonomisk selvstendige? For å belyse dette har revisjonen sett nærmere på følgende problemstillinger:

- Hvordan fungerer kommunens arbeid med integrering av flyktninger?
  - Hvilke overordnede mål/planer har kommunen for integrering av flyktninger, og hvordan legger disse føringer på det arbeidet som gjøres i kommunen?
  - Hvilken språkopplæring og hvilket utdanningstilbud gis flyktingene?
  - Hvordan arbeider kommunen for at flyktingene skal bli økonomisk selvstendige?
- I hvilken grad kommer flyktingene seg ut i jobb etter endt opplæring?
- Hvordan fungerer samspillet mellom involverte instanser i integreringsarbeidet – Flyktingetjenesten, Eigersund voksenopplæringscenter, aktuelle kommunale virksomheter og NAV?

## 1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

### 1.2.1 HVA VÅRE FUNN ER VURDERT OPP MOT

Våre funn er vurdert opp mot autoritative kilder innenfor det reviderte området, nærmere bestemt lovbestemmelser og kommunens politiske og administrative mål og føringer på dette området:

- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)
- «Læreplan i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere» (forskrift til introduksjonsloven),
- Rundskriv til introduksjonsloven, rundskriv Q20/2012
- Rundskriv til introduksjonsloven, Q-27/2015
- Lov om sosiale tjenester i NAV
- Utviklingsplan Oppvekst og kultur (2015-19), Bjerkreim kommune



Metodisk er det benyttet intervju og dokumentgransking, samt sammenligninger over tid og med andre kommuner. I prosjektet er det dratt veksel på tilsvarende forvaltningsrevisjon i Eigersund kommune våren 2018. Siden formålet og prosjektet er spesielt rettet mot kommunens arbeid med å gjøre flyktningene økonomisk selvstendige, er rapporten i hovedsak rettet mot kommunens arbeid overfor voksne (over 18 år). En nærmere omtale av revisjonskriterier, metode og kildehenvisninger er lagt i rapportens [vedlegg](#).

### 1.2.2 SENTRALE BEGREPER

**Asylsøker** er en person som på egenhånd og uanmeldt kommer til Norge og ber om oppholdstillatelse her, på bakgrunn av et behov for beskyttelse mot forfølgelse eller krigshandlinger i hjemlandet. Asylsøkere som får søknaden innvilget, kalles flyktninger.

**Flyktninger** er personer som er innvilget varig oppholdstillatelse på bakgrunn av situasjonen i hjemlandet, enten det dreier seg om forfølgelse eller krigshandlinger.

**Overføringsflyktninger (kvoteflyktninger)** er personer som er registrert som flyktning av FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR), men som ikke kan tilbys en varig løsning i det landet de befinner seg, og som derfor presenteres for overføring til et tredje land.

**Familiegjenforente.** For å få oppholdstillatelse på grunnlag av familiegjenforening, stilles det krav om at den personen man søker familiegjenforening med, må ha bosettingstillatelse i Norge og en inntekt på kr 260 744 før skatt pr år (per 09.05.2018<sup>2</sup>). Vedkommende som allerede bor her må med andre ord være i stand til å forsørge familiemedlemmet som ønsker å flytte til Norge. Med innføring av ny utlendingslov i 01.01.2010, fikk personer som innvilges asyl, unntak fra underholdskravet under visse forutsetninger<sup>3</sup>.

**Arbeidsinnvandrere** er gitt oppholdstillatelse på bakgrunn av lønnet arbeid. De er således i utgangspunktet selvhjulpne.

---

<sup>2</sup> Underholdskravets størrelse er satt til lønnstrinn 24 i Statens lønnstabell.

<sup>3</sup> Såfremt familiemedlemmene søker om familiegjenforening innen ett år etter at referansepersonen har fått oppholdstillatelse i Norge.

## 2 FAKTABESKRIVELSER OG VURDERINGER

### 2.1 ORGANISERING OG BEMANNING

#### 2.1.1 FØRINGER I KOMMUNALE STYRINGSKORT

I kommunens *Utviklingsplan for tjenestoområdet Oppvekst og kultur (2015-19)* skisseres satsingsområder for Flyktingetjenesten. Her heter det at introduksjonsprogrammet skal forberede nyankomne innvandrere til deltakelse i arbeids- og samfunnslivet, og hjelpe dem til å bli økonomisk selvstendige. Videre kan vi lese at kommunen skal tilby et fulltids- og helårlig introduksjonsprogram.

#### 2.1.2 ORGANISERING

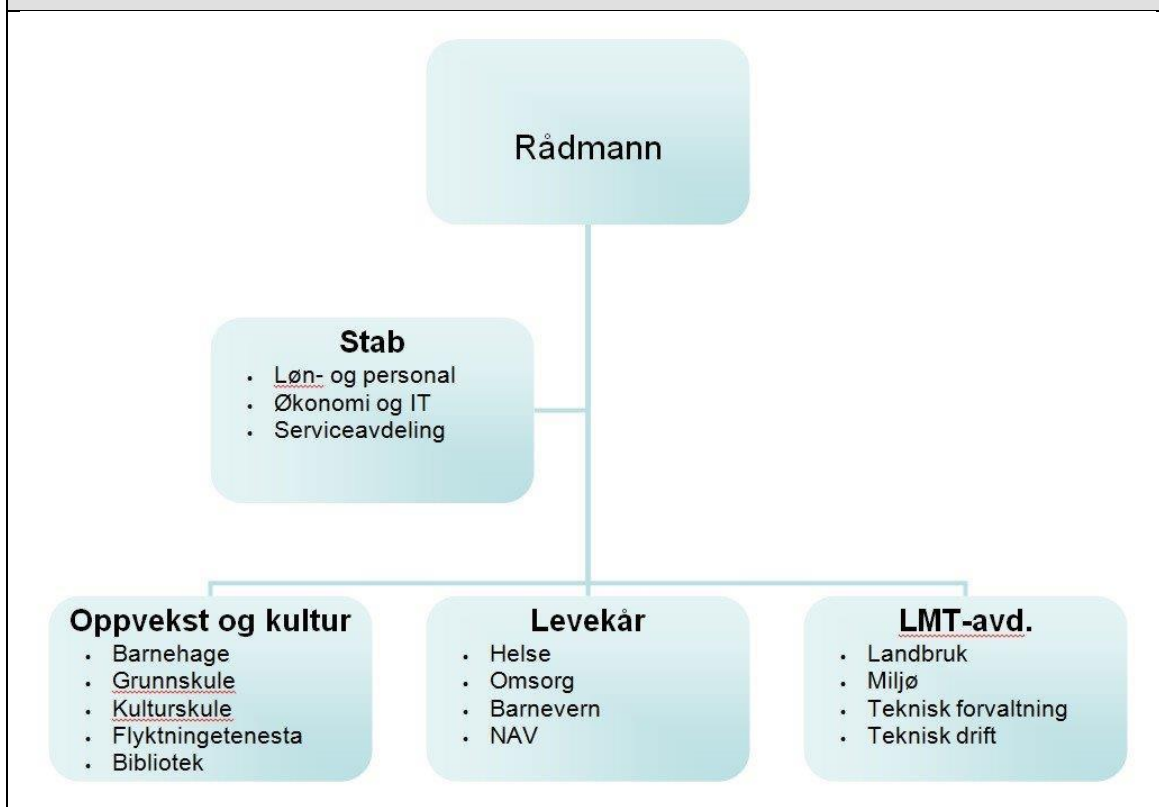
Et avgjørende moment for å lykkes med integreringsarbeidet er å få til et godt samarbeid mellom involverte instanser i kommunen. I arbeidet med å integrere nyankomne flyktinger er særlig følgende instanser involvert:

- Kommunens flyktingetjeneste, helsetjeneste, skoler og barnehager
- Eigersund voksenopplæringscenter
- NAV Bjerkreim

Ved behov kan også andre instanser kobles inn, som for eksempel politi, barnevern, tannlege, bibliotek og kulturskole. Utover samarbeidet med Eigersund voksenopplæringscenter, samarbeider Bjerkreim kommune med Sandnes læringscenter og Bryne kompetansesenter. Bjerkreim kommune har også nettverkssamlinger med kommunene Sokndal, Eigersund, Time, Hå, Klepp og Gjesdal, for å lære av hverandre og sikre enhetlig tolkning av regelverket. I tillegg er kommunen med i Faglig forum for kommunalt flyktingarbeid.

Flyktingetjenesten i Bjerkreim har tatt initiativ til samarbeidsmøter med lokale, frivillige lag og organisasjoner, som med sitt tilbud kan bidra i integreringsarbeidet. Samtidig vil det være opp til hver enkelt flykting hvorvidt vedkommende ønsker å benytte dette tilbudet.

**Figur 1 - Organisasjonskart over enhetenes plassering i Bjerkreim kommune**  
(Kilde: Bjerkreim kommune).



**Kommentar:** Flyktingetjenesten er organisatorisk plassert under Oppvekst og kultur.

## 2.2 ANTALLET FLYKTNINGER

### 2.2.1 INNVANDRERE GENERELT - NØKKELTALL PÅ LANDSBASIS

Ulike grupper innvandrere etterspør ulike kommunale tjenester. Før vi går nærmere inn på innvandrerguppen flyktinger, vil vi presentere noen tall for hele innvandrerguppen i Norge.

Per 01.01.2018 har omlag 831 166 personer bosatt i Norge innvandrerbakgrunn. Dette er personer som har innvandret selv (Kilde: Statistisk sentralbyrå). Tabellen nedenfor viser følgende fordeling ut fra innvandringsgrunn;

**Tabell 1 –Innvandrere etter innvandringsgrunn. Tall på landsbasis  
(Kilde: Statistisk sentralbyrå).**

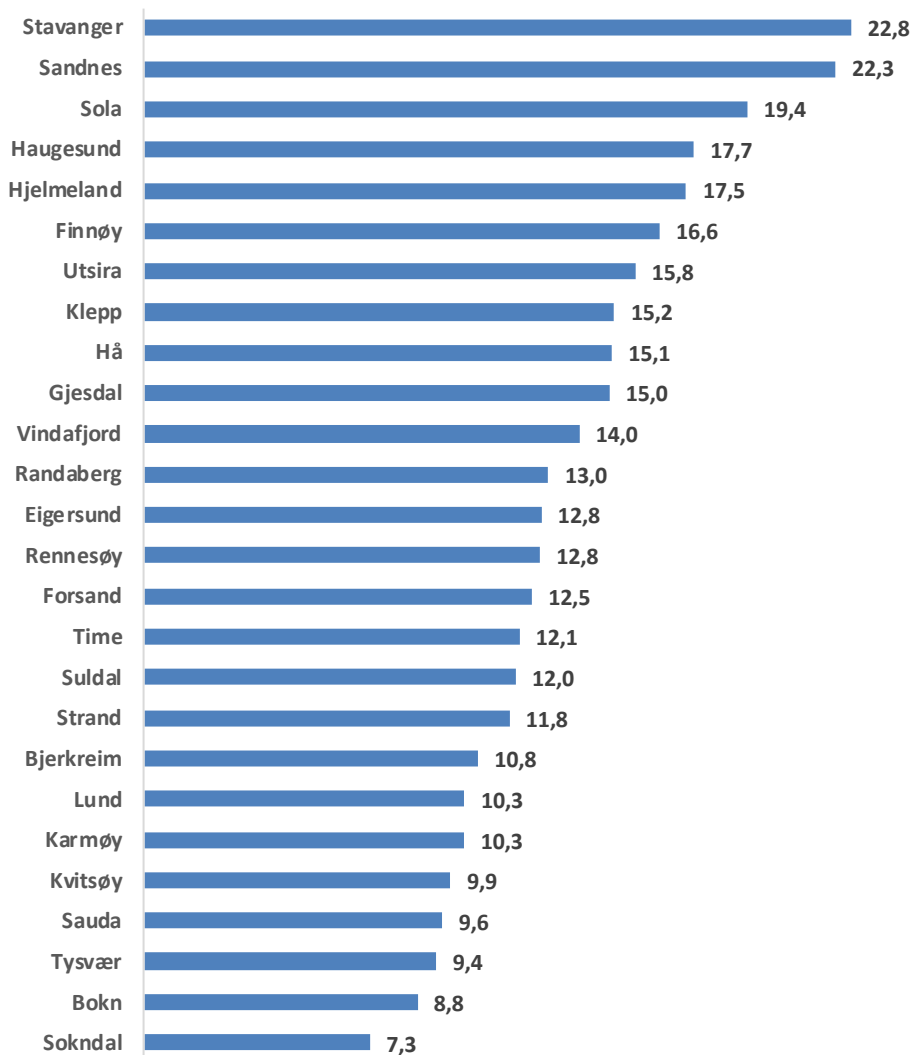
	01.01.2018	Prosent
<b>Arbeidsinnvandring</b>	276724	33 %
<b>Familieinnvandring</b>	299733	36 %
<b>Flukt</b>	164456	20 %
<b>Utdanning</b>	85022	10 %
<b>Ukjent</b>	758	0,0010 %
<b>Andre</b>	4473	0,01 %
<b>Totalt</b>	831166	

**Kommentar:** Familieinnvandring utgjør den største gruppa (33 prosent av det totale antallet innvandrere). Dermed følger arbeidsinnvandring. Statistikken viser med andre ord at antall personer som har innvandret av familiære årsaker er høyere enn de som har innvandret på grunn av arbeid, totalt sett, i perioden 1990-2017.

Tabellen gjelder førstegangsinnvandringer blant innvandrere med ikke-nordisk statsborgerskap. Tabellen omfatter ikke nordiske statsborgere, da SSB ikke har opplysninger om innvandringsgrunn for personer innvandret fra våre nordiske naboland.

I figuren på neste side er også norskfødte med innvandrerforeldre tatt med. Andelen i den enkelte kommune i Rogaland fordeler seg da slik:

**Figur 4 – Innvandrere og norskfødte med innvanderforeldre i den enkelte kommune i Rogaland per 01.01.2019, i prosent av befolkningen totalt. (Kilde: Statistisk sentralbyrå<sup>4</sup>).**



**Kommentar:** Stavanger kommune har høyest andel med 22,8 prosent, tett fulgt av Sandnes med 22,3 prosent. I 2019 ligger snittet i Rogaland på 17,8 prosent, mens landsnittet ligger på 17,7 prosent).

## 2.2.2 FLYKTNINGER SPESIELT – NØKKELTALL PÅ LANDSBASIS

Ved inngangen til 2018 var antallet flyktninger (inkludert familieinnvandrere til disse flyktningene) 229 735 i Norge. Flest av disse kommer fra land som Somalia, Syria og Irak. Flyktningene utgjør 30 prosent av innvandrerne i Norge, og 4 prosent av Norges befolkning (Kilde: Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet, IMDI).

<sup>4</sup> Tabell 09817.

### 2.2.3 ANTALL FLYKTNINGER I BJERKREIM OG ALDERSSAMMENSETNING

Overføringsflyktninger<sup>5</sup> og tidligere asylsøkere som har fått innvilget varig oppholdstillatelse, bosettes gjennom et samarbeid mellom staten v/ IMDI og kommunene. For kommunene er bosetting av flyktninger i utgangspunktet en frivillig oppgave, men fra statlig hold blir det imidlertid uttrykt klare forventninger til kommunene.

Bjerkreim kommune har de siste årene mottatt oppfordringer fra IMDI om å bosette flyktninger. 2014 var første året Bjerkreim kommune valgte å imot flyktninger, og i 2015 startet de første deltakerne opp i kommunens introduksjonsprogram.

De fleste flyktningene i Norge bosettes med hjelp fra det offentlige på denne måten, det vil si at IMDI inngår en avtale med kommunen om bosetting av et bestemt antall flyktninger. Målet for IMDI er å få bosatt flyktningene i en kommune senest seks måneder etter at vedtak om opphold foreligger. Så langt har Bjerkreim kommune sørget for at alle er blitt bosatt innen denne fristen.

25.11.2015 fattet kommunestyret i Bjerkreim et vedtak om å ta imot inntil 10 flyktninger hvert år i perioden 2016-19. I vedtaket heter det at inntaket det enkelte år skal være fleksibelt innenfor den totale rammen på 40 flyktninger. Totaltallet inkluderer for øvrig også familiegjenforening. I 2017 gav for øvrig Bjerkreim tilbakemelding til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet om at kommunen for en periode ikke ønsket flere bosettinger, for å kunne konsentrere seg om allerede bosatte.

Det faktiske antallet flyktninger m/ familiegjenforente som er blitt bosatt i Bjerkreim kommune de siste årene er som følger:

- 2014: 9 personer
- 2015: 4 personer
- 2016: 12 personer
- 2017: 2 personer på familiegjenforening og 2 fødsler blant de som allerede var bosatt.

Tallene inkluderer voksne og barn, foruten familiegjenforente voksne og barn. Med et høyt antall barn og unge, er aldersnittet relativt sett lavt<sup>6</sup>:

- Født 1990 eller yngre: 19
- Født 1980 – 1990: 4
- Født før 1980: 3

<sup>5</sup> Overføringsflyktninger er flyktninger som får komme til Norge etter et organisert uttak, vanligvis i samarbeid med FNs Høykommissær for flyktninger. Stortinget fastsetter årlig en kvote for hvor mange overføringsflyktninger som kan tas imot i Norge (Kilde: Statistisk sentralbyrå).

<sup>6</sup> Tre personer som siden 2014 har flyttet ut av kommunen er ikke telt med.

## 2.3 KOMMUNENS KOSTNADER

### 2.3.1 STATLIGE TILSKUDD

De fem første årene etter bosetting mottar Bjerkreim kommune følgende statlige tilskudd;

- Integreringstilskudd<sup>7</sup>
- Barnehagetilskudd
- Norsktilskudd

**Tabell 3 – Sum tilskudd. Budsjett og regnskap. (Kilde: Bjerkreim kommune)**

	2015		2016		2017		2018	
	Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett
Integreringstilskudd	2 681 800		4 823 400		4 184 000	4 000 000	3 038 400	3 038 000
Sum tilskudd utbetalt til sentraladm.	2 681 800		4 823 400		4 184 000	4 000 000	3 038 400	3 038 000
Norsk og morsmålsopplæring for elever i grunnskolen og som omfattes av integreringstilskudd	998 600		869 700		1 267 175		1 111 489	
Integreringstilskudd - barnehagetilskudd	48 800		73 500					
Sum tilskudd utbetalt til Kultur & oppvekst	1 047 400		943 200		1 267 175		1 111 489	
Sum hele kommunen	3 729 200		5 766 600		5 451 175	4 000 000	4 149 889	3 038 000

**Kommentar og vurdering:** I takt med flere bosatte har kommunen fått økte tilskudd. Disse tilskuddene opphører imidlertid fem år etter bosetting.

### 2.3.2 STATEN GIR TILSKUDD – MEN KOMMUNEN MÅ OGSÅ BIDRA

Beregningsutvalget, ledet av Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI), sender hvert år ut et spørreskjema til et knippe utvalgte kommuner for å kartlegge kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger. Formålet er å undersøke om kommunenes faktiske utgifter til bosetting og integrering stemmer overens med hvor mye kommunene mottar i støtte fra staten.

<sup>7</sup> Det statlige integreringstilskuddet skal dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter til bosetting og integrering det første året (bosettingsåret), samt fire påfølgende år.

Utvalget har beregnet at kommunenes utgifter i 2017-kroner er på 790 300 kroner pr. person totalt over 5 år, mens integreringstilskuddet er på henholdsvis 752 500 kroner. Differansen er dermed på 37 800 kroner. Kommunenes egenfinansiering utgjør dermed 4,8 prosent av de samlede kostnadene, fem første år etter bosetting. Med dagens statlige tilskuddsordning påløper det med andre ord kostnader for kommunen også i femårsperioden med statlige tilskudd (Kilde: Rapport fra Beregningsutvalget 2018, IMDI).

I tillegg vil det for mange barnefamilier være nødvendig å motta supplerende sosialhjelp, fordi stønaden man mottar som deltaker i det toårige introduksjonsprogrammet ikke er tilstrekkelig til å dekke alle utgiftene.

**Figur 14 – Utvikling i utgifter til sosialhjelp til personer med flyktningebakgrunn i Bjerkreim (Kilde: Bjerkreim kommune/ Rogaland revisjon IKS. Tall per 31.12)**

	2015	2016	2017	2018	01.01-30.04.2019
Gjennomsnittlig utbetaling per sosialklient med flyktningebakgrunn per måned	5391 kr	3353 kr	5167 kr	6774 kr	9436 kr

	2015	2016	2017	2018	01.01-30.04.2019
Totale utgifter til sosialhjelp til personer med flyktningebakgrunn i Bjerkreim kommune	323 489 kr	241 437 kr	558 075 kr	731 625 kr	264 196 kr

**Kommentar og vurdering:** Av tabellen ser vi en økning i gjennomsnittlig utbetaling per klient. Ved fullført introduksjonsprogram, er det flere som går over på sosialhjelp (mer om introduksjonsprogram og den statlige introduksjonsstønad som man mottar så lenge man er i det toårige introduksjonsprogrammet, i neste avsnitt).

### 2.3.3 INTRODUKSJONSPROGRAM OG STØNAD

Kommuner som sier seg villige til å bosette flyktninger påtar seg forpliktelser i henhold til introduksjonsloven. Kommunen forplikter seg til å gi tilbud om:

- Et toårig introduksjonsprogram, som blant annet inkluderer opplæring i norsk og samfunnskunnskap.
- Utbetaling av introduksjonsstønad.

Introduksjonsloven spesifiserer hvem som har rett og plikt til å delta i det toårige programmet. Loven spesifiserer at retten og plikten til deltakelse gjelder for nyankomne utlendinger mellom 18 og 55 år, som har behov for grunnleggende kvalifisering, og som har fått innvilget oppholdstillatelse på følgende grunnlag:

- asyl<sup>8</sup>
- oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning
- kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon

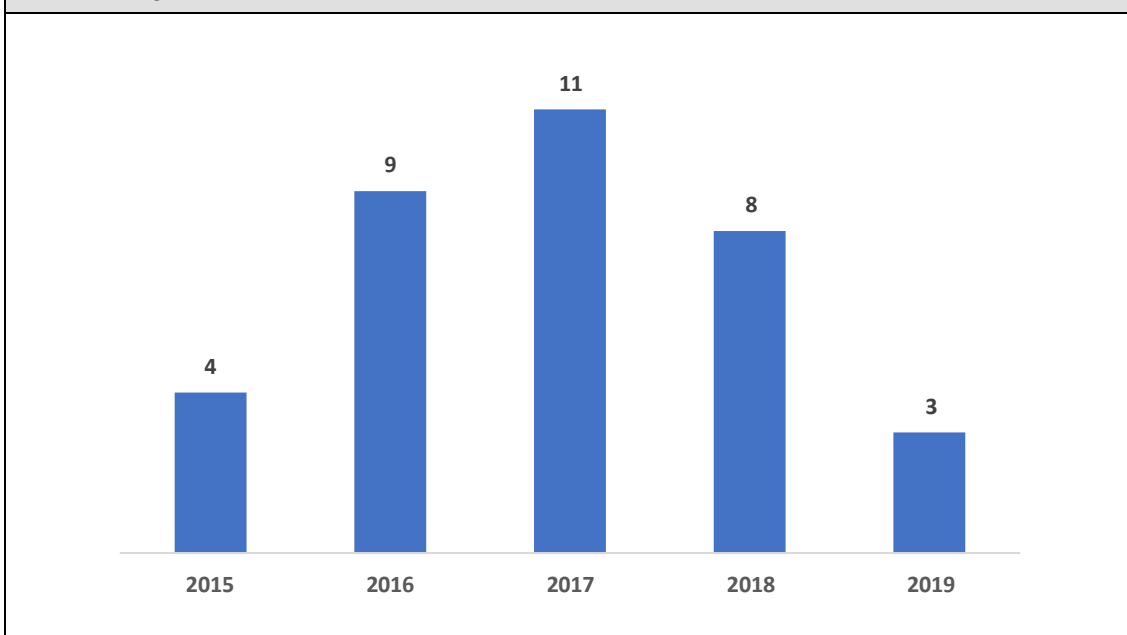
<sup>8</sup> I tillegg til fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven på grunnlag av søknad om asyl.



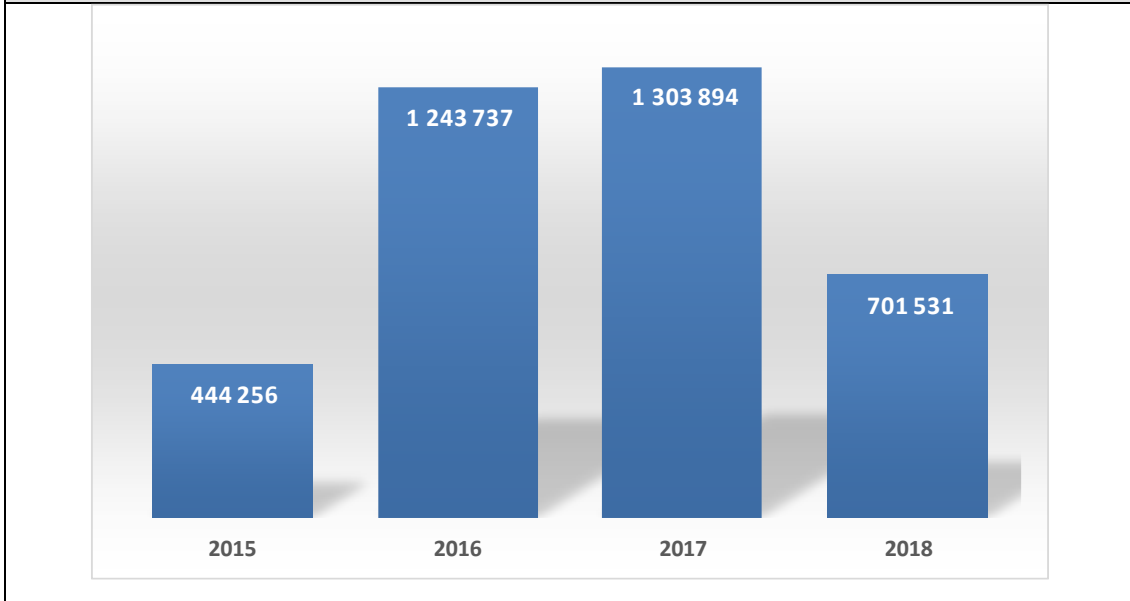
I tillegg kan oppholdstillatelse gis til familiemedlemmer av disse tre gruppene.

Flyktninger som deltar i introduksjonsprogrammet har krav på introduksjonsstønad. Denne stønaden erstatter sosialhjelp som inntekt for nyankomne flyktninger, og stønaden er på årsbasis lik to ganger folketrygdens grunnbeløp, nærmere bestemt kr 193 766 f.o.m. 1. mai 2018. Stønaden er skattepliktig inntekt, men i motsetning til sosialhjelp, beholdes stønaden også dersom deltakeren tar en jobb ved siden av introduksjonsprogrammet. For mange barnefamilier, hvor det vil være vanskelig å kombinere introduksjonsprogram og en eventuell deltidsjobb, vil det som nevnt være behov for supplerende sosialhjelp.

**Figur 10 – Antall deltakere i introduksjonsprogrammet det enkelte år (Kilde: Bjerkreim kommune. ).**



**Kommentar:** Antallet deltakere i det toårige introduksjonsprogrammet nådde en topp i 2017 (mer om introduksjonsprogrammet i eget kapittel).

**Figur 10 – Introduksjonsstønad. Regnskap (Kilde: Bjerkreim kommune. Tall i kroner).**

**Kommentar og vurdering:** *Utgiftene til introduksjonsstønad varierer i takt med antallet flyktninger, og må ses i sammenheng med antallet kommunen har tatt imot det enkelte år. Stønaden er forbeholdt deltakere på det toårige introduksjonsprogrammet.*

## 2.4 INTRODUKSJONSPROGRAMMET I BJERKREIM KOMMUNE

### 2.4.1 FØRINGER I LOVVERK OG KOMMUNENS PLANDOKUMENT

Introduksjonsloven pålegger alle norske kommuner som bosetter flyktninger å tilby et introduksjonsprogram som både er helårlig og på fulltid. Loven stiller videre krav om at den enkelte flyktning skal få tilbud om deltakelse i programmet senest tre måneder etter ankomst, jmfør introduksjonsloven § 3. Formålet med programmet skal være å gi deltakerne norskopplæring, kunnskap om norsk samfunnsliv og forberede dem til utdanning og arbeid<sup>9</sup>.

I Utviklingsplan for tjenestoområdet Oppvekst og kultur 2015-19 skisseres ulike satsningsområder for Flyktningetjenesten i planperioden. Her kan vi lese at «introduksjonsprogrammet skal forberede nyankomne innvandrere til å delta i arbeids- og samfunns livet, og hjelpe dem til å bli økonomisk selvstendige». Videre blir det presisert at kommunen skal tilby et fulltids- og helårlig introduksjonsprogram, og at samtlige deltakere i introduksjonsprogrammet få tilbud om praksisplass i løpet av programmet.

<sup>9</sup> Skulle vedkommende få seg jobb eller komme inn på høyere utdanning før to år er gått, vil det være mulig å avslutte programmet tidligere.

---

## 2.4.2 REVISJONSKRITERIER

---

Ut fra ovenfor nevnte føringer har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til kommunens arbeid):

- Kommunen skal tilby et fulltids- og helårlig introduksjonsprogram, senest tre måneder etter ankomst.
- Samtlige deltakere skal få tilbud om språkpraksis i løpet av programmet.

## 2.4.3 SAMARBEID OM PROGRAMMETS INNHOLD

---

I Bjerkreim er Flyktningetjenesten gitt ansvaret for mottak og oppfølging av nyankomne flyktninger to til tre år etter bosetting.

For å kunne tilby et fullverdig introduksjonsprogram, samarbeider Flyktningetjenesten tett med Eigersund voksenopplæringscenter. Fordelingen er i hovedsak at Flyktningetjenesten har ansvar for forvaltning, kartlegging og oppfølging av deltakere mot arbeid/utdanning, herunder språk-/arbeidspraksis i løpet av programmet, mens voksenopplæringscenteret har ansvar for hovedtyngden av undervisningen. Sistnevnte består av norskundervisning, samfunnsfag og grunnskole.

Så langt har Bjerkreim kommune klart å oppfylle kravet om oppstart i introduksjonsprogrammet senest tre måneder etter ankomst. Og nåværende program er på fulltid og helårlig. Våren 2019 blir deltakerne tilbudt 30 timer norsk og språkpraksis per uke, noe som etter endring i forskrift Q-20/2015 tilsvarer 37,5 timer per uke, når tid til for- og etterarbeid tas med.

Slik programmet fungerer i dag, blir det preget av skolens dags- og årsrytme. I deler av skolens høst- og vinterferier har Flyktningetjenesten egne opplegg for deltakerne, og i sommerferien har deltakerne arbeidspraksis.

I programmet praktiseres arbeidslivets regelverk med hensyn til oppmøte, fravær, permisjoner og lønns-/stønadsutbetaling, og ugyldig fravær medfører trekk i introduksjonsstøtten. Flyktningetjenesten opplyser at ugyldig fravær forekommer, men i begrenset grad. Skulle fraværet bli stort vil vedkommende bli fulgt opp med samtaler.

## 2.4.4 NORSK- OG SAMFUNNSFAGOPPLÆRING

---

Norskopplæringen ved Eigersund voksenopplæringscenter har fokus på at opplæringen skal være arbeidsrettet og at elevene skal ha rask progresjon. Blant annet er voksenopplæringscenteret med i et prosjekt støttet av Kompetanse Norge (se eget avsnitt).

I henhold til gjeldende samarbeidsavtale mellom Bjerkreim kommune og Eigersund voksenopplæringscenter skal samfunnsfagstimene gis på elevens morsmål eller på et

språk eleven forstår. Fra Flyktningetjenesten i Bjerkreim og fra Eigersund voksenopplærings-senter får vi bekreftet at dette kravet blir fulgt i praksis. Blant annet har elevene mulighet til å få bistand på arabisk eller somali.

Fra 01.01.2013 er det obligatorisk for alle med rett og plikt til norskopplæring å avlegge en norskprøve. Elevenes prestasjoner måles utfra en felles europeisk standard, på en skala der A1 er lavest, dernest A2, B1 og B2 (høyest). For å gi en kort beskrivelse av nivåene, kan vi nevne følgende eksempler:

- Ved søknad om permanent opphold stilles det krav om A1.
- Mens en kandidat på A2-nivå vil kunne klare seg i arbeidslivet.
- For å kunne starte på videregående opplæring stilles det krav om B1.
- For å kunne studere på universitet og høyskole stilles det krav om B2.

Kravene gjelder både skriftlig og muntlig.

Av Bjerkreim kommunes innbyggere med flyktningbakgrunn var de fleste analfabeter da de kom til Norge, og for disse vil det ikke være realistisk å oppnå A2 i løpet av det toårige introduksjonsprogrammet. Det er naturlig å tenke seg at den høye andelen uten skolegang fra før vil ha stor innvirkning, ikke bare på deltakernes prestasjoner i norsk, men også hvor raskt de får seg jobb og blir selvforsørget.

En annen faktor som også virker inn, og som også varierer, er flyktningenes botid i Norge. Dette er nærmere bestemt antall år i asylmottak i Norge før oppholdstillatelsen ble innvilget og vedkommende ble bosatt i Bjerkreim. I hvilken grad den enkelte flyktning kom i gang med lese- og skriveopplæringen allerede mens vedkommende bodde i asylmottak vil også variere.

## 2.4.5 VÅR VURDERING

Gjennom et godt samarbeid med Eigersund voksenopplærings-senter og ved kommunens egen innsats, sikres deltakerne et fulltids- og helårlig introduksjonsprogram. Så langt har kommunen også oppfylt kravet om oppstart av introduksjonsprogram senest tre måneder etter ankomst. Dette må sies å være positivt.

## 2.5 INDIVIDUELL TILPASNING

### 2.5.1 LOVKRAV

I henhold til introduksjonsloven skal det utarbeides en individuell plan for hver enkelt deltaker som skisserer opplæringsbehov og hvilke tiltak vedkommende kan dra nytte av. Planen skal utarbeides i samråd med deltaker, og skal tas opp til ny vurdering med

jevne mellomrom, jf. introduksjonsloven § 6. Formålet med planen er å sikre at hver enkelt deltaker får ivarett sine rettigheter og at programmet blir tilpasset den enkeltes behov<sup>10</sup>. Kravet om en individuell plan følger for øvrig også at gjeldende samarbeidsavtale mellom Bjerkreim kommune og Eigersund Voksenopplæringscenter.

Som en del av introduksjonsprogrammet anbefaler *Læreplan i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere* utplassering på en arbeidsplass som en del av introduksjonsprogrammet. Formålet er språktrening og at den enkelte skal få et lite innblikk i norsk arbeidsliv.

## 2.5.2 REVISJONSKRITERIER

Ut fra ovenfor nevnte føringer har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til kommunens arbeid):

- Kommunen skal utarbeide individuelle planer til hver enkelt deltaker i introduksjonsprogrammet.
- Kommunen skal legge til rette for gjennomføring av språkpraksis i løpet av det toårige introduksjonsprogrammet.

## 2.5.3 PRAKSIS I BJERKREIM KOMMUNE

I Bjerkreim er det Flyktingetjenesten, som i samråd med den enkelte deltaker og Eigersund voksenopplæringscenter, utarbeider planene. Kommunen har ingen frist for når planen skal være klar, og lovverket stiller heller ingen krav om dette. Men fast praksis i Bjerkreim er at planen skal være utarbeidet innen utgangen av første halvår etter oppstart.

Vår gjennomgang viser at samtlige har fått utarbeidet en individuell plan. I utformingen forsøker kommunen å balansere forholdet mellom realistiske og konkrete mål, og at man samtidig unngår at planen blir for omfangsrik. Tema som nevnes i planene er;

- Deltakerens erfaring og kompetanse.
- Plan for norskopplæring og tilegnelse av kunnskaper om det norske samfunnet og kultur.
- Sentrale målsettinger for introduksjonsprogrammet og veien videre.
- Hvordan deltakeren kan bli bevisst sitt eget ansvar i integrasjonsprosessen.

Det overordnede målet er at deltakerne skal lære seg norsk og bli økonomisk selvstendige. Samtidig kan det være en utfordring for Flyktingetjenesten å få klarhet i hva den enkelte har av ferdigheter og kunnskaper fra hjemlandet. Fra Flyktingetjenesten får vi opplyst at det tar tid å bli kjent og oppnå tillit. Flere av deltakerne er blitt intervjuet i ulike sammenhenger tidligere, og trenger tid til å få avklart hva som kan være relevant. I tillegg vil forståelsen av hva som er å regne som gode kvalifikasjoner, eksempelvis som sjåfør eller skredder, ofte avvike fra det norske arbeidslivets standard og forventninger.

<sup>10</sup> I henhold til rundskriv til introduksjonsloven, rundskriv Q20/2012, skal programmet tilpasses den enkelte ut fra hans eller hennes bakgrunn, forutsetninger, kvalifiseringsbehov og målsettinger.

Den individuelle planen danner grunnlag for samtaler og kan sies å være et dynamisk dokument, som endres etter hvert som partene blir kjent og i takt med utvikling av nye ferdigheter.

#### 2.5.4 ULIKE OPPLÆRINGSLØP

Hva den enkelte deltaker vil få av individuelt tilpassede tilbud i løpet av det toårige programmet vil være avhengig av flere momenter. De viktigste er;

- Hvilken utdanning, kompetanse og arbeidserfaring har deltakeren fra før?
- Hva er målet - raskest mulig ut i jobb eller utdanning?
- Alder?

For flyktninger bosatt i Bjerkreim er det hovedsakelig opplæring i norsk med samfunnsfag og språkpraksis som inngår i programmet. Men det finnes også andre muligheter. Her er noen eksempler:

1. Dersom deltakeren mangler grunnskole fra hjemlandet, men ønsker å studere i Norge, vil det være mulig å velge grunnskoleopplæring som en del av introduksjonsprogrammet. Voksne innvandrere med mangelfull grunnskoleutdanning fra sitt hjemland, har opplæringslovens paragraf 4A rett til grunnskoleutdanning ved behov. Fra høsten 2016 har Eigersund voksenopplæringscenter kunnet gi tilbud om grunnskoleopplæring.
2. For deltakere med fullført grunnskole fra hjemlandet, vil det være mulig å ta enkeltfag på videregående nivå i løpet av introduksjonsprogrammet.

Etter fullført introduksjonsprogram, vil det være flere muligheter:

1. Deltakere under 25 år med fullført grunnskole fra Norge eller utlandet, kan søke seg inn på Rogaland fylkeskommunes tilbud kalt «innføringsklasse» i etterkant av introduksjonsprogrammet. Fylkeskommunen tilbyr intensiv norskopplæring som et ett- eller toårig «forkurs» til ordinær videregående opplæring, og fra høsten 2016 fikk Dalane videregående på plass et slikt tilbud.
2. For deltakere som ikke ønsker å gå videre på videregående skole, er det mest aktuelt å konsentrere seg om norskundervisning, i kombinasjon med arbeids- og språkpraksis.
3. For dem som er ferdige med videregående skole når de kommer til Norge, kan det være aktuelt å søke seg inn på studier. Men først sendes eksamenspapirene til Samordnet opptak som avgjør om de kan få studiekompetanse, eller om de må ta noen fag for å få dette. I løpet av introduksjonsprogrammet vil det som nevnt være mulighet til å kunne ta enkeltfag på videregående skole nivå.

## 2.5.5 STATUS PER MAI 2019

I prosjektet har bedt om en statusoversikt per 09.05.2019 over innbyggere med flyktingebakgrunn som er bosatt i kommunen fra høsten 2014 og frem til i dag. Dette er personer som enten er ferdige med introduksjonsprogrammet eller som er i ferd med å fullføre.

For innbyggere i målgruppen for introduksjonsprogrammet er status som følger:

- 10 av totalt 11 har rukket å fullføre det toårige introduksjonsprogrammet (hvorvidt man har fullført introduksjonsprogrammet vil selvsagt være avhengig av tidspunktet for når man ble bosatt).
- 2 har flyttet ut av kommunen, hvorav 1 på grunn av jobbtilbud i en annen kommune.
- De som har fullført introduksjonsprogrammet, fordeler seg på følgende kategorier:
  - Videregående opplæring med høyere utdanning som siktemål.
  - Grunnskole- eller norskopplæring ved Eigersund voksenopplæringscenter.

Flyktingetjenesten er i sitt arbeid hjelpelige med å skaffe bolig, fylle ut søknader og bidrar også i andre praktiske gjøremål. Dette gjelder særlig i den første fasen etter bosetting. Samtidig forsøker Flyktingetjenesten å være tydelige på at den enkelte deltaker må kjenne sitt eget ansvar, og at de må klare seg uten Flyktingetjenestens hjelp i fortsettelsen.

## 2.5.6 SÆRSKILT OM SPRÅKPRAKSIS

I Bjerkreim er ansvaret for utplassering i språkpraksis lagt til Flyktingetjenesten. Fra kommunen får vi opplyst at samtlige 10 som hittil har fullført introduksjonsprogrammet, har vært i språkpraksis i løpet av programmet.

Varigheten på språkpraksisen har variert, men har vært 3 uker eller mer. Fra Flyktingetjenesten får vi opplyst at følgende arbeidsgivere har stilt opp i løpet av 2018:

Kommunale:

- Pleie- og omsorgstjenesten
- Skjeraberget barnehage
- Teknisk etat

Private:

- Coop Extra Vikeså
- Uninor
- Et privat skogs-/byggningsbedrift (enmannsforetak)

---

## 2.5.7 VÅR VURDERING

---

Bjerkreim har hittil oppfylt introduksjonslovens krav om å tilby nyankomne flyktninger et introduksjonsprogram senest tre måneder etter ankomst. Programmet blir tilpasset den enkeltes opplæringsbehov, og innholdet blir dokumentert i individuell plan.

Vår gjennomgang avdekker at kommunen oppfylder kravene i introduksjonsloven til individuell plan. Planen er på plass kort tid etter oppstart av programmet, noe som gir grunn til å tro at deltakerne får den informasjonen de har krav på. Den individuelle planen sørger for at hver enkelt deltaker får staket ut noen sentrale mål for opplæringen, noe som må sies å være positivt.

Blant deltakerne er fraværet lite og gjennomføringsgraden høy. Av de som hittil har gjennomført introduksjonsprogrammet, har samtlige vært ute i språkpraksis, noe som sies å være gledelig.

## 2.6 SYSSELSETTING

### 2.6.1 NASJONALE MÅLSETTINGER

---

Fra og med 2010 har det vært en nasjonal målsetting at minst 55 prosent skal være i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program, og 70 prosent skal være i arbeid eller utdanning innen ett år etter endt introduksjonsprogram)<sup>11</sup>.

### 2.6.2 GENERELLE FAKTORER SOM PÅVIRKER SYSSELSETTINGSGRADEN

---

Hvorvidt sysselsettingsnivået blant flyktninger i en kommune er høyt eller lavt, vil være avhengig av ulike faktorer:

- **Flyktningegruppas sammensetning:** Hvilken utdannings- og arbeidserfaring flyktningene har fra før vil ha betydning.
- **Botid:** I kommuner hvor det bor mange nyankomne flyktninger, vil det være et lavere sysselsettingsnivå i denne gruppa som helhet, sammenlignet med kommuner hvor kommunens innbyggere med flyktningebakgrunn har bodd i Norge over lengre tid.

---

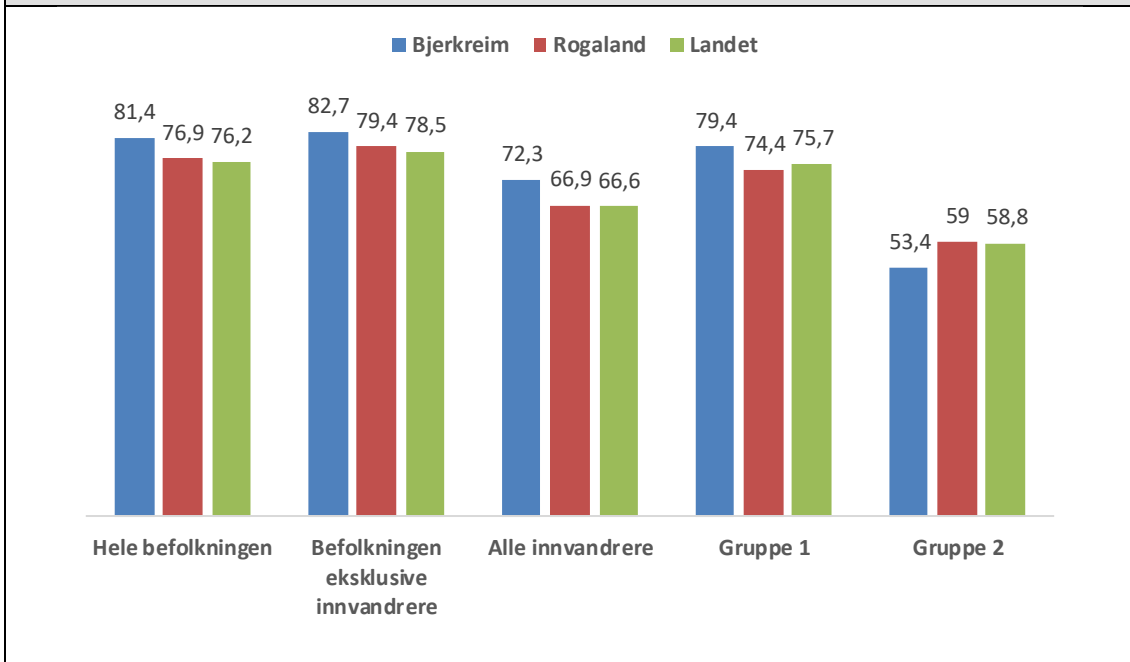
<sup>11</sup> Resultatkravet er gitt IMDI i det årlige tildelingsbrevet fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. «Sysselsatt» er for øvrig oppfylt ved minimum 1 time arbeid i uka (Kilde: Statistisk sentralbyrå).



- **Fordelaktig arbeidsmarked:** Ingenting er bedre for flyktingenes integrering enn et fordelaktig arbeidsmarked. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at sysselsettingsnivået i Bjerkreim er høyere enn landsgjennomsnittet, både i befolkningen generelt og blant innvandrerne generelt, jf. figur 14 og 15 nedenfor;

**Figur 14 – Sysselsatte 20-66 år i prosent av personer i alt i hver gruppe (Kilde: Statistisk sentralbyrå. Tall for 4. kvartal 2018).**

- **Gruppe 1:** EU/EFTA, Nord-Amerika, Australia og New Zealand
- **Gruppe 2:** Asia, Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utenom EU/EFTA, Oseania utenom Australia og New Zealand.



**Kommentar og vurdering:** Sammenlignet med sysselsettingsnivået i Rogaland og landet, er det generelle sysselsettingsnivået noe høyere i Bjerkreim. Dette gjelder alle, med unntak av gruppe 2.

Mens vi i gruppe 1 først og fremst finner innvandrere som har fått opphold på grunnlag av et arbeidstilbud i Norge, vil vi i gruppe 2 finne flest personer med flyktningebakgrunn. Generelt sett, uavhengig av hvilken kommune vi snakker om, vil sysselsettingsnivået være høyere i gruppe 1 enn i gruppe 2.

Det tallene indikerer, er at arbeidsmarkedet er noe vanskeligere i Bjerkreim for personer i gruppe 2 enn i mange andre kommuner.

### 2.6.3 SYSSELSETTING ETTER ENDT INTRODUKSJONSPROGRAM I BJERKREIM

Som vist i forrige kapittel har samtlige som har fullført introduksjonsprogrammet vært ute i språkpraksis. Dette må sies å være positivt. Deltakerne har således fått en første smakebit på hvordan arbeidslivet i Norge kan utarte seg.

I den nasjonale målsettingen om 55 prosent i arbeid eller utdanning regnes ikke grunnskole som «utdanning». Dersom vi utelater grunnskole fra «utdanning», ser vi at Bjerkreim kommune ikke er i nærheten av den nasjonale målsettingen. Dersom vi likevel regner grunnskole som utdanning, er Bjerkreim tett på den nasjonale målsettingen om 55 prosent i arbeid eller utdanning direkte etter introduksjonsprogram. Uansett er antallet så lavt, at det ikke utgjør et tilstrekkelig grunnlag for å trekke noen generelle slutninger.

#### **2.6.4 VÅR VURDERING AV FLYKTNINGENES SYSSELSETTINGSNIVÅ**

Vi ser at resultatene for Bjerkreim har mye til felles med nabokommunen Eigersund. I vår rapport fra våren 2018 viste vi at prosentandelen som hadde gått videre til grunnskole i Eigersund, var doblet siste fire år. Denne økningen kan direkte relateres til en økning i antallet analfabeter blant de bosatte. Med et stort antall analfabeter i Bjerkreim, er det ikke overraskende at det store flertallet har behov for mer norskopplæring etter fullført introduksjonsprogram. Og de vil dermed bruke noe lengre tid på å komme seg ut i arbeid.

## **2.7 TILTAK FOR ØKT SYSSELSETTING**

### **2.7.1 REVISJONSKRITERIER**

Rundskriv Q-27/2015, fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet datert 04.05.2015, klargjør hvordan kommunen og NAV skal samarbeide om introduksjonsprogramdeltakerne. I rundskrivet heter det at:

- NAV skal delta i et samarbeid om den enkelte deltaker på et tidlig stadium av programmet.
- NAV skal vurdere egnede arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV når dette, på et hvert tidspunkt av programperioden, er hensiktsmessig og nødvendig for å nå målet om inntektsgivende arbeid for den enkelte deltaker.
- NAV skal bidra ved behov for å sikre en smidig overgang til arbeidsrettet aktivitet etter endt programperiode.

I tillegg er det fra 01.01.2017 aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år, i henhold til lov om sosiale tjenester i NAV.

### **2.7.2 REVISJONSKRITERIER**

Ut fra ovenfor nevnte føringer har vi utledet følgende revisjonskriterier (krav eller forventninger til kommunens arbeid):

- Kommunen skal samarbeide med NAV for å sikre en smidig overgang fra introduksjonsprogram til arbeid og aktivitet.

- Mottakere av sosialhjelp under 30 år skal tilbys en arbeidsrettet aktivitet.

### 2.7.3 TILTAK I SAMARBEID MED NAV

NAV Bjerkreim har ukentlige møter med Flyktningetjenesten. Som nevnt vil deltakere i introduksjonsprogrammet som har barn ofte ha behov for supplerende sosialhjelp ved siden av introduksjonsstøtten. I praksis innebærer dette at NAV blir involvert i en tidlig fase etter bosetting. Utover dette er det fast rutine at NAV deltar på overføringsmøtet som arrangeres tre måneder før avslutning av introduksjonsprogrammet. Ved overgang til grunnskole etter introduksjonsprogram vil de fleste måtte søke om sosialhjelp eller Flyktningstipend.

Er det derimot ikke aktuelt med overgang til skole eller annen utdanning, og vedkommende heller ikke har klart å skaffe seg en jobb, kan et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV bli aktuelt.

I NAV Bjerkreim sin «verktøykasse» av virkemidler som skal bidra til å øke sjansene for jobb finner vi hovedsakelig:

- Arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO-kurs), som kjøpes av private leverandører, og som i noen tilfeller er tilrettelagt for minoritetsspråklige.
- Arbeidstrening, i form av kurs og arbeidspraksis organisert av NAV Bjerkreim.
- Lønnstilskudd: NAV Bjerkreim har mulighet til å gi en arbeidsgiver lønnstilskudd for en kortere periode, ofte 1-3 måneder etter oppstart.
- Kvalifiseringsprogrammet: Dette er et tilbud om tett oppfølging i form av hyppige samtaler og arbeidstrening, og programmet kan ha en varighet på opptil 2,5 år.

Felles for virkemidlene er at vedkommende får oppfølging på arbeidsplassen, og målsettingen er som regel innblikk i arbeidslivets forventninger, lover og regler og mulighet for å få en verdifull referanse som kan benyttes til videre jobbsøking. For noen handler dette også om å få visshet om hva man trives med.

### 2.7.4 STATUS I BJERKREIM

NAV Bjerkreim benytter tiltakene ut fra den enkeltes behov, men foreløpig er ingen tidligere introduksjonsprogramdeltakere søkt inn på disse tiltakene. I stedet har flere valgt å gå videre på grunnskoleopplæring. Deltakerne benytter da sin rett til 3000 norsktimer totalt, og mottar sosialhjelp eller Flyktningstipend til livsopphold. Formålet er å skaffe seg tilstrekkelige norskkunnskaper, noe som i neste omgang vil gi økt utbytte ved bruk av NAVs tiltak.

Slik regelverket er utformet per i dag «lønner det seg» å velge utdanning (grunnskole) fremfor arbeid eller sosialhjelp. Dersom man velger å gå på grunnskole slipper man inntektskravet ved søknad om permanent opphold. Av denne grunn er det naturlig å tenke seg at mange velger tryggheten ved et permanent opphold fremfor arbeid.

Samtidig må vi huske på at det er av stor verdi å tilegne seg tilstrekkelige norskkunnskaper, ikke bare for ens egen del, men også av hensyn til eventuelle barn man måtte ha, som vil ha behov for leksehjelp etc.

### **2.7.5 SÆRSKILT OM AKTIVITETSPLIKTEN**

Fra 01.01.2017 er det i henhold til lov om sosiale tjenester i NAV aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år. Fra NAV får vi opplyst at denne regelen blir fulgt og at det er fast praksis å legge en plan for overføring til arbeidsrettede tiltak på sikt.

### **2.7.6 VÅR VURDERING AV TILTAK FOR ØKT SYSSELSETTING**

Samarbeidet mellom Flyktningetjenesten, Eigersund voksenopplæringscenter og NAV ser ut til å fungere bra. NAV Bjerkreim står klar med en rekke virkemidler som kan benyttes når norskkunnskapene er tilstrekkelige, og har også mulighet til å tilby en arbeidsrettet aktivitet for mottakere av sosialhjelp under 30 år. Av Bjerkreim kommunes innbyggere med flyktningebakgrunn var de fleste analfabeter da de kom til Norge, og for disse vil det ikke være realistisk å komme seg i jobb like etter avslutning av det toårige introduksjonsprogrammet. For disse vil det ta noe lenger tid å lære seg tilstrekkelig norsk, få jobb og bli selvforsørget.

## **2.8 TILTAK RETTET MOT BARN OG UNGE**

### **2.8.1 NASJONALE FØRINGER**

For minoritetsspråklige elever i grunnskolen gjelder følgende:

- Minoritetsspråklige elever har rett til særskilt norskopplæring inntil de har tilstrekkelige ferdigheter til å følge den ordinære opplæringen i skolen.
- Alle elever har rett til å tilhøre en gruppe eller klasse som sikrer sosial tilhørighet.
- Minoritetsspråklige elever har rett til å gå på sin nærscole.

Rektor på nærskolen fatter et enkeltvedtak i henhold til opplæringslovens og forvaltningslovens bestemmelser, som omhandler hvilket opplæringstilbud eleven skal få, på bakgrunn av en kartlegging av elevens norskferdigheter<sup>12</sup>. Mens det tidligere var mer

<sup>12</sup> At tilbudet gis gjennom enkeltvedtak, innebærer at foresatte gis klageadgang. Forøvrig er det Fylkesmannen i Rogaland som er klageinstans.

tilfeldig hvilke kartleggingstiltak som ble utført, er det nå kommet statlige læreplaner og kartleggingsprøver<sup>13</sup>. Eksempler på kartleggingstiltak:

- Mottakssamtale, sammen med både elev, foreldre og lærere, samt tolk, hvis det er nødvendig.
- Samtaler underveis i skoleåret
- Elevens individuelle elevmappe
- Nasjonale prøver
- Kartleggingsprøver

## 2.8.2 PRAKSIS I BJERKREIM

Som nevnt har minoritetsspråklige elever rett til å gå på sin nærskole. Dette innebærer at alle barne- og ungdomsskolene i Bjerkreim må være i stand til å gi minoritetsspråklige elever et tilstrekkelig godt opplæringstilbud, enten det dreier seg om elever på barne- trinn eller ungdomstrinn, med eller uten skolegang fra før.

Personer med flyktningebakgrunn som Bjerkreim kommune har bosatt etter avtale med IMDI er alle blitt bosatt på Vikeså, siden det her er korte avstander til for eksempel lege- kontor eller kommunehus.

Vikeså skole hadde tidligere en språkstasjon for oppfølging nyankomne i skolealder. Dette var et tilbud rettet mot intensiv norskopplæring m/ morsmålsstøtte. Fra rektor får vi opplyst at tilbudet nå er erstattet med annen type oppfølging, som for eksempel til- passet opplæring, vedtak om særskilt opplæring og/ eller spesialundervisning.

Etter at kommunen begynte å ta imot flyktninger er også Skjæraberget barnehage styrket i form av økt voksentetthet. Alle som er bosatt etter avtale med IMDI har for øvrig per mai 2019 bodd mer enn 2 år i Bjerkreim.

---

<sup>13</sup> Læreplanen for minoritetsspråklige elever har fått navnet «Grunnleggende norsk for språklige minoriteter».

# VEDLEGG

## Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk. Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på [www.rogaland-revisjon.no](http://www.rogaland-revisjon.no).

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Frode K. Gøthesen, og gjennomgått av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Christian J. Friestad.

## Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriterier anvendt:

- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)
- «Læreplan i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere» (forskrift til introduksjonsloven)
- Lov om sosiale tjenester i NAV
- Rundskriv til introduksjonsloven, rundskriv Q20/2012
- Rundskriv til introduksjonsloven, Q-27/2015
- Utviklingsplan Oppvekst og kultur (2015-19), Bjerkreim kommune

### Hvilke krav revisjonens funn er vurdert opp mot

Samtlige av de krav som er nevnt i dette avsnittet er brukt som revisjonskriterier i prosjektet. Dette innebærer at de funn vi har gjort, er vurdert opp mot disse kravene:

- **Introduksjonsloven § 6** stiller krav om at deltakerne i introduksjonsprogrammet skal få utarbeidet en individuell plan. Planen skal si noe om opplæringsbehov og hvilke tiltak vedkommende kan ha nytte av. Dette revisjonskriteriet er benyttet i kapittelet om introduksjonsprogrammet og et eget avsnitt som omhandler kravet om individuell plan.
- I henhold til **rundskriv til introduksjonsloven, rundskriv Q20/2012** skal programmet tilpasses den enkelte ut fra hans eller hennes bakgrunn, forutsetninger, kvalifiseringsbehov og målsettinger. Dette revisjonskriteriet er benyttet i kapittelet om introduksjonsprogrammet og et eget avsnitt som omhandler individuell tilpasning.

- **Introduksjonsloven § 4** fastsetter at programmet skal være på fulltid og helårlig, og den enkelte flyktning skal få tilbud om deltakelse i programmet senest tre måneder etter ankomst, jf. **introduksjonsloven § 3**. Dette revisjonskriteriet er benyttet i kapittelet om introduksjonsprogrammet.
- I **rundskriv til introduksjonsloven, Q-27/2015**, heter det at den enkelte kommune skal ta initiativ til en forpliktende samarbeidsavtale mellom kommunen og NAV om introduksjonsordningen. NAV skal delta i et samarbeid om den enkelte deltaker på et tidlig stadium av programmet, og vurdere egnede arbeidsmarkedstiltak når dette er hensiktsmessig og nødvendig for å nå målet om inntektsgivende arbeid. Ved behov skal NAV bidra til å sikre en smidig overgang til arbeidsrettet aktivitet etter endt program. Dette revisjonskriteriet er benyttet i kapittelet om introduksjonsprogrammet.
- «**Læreplan i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere**» (forskrift til introduksjonsloven), anbefaler utplassering på en arbeidsplass som en del av introduksjonsprogrammet, såkalt språkpraksis. Dette revisjonskriteriet er benyttet i kapittelet om introduksjonsprogrammet, og avsnittet kalt «særskilt om språk-/arbeidspraksis.
- **Sosialtjenesteloven § 20 a** regulerer plikten til å stille vilkår om aktivitet for tildeling av sosialhjelp. Fra 01.01.2017 er det i henhold til denne lov som hovedregel aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år.

## Metode

Datamaterialet baserer seg på muntlige og skriftlige kilder. Mandatet for prosjektet inneholder både deskriptive og normative problemstillinger. Et eksempel på en deskriptiv problemstilling er «Hvilken språkoppplæring og hvilket utdanningstilbud gis flyktningene?» Her er hensikten å beskrive hvordan kommunen arbeider, og i mindre grad vurdere dette arbeidet mot kriterier utledet av autoritative kilder. «I hvilken grad kommer flyktningene seg ut i jobb etter endt opplæring?» er et eksempel på en normativ problemstilling, der kommunens tjenestetilbud vurderes opp mot nasjonale krav og føringer i kommunale styringsdokumenter.

### Informanter:

- Kommunalsjef for Oppvekst og kultur, Rune Andersen
- Flyktningekonsulent i Flyktningetjenesten, Liv Reidun Ramsli Lomeland
- Miljøterapeut Bjørg Tengesdal
- Rådgiver NAV Bjerkreim, Kjersti Elin Bårvåg
- Tidligere rektor ved Eigersund voksenopplæringssenter, Nina Grure
- Nåværende rektor ved Eigersund voksenopplæringssenter, Svein Ivar Midbrød
- Rektor ved Vikeså skole, Hege Elisabeth Wengstrøm Kvam

### Enslige mindreårige flyktninger

Bjerkreim kommune bosetter pr. i dag ikke denne gruppen. Enslige mindreårige flyktninger under 15 år er det BUF-etat som har ansvaret for, mens enslige mindreårige flyktninger mellom 16 og 18 år som oftest blir bosatt av barneverntjenesten i den enkelte kommune.

### Om introduksjonsprogrammet



Introduksjonsloven spesifiserer hvem som har rett og plikt til å delta i det toårige programmet. Loven spesifiserer at retten og plikten til deltakelse gjelder for nyankomne utlendinger mellom 18 og 55 år, som har behov for grunnleggende kvalifisering, og som har fått innvilget oppholdstillatelse på følgende grunnlag:

- asyl<sup>14</sup>
- oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning
- kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon

I tillegg kan oppholdstillatelse gis til familiemedlemmer av disse tre ovenfor nevnte utlendingsgruppene<sup>15</sup>. Flyktninger som deltar i introduksjonsprogrammet, har krav på introduksjonsstønaden. Introduksjonsstønaden erstatter sosialhjelp som inntekt for nyankomne flyktninger. Stønaden er på årsbasis lik to ganger folketrygdens grunnbeløp. Stønaden er skattepliktig inntekt, men i motsetning til sosialhjelp, beholdes stønaden også dersom deltakeren tar en jobb ved siden av introduksjonsprogrammet.

### **Formålet med integreringstilskudd**

Formålet med integreringstilskuddet er å bidra til at kommunene gjennomfører et planmessig og aktivt bosettings- og integreringsarbeid, med sikte på at de bosatte skal komme i jobb og greie seg selv. Tilskuddet skal dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter i bosettingsåret og de tre påfølgende år, til blant annet innvandrers- og flyktningkontortjenester, bolig- og administrasjonstjenester, sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering, arbeidstrening, sosialkontortjenester, sosialhjelp, barneverntjenester, tolketjenester, barnehagetjenester, helsetjenester samt kultur- og ungdomstiltak.

### **Beregningsutvalget**

Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger, er ledet av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). IMDI sender hvert år ut spørreskjema til utvalgte kommuner. Undersøkelsen henter blant annet inn informasjon om kommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av tiltakene, samt utgifter knyttet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap som gjennomføres av voksenopplæringsenhetene.

### **Flyktningstipend**

Flyktningstipend kan gis til utenlandsk statsborger som har fått asyl i Norge som ønsker å ta grunnskole eller videregående opplæring. Jo tidligere vedkommende begynner på utdanning etter ankomst Norge, jo lengre kan vedkommende få stipend. Tiden regnes fra den dato asyl ble innvilget. Dersom vedkommende begynner på utdanning innen tre år etter at asyl er innvilget, kan vedkommende få stipend i maksimalt tre år.

### **Eigersund voksenopplæringsssenter**

Eigersund voksenopplæringsssenter har ansvaret for norsk- og samfunnsfagopplæring av innvandrere og grunnskoleopplæring for voksne. Voksenopplæringsssenteret er en egen resultat-

---

<sup>14</sup> I tillegg til fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven på grunnlag av søknad om asyl.

<sup>15</sup> I tillegg kan utlending med fornybar oppholdstillatelse etter samlivsbrudd (jf. utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, § 53 annet ledd eller § 53 tredje ledd) ha rett og plikt dersom hun eller han har behov for grunnleggende kvalifisering (Kilde: Monitor for introduksjonsordningen 2011).

Flyktning med bosettingstillatelse og som deltar på introduksjonsprogrammet, har mulighet til å få familiemedlemmer til landet dersom deltakeren jobber ved siden av for å dekke gapet mellom introduksjonsstønaden og lønnstrinn åtte i Statens lønnsregulativ, som er underholdskravet i familiegjensidighetsavtaler.

het som er organisatorisk plassert i tjenesteområdet Kultur og oppvekst. Ved Eigersund voksenopplæringsssenter tilbys norsk- og samfunnsfagopplæring til følgende innvandrergupper over 16 år:

- **EU-borgere**, som forøvrig verken har rett eller plikt til å delta i opplæringen og som må betale undervisningen selv.
- **Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU** har plikt til å delta og må betale for undervisningen. Eventuelle ektefeller har samme plikt.  
(Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU/EØS-området, har plikt til å gjennomføre 250 timer norskundervisning og 50 timers samfunnsorientering for å kunne søke om varig oppholdstillatelse. I tillegg til at de må betale for undervisningen, har de ikke rettigheter til øvrig kvalifisering).
- **Familieinnvandrere** fra land utenfor EU har både rett og plikt, mens familieinnvandrere til EU-borgere, med unntak av nordiske borgere, har plikt til å gjennomføre norsk og samfunnsfagopplæring.
- **Flyktninger** har både rett og plikt etter introduksjonsloven, jf. §§ 2 og 17.

I tillegg til norsk- og samfunnsfagopplæring, tilbys grunnskoleopplæring for voksne.

#### Nivåbeskrivelser på norskprøve

Fra og med sommeren 2014 er det nye prøver i norsk. Dette innebærer at resultatene ikke kan sammenliknes med tidligere resultater. Det er ikke lenger mulig å stryke på norskprøvene. Resultatene på norskprøvene viser oppnådd språknivå B1, A2, A1, om resultatet var under nivå A1 eller om det ikke var grunnlag for å vurdere nivået. De ulike språknivåene kan beskrives slik:

**På nivå A1** kan man fylle ut enkle skjemaer med en del personlige opplysninger som navn, fødsels- dato, nasjonalitet og adresse. Man kan skrive korte, svært enkle beskjeder og meldinger ved å bruke enkeltstående setninger og faste formuleringer.

**På nivå A2** kan man skrive korte, enkle beskjeder og meldinger knyttet til hverdags- og arbeidsliv. Man kan gjengi opplevelser og hendelser med enkle fraser og setninger.

**På nivå B1** kan man skrive sammenhengende tekster med en del detaljer om kjente emner eller emner av personlig interesse. Man kan skrive korte rapporter med oppsummering, og man kan begrunne handlinger.

**På nivå B2** kan man skrive klare, detaljerte tekster om et vidt spekter av emner. Man kan skrive saklig og argumentere for og/eller imot ulike standpunkt, underbygge sine synspunkter, gi eksempler og trekke konklusjoner.

#### Forsøksprosjekt i regi av Kompetanse Norge

I regi av Kompetanse Norge er Eigersund voksenopplæringsssenter med i et forsøksprosjekt hvor målet er å gjøre veien fra skole til arbeid kortere<sup>16</sup>. Tidligere gikk man gjerne stegene:

- Introduksjonsprogram
- Norskopplæring
- Grunnskole
- Videregående skole

<sup>16</sup> Eigersund voksenopplæringsssenter er tildelt et tilskudd på 900.000 kroner fram til 2020, som i hovedsak brukes til innkjøp av læremidler og til frikjøp av lærere og prosjektleder.

Slik foregår det ikke lenger, og per i dag er overgangene mellom introduksjonsprogram, norsk-opplæring og grunnskole sømløse. I prosjektet er opplæringen delt inn i moduler med ulikt nivå, og elevene blir plassert inn på sitt nivå i hvert enkelt fag. I forsøket blir ikke eleven «låst» på samme nivå i alle fag og undervisningen kan i større grad tilpasses vedkommendes bakgrunnskunnskaper. Eleven kan da lære grunnleggende norsk, samtidig som vedkommende kan jobbe med matematikk, naturfag, engelsk eller samfunnsfag på et høyere nivå.



**Rogaland Revisjon IKS**

Lagårdsveien 78  
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00  
Faks 51 84 47 99

**[www.rogaland-revisjon.no](http://www.rogaland-revisjon.no)**