

Forvaltningsrevisjon

Sola kommune, 2023



INNHOOLD

Oppdraget.....	3
Sammendrag	4
Kommunedirektørens kommentar	9
1 Fakta og vurderinger	10
1.1 Innledning	10
1.2 Organisering og omfang	11
1.3 Introduksjonsprogram som virkemiddel for integrering og økonomisk selvstendiggjøring.....	14
1.4 Språk- og samfunnsfagopplæring	23
1.5 Økonomisk selvstendighet etter fullført program.....	33
1.6 Integrering i nærmiljø	43
1.7 Brukeropplevelsen	46
Vedlegg	50

OPPDRAGET

<p>Bestilling:</p> <p>Kontrollutvalget i Sola kommune bestilte 15.06.2022 en forvaltningsrevisjon om integrering av flyktninger.</p>	<p>Problemstillinger:</p> <ul style="list-style-type: none">• Hvordan opplever personer med flyktningbakgrunn integreringsarbeidet og introduksjonsprogrammet i Sola?• Hvordan fungerer språk- og samfunnsfagopplæringen som gis flyktningene?• Hvordan fungerer kommunens arbeid for å gjøre flyktningene økonomisk selvstendige?• Hvordan legger Sola kommune til rette for sosial integrering av flyktningene i nærmiljøet (for eksempel ved å involvere frivillige organisasjoner)?• Hvordan lykkes kommunen i dette arbeidet?
<p>Formål:</p> <p>Formålet med prosjektet er å vurdere om kommunen lykkes med integrering av bosatte flyktninger.</p>	

Prosjektleder for denne rapporten har vært forvaltningsrevisor Frode K. Gøthesen. Rapporten er gjennomgått av revisjonsdirektør Rune Haukaas og kvalitetssikret av senior forvaltningsrevisor, Svein Kvalvåg.

SAMMENDRAG

Oppdraget

Formålet med prosjektet har vært å vurdere om kommunen lykkes med integrering av bosatte flyktninger.

Hovedfunn

- Hovedinntrykket vårt er at Sola kommune lykkes godt i integreringsarbeidet.
- Norskresultatene er gode.
- Sysselsettingsnivået blant innbyggere med flyktningbakgrunn er høyt, noe som henger sammen med et generelt høyt sysselsettingsnivå i Sola.
- Vi har intervjuet 21 deltakere i kommunens introduksjonsprogram. Samtlige sier seg fornøyde både med programmets innhold og tiltak for integrering i nærmiljøet.
- Kommunens introduksjonsprogram for nylig bosatte flyktninger er for øvrig ikke på fulltid, og heller ikke helårlig, og tilfredsstillende dermed ikke gjeldende lovkrav.

Introduksjonsprogrammet i Sola kommune

I Sola får personer med flyktningbakgrunn tilbud om å delta i et introduksjonsprogram. Oppstart skjer innenfor den lovpålagte fristen på tre måneder etter ankomst. Men kommunen oppfyller ikke lovkravet om et helårlig program på fulltid. Programmet inneholder ulike arbeidsforberedende elementer i tillegg til norsk- og samfunnsfagopplæring, men ikke nok til å fylle kravet om opplæring 37,5 time per uke og kun 5 uker ferie på årsbasis. Som følge av at mye av innholdet gis av lærere ved Sola voksenopplæring og programmet derfor følger skoleruta, blir antallet feriedager høyere.

Overfor hver enkelt deltaker skal det utarbeides en individuell plan som angir mål for opplæringen, og som dermed vil ha betydning for innhold og lengde av programmet. I forbindelse med prosjektet har vi sjekket et tilfeldig utvalg deltakere, og sett nærmere på planene deres.

Vår gjennomgang viser at kun syv av ti tilfeldig utvalgte hadde fått utarbeidet en plan. I intervju påpeker Flyktningetjenesten at dette kan ha glippet i en tid med mange bosatte flyktninger i Sola, men at alle har fått et individuelt tilpasset opplæringstilbud. Etter vår vurdering viser dette at kommunen har et forbedringspotensial. Vår gjennomgang viser for øvrig at blant dem som har fått utarbeidet en plan, er introduksjonsprogrammets lengde og innhold tilpasset tidligere skolebakgrunn og målsetting. Dette må sies å være positivt.

Språk- og samfunnsfagopplæring

Gjennom individuell kartlegging, nivåinndeling og tilpasning av innholdet legger Sola voksenopplæring til rette for individuell tilpasning av språk- og samfunnsfagopplæringen. I tillegg gis det mulighet til å kombinere opplæring med praktisk arbeidstrening, i samarbeid med interne og eksterne instanser.

De siste årene har elevene ved Sola voksenopplæring ligget over snittet i Rogaland og landet både i skriftlig og muntlig norsk, og vi ser at utviklingen har gått i retning av bedre resultater. Generelt er resultatene bedre på muntlig enn på skriftlig, noe som for øvrig også gjelder i Rogaland og landet som helhet. I tillegg ser vi at norskprøve-resultatene for deltakerne i kommunens introduksjonsprogram ligger like under resultatene for elevmassen som helhet ved Sola voksenopplæring. Dette indikerer at kommunen lykkes med norskopplæringen også for denne gruppen.

For deltakerne i introduksjonsprogrammet sørger kommunen for samfunnsfagopplæring i tråd med gjeldende lovkrav, som er minimum 50/ 75 timer, avhengig av dato for innvilget oppholdstillatelse. I tillegg gjennomføres opplæringen på et språk elevene forstår. Sistnevnte bekreftes av de 21 deltakerne vi har intervjuet i forbindelse med prosjektet. Opplæringen i samfunnsfag avsluttes med en avsluttende prøve, hvor deltakerne får bestått eller ikke bestått. I 2022 var andelen bestått 84 prosent, noe som er på linje med landssnittet. Den historiske utviklingen viser at Sola har ligget nær landssnittet over lengre tid, noe som indikerer at Sola lykkes greit med samfunnsfagopplæringen.

Økonomisk selvstendiggjøring

Sysselsettingsnivået i Sola ligger noe høyere enn landsgjennomsnittet, noe innbyggerne med flyktningbakgrunn også ser ut til å dra nytte av. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at sysselsettingsnivået blant disse gruppene er noe høyere i Sola enn i Rogaland og landet¹.

Målt i antall sosialhjelpsmottakere *med og uten* flyktningbakgrunn ser vi en nedgang etter 2018 for begge gruppene. Dette indikerer at gruppene følger hverandre tett, og at utviklingen for begge gruppene er knyttet til den generelle utviklingen i arbeidsmarkedet.

¹ I denne statistikken opererer SSB med to grupper: Gruppe 1: Innvandrere fra EU/EFTA, Nord-Amerika, Australia og New Zealand. Gruppe 2: Innvandrere fra Asia, Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utenom EU/EFTA, Oseania utenom Australia og New Zealand. 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 med flyktningbakgrunn.

I 2022 ser vi en forholdsvis kraftig økning i antallet sosialhjelpsmottakere med flyktningbakgrunn, mens antallet sosialhjelpsmottakere uten flyktningbakgrunn er tilnærmet uendret. Ifølge kommunen er dette en utvikling som er direkte knyttet til det høye antallet bosatte flyktninger i 2022. Mens *antall bosatte flyktninger per 1000 innbyggere* var 0,4 og 0,5 i 2020 og -21, var tilsvarende tall 2022 4,1. Fra kommunen får vi opplyst at en høy andel av deltakerne i introduksjonsprogrammet har behov for supplerende økonomisk sosialhjelp ved siden av introduksjonsstønad, og at dette er årsaken til økningen.

Deltakere som ikke selv lykkes med å få til en overgang til utdanning eller arbeid etter fullført introduksjonsprogram, får bistand fra NAV gjennom ulike tiltak. Dette kan være arbeidstrening, arbeidsmarkedskurs eller kurs spesielt tilrettelagt for minoritetsspråklige, i tillegg til deltakelse i Kvalifiseringsprogram. Imidlertid ligger Sola lavt målt i antall deltakere i Kvalifiseringsprogrammet, og medgir at de har et forbedringspotensial. Dette gjelder både generelt og overfor innbyggere med flyktningbakgrunn.

Målt i *antall mottakere av kvalifiseringsstønad per 1000 innbyggere 18-66 år* ligger Sola på 1,7 i 2022, mens snittet for kommunegruppa Sola tilhører er betydelig høyere med 4,5, mens landssnittet ligger på 2,9. Fra NAV Sola får vi opplyst at blant 28 deltakere i Kvalifiseringsprogrammet våren 2023, har 11 flyktningbakgrunn.

Kvalifiseringsprogrammet er et tiltak for de som står lengst borte fra utdanning og arbeid. Av de som fullførte programmet i 2022, kom 60 prosent ut i utdanning eller arbeid.. Etter vår vurdering viser resultatet at dette er et tiltak som fungerer godt, og som derfor bør benyttes i større grad.

Integrering i nærmiljøet

Flere frivillige organisasjoner driver i dag et aktivt inkluderingsarbeid i Sola. Dette gjelder blant annet Kirkens bymisjon som driver cafeen Kaffekoppen på Stangelandssenteret, og Tananger menighet som arrangerer en egen språkkafé. Nylig har Sola atelier startet et inkluderingsarbeid, hvor flyktningbarn og andre barn i kommunen kan komme sammen i ulike kunsttilbud. I tillegg bidrar landsdekkende organisasjoner i inkluderingsarbeidet, som for eksempel Røde Kors som tilbyr ferietilbud til barn, unge og familier i Sola.

Innenfor virksomhet Kultur og fritid i Sola kommune finner vi Kulturskolen og biblioteket, i tillegg til fagstab kultur (inkl. kulturhuset) og Sola frivilligsentral. Dette er enheter som tilbyr åpne møteplasser og aktiviteter for alle innbyggere i Sola kommune. Eksempelvis tilbyr biblioteket tilgang til lesegrupper for fremmedspråklige, digitale verktøy og veiledning i bruken av disse, samt litteratur, aviser, tidsskrifter på ulike språk.

I virksomhet Kultur og fritid finner vi tre fritidsveiledere som har som en viktig oppgave å være et bindeledd mellom kommunens tjenestetilbud, flyktingene og frivillige organisasjoner. For å informere om aktuelle kultur- og fritidstilbud besøker fritidsveilederne deltakerne i introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen med jevne mellomrom. Veilederne bistår også ved oppstart i et aktivitetstilbud.

Flyktingetjenesten opplyser at personer med flyktingbakgrunn bosettes på forskjellige steder i kommunen. De kommunale boligene ligger forholdsvis spredt, med flest i sentrum av Sola og Tananger. I tillegg har kommunen i stor utstrekning inngått avtaler med private utleiery. Dette er med å bidra til spredt bosetting. Blant de ukrainske flyktingene er det en stor andel som oppgir i intervju at de har førerkort og egen bil, noe som gjør deres praktiske hverdag enklere ved spredt bosetting i ulike deler av kommunen.

Brukeropplevelsen

I forbindelse med prosjektet har vi intervjuet 21 deltakere i introduksjonsprogrammet våren 2023. Samtlige deltakere sier seg fornøyde både med introduksjonsprogrammets innhold og tiltakene for integrering i nærmiljøet. Deltakerne forteller at lærerne oppleves engasjerte og kunnskapsrike. Imidlertid er det flere som savner norskundervisning på kveldstid, for lettere å kombinere dette med ordinært arbeid. Etter vår vurdering bør kommunen undersøke mulighetene for å tilby norskundervisning på kveldstid. Dette tror vi vil kunne øke deltakernes forutsetninger for å lære seg norsk, samtidig som undervisningen ikke blir en utfordring mht. arbeidsgiver. Flere påpeker at det er enklere å skaffe seg en deltidsjobb på dagtid enn på kveldstid.

Deltakere med barn forteller at de har fått god hjelp fra kommunen til å integrere barna i ulike tilbud. Representanter fra kommunen har bidratt ved oppstart i fritidsaktiviteter. Hjelpen har ikke vært avgrenset til generell informasjon, men har også inkludert økonomisk støtte til betaling av medlemsavgifter, og følge ved oppstart. Flere forteller om velvillige naboer som har bidratt på ulikt vis, og at de har blitt godt mottatt i nabolaget. Samtlige sier seg fornøyde med lokaliseringen av boligen, og forteller at kollektivtilbudet fungerer tilfredsstillende. Flere av de intervjuede forteller at de benytter egen bil.

Høsten 2022 deltok Sola kommune for første gang i Integrerings- og mangfolddirektoratets sin brukerundersøkelse². Resultatene viser at Sola kommune ligger tett opp til eller like over landssnittet på spørsmålene.

Våre anbefalinger:

- Vi anbefaler Sola kommune å sikre at deltakerne får et introduksjonsprogram som er både på fulltid og helårlig.
- Vi anbefaler Sola kommune å sikre at alle deltakere i introduksjonsprogrammet får utarbeidet en individuell plan for kvalifiseringsløpet.
- Vi anbefaler Sola kommune å undersøke muligheten for å kunne tilby norskundervisning også på kveldstid.

² Vi får opplyst at svarprosenten var 65, og at antallet respondenter var 72. Sistnevnte varierer noe mellom spørsmålene. Undersøkelsen omfatter deltakere i introduksjonsprogrammet og elever ved voksenopplæringen som deltar i norsk- og samfunnsfagopplæring, og omhandler tema som trivsel, nytte og motivasjon.

KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Kommunedirektøren har gått gjennom forvaltningsrevisjonen. Beskrivelser og funn gjenspeiler tjenestene slik ansatte og ledere beskriver den.

Før 2022 hadde Sola kommune over flere år hatt en liten og stabil tilstrømning av flyktninger. Krigen i Ukraina medførte et ekstraordinært vedtak på 110 flyktninger i 2022 og et samlet vedtak på 175 flyktninger i 2023. Den store økningen i antall flyktninger har utfordret kommunen både i forhold til kompetanse og kapasitet. I tillegg har Sola kommune drevet akutt innkvartering med 150 plasser.

Krigshandlingene i Ukraina ser ut til å bli mer langvarige enn først antatt. Kommunen har derfor sett nødvendigheten av å utvide flyktningetjenesten og videreutvikle introprogrammet.

Arbeidet med ny organisering og økt fokus på integrering var nylig påbegynt da revisjonen ble gjennomført. Hovedmålet med ny organisering er å jobbe mer målrettet for å få flere i arbeid. Mer vridning av ressurser på individuell oppfølging, presise kvalifiseringsløp, flere i arbeidslivspraksis og tettere samarbeid med næringslivet, er hovedsatsningsområder.

Rapporten fra Rogaland revisjon og funn i rapporten tas aktivt med i det videre utviklingsarbeidet i denne viktige tjenesten.

1 FAKTA OG VURDERINGER

1.1 INNLEDNING

1.1.1 METODISK TILNÆRMING OG AVGRENSNING

I prosjektet har vi sett nærmere på om kommunen lykkes med integrering av bosatte flyktninger. Datamaterialet baserer seg på muntlige og skriftlige kilder, og i prosjektet har vi triangulert mellom disse. Det innebærer at problemstillingene er belyst gjennom bruk av forskjellige datakilder, for å forsterke datagrunnlaget. Eksempelvis er observasjoner i tallmaterialet og i den skriftlige dokumentasjonen testet ut i intervju med sentrale personer i kommunens integreringsarbeid.

Mandatet for prosjektet inneholder både deskriptive og normative problemstillinger. Et eksempel på en deskriptiv problemstilling er «Hvordan legger kommunen til rette for sosial integrering i nærmiljøet?» Her er hensikten å beskrive hvordan kommunen arbeider for å tilrettelegge, og i mindre grad vurdere dette arbeidet mot kriterier utledet av autorative kilder. «Hvordan fungerer språk- og samfunnsfagopplæringen som gis flyktningene?» er et eksempel på en normativ problemstilling, der kommunens praksis vurderes opp mot føringer i lov og kommunale styringsdokumenter.

For å få fram brukerstemmen, har vi analysert resultater fra en nylig gjennomført brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet, og intervjuet 21 deltakere, basert på et tilfeldig utvalg. I tillegg har vi undersøkt et tilfeldig utvalg individuelle planer for kvalifiseringsløpet³.

Ved store flyktningestrømmer har staten behov ekstra mange mottaksplasser. I forbindelse med krigen i Ukraina har Norge mottatt et stort antall flyktninger, og kommunene har blitt anmodet om å opprette mottaksplasser. Fra 4. april 2022 har Sola kommune tilbudt akuttinnkvartering ved den tidligere befalsforlegningen i Sola Sjø, hvor det er kapasitet til å ta imot 150 flyktninger. Dette er innkvartering i påvente av bosetting i Sola eller andre kommuner. Avtalen Sola kommune har med Utlendingsdirektoratet om akuttinnkvartering, løp i utgangspunktet til april 2023, men direktoratet vurderer forlengelse fortløpende, med tre måneder av gangen.

³ Deltakerne som er intervjuet er plukket ut i samråd med Flyktningetjenesten og voksenopplæringen, for å få et representativt utvalg. Her er også tolk benyttet. De individuelle planene som er gjennomgått er plukket ut av revisjonen, og er plukket ut fra en fullstendig liste over samtlige deltakere i programmet våren 2023.

Flyktninger som er klare for bosetting fordeles i samråd med Integrerings- og mangfolddirektoratet, i samarbeid med den enkelte kommune. Bosatte flyktninger er personer som ikke lenger trenger å bo i mottak, men som har fått tildelt og som har ankommet den kommunen de skal bosettes i. Den enkelte kommune mottar integreringstilskudd for hver flyktning som bosettes, og tilskuddet skal i hovedsak dekke gjennomsnittlige utgifter kommunen har i integreringsarbeidet i bosettingsåret og fire påfølgende år. I tråd med vedtatte prosjektmandat, er denne forvaltningsrevisjonsrapporten avgrenset til å omhandle bosatte flyktninger over 18 år.

Med språkopplæring menes i denne rapporten først og fremst norskopplæring. Opplæring i morsmål for språklige minoriteter og tospråklig fagopplæring ikke omhandlet⁴.

For å vurdere om kommunen lykkes med integrering av bosatte flyktninger, herunder arbeidet med å gjøre flyktningene økonomisk selvstendige, er det nødvendig å se nærmere på hvordan arbeidet er organisert og hvilke virkemidler kommunen har til rådighet. Et sentralt virkemiddel er kommunens integreringsprogram for nylig bosatte flyktninger. Av denne grunn har vi valgt å gi kommunens integreringsprogram bred omtale.

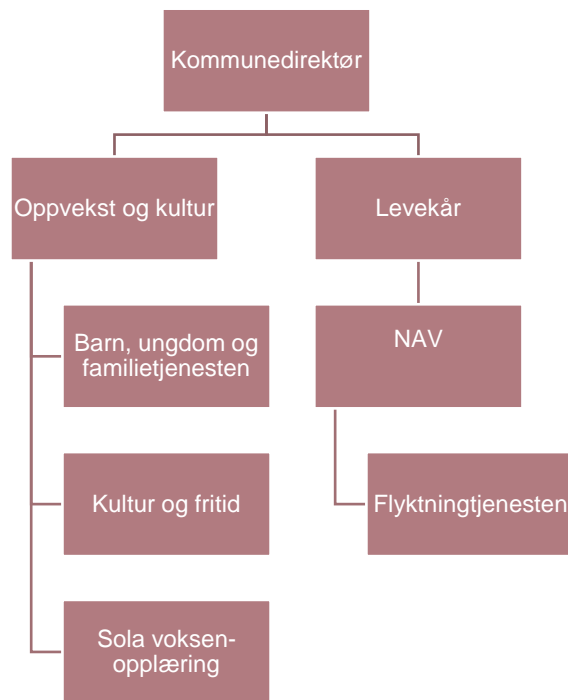
Forskning viser at noen grupper innvandrere har svak tilknytning til arbeidsmarkedet til tross for omfattende kvalifiseringstilbud og at årsakene kan være komplekse (Djuve, Kavli, Sterri & Bråten 2017; Friberg & Midtbøen 2017; Liebig & Tronstad 2018). Dette er bakgrunnen for å at vi har valgt å se nærmere på bruken av Kvalifiseringsprogram overfor personer med flyktningbakgrunn i Sola.

1.2 ORGANISERING OG OMFANG

Integrering av bosatte flyktninger involverer mange instanser i kommunen. Foruten helse- og omsorgstjenester, barnehager og skoler, er følgende instanser særskilt involvert i arbeidet:

Figur 1 – Instanser særskilt involvert i kommunens arbeid med integrering av bosatte flyktninger

⁴ Ved opplæring i morsmålet er hovedformålet å styrke elevenes læringsmuligheter: Det samme gjelder ved tospråklig fagopplæring, hvor hensikten er å sikre elevenes forståelse av kunnskapsinnholdet i fagene.



Tre sentrale instanser er Flyktningetjenesten, NAV og Sola voksenopplæring, hvor førstnevnte er en del av NAV. Mens NAV ligger under tjenestområdet Levekår, ligger Sola voksenopplæring under tjenestområdet Oppvekst og kultur.

I integreringsarbeidet samarbeider kommunen med blant annet Rogaland fylkeskommune og Universitetet i Stavanger. Dette er for eksempel undervisningstilbud tilrettelagt for minoritetsspråklige og tilbud om innføringsklasser⁵.

I det følgende vil gi en kort presentasjon av Flyktningetjenesten, NAV og Sola voksenopplæring, som er særskilt involvert i kommunens arbeid med integrering av flyktninger.

1.2.1 FLYKTNINGTJENESTEN

Flyktningetjenesten har koordineringsansvaret for nylig bosatte flyktninger, og tjenesten følger opp bosatte flyktninger i perioden kommunen mottar statlige tilskudd⁶. I samarbeid med Sola voksenopplæring, sørger Flyktningetjenesten for at flyktningene blir tilbudt et introduksjonsprogram. Etter introduksjonsloven skal bosatte flyktninger tilbys et helårlig introduksjonsprogram på fulltid. Programmet skal gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i

⁵ For å øke sjansene for å kunne følge ordinær opplæring på videregående nivå, har fylkeskommunen et eget tilbud med særskilt fokus på norskopplæring, som elevene følger før oppstart på ordinær videregående opplæring.

⁶ Mer informasjon om oppfølgingsarbeidet er gitt i kapittelet om introduksjonsprogrammet.

norsk, innsikt i norsk samfunnsliv og mulighet til å kunne delta i arbeid eller utdanning. Så lenge flyktingene deltar i programmet, vil de motta introduksjonsstønad.

Flyktningetjenesten fatter vedtak om tildeling av program, inngår integreringskontrakter med hver enkelt og utarbeider individuelle planer for kvalifiseringsløpet mot utdanning og arbeid i samråd med den enkelte deltaker. Sola voksenopplæring er på sin side gitt ansvaret for opplæringen som gis i norsk og samfunnskunnskap.

1.2.2 NAV

En viktig oppgave for NAV er å vurdere om flyktingene har behov for tjenester i henhold til lov om sosiale tjenester. Dette gjelder også mens de bosatte flyktingene deltar i introduksjonsprogrammet og mottar introduksjonsstønad. Flyktinger som har behov for supplerende sosialhjelp ved siden av introduksjonsstønden, er i hovedsak deltakere med barn.

I hvor stor grad NAV blir involvert, vil i tillegg bero på om vedkommende har arbeid eller utdanning som hovedmålsetting. I førstnevnte tilfelle vil NAV bli involvert i en tidlig fase, for å sikre et sammenhengende og mest mulig realistisk kvalifiseringsløp. I samarbeid med NAV kan deltakere som har arbeid som målsetting etter endt introduksjonsprogram få tilbud om arbeidslivspraksis underveis i programmet. NAV blir også involvert overfor deltakere som har behov for ekstra hjelp og støtte for få til en overgang til utdanning eller arbeid etter fullført program⁷.

1.2.3 SOLA VOKSENOPPLÆRING

Opplæringstilbudet i norsk og samfunnsfag er i hovedsak lagt til Sola voksenopplæring. Her tilbys norsk- og samfunnsfagopplæring, mens grunnskoleopplæring kjøpes fra nabokommunen Stavanger. For å kunne gi tilpasset opplæring, er både norsk- og grunnskoleopplæringen delt inn etter nivå og progresjon. Sola voksenopplæring tilbyr opplæring i norsk og samfunnskunnskap ikke bare til deltakere i introduksjonsprogrammet, men til innvandrere generelt som har rett og/eller plikt til slik opplæring.

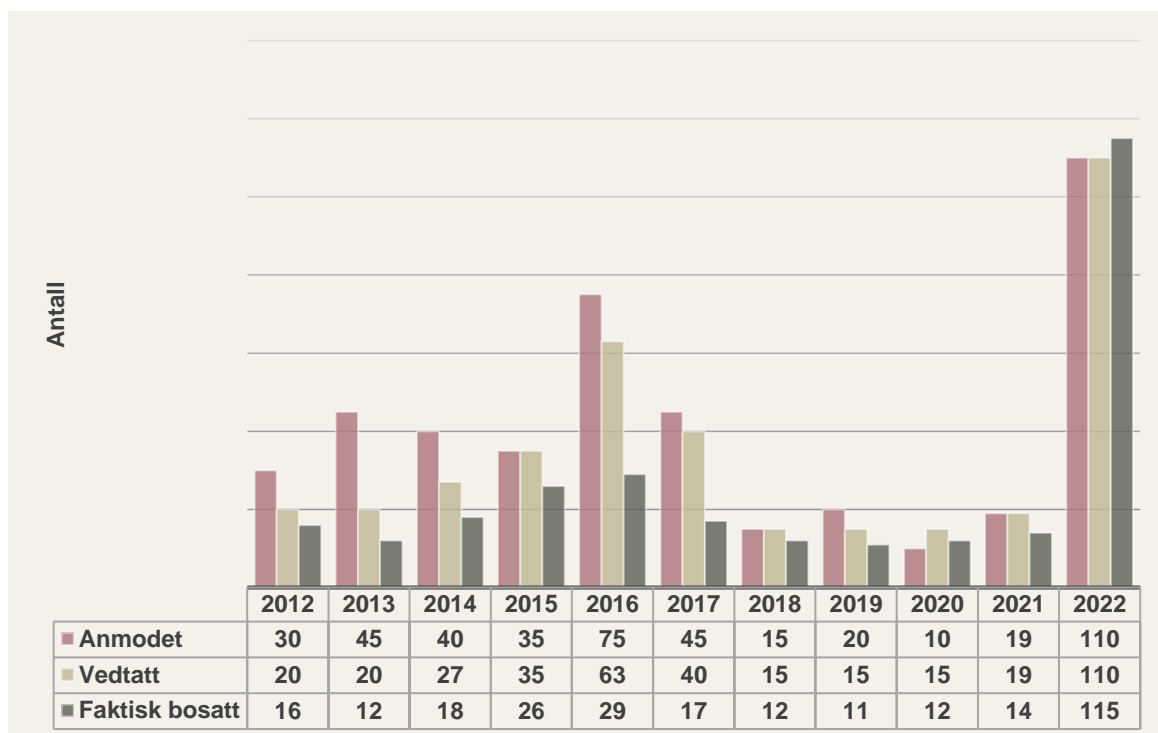
1.2.4 ANTALLET BOSATTE FLYKTINGER I SOLA

Hvert år bosetter Sola kommune flyktinger basert på Inkluderings- og mangfolddirektoratets anmodning og kommunens politiske vedtak. De fleste som bosettes har kommet til Norge som asylsøkere, og bor på asylmottak fram til Utlendingsdirektoratet (UDI) har behandlet søknaden om beskyttelse. Dersom de får innvilget beskyttelse er det Integrerings- og mangfolddirektoratets

⁷ Mer informasjon om oppfølgingsarbeidet til NAV er lagt i eget kapittel.

(IMDi) oppgave å finne en bosettingskommune til dem. Før vi går nærmere inn på problemstillingene i prosjektet, vil vi presentere en historisk oversikt over antallet anmodet, vedtatt og faktisk bosatte flyktninger i Sola:

Figur 2 - Antallet anmodet, vedtatt og faktisk bosatt flyktninger i Sola kommunes i perioden 2012-22



(Kilde: IMDI)

Som vi ser av figuren har Sola hatt en kraftig økning i antallet faktisk bosatte i 2022, sammenlignet med foregående år. Forrige gang var i 2015 og -16, men antallet er betydelig høyere i 2022. Vi ser også at med unntak av i 2020 og -22, har antallet faktisk bosatte vært litt lavere enn antallet Integrerings- og mangfolddirektoratet har anmodet om. I tillegg ser vi at antallet faktisk bosatte er litt lavere enn det de folkevalgte har vedtatt.

1.3 INTRODUKSJONSPROGRAM SOM VIRKEMIDDEL FOR INTEGRERING OG ØKONOMISK SELVSTENDIGGJØRING

1.3.1 REVISJONSKRITERIER

Kommuner som sier seg villige til å bosette flyktninger, tar samtidig på seg plikter etter introduksjonsloven. Etter introduksjonsloven plikter kommunen å gi tilbud om et toårig introduksjonsprogram, som blant annet skal inkludere opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Introduksjonsloven § 4 fastsetter at introduksjonsprogrammet kommunen tilbyr skal være på

fulltid og helårlig, og at den enkelte skal få tilbud om deltakelse i programmet senest tre måneder etter ankomst, jf. introduksjonsloven § 3 og integreringsloven §12.

Med integreringsloven som trådte i kraft 01.01.2021 stilles det større krav enn tidligere til individuell tilpasning av programmet, og kommunen skal sette et sluttmaal for den enkeltes deltakelse. Endringene skal bidra til at flere skaffer seg formell utdanning, i form av fullført grunnskole eller videregående opplæring, eller at de kvalifiserer seg til høyere utdanning eller arbeid, noe som i neste kan legge grunnlaget for økonomisk selvforsørgelse.

Integreringsloven stiller krav om at varigheten av programmet skal fastsettes ut fra utdanningsbakgrunn, noe som i praksis åpner for større variasjon i lengden på programmet. Mens hovedregelen etter introduksjonsloven er en varighet på to år, fastsetter integreringsloven at personer som har fullført videregående opplæring kun skal innvilges seks måneder, med mulighet for seks måneders forlengelse. Samtidig åpner integreringsloven for at personer som har lite eller ingen skolegang fra før, kan få innvilget introduksjonsprogram på opptil fire år.

Mens introduksjonsloven stiller krav om utarbeidelse av individuell plan, stiller integreringsloven krav om integreringsplan. Begge dokumentene skal si noe om personens opplæringsbehov, hvilke tiltak vedkommende kan dra nytte av og hvilke mål som settes for kvalifiseringsløpet. I tillegg til mål for introduksjonsprogrammet, skal integreringsplanen inneholde et langsiktig mål. I planen skal det begrunnes hvilke arbeids- eller utdanningsrettede elementer som er valgt, og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltagelse i yrkeslivet og økonomisk selvforsørgelse.

Målet som settes for introduksjonsprogrammet kan være å fullført grunnskole, fullført videregående opplæring, fullført høyere utdanning eller å komme raskt i arbeid. Planen skal utarbeides i lag med deltakeren, og skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom, jf. introduksjonsloven § 6 og integreringsloven § 15. I henhold til Flyktningetjenestens egne rutiner skal planen evalueres minimum to ganger i året.

I Sola kommunes nylig vedtatte *Plan for integrering og inkludering 2023-26* er det et mål at «den enkelte får et opplæringstilbud tilpasset sitt behov, som kvalifiserer til å komme inn i arbeidslivet og bli selvforsørget». Opplæringen og praksisen skal være relevant for deltakerens mål, og tilpasset den enkeltes kompetansebehov».

Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterium (det vil si krav eller forventninger til kommunens arbeid):

- Personer med flyktningbakgrunn skal få tilbud om å delta i et introduksjonsprogram, senest tre måneder etter ankomst introduksjonsloven § 3 og integreringsloven § 8.
- Det kommunale introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid.
- Kommunen skal utarbeide en individuell plan/integreringsplan til hver enkelt deltaker i introduksjonsprogrammet.
- Den individuelle planen/ integreringsplanen skal skissere hvordan introduksjonsprogrammets *innhold* og *lengde* er tilpasset den enkeltes skolebakgrunn og mål for økonomisk selvforsørgelse.

1.3.2 KARTLEGGING OG OPPSTART

Introduksjonsloven og integreringsloven spesifiserer hvem som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram⁸. Nærmere bestemt er dette nyankomne utlendinger som har behov for grunnleggende kvalifisering, og som har fått innvilget oppholdstillatelse på følgende grunnlag:

- asyl⁹
- oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning
- kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon

I tillegg kan introduksjonsprogram innvilges til familiemedlemmer av disse gruppene.

Som nevnt plikter kommunen å tilby den enkelte deltakelse i introduksjonsprogram senest tre måneder etter ankomst, jmf introduksjonsloven § 3. Kommunen opplyser i intervju at de i all hovedsak overholder fristen for oppstart i introduksjonsprogram senest innen tre måneder etter ankomst, med god margin¹⁰. Dette bekreftes også av de intervjuede deltakerne. Før oppstart vil det som regel være to/ tre uker som går med til å ordne en del praktiske forhold. I den første tiden etter ankomst kommunen får flyktningene oppfølging og bistand med hensyn til bolig, banktjenester, post, politi, legevakt, tannlege, lege mv. ved behov, og i dette oppfølgingsarbeidet samarbeider Flyktningetjenesten tett med NAV, boligtjenesten, kommunens helsetjenester,

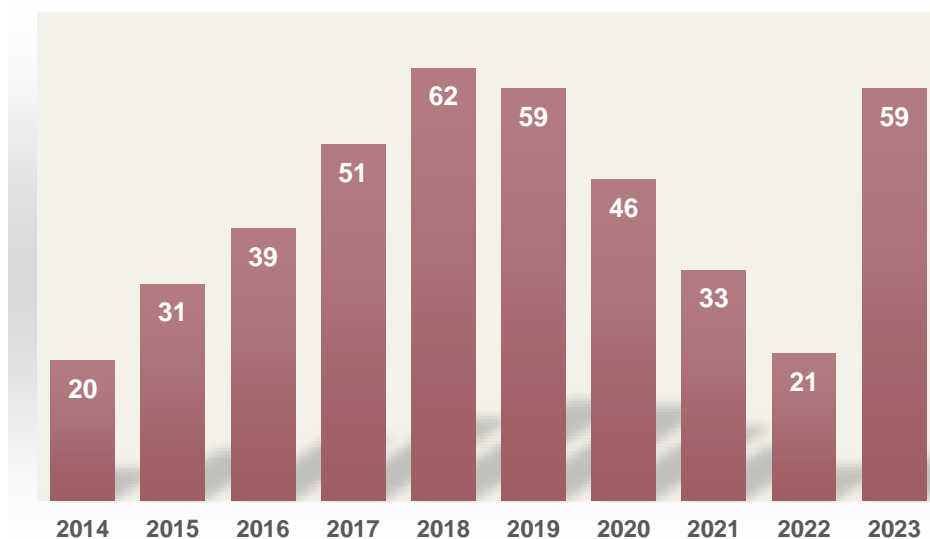
⁸ Retten og plikten er avgrenset til aldersgruppen 18 til 55 år etter integreringsloven. Ukrainske flyktninger er gitt en rett, men ingen plikt.

⁹ I tillegg til fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven på grunnlag av søknad om asyl.

¹⁰ I intervju får vi opplyst at unntak kan forekomme. Dette gjelder de som har små barn og som mangler barnehageplass. Venting på barnehageplass er for øvrig ikke en godkjent grunn for utsettelse av oppstart i programmet.

barnehager og skoler. Til tross for et stort antall i den senere tid, har kommunen lyktes med å overholde lovkravet om oppstart i introduksjonsprogram innenfor tre-måneders fristen.

Figur 3 – Antallet deltakere i Sola kommunes introduksjonsprogram i perioden 2014-22



(Kilde: Sola kommune/ Flyktningetjenesten)

Som følge av flyktningestrømmen fra Ukraina ser vi en ny økning i 2023, og våren 2023 er antallet deltakere 59¹¹. Med økt antall bosatte i 2015 og -16 økte også antallet deltakere fram mot 2018.

En viktig del av oppstartsfasen vil være å få kartlagt den enkelte, og her samarbeider Flyktningetjenesten og Sola voksenopplæring tett. I tillegg mottar kommunen opplysninger om helse, familieforhold og lignede fra Norsk introduksjonsregister, og ved behov for tilpasning grunnet helseproblematikk blir også instanser som PP-tjenesten involvert. Ut fra kartleggingen utarbeides et vedtak om tildeling av introduksjonsprogram og introduksjonsstønad. Deretter utarbeides en integreringsplan i samråd med deltakeren selv. I forbindelse med prosjektet har vi gjennomgått et tilfeldig utvalg av disse dokumentene (se eget kapittel nedenfor).

1.3.3 NY ORGANISERING FOR MER INDIVIDUELT TILPASSET INNHOLD

I intervju opplyser kommunen at de har sett et behov for å tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom NAV, Flyktningetjenesten og Sola voksenopplæring. Bakgrunnen for dette er et ønske å om få til mer individuelt tilpasset innhold til den enkelte, og et tydeligere samsvar mellom deltakernes planer og faktiske innhold i introduksjonsprogrammet. Dette innebærer blant annet å

¹¹ Da er de i permisjon ikke telt med.

få klarhet i hvem som skal gjøre hva og hvem skal ha ansvaret for de ulike delene av programmet.

I intervju får vi opplyst at NAV, som også består av Flyktningtjenesten, i utgangspunktet skal ha hovedansvar for individuell arbeidsrettet oppfølging. Dette inkluderer å legge til rette for arbeidslivspraksis i bedrifter som en del av introduksjonsprogrammet. Voksenopplæringen på sin side skal ha hovedansvar for norsk- og samfunnsfagopplæringen, i tillegg til innholdselementer som «Migrasjon & psykisk helse» og foreldreveiledningskurs.

Våren 2023 er oppgavefordelingen avklart, men kommunen jobber med å utvikle en samarbeidsmodell som skal sikre en klarere sammenheng mellom deltakerens individuelle plan og innhold i programmet. Målet er en fleksibel organisering som i større grad åpner for skreddersydde program og effektive kvalifiseringsløp. Grunnet stor variasjonsbredde i utdanningsbakgrunn og målsettinger, vil en slik løsning tvinge seg fram, fremheves det.

1.3.4 IKKE HELÅRLIG FULLTIDSPROGRAM

Både introduksjonsloven og integreringsloven stiller krav om et introduksjonsprogram som er helårlig og på fulltid¹². For de som går på grunnskole eller videregående opplæring som en del av programmet, vil denne opplæringen i seg selv være tilstrekkelig til at kravene anses oppfylt. Disse deltakerne vil dermed ikke ha behov for mer innhold i programmet for å oppfylle lovens krav¹³. Men for deltakere som går på norskopplæring, som utgjør 16,5 timer per uke, vil det være behov for mer innhold for å sikre et helårlig program på fulltid¹⁴.

Et program på fulltid fordrer 37,5 timer opplæring per uke og kun 5 uker ferie. Ved hjelp av ulike innholdsleverandører, som for eksempel Kirkens bymisjon, tilbyr Sola kommune deltakerne opplæring opp mot 35 timer per uke¹⁵. Programmet følger skoleruta, og antallet feriedager er derfor høyere. I intervju innrømmes det at kommunen ikke klarer å oppfylle lovkravet per i dag, men at målsettingen er å kunne tilby dette på sikt. Dette forholdet ble også påpekt ved Fylkesmannens tilsyn med kommunen i 2015.

¹² For personer med opphold etter utlendingsloven § 34 (ukrainere) kan gjøres unntak fra kravet om fulltidsprogram.

¹³ Blant de som går på videregående opplæring gjelder dette unge voksne i alderen 16-25 år.

¹⁴ For ordens skyld kan det nevnes at disse timene regnes om, slik at én undervisningstime i norsk regnes som 1,25 timer (75 minutter). Norskstimene regnes dermed som mer enn 16,5 timer (20,6 timer; <https://www.regjeringen.no/contentassets/03587632e2af4852b401883821530395/hoveddokument.pdf>).

¹⁵ Deltakelse i Kirkens bymisjon sin språkcafe, som for øvrig er samlokalisert med voksenopplæringen på Stangeland-senteret, inngår som en del av innholdet i programmet. For øvrig har Kirkens bymisjon nylig startet et prosjekt kalt «Flyktningevenn», for å involvere flere frivillige i integreringsarbeidet.

I forslaget til ny organisering av integreringsarbeidet som kommunen jobber med våren 2023, er det foreslått å kjøpe flere innholdselementer fra nabokommunene. I intervju blir det fremhevet at kollektivtilbudet anses tilstrekkelig til at dette lar seg gjøre i praksis. Et slikt samarbeid kan for eksempel omfatte engelskopplæring eller tema som inngår i elementet «Livsmestring».

I introduksjonsprogrammet praktiseres arbeidslivets regelverk med hensyn til oppmøte, fravær, permisjoner og lønns-/stønadsutbetaling, og ugyldig fravær medfører trekk i introduksjonsstøtten. Flyktingetjenesten opplyser at ugyldig fravær forekommer, men at omfanget er begrenset. Ugyldig fravær gir trekk i støtten, og skulle fraværet bli stort, blir vedkommende fulgt opp med samtaler.

1.3.5 INDIVIDUELL TILPASNING AV PROGRAMMETS INNHOLD

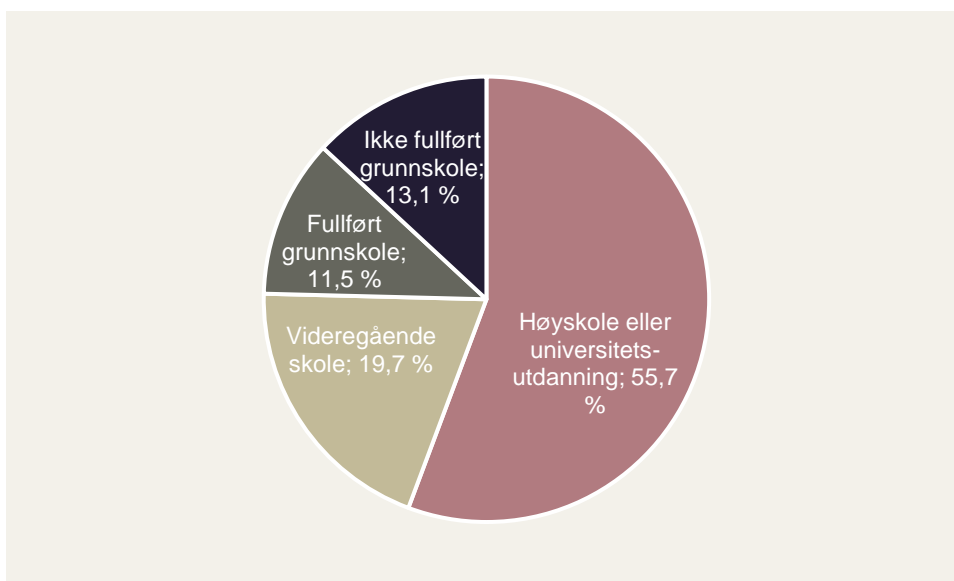
For de fleste deltakerne vil det være mest aktuelt å gå på norskopplæring ved Sola voksenopplæring, men det kan også være aktuelt å gå på grunnskoleopplæring, videregående opplæring eller Universitet¹⁶. Ved behov for grunnskoleopplæring følger deltakerne undervisningen i nabokommunen Stavanger, nærmere bestemt ved Johannes læringscenter. Videregående opplæring gis ved ulike videregående skoler, herunder Sola og Bryne videregående, som begge tilbyr undervisning spesielt tilpasset fremmedspråklige.

Deltakerne fra introduksjonsprogrammet i Sola kommune har ikke noen fortrinnsrett til elevplassene ved Sola videregående skole. Flyktingetjenesten opplyser i intervju at Sola videregående vil være mest aktuelt for de flyktingene som befinner seg i alderen 16-19 år. Er det tale om flyktinger over 19 år, er det Flyktingetjenestens erfaring at disse trives bedre på voksenopplæringstilbudet til Rogaland fylkeskommune, lokalisert ved Stavanger Offshore Tekniske skole, som er ett av seks voksenopplæringscentre i Rogaland.

Den enkelte deltaker kan ha utdanning eller arbeid som mål for introduksjonsprogrammet. Å lære seg norsk blir dermed et delmål for å nå målet om utdanning eller arbeid. Hva som skal være hovedmålet defineres ut fra hvilken utdanningsbakgrunn vedkommende har fra før. I forbindelse med prosjektet har vi hentet inn tall på utdanningsbakgrunn blant de 60 som deltar i introduksjonsprogrammet i Sola våren 2023:

¹⁶ Vi får for øvrig opplyst at det også er mulig å følge nettbasert utdanning fra hjemlandet, som de startet på her før ankomst Norge, og som kombineres med opplæring i Norge.

Figur 4 – Utdanningsnivå fra hjemlandet. Prosentvis fordeling blant deltakerne i introduksjonsprogrammet



(Kilde: Sola kommune/ Flyktingetjenesten. Tall per april 2023)

Vi ser at andelen høyskole- eller universitetsutdannede utgjør over halvparten, mens andelen som ikke har fullført grunnskole utgjør 13,1 prosent. Vi får opplyst at sistnevnte også inkluderer analfabeter, men disse utgjør under 5 i antall. Andelen som har lite eller ingen skolegang fra før er med andre ord relativt lav. Dette må ses på bakgrunn av at hovedvekten av deltakerne våren 2023 har ukrainsk bakgrunn. Dette er en gruppe flyktinger som generelt har relativt høy utdanning fra hjemlandet, sammenlignet med andre flyktinggrupper, får vi opplyst.

Som nevnt vil utdanningsbakgrunn ha stor betydning for introduksjonsprogrammets innhold og lengde. Flyktingetjenesten opplyser imidlertid i intervju at en stor andel av de universitetsutdannede flyktingene fra Ukraina mangler arbeidserfaring innenfor sitt fagområde. Kombinert med behov for norskopplæring, som i seg selv er tidkrevende, vil det ta noe tid før de kan gå inn i et arbeid hvor de får brukt sin utdanning. Dette gjelder selv om utdanningen skulle bli godkjent i Norge. Vi får også opplyst at en stor andel av de ukrainske flyktingene mangler engelskkunnskaper, noe som gjør det utfordrende å studere eller jobbe i Norge.

1.3.6 ARBEIDSPRAKSIS SOM EN DEL AV PROGRAMMET

Selv om det ikke er noe lovkrav, har Sola kommune valgt å tilby arbeidslivspraksis som en del av introduksjonsprogrammet¹⁷. Flyktingetjenesten opplyser at dette er særlig aktuelt for de som skal direkte ut i arbeid etter fullført introduksjonsprogram. Per april 2023 er 11 av totalt 60 deltakere ute i arbeidslivspraksis som del av introduksjonsprogrammet.

¹⁷ Arbeidslivsmestring inngår i innholdselementet Livsmestring, hvor arbeidslivsmestring er ett av flere tema.

Arbeidslivspraksis er som hovedregel to dager i uka, og kan foregå på sykehjem, i barnehage, i dagligvarebutikk eller andre bransjer. Hva som er målet for praksisen, vil fremgå av avtalen den enkelte har inngått sammen med arbeidsgiver og Flyktingetjenesten. Økte språkkunnskaper vil som regel være et mål, men dette vil variere avhengig av arbeidsplassen og oppgaver vedkommende får. For noen vil det være en sentral målsetting å få mer kunnskap om det norske arbeidslivet eller mer kunnskap om et fagområde de ikke kjenner fra før. Som vi skal se i kapitlet hvor vi har samlet innspill fra 21 deltakere, opplever de som har vært ute praksis, at denne har vært både nyttig og relevant med hensyn til fremtidig valg av utdanning og arbeid. Arbeidet med å finne en relevant arbeidsplass utføres av Flyktingetjenesten/ NAV, i samarbeid med den enkelte deltaker.

Sola kommune har også opprettet et eget aktivitetstilbud forbeholdt deltakere i introduksjonsprogrammet. Deltakerne i gruppetilbudet utfører vaktmestertjenester og fokuset er rettet mot begrepslæring generelt i yrkeslivet.

1.3.7 TILPASNING AV INTRODUKSJONSPROGRAMMETS LENGDE

Både introduksjonsloven og integreringsloven åpner for individuell tilpasning av programmets lengde, men integreringsloven stiller krav om at tidligere utdanning og sluttmaal skal være avgjørende. For deltakere omfattet av integreringsloven skal det settes et mål for norskopplæringen og et sluttmaal/kvalifiseringsmaal som anses å være realistisk å oppnå innenfor tidsperioden vedkommende deltar i introduksjonsprogrammet. Dette kan for eksempel være mål om oppnå B1 i norskopplæringen eller fullføre grunnskole. I integreringsloven opereres det med følgende maksbegrensninger:

- Deltakere som har fullført videregående opplæring fra før, får delta inntil 6 måneder.
- De som har mål om å fullføre videregående opplæring, kan få delta i introduksjonsprogrammet i inntil 3 år.
- De som har andre sluttmaal kan få inntil 2 års programtid.

Med integreringsloven er det nå større spenn i lengden på programmet blant deltakerne, nærmere bestemt fra 3 måneder til 3 år. Kommunen har med integreringsloven fått mulighet til å innvilge kortere program enn tidligere, men i intervju presiserer kommunen at erfaringen så langt er at det er vanskelig å få til kortvarige kvalifiseringsløp, da det er få som klarer dette.

Hvert halvår møtes norsklærer fra voksenopplæringen, introveileder fra Flyktingetjenesten og den enkelte deltaker for utviklingssamtaler. Her vil både faglig utvikling og varighet av introduksjonsprogrammet være aktuelle tema.

1.3.8 UTARBEIDELSE AV VEDTAK OG PLAN FOR INNHOLDET I PROGRAMMET

Begge lovverk stiller krav om utarbeidelse av et vedtak ved oppstart i introduksjonsprogrammet, i tillegg til en plan for kvalifiseringsløpet. Mens introduksjonsloven stiller krav om individuell plan, stiller integreringsloven krav om integreringsplan. Planen skal først og fremst sikre et individuelt tilpasset innhold og mål for programmet, men skal også si noe om kvalifiseringsløpet utover programmet, for å få til en overgang til utdanning eller arbeid. Denne planen utarbeides i samråd med deltakeren. I forbindelse med prosjektet har vi foretatt et tilfeldig utplukk av ti planer, for å se nærmere på følgende:

- Er det utarbeidet vedtak ved oppstart av programmet?
- Er det utarbeidet en individuell plan/ integreringsplan til deltakeren?
- Sier planen noe om opplæringsbehov?
- Inneholder planen tiltak og mål for kvalifiseringsløpet, og er disse tilpasset deltakerens utdanning og arbeidserfaring?

Av ti tilfeldig valgte deltakere fra denne lista, har samtlige fått utarbeidet et vedtak ved oppstart av programmet. I utvalget var det imidlertid kun utarbeidet individuell plan/ introduksjonsplan i syv av ti tilfeller. Flyktingetjenesten at oppgir at mangelen på en integreringsplan er en glipp, og at dette skulle vært utarbeidet for samtlige. Flyktingetjenesten presiserer at alle deltakerne likevel har fått et individuelt tilpasset innhold. Oppstartsdato i programmet for de tre som ikke hadde fått utarbeidet en individuell plan var 01.08.2022, 01.09.2022 og 01.01.2023.

I de gjenværende syv planene finner vi opplysninger om personens opplæringsbehov, hvilke tiltak vedkommende kan dra nytte av og hvilke mål som er satt for kvalifiseringsløpet. Av formuleringene ser vi at dette er mål Flyktingetjenesten og deltakeren har fastsatt i fellesskap, og som begge parter anser realistisk å oppnå. Integreringsplanene skiller seg fra de individuelle planene ved at førstnevnte i større grad tydeliggjør at sluttmaal og varighet til introduksjonsprogrammet er tilpasset deltakerens alder og utdanningsbakgrunn.

I intervju opplyser Flyktingetjenesten at de samarbeider med fylkeskommunen om karriereveiledning. Deltakere som ønsker karriereveiledning får dette som gruppeundervisning, og samtlige får i etterkant tilbud om individuell oppfølging fra karriereveileder.

1.3.9 VURDERING

I Sola får personer med flyktingbakgrunn tilbud om å delta i et introduksjonsprogram innenfor fristen på tre måneder etter ankomst, i tråd med introduksjonsloven § 3 og integreringsloven § 8.

Men kommunen oppfyller ikke kravet om et introduksjonsprogram er helårlig og på fulltid. Norskopplæringen utgjør kun 16,5 timer per uke og følger skoleruta, og programmet inneholder flere innholdselementer utover dette, men likevel ikke nok til å oppfylle kravet om et helårlig fulltidsprogram.

Den individuelle planen skal sørge for at hver enkelt deltaker får staket ut noen sentrale mål for opplæringen, noe som har betydning både for innhold og lengde på programmet. I vår gjennomgang av ti tilfeldig utvalgte deltakere viser det seg at kun syv av ti har fått utarbeidet en plan for programmet. Her har kommunen et forbedringspotensial. Blant de som har fått utarbeidet en plan, ser vi av planen at innholdet i introduksjonsprogrammet er tilpasset vedkommende sin skolebakgrunn og målsetting, nærmere bestemt utdanning eller arbeid. Blant disse ser vi også at introduksjonsprogrammets lengde er tilpasset den enkeltes skolebakgrunn og målsetting.

Selv om det ikke er noe lovkrav, legger Sola kommune til rette for arbeidslivpraksis i løpet av programmet. Dette må sies å være positivt, og kan ha gitt sitt bidrag til at sysselsettingsnivået er relativt høyt blant tidligere deltakere.

1.4 SPRÅK- OG SAMFUNNSFAGOPPLÆRING

1.4.1 REVISJONSKRITERIER

Språkopplæringen er hjemlet både i introduksjonsloven og integreringsloven, avhengig av dato for innvilget oppholdstillatelse¹⁸. I introduksjonsloven § 19 stilles det krav om at opplæringen skal være individuelt tilpasset, mens integreringsloven § 3 stiller krav om at opplæringen skal være «forsvarlig».

Grunnskoleopplæring for voksne er hjemlet i opplæringsloven § 4A-1. Her heter det at opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov. Og i § 1-3 finner vi en generell bestemmelse som sier at all opplæring etter loven skal tilpasses den enkeltes evner og forutsetninger. Av § 4A-12 går det fram at § 1-3 første ledd gjelder tilsvarende for opplæring overfor voksne.

I henhold til integreringsloven § 33 skal opplæringen i samfunnskunnskap gjennomføres på et språk deltageren forstår.

¹⁸ Dersom oppholdstillatelse ble innvilget før 01.01.2021, skal vedkommende følge introduksjonslovens bestemmelser gjennom hele kvalifiseringsperioden/ introduksjonsprogrammet. Er oppholdstillatelsen innvilget etter 01.01.2021, skal vedkommende følge integreringslovens bestemmelser gjennom hele kvalifiseringsperioden/ introduksjonsprogrammet. For mer informasjon, se rapportens vedleggsdel.

Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til kommunens norsk- og grunnskoleopplæring):

- Kommunen skal sørge for individuell tilpasning av norsk- og grunnskoleopplæringen, gjennom individuell kartlegging, nivåinndeling og tilpasning av innhold.
- Opplæringen i samfunnsfag skal gjennomføres på et språk eleven forstår.

1.4.2 KARTLEGGING OG VEDTAK I FORKANT AV NORSKOPPLÆRING

Norskopplæring er myntet på innvandrere som først og fremst har et behov for å lære seg norsk, og som har fullført grunnskole, videregående opplæring eller høyere utdanning fra før. Overfor alle som skal gå i gang med norskopplæring i regi av Sola voksenopplæring, gjennomføres en kartlegging av forkunnskapene. I intervju får vi opplyst at det utarbeides et vedtak ved tildeling av norskopplæring. I kartleggingen står tidligere skolebakgrunn sentralt, og vil være retningsgivende for fastsetting av omfanget av norskopplæringen. Dette bekreftes også av et tilfeldig utvalg elever vi har undersøkt. I intervju opplyser voksenopplæringen at de gjennomfører utviklingssamtaler med elev, programrådgiver og lærer én gang i semesteret¹⁹, hvor progresjon, resultater og videre planer gjennomgås.

1.4.3 INDIVIDUELL TILPASNING AV NORSKOPPLÆRINGEN

Et viktig grep for å sikre individuell tilpasning av opplæringen er å tilby kurs med ulike vanskelighetsgrader. Avhengig av tidligere skolegang, alder og morsmål, blir elevene fordelt på ulike spor i norskopplæringen:

- Spor 1 tilbys elever med liten eller ingen skolebakgrunn.
- Spor 2 tilbys elever med videregående skole, og hvor læringsstrategier på plass.
- Spor 3 tilbys elever med høyere akademisk utdanning fra hjemlandet.

De ulike sporene har ulikt kompetansenivå, og med det menes om klassen er på A1-nivå, B1-nivå osv. Elevenes prestasjoner i norsk måles nemlig utfra en felles europeisk standard. Dette er en skala som går fra A1 som er lavest, dernest til A2, deretter B1, og til sist B2 som er høyest. For å gi en kort beskrivelse av nivåene gir vi her noen eksempler:

- Ved søknad om permanent opphold stilles det krav om A1.

¹⁹ Dette gjelder elever med rett og/eller plikt til norskopplæring. Programrådgiver er tilknyttet flyktningetjenesten.

- A2 vil være tilstrekkelig for å klare seg i arbeidslivet.
- B1 er kravet for å kunne starte i videregående opplæring.
- Universitet eller høyskole fordrer B2²⁰.

Voksenopplæringen gir elevene tilbakemelding på hva han eller hun har lært og hva den enkelte kan gjøre for å nå neste mål i opplæringen. Gjennom testing blir den enkelte elev plassert på det kompetansenivået hvor vedkommende kan få størst læringsutbytte. Som nevnt gjennomføres utviklingssamtaler én gang i halvåret, for sikre at begge parter er enige om riktig plassering med hensyn til nivå og progresjon. I intervju fremhever voksenopplæringen at de i tillegg tilstreber å få til tilpasset opplæring ved bruk av forskjellige læringsstrategier, arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter og læremidler.

1.4.4 PRAKTISK ARBEIDSTRENING KOMBINERT MED NORSKOPPLÆRING

Et annet viktig grep for å sikre tilpasset opplæring er å tilby praktisk arbeidstrening kombinert med norskopplæring. Som nevnt i kapitlet om tilpasning av introduksjonsprogrammet, tilbys arbeidslivspraksis. I tillegg har Sola kommune opprettet et eget gruppetilbud hvor oppmerksomheten er rettet mot begrepslæring i yrkeslivet. Her kombineres norskopplæring med praktiske arbeidsoppgaver, som snekring, maling og sveising, og tilbudet gis én dag i uka. I tillegg legges det i alfabetiseringsklassen (egen klasse for personer med lite eller ingen skolebakgrunn) til rette for praktisk læring gjennom matlaging etc. i undervisningen.

Sola Voksenopplæring tilbyr norskopplæring på dagtid. I intervju fremheves at antallet elever ikke muliggjør norskopplæring på kveldstid eller på nett, da dette gir betydelig økte kostnader, men det skal likevel være mulig å kombinere norskopplæring med ordinært arbeid. I praksis gjøres dette ved at de som jobber på dagtid får dette registrert som fravær, noe som medfører trekk i stønaden, men utover dette får fraværet ingen konsekvenser.

1.4.5 NORSKPRØVERESULTATER

Før vi går inn på resultatene for elevene ved Sola voksenopplæring, er det viktig å være klar over at elevmassen ikke bare består av de med rett eller plikt til norskopplæring²¹, men også andre som deltar i voksenopplæringens undervisningstilbud. Dette er for eksempel innvandrergupper som kan benytte seg av opplæringstilbudet mot betaling, som for eksempel:

²⁰ For mer informasjon om de ulike norsknivåene og hvilke krav som stilles til permanent opphold, se rapportens vedleggsdel.

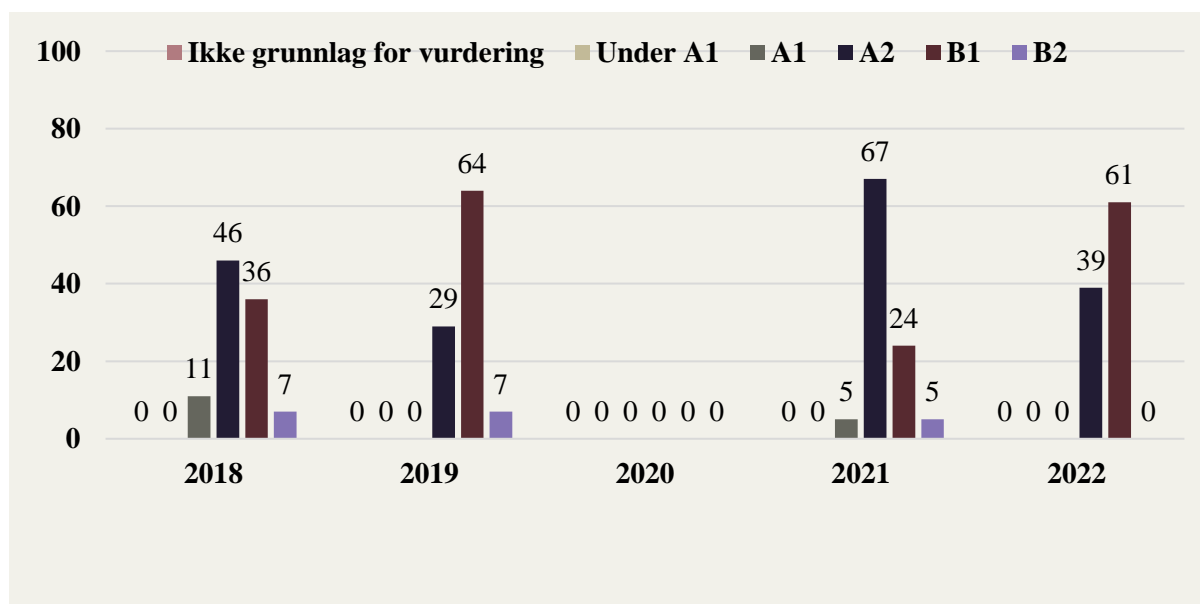
²¹ Plikt til norskopplæring gjelder for eksempel arbeidsinnvandrere utenfor EU. Arbeidsinnvandrere fra EU-land har verken rett eller plikt.

- Arbeidsinnvandrere²²
- Personer med forlovelsesvisum
- Studenter
- Au-pairer
- Personer som allerede har gjennomført norskopplæringen etter rett og/eller plikt

Sola voksenopplæring gjennomfører statlig pålagte prøver i norsk og samfunnskunnskap fire ganger i året²³. Alle prøvene er åpne, noe som innebærer at personer som ikke har fulgt undervisningen ved Sola voksenopplæring, men som har behov for å dokumentere sine norskerferdigheter, også kan gå opp til en eller flere norskprøver.

Figurene nedenfor viser resultater i muntlig og skriftlig norsk ved avslutning av vårsemesteret i perioden 2018-22, og omfatter alle elever. Søylene viser prosentvis fordeling av de oppnådde språknivåene²⁴. Som nevnt måles elevenes prestasjoner i norsk utfra en skala hvor A1 er lavest, dernest til A2, deretter B1, og til sist B2 som er høyest.

Figur 5 – Resultater norskprøve skriftlig ved Sola voksenopplæring i tidsperioden 2018-22. Prosentvis fordeling på de oppnådde språknivåene²⁵



²² Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-/EFTA-området har plikt til å delta i 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, uten rett til å få opplæringen gratis.

²³ Læringscenteret gjennomfører forøvrig også statsborgerprøver fire ganger i året.

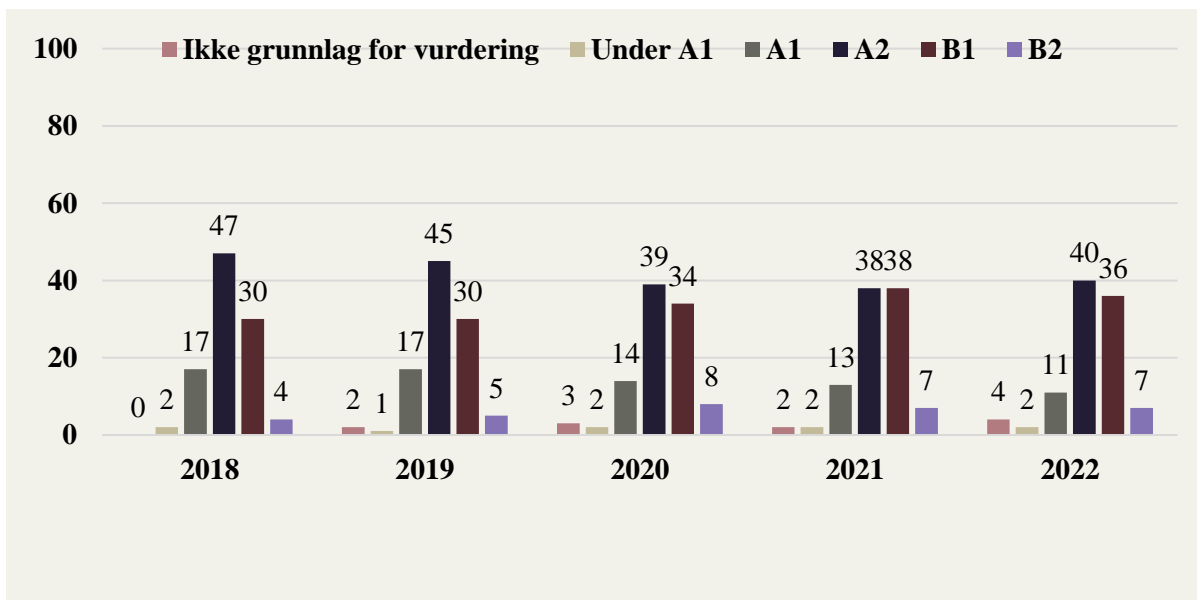
²⁴ For antall deltakere som har gjennomført hver enkelt delprøve, se rapportens vedlegg.

²⁵ Vi gjør oppmerksom på at antallet kandidater i Sola er lavt, sammenlignet med landssnittet.

(Kilde: Kompetanse Norge. Tall for 2020 foreligger ikke)

Av figuren ser vi at samtlige kandidater i 2022 oppnådde karakteren A2 eller høyere (39 prosent fikk A2, mens 61 prosent fikk B1). Sammenlignet med 2018, har resultatene blitt bedre, selv om det i 2022 er ingen på det høyeste nivået.

Figur 6 – Resultater norskprøve skriftlig på landsbasis i tidsperioden 2018-22. Prosentvis fordeling på de oppnådde språknivåene.

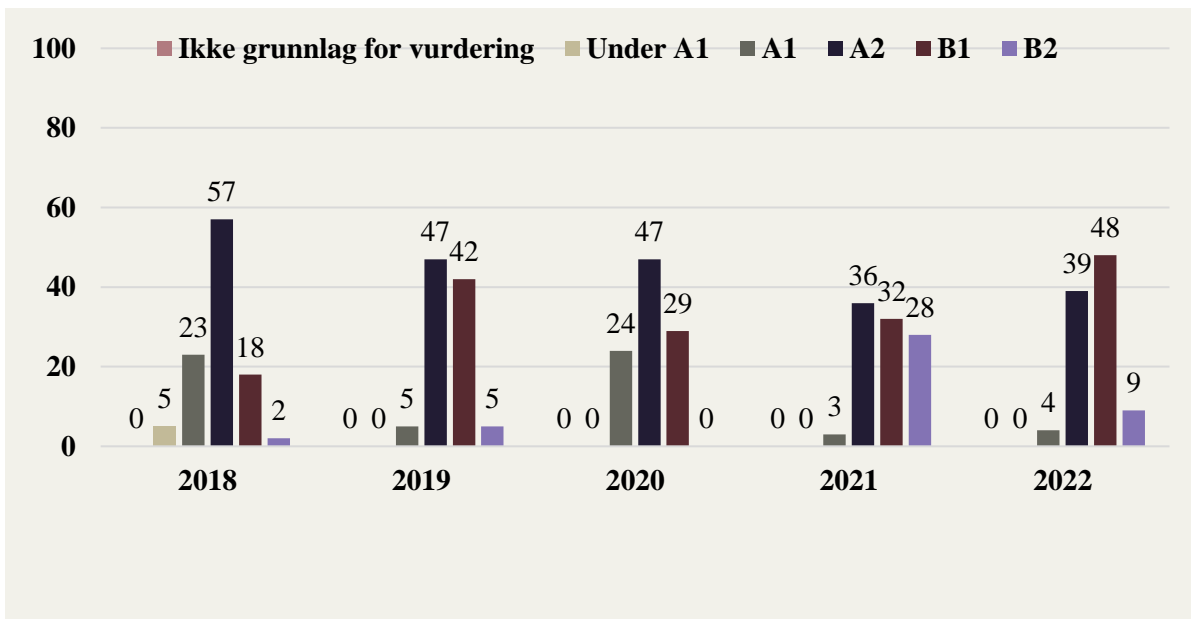


(Kilde: Kompetanse Norge²⁶)

På landsbasis ser vi for flere av årene en større spredning og samlet sett noe svakere resultater, sammenlignet med Sola. Her er det i overkant av 80 prosent av kandidatene som oppnådde karakteren A2 eller høyere, og cirka 40 prosent som oppnådde karakteren B1 eller høyere i 2022. Tallene for Rogaland er for øvrig på linje med landssnittet (disse er lagt i rapportens vedleggsdel).

Figur 7 - Resultater på norskprøve mundlig ved Sola voksenopplæring i tidsperioden 2018-22. Prosentvis fordeling på de oppnådde språknivåene

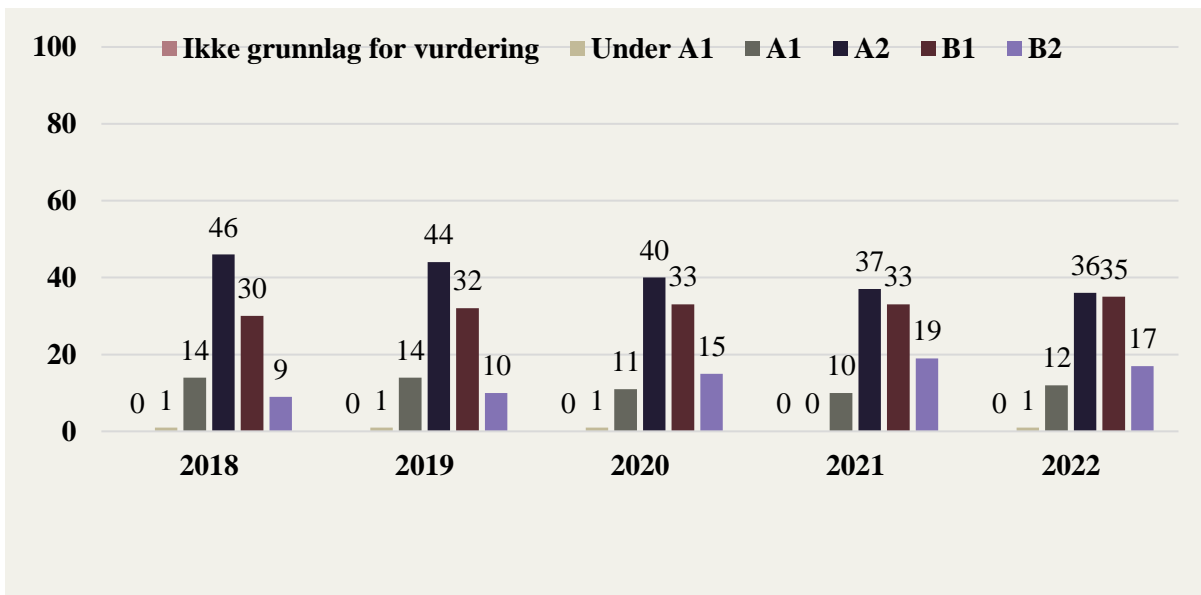
²⁶ Tall for 2020 er ikke tatt med grunnet lavt antall. Ved sommeravviklingen dette året var det kun tre kandidater.



(Kilde: Kompetanse Norge)

Sammenlignet med resultatene for skriftlig, er det flere som har oppnådd B2 de siste årene, som er det høyeste karakternivået. Med det lave antallet kandidater ved Sola voksenopplæring, blir det vanskelig å trekke generelle slutninger, men resultatene kan sies å være på linje med landssnittet.

Figur 8 - Resultater på norskprøve muntlig på landsbasis, 2018-22. Prosentvis fordeling på de oppnådde språknivåene

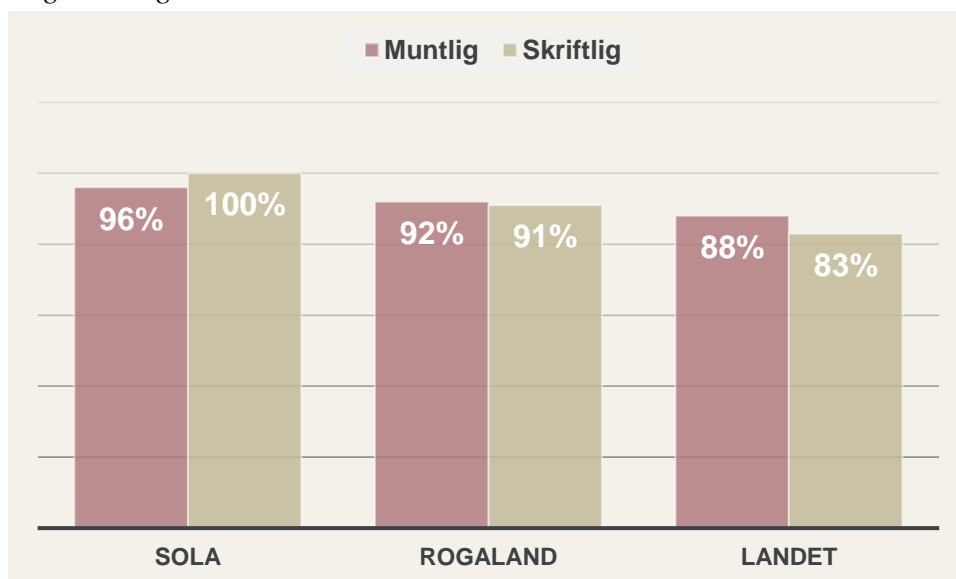


(Kilde: Kompetanse Norge)

Også på landsbasis ser vi at det er en høyere prosentandel som oppnådde B2 på muntlig enn på skriftlig. Historisk sett har prosentandelen økt også her.

For enklere å kunne gjøre en sammenligning av resultatene i Sola med snittet i Rogaland og landet, har vi i figuren nedenfor konsentrert oss om prosentandel som oppnådde karakteren A2 eller høyere i 2022, på norsk skriftlig og muntlig:

Figur 9 – Prosentandel som oppnådde A2 eller høyere på norsk skriftlig og muntlig i Sola, Rogaland og landet i 2022



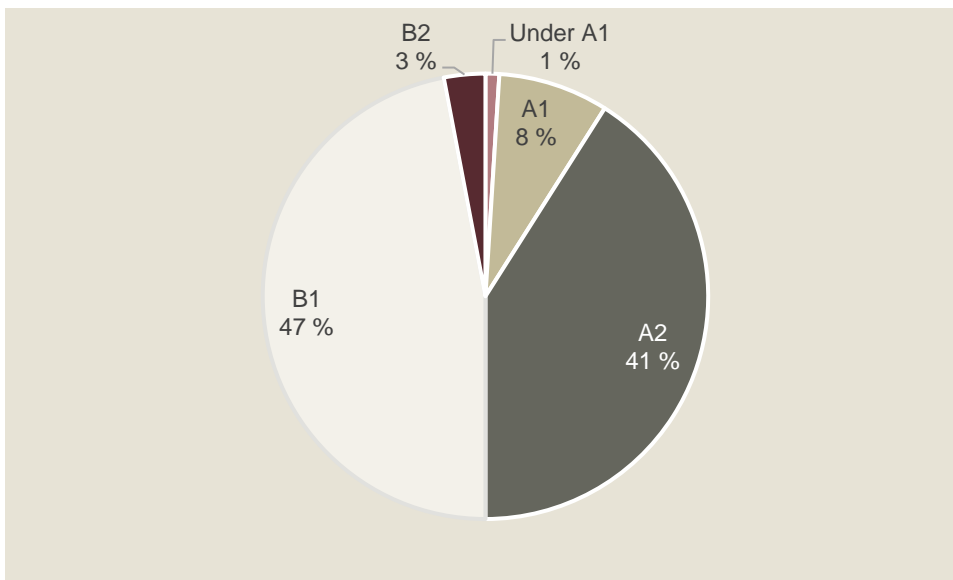
(Kilde: Kompetanse Norge)

Denne sammenligningen viser at Sola kommer godt ut og at resultatene ligger over både Rogalands- og landssnittet i 2022.

1.4.6 NORSKPRØVERESULTATER BLANT DELTAKERE I INTRODUKSJONSPROGRAMMET

I forbindelse med prosjektet er det gjennomført en manuell optelling av karakterresultatene blant elevene som har deltatt i introduksjonsprogrammet. For disse er det ikke noe lovfestet krav om å avlegge norskprøve ved fullført program, men blant deltakerne siste tre år (2020, 2021 og -22), står 182 oppført med norskprøveresultater i voksenopplæringens fagsystem. Disse fordeler seg slik på de ulike språknivåene:

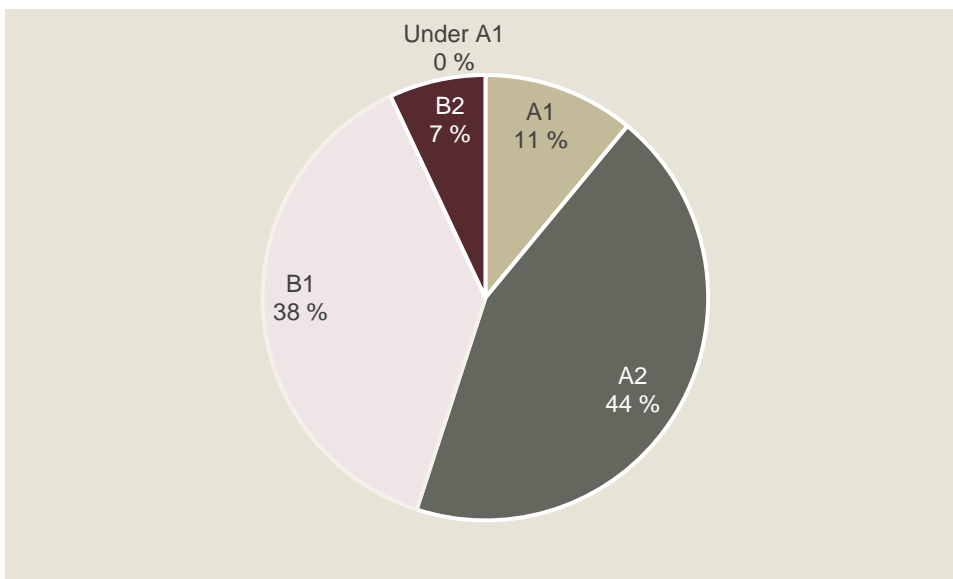
Figur 10 – Resultater på skriftlig norskprøve blant deltakere i introduksjonsprogrammet i 2020, -21 og -22



(Kilde: Sola kommune)

Blant deltakerne i introduksjonsprogrammet i perioden oppnådde en overveiende andel karakteren A2 eller bedre på norsk skriftlig.

Figur 11 – Resultater på mundlig norskprøve blant deltakere i introduksjonsprogrammet i 2020, -21 og -22



(Kilde: Sola kommune)

Blant deltakerne i introduksjonsprogrammet i perioden oppnådde en overveiende andel karakteren A2 eller bedre på norsk muntlig.

1.4.7 GRUNNSKOLEOPPLÆRING

Grunnskoleopplæring gis til innvandrere som ikke har fullført grunnskole fra hjemlandet, og opplæringsloven § 4A-2 gir alle voksne som ikke har fullført grunnskole en rett til

grunnskoleopplæring. Grunnskoleopplæring for voksne omfatter for øvrig færre fag enn ordinær opplæring, nærmere bestemt fagene norsk, engelsk, matematikk, naturfag og samfunnsfag, men fullført opplæring kvalifiserer likevel for opptak til videregående.

I intervju får vi opplyst at valget mellom grunnskole- eller norskopplæring vil være noe aldersavhengig. For eldre med lang arbeidserfaring vil norskopplæring være mest aktuelt for å komme seg raskt i arbeid, mens for yngre vil det være mer aktuelt å skaffe seg formell kompetanse, for å få flere muligheter på arbeidsmarkedet og en mer stabil tilknytning til arbeidslivet.

Sola kommune har i flere år valgt å kjøpe plasser på grunnskoleopplæring fra andre kommuner, siden behovet varierer sterkt fra år til år. Og med få elever og stor variasjonsbredde i forkunnskapene kan det bli det utfordrende å skape et individuelt tilpasset grunnskoletilbud. Av denne grunn har Sola kommune valgt å kjøpe plasser ved grunnskoleopplæringen ved Johannes læringssenter i Stavanger kommune²⁷.

Siden 2017 har Johannes læringssenter i likhet med 7 av 11 voksenopplæringsentre i Rogaland deltatt i et nasjonalt forsøk hvor grunnskoleopplæringen er delt inn i moduler. Forsøket «Forberedende voksenopplæring» omfatter fagene norsk, matematikk, samfunnsfag, naturfag og engelsk, og innebærer at undervisningen blir delt inn etter nivå og progresjon, nærmere bestemt moduler. Den enkelte elev gis mulighet til å gå på forskjellige moduler i ulike fag. Fra august 2024 vil dette bli den nye modellen for all voksenopplæring på grunnskolenivå i Norge²⁸.

Sola voksenopplæring fremhever i intervju at grunnskoleopplæringen på denne måten tilpasses den enkeltes behov. Ved Johannes læringssenter får grunnskoleelevene også gjennomført en realkompetansevurdering, som legges til grunn for plassering på kompetansenivå. Realkompetanse er det vedkommende har lært seg gjennom lønnet eller ulønnet arbeid, organisasjonsarbeid eller fritidsaktiviteter. Dersom vedkommende ikke har formell utdanning som grunnlag for opptak til utdanning, kan vedkommende søke om opptak på grunnlag av sin realkompetanse. Målet er å ikke kaste bort tid på allerede innlært kunnskap, eller opplæring som er for krevende å følge, får vi opplyst.

1.4.8 SAMFUNNSFAGOPPLÆRING

²⁷ Fra august 2020 har Sola kommune kjøpt plasser fra Stavanger kommune. Før denne datoen kjøpte Sola plasser fra Sandnes kommune.

²⁸ For hver gjennomført modul tildeles et avsluttende kompetansebevis, og avsluttende eksamen på modul 4 likestilles med fullført 10-årig grunnskole.

Innføringen av integreringsloven, som i praksis gir mange flyktninger kortere tid i introduksjonsprogrammet og et økt antall timer med samfunnsfagopplæring, har gjort det ekstra utfordrende å tilby samfunnsfagopplæring i egen regi. Som en relativt liten kommune vil det ikke være mulig å fylle opp hele klasser på ulike språk. For å kunne gi opplæring på et språk elevene forstår, har Sola derfor valgt å kjøpe plasser ved tilsvarende opplæring i nabokommunene Sandnes, Stavanger og Time. De siste årene har det vært aktuelt å tilby opplæring på blant annet arabisk, engelsk og ukrainsk. Kommunesamarbeidet åpner dessuten for å tilby samfunnsfagopplæring på kveldstid.

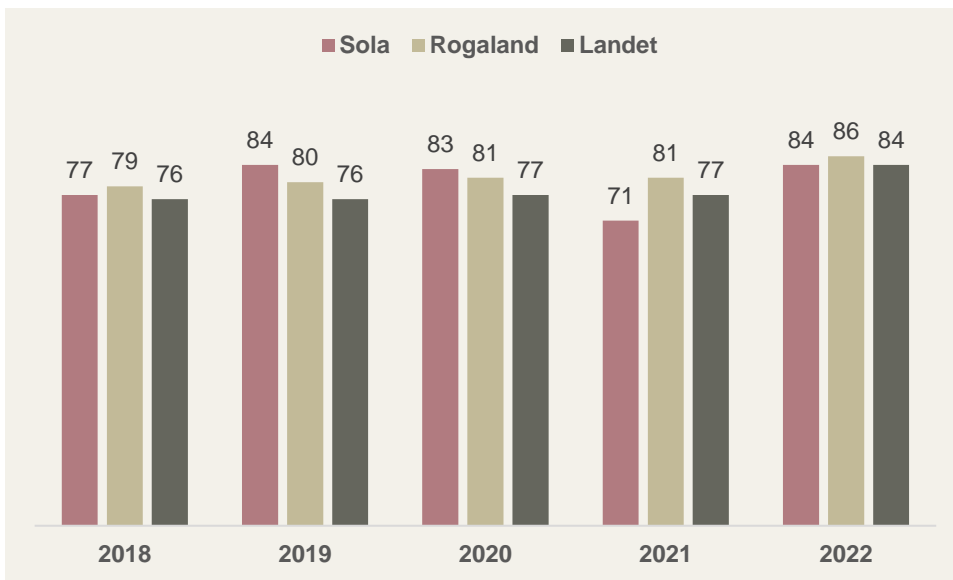
Selv om elevene følger undervisningen i andre kommuner, blir samtlige prøver i samfunnskunnskap avlagt ved voksenopplæringen i Sola. På denne måten kan voksenopplæringen følge resultatene over tid og fra ulike læresteder. I tillegg innhentes planer for undervisningen for å få oversikt over hvilke tema som blir gjennomgått, og hvor mange timer med opplæring den enkelte får. Sola voksenopplæring presiserer i intervju at de på denne måten sikrer kontroll på hvordan undervisningen blir gjennomført. Kompetansemålene i samfunnsfagopplæringen er delt inn i moduler, hvor hver modul har et timeomfang på 25 timer. Hovedregelen er at deltakere skal gjennomføre 75 timer samfunnsfagopplæring, jf. integreringsloven § 33 første ledd²⁹, og i intervju får vi opplyst at dette blir oppfylt.

Kommunen presiserer i intervju at dagens løsning sørger for at lovkravet om samfunnskunnskapsopplæring på et språk den enkelte forstår blir oppfylt. Dette bekreftes også av de 21 deltakerne i introduksjonsprogrammet vi har intervjuet i forbindelse med prosjektet. Blant disse finner vi ulike nasjonaliteter, men samtlige forteller at de har fått opplæringen på et språk de forstår (flere innspill fra disse deltakerne er samlet i eget kapittel).

Samfunnsfagopplæringen avsluttes med en prøve, hvor deltakerne får enten bestått eller ikke bestått. Målt i andel bestått, ligger Sola kommune omtrent på linje med snittet i Rogaland og landet. Mens Sola lå litt over i 2019 og -20, har andelen vært litt lavere de siste to årene.

Figur 12 – Andel bestått samfunnsfagprøve

²⁹ Noen deltakere skal gjennomføre 50 timer opplæring i samfunnskunnskap. Se integreringsforskriften § 73 for nærmere overgangsregler. Dette følger av *Læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere*, som er en forskrift til integreringsloven, og som gjelder fra 1. august 2021.



(Kilde: Kompetanse Norge)

1.4.9 VURDERING

Etter vår vurdering sørger Sola voksenopplæring for individuell tilpasning av opplæringen. Dette skjer både gjennom individuell kartlegging, nivåinndeling og tilpasning av innhold. I tillegg legger Sola voksenopplæring til rette for å kunne kombinere norskopplæring med praktisk arbeidstrening, i samarbeid med interne og eksterne instanser.

De siste årene har elevene ved Sola voksenopplæring ligget over eller på linje med landssnittet i både i skriftlig og muntlig. I tillegg har utviklingen i Sola gått i retning av stadig bedre resultater, noe som i særlig grad gjelder norsk muntlig. Dette indikerer at kommunen lykkes med språkopplæringen. Generelt er resultatene bedre på muntlig enn på skriftlig. Kommunen sørger for minimum 50/ 75 timer med samfunnsfagopplæring, avhengig av dato for innvilget oppholdstillatelse, og opplæringen gjennomføres på et språk eleven forstår.

1.5 ØKONOMISK SELVSTENDIGHET ETTER FULLFØRT PROGRAM

1.5.1 REVISJONSKRITERIER

I Sola kommunes nylig vedtatte *Plan for integrering og inkludering 2023-26* er det et mål at «den enkelte får et opplæringstilbud tilpasset sitt behov, som kvalifiserer for å komme inn i arbeidslivet og bli selvforsørgende».

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet har i rundskriv klargjort hvordan kommunen og NAV skal samarbeide om deltakerne i introduksjonsprogrammet³⁰. Her heter det at:

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

I NAV Sola sin Virksomhetsplan for 2023 heter det at NAV skal «jobbe for å få flere inn i Kvalifiseringsprogrammet».

Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterium (det vil si krav eller forventninger til kommunens arbeid):

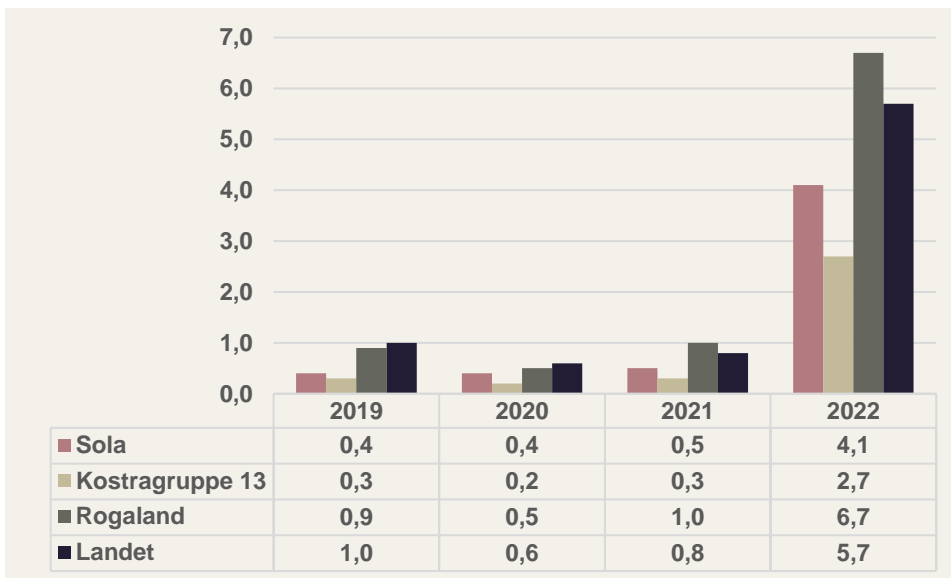
- Kommunen skal i samarbeid med NAV på et tidlig tidspunkt vurdere tiltak som kan bidra til en overgang til arbeid eller annen aktivitet etter fullført introduksjonsprogram.
- Ved behov skal NAV vurdere egnede arbeidsmarkedstiltak når dette er hensiktsmessig og nødvendig for å nå målet om inntektsgivende arbeid. Dette inkluderer også deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet.

1.5.2 FÅ DELTAKERE I INTRODUKSJONSPROGRAMMET

Før vi undersøker nærmere overgang til utdanning eller arbeid blant tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet, er det viktig å være klar over at antallet bosatte og dermed også antallet deltakere i kommunens introduksjonsprogram over flere år har vært lavt, jamfør figur 3 og 12. Endringen i omfanget kommer tydelig fram målt ved indikatoren *Antall bosatte flyktninger per 1000 innbyggere*;

Figur 13 - Antall bosatte flyktninger per 1000 innbyggere

³⁰ Rundskriv Q-27/2015 fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet datert 04.05.2015.



(Kilde: Framsikt. Databasen har tall tilbake til 2019).

Som vi ser av figuren fikk Sola i likhet med resten av kommune-Norge en kraftig økning i antall bosatte i 2022. I 2022 ligger Sola over kommunegruppa, men lavere enn snittet i Rogaland og landet. Fra kommunen får vi opplyst at det blant dem som startet i introduksjonsprogrammet i 2022, er det foreløpig få som har fullført programmet våren 2023.

1.5.3 VED BEHOV FOR BISTAND FRA NAV ETTER FULLFØRT PROGRAM

Målet for introduksjonsprogrammet er overgang til utdanning eller arbeid og at deltakerne skal bli økonomisk selvstendige. Deltakere som er i gang med eller som skal over til videregående opplæring, vil som hovedregel ha mindre behov for bistand fra NAV, både underveis og i etterkant. Disse blir oppfordret til å søke flyktningstipend fra Statens lånekasse som stønad til livsopphold.

Det samme gjelder for deltakere som har startet med grunnskoleopplæring i introduksjonsprogrammet, men som ikke har fullført. For disse vil det være naturlig å fortsette med grunnskoleopplæring, og søke om stipend fra Statens lånekasse. Med mindre de har behov for supplerende sosialhjelp, for eksempel ved omsorg for barn, vil NAV som hovedregel ikke være involvert i disse tilfellene.

I hvor stor grad NAV blir involvert underveis i programmet, vil med andre ord bero på om vedkommende har arbeid eller utdanning som mål. Ved en direkte overgang til arbeid etter fullført introduksjonsprogram som mål, vil NAV i større grad bli involvert, får vi opplyst.

For deltakere som har arbeid som mål, blir det viktig å involvere NAV på et tidlig tidspunkt av programmet. Sammen med representanter fra Flyktningetjenesten og andre representanter fra NAV arrangeres møter i lag med deltakeren. Dette skjer både i en tidlig fase av programmet og mot slutten. Formålet er å finne ut hva som kan være realistiske mål, ansvarliggjøring av deltakeren og avklaring av ansvarsområder.

Et viktig formål med samarbeidsmøtene er å gi den enkelte deltaker trygghet for at NAV vil gi nødvendig støtte gjennom hele kvalifiseringsløpet, også etter fullført introduksjonsprogram. For eksempel vil det være aktuelt å legge en plan for hvor lenge NAV skal dekke grunnskoleopplæringen. Målet er at alle tre parter, både Flyktningetjenesten, NAV og voksenopplæringen, skal være samstemte fra starten, slik at vedkommende unngår unødige avbrudd i kvalifiseringsløpet.

Overfor avsluttende introduksjonsprogram-deltakere som ikke selv klarer å få til en direkte overgang til utdanning eller arbeid, gjennomfører NAV en behovsvurdering. Ut fra opplysninger fra denne fasen, herunder også i samtaler med deltakeren selv, vurderer NAV hvilket innsatsbehov/hjelpebehov vedkommende har³¹. Som hovedregel plasseres fremmedspråklige med behov for bistand i situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsatsnivå, og hvilke tiltak som settes inn vil bero på plasseringen i innsatsnivå.

For brukere plassert på spesielt tilpasset innsatsnivå, åpnes det opp for et større spekter av tiltak, sammenlignet med plassering på situasjonsbestemt innsatsnivå. Dessuten gis førstnevnte mulighet til lengre oppfølgings- og avklaringsløp. Sistnevnte kan inkludere arbeidsforberedende trening med en varighet på opptil to år, eller jobbmestrende oppfølging, hvor vedkommende for eksempel får mulighet til å kombinere arbeid med poliklinisk behandling.

1.5.4 OPPLÆRINGSTILTAK I REGI AV NAV

Av opplæringstiltak tilbyr NAV kortere kvalifiseringsløp som for eksempel Arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO-kurs), arbeidstrening, lønnstilskudd eller utdanningstiltak³². Sistnevnte kan for eksempel være videregående opplæring. Verdt å merke seg er at dette er brukere som forutsettes å ha norskferdigheter på et nivå som gjør at de kan nyttiggjøre seg slike tiltak.

³¹ NAV kategoriserer sine brukere etter innsatsbehov, det vil si størrelsen på bistandsbehovet.

³² NAV Sola kan gi en arbeidsgiver lønnstilskudd for inntil 1 år, og i inntil 2 år dersom det er tale om en person med nedsatt arbeidsevne. Hvilke krav til norskkunnskaper som stilles vil være opp til den enkelte bedrift/virksomhet

AMO-kurs er kurs som gjennomføres av private leverandører³³, og som hovedregel stiller NAV krav om norskkunnskaper tilsvarende A2 skriftlig og B1 muntlig. Unntaket er kurs spesielt tilrettelagt for minoritetsspråklige. Dette er for eksempel Yrkesretta norskopplæring, som skal gi arbeidsrettet norskopplæring og innføring i fagbegrep innenfor den bransjen deltakeren selv ønsker seg til³⁴.

NAV opplyser på generelt grunnlag at brukere som befinner seg under A2-nivå i norsk muntlig ikke vil kunne nyttiggjøre seg NAV sine kortvarige, kvalifiserende kurs. Dette er kurs med en varighet på 8-20 uker, og som stiller ulike språkkrav. Eksempelvis vil et sveise-kurs stille krav om B1, fordi det forutsettes at deltakeren kan gjøre beregninger og forstå HMS-krav. Noen av tiltaksleverandørene velger imidlertid å gjennomføre intervju med deltakeren, for å få et inntrykk av norskferdighetene.

Arbeidstrening handler om utplassering i en ordinær bedrift eller offentlig virksomhet for å skaffe seg arbeidserfaring. Her gis det tett oppfølging, og i praksis er det bedriftene som bestemmer hvilke krav som skal stilles til norskferdigheter, men ofte vil det være krav om minimum A2. Som nevnt tidligere i rapporten har Sola kommune for øvrig valgt å opprette et eget aktivitetstilbud forbeholdt deltakere i introduksjonsprogrammet. Deltakerne i dette gruppetilbudet utfører vaktmestertjenester og fokuset er rettet mot begrepslæring generelt i yrkeslivet.

Fra 01.01.2023 er det åpnet for å benytte tolketjenester ved oppstart og avslutning av NAV-tiltak. Tolken kan bidra til å forklare sentrale sikkerhetsspørsmål og hvilken nytteverdi tiltaket har for begge parter. Nytt av året er også et eget avklaringstiltak forbeholdt minoritetsspråklige som ikke kan dra nytte av andre tiltak i NAV grunnet svake norskferdigheter, kalt Norskopplæring Rogaland³⁵. Dette 16-ukers kurset tilbys av NAV Rogaland, og er ment som et supplement til de andre NAV-tiltakene. Imidlertid har tiltaket få plasser, og Sola disponerer kun to av totalt 16 plasser.

I intervju fremhever NAV at hovedansvaret for norskopplæringen etter lovverket ligger hos den enkelte kommune. I praksis vil dette si hos voksenopplæringen i kommunen. NAV sin hovedoppgave er arbeidsrettet oppfølging, og NAV-tiltak som Yrkesretta norskopplæring og Norskopplæring Rogaland skal kun være et supplement, fremheves det.

³³ Tiltaksenheter i NAV (NAV Tiltak) inngår rammeavtaler med private tiltaksarrangører.

³⁴ I tillegg skal kurset gi økt kompetanse om norsk samfunns- og arbeidsliv. Kurset har en varighet på inntil fem måneder med to måneder teori og tre måneder praksis.

³⁵ For mer informasjon om Norskopplæring Rogaland, se rapportens vedleggsdel.

1.5.5 BRUKEN AV KVALIFISERINGSPROGRAM I SOLA KOMMUNE

Kvalifiseringsprogram er en rettighet for personer som fyller vilkårene etter sosialtjenesteloven § 29, og kan sies å være både en ytelse og en type oppfølging. Kvalifiseringsprogram er ikke et tiltak, men et program hvor kommunale og statlige tiltak inngår. Kvalifiseringsprogrammet er en del av kommunens sosialhjelpsbudsjett, men i stedet for sosialhjelp, mottar den enkelte deltaker kvalifiseringsstønad.

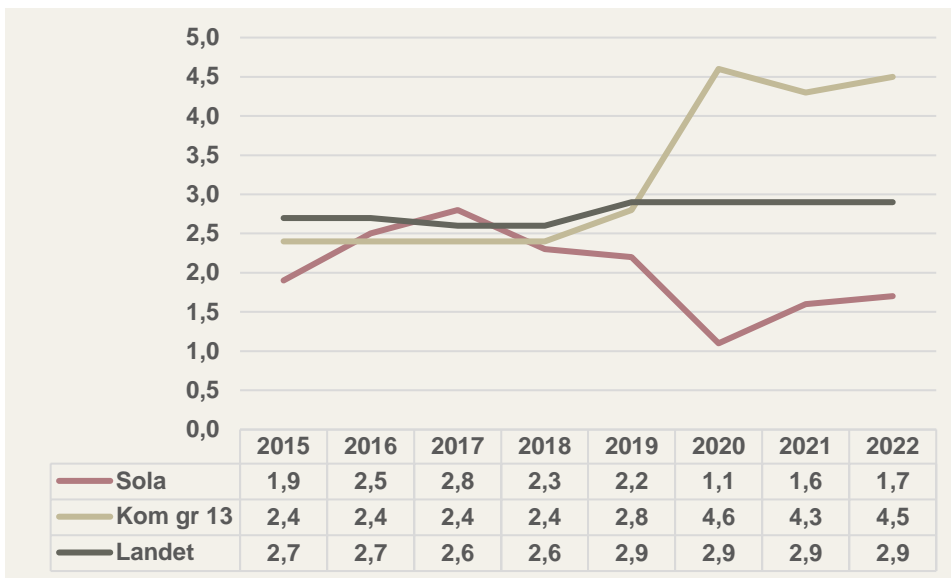
Felles for personer som er aktuelle for tildeling av Kvalifiseringsprogram er at de står utenfor utdanning eller arbeid, og at de trenger ekstra tilrettelegging og oppfølging for en periode. Kvalifiseringsprogrammet er på fulltid, og benyttes for å få avklart og kartlagt hvorfor den enkelte ikke klarer å skaffe seg arbeid. For mange vil det være tale om helseutfordringer, som fordrer ulike tilretteleggings- og kvalifiseringstiltak. For brukere som får innvilget Kvalifiseringsprogram vil det for eksempel være mulig å legge inn trening eller behandling som en del av arbeidsdagen. For andre kan det være språklige hindringer, gjerne i kombinasjon med helseutfordringer.

Mens noen går fra sosialhjelp til Kvalifiseringsprogram (og mottar kvalifiseringsstønad), kan programmet også benyttes som et middel for å forebygge at vedkommende får behov for sosialhjelp. Som hovedregel tildeles Kvalifiseringsprogram for ett år om gangen, maksimalt to år.

I henhold til Virksomhetsplanen for NAV Sola er det et mål at antall deltakere i Kvalifiseringsprogrammet skal være minimum 33. Måltallet gjelder alle innbyggere og er satt for at kommunen skal arbeide aktivt for å finne og motivere kandidater til programmet. Kvalifiseringsprogram er for øvrig rettighetsfestet, slik at det ikke finnes noen *øvre* grense for antallet.

Fra NAV Sola får vi opplyst at blant 28 deltakere i Kvalifiseringsprogrammet våren 2023, har 11 flyktningbakgrunn. Tall vi har hentet inn fra KOSTRA viser at bruken av Kvalifiseringsprogram er lavt i Sola, sammenlignet med kommunegruppa og landssnittet;

Figur 14 - Antall mottakere av kvalifiseringsstønad per 1000 innbyggere 18-66 år

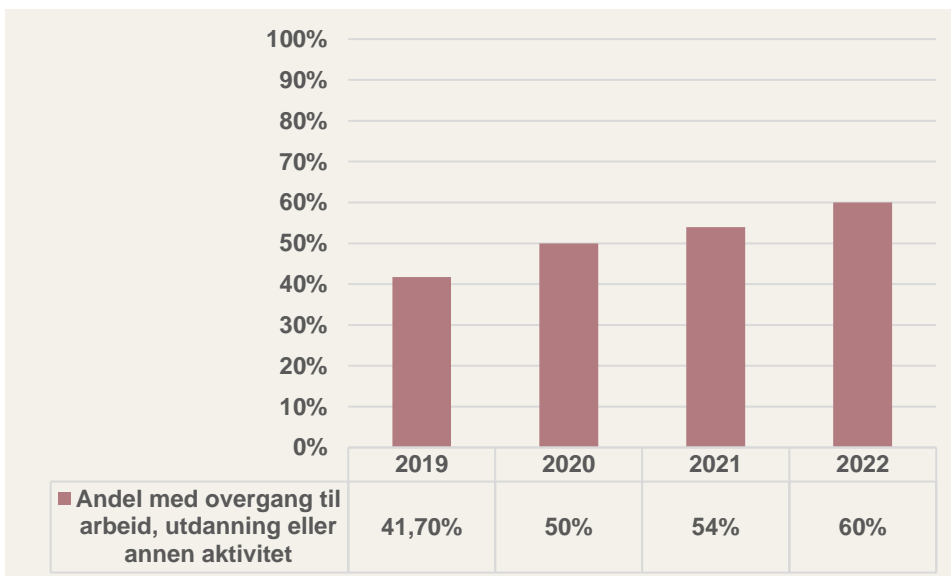


(Kilde: KOSTRA/SSB. Ureviderte tall for 2022)

Figuren viser at Sola ligger betydelig under kommunegruppa og landet. Fra 2019 til -20 gikk bruken kraftig opp i kommunegruppa, mens Sola hadde en nedgang.

I Virksomhetsplanen for NAV Sola finner vi også en målsetting om at minimum 60 prosent skal få til en overgang til «utdanning, arbeid eller annen aktivitet³⁶» etter fullført kvalifiseringsprogram;

Figur 15 - Andel deltakere som gikk til arbeid, utdanning eller annen aktivitet etter Kvalifiseringsprogrammet (alle alders- og brukergrupper)



³⁶ Fra NAV får vi opplyst at «annen aktivitet» for eksempel kan være avklaring til andre helseytelser, herunder uføretrygd.

(Kilde: NAV Sola)

Av figuren ser vi at andelen med overgang til arbeid, utdanning eller annen aktivitet har økt jevnt de siste årene. I intervju peker de NAV-ansatte på at dette er et program som tildeles de som står lengst fra utdanning og arbeid, og at det derfor er krevende å få til en overgang³⁷.

1.5.6 SYSSELSETTING

Hvorvidt sysselsettingsnivået blant flyktningene er høyt eller lavt, vil være avhengig av sysselsettingsnivået generelt i kommunen. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at sysselsettingsnivået i Sola tradisjonelt sett har vært høyere enn landsgjennomsnittet, både i befolkningen generelt og blant innvandrerne, jf. figur nedenfor.

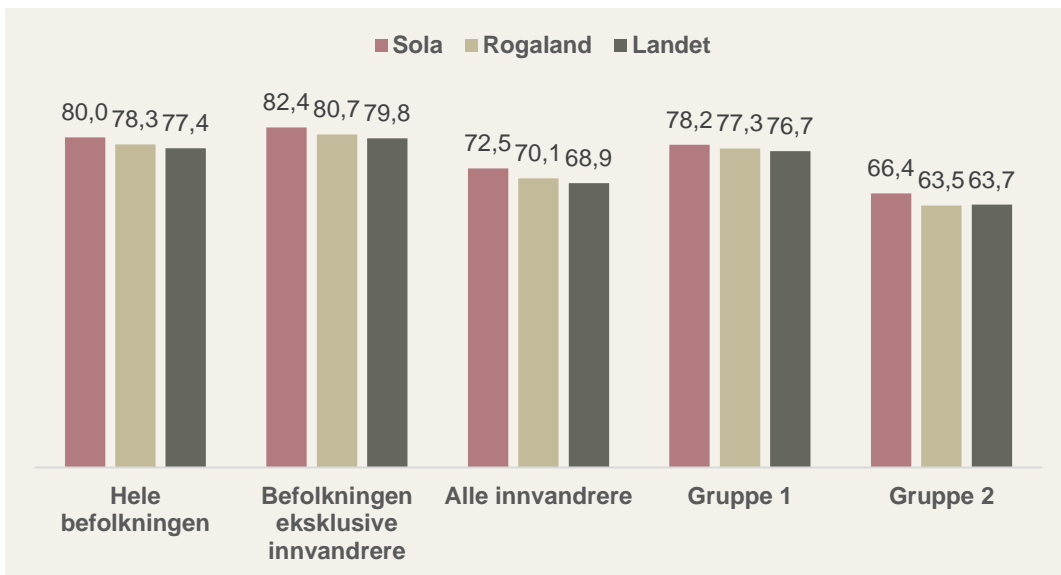
I prosjektet har vi hentet inn tall på sysselsetting fra Statistisk sentralbyrå som opererer med følgende kategorier;

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

Figuren nedenfor viser prosentandel sysselsatte i hver gruppe. 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 med flyktningbakgrunn. Dette betyr at sysselsettingsnivået normalt vil være høyere i gruppe 1 enn i gruppe 2.

Figur 16 – Sysselsettingsnivå i prosent blant ulike grupper av innbyggere i Sola sammenlignet med snittet for Rogaland og landet – tall for 4. kvartal 2022

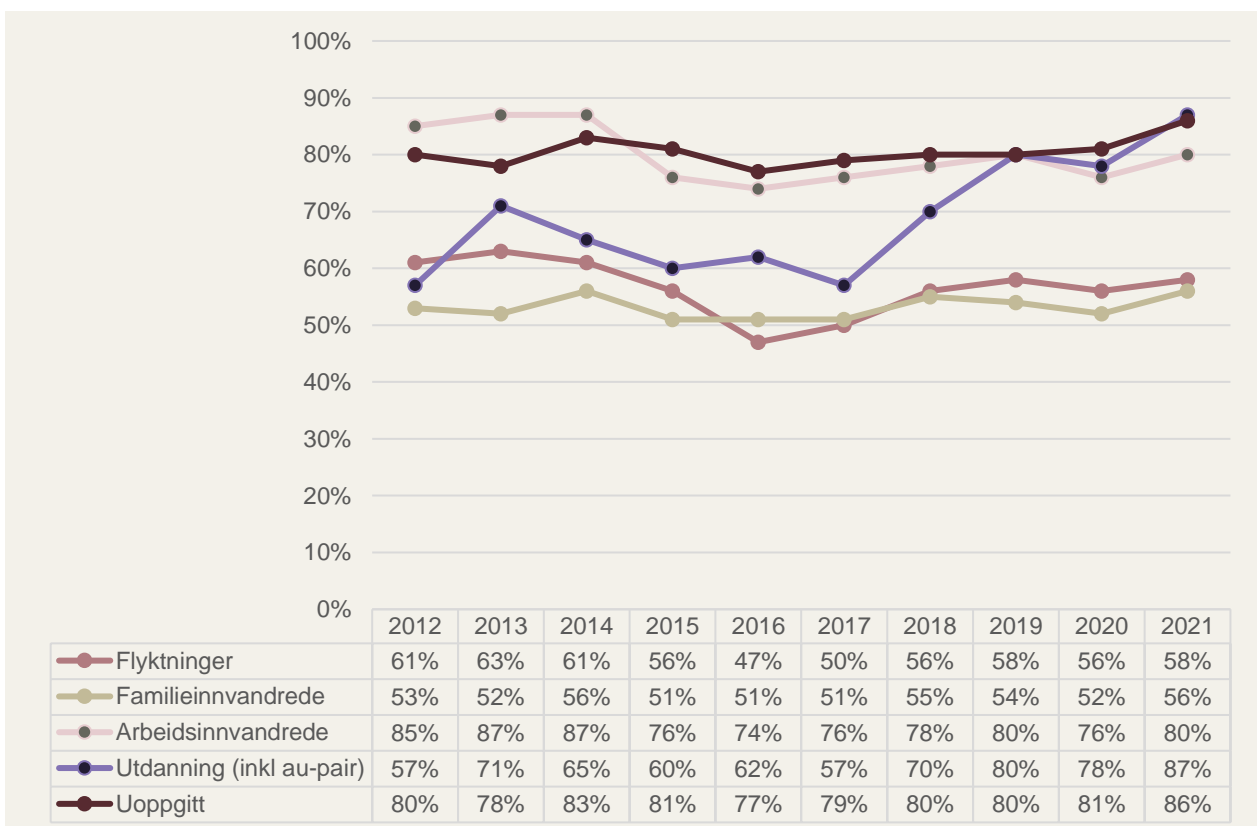
³⁷ Sammenlignet med andre kommuner, er dette en høy andel. I Stavanger oppnådde 53 prosent av deltakerne en overgang til arbeid, utdanning eller annen aktivitet i 2022. Tilsvarende andel i Eigersund samme år var 32 prosent.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vi ser at sysselsettningsnivået i Sola er høyere over hele linja, men at forskjellen er noe større i gruppe to, dvs. gruppen som har flest med flyktningbakgrunn.

Figur 17 - Andel sysselsatte blant innbyggere i Sola med flyktningbakgrunn og andre innvandringsgrunner. Historisk utvikling.



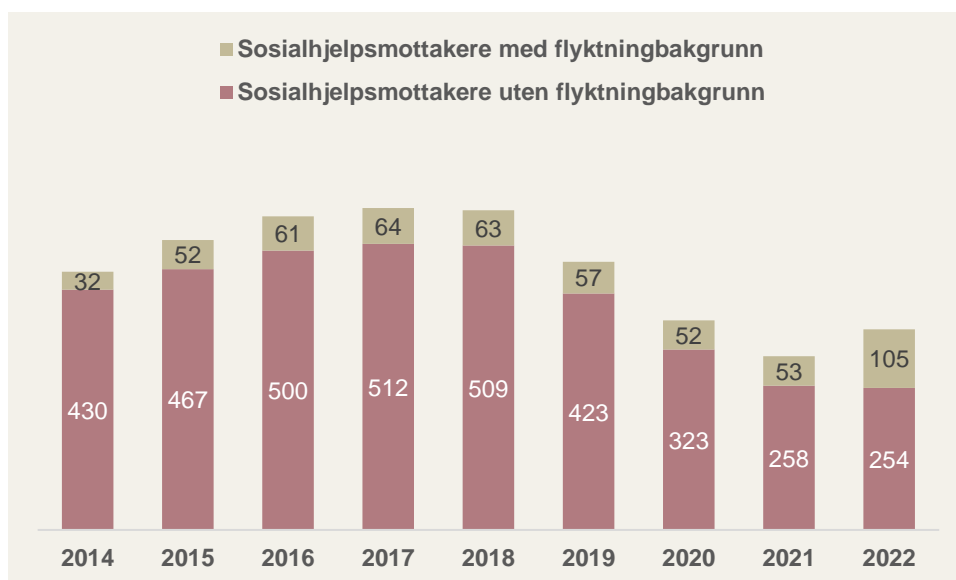
(Kilde: IMDI. Nyere tall foreligger ikke)

Etter oljeprisfallet høsten 2014 gikk sysselsettingsnivået blant arbeidsinnvandrene ned, mens andelen i 2021 nærmer seg 2014-nivået. Blant innbyggere med flyktningbakgrunn ser vi noe av den samme utviklingen. Vi ser også at personer med flyktningbakgrunn, i tillegg til familieinnvandrede, ligger lavest på statistikken.

1.5.7 SOSIALHJELPSMOTTAKERE MED OG UTEN FLYKTNINGBAKGRUNN

Økonomisk sosialhjelp er per definisjon en midlertidig stønad, hvor målet med stønaden er at vedkommende så raskt som mulig skal klare seg selv. NAV vurderer den enkeltes situasjon individuelt og hvor mye den enkelte kan få i støtte. Dette betyr at man kan være i jobb, men samtidig ha behov for supplerende økonomisk sosialhjelp. I oversikten nedenfor har vi tatt med antall mottakere av minst én sosialhjelpsutbetaling per år, registrert som livsopphold eller til dekning av husleie, fordelt på mottakere med og uten flyktningbakgrunn;

Figur 18 – Utviklingen i antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp, med og uten flyktningbakgrunn



(Kilde: NAV Sola)

Antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp økte fram mot 2017. Etter dette er antallet i begge grupper redusert fram til og med 2021, men vi ser at reduksjonen for de uten flyktningbakgrunn er kraftigere enn for de med flyktningbakgrunn. I 2022 utgjorde gruppen sosialhjelpsmottakere med flyktningbakgrunn 29 prosent³⁸.

³⁸ Tilsvarende tall for Eigersund i 2022 var totalt 448 mottakere av økonomisk sosialhjelp, hvorav 191 med flyktningbakgrunn. Det vil si en prosentandel 43 prosent.

Kommunen opplyser i intervju at økningen i -22 er direkte relatert til det høye antallet bosatte, siden en høy andel av deltakerne i introduksjonsprogrammet har behov for supplerende sosialhjelp ved siden av introduksjonsstøtten. Dette er igjen knyttet til omsorg for barn, får vi opplyst.

1.5.8 VURDERING

Overfor deltakere i introduksjonsprogrammet etablerer Flyktingetjenesten og NAV et tett samarbeid i en tidlig fase av programmet. Dette gjelder særlig de som har arbeid som mål direkte etter fullført introduksjonsprogram. Positivt er det at deltakerne som ønsker det, gis mulighet til å legge arbeidspraksis på en ordinær arbeidsplass som en del av innholdet i introduksjonsprogrammet. Og blant deltakerne vi har intervjuet, gir det uttrykk for at arbeidsoppholdet har gitt relevant erfaring. Dette er trolig med å bidra til at sysselsettingsnivået blant flyktningene i Sola er høyt, sammenlignet med andre kommuner.

Overfor deltakere som ikke lykkes med en direkte overgang til utdanning eller arbeid etter fullført introduksjonsprogram, vurderer NAV egnede tiltak. Blant disse finner vi både arbeidstrening, arbeidsmarkedskurs og kurs spesielt tilrettelagt for minoritetspråklige. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at sysselsettingsnivået i Sola tradisjonelt sett har vært høyere enn landsgjennomsnittet, noe innbyggerne med flyktningsbakgrunn også ser ut til å dra god nytte av, siden sysselsettingsnivået blant disse er noe høyere i Sola enn i Rogaland og landet³⁹.

Målt i antall sosialhjelpsmottakere med og uten flyktningsbakgrunn ser vi en nedgang etter 2018. Dette indikerer at antallet sosialhjelpsmottakere er nært knyttet til den generelle utviklingen i arbeidsmarkedet, men kan også indikere at NAV lykkes godt med å få til en overgang til arbeid eller utdanning blant bosatte flyktninger. I 2022 ser vi en økning blant sosialhjelpsmottakerne med flyktningsbakgrunn, noe som etter hva vi får opplyst kan relateres direkte til et høyt antall bosatte flyktninger, og at en høy andel av disse har behov for supplerende økonomisk sosialhjelp, ved siden av introduksjonsstøtten.

1.6 INTEGRERING I NÆRMILJØ

1.6.1 LOKALISERING AV KOMMUNALE BOLIGER

³⁹ I denne statistikken opererer SSB med to grupper: Gruppe 1: Innvandrere fra EU/EFTA, Nord-Amerika, Australia og New Zealand. Gruppe 2: Innvandrere fra Asia, Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utenom EU/EFTA, Oseania utenom Australia og New Zealand. 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 med flyktningsbakgrunn.

Et viktig tiltak for integrering i nærmiljøet vil være spre bosettingen internt i kommunen⁴⁰. Flyktningetjenesten opplyser at personer med flyktningbakgrunn bosettes på forskjellige steder. De fleste som blir bosatt i Sola kommune inngår kontrakt med utleier selv, og noen blir bosatt i kommunale boliger. De kommunale boligene ligger forholdsvis spredt, med flest i sentrum av Sola og Tananger. Blant de ukrainske flyktningene er det en forholdsvis stor andel som har førerkort godkjent i Norge, noe som gjør det enklere å bosette seg utenfor sentrum av Sola eller Tananger. Samlet sett bidrar dette til spredt bosetting i kommunen.

1.6.2 AKTIVITETER I REGI AV KULTUR OG FRITID OG FRIVILLIGE ORGANISASJONER

Innenfor virksomhet Kultur og fritid finner vi kulturskolen og biblioteket, i tillegg til fagstab kultur (inkl. kulturhuset) og Sola frivilligsentral. Dette er enheter som tilbyr åpne møteplasser og aktiviteter for alle innbyggere i Sola kommune. Eksempelvis tilbyr biblioteket tilgang til lesegrupper for fremmedspråklige, digitale verktøy og veiledning i bruken av disse, samt litteratur, aviser, tidsskrifter på ulike språk, mens Sola kulturskole har sitt faste tilbud om undervisning i musikk, dans og sang. Sistnevnte er for øvrig også i gang med å planlegge en egen forestilling, hvor fokuset er rettet mot kulturelt mangfold. Denne er planlagt arrangert høsten 2023⁴¹.

Virksomhet Kultur og fritid har tre fritidsveiledere som til sammen utgjør 2,28 prosent årsverk/stilling. En viktig oppgave for disse er å være et bindeledd mellom kommunen, flyktninger og frivillige organisasjoner. Veilederne skal sørge for at forhold som manglende språkkunnskaper, vanskelige levekår, manglende informasjon eller lite sosialt nettverk, ikke står i veien for deltakelse i kultur-, fritids- og ferietilbud.

For å informere om aktuelle kultur og fritidstilbud, besøker fritidsveilederne deltakerne i introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen. Målet med informasjonsarbeidet er ikke bare å informere om tilbud som kan være aktuelle for deltakerne selv, men også tilbud som kan være aktuelle for eventuelle barn deltakerne har ansvaret for. I tillegg til informasjon om lag og foreninger, informerer veilederne om hva som forventes av foreldre som har barn i fritidsaktiviteter, og hvilke fordeler foreldrene kan ha av å være med å bidra selv.

Fritidsveilederne bistår også ved oppstart i et aktivitetstilbud. Nærmere bestemt hjelper veilederne til med å søke friplasser og/eller økonomisk støtte til dekning av utgifter i samband

⁴⁰ I tråd med regjeringens integreringsstrategi skal flyktninger bosettes spredt, slik at en unngår ytterligere etnisk segregering.

⁴¹ For mer informasjon se nettsidene til Sola kulturskole.

med deltakelse i kultur- og fritidsaktiviteter, og veilederne kan også følge barn og unge til fritidstilbudet ved oppstart.

For å gi en oversikt over lag og organisasjoner og hvilke aktiviteter disse tilbyr, har Sola kommune valgt å opprette en foreningsportal på kommunens nettsider. Portalen inneholder illustrasjoner av de ulike aktivitetene og gir mulighet til å sortere og kategorisere, for slik å gjøre informasjonen lett forståelig og tilgjengelig.

Av frivillige organisasjoner som driver aktivt inkluderingsarbeid i Sola per i dag finner vi blant annet Kirkens bymisjon som blant annet driver cafeen Kaffekoppen på Stangelandssenteret, og Tananger menighet som arrangerer en egen språkkafé. Nylig har Sola atelier startet et inkluderingsarbeid, hvor flyktningbarn og andre barn i kommunen kan komme sammen i ulike kunsttilbud.

I tillegg bidrar landsdekkende organisasjoner i inkluderingsarbeidet. Dette er for eksempel Røde Kors som driver ferietilbud for barn, unge og familier i Sola. Sola kommune betaler Røde kors for deltakelse i flyktningguide-prosjektet, der Røde kors finner person som kan «guide» en flyktning over en ettårsperiode. I intervju får vi opplyst at NAV Sola har åtte flyktningeguidere fra Røde Kors. Hvilke oppgaver guidene ivaretar varierer, men flyktningeguiden er ment å være en kulturformidler og skal bidra til integrering på områder som ikke direkte er knyttet til utdanning eller arbeid. Eksempelvis kan guiden være med på språk-cafe eller andre sosiale arrangementer, for å kunne gi nødvendig hjelp og støtte.

I Sola gis frivillige lag og organisasjoner mulighet til å søke på lokale og nasjonale tilskuddsordninger. Her bistår fagstab kultur, og nylig er det opprettet en egen oversikt på kommunens nettsider som viser ulike støtteordninger. Frivillige lag og organisasjoner er også gitt en mulighet til å søke Kultur og Fritid om refusjon for manglende innbetaling av egenandeler. Målgruppen for refusjonsordningen er barn og unge fra familier med lav inntekt. Kommunen opplyser at i 2022 søkte og fikk fire ulike lag og organisasjoner innvilget støtte for manglende innbetalinger av egenandeler fra 77 barn og unge. I beløp utgjorde dette følgende:

- Sola fotball: Kr 38 100
- Sola Judo: Kr 35 322
- Sola Turn: Kr 6595
- Havdur: Kr 37 090

Sola kommune v/ NAV tilbyr også aktivitetskort, hvor målgruppen er barn og unge fra familier med lav inntekt⁴².

1.7 BRUKEROPPLEVELSEN

1.7.1 RESULTATER FRA BRUKERUNDERSØKELSE

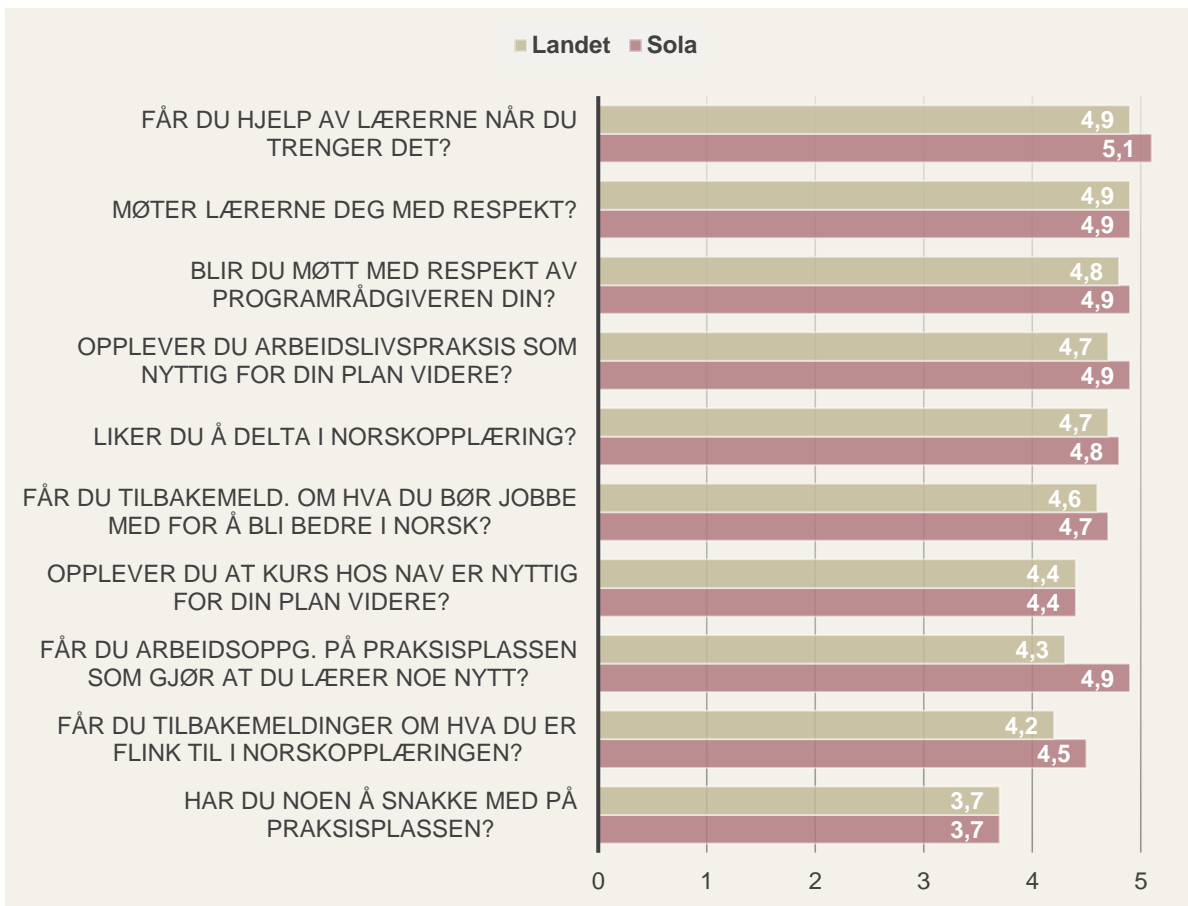
Høsten 2022 deltok Sola kommune for første gang i Integrerings- og mangfolddirektoratets brukerundersøkelse⁴³. Undersøkelsen omfatter deltakere i introduksjonsprogrammet og elever ved voksenopplæringen som deltar i norsk- og samfunnskunnskapsopplæringen, og omhandler tema som trivsel, nytte og motivasjon.

Resultatene viser at Sola ligger over landsgjennomsnittet på samtlige spørsmål. I forbindelse med prosjektet har vi sett nærmere på hvilke fem spørsmål Sola scorer høyest og lavest på, og sammenlignet disse med landssnittet. Dette er svar som kan indikere styrker og svakheter;

Figur 19 - Resultater brukerundersøkelse i høsten 2022

⁴² Dette er aktivitetskort til Odeon kino, Jærmuséet, Rush trampolinepark, svømmehaller i Sola, Kulturhuset, Sola fritid, Kongeparken, Sørmarka arena, Sola Arena, Einherjar bærekraftsenter. I 2022 ble det delt ut 122 aktivitetskort.

⁴³ Sola kommune har ikke deltatt tidligere. Vi får oppgitt at svarprosenten var 65, og at antall respondenter var 72. Deltakelse er frivillig, og antallet svar varierer noe mellom spørsmålene. Deltakere på grunnskoleopplæring ved Johannes læringscenter eller deltakere i videregående opplæring deltok forøvrig ikke i undersøkelsen.



(Kilde: Sola kommune)

De fem øverste spørsmålene er de Sola scorer best på. Her ser vi at Sola ligger på eller over landssnittet. De fem nederste spørsmålene er de Sola scorer lavest på.

Hovedbildet er at Sola kommer bedre ut en resten av landet på undersøkelsen. Det er også interessant å merke seg at Sola scorer høyt på spørsmål knyttet til praksisplass, både at den er nyttig for planen videre, og at deltakerne får relevante oppgaver. Men i likhet med resten av landet, kan det se ut til at deltakerne opplever et behov for flere å snakke med på praksisplassen.

Fra kommunen får vi opplyst at de i etterkant av undersøkelsen har gjennomgått svarene blant personalet i faggrupper. Når det gjelder nytteverdien av NAV-kurs og arbeidsoppgavene på praksisplassen, har kommunen et ekstra fokus på å ha en klar målsetting for hvert kurs og hver praksis, og at innholdet skal være tilpasset den enkeltes mål. Dette gjelder også det sosiale utbyttet. Når det gjelder tilbakemeldinger på hva den enkelte er flink til i norskopplæringen, får vi opplyst at lærerne forsøker å ha fokus på å gi tilbakemeldinger. Dette skjer både til daglig og ikke minst i perioder nær norskprøver.

1.7.2 INNSPILL FRA DELTAKERE I INTRODUKSJONSPROGRAMMET

I forbindelse med prosjektet har vi intervjuet til sammen 21 deltakere i introduksjonsprogrammet våren 2023. Mens noen nylig hadde startet i programmet, var andre i ferd med å avslutte⁴⁴. For å få et representativt utvalg, bestod utvalget av deltakere fra forskjellige land, med hovedvekt på flyktninger fra Ukraina. Deltakerne ble spurt om:

1. Hvordan de opplever introduksjonsprogrammet og om innholdet oppleves relevant og nyttig med hensyn til den enkeltes langsiktige mål for utdanning eller arbeid.
2. I hvilken grad de har vært ute i arbeidslivspraksis, og hvordan de opplevde dette.
3. I hvilken grad det er lagt en plan for overgang til utdanning og arbeid, og hvorvidt denne planen strekker seg utover selve introduksjonsprogrammet.
4. Hvordan integreringsarbeidet generelt oppleves i kommunen;
 - a. Hvordan de så langt har opplevd integrering i nærmiljø/ nabolag
 - b. Om de har fått informasjon om aktuelle fritidsaktiviteter
 - c. Om de har fått hjelp til å integrere eventuelle barn i nærmiljø og fritidstilbud.

Samtlige deltakere sier seg fornøyde både med introduksjonsprogrammets innhold og undervisningen som gis. Deltakerne forteller at lærerne oppleves engasjerte og kunnskapsrike. Men enten man har utdanning eller arbeid som mål direkte etter program, fremheves det at norskopplæringen må komme først, siden norskferdigheter er en forutsetning for å arbeide eller gå på skole i Norge.

Flere deltakere opplever at introduksjonsprogrammet er noe kort⁴⁵. De intervjuede mener at man i hvert fall har behov for to år med norskopplæring, for å bli tilstrekkelig god i norsk. En varighet på introduksjonsprogrammet på 1 år eller mindre, gjør det vanskelig å kombinere norskopplæring med jobb. Alle er enige om at arbeidet med å skaffe seg en fot innenfor det norske arbeidslivet med fordel kan starte fra dag 1 i programmet, og at arbeidserfaring vil gjøre det enklere å få jobb etterpå, men det er vanskelig få tiden til å strekke til. Det norske språket oppleves krevende og det tar tid å lære seg språket.

En annen utfordring som gjør seg gjeldende, er at norskopplæringen kun foregår på dagtid. I motsetning til nabokommunene Stavanger og Sandnes, tilbyr ikke Sola norskopplæring på kveldstid. Blant deltakerne er det enighet om at det er vanskeligere å skaffe seg arbeid på kveldstid enn på dagtid.

⁴⁴ I intervju med deltakere som nylig hadde startet i programmet ble det benyttet tolk

⁴⁵ Verdt å nevne her at deltakere omfattet av integreringsloven med fullført videregående opplæring fra hjemlandet som hovedregel skal tildeles introduksjonsprogram av 6 måneders varighet. Kommunen har etter lovverket mulighet til å forlenge programmet til maksimalt 1 år.

Blant de intervjuede er det flere som har fått anledning til å prøve seg i arbeidspraksis. Praksisoppholdet opplevdes relevant med hensyn til valg av utdanning og yrke, og gav utbytte både når det gjaldt kunnskap om norsk arbeidsliv generelt og språkferdigheter.

På spørsmål om deltakerne sammen med Flyktingetjenesten og voksenopplæringen har lagt en plan som strekker seg utover introduksjonsprogrammets varighet, ser vi at svarene varierer utfra hvor lenge den enkelte har deltatt i programmet. Blant dem som startet inneværende år, er det få som har rukket å planlegge så mye lenger enn å klare å følge norskundervisningen, og lære seg norsk på kortest mulig tid. Blant deltakerne som har deltatt mer enn ett år, ser vi at disse har en tydeligere formening om hva de skal gå i gang med etter endt program.

Flere peker på at de har fått godt utbytte av arbeidspraksisen i løpet av programmet, og at praksisen har vært på arbeidsplasser som har vært relevante med hensyn til fremtidige mål.

Blant deltakere med barn er det flere som forteller at de har fått god bistand fra kommunen til å orientere seg om fritidstilbud. I tillegg har representanter fra kommunen bidratt til å få barna inn i fritidsaktiviteter, så som for eksempel fotball og turn. Hjelpen har ikke vært avgrenset til generell informasjon, men har også inkludert økonomisk støtte til betaling av medlemsavgifter. Flere forteller om velvillige naboer som har bidratt på ulike vis, og at både de selv og barna har blitt godt tatt imot i nabolaget. Samtlige sier seg fornøyde med lokaliseringen av boligen, og forteller at kollektivtilbudet fungerer greit. Verdt å nevne i denne sammenheng er at flertallet av de intervjuede med ukrainsk bakgrunn forteller at de har egen bil.

VEDLEGG

Deltatt på oppstartsmøte:

- Kommunedirektør
- Kommunalsjef Oppvekst og kultur
- Kommunalsjef Levekår

Intervjuede:

- Kommunalsjef Levekår
- Kommunalsjef Oppvekst og kultur
- Fagleder Flyktningetjenesten, NAV Sola
- Avdelingsleder Avdeling for arbeid og inkludering, NAV Sola
- Avdelingsleder NAV Sola
- Rektor Sola voksenopplæring
- Fritidsveileder Virksomhet Fritid
- 21 deltakere i introduksjonsprogrammet

Epost-korrespondanse:

- Undervisningsinspektør Sola voksenopplæring

Skriftlige kilder:

- Bolig-politisk handlingsplan 2015-26
- Handlings- og økonomiplan 2023-26
- Årsrapport Sola kommune 2021
- Læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse
- Plan for integrering og inkludering – flyktningarbeid i Sola kommune 2023-26
- Veileder om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogrammet 2021
- Kunnskapsgrunnlag for integrering Rapport fra Rogaland fylkeskommune 2021
- Veiledning til kommunen for utarbeidelse av individuell plan for introduksjonsprogram. Veileder IMDI.

Dokumentgjennomgang:

- I forbindelse med prosjektet har vi plukket ut ti tilfeldig valgte deltakere i introduksjonsprogrammet våren 2023, og gjennomgått den individuelle planen for disse. Utplukket er gjort av revisjonen på bakgrunn av en fullstendig liste over deltakerne våren 2023.

Introduksjonsloven og integreringsloven

Hvorvidt språk- og samfunnsfagopplæringen gis med hjemmel i introduksjonsloven eller integreringsloven, vil være avhengig av dato for vedtak om oppholdstillatelse:

- Dersom oppholdstillatelse ble innvilget før 01.01.2021, skal vedkommende følge introduksjonslovens bestemmelser gjennom hele kvalifiseringsperioden/ introduksjonsprogrammet.
- Er oppholdstillatelsen innvilget etter 01.01.2021, skal vedkommende følge integreringslovens bestemmelser gjennom hele kvalifiseringsperioden/ introduksjonsprogrammet.
- I tillegg er det gitt midlertidige bestemmelser for flyktninger fra Ukraina⁴⁶.

Ved Sola voksenopplæring finner vi av denne grunn både elever som følger det gamle regelverket etter introduksjonsloven, og det nye regelverket etter integreringsloven.

Modulbasert grunnskoleopplæring

- **Grunnmodul:** Målgruppen for grunnmodulen er elever som har liten erfaring med skrift, og som derfor har lite utbytte av opplæring hvor skrift benyttes som redskap for læring. Elevene får opplæring i muntlig norsk, lesing og skriving og noen temaer i matematikk, samfunnsfag og naturfag. Modulens varighet vil normalt være fra et halvt til ett år, avhengig av elevens læringsprogresjon.
- **Modul 1:** Opplæringen i denne modulen er tilpasset elever på begynnernivå. Elevene får en kompetansevurdering etter endt modul, og vurderingen som gis er godkjent/ ikke godkjent. Modulen har et halvt års varighet.
- **Modul 2:** Opplæringen i modulen er tilpasset elever som er kommet over nybegynnernivået. Elevene får en kompetansevurdering etter endt modul, der vurderingen er godkjent/ ikke godkjent, og modulen vil normalt ha en varighet på 6-12 måneder.
- **Modul 3:** Opplæringen i modul 3 sikter seg inn mot elever som befinner seg på et mellomnivå. Eleven får en kompetansevurdering etter endt modul, som har ett års varighet.

⁴⁶ Det er gjort tilpasninger i integreringsloven for personer med kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven §34. I praksis gjelder dette flyktninger fra Ukraina.

- **Modul 4:** Opplæringen i modul 4 sikter seg inn mot elever som er på et høyere mellomnivå. Eleven får standpunktkarakterer i fagene og går opp til muntlig og skriftlig eksamen. Denne modulen har ett års varighet.

Nivåbeskrivelser på norskprøve

Norskprøven består av en muntlig delprøve og tre digitale delprøver som måler ferdighetene lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig framstilling. Delprøvene i lytting, lesing og skrivning omtales som de tre skriftlige delprøvene. 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.

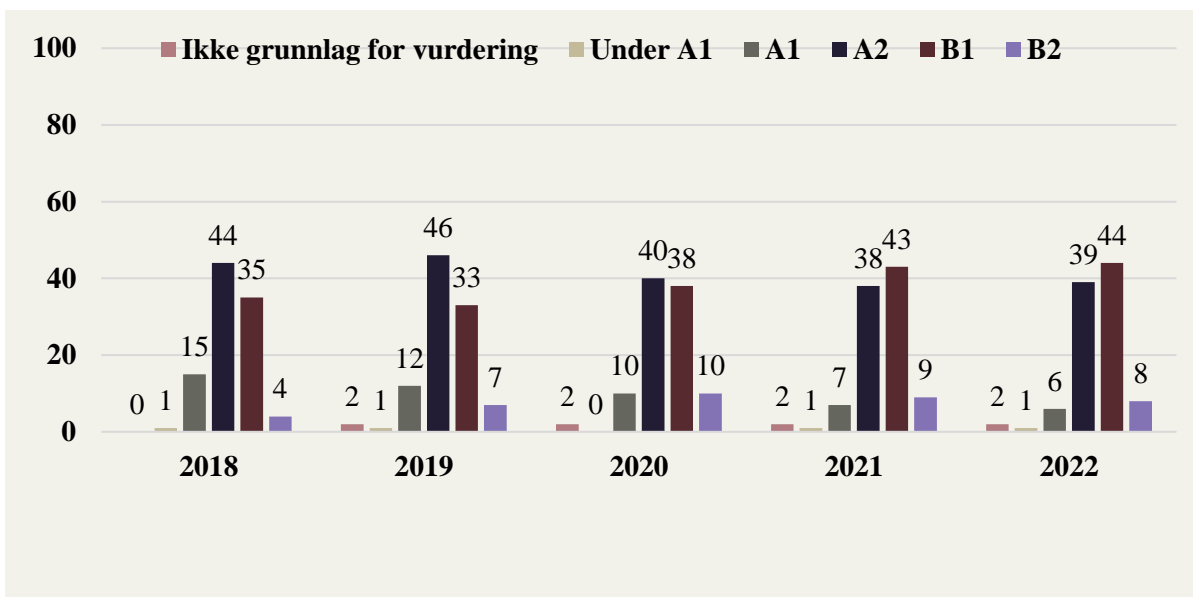
Resultater på norskprøver sommeren 2021, Sola, Rogaland og landet

Sommeravvikling	Sted	Prøvetype	Ikke grunnlag for vurdering	Under A1	A1	A2	B1	B2	Totalt
2018	Sola	Skriftlig		2	11	42	39	7	122
2018	Sola	Muntlig		1	11	35	44	10	171
2018	Rogaland	Skriftlig	0	1	15	44	35	4	884
2018	Rogaland	Muntlig	0	0	14	42	35	8	1059
2018	Norge	Muntlig	0	1	14	46	30	9	12037
2018	Norge	Skriftlig	0	2	17	47	30	4	10061
2019	Sola	Skriftlig	0	0	10	44	38	8	113
2019	Sola	Muntlig	0	1	6	42	34	17	141
2019	Rogaland	Skriftlig	2	1	12	46	33	7	675
2019	Rogaland	Muntlig	0	0	13	42	31	14	778
2019	Norge	Muntlig	0	1	14	44	32	10	8989
2019	Norge	Skriftlig	2	1	17	45	30	5	8105
2020	Sola	Muntlig		0	2	26	50	22	82
2020	Sola	Skriftlig	2	0	9	46	32	11	98
2020	Rogaland	Muntlig		1	12	37	34	16	456
2020	Rogaland	Skriftlig	2	0	10	40	38	10	488
2020	Norge	Muntlig		1	11	40	33	15	5015
2020	Norge	Skriftlig	3	2	14	39	34	8	4768
2021	Norge	Muntlig	0	0	10	37	33	19	7418
2021	Rogaland	Skriftlig	2	1	7	38	43	9	610
2021	Sola	Skriftlig	1	0	7	36	49	6	140
2021	Norge	Skriftlig	2	2	13	38	38	7	6754
2021	Rogaland	Muntlig	0	0	6	33	38	22	694
2021	Sola	Muntlig	0	0	3	36	32	28	151
2022	Sola	Muntlig	0	0	7	33	35	25	112
2022	Sola	Skriftlig	3	0	4	35	46	12	114
2022	Rogaland	Skriftlig	2	1	6	39	44	8	515
2022	Rogaland	Muntlig	0	0	8	31	41	20	551
2022	Norge	Skriftlig	4	2	11	40	36	7	5823
2022	Norge	Muntlig	0	1	12	36	35	17	6358

(Kilde: Kompetanse Norge)

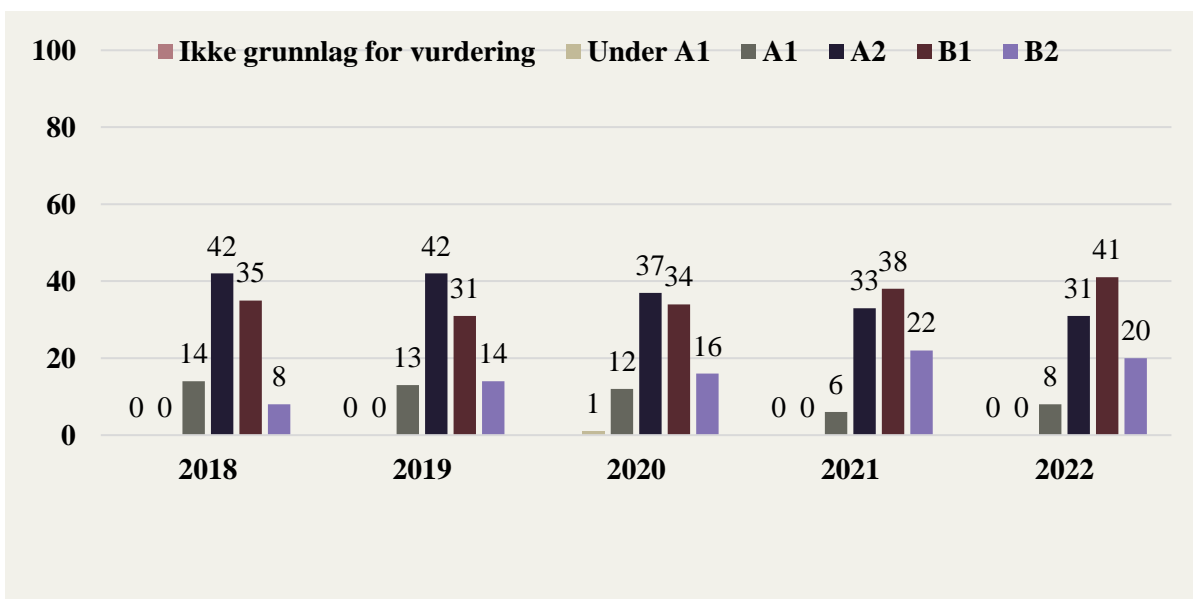
Tabellen viser resultatene for muntlig og skriftlig delprøve for sommeravviklingene 2018, 2019, 2020, 2021 og 2022. Resultatene er prosentvis fordeling av de oppnådde språknivåene. Kolonnen lengst til høyre viser antall deltakere som har gjennomført delprøvene.

Resultater på norskprøve, skriftlig, Rogaland 2018-22. Prosentvis fordeling på de oppnådde språknivåene



(Kilde: Kompetanse Norge)

Resultater på norskprøve, muntlig, Rogaland 2018-22. Prosentvis fordeling på de oppnådde språknivåene



(Kilde: Kompetanse Norge)