

# Forvaltningsrevisjon

Hjelmeland kommune, 2020



# INNHOOLD

Oppdraget.....	3
Sammendrag .....	4
Rådmannens kommentar.....	9
1 Fakta og vurderinger .....	10
1.1 Innledning .....	10
1.2 Organisering og sentrale samarbeidspartnere .....	10
1.3 Antallet flyktninger .....	11
1.4 Kostnader knyttet til bosetting av flyktninger .....	15
1.5 Introduksjonsprogrammet i Hjelmeland kommune .....	17
1.6 Krav til introduksjonsprogrammet.....	18
1.7 Individuell tilpasning og veiledning .....	19
1.8 Norsk- og samfunnsfagopplæring i programmet.....	23
1.9 Sysselsetting etter endt introduksjonsprogram .....	26
1.10 Samspillet mellom involverte instanser.....	30
1.11 Innspill fra introduksjonsprogram-deltakere .....	34
Vedlegg .....	36

# OPPDRAGET

## Bestilling:

Kontrollutvalget i Hjelmeland kommune bestilte 09.11.2018 en forvaltningsrevisjon om Flyktingetjenesten.

## Formål:

Formålet med prosjektet er å vurdere hvordan Hjelmeland kommune arbeider med integrering av flyktninger.

## Problemstillinger:

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

I møtet 09.11.2018 vedtok Kontrollutvalget å legge til følgende problemstilling:

- Hvorvidt har tjenesteområdet adekvat kompetanse (som for eksempel tilstrekkelige lærerkrefter knyttet til kunnskap og formidling av enkel familieøkonomi, arbeidslivskunnskap m v.) og om dette eventuelt kan være årsak til negativ utvikling de siste årene.

*Prosjektleder for denne rapporten har vært forvaltningsrevisor Frode K. Gøthesen. Rapporten er gjennomgått og kvalitetssikret av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Christian J. Friestad.*

# SAMMENDRAG

## Oppdraget

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

## Hovedfunn:

- Tall fra kommunen viser at de fleste med flyktningbakgrunn som er bosatt i Hjelmeland har hatt behov for økonomisk sosialhjelp i en kortere eller lengre periode. Kommunens sosialhjelpsutgifter til denne gruppen innbyggere har imidlertid ikke økt de siste 6 årene.
- Kommunen oppfyller sentrale lovbestemmelser i sitt integreringsarbeid, men har ikke etablert rutiner for å undersøke om egne målsettinger knyttet til norskopplæring blir oppfylt.
- Resultatene fra integreringsarbeidet er på linje med nasjonale forventninger på området.

## Introduksjonsprogrammet i Hjelmeland kommune

Kommuner som sier seg villige til å bosette flyktninger skal etter introduksjonsloven gi tilbud om et helårlig introduksjonsprogram på fulltid, som inkluderer opplæring i norsk og samfunnskunnskap<sup>1</sup>. Siden 2012 har nasjonale myndigheter v/ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, anmodet Hjelmeland kommune om å bosette til sammen 125 flyktninger. Kommunen på sin side har vedtatt bosetting av 79 flyktninger, mens antallet som faktisk er blitt bosatt i perioden summerer seg til 66.

Hittil har flyktningene startet på introduksjonsprogrammet innen lovens frist på 3 måneder etter ankomst, og våren 2020 oppfyller kommunen lovens krav om et helårlig program på fulltid. Programmet tilpasses den enkeltes opplæringsbehov, og innholdet blir dokumentert i en individuell plan. Gjennom de individuelle planene får hver enkelt deltaker staket ut sentrale mål for opplæringen. Vår gjennomgang viser at kommunen utarbeider planene kort tid etter oppstart og at disse oppfyller introduksjonslovens krav til utforming. Blant deltakerne i introduksjonsprogrammet er fraværet lite og gjennomføringsgraden høy.

## Kommunens styringsdokumenter og sentrale målsettinger

Hjelmeland kommune har gjennom sin årsmelding og samarbeidsavtale med NAV fastsatt noen konkrete målsettinger for arbeidet med å integrere flyktningene:

---

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

- I *Årsmelding for 2018* heter det at deltakerne i introduksjonsprogrammet skal lære seg norsk og oppnå karakterene A1 og A2 i løpet av første år av programmet (Prestasjoner i norsk måles utfra en felles europeisk standard, på en skala hvor A1 er lavest, dernest A2, B1 og til sist B2, som er høyest).
- I samarbeidsavtalen med NAV er hovedmålet å få deltakerne ut i arbeid, og et delmål at flyktningene skal oppnå minst A2, helst B1, muntlig og skriftlig, ved avslutning av kommunens toårige introduksjonsprogram.

Resultater vi har gjennomgått viser at en overveiende andel har oppnådd karakteren A2 muntlig, og på skriftlig er det svært få som har oppnådd noe bedre enn A2. Tatt i betraktning at over halvparten har lite eller ingen skolegang fra før, må dette sies være gode resultater.

### **Manglende systematikk i avleggelsen av norskprøver**

Samarbeidet mellom Flyktningetjenesten, Voksenopplæringen og NAV fungerer bra. Men i Hjelmeland er det voksenopplæringen som i samråd med den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet avgjør tidspunktet for når norskprøvene skal avlegges. Dagens praksis tilfredsstillende både voksenopplæringens og den enkeltes behov for kunnskap om progresjon i opplæringen, men i praksis medfører dette at norskprøvene avlegges på svært ulike tidspunkt.

Dermed blir det vanskelig for kommunen å sjekke hvorvidt målsettingene knyttet til norskprestasjoner ved avslutning av programmet, blir oppfylt. Og for NAV blir det vanskelig å vite hvilke arbeidsrettede tiltak som kan være aktuelle. De ulike tiltakene stiller nemlig ulike minstekrav til norskkunnskaper. I tillegg er det slik at for mottakere av sosialhjelp kan NAV stille krav om norskopplæring som «aktivitet», men uten prøveresultater blir det vanskelig å vurdere om vedkommende drar nytte av denne typen aktivitet. Samlet sett gir disse forholdene grunn til å vurdere om systematikken i avleggelsen av norskprøvene skal bedres, for å sikre alle parter tilstrekkelig kunnskap i integreringsarbeidet.

### **Veiledning knyttet til utdannings- og yrkesmuligheter, samt personlig økonomi**

I løpet av programmet får deltakerne informasjon og veiledning om arbeids-, yrkes- og utdanningsmuligheter. Her samarbeider flyktningetjenesten med ungdomsskolens yrkes- og karriererådgiver for å sikre seg tilstrekkelig kompetanse og oppdatert kunnskap. Rådgiveren skisserer hvilke opplæringsløp som kan være aktuelle, og benytter sin kunnskap om hvilke arbeidsmuligheter som finnes. En sentral rolle i veiledningen har også rekrutteringskonsulenten ved NAV Hjelmeland, som har oversikt over hvilke tiltak NAV kan bidra med.

Personlig økonomi er også ett tema som blir behørig gjennomgått i løpet av det toårige programmet. Her blir pengebruk drøftet og deltakerne får tips om hvordan de kan få pengene til å

strekke til, herunder tips om hvilke nettsider som tilbyr brukte klær, møbler og utstyr. Som en del av undervisningen inngår opplæring i bruk av nettbank og hvordan man setter opp et budsjett.

Undervisningen gis av ansatte i flyktningetjenesten i samarbeid med NAV, i et tverrfaglig samarbeid om den enkelte flyktning. Etter § 17 i lov om sosiale tjenester gir NAV råd og veiledning, noe som også inkluderer økonomisk veiledning. Kommunens flyktningkonsulent gir individuell veiledning ved behov, og personlig økonomi er ett av flere tema som tas opp i undervisningen til Voksenopplæringen. Ved søknad om økonomisk sosialhjelp vil den enkeltes personlige økonomi og disposisjoner være naturlige tema i samtalene med NAV.

Etter vår vurdering har tjenesteområdet adekvat kompetanse på områder som arbeidslivskunnskap og familieøkonomi. Flyktningetjenestens samarbeid med ungdomsskolens yrkes- & karrierrådgiver og NAV, er med og sikrer dette.

### **Ingen arbeidspraksis i løpet av introduksjonsprogrammet**

For å gi deltakerne en første smakebit på arbeidslivets regler og forventninger i Norge, vil det i mange kommuner bli gitt tilbud om utplassering i en bedrift i løpet av programmet. I henhold til gjeldende lovbestemmelser kan imidlertid den enkelte kommune selv bestemme hvorvidt den enkelte deltaker skal få et slikt tilbud. Fra og med høsten 2018 har deltakerne i Hjelmeland ikke fått et slikt tilbud. I stedet har de gått fem dager i uka på skole, og fra kommunen får vi opplyst at dette skyldes et stort behov for mer norskopplæring blant deltakerne. I tillegg har NAVs innføring av aktivitetsplikt for mottakere av økonomisk sosialhjelp gitt flyktningetjenesten økt konkurranse om de samme praksisplassene, og således gjort det vanskelig å skaffe tilveie nok plasser.

### **Omfattende bruk av forlengelser av programmet**

Gjeldende samarbeidsavtale mellom flyktningetjenesten, voksenopplæringen og NAV åpner for å forlenge det toårige introduksjonsprogrammet i inntil 1 år, og fra Fylkesmannen har Hjelmeland kommune blitt oppfordret til å bruke denne muligheten. Resultatet så langt viser at siden 2014 har 84 prosent av deltakerne fått innvilget forlengelse (36 av 43). Deltakerne fortsetter da på det løpet de allerede har begynt på, enten de går på norskopplæring, grunnskole eller tar fag på videregående. Regningen tilfaller kommunen, men her er det verdt å merke seg at kommunen mottar et statlig integreringstilskudd fem år etter bosetting.

### **Sysselsetting etter endt introduksjonsprogram**

Fra og med 2010 har det vært en nasjonal målsetting at minst 55 prosent skal være i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program, mens 70 prosent skal være i arbeid eller utdanning ett år etter programmet. Verdt å merke seg er at i de nasjonale målsettingene med tilhørende statistikk regnes ikke grunnskole som «utdanning». Videre er det for nasjonale myndigheter tilstrekkelig med 1 time arbeid i uka for å kunne falle inn under definisjonen av å være «i arbeid».

I Hjelmeland kommune sin årsmelding for 2018 heter det at deltakere som er ferdige med programmet skal komme seg i arbeid eller begynne å studere. Dersom vi legger de nasjonale målsettingene og definisjoner til grunn, ser vi at blant dem som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2017 og -18 var 12 av 13 i arbeid eller utdanning ett år etter. Blant de 10 som gikk ut av programmet i 2019, var 8 i arbeid eller utdanning. Dette må sies å være bra resultater, etter vår vurdering<sup>2</sup>. Ut fra tallmaterialet vi har mottatt, er det ikke mulig å spore noen negativ utvikling de siste årene.

### **Grad av økonomisk selvstendighet**

I forbindelse med prosjektet har vi fått bistand fra NAV Hjelmeland til å gå igjennom status for samtlige innbyggere med flyktningbakgrunn som har mottatt økonomisk sosialhjelp for en kortere eller lengre periode, i tidsrommet 30.10.2014 til 31.10.2019. Til sammen dreier dette seg om 50 unike personer.

Fra NAV får vi opplyst at 9 av disse 50 mottar økonomisk sosialhjelp per 31.10.2019. Økonomisk sosialhjelp er per definisjon en midlertidig stønad, hvor målet med stønaden er at vedkommende så raskt som mulig skal kunne klare seg selv. NAV vurderer den enkeltes situasjon individuelt og hvor mye man kan få i støtte. Dette betyr at man kan være i jobb, men likevel ha behov for supplerende økonomisk sosialhjelp.

Per oktober 2019 går 34 av 50 (68 %) på jobb eller skole, 8 (16 %) har flyttet eller utvandret, mens resterende 8 (16%) mottar sosialhjelp med annen form for aktivitet. Dette er personer som kan være under utredning for helsemessige plager.

Men dette er også personer NAV opplever som utfordrende å motivere til å delta på aktiviteter som skole, tiltak i regi av NAV eller annet. For denne gruppen vil NAV ha stor nytte av mer systematikk i avleggelsen av norskprøver, for dermed å få mer oppdatert kunnskap om hvilke norskkunnskaper den enkelte besitter til enhver tid. Dette er viktig for NAV å vite, for å avdekke manglende progresjon og nytte av norskopplæring blant mottakere av økonomisk sosialhjelp som har norskopplæring som aktivitet. Kunnskapen er dessuten viktig for å kunne få klarhet i hvilke NAV-tiltak som kan være aktuelle, siden de ulike tiltakene stiller ulike minstekrav til norskkunnskaper.

### **Anbefalinger**

Revisjonen anbefaler kommunen å:

---

<sup>2</sup> Tallene vi har fått fra kommunen gjelder de som avsluttet introduksjonsprogrammet disse årene. En status-sjekk februar 2020 er dermed verken status direkte etter eller ett år etter avsluttet program, men tilnærmet.

- bedre systematikken i gjennomføringen av norskprøver, samt bedre rapporteringen av resultatene fra disse, for dermed å:
  - få økt kunnskap om hvorvidt kommunens målsettinger blir nådd, og for
  - å gi NAV økt kunnskap i sitt valg av arbeidsrettede tiltak og valg av aktivitet for mottakere av økonomisk sosialhjelp.



# RÅDMANNENS KOMMENTAR

*(Rådmannens kommentar mottatt 27.05.2020):*

Rådmannen opplever det som positivt at forvaltningsrevisjonen ikkje har avdekka lovbrøt i samband med vårt introduksjonsarbeid. På tross av dette viser rapporten at vi kan forbetra arbeidet vårt. Revisjonens tilrådingar vil med arbeida med, dette gjeld rapportering opp mot målsettingar, og kompetanseauke når det gjeld bruk av arbeidsretta tiltak og aktivitet ved mottak av økonomisk sosialhjelp.

Når det gjeld avlegging av norskprøvar er det omtalt på side 5 og 33. Det er vaksenopplæringa saman med deltakaren i introduksjonsprogrammet som avgjer når norskprøvene skal avleggjast. Det kostar 3 200,- kr for å avleggja ein norsk prøve munnleg og skriftleg. Hjelmeland kommune dekkjer utgiftene til den fyrste prøven, for dei andre prøvane må deltakaren dekkja halvparten av utgiftene.

I Hjelmeland kommune har me dekt utgiftene til den fyrste prøven dei går opp til. Her vil me gjera endringar som vil samsvara med NAV sine behov. Me vil dekkja utgiftene til den siste prøven før deltakarane vert overførte til NAV (det er mogleg å ta norskprøvar i september, desember, mars og mai).

Til slutt vil me kommentera utviklinga i arbeidsmarknaden i Hjelmeland kommune. Dei aller fleste yrke krev i dag formell kompetanse. Ei av dei største bedriftene i kommunen, Mowi, har innført 5 års butid før tilsetjing. Noko dei har gjort etter krav frå Luftfartstilsynet (kan forklarast nærare om det er ønskeleg). Det gjer det vanskeleg å finna arbeid som ikkje krev formell kompetanse. Tidlegare tok Mowi inn mange flyktingar i språkpraksis, og som for nokre førte til fast arbeid.

# 1 FAKTA OG VURDERINGER

## 1.1 INNLEDNING

---

Hjelmeland kommune har gjennom sin årsmelding og samarbeidsavtale med NAV fastsatt noen konkrete målsettinger for arbeidet med integrering av flyktninger. Dette er målsettinger knyttet til individuell tilpasning, norskopplæring og sysselsetting. Kommunens språkopplæring og utdanningstilbud er nærmere behandlet i kapittel 1.5 til 1.8.

Et tema som går igjen gjennom hele rapporten er hvordan kommunen arbeider for å gjøre flyktningene økonomisk selvstendige. I kapittel 1.7 går vi nærmere inn på individuell veiledning om utdannings- og yrkesvalg, og i kapittel 1.9 ser vi nærmere på i hvilken grad flyktningene kommer seg ut i utdanning eller arbeid etter endt introduksjonsprogram. I kapittel 1.10 ser vi på samspillet mellom involverte instanser og hvilke tiltak som settes inn for å unngå at flyktningene blir passive mottakere av økonomisk sosialhjelp.

## 1.2 ORGANISERING OG SENTRALE SAMARBEIDSPARTNERE

---

I arbeidet med å integrere nyankomne flyktninger i Hjelmeland er følgende kommunale instanser særskilt involvert:

- Flyktningetjenesten
- Voksenopplæringen
- NAV Hjelmeland
- Helsetjenesten
- Kommunens skoler og barnehager

Etter at Strand kommune valgte å avslutte samarbeidet om grunnskoleopplæring for voksne, vedtok Kommunestyret i Hjelmeland (i sak 013/17) å opprette en egen grunnskole for voksne. Grunnskoleopplæringen gis av voksenopplæringen i Hjelmeland kommune som organisatorisk er en del av Hjelmeland skole.

I samarbeid med Ryfylke læringscenter gjennomføres språktester. I tillegg samarbeider kommunen med Rogaland fylkeskommune om utdanningstilbud på videregående nivå. Dette er for eksempel utdanningstilbud spesielt tilrettelagt for minoritetsspråklige og tilbud om innføringsklasser<sup>3</sup>.

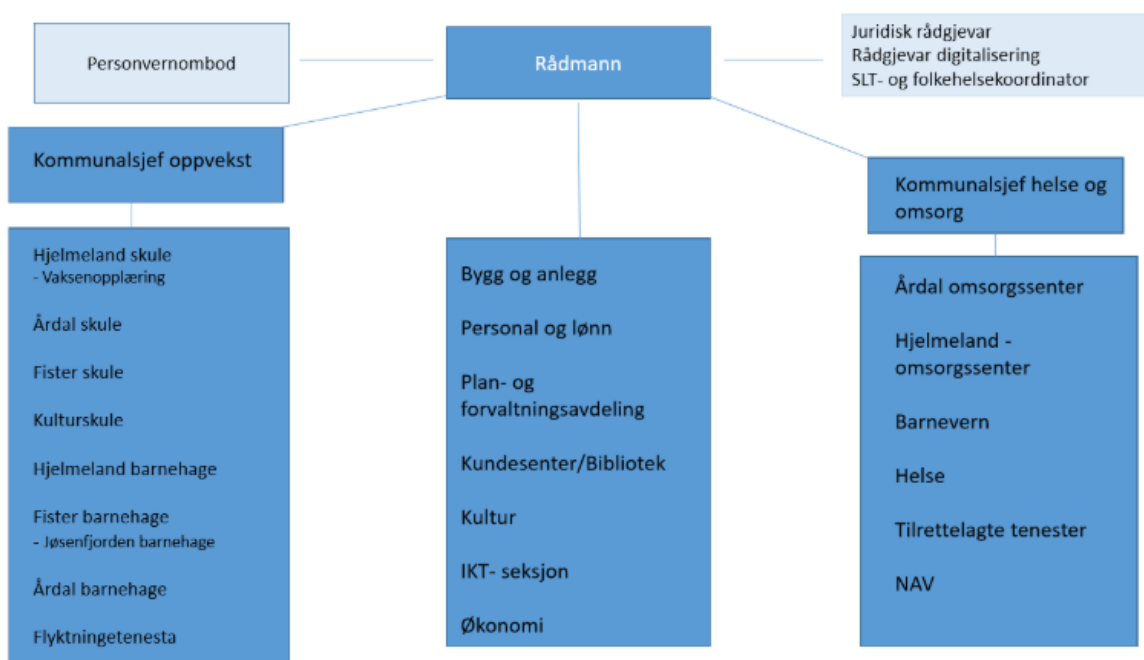
---

<sup>3</sup> For å øke sjansene for å kunne følge ordinær undervisning på videregående, har fylkeskommunen et eget tilbud med særskilt fokus på norskopplæring, som elevene følger før oppstart på ordinær videregående opplæring.

Ved behov samarbeider Flyktingtjenesten også med andre instanser, som for eksempel politiet, barnevernet, kulturskolen, idrettslag og frivillige organisasjoner. Eksempelvis får innbyggere med flyktningbakgrunn tilbud om leksehjelp organisert av pensjonister, språkcafe på det lokale biblioteket, svømmeundervisning, leirer arrangert av Røde kors og arbeidspraksis i regi av Frivillighetssentralen. I tillegg tilbyr kommunen Fritidskort som gir adgang til ulike fritidsaktiviteter.

Som det fremgår av organisasjonskartet nedenfor, er Flyktingtjenesten og Voksenopplæringen underlagt tjenesteområdet Oppvekst, mens NAV Hjelmeland ligger under Helse og omsorg;

Figur 1 – Organisasjonskart Hjelmeland kommune



(Kilde: Hjelmeland kommune).

## 1.3 ANTALLET FLYKTNINGER

### 1.3.1 INNVANDRERE GENERELT - NØKKELTALL PÅ LANDSBASIS

Ulike grupper innvandrere etterspør ulike kommunale tjenester. Før vi går nærmere inn på innvandrerguppen flyktninger, vil vi kort presentere noen tall for hele innvandrerguppen i Norge. Per 01.01.2018 hadde omlag 868 610 personer bosatt i Norge innvandrerbakgrunn (Kilde:

Statistisk sentralbyrå<sup>4</sup>). Dette er personer som har innvandret selv. Tabellen nedenfor viser følgende fordeling ut fra innvandringsgrunn;

*Tabell 1 - Innvandrere etter innvandringsgrunn. Tall på landsbasis per 01.01.2018:*

	<b>01.01.2018</b>
<b>Familieinnvandring</b>	321 690
<b>Arbeidsinnvandring</b>	291 852
<b>Flukt</b>	169 160
<b>Utdanning</b>	89 246
<b>Andre</b>	4 901
<b>Ukjent</b>	761
<b>Totalt</b>	<b>868 610</b>

(Kilde: Statistisk sentralbyrå. Tabell 07113)

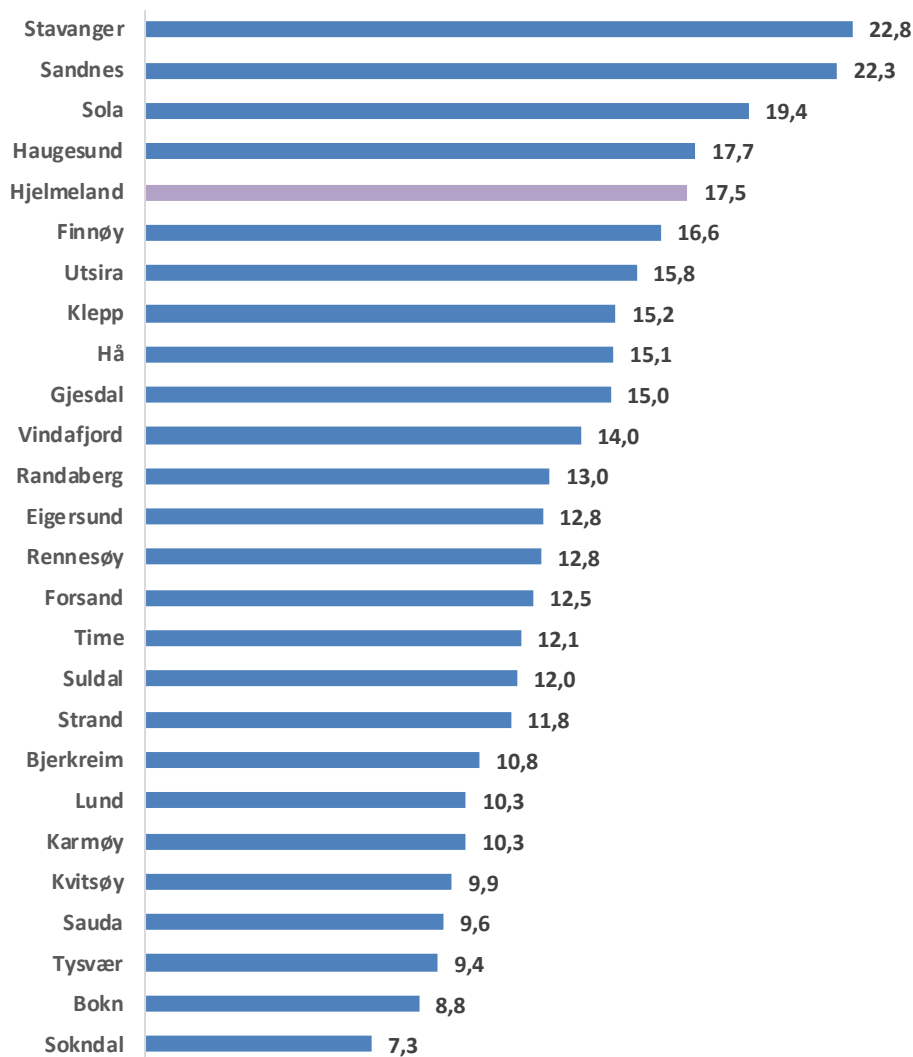
Familieinnvandring utgjør den største gruppa med 33 prosent av det totale antallet innvandrere. Dernest følger arbeidsinnvandring. Statistikken viser med andre ord at antall personer som har innvandret av familiære årsaker er høyere enn de som har innvandret på grunn av arbeid, totalt sett, i perioden 1990-2019. Tabellen gjelder førstegangsinnvandringer blant innvandrere med ikke-nordisk statsborgerskap. Tabellen omfatter ikke nordiske statsborgere, da SSB ikke har opplysninger om innvandringsgrunn for personer innvandret fra våre nordiske naboland.

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

*Figur 2 - Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i den enkelte kommune i Rogaland per 01.01.2019, i prosent av befolkningen totalt:*

---

<sup>4</sup> Oppdaterte tall for 2019 publiseres 13. mai 2020.



(Kilde: Statistisk sentralbyrå<sup>5</sup>)

Vi ser at Hjelmeland kommer høyt opp på lista med den prosentandel på 17,5 prosent. Øverst ligger Stavanger med en andel med 22,8 prosent, tett fulgt av Sandnes med 22,3 prosent. I 2019 ligger snittet i Rogaland på 17,8 prosent, mens landsnittet ligger på 17,7 prosent.

### 1.3.2 ANTALLET FLYKTNINGER I HJELMELAND

Overføringsflyktninger<sup>6</sup> og tidligere asylsøkere som har fått innvilget varig oppholdstillatelse, bosettes gjennom et samarbeid mellom staten v/ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)

<sup>5</sup> Tabell 09817.

<sup>6</sup> Overføringsflyktninger er flyktninger som får komme til Norge etter et organisert uttak, vanligvis i samarbeid med FN's Høykommissær for flyktninger. Stortinget fastsetter årlig en kvote for hvor mange overføringsflyktninger som kan tas imot i Norge (Kilde: Statistisk sentralbyrå).

og kommunene. For kommunene er bosetting av flyktninger i utgangspunktet en frivillig oppgave, men fra statlig hold blir det uttrykt klare forventninger til kommunene. I flere år har Hjelmeland kommune blitt oppfordret av IMDI til å ta imot flyktninger, jamfør figuren nedenfor.

De fleste flyktningene i Norge bosettes med hjelp fra det offentlige på denne måten, det vil si at IMDI inngår en avtale med kommunen om bosetting av et bestemt antall flyktninger. Målet for IMDI er å få bosatt flyktningene senest seks måneder etter at vedtak om opphold foreligger. Fram til og med 2012 godtok IMDI at kommunene inkluderte familiegjenforente i sine vedtak. Men etter dette har IMDI bedt kommunene om ikke å inkludere familiegjenforente i sine vedtak, noe Hjelmeland også har akseptert.

Kommunestyret i Hjelmeland vedtok 18.03.2015 bosetting av 5-10 flyktninger hvert år i perioden 2015-17 (eventuelle familiegjenforeninger holdes utenom). Som følge av den store flyktningekrisen i perioden 2015-16 vedtok kommunestyret et halvt år senere å takke ja til ytterligere 25 flyktninger<sup>7</sup>.

Figuren nedenfor, som er basert på IMDI sin offisielle statistikk og tall fra kommunen, muliggjør følgende oppsummering:

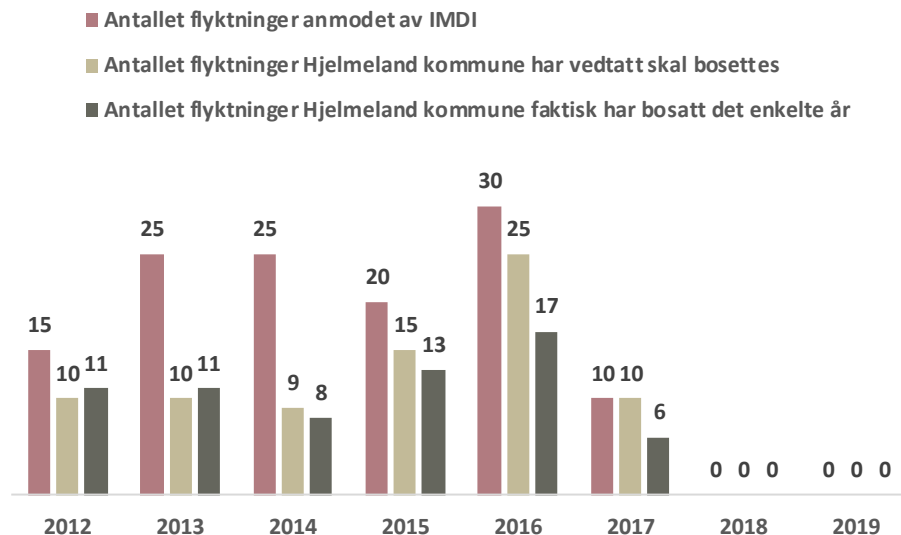
- Siden 2012 har Hjelmeland kommune blitt anmodet om å bosette til sammen 125 flyktninger.
- Kommunen på sin side har vedtatt bosetting av 79 flyktninger.
- Antallet som faktisk er bosatt summerer seg til 66.

Dette er tall som ikke inkluderer familiegjenforening;

*Figur 3 – Antallet anmodet, vedtatt og faktisk bosatt i Hjelmeland i perioden 2012-19*

---

<sup>7</sup> Jamfør kommunestyrevedtak av 18.09.2015.



(Kilde: Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet)

Som figuren viser, er antallet null på samtlige kategorier i 2018 og 2019 (antallet anmodet, antallet vedtatt og antallet faktisk bosatt<sup>8</sup>).

### 1.3.3 ØKNINGEN SOM FØLGE AV FAMILIEGJENFORENING OG FAMILIEETABLERING

Fra Statistisk sentralbyrå får vi bekreftet at en «vekstfaktor» på 36 prosent som følge av familiegjennforening og -etablering vil være påregnelig også i fremtiden. SSB legger til at fordelingen av familietyper i dagens og framtidens flyktningestrømmer vil være avgjørende for hvilken prosentvis «vekstfaktor» som kan legges til grunn. Statistisk sentralbyrå har for øvrig ingen data som belyser sammensetningen av dagens asylsøkere, men opplyser på generell basis at man blant overføringsflyktninger i stor grad finner familier. Blant asylsøkere som kommer til Norge for å søke asyl, er det en stor overvekt av menn.

Hvis vi skal legge Statistisk sentralbyrå sitt anslag til grunn, bor det anslagsvis 90 personer med flyktningbakgrunn i Hjelmeland kommune. Dette er et usikkert tall, fordi noen velger å flytte og andre kommer til.

## 1.4 KOSTNADER KNYTTET TIL BOSETTING AV FLYKTNINGER

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

<sup>8</sup> Hvilke kriterier Kunnskapsdepartementet ba IMDI legge til grunn for valg av bosettingskommuner i 2020 er gjengitt i rapportens vedlegg.

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

- Integreringstilskudd<sup>9</sup>
- Barnehagetilskudd
- Norsktilskudd

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

Utvalget har beregnet at kommunenes utgifter i 2018-kroner er på 815 000 kroner pr. person totalt over 5 år, mens integreringstilskuddet er på henholdsvis 763 655 kroner. Differansen er dermed på 51 345 kroner. Kommunenes egenfinansiering utgjør dermed 6,3 prosent av de samlede kostnadene, fem første år etter bosetting. Med dagens statlige tilskuddsordning påløper det med andre ord kostnader for kommunen også i femårsperioden med statlige tilskudd (Kilde: Rapport fra Beregningsutvalget 2018, IMDI<sup>10</sup>).

I tillegg vil det for mange barnefamilier være nødvendig å motta supplerende sosialhjelp, fordi stønaden den enkelte deltaker i det toårige introduksjonsprogrammet mottar ikke er tilstrekkelig til å kunne dekke alle utgifter. For mange barnefamilier vil dessuten tidsklemma gjøre det vanskelig å kombinere deltakelse i introduksjonsprogram med deltidsjobb.

I tabellen nedenfor har vi tatt med tall på utbetaling av sosialhjelp til personer med flyktningbakgrunn i Hjelmeland kommune. Merk at tallene omfatter både personer som er deltakere i introduksjonsprogrammet og personer som har fullført programmet.

*Tabell 2 – Utbetaling av økonomisk sosialhjelp til personer med flyktningbakgrunn i Hjelmeland kommune*

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	31.10.2019
<b>Totale utgifter til sosialhjelp til personer med flyktningebakgrunn</b>	729 410 kr	906 443 kr	192 669 kr	506 600 kr	886 610 kr	958 124 kr	730 716 kr

<sup>9</sup> Dette statlige integreringstilskuddet skal dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter til bosetting og integrering det første året (bosettingsåret), samt fire påfølgende år.

<sup>10</sup> Regnestykket gjelder flyktninger som ikke er enslige mindreårige. Ved bosetting av enslige mindreårige mottar kommunen et ekstra særskilt tilskudd fra staten.



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	31.10.2019
Gjennomsnittlig utbetaling per sosialklient med flyktningebakgrunn per måned	4676 kr	4197 kr	945 kr	2639 kr	4926 kr	3472 kr	3045 kr

(Kilde: Hjelmeland kommune. Tall per 31.12)

Av den nederste tabellen ser vi at de gjennomsnittlige utbetalingene per sosialklient med flyktningebakgrunn per måned nådde en foreløpig topp i 2017 med 4926 kr. Etter dette har det vært en liten nedgang. Det lave nivået i 2015 forklares med at flyktningetjenesten utbetalte stønad til livsopphold definert som «ventelønn» dette året, og ikke sosialhjelp. Ventelønnen ble også betalt av kommunen, men er ikke med i disse tallene.

Blant mottakerne er det flere som har fulltids- eller deltidsjobb, og som dermed mottar supplerende økonomisk sosialhjelp. Bokostnader, herunder utgifter til husleie, er inkludert i disse tallene.

## 1.5 INTRODUKSJONSPROGRAMMET I HJELMELAND KOMMUNE

---

### 1.5.1 INNLEDNING

Kommuner som sier seg villige til å bosette flyktninger påtar seg forpliktelser i henhold til introduksjonsloven. Kommunen forplikter seg til å gi tilbud om et toårig introduksjonsprogram, som blant annet inkluderer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Formålet med programmet skal være å gi deltakerne norskopplæring, kunnskap om norsk samfunnsliv og forberede dem til utdanning og arbeid<sup>11</sup>.

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

- asyl<sup>12</sup>
- oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning
- kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon

---

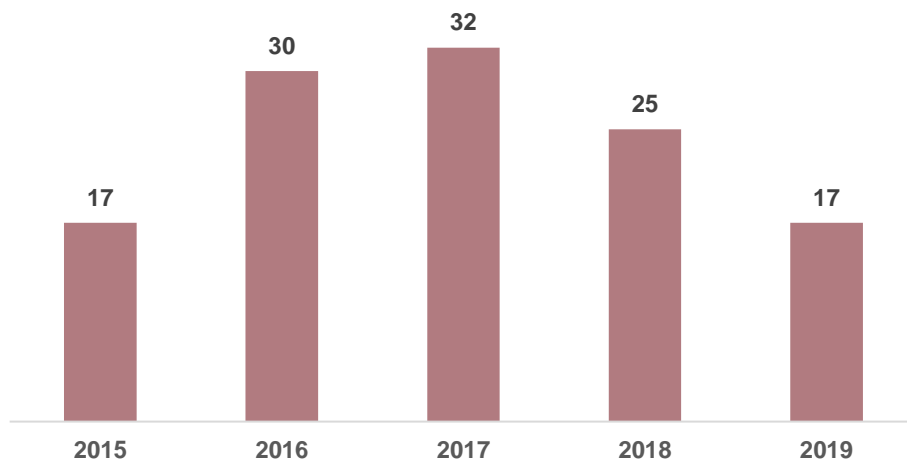
<sup>11</sup> Skulle vedkommende få seg jobb eller komme inn på høyere utdanning før to år er gått, vil det være mulig å avslutte programmet tidligere.

<sup>12</sup> I tillegg til fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven på grunnlag av søknad om asyl.

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

Som figuren viser, nådde antallet deltakere i kommunens introduksjonsprogram en topp i 2017:

Figur 4 – Antallet deltakere i Hjelmeland kommunes introduksjonsprogram i perioden 2015-19



(Kilde: Hjelmeland kommune. Tall per 31.12 det enkelte år. Tall for 2019 er per 01.11.2019).

Flyktninger som deltar i det toårige programmet har krav på introduksjonsstønad. Denne stønaden erstatter sosialhjelp som inntekt for nyankomne flyktninger, og stønaden er på årsbasis lik to ganger folketrygdens grunnbeløp, nærmere bestemt kr 199 716 f.o.m. 1. mai 2019. Stønaden er skattepliktig inntekt, men i motsetning til sosialhjelp, beholdes stønaden også dersom deltakeren tar en jobb ved siden av introduksjonsprogrammet.

## 1.6 KRAV TIL INTRODUKSJONSPROGRAMMET

---

### 1.6.1 REVISJONSKRITERIER

I henhold til introduksjonsloven plikter kommunen å tilby den enkelte flyktning deltakelse i programmet senest tre måneder etter ankomst, jmfør introduksjonsloven § 3. Videre stiller introduksjonsloven krav om at introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid.

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

- Kommunen skal tilby den enkelte flyktning deltakelse i programmet senest tre måneder etter ankomst.

- Kommunens introduksjonsprogram skal være helårlig og på fulltid

## 1.6.2 FLYKTNINGETJENESTEN OG VOKSENOPPLÆRINGEN SAMARBEIDER OM PROGRAMMET

I Hjelmeland er Flyktningetjenesten gitt hovedansvaret for mottak og oppfølging av nyankomne flyktninger to til tre år etter bosetting. For å kunne tilby et fullverdig introduksjonsprogram samarbeider Flyktningetjenesten tett med Voksenopplæringen. Mens Flyktningetjenesten har ansvaret for forvaltning, kartlegging og oppfølging av deltakerne mot arbeid/utdanning, har Voksenopplæringen ansvaret for hovedtyngden av undervisningen.

Introduksjonsloven stiller som nevnt krav om at den enkelte flyktning skal få tilbud om deltakelse i programmet senest tre måneder etter ankomst, jmfør introduksjonsloven § 3. Fra Flyktningetjenesten får vi opplyst at dette kravet er oppfylt de senere årene.

Videre stiller introduksjonsloven som nevnt krav om at introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid. Fra august 2018 har alle deltakerne i introduksjonsprogrammet gått 5 dager i uka på skole. Nærmere bestemt går deltakerne tre dager på grunnskole med fagene matematikk, naturfag, engelsk, KRLE for å få vitnemål fra grunnskolen, og to dager på norskopplæring. Deltakerne blir således tilbudt 30 timer per uke, noe som etter endring i forskrift Q-20/2015 tilsvarer 37,5 timer per uke, når tid til for- og etterarbeid tas med.

Programmet preges av skolens årsrytme, og i deler av skolens høst- og vinterferie har Flyktningetjenesten egne opplegg for deltakerne for å kunne oppfylle lovens krav om helårlig program. I programmet praktiseres arbeidslivets regelverk med hensyn til oppmøte, fravær, permisjoner og lønns-/stønadsutbetaling, og ugyldig fravær medfører trekk i introduksjonsstøtten. Flyktningetjenesten opplyser at ugyldig fravær forekommer, men i begrenset grad. Skulle fraværet bli stort vil vedkommende bli fulgt opp med samtaler.

## 1.6.3 VURDERING

Hittil har deltakerne startet på introduksjonsprogrammet innen 3 måneder etter ankomst, og status våren 2020 er at kommunen oppfylder lovens krav om et helårlig fulltidsprogram. Kommunen oppfylder med andre ord lovens krav på disse punktene, noe som må sies å være positivt.

## 1.7 INDIVIDUELL TILPASNING OG VEILEDNING

---

### 1.7.1 REVISJONSKRITERIER

I henhold til introduksjonsloven skal det utarbeides en individuell plan for hver enkelt deltaker som skisserer opplæringsbehov og hvilke tiltak vedkommende kan dra nytte av. Planen skal

utarbeides i samråd med deltaker, og skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom, jf. introduksjonsloven § 6. Formålet med planen er å sikre at hver enkelt deltaker får ivarettatt sine rettigheter og at programmet blir tilpasset den enkeltes behov<sup>13</sup>.

Kravet om en individuell plan følger også av gjeldende samarbeidsavtale mellom Hjelmeland kommune og NAV. Her blir det presisert at flyktningetjenesten har ansvaret for «å gi informasjon og rettleiing til den enkelte deltaker i programmet om arbeids-, yrkes- og utdanningsmuligheter, på bakgrunn av arbeidsmarkedskunnskap og kvar det er mogleg å få jobb. Ved behov i samarbeid med rekrutterings- og inkluderingskontakten i NAV Hjelmeland».

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

- Kommunen skal utarbeide individuelt tilpassede planer til hver enkelt deltaker i introduksjonsprogrammet.
- Kommunen skal ha adekvat kompetanse til å kunne informere og veilede om arbeids-, yrkes- og utdanningsmuligheter, og til å kunne gi råd om personlig økonomi.

### 1.7.2 INDIVIDUELL PLAN

I Hjelmeland er det Flyktningetjenesten som i samråd med Voksenopplæringen og den enkelte deltaker utarbeider planene. Hva den enkelte deltaker vil få av individuelt tilpassede tilbud i løpet av programmet vil være avhengig av flere momenter. De viktigste er;

- Hvilken utdanning, kompetanse og arbeidserfaring har deltakeren fra før, og hva ønsker vedkommende å jobbe med?
- Hva er målet - raskest mulig ut i jobb eller utdanning?
- Alder?

Her er noen eksempler:

1. Dersom deltakeren mangler grunnskole fra hjemlandet, men ønsker å studere i Norge, vil det være mulig å velge grunnskoleopplæring som en del av introduksjonsprogrammet<sup>14</sup>.
2. For deltakere med fullført grunnskole fra hjemlandet, vil det være mulig å ta enkeltfag på videregående skole-nivå i løpet av programmet.

---

<sup>13</sup> I henhold til rundskriv til introduksjonsloven, rundskriv Q20/2012, skal programmet tilpasses den enkelte ut fra hans eller hennes bakgrunn, forutsetninger, kvalifiseringsbehov og målsettinger.

<sup>14</sup> Voksne innvandrere med mangelfull grunnskoleutdanning fra sitt hjemland, har etter opplæringslovens paragraf 4A rett til grunnskoleutdanning ved behov.

Fast praksis i Hjelmeland er at planen skal være utarbeidet innen utgangen av første halvår etter oppstart og i forbindelse med prosjektet har vi bedt om å få se nærmere på de individuelle. Nærmere bestemt har vi sett nærmere på planene til deltakerne som avsluttet programmet i 2019.

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

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

Det overordnede målet er at deltakerne skal lære seg norsk og bli økonomisk selvstendige. Samtidig kan det være en utfordring å få klarhet i hva den enkelte har av ferdigheter og kunnskaper fra hjemlandet. Den individuelle planen danner grunnlag for samtaler og må sies å være et dynamisk dokument, som endres etter hvert som partene blir kjent og i takt med utvikling av nye ferdigheter.

### 1.7.3 ADEKVAT KOMPETANSE TIL Å VEILEDE OM UTDANNINGS- OG YRKESMULIGHETER, SAMT PERSONLIG ØKONOMI?

I løpet av programmet får deltakerne informasjon og veiledning om arbeids-, yrkes- og utdanningsmuligheter. Her samarbeider flyktningstjenesten med ungdomsskolens yrkes- og karriererådgiver for å sikre seg tilstrekkelig kompetanse og oppdatert kunnskap. Rådgiveren skisserer hvilke opplæringsløp som kan være aktuelle, og benytter sin kunnskap om hvilke arbeidsmuligheter som finnes. En sentral rolle i veiledningen har også rekrutteringskonsulenten ved NAV Hjelmeland, som har oversikt over hvilke tiltak NAV kan bidra med.

Mens deltakerne er i introduksjonsprogrammet vil norskopplæring være hovedprioritet, men i samtale med den enkelte deltaker vil det også være naturlig å legge en langsiktig strategi, og vurdere muligheter etter fullført program:

1. Deltakere under 25 år med fullført grunnskole fra Norge eller utlandet, kan i etterkant av introduksjonsprogrammet søke seg inn på Rogaland fylkeskommunes tilbud kalt «innføringsklasse». Fylkeskommunen tilbyr intensiv norskopplæring som et ett- eller toårig «forkurs» til ordinær videregående opplæring.
2. For deltakere som ikke ønsker å gå videre på videregående skole, er det mest aktuelt å konsentrere seg om norskopplæring, noe som i neste omgang kan åpne for deltakelse i et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV (mer om dette i eget kapittel om samarbeidet med NAV om sysselsetting).

3. For dem som er ferdige med videregående skole når de kommer til Norge, kan det være aktuelt å søke seg inn på studier. Først må imidlertid eksamenspapirene fra hjemlandet sendes til Samordnet opptak som så avgjør om vedkommende kan få studiekompetanse, eller om det er nødvendig ta noen fag for å få dette. I løpet av introduksjonsprogrammet vil det som nevnt være mulighet til å ta enkeltfag på videregående skole nivå.

Personlig økonomi er også ett tema som blir behørig gjennomgått i løpet av det toårige programmet. Her blir den enkeltes pengebruk drøftet og deltakerne får tips om hvordan de kan få pengene til å strekke til, herunder tips om nettsider som tilbyr brukte klær, møbler og utstyr. Som en del av undervisningen inngår opplæring i bruk av nettbank og hvordan man setter opp et budsjett.

Undervisningen gis av ansatte i flyktingetjenesten i samarbeid med NAV, i et tverrfaglig samarbeid om den enkelte flykting. Etter § 17 i lov om sosiale tjenester gir NAV råd og veiledning, og dette inkluderer også økonomisk veiledning. Kommunens flyktingkonsulent gir individuell veiledning ved behov, og personlig økonomi er et tema i undervisningen på Voksenopplæringen. Ved søknad om økonomisk sosialhjelp vil den enkeltes personlige økonomi og disposisjoner være et naturlig tema å ta opp i samtalene med NAV.

#### 1.7.4 INGEN SPRÅK- OG ARBEIDSPRAKSIS I LØPET AV PROGRAMMET

Den enkelte kommune kan selv bestemme hvorvidt deltakerne skal få tilbud om språk-/arbeidspraksis i løpet av programmet, siden introduksjonsloven ikke stiller krav om dette. Et slikt tilbud vil ha som formål å gi deltakerne en første smakebit på arbeidslivets regler og forventninger i Norge, foruten språktrening.

Fra og med høsten 2018 har deltakerne gått fem dager i uka på skole og gjennomføring av språk- og arbeidspraksis har ikke blitt prioritert. Fra kommunen får vi opplyst at dette først og fremst skyldes et stort behov for norskopplæring blant de siste års deltakere, men også at det blitt vanskeligere å skaffe praksisplass. Med NAV sin innføring av aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere i 2017, havnet dessverre Flyktingetjenesten i konkurranse med NAV om de samme praksisplassene<sup>15</sup>.

#### 1.7.5 FORLENGELSER AV INTRODUKSJONSPROGRAMMET

Gjeldende samarbeidsavtale mellom Flyktingetjenesten, Voksenopplæringen og NAV åpner for å forlenge introduksjonsprogrammet inntil 1 år. For å kunne dra nytte av NAV sine tiltak stiller

---

<sup>15</sup> Mer om aktivitetsplikten knyttet til mottakere av sosialhjelp i kapitlet om sysselsetting.

NAV krav om norskkunnskaper tilsvarende A2 muntlig/skriftlig. En forlengelse vil dermed være aktuelt for deltakere som ikke har nådd ønsket nivå etter to år i programmet.

Hjelmeland kommune har for øvrig også blitt oppfordret av Fylkesmannen til å innvilge et tredje år. Så langt viser tall fra kommunen at siden 2014 har 84 prosent av deltakerne fått innvilget forlengelse (36 av 43). Deltakerne fortsetter da på det løpet de allerede har påbegynt, enten de går på norskopplæring, grunnskole eller tar fag på videregående med mål om studiekompetanse. Regningen for tredjeåret tilfaller kommunen, men her må vi huske på at kommunen uansett mottar statlig integreringstilskudd fem år etter bosetting.

### 1.7.6 VÅR VURDERING

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

I samarbeid med ungdomsskolens yrkes- og karriererådgiver og rekrutteringskonsulenten ved NAV Hjelmeland gir flyktingtjenesten deltakerne informasjon og veiledning om arbeids-, yrkes- og utdanningsmuligheter, foruten personlig økonomi. Etter vår vurdering har tjenesteområdet adekvat kompetanse på områder som arbeidslivskunnskap og familieøkonomi. Flyktingtjenestens samarbeid med ungdomsskolens yrkes- & karrierrådgiver og NAV er med og sikrer dette.

## 1.8 NORSK- OG SAMFUNNSFAGOPPLÆRING I PROGRAMMET

---

### 1.8.1 REVISJONSKRITERIER

Kommunen har ansvaret for å gjennomføre prøver i norsk og samfunnskunnskap. Prøvene er obligatoriske for alle som har fått opphold etter 1. september 2013 og som har rett og plikt til opplæring. Elevenes prestasjoner måles utfra en felles europeisk standard, på en skala der A1 er lavest, dernest A2, B1 og B2 (høyest). For å gi en kort beskrivelse av nivåene gir vi her noen eksempler:

- Ved søknad om permanent opphold stilles det krav om A1.
- A2-nivå vil være tilstrekkelig til å kunne klare seg i arbeidslivet.
- Oppstart på videregående opplæring fordrer B1-nivå.

- Oppstart på Universitet eller høyskole fordrer B2<sup>16</sup>.

I kommunens *Årsmelding for 2018* heter det at deltakerne i introduksjonsprogrammet skal lære seg norsk og oppnå karakterene A1 og A2 etter første år av programmet. I gjeldende samarbeidsavtale mellom Hjelmeland kommune og NAV heter det at hovedmålet er deltakerne skal komme seg raskt ut i arbeid, men at et delmål på veien dit er at flyktingene skal oppnå A2 på muntlig og helst B1 på den skriftlige norskprøven ved avslutning av programmet.

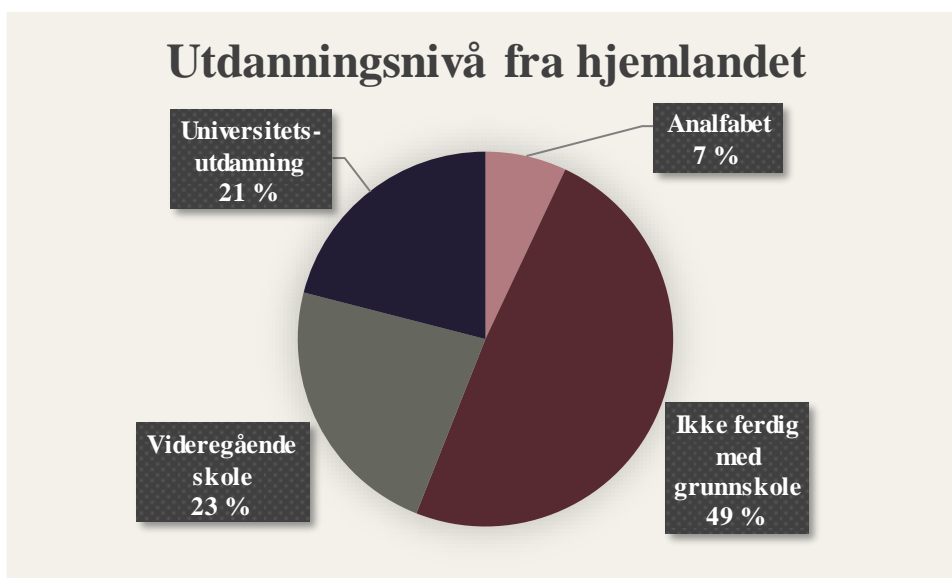
Ut fra disse føringene har vi utledet følgende revisjonskriterier (det vil si krav eller forventninger til kommunens arbeid):

- Kommunen skal sørge for at deltakerne i introduksjonsprogrammet oppnår minst A2, helst B1, muntlig og skriftlig, ved avslutning av introduksjonsprogrammet.

### 1.8.2 DELTAKERNES FORKUNNSKAPER

En avgjørende faktor for deltakernes prestasjoner i norsk vil være hvor mye skolegang de har fra før. I forbindelse med prosjektet har vi hentet inn opplysninger om deltakernes utdanningsnivå fra hjemlandet. De 43 personene som har deltatt i kommunens introduksjonsprogram siden 2014 danner følgende prosentvise fordeling:

*Figur 5 – Utdanningsnivå fra hjemlandet. Prosentvis fordeling blant deltakerne i introduksjonsprogrammet i perioden 2014-19*



(Kilde: Hjelmeland kommune)

<sup>16</sup> For mer informasjon om de ulike norsknivåene og hvilke krav som stilles til permanent opphold, se rapportens vedleggsdel.



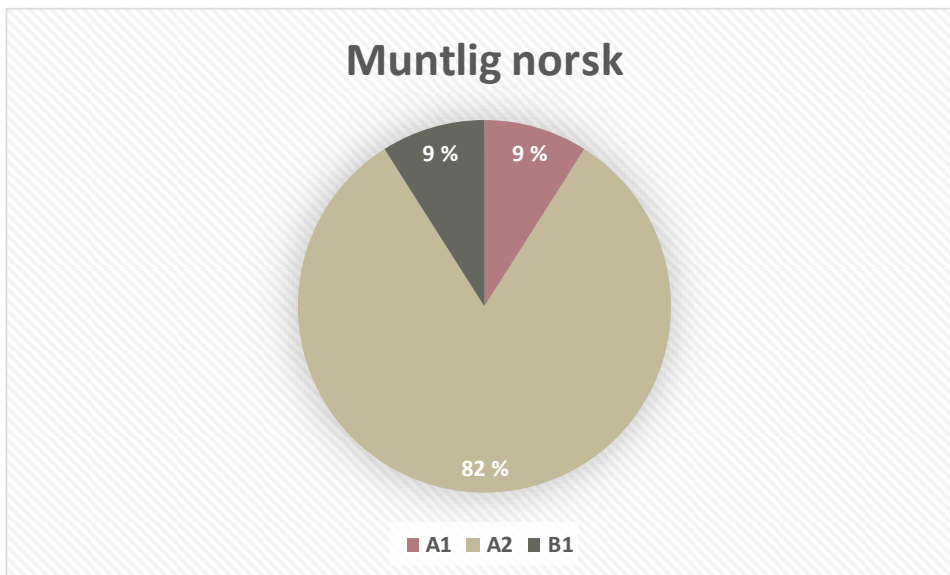
Av figuren ser vi at andelen analfabeter er liten (7 prosent), men samtidig ser vi at andelen som ikke har fullført grunnskole er høy (49 prosent). Dermed blir det riktig å si at over halvparten har lite eller ingen skolegang fra før, noe som trolig vil ha stor betydning for deltakernes prestasjoner i norsk og dermed også for hvor raskt de kommer seg jobb og blir selvforsørget.

En annen faktor som også virker inn og som også varierer, er flyktingenes botid i Norge. Mens noen har bodd kort tid i et norsk asylmottak i påvente av oppholdstillatelse, har andre bodd her i flere år. I hvilken grad flyktingene kom i gang med lese- og skriveopplæring i mottaket vil variere.

I forbindelse med prosjektet har vi sett nærmere på resultatene i norsk til deltakere i introduksjonsprogrammet. Nærmere bestemt har vi sett nærmere på resultatene på den norskprøven som ble avlagt nærmest i tid til avslutning av det toårige programmet. For mer informasjon om tidspunktet for når vedkommende kan/bør gå opp til norskprøve, se eget kapittel om samarbeidet mellom Voksenopplæringen, kommuneadministrasjonen og NAV, samt rapportens vedlegg.

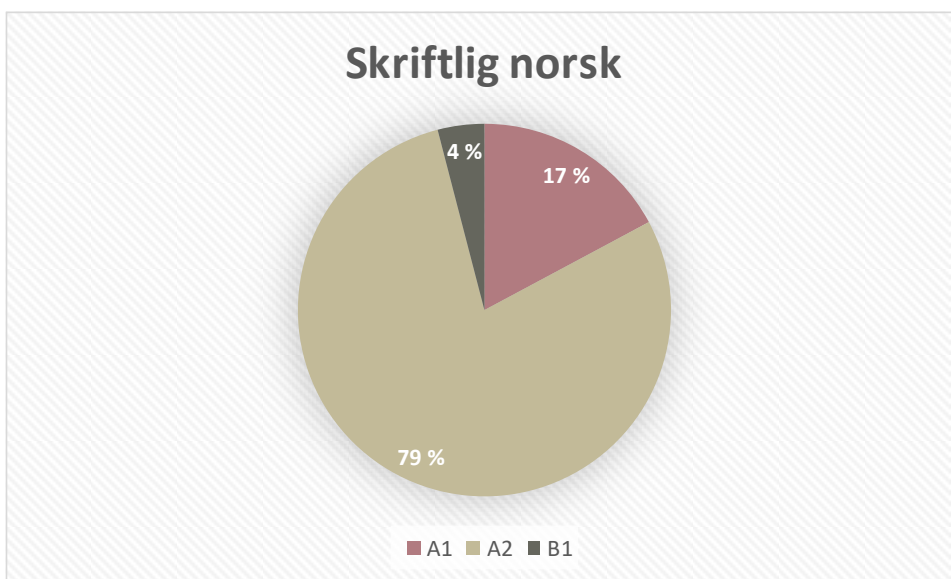
Vi har hentet inn resultater for samtlige 23 personer som avsluttet programmet i 2017, 2018 og 2019 og laget følgende prosentvise fordeling:

*Figur 6 – Resultater på muntlig norskprøve blant deltakere som avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden 2017-19:*



(Kilde: Hjelmeland kommune).

Figur 7 – Resultater på skriftlig norskprøve blant deltakere som avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden 2017-19:



(Kilde: Hjelmeland kommune)

Først og fremst ser vi at blant de 23 som avsluttet introduksjonsprogrammet i Hjelmeland kommune i løpet av 2017, -18 og -19, oppnådde en overveiende andel karakteren A2 på muntlig og skriftlig. Dernest ser vi at resultatene naturlig nok er noe bedre på muntlig enn på skriftlig. Blant deltakerne som var analfabeter da de kom til Norge, vil det ikke være realistisk å oppnå A2 i løpet av det toårige programmet, i hvert fall ikke på den skriftlige prøven.

### 1.8.3 VÅR VURDERING

Gjennom et tett samarbeid mellom Flyktingetjenesten og Voksenopplæringen sikres deltakerne et fulltids- og helårlig introduksjonsprogram. Så langt har kommunen også oppfylt kravet om oppstart av introduksjonsprogram senest tre måneder etter ankomst. Dette må sies å være positivt. En overveiende andel av deltakerne har oppnådd karakteren A2 muntlig og skriftlig. På skriftlig er det svært få som oppnår noe bedre karakter enn dette. Resultatene viser at prestasjonene i norsk er et godt stykke unna delmålet i samarbeidsavtalen om at en overveiende andel av deltakerne skal oppnå karakteren B1. Men tatt i betraktning at over halvparten hadde lite eller ingen skolegang fra hjemlandet, må dette sies være gode resultater.

## 1.9 SYSSELSETTING ETTER ENDT INTRODUKSJONSPROGRAM

---

### 1.9.1 REVISJONSKRITERIER

I kommunens årsmelding for 2018 heter det at deltakere som er ferdige med programmet skal komme seg i arbeid eller begynne å studere. I gjeldende samarbeidsavtale mellom kommunen og NAV heter det at hovedmålet er at flyktingene kommer seg raskt ut i arbeid og integrere seg i

samfunnet. Her heter det vider at «flest mulig» skal over på arbeid eller utdanning direkte etter endt introduksjonsprogram.

Ved å sammenligne årsmeldingen med samarbeidsavtalen, ser vi at førstnevnte er noe mer ambisiøs. Mens samarbeidsavtalen nøyer seg med formuleringen «flest mulig, heter det i samarbeidsavtalen at «når deltakerene er ferdige med programmet, skal de komme seg i arbeid eller begynne å studere».

Fra og med 2010 har det vært en nasjonal målsetting om at minst 55 prosent skal være i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program, mens 70 prosent skal være i arbeid eller utdanning ett år etter endt introduksjonsprogram. Verdt å merke seg er at i disse nasjonale målsettingene regnes ikke grunnskole som «utdanning». Videre regnes «å være i arbeid» å være oppfylt dersom vedkommende har så lite som 1 time arbeid i uka. Disse resultatkravene er for øvrig gitt til IMDI i det årlige tildelingsbrevet fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (Kilde: Statistisk sentralbyrå).

Ut fra disse føringene både på lokalt og nasjonalt nivå, og i tråd med IMDI sine definisjoner, har vi utledet følgende revisjonskriterium (det vil si krav eller forventninger til kommunens arbeid):

- Kommunen skal sørge for at minst 70 prosent skal være i arbeid eller utdanning 1 år etter endt introduksjonsprogram.

### 1.9.2 GENERELLE FAKTORER SOM PÅVIRKER SYSSELSETTINGSGRADEN

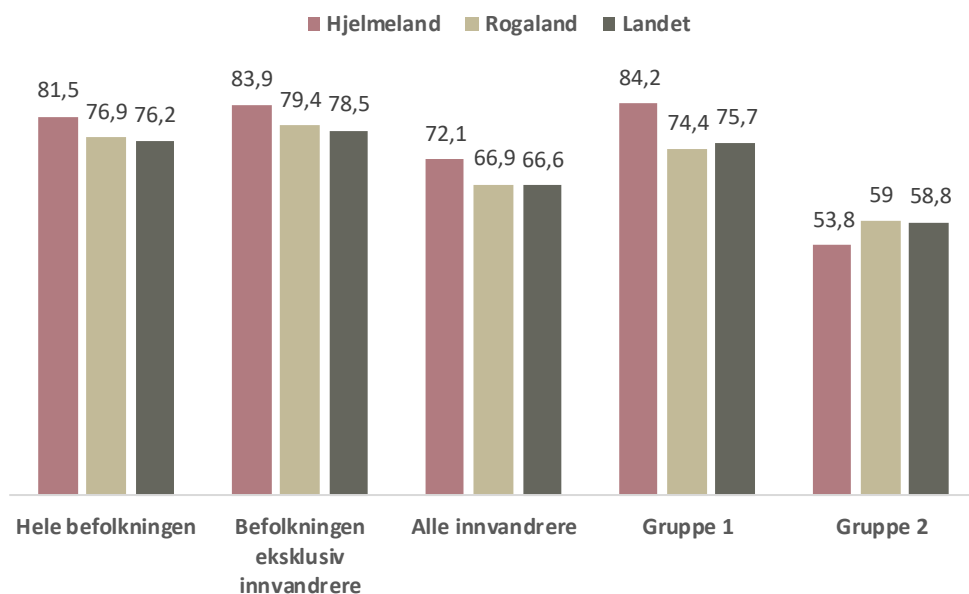
Hvorvidt sysselsettingsnivået blant flyktninger i en kommune er høyt eller lavt, vil være avhengig av ulike faktorer:

- **Flyktningegruppas sammensetning:** Hvilken utdannings- og arbeidserfaring flyktningene har fra før vil ha betydning.
- **Botid:** I kommuner hvor det bor mange nyankomne flyktninger, vil det være et lavere sysselsettingsnivå i denne gruppa som helhet, sammenlignet med kommuner hvor kommunens innbyggere med flyktningbakgrunn har bodd i Norge over lengre tid.
- **Fordelaktig arbeidsmarked:** Ingenting er bedre for flyktningenes integrering enn et fordelaktig arbeidsmarked. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at sysselsettingsnivået i Hjelmeland tradisjonelt sett har vært høyere enn landsgjennomsnittet, både i befolkningen generelt og blant innvandrerne generelt, jf. figur nedenfor.

I prosjektet har vi hentet inn tall på sysselsetting fra Statistisk sentralbyrå som opererer med tre ulike 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**

Figur 8 – Sysselsettingsnivå i prosent blant ulike grupper av innbyggere i Hjelmeland sammenlignet med snittet for Rogaland og landet



(Kilde: Statistisk sentralbyrå. Tall for 4. kvartal 2018. Nyere tall foreligger ikke).

Figuren viser sysselsatte 20-66 år i prosent av personer i alt 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 personer med flyktningsbakgrunn. Generelt sett, uavhengig av hvilken kommune vi snakker om, vil sysselsettingsnivået være noe høyere i gruppe 1 enn i gruppe 2

Av figuren ser vi at sammenlignet med sysselsettingsnivået i Rogaland og landet, er sysselsettingsnivået noe høyere i Hjelmeland. Men dette gjelder imidlertid ikke gruppe 2. Tallene indikerer dermed at arbeidsmarkedet er noe vanskeligere i Hjelmeland for personer i gruppe 2 enn i mange andre kommuner. Som nevnt er det i denne gruppen vi finner personer med flyktningsbakgrunn.

### 1.9.3 STATUS ETTER ENDT INTRODUKSJONSPROGRAM

Som nevnt har det fra og med 2010 vært en nasjonal målsetting at minst 55 prosent skal være i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program, og 70 prosent skal være i arbeid eller

utdanning ett år etter. For å vurdere om de nasjonale målsettingene er oppfylt, har vi laget en oversikt over 2017 og -18-kullet. I oversikten har vi utelatt de som har utvandret fra Norge, slik at vi står igjen med en gruppe på 13. Disse 13 fordeler seg slik:

	<b>Avsluttet i 2017 og -18</b>
<b>I arbeid</b>	9
<b>I videregående skole</b>	3
<b>Ukjent status</b>	1

Dette er små tall, noe som kan gi store svingninger fra år til år. Hvis vi likevel tillater oss å gjøre om tallene til prosenter, ser vi med tydelighet at for disse to kullene er målsettingen om 70 prosent i arbeid eller utdanning ett år etter nådd.

Blant de 10 som gikk ut av programmet i 2019 har kun én fått seg jobb (tilkallingsvikar), fem går på videregående og 2 på grunnskole. En tilsvarende tabell for 2019-kullet ser slik ut:

	<b>2019</b>
<b>I arbeid</b>	1
<b>I videregående skole</b>	5
<b>Ukjent status</b>	2
<b>Grunnskole</b>	2

Som nevnt regnes ikke grunnskole som «utdanning» i den nasjonale målsettingen. Dermed blir resultatet at 6 av ti er i jobb eller utdanning. Dette innebærer at den nasjonale målsettingen om 55 prosent i arbeid eller utdanning direkte etter introduksjonsprogram er nådd for dette kullet<sup>17</sup>.

#### 1.9.4 VÅR VURDERING

Blant dem som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2017 og 18 var 12 av 13 i arbeid eller utdanning ett år etter. Blant de 10 som gikk ut av programmet i 2019 er 8 i arbeid eller utdanning. Dersom vi ikke regner grunnskole som utdanning, syner tallet til 6. Hjelmeland ligger med dette svært nær den nasjonale målsettingen om 70 prosent i arbeid eller utdanning. Med et stort antall med lite eller ingen skolegang fra før er det ikke overraskende at flere bruker noe lengre tid på å komme seg arbeid.

---

<sup>17</sup> Tallene vi har fått fra kommunen gjelder de som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2019. En status-sjekk februar 2020 er dermed verken status direkte etter eller ett år etter avsluttet program, men tilnærmet.

## 1.10 SAMSPILLET MELLOM INVOLVERTE INSTANSER

---

### 1.10.1 REVISJONSKRITERIER

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet har i rundskriv klargjort hvordan kommunen og NAV skal samarbeide om deltakerne i introduksjonsprogrammet<sup>18</sup>. Her heter det at:

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

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

- I samarbeid med NAV skal kommunen på et tidlig tidspunkt vurdere tiltak som kan bidra til at den enkelte går over til arbeid og aktivitet etter endt introduksjonsprogram.

### 1.10.2 SAMARBEIDSMØTER OG TILTAK I REGI AV NAV

Som nevnt vil deltakere som har barn ofte ha behov for supplerende sosialhjelp ved siden av introduksjonsstøtten. I praksis innebærer dette at NAV blir involvert i en tidlig fase etter oppstart på programmet. Utover dette er det fast rutine at NAV deltar på overføringsmøter som arrangeres 1-3 måneder før avslutning av programmet. Flyktningetjenesten forsøker å være tydelige på at den enkelte deltaker må kjenne sitt eget ansvar, og at de må klare seg med mindre hjelp og oppfølging etter endt program.

Skulle overgang til skole eller utdanning ikke være aktuelt, og vedkommende heller ikke makter å skaffe seg jobb på egenhånd, vil et arbeidsrettet tiltak i regi av NAV være aktuelt. Deltakere i fulltids arbeidsrettede tiltak har rett til statlige tiltakspenger, noe som medfører at sosialhjelpen blir tilsvarende redusert. Hvor mange som til enhver tid deltar i slike tiltak vil dermed påvirke kommunens totale utgifter til sosialhjelp.

I NAV Hjelmeland sin «verktøykasse» finner vi blant annet:

---

<sup>18</sup> Rundskriv Q-27/2015 fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet datert 04.05.2015.

- **Arbeidsmarkedsopplæringskurs** (AMO-kurs). Dette er kurs som gjennomføres av private leverandører<sup>19</sup>. Som hovedregel innebærer deltakelse på et slikt kurs pendling til Stavanger. Som hovedregel stiller NAV krav om norskkunnskaper tilsvarende A2 skriftlig og B1 muntlig for å kunne delta. Unntaket er kun kurs som er spesielt tilrettelagte for minoritetsspråklige.

Eksempel på sistnevnte kurs er «Yrkesretta norskopplæring», som skal gi arbeidsrettet norskopplæring og innføring i fagbegrep innenfor den bransjen deltakeren søker seg til. I tillegg skal dette 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.

- **Arbeidstrening** er det mest brukte NAV-tiltaket de siste fem årene, og handler om utplassering for å skaffe seg arbeidserfaring. I perioden man er utplassert har NAV tett oppfølging. Omfanget er imidlertid redusert de siste årene siden det nå er flere som går på grunnskoleutdanning på fulltid. I praksis er det bedriftene som bestemmer hvilke krav som skal stilles til norskkferdigheter, men ofte vil det være krav om minimum A2. Dette er også et tiltak som forutsetter mulighet for pendling, noe som kan være utfordrende å få til for barnefamilier.
- **Lønnstilskudd:** NAV Hjelmeland 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.
- **Kvalifiseringsprogram** er et tilbud om tett oppfølging i form av hyppige samtaler og arbeidstrening, og vil ha en varighet på inntil 2,5 år. Her stilles det ikke noe minimumskrav til norskkferdigheter. Eksempelvis kan man legge inn grunnskoleopplæring som en del av programmet kombinert med praksis ved en lokal bedrift. NAV Hjelmeland tilbyr inntil 3 plasser i dette statlig støttede programmet.

Felles for NAVs virkemidler er at vedkommende får oppfølging på arbeidsplassen. Målsettingen er å gi et innblikk i arbeidslivets forventninger, lover og regler og samtidig gi vedkommende en mulighet til å få en referanse til videre jobbsøking. For noen handler dette også om å få klarhet i hva man trives med. En stor utfordring for innbyggerne i Hjelmeland vil i mange tilfeller være lang reisevei kombinert med dårlige bussforbindelser. Fra kommunen får vi imidlertid opplyst at rutetilbudet har blitt betydelig bedre i den senere tid.

### 1.10.3 SOSIALHJELPSMOTTAKERE MED FLYKTNINGEBAKGRUNN I HJELMELAND KOMMUNE OG BRUKEN AV NAV-TILTAK

---

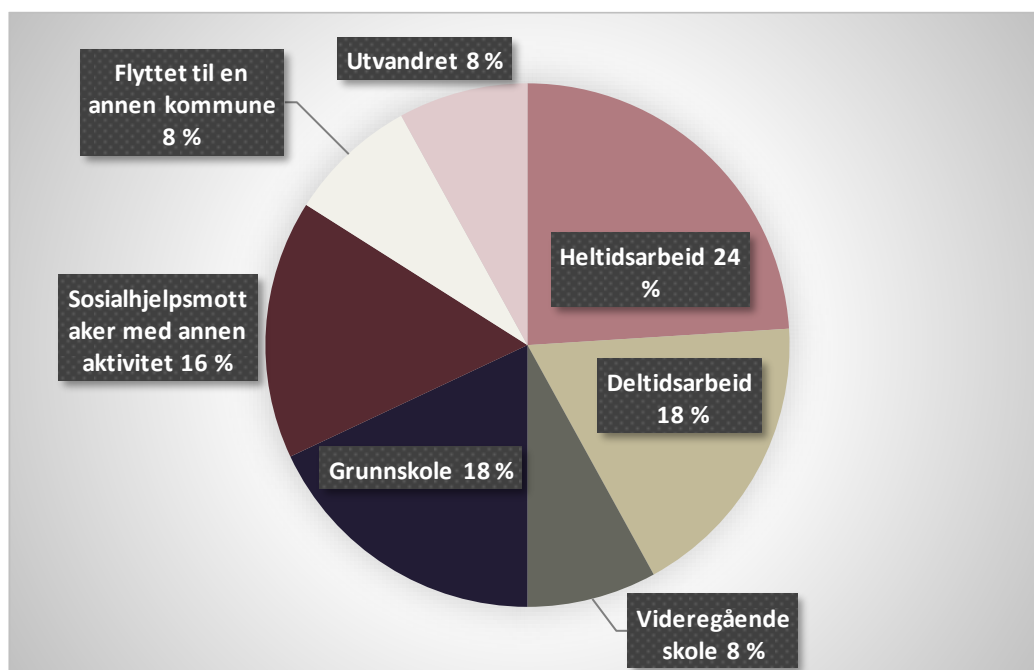
<sup>19</sup> Tiltaksenheten i NAV (NAV Tiltak) inngår rammeavtaler med private tiltaksarrangører.

I forbindelse med prosjektet har vi fått bistand fra NAV Hjelmeland til å gå igjennom status for samtlige innbyggere med flyktningbakgrunn som har mottatt økonomisk sosialhjelp for en kortere eller lengre periode, i tidsrommet 30.10.2014 til 31.10.2019. Til sammen dreier dette seg om 50 unike personer.

Fra NAV får vi opplyst at det kun er 9 av disse 50 som mottar økonomisk sosialhjelp per 31.10.2019. 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 man kan få i støtte. Dette betyr også at man kan være i jobb, men samtidig ha behov for supplerende økonomisk sosialhjelp.

Vår gjennomgang viser at 40 prosent av disse (19 av 50) har deltatt på ett eller flere tiltak i regi av NAV Hjelmeland. Dette er virkemidler som er ment å øke vedkommende sine sjanser for en overgang fra økonomisk sosialhjelp til økonomisk selvstendighet/jobb. I prosjektet har vi dessuten bedt NAV om en oversikt over hva disse 50 personene beskjeftiger seg med per 31.10.2019. Ut fra mottatte opplysninger har vi laget følgende oversikt i prosent:

*Figur 9 – Hovedbeskjeftigelse våren 2020 blant nåværende og tidligere mottakere av økonomisk sosialhjelp m/ flyktningbakgrunn i Hjelmeland kommune*



Vi ser at 68 prosent går på jobb eller skole. Blant de som har flyttet eller utvandret er status for øvrig ukjent, men det kan tenkes at noen av disse også er i jobb eller skole. NAV har krav om aktivitet til alle som mottar sosialhjelp. I praksis innebærer dette at noen kan ha medisinsk behandling som eneste aktivitet. Av figuren ser vi at 16 prosent mottar sosialhjelp med annen form for aktivitet. Imidlertid får vi opplyst fra kommunen at de har utfordringer knyttet til enkeltpersoner som ikke ønsker å delta på aktiviteter i form av skole, NAV-tiltak eller annet.



#### 1.10.4 SÆRSKILT OM GRUNNSKOLEOPPLÆRING OG AKTIVITETSPLIKT

De som velger overgang til grunnskoleopplæring etter avsluttet introduksjonsprogram vil i mange tilfeller måtte søke om sosialhjelp og/eller Flyktningstipend. Tidligere deltakere som går videre til grunnskoleopplæring benytter da sin rett til 3000 norsktimer totalt. Formålet i slike tilfeller vil være å skaffe seg tilstrekkelige norskkunnskaper, noe som i neste omgang kan åpne mulighetene for videregående opplæring eller fagbrev, deltakelse i NAV-tiltak eller jobb. Samtidig må vi huske på at det er av stor verdi å tilegne seg tilstrekkelige norskkunnskaper, ikke bare for ens egen del, men også av hensyn til eventuelle barn man måtte ha, som vil ha behov for leksehjelp etc.

Slik regelverket er utformet per i dag «lønner det seg» å velge grunnskoleopplæring fremfor arbeid. Dersom man velger å gå på grunnskole slipper man inntektskravet ved søknad om permanent opphold<sup>20</sup>. Verdt å nevne er også at personer som ikke har fullført grunnskole fra hjemlandet, etter opplæringsloven er gitt en rett til å fullføre grunnskolen.

Fra 01.01.2017 er det i henhold til lov om sosiale tjenester i NAV aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år<sup>21</sup>. Etter lov om sosiale tjenester § 20 og 20a kan norskundervisning og grunnskoleopplæring godkjennes som aktivitet, forutsatt at vedkommende har fremgang og en positiv utvikling i norskopplæringen og grunnskoleopplæringen. Dersom vedkommende ikke forbedrer seg, vil NAV kunne stille krav om en annen individuelt tilpasset aktivitet som raskere vil kunne føre til arbeid.

#### 1.10.5 SAMARBEIDET OM NORSKPRØVERESULTATER

I Hjelmeland er det voksenopplæringen som i samråd med den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet avgjør tidspunktet for når norsksprøvene skal avlegges. Dagens praksis tilfredsstillende både voksenopplæringens og den enkeltes behov for kunnskap om progresjon i opplæringen, men i praksis medfører dette til at norsksprøvene avlegges på svært ulike tidspunkt.

Dagens praksis medfører at det blir vanskelig for kommunen å sjekke hvorvidt målsettingene knyttet til norskopplæringen blir oppfylt. Og for NAV sin del blir det vanskelig å finne ut hvilke arbeidsrettede tiltak som kan være aktuelle, siden de arbeidsrettede tiltakene stiller ulike minstekrav til norskkunnskaper. Dessuten har NAV mulighet til å stille krav om norskopplæring som «aktivitet» for mottakere av sosialhjelp, men uten prøveresultater vil det være vanskelig å vurdere i hvilken grad vedkommende faktisk drar nytte av denne aktiviteten.

---

<sup>20</sup> Alle som får oppholdstillatelse i Norge vil først få en midlertidig oppholdstillatelse, som har en varighet på ett eller tre år. Etter tre år i Norge er det mulig å søke om en permanent oppholdstillatelse som er gyldig på ubestemt tid.

<sup>21</sup> NAV Hjelmeland praktiserer imidlertid aktivitetsplikt for alle aldersgrupper.

Løsningen vil være mer systematisk i avleggelsen av norskprøvene, for å sikre alle parter tilstrekkelig kunnskap i integreringsarbeidet.

### 1.10.6 VÅR VURDERING

Samarbeidet mellom flyktingtjenesten, voksenopplæringen og NAV ser ut til å fungere bra. NAV Hjelmeland står klar med en rekke virkemidler som kan benyttes når norskkunnskapene er tilstrekkelige, og praktiserer aktivitetsplikt for mottakere av sosialhjelp. Men for å sikre alle parter tilstrekkelig kunnskap i integreringsarbeidet, bør systematikken i avleggelsen av norskprøvene forbedres.

## 1.11 INNSPILL FRA INTRODUKSJONSPROGRAM-DELTAKERE

---

Med utgangspunkt i en oversikt over hvilke personer med flyktingbakgrunn som har gjennomført (eller som er i ferd med å gjennomføre) introduksjonsprogrammet i Hjelmeland kommune, har vi gjennomført intervju med seks personer. Vår undersøkelse er av begrenset omfang og resultatene må derfor tolkes med forsiktighet. Tema som ble tatt opp var:

- Introduksjonsprogrammets innhold, herunder tema knyttet til personlig økonomi
- Veiledning og informasjon i forhold til jobb, skole eller aktivitet i tiden etterpå
- Oppfølging fra kommune og NAV og samarbeidet mellom disse
- Hvordan det er å bo i Hjelmeland

Ut fra svarene vi fikk, er det generelle inntrykket at deltakerne er fornøyde med programmet og norskopplæringen i Hjelmeland kommune.

- Alle er samstemte på at det viktigste er å lære seg norsk slik at man makter å skaffe seg jobb, men det tar tid å tilegne seg tilstrekkelige kunnskaper.
- Flere tar til orde for økt differensiering blant deltakerne i programmet, slikt at man i større grad tar hensyn til deltakere som lærer raskt. Flere har inntrykk av at større kommuner klarer dette bedre fordi de har flere deltakere til enhver tid.
- Hjelmeland kommune oppleves som en stille og rolig plass med flott natur, men med få utdannings- og jobbmuligheter.
- Etter åpningen av Ryfast har bussforbindelsene blitt betydelig bedre, men å gå på videregående skole innebærer gjerne 1,5 times pendling hver vei.
- For de som har barn i barnehage og småskole er det vanskelig å få til pendling til jobb eller utdanning i en annen kommune.
- I introduksjonsprogrammet lærer de bokmål, men å gjennomføre en samtale med andre innbyggere i kommunen kan by på utfordringer grunnet dialekt. At brevene fra kommunen er på nynorsk kan også være en utfordring.
- Kan man engelsk fra før har man en klar fordel – bokstavene oppleves som like de norske og man kan dra nytte av å oversette fra engelsk til norsk og omvendt.

- De fleste melder om at de har fått god opplæring i bruk av nettbank og personlig økonomi. Det samme gjelder råd og veiledning knyttet til valg av utdanning og arbeid etter endt program.
- Flere melder om at har tatt uforholdsmessig lang tid å få utdanningen fra hjemlandet godkjent i Norge (fra kommunen får vi opplyst at NOKUT ofte møter på vansker med å få bekreftet utdanningen fra det enkelte universitet i hjemlandet. I enkelte land kan også kvaliteten til det enkelte utdanningstilbud variere sterkt).

# VEDLEGG

## Metode

Muntlige kilder:

- Sigrund Kleppa, kommunalsjef Oppvekst
- Jorunn Foss, leder NAV Hjelmeland
- Rektor ved Hjelmeland skole, Sjur Atle Kleppa
- Goran Petrovic, flyktningskonsulent
- May Britt Sjursen, rekrutteringskontakt i NAV
- Avdelingsleder Jarle Sylta, Voksenopplæringen
- Seks nåværende og tidligere deltakere på introduksjonsprogrammet til Hjelmeland kommune.

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

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

Metodisk er det benyttet intervju og dokumentgransking, samt sammenligninger over tid og med andre kommuner. I prosjektet er det dratt veksler på tilsvarende forvaltningsrevisjon i Time våren 2020, Bjerkreim våren 2019 og Eigersund kommune våren 2018. Siden prosjektets problemstillinger er spesielt rettet mot kommunens arbeid med å gjøre flyktingene økonomisk selvstendige, er rapporten i hovedsak rettet mot kommunens arbeid overfor voksne (over 18 år).

Datamaterialet baserer seg på muntlige og skriftlige kilder. I prosjektet har vi forsøkt metodetriangulering, ved å gjennomgå skriftlig materiale, analysere tallmateriale fra kommunen og offentlig statistikk, og vurdere disse opplysningene opp mot opplysninger fremkommet i intervju med sentrale personer i kommunens integreringsarbeid. Samtidig vil personvern hensyn og NAV sin praksis hvor det ikke skilles mellom personer med og uten flyktningsbakgrunn, begrense mulighetene til å undersøke graden av sysselsetting og økonomisk selvstendighet blant denne innvandrerguppen.

Valg av nåværende og tidligere deltakere på introduksjonsprogrammet til intervju er gjort i samråd med kommunen. Antallet er få og resultatene må tolkes med forsiktighet.

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

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

### **Hvilke krav revisjonens funn er vurdert opp mot**

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

**Introduksjonsloven § 6** stiller krav om at deltakerne i introduksjonsprogrammet skal få utarbeidet en individuell plan. Planen skal si noe om opplæringsbehov og hvilke tiltak vedkommende kan ha nytte av. Dette revisjonskriteriet er benyttet i kapittelet om introduksjonsprogrammet og et eget avsnitt som omhandler kravet om individuell plan.

I henhold til **rundskriv til introduksjonsloven, rundskriv Q20/2012** skal programmet tilpasses den enkelte ut fra hans eller hennes bakgrunn, forutsetninger, kvalifiseringsbehov og målsettinger. Dette revisjonskriteriet er benyttet i kapittelet om introduksjonsprogrammet og et eget avsnitt som omhandler individuell tilpasning.

**Introduksjonsloven § 4** fastsetter at programmet skal være på fulltid og helårlig, og den enkelte flyktning skal få tilbud om deltakelse i programmet senest tre måneder etter ankomst, jf. **introduksjonsloven § 3**. Dette revisjonskriteriet er benyttet i kapittelet om introduksjonsprogrammet.

I **rundskriv til introduksjonsloven, Q-27/2015**, heter det at den enkelte kommune skal ta initiativ til en forpliktende samarbeidsavtale mellom kommunen og NAV om introduksjonsordningen. NAV skal delta i et samarbeid om den enkelte deltaker på et tidlig stadium av programmet, og vurdere egnede arbeidsmarkedstiltak når dette er hensiktsmessig og nødvendig for å nå målet om inntektsgivende arbeid. Ved behov skal NAV bidra til å sikre en

smidig overgang til arbeidsrettet aktivitet etter endt program. Dette revisjonskriteriet er benyttet i kapittelet om introduksjonsprogrammet.

«**Læreplan i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere**» (forskrift til introduksjonsloven), anbefaler utplassering på en arbeidsplass som en del av introduksjonsprogrammet, såkalt språkpraksis. Dette revisjonskriteriet er benyttet i kapittelet om introduksjonsprogrammet, og avsnittet kalt «særskilt om språk-/arbeidspraksis.

**Sosialtjenesteloven § 20 a** regulerer plikten til å stille vilkår om aktivitet for tildeling av sosialhjelp. Fra 01.01.2017 er det i henhold til denne lov som hovedregel aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år.

### **Begrepsbruk**

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

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

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

**Familiegjenforente.** For å få oppholdstillatelse på grunnlag av familiegjenforening, stilles det krav om at den personen man søker familiegjenforening med, må ha bosettingstillatelse i Norge og en inntekt på kr 319 000 før skatt pr år (per 01.05.2019<sup>22</sup>). Vedkommende som allerede bor her må med andre ord være i stand til å forsørge familiemedlemmet som ønsker å flytte til Norge. Med innføring av ny utlendingslov i 01.01.2010, fikk personer som innvilges asyl, unntak fra underholdskravet under visse forutsetninger<sup>23</sup>.

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

---

<sup>22</sup> Underholdskravets størrelse er satt til lønnstrinn 24 i Statens lønnstabell.

<sup>23</sup> Såfremt familiemedlemmene søker om familiegjenforening innen ett år etter at referansepersonen har fått oppholdstillatelse i Norge.

**Enslige mindreårige asylsøkere** er barn og ungdom som;

- På egenhånd og uanmeldt kommer til Norge og søker beskyttelse/asyl (de søker om oppholdstillatelse) i Norge på bakgrunn av et behov for beskyttelse mot forfølgelse eller krigshandlinger i hjemlandet.
- Eller de kommer som overføringsflyktninger etter avtale med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR).

**Enslige mindreårige flyktninger** er barn/ungdom under 18 år som har kommet til Norge uten omsorgspersoner, som har søkt beskyttelse (asyl) og fått innvilget søknaden. Enslige mindreårige flyktninger under 15 år er det BUF-etat som har ansvaret for, mens enslige mindreårige flyktninger mellom 16 og 18 år er det som regel barneverntjenesten i den enkelte kommune som har ansvaret for. For øvrig bosetter Hjelmeland kommune pr. i dag ingen i denne gruppen.

Situasjonen for såkalte «papirløse» asylsøkere (asylsøkere som har fått endelig avslag på søknaden og som ikke har forlatt landet) omfattes ikke av denne rapporten.

### **Introduksjonsprogram**

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

- asyl<sup>24</sup>
- oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning
- kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon

I tillegg kan oppholdstillatelse gis til familiemedlemmer av disse tre ovenfor nevnte utlendingsgruppene<sup>25</sup>. Flyktninger som deltar i introduksjonsprogrammet, har krav på introduksjonsstønad. Introduksjonsstønaden erstatter sosialhjelp som inntekt for nyankomne flyktninger. Stønaden er på årsbasis lik to ganger folketrygdens grunnbeløp. Stønaden er skattepliktig inntekt, men i motsetning til sosialhjelp, beholdes stønaden også dersom deltakeren tar en jobb ved siden av introduksjonsprogrammet.

---

<sup>24</sup> I tillegg til fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven på grunnlag av søknad om asyl.

<sup>25</sup> I tillegg kan utlending med fornybar oppholdstillatelse etter samlivsbrudd (jf. utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, § 53 annet ledd eller § 53 tredje ledd) ha rett og plikt dersom hun eller han har behov for grunnleggende kvalifisering (Kilde: Monitor for introduksjonsordningen 2011).

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

## Integreringstilskudd

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

## Beregningsutvalget

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

## Flyktningstipend

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

## 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 skriving 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.

### **Tidspunkt for gjennomføring og krav som stilles til permanent opphold/ statsborgerskap**

Alle som får oppholdstillatelse i Norge vil først få en midlertidig oppholdstillatelse med en varighet på ett eller tre år. Oppholdstillatelse kan gis på grunnlag av asyl (behov for beskyttelse), arbeid, familieinnvandring, studier eller på humanitært grunnlag. Først etter tre år i Norge vil det være mulig å søke om permanent oppholdstillatelse som er gyldig på ubestemt tid.

En person med midlertidig oppholdstillatelse kan selv velge tidspunkt for søknad om permanent oppholdstillatelse (manglende permanent oppholdstillatelse innebærer at man må fornye sin midlertidige oppholdstillatelse når denne utløper. Her foreligger ingen begrensninger med hensyn til hvor mange ganger man kan fornye en midlertidig oppholdstillatelse så lenge vilkårene er til stede).

Personer som søker om permanent opphold må beherske norsk muntlig på minimum A1-nivå, og bestå en prøve i samfunnskunnskap på et språk de forstår. For å få norsk statsborgerskap stilles det noe høyere krav. Fra 1. januar 2017 stilles det krav om A2 på muntlig norsk og bestått prøve i samfunnskunnskap.

### **Yrkesrettet norskopplæring med praksis**

Dette er et kurs som skal gi arbeidsrettet norskopplæring og innføring i fagbegrepene innenfor den bransjen deltakerne søker seg til. I tillegg gir kurset økt kompetanse om norsk samfunns- og arbeidsliv. Målgruppen er minoritetsspråklige arbeidssøkere fra 19 år med tilstrekkelige ferdigheter i norsk (muntlig og skriftlig) til å nyttiggjøre seg kurset, samt fullført introduksjonsprogrammet.

Kurset har en varighet på inntil 5 måneder med to måneder teori og 3 måneder i praksis med 1 dag teori hos tiltaksarrangør. Kurset avsluttes dersom deltaker får jobb. Kurset skal tilføre tilstrekkelig datakunnskap og styrke deltakers ferdigheter i jobbsøkerprosessen, herunder stillingsanalyse, skrive søknad og CV, orientere seg i arbeidsmarkedet, språkveiledning, referanser, attester, dokumentasjon av kompetanse, relevante jobbønsker, intervjutrening og telefonkontakt med arbeidsgiver.

## Hvilke kommuner som blir oppfordret av IMDI til å bosette flyktninger

I tråd med kriterier fastsatt av Kunnskapsdepartementet avgjør IMDI hvilke kommuner som skal motta en anmodning om bosetting flyktninger det enkelte år. For kalenderåret 2020 var kriteriene som følger:

- Flyktningene skal bosettes i alle landsdeler – styrt og spredt bosetting.
- Resultater i introduksjonsprogrammet over tid, samt muligheten for å få arbeid eller ta utdanning i regionen, skal tillegges størst vekt.
- Kommunens kapasitet og kompetanse til å sikre godt integreringsarbeid skal tas hensyn til ved anmodningen. Dette vurderes blant annet med utgangspunkt i kommunenes innbyggertall. Sammenslåtte kommuner vurderes særskilt.
- Som hovedregel skal ingen kommune anmodes om færre enn 10 personer, med mindre det foreligger særskilte forhold.
- Kommuner med integreringsmottak, inkludert samarbeidskommuner, skal vurderes særskilt for anmodning om bosetting.
- Det skal tas hensyn til beredskap for opp- og nedbygging av bosettingskapasiteten, stabilitet i tjenestetilbudet og evne til rask omstilling.
- Det skal, som hovedregel, ikke bosettes flyktninger i områder med særskilt høy andel innvandrerbefolkning. Et område brukes her om en kommune eller bydel.
- Det skal i størst mulig grad sikres kontinuitet i bosettingsarbeidet.

## Tiltak rettet mot barn og unge

For minoritetsspråklige elever i grunnskolen gjelder følgende:

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

Rektor på grunnskolen fatter et enkeltvedtak i henhold til opplæringslovens og forvaltningslovens bestemmelser, som omhandler hvilket opplæringstilbud eleven skal få, på bakgrunn av en kartlegging av elevens norskerferdigheter<sup>26</sup>. Mens det tidligere var mer tilfeldig hvilke kartleggingstiltak som ble utført, er det nå kommet statlige læreplaner og kartleggingsprøver<sup>27</sup>. Eksempler på kartleggingstiltak:

- Mottakssamtale, sammen med både elev, foreldre og lærere, samt tolk, hvis det er nødvendig.

---

<sup>26</sup> At tilbudet gis gjennom enkeltvedtak, innebærer at foresatte gis klageadgang. Forøvrig er det Fylkesmannen i Rogaland som er klageinstans.

<sup>27</sup> Læreplanen for minoritetsspråklige elever har fått navnet «Grunnleggende norsk for språklige minoriteter».

- Samtaler underveis i skoleåret
- Elevens individuelle elevmappe
- Nasjonale prøver
- Kartleggingsprøver

Som nevnt har minoritetsspråklige elever rett til å gå på sin nærscole. Dette innebærer at samtlige grunnskoler i Hjelmeland må være i stand til å gi minoritetsspråklige elever et tilstrekkelig godt opplæringstilbud, enten det dreier seg om elever på barnetrinn eller ungdomstrinn, med eller uten skolegang fra før. Fra rektor får vi opplyst at får ulike typer oppfølging, som for eksempel tilpasset opplæring, vedtak om særskilt opplæring og/eller spesialundervisning.