

INTEGRERING

Skaun kommune

Forvaltningsrevisjon

2024



Dokumentet er signert digitalt av:

• EIRIK GRAN SEIM, 01.02.2024

Forseglet av



Posten Norge

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Skaun kommunes kontrollutvalg i perioden mai 2023 til januar 2024.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt-norge.no.

Inderøy, 01.02.24

Eirik Gran Seim

Oppdragsansvarlig revisor

Marit Ingunn Holmvik

Prosjektmedarbeider



Bidrar til forbedring

Dokumentet er signert digitalt av:

• EIRIK GRAN SEIM, 01.02.2024

Forseglet av



Posten Norge

SAMMENDRAG

- Utdanningstilbudet og språkopplæringen for bosatte flyktninger har samlet sett en del forbedringspunkter. Revisors gjennomgang viser at det for en del bosatte flyktninger mangler dokumentasjon på kompetansekartlegging, integreringsplan og integreringskontrakt, og revisjonen legger til grunn at slik kartlegging og planlegging ikke er gjort for disse personene.
- Når det gjelder hovedutfordringer i integreringsarbeidet, peker kommunen selv på knapphet på boliger. Det blir også pekt på utfordringer i samarbeidet om integrering, på tvers av avdelingene flyktningetjenesten, voksenopplæringen og NAV.
- NAV har ikke har en samlet skriftlig oversikt over deltagelse i arbeidsliv, utdanning og tiltak i regi av NAV, for bosatte flyktninger. Dette kan utgjøre en utfordring i arbeidet med å sikre sysselsetting av bosatte flyktninger.
- Når det gjelder samarbeid mellom NAV og kommunen om integrering av flyktninger, er dette formelt sett i henhold til regelverket. Likevel er det er også utfordringer på området. Blant annet er kommunestyrets prosjekt for styrking av kvalifiseringgraden hos flyktninger, et samarbeid mellom NAV og voksenopplæringen, ikke blitt gjennomført.



INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Problemstillinger	7
1.3 Metode	8
1.4 Om temaet	9
2 Utdanningstilbud og språkopplæring til flyktninger	11
2.1 Problemstilling	11
2.2 Revisjonskriterier	11
2.3 Funn	12
2.4 Vurdering	16
3 Hovedutfordringer i integreringsarbeidet	19
3.1 Problemstilling	19
3.2 Funn	19
3.3 Revisors kommentar	20
4 Integreringstilskuddet og kommunens utgifter	22
4.1 Problemstilling	22
4.2 Funn	22
4.3 Revisors kommentar	24
5 Deltagelse i arbeidsliv og utdanning	26
5.1 Problemstilling	26
5.2 Funn	26
5.3 Revisors kommentar	28
6 Samarbeid med NAV	30
6.1 Problemstilling	30
6.2 Revisjonskriterier	30
6.3 Funn	30
6.4 Vurdering	32
7 Konklusjoner og anbefalinger	34
7.1 Konklusjon	34
7.2 Anbefalinger	35
Kilder	36
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	37



Vedlegg 2 – Uttalelse	42
-----------------------------	----

Tabell

Tabell 1. Bosatte flyktninger i Skaun kommune 2021- okt 2023.....	13
Tabell 2. Sammenstilling av innholdet i integreringsplaner for de 15 flyktningene i tidsperioden 2021 – okt 2023 som det foreligger dokumentasjon for.	15
Tabell 3. Oversikt over bruk av integreringsmidler budsjett 2023	24
Tabell 4. Sysselsetting blant bosatte flyktninger mellom 15 og 74 år i 2022. Kilde: SSB.....	27
Tabell 5. Sysselsetting blant bosatte flyktninger, alle kjønn, mellom 15 og 74 år i 2022, i kommuner som har liknende befolkningsstørrelse som Skaun. Kilde: SSB	28

Figurer

Figur 1. Organisasjonskart Skaun kommune Kilde: Skaun kommune.....	10
Figur 2. Utbetalt tilskudd etter tilskuddstype 2011-2022	23



1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Skaun kommune bestilte den 05.10.22, sak 30/22 en forvaltningsrevisjon med tema Integrering og bosetting av flyktninger. Revisors prosjektplan ble vedtatt i møte i kontrollutvalget den 21.06.23 sak 16/23.

1.2 Problemstillinger

1. Hvilket utdanningstilbud og hvilken språkopplæring gis til flyktningene, og er tilbudet i samsvar med regelverket?

Herunder blant annet:

- Kartlegging av kompetansen til bosatte flyktninger
 - Gjennomføring av introduksjonsprogrammet
 - Utarbeiding av integreringsplan for hver enkelt deltaker i introduksjonsprogrammet
 - Inngåelse av integreringskontrakt med deltakere i introduksjonsprogram
2. Hvilke hovedutfordringer står kommunen overfor i sitt integreringsarbeid, og hvilke tiltak og virkemidler benytter kommunen for å løse utfordringene?
 3. Dekker integreringstilskuddet de kommunale utgifter?
 4. Hvor stor andel av flyktningene deltar i arbeidsliv og utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram?
 5. Har kommunen et tilfredsstillende samarbeid med NAV om integrering av flyktninger?

Merk at problemstilling 2,3 og 4 er beskrivende problemstillinger som det ikke knyttes revisjonskriterier til.



1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRF - kontroll og revisjon i kommunenes standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Skaun kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Datainnsamlingen til denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført ved intervjuer og dokumentgjennomgang.

Følgende personer er intervjuet:

- Kommunedirektør
- Kommunalsjef oppvekst
- Enhetsleder NAV
- Rådgiver flyktningetjenesten

Revisjonen har i tillegg vært i kontakt med tidligere avdelingsleder for flyktningetjenesten og voksenopplæringen i Skaun kommune, angående registrering av statistikk innen integrering i kommunen.

Når det gjelder omfanget av norskopplæring, har revisjonen vært i kontakt med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), og mottatt data om norskopplæring i Skaun, fra Nasjonalt Introduksjonsregister (NIR). Økonomisjefen har også bidratt med å svare på skriftlige spørsmål vedrørende tilskuddsordningene og bruken av tildelte midler.

Revisors egne dokumentgjennomgang er utført i arkivmaterialet som er gjort tilgjengelig for revisjonen. Dette omfatter dokumentasjon for flyktningene som er bosatt i Skaun i tidsrommet 2021 til oktober 2023. Dokumentasjonen omfatter blant annet kompetansekartlegginger, integreringskontrakter og individuelle integreringsplaner.

Vurdering av metode

Revisjonen har kun mottatt dokumentasjon for 15 av totalt 68 bosatte flyktninger innen den fristen som ble fastsatt. Enkelte av de 68 bosatte flyktningene kan være i en alder som gjør at de ikke har rett og plikt til introduksjonsprogram, og dette kan være noe av forklaringen på at det mangler dokumentasjon på deltagelse i introduksjonsprogram for såpass mange bosatte flyktninger. Likevel indikerer tall fra IMDi at minst 40 av de 68 bosatte flyktningene i tidsrommet



2021 – okt 2023 har deltatt på introduksjonsprogram. Dette innebærer i så fall at dokumentasjon på deltagelse i introduksjonsprogram mangler for 25 bosatte flyktninger i den aktuelle perioden.

Revisjonen har likevel gjort en gjennomgang av den relativt sparsomme dokumentasjonen som foreligger, for å få et inntrykk av datamaterialet som er tilgjengelig, selv om dette er ufullstendig. Det er for øvrig en del av anbefalingene til denne rapporten at kommunen skriftlig dokumenterer integreringsarbeidet, herunder deltagelse i introduksjonsprogram for alle flyktninger som er bosatt i kommunen.

I intervjuene som er gjennomført, har respondentene blant annet gitt uttrykk for sitt syn på samarbeid og koordinering av integreringsarbeidet mellom NAV, flyktningtjenesten og voksenopplæringen. Det er vedt å merke seg at noen av respondentene har noe ulike syn, når det gjelder årsaken til utfordringene i samarbeidet.

Selv om den skriftlige dokumentasjonen er mangelfull, gir det samlede informasjonstilfanget indikasjoner på en del mangler i kommunens integreringsarbeid, slik som beskrevet i vurderingene og konklusjonen i denne rapporten.

Datagrunnlaget er etter revisors vurdering tilstrekkelig for å svare på problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen

Avgrensninger

Prosjektet undersøker kommunens arbeid innen et utvalg av reglene innenfor integrering- og flyktningeområdet, og undersøker ikke kommunens regeletterlevelse for samtlige deler av dette området.

Det er integreringsarbeidet for bosatte flyktninger som undersøkes i dette prosjektet. Integrering av for eksempel arbeidsinnvandrere, familieinnvandrere eller personer med andre innvandringsgrunner er ikke blitt undersøkt i denne forvaltningsrevisjonen.

1.4 Om temaet

Flyktningetjeneste og voksenopplæring rapporterer til kommunalsjef oppvekst i Skaun kommune (se organisasjonskart nedenfor).





Figur 1. Organisasjonskart Skaun kommune

Kilde: Skaun kommune



2 UTDANNINGSTILBUD OG SPRÅKOPPLÆRING TIL FLYKTNINGER

I dette kapittelet beskriver vi deltema 1.

2.1 Problemstilling

1. Hvilket utdanningstilbud og hvilken språkopplæring gis til flyktningene, og er tilbudet i samsvar med regelverket?

Herunder blant annet:

- Kartlegging av kompetansen til bosatte flyktninger
- Gjennomføring av introduksjonsprogrammet
- Utarbeiding av integreringsplan for hver enkelt deltaker i introduksjonsprogrammet
- Inngåelse av integreringskontrakt med deltakere i introduksjonsprogram

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal sørge for kompetansekartlegging, som minst omfatter kandidatens språkkunnskaper, utdanning, arbeidserfaring samt evt. annen relevant kompetanse
- Kommunen skal på grunnlag av kompetansekartleggingen utarbeide en individuell integreringsplan som minst inneholder deltagerens sluttmaal og norskmål. Integreringsplanen skal også inneholde en plan for omfang av opplæringen i norsk og samfunnsfag.
- Deltakere skal normalt ha nådd et minimumsnivå i norsk. Minimumsnivået utgjør deltagerens norskmål, som er fastsatt i den individuelle integreringsplanen.
- Deltakere skal ha gjennomført minimum 225 timer norskopplæring



- Kommunen skal utarbeide integreringskontrakt for hver deltaker i introduksjonsprogram

2.3 Funn

Generelt

Flyktingetjenesten og voksenopplæringen er organisert under kommunalsjef oppvekst sitt ansvarsområde fra 2021 og fremover. Det har vært vurdert ulike måter å organisere flyktingetjenesten på, for eksempel om flyktingetjenesten skulle vært organisert under NAV. Kommunedirektøren har likevel vurdert det som mest hensiktsmessig at flykting-området er organisert under oppvekst, fordi opplæring er en viktig del av integreringsarbeidet.

Det er ansatt en ny avdelingsleder for flyktingetjenesten og voksenopplæringen, med tiltredelse i begynnelsen av 2024. Vedkommende jobber allerede innen oppvekst, og er kjent med kommunen fra før.

Tjenestene innen integrering består av:

- Flyktingetjenesten (FT): To flyktingkonsulenter + en miljøarbeider.
- Voksenopplæringen (VO): Tre pedagoger og en miljøarbeider.

Det er bosatt 68 flyktinger i Skaun fra 01.01.2021 frem til oktober 2023, som vist i tabell 1 nedenfor. Det var kommunestyrevedtak om å bosette 40 flyktinger i 2023, og det ble budsjettert med 21 bosatte flyktinger. Det faktiske antallet bosatt pr oktober 2023 er 14.

Anmodning om bosetting kommer fra IMDI i november hvert år. Deretter gjør kommunen en vurdering av hva som er realistisk å gjennomføre. Kommunestyret har i noen tilfeller vedtatt høyere bosettingstall enn det kommunen greier å ta i mot. Årsaken til dette er lav tilgang på boliger til flyktinger i kommunen, ifølge kommunalsjef oppvekst. Dette er omhandlet nærmere i kapittel 3 i denne rapporten.

	Vedtak om bosetting	Faktisk bosetting
2021	24	24
2022	70	30



2023	40	14
Sum 2021 - 2023	134	68

Tabell 1. Bosatte flyktninger i Skaun kommune 2021- okt 2023.

Kilde: Skaun kommune

Revisjonen har mottatt dokumentasjon på kompetansekartlegging, integreringskontrakt og individuell integreringsplan for 15 flyktninger i perioden 2021 - 2023.

Dette betyr at for et flertall av de bosatte flyktningene i den ovennevnte perioden, har revisjonen **ikke mottatt dokumentasjon** av saksbehandlingen i integreringsarbeidet.

Revisjonen har gjennomgått dokumentasjonen av integreringsarbeidet for de nevnte 15 flyktningene, og har her undersøkt om lovpålagte krav blant annet om kompetansekartlegging, integreringskontrakt, og individuell integreringsplan er blitt fulgt.

Kommunalsjef oppvekst opplyser på generelt grunnlag at individuell integreringsplan ikke alltid er utformet på en ensartet måte for alle kandidatene, og at ikke alle planene er komplette. Det er ifølge kommunens interne arbeidsrutiner for flyktingetjenesten (s.26), flyktingetjenesten som har ansvaret for å utforme individuell integreringsplan og kompetansekartlegging for bosatte flyktninger.

Dette bekreftes av rådgiver flyktingetjenesten. Da vedkommende startet i sin stilling i februar 2023, var ikke alle de individuelle integreringsplanene for deltagerne i introduksjonsprogram opprettet enda. Dette til tross at de bosatte flyktningene hadde vært en periode i program. Rådgiver forteller videre at de måtte begynne å jobbe med overgangen til NAV for deltagere som snart var ferdig i introduksjonsprogrammet. I og med at planene og kompetansekartleggingen ikke var godt jobbet med i forkant av oppstart, var mange av deltagerne urolige for hva som skjedde når de snart var ferdig i program, overgangene var uklare og man måtte jobbe mye med trygging, lage forutsigbare planer og godkjenning av utdanningspapirer sammen med NAV.

Flyktingenes arbeidspraksis har ikke vært inkludert på en god nok måte i integreringsplanen fra starten av, ifølge rådgiver flyktingetjenesten. Ansvar for praksis har vært noe uklart, og deltagerne har blitt sendt ut i språkpraksis når lærerne ved voksenopplæringen har ment de var klare for det. Noen av deltagerne har ikke vært i praksis gjennom introduksjonsprogram overhodet. Mye handler om uklare roller, rollefordeling og arbeidsfordeling. Rollen som programrådgiver har vært en rolle som har vært utfordrende å få en oversikt i. Ansvarsfordelingen har vært uklar og meningene mange, ifølge rådgiver flyktingetjenesten.



Videre forteller hun at det er utfordrende å lage individuelle løp, tilpassede program, og at de kunne ivareta brukermedvirkningen bedre.

Kommunalsjef oppvekst ønsker for øvrig at man i fremtiden har en rutinebeskrivelse som gjør at flyktningetjenesten og voksenopplæringen bruker de samme dokumentmalene, og i praksis jobber i de samme dokumentene når integreringsplan, kompetansekartlegging m.m. skal utformes.

Arbeidet med koordinering på tvers av enhetene flyktningetjeneste og voksenopplæring, vil settes i gang når ny avdelingsleder for flyktningetjeneste og voksenopplæring er på plass i 2024, ifølge kommunalsjef oppvekst.

Det foreligger en detaljert og omfattende rutinebeskrivelse for flyktningetjenesten fra 2020, som er forelagt for revisjonen. Denne beskriver arbeidet med kompetansekartlegging, individuell plan samt opplæring i norsk og samfunnsfag. I denne rutinebeskrivelsen er det blant annet beskrevet hvordan samarbeidet skal være mellom flyktningetjenesten, NAV og voksenopplæringen, og hvilke faste møtepunkter som foreligger. Det er imidlertid ikke beskrevet direkte hvorvidt de nevnte instansene skal forholde seg til delte og felles dokumenter for integreringsplan osv. i sitt arbeid. Kommunen planlegger ifølge kommunalsjef oppvekst å få på plass slike delte og felles dokumenter når ny avdelingsleder er på plass i 2024.

Kommunalsjef oppvekst opplyser at alle bosatte flyktninger får oppstart på introduksjonsprogram innen tre måneder etter bosetting, som er kravet i integreringsloven. Det er ingen bosatte flyktninger som har falt utenfor introduksjonsprogrammet – alle har gjennomført.

Ifølge rådgiver flyktningetjenesten er det kommet tilbakemeldinger fra deltakere i introduksjonsprogram om at undervisningsopplegget i introduksjonsprogrammet kunne vært strammet opp, og at man har manglet en tilstrekkelig spisset norskopplæring. Rådgiver flyktningetjenesten er av den oppfatning at deltagerne likevel trives på voksenopplæring og opplever å ha en meningsfylt hverdag med opplæring.

Det har vært noen overganger fra introduksjonsprogram til videregående skole, hvor skole gir tilbakemelding om at deltagerne er for dårlige i norsk og faller igjennom i forhold til undervisningsopplegg.

Samtidig er det gitt tilbakemelding fra videregående skole angående de deltagere som har kommet fra introduksjonsprogram, at råd og veiledning som skolen har fått fra kommunen om deltagerens videre skoleløp, har vært for dårlig.



Dokumentgjennomgang

De nedenstående funnene er basert på en gjennomgang av dokumentasjonen for de 15 nevnte kandidatene som er blitt gjort tilgjengelig for revisjonen, av totalt 68 personer i datautvalget.

	Kompetanse-kartlegging	Plan for omfang i opplæring i samfunnskunnskap	Plan for omfang i opplæring i norsk	Integreringskontrakt foreligger	Sluttmål er utformet	Norskmål er utformet
Kandidat 1	ja	nei	ja	nei	ja	ja
Kandidat 2	ja	nei	nei	ja	ja	ja
Kandidat 3	ja	nei	nei	ja	ja	ja
Kandidat 4	ja	nei	nei	nei	nei	ja
Kandidat 5	ja	nei	delvis (kun periode,	nei	nei	ja
Kandidat 6	ja	ja	delvis (kun periode,	nei	ja	ja
Kandidat 7	ja	nei	nei	nei	ja	nei
Kandidat 8	ja	ja	delvis (kun periode, ikke timetall)		ja	ja
Kandidat 9	ja	nei	nei	nei	nei	ja
Kandidat 10	ja	nei	nei	ja	ja	nei
Kandidat 11	ja	nei	nei	ja	ja	ja
Kandidat 12	ja	ja	delvis (kun periode,	ja	ja	ja
Kandidat 13	ja	ja	delvis (kun periode,	ja	ja	ja
Kandidat 14	ja	nei	nei	nei	ja	ja
Kandidat 15	ja	nei	nei	nei	nei	nei

Tabell 2. Sammenstilling av innholdet i integreringsplaner for de 15 flyktningene i tidsperioden 2021 – okt 2023 som det foreligger dokumentasjon for.

Kilde: RMN

Kompetansekartlegging

Som tabellen viser, er det gjennomført kompetansekartlegging for samtlige kandidater. Kompetansekartleggingen omfatter kandidatens språkkunnskaper, utdanning og arbeidserfaring.

Individuell plan

Videre viser tabellen at det i integreringsplanen for kandidatene er utformet sluttmaal og norskmål for henholdsvis 11 og 12 kandidater, av til sammen 15 kandidater i datagrunnlaget.

Det er utformet en plan for **opplæring i norsk** som inkluderer omfanget i timetall, for én kandidat i datautvalget. I tillegg har fem kandidater fått en plan for opplæring i norsk som omfatter **perioden for opplæringen**, men ikke **antallet timer** opplæring kandidaten skal gjennomføre.

Når det gjelder plan for **opplæring i samfunnsfag**, er det fire kandidater som har en slik plan, av de 15 kandidatene i datautvalget. Alle disse fire inkluderer omfang og varighet.



Minimumsnivå i norsk

Kommunen har, som tabellen viser, overlevert dokumentasjon på norskmål for 12 av de 15 flyktningene som det foreligger dokumentasjon på. Det er det fastsatte norskmålet som utgjør minimumsnivået i norsk som deltagerne skal oppnå.

Antall timer norskopplæring

Revisjonen har mottatt dokumentasjon fra kommunen på antall timer norskopplæring for 12 deltagere i introduksjonsprogram i perioden 2021 – oktober 2023. Dokumentasjonen viser at disse 12 deltagerne har mottatt mer enn 225 timer norskopplæring.

Fra IMDi har revisjonen i tillegg mottatt dokumentasjon på antall timer norskopplæring for 40 flyktninger i Skaun i samme periode. Denne oversikten viser at det store flertallet av flyktninger som har vært bosatt i 2021 og 2022, oppfyller minimumskravet på 225 timer norskopplæring.

Integreringskontrakt

Som tabellen viser, er det utarbeidet integreringskontrakt for seks av 15 kandidater, altså noe under halvparten. I ett tilfelle foreligger det kontrakt, men som ikke er signert av partene.

2.4 Vurdering

Kompetansekartlegging

Det mangler dokumentasjon på kompetansekartlegging for relativt mange deltakere i introduksjonsprogram, og kommunen opplyser i intervju at arbeidet med kompetansekartlegging har hatt enkelte svakheter. Samlet sett er kommunens arbeid med kompetansekartlegging etter revisjonens syn ikke tilfredsstillende.

Det kan likevel påpekes at kompetansekartleggingen er gjort i henhold til regelverket for det mindretallet av deltagere på introduksjonsprogram, som det foreligger dokumentasjon for.

Individuell integreringsplan

Revisjon Midt-Norge SA 2024

16



Det er utarbeidet sluttmaal og norskmål for henholdsvis 11 og 12 av de 15 kandidatene som det foreligger dokumentasjon for. Dette forholdet er etter revisjonens syn ikke i henhold til kravet i forskriften på dette området. I tillegg er det et relativt stort antall deltagere på introduksjonsprogram som revisjonen ikke har mottatt dokumentasjon for.

En kandidat i datautvalget har en tilfredsstillende plan for opplæring i norsk, som både omfatter periode og omfang for undervisningen. Fem kandidater har en plan for opplæring i norsk som er ufullstendig, og de øvrige kandidatene i datautvalget har ikke en plan for opplæring i norsk i det hele tatt, slik det er krav om.

Det samme gjelder plan for opplæring i samfunnsfag, selv om det her er en del flere av planene som er utformet på en tilfredsstillende måte.

Ovenstående mangler bekreftes av intervjudata, hvor det fremkommer at flere flyktninger har rukket å starte på introduksjonsprogram, uten at det foreligger en individuell integreringsplan.

Samlet sett er kommunens arbeid med individuelle planer for bosatte flyktninger, etter revisjonens syn ikke i henhold til regelverket.

Minimumsnivå i norsk

Ettersom det ikke er fastsatt norskmål for alle deltakerne i introduksjonsprogram, har kommunen ikke en tilfredsstillende målemetode til å avgjøre om alle deltagerne i introduksjonsprogrammet oppnår et minimumsnivå i norsk. Det fremkommer dessuten i intervju at ferdighetsnivået i norsk blant flyktninger som er ferdig i introduksjonsprogram, ikke er godt nok. Forholdet er etter revisors syn ikke i henhold til kravet i integreringsloven § 31.

Antall timer norskopplæring

Når det gjelder antall timer opplæring i norsk, har de fleste av deltagerne i introduksjonsprogram, som det foreligger dokumentasjon for, gjennomført minst 225 timer norskopplæring. Dette er det minimum antall timer norskopplæring som kreves i forbindelse med oppholdstillatelse jf. integreringsloven § 28. Dette innebærer likevel ikke nødvendigvis at deltageren har nådd et minimumsnivå i norsk.

Integreringskontrakt



Et flertall av de bosatte flyktingene, i dokumentasjonen som er forelagt for revisjonen, har ikke fått utformet integreringskontrakt. I tillegg mangler det som kjent dokumentasjon, og dermed integreringskontrakt, for et flertall av de bosatte flyktingene i tidsperioden. Forholdet er etter revisjonens syn ikke i henhold til regelverket.



3 HOVEDUTFORDRINGER I INTEGRERINGSARBEIDET

3.1 Problemstilling

Hvilke hovedutfordringer står kommunen overfor i sitt integreringsarbeid, og hvilke tiltak og virkemidler benytter kommunen for å løse utfordringene?

Denne problemstillingen er beskrivende, uten revisjonskriterier.

3.2 Funn

Boliger til flyktninger

Både kommunedirektøren, enhetsleder NAV og kommunalsjef oppvekst gir uttrykk for at boligsituasjonen er en vesentlig utfordring for bosetting og integrering av flyktninger.

Kommunedirektøren poengterer at det er mangel på boliger ikke bare for flyktninger, men også for vanskeligstilte i kommunen som har krav på kommunal bolig. Etter vedtak i kommunestyret (20.06.23) er det satt av kr 16,5 mill. i drifts- og investeringsbudsjettet til å kjøpe boliger til flyktninger. Kommunen er nå i prosess med å anvende disse midlene til kjøp av flyktningeboliger.

Det er i et lengre tidsperspektiv (10-15 år) planlagt bygging av 1100 nye boenheter i Børås.

Etter kommunalsjef oppvekst sitt syn er det boligsituasjonen som er hovedutfordringen i kommunens integreringsarbeid, og tilgangen på boliger er en flaskehals for å kunne bosette flere flyktninger. Kommunen ønsker samtidig å ikke være en driver for prisøkning i det private markedet. Når det bosettes færre flyktninger enn det kommunen har gjort vedtak om (se tabell 1), er dette på grunn av tilgang på boliger ifølge kommunalsjef oppvekst. Som vist i tabellen, har kommunen i 2022 og 2023 bosatt færre enn halvparten av de flyktningene det er gjort vedtak om å bosette i kommunen.



Samarbeid

Flyktningetjenesten har ifølge kommunalsjef oppvekst hatt utfordringer innen det tverrfaglige samarbeidet, og koordineringen mellom voksenopplæringen og flyktningetjenesten.

Samarbeidet er noe personavhengig, og av og til har man «trådd litt i hverandres bed» i følge kommunalsjef oppvekst. Det har vært en del diskusjoner rundt tiltak, og en del tiltak har vært følelsesstyrt i følge kommunalsjef oppvekst.

Rådgiver flyktningetjenesten opplyser at de må bli bedre på samhandling, både internt og på tvers av avdelinger i kommunen, slik som beskrevet mer detaljert i kapittel 2.3. Rådgiver flyktningetjenesten er likevel av den oppfatning at forholdene er blitt noe bedre i det siste og at man er på rett vei.

Når det gjelder den pliktige registreringen av individuelle tiltak i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), blir ikke dette alltid gjort, ifølge rådgiver flyktningetjenesten.

Ifølge rådgiver flyktningetjenesten er det kommet tilbakemeldinger fra deltakere i introduksjonsprogram om at undervisningsopplegget i introduksjonsprogrammet er noe avslappet, og at man har manglet en tilstrekkelig spisset norskopplæring.

Kapasitet

Kommunen opplever å ha bra kapasitet på introduksjonsprogrammet for å ivareta de flyktingene som bosettes. Flyktningetjenesten er likevel en liten enhet som kan være sårbar. Med bakgrunn i dette har man jobbet med å fordele arbeidsoppgaver. Kommunen har oppbemannet enheten for å imøtekomme dette. Både med en ansatt på merkantilt (fra 2022), og en veileder (01.02.23).

3.3 Revisors kommentar

Boligsituasjon

Informasjon som er kommet frem gjennom datainnsamlingen i denne forvaltningsrevisjonen, peker på at boligsituasjonen er en sentral utfordring i integreringsarbeidet til kommunen, både i form av knapphet på boliger for flyktinger som er blitt bosatt, og i form av at antallet flyktinger som er blitt vedtatt bosatt, ikke får anledning til å bosette seg i kommunen. Det er revisors inntrykk at både kommunedirektøren og kommunalsjef oppvekst er bevisst denne



utfordringen. Kommunen er i prosess med å kjøpe flere flyktningeboliger, etter vedtak i kommunestyret i juni 2023 der kr 16.5 mill. er øremerket til dette formålet.

Samarbeid på tvers av avdelinger i kommunen

Som vist i kapittel 2 i denne rapporten, er det enkelte mangler i arbeidet med introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen. Blant annet er det mangler innen individuelle planer for opplæring i norsk og samfunnsfag, og en del kandidater har ikke integreringskontrakt, blant de flyktningene det foreligger dokumentasjon for. I tillegg til dette, mangler dokumentasjon på integreringsarbeidet for flertallet av de bosatte flyktningene i perioden 2021 – oktober 2023. Kommunens interne rutinebeskrivelse for integreringsarbeidet, som også omfatter samarbeid på tvers av avdelinger, er i dette tilfellet ikke fulgt på en tilfredsstillende måte.

Informasjon fra intervjuer med de ansatte i kommunen indikerer dessuten at koordineringen og samarbeidet mellom voksenopplæringen og flyktningetjenesten kunne vært noe bedre. Gjennom intervju gir kommunalsjef oppvekst uttrykk for at man vil ta tak i denne problemstillingen så snart ny avdelingsleder for voksenopplæringen og flyktningetjenesten er på plass i tidlig 2024.

Oversikt over sysselsetting av bosatte flyktninger

Kommunen har ikke en samlet skriftlig oversikt over deltagelse i arbeidsliv, utdanning og tiltak i regi av NAV, for bosatte flyktninger. Dette er også omtalt i kapittel 5 i denne rapporten, og kan utgjøre en utfordring i kommunens arbeid med sysselsetting av bosatte flyktninger.



4 INTEGRERINGSTILSKUDDET OG KOMMUNENS UTGIFTER

I dette kapitlet beskriver vi hva integreringstilskuddet er ment å dekke og hvordan det brukes i kommunen.

4.1 Problemstilling

Dekker integreringstilskuddet de kommunale utgifter?

Denne problemstillingen er beskrivende, uten revisjonskriterier.

4.2 Funn

I dette kapitlet presenteres data om tildeling og bruk av tilskudd. For å få dette inn i en sammenheng er det nødvendig å kjenne til tilskuddsordningen og hva de skal brukes til. IMDi beskriver tilskuddsordningen slik:

«**Integreringstilskuddet** er ment å finansiere kommunens gjennomsnittlige merutgifter til eksempelvis flyktningkontortjenester, bolig- og boligadministrasjonstjenester, introduksjonsprogram og stønad, sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening, sosialkontortjenester, barne- og ungdomsverntjenester, tolketjenester, barnehagetjenester, integreringstiltak i grunnskolen, kultur og ungdomstiltak, utgifter til den kommunale helsetjenesten, omsorg for personer med rusproblemer og støttekontakt.»

Satsene på tilskuddet er avhengig av hvilken kategori flyktning som bosettes, og tilskuddet blir utbetalt i fem år. Kommunen trenger ikke rapportere på bruken av integreringstilskudd, men både IMDi og Riksrevisjonen kan kontrollere bruken.

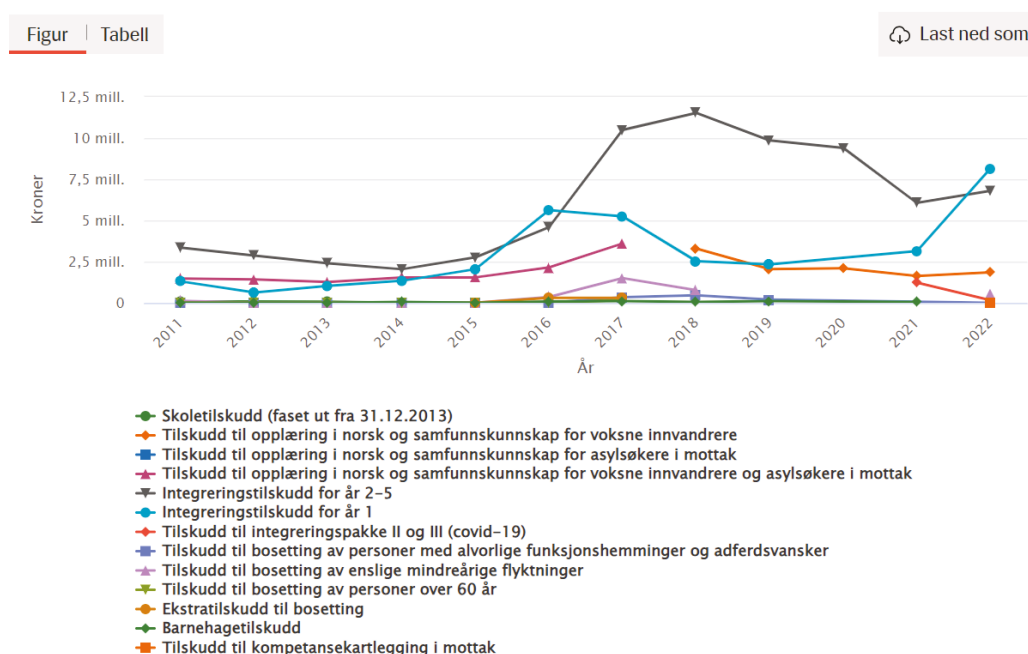
I tillegg til integreringstilskuddet følger det andre tilskuddsordninger. IMDi sine beskrivelser av disse er som følger:

«**Enslig mindreårig tilskuddet** er ment å dekke kostnadene kommunen får ved å bosette enslige mindreårige flyktninger. Tilskuddet skal dekke aktiviteter og tiltak som bidrar til at enslige mindreårige flyktninger bosettes så raskt som mulig og får et godt bo- og omsorgstilbud. Det innebærer å opprette eget botiltak med bemanning og oppfølging av barna, som skal være tilpasset det enkelte barnet.



Norsktilskudd mottas som tilskudd for bruk til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, herunder persontilskudd og grunntilskudd. Persontilskuddet skal bidra til at kommuner gjennomfører opplæring i norsk og samfunnskunnskap, slik at de lærer tilstrekkelig norsk til å kunne fungere i yrkes- og samfunnslivet. Grunntilskuddet skal bedre de økonomiske rammevilkårene for små og mellomstore kommuner når det gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dersom kommunens utgifter tilknyttet bosetting av omsøkt person ikke dekkes av andre tilskudd eller offentlige instanser, kan disse kostnadene søkes dekt gjennom ekstratilskuddsordningen. Kommunen må da synliggjøre i søknaden at dette er tiltak som må settes inn for omsøkt person i forhold til dens funksjonsnedsettelse og/eller atferdsvansker, og at tiltakene medfører ekstraordinære utgifter for kommunen. Kommunen er forpliktet til å vurdere om tiltakene kan dekkes av andre tilskuddsordninger, eller andre offentlige instanser.»

Figuren viser utbetalt tilskudd fordelt etter tilskuddstype i perioden 2011 til 2022 i Skaun.



Figur 2. Utbetalt tilskudd etter tilskuddstype 2011-2022

Kilde: IMDI

Figuren viser flere typer tilskudd gitt opp gjennom årene. Den blå og den svarte linjen er integreringstilskudd. Blå for år 1 og svart for år 2 – 5.

Ifølge budsjett og økonomiplan 2023-2025 ble det budsjettert med kr 7 250 000 i integreringstilskudd i 2022. Forutsatt at det ble bosatt minst 20 personer i 2023 vil



integreringstilskuddet bli nesten 14,8 millioner kroner ifølge økonomisjefen. Pr oktober 2023 er det ikke bosatt mer enn 14 personer. Resultatet totalt sett vil være avhengig av antall bosettinger ut året.

I budsjettet for 2023 ble det laget en enkel oversikt over bruken av årets integreringsmidler:

	Tall i mill kr
Budsjett Voksenopplæring/flyktningetjenesten	7,2
Nye bosettinger, husleie private boliger	0,8
Økt stillingsressurs skolesekretær ved Voksenopplæring/flyktningetjenesten	0,5
Mottakstilbud Oterhaugen barnehage	0,3
Tospråklig undervisning Skaun ungdomsskole	0,4
Mottakstilbud Børsa skole	1,6
Økt stillingsressurs NAV	0,3
Morsmåslærer og særskilt norsk, Viggja oppvekstsenter	0,4
Børsa barnehage, styrking fremmedspråklige	0,2
NAV, økt budsjett kvalifiseringsprogrammet	0,7
NAV, økt sosialstønad flyktninger	1,8
Indirekte kostnader administrasjon	0,1
	14,3

Tabell 3. Oversikt over bruk av integreringsmidler budsjett 2023

Kilde: Skaun kommune

Per ultimo oktober 2023 har avdeling Voksenopplæring/flyktningetjenesten et merforbruk på rundt 1,5 millioner kroner. Også utgifter til sosialstønad er høyere enn budsjettet.

Kommunen har ifølge økonomisjefen ikke egne «flyktningregnskap» utover det som har vært direkte utgiftsført på avdelinga Voksenopplæring/flyktningetjenesten. Det er det heller ikke krav om. I tillegg til disse utgiftene som kommer i VO/flyktningetjenesten kommer diverse utgifter til blant annet morsmåslærere i skolene/barnehagene.

Integreringstilskudd mottas kun for de flyktningene som er bosatt i året, uavhengig av bosettingstidspunkt. På grunn av oppbemanning på integreringsenheten har de drevet med overforbruk innenfor området i inneværende år (2023). Situasjonen har vært motsatt tidligere år.

4.3 Revisors kommentar



Baser på opplysninger forelagt fra kommunen, har revisjonen ikke tilstrekkelig datagrunnlag til å svare på om integreringstilskuddet dekker kommunens kostnader på området. Imidlertid er det ikke sammenheng mellom vedtak om bosetting i året, og reell bosetting i året, noe som vil ha betydning for inntekter og utgifter, det vil si mottak a. -og bruk av tilskudd. I seg selv gir dette usikkerhet om realismen i budsjetteringen for det enkelte år, da det legges forutsetninger til grunn som ikke oppfylles, eller som forskyves i tid. Det vil derfor være variasjoner i inntekter og utgifter fra et år til et annet slik det er beskrevet her. I tillegg er det fra IMDi sin side lagt opp til gjennomsnittskommunens merutgifter ved mottak av flyktninger over en femårsperiode.



5 DELTAGELSE I ARBEIDSLIV OG UTDANNING

I dette kapitlet beskriver vi hva flyktningene gjør etter introduksjonsprogrammet.

5.1 Problemstilling

Hvor stor andel av flyktningene deltar i arbeidsliv og utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram?

Denne problemstillingen er beskrivende, uten revisjonskriterier.

5.2 Funn

Det oppleves ifølge kommunalsjef oppvekst som veldig vanskelig å finne tall på hvor stor andel av flyktningene som **deltar i arbeidsliv og utdanning** etter gjennomført introduksjonsprogram. Kommunalsjef oppvekst mener de kan ha noe å gå på når det gjelder tall og analyser. Kommunalsjef oppvekst viser til tall fra tidligere år, og at de hadde bedre statistikker på dette området tidligere.

Enhetsleder NAV opplyser at de ikke har tallmateriale på hvor stor andel av flyktningene som deltar i arbeidsliv og utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram.

Enhetsleder NAV opplyser imidlertid i intervju at pr oktober 2023 har 30 flyktninger oppfølging mot arbeid. Noen av disse er i introduksjonsprogrammet, og noen er i tiltak via NAV. 11 er ferdig, men trenger fortsatt oppfølging, resten er i arbeid. NAV har ingen samlet skriftlig oversikt som viser deltagelse i arbeidsliv, utdanning eller tiltak i regi av NAV, for bosatte flyktninger i kommunen, i tidsrommet som undersøkes i denne forvaltningsrevisjonen.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) publiserer på sine nettsider statistikk som gjelder integrering i de ulike kommunene i landet. Ifølge IMDi var det i 2022 166 bosatte flyktninger i Skaun kommune¹. Tall for 2023 er ikke tilgjengelig.

¹ <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/statistikk/K5029/befolkning>



Ifølge SSB var 48 % av bosatte flyktninger mellom 15 og 74 år i Skaun kommune sysselsatt i 2022². Dette utgjør 56 personer.

Som vist i tabell 1 er landsgjennomsnittet for sysselsetting blant flyktninger 51,5 %. Gjennomsnittet blant 16 kommuner som har liknende befolkningsstørrelse som Skaun kommune er 46 %, noe som er marginalt lavere enn i Skaun. Statistikken viser for øvrig at sysselsettingen nasjonalt blant flyktninger, er noe lavere i små kommuner som Skaun, enn i landet totalt.

	MENN OG KVINNER	MENN	KVINNER
SKAUN	48,3 %	58 %	38 %
NORGE	51,5 %	58,8 %	41,7 %

Tabell 4. Sysselsetting blant bosatte flyktninger mellom 15 og 74 år i 2022.

Kilde: SSB

² Med sysselsatte menes her personer som hadde inntektsgivende arbeid i minst én time i den uken målingen ble foretatt, samt de som har inntektsgivende arbeid men som var midlertidig fraværende pga. sykdom, ferie, lønnet permisjon eller lignende. Personer som er inne til førstegangs militærtjeneste eller personer i sysselsettingstiltak som får lønn fra arbeidsgiver regnes også som sysselsatte.



SULDAL	47 %
SAUDA	44 %
STRANDA	62 %
HEMNES	66 %
ØKSNES	28 %
ANDØY	41 %
SKIPTVEDT	39 %
GOL	60 %
HOL	61 %
GRUE	47 %
ÅMOT	43 %
RINGEBU	38 %
DRANGEDAL	28 %
KVAM	54 %
OSTERØY	34 %
SKAUN	48 %
GJENNOMSNIITT:	46%

Tabell 5. Sysselsetting blant bosatte flyktninger, alle kjønn, mellom 15 og 74 år i 2022, i kommuner som har liknende befolkningsstørrelse som Skaun. Kilde: SSB

Kommunalsjef oppvekst opplyser for øvrig at det for mange av flyktningene, deriblant de ukrainske, er krevende å lære seg språket innenfor de strenge kravene til progresjon. Det er heller ikke alle som er klare for arbeidslivet etter endt introduksjonsprogram. Livssituasjonen deres tilsier at det kan forekomme ekstra utfordringer.

5.3 Revisors kommentar

Det finnes standardiserte mål på sysselsetting etter gjennomført introduksjonsprogram, som kommunen normalt rapporterer til SSB. Dette er ikke gjort i Skaun, og det er derfor ikke mulig å besvare problemstillinen i dette kapittelet direkte.

Det er likevel mulig å si noe om den generelle sysselsettingen blant bosatte flyktninger i Skaun kommune. Denne er på 48 %, noe som er marginalt lavere enn landsgjennomsnittet, og noe høyere enn gjennomsnittet i kommuner med tilsvarende befolkningsstørrelse. Med sysselsetting menes her at personen det gjelder skal ha hatt inntektsgivende arbeid i minst én time den uken målingen ble gjennomført. Tallene er derfor relativt generelle, og etter revisors



syn ikke alene egnet som styringsverktøy for arbeidet med integrering og sysselsetting i kommunen.

NAV Skaun har ikke en samlet skriftlig oversikt over deltagelse i arbeidsliv, utdanning og tiltak i regi av NAV, for bosatte flyktninger i kommunen, i tidsperioden som er undersøkt.

Uten en slik oversikt, er det etter revisors syn en risiko for at bosatte flyktninger som er uten utdanningstilbud eller arbeid, ikke får tilbud om oppfølging fra NAV.



6 SAMARBEID MED NAV

6.1 Problemstilling

Har kommunen et tilfredsstillende samarbeid med NAV om integrering av flyktninger?

6.2 Revisjonskriterier

- Kommunen skal utarbeide en samarbeidsavtale mellom NAV og kommunen, som minst bestemmer fordeling av ansvar og forpliktelser i samarbeidet.
- Kommunen skal følge opp kommunestyrets vedtak fra 2021 om styrking av kvalifiseringsgrad hos flyktninger.
-

6.3 Funn

Samarbeidsavtale

Det finnes en samarbeidsavtale mellom Skaun kommune og NAV Skaun, om oppfølging av nylig bosatte flyktninger. Avtalen er fra 2020, og er signert av daværende avdelingsleder for flyktningetjenesten og voksenopplæringen, og av leder for NAV i Skaun.

Samarbeidsavtalen er relativt detaljert og beskriver konkret hva som er henholdsvis kommunen og NAV sine plikter i arbeidet med å følge opp bosatte flyktninger. For eksempel heter det at det er flyktningetjenesten/voksenopplæringen som har ansvaret for utarbeiding av individuelle planer m.m. NAV sitt ansvar er blant annet å gi informasjon og råd til hver enkelt deltaker om yrkes- og utdanningsmuligheter.

Prosjekt for styrking av kvalifiseringsgrad hos flyktninger

Ifølge budsjett og økonomiplan 2023 – 2025 vedtok kommunestyret i 2021 å prioritere integreringsarbeid. Her heter det (s. 46):



«Kommunestyret vedtok i budsjett 2021 å **opprette et prosjekt som øker kvalifiseringsgraden**, og skaper mulighet for at flest mulig av kommunens bosatte flyktninger kommer i jobb. Dette kan gjøres gjennom å blant annet utvidet norskopplæring i regi av voksenopplæringa og/eller språkopplæring i bedrifter. Prosjektet skulle finansieres ved bruk av flyktningefondet. Prosjektet er under planlegging, og det er behov for å samordne dette med statlige virkemidler som har kommet i 2021. Det er forventet at ny NAV-leder vil bli sentral i arbeidet med prosjektet, og oppstart forventes i løpet av vinter/vår 2022.»

Enhetsleder NAV opplyser til revisjonen at dette prosjektet ikke er iverksatt. NAV henvendte seg ifølge enhetsleder til kommunen i 2022 om midler til dette prosjektet, men fikk da beskjed om at midlene ikke lenger fantes. Etter det revisjonen kjenner til, er ikke kommunestyret blitt orientert om status i dette prosjektet.

Samarbeidsfora mellom kommunen og NAV, kapasitet i NAV m.m.

Kommunen har faste møter med NAV. Noen ganger er det avdelingsleder for flyktningetjenesten og voksenopplæring som deltar, andre ganger flyktningkonsulent.

Enhetsleder NAV opplyser at det har vært noen utfordringer i samarbeidet med flyktningetjenesten, men at dette i dag er blitt bedre. Ifølge enhetsleder NAV har dessuten mye av planlagte faglige samlinger på tvers av avdelinger blitt utsatt eller avlyst.

Det har dessuten vært utfordringer angående arbeidsdelingen mellom NAV og flyktningetjenesten. Et eksempel på dette: Flyktningetjenesten har ansvar for å skaffe bolig, og NAV har ansvar for fakturahåndtering ved innkjøp av møbler. Det har ifølge enhetsleder NAV vært en utfordring at NAV har fått tilsendt fakturaer for flyktninger som enda ikke har kommet til landet. Dette har gjort det problematisk å håndtere sakene innenfor gjeldende regelverk. Dette er nå ordnet opp i og er ikke lenger en utfordring. NAV kan ikke innvilge stønad før flyktningene er ankommet kommunen.

NAV har tidligere hatt en utfordring med for liten ansattressurs til å løse oppgavene man har, ifølge enhetsleder NAV. Fra 2023 fikk NAV en ekstra ressurs, (etter et vedtak i kommunestyret om finansiering ved hjelp av integreringstilskudd). Fra februar 2023 har NAV **én dedikert ansatt som jobber med arbeidsrettet oppfølging av flyktninger**. I tillegg har NAV en ansatt i 50% stilling som har jobbet med økonomisk sosialhjelp direkte opp mot flyktninger.

NAV involveres i flyktningene rett før bosetting. De fleste får økonomisk sosialhjelp i tre måneder før de får introduksjonsstøtte. NAV bistår med å utarbeide individuell plan sammen med programrådgiver. Dette gjøres sammen med flyktningen og programrådgiveren og NAV.



Dette er hovedjobben til den nyansatte i NAV fra februar 2023. NAV samarbeider godt med programrådgiveren på flyktningetjenesten, og opplever at det er en nøkkelstilling som er viktig for veiledning i flyktningenes kvalifiseringsløp. Enhetsleder NAV presiserer også at samarbeidet mellom NAV og flyktningetjenesten er blitt bedre etter at man fikk den ekstra stillingen fra februar 2023. Ny programrådgiver ved Flyktningetjenesten og den nye ansatte ved NAV Skaun uttrykker for øvrig ifølge enhetsleder NAV at de har et svært godt samarbeid som også bærer frukter i overgang til arbeid for bosatte flyktninger.

Den ekstra personen er et bindeledd mellom NAV og flyktningetjenesten i kommunen. Det er et ønske fra NAV om å ta i bruk de arbeidsrettede tiltakene fra NAV tidligere i introduksjonsprogrammet, og dette er de på god veg til å lykkes med.

Enhetslederen forteller videre at stillinger som finansieres av integreringstilskudd gir en viss usikkerhet i forhold til varighet. Stillingen er nå bekreftet ut 2024. Hun sier det er vanskelig å beholde folk i midlertidige stillinger, og at det er av stor betydning å beholde folk der det kreves sammensatt kompetanse både innen NAV sitt regelverk, og det flyktningefaglige. Det er sårbart med midlertidighet i en kompleks faglig stilling.

Det ville ifølge enhetsleder NAV vært en fordel for arbeidet med integrering å få knyttet NAV, flyktningetjenesten og VO tettere sammen.

6.4 Vurdering

Samarbeidsavtale

Samarbeidsavtalen mellom NAV og kommunen inneholder de punktene som er beskrevet i regjeringens veileder, og er i henhold til kravene på området.

Prosjekt for styrking av kvalifiseringsgrad hos flyktninger

Prosjektet for styrking av kvalifiseringsgrad hos flyktninger, som etter hensikten skulle blitt gjennomført som et samarbeid mellom NAV og kommunen, er ikke blitt utført slik som vedtatt av kommunestyret i 2021. Revisor tar ikke stilling til den oppgitte årsaken til at prosjektet ikke er gjennomført.

Kommunestyret er etter det revisjonen kjenner til, ikke blitt orientert om status i prosjektet, eller om hvilke faktiske eller rettslige forhold som har vært til hinder for gjennomføringen av



prosjektet. Forholdet er etter revisjonens syn ikke i henhold til kommuneloven § 13-1 om kommuneadministrasjonens oppfølging av kommunestyrets vedtak.



7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 Konklusjon

Utdanningstilbud og språkopplæring

Utdanningstilbudet og språkopplæringen for bosatte flyktninger har samlet sett en del forbedringspunkter. Revisors gjennomgang viser at det for en del bosatte flyktninger mangler dokumentasjon på kompetansekartlegging, integreringsplan og integreringskontrakt, og revisjonen legger til grunn at slik kartlegging og planlegging ikke er gjort for disse personene.

Enkelte deltakere har ikke fått fastsatt norskmål, og kommunen har derfor ikke et godt nok verktøy til å vurdere om tilfredsstillende norskkunnskaper er oppnådd for disse.

Hovedutfordringer i integreringsarbeidet

Samlet sett har kommunen enkelte utfordringer innen arbeidet med integrering av flyktninger. Kommunen peker selv på knapphet på boliger som en årsak til dette.

Det blir også pekt på utfordringer i samarbeidet om integrering, på tvers av avdelingene flyktningetjenesten og voksenopplæringen. Gjennom intervju gir kommunalsjef oppvekst uttrykk for at man vil ta tak i problemstillingen om samarbeid på tvers av avdelinger, så snart ny avdelingsleder for voksenopplæringen og flyktningetjenesten er på plass tidlig i 2024.

Deltagelse i arbeidsliv og utdanning etter introduksjonsprogram

Revisors gjennomgang viser videre at kommunen ikke har en samlet skriftlig oversikt over deltagelse i arbeidsliv, utdanning og tiltak i regi av NAV, for bosatte flyktninger. Dette kan utgjøre en utfordring i kommunens arbeid med å sikre sysselsetting av bosatte flyktninger.

Selv om ikke det foreligger en samlet oversikt over sysselsetting m.m. blant bosatte flyktninger, viser tall fra IMDi at sysselsettingen blant bosatte flyktninger i Skaun kommune er på 48 %, noe som er marginalt lavere enn landsgjennomsnittet, og noe høyere enn gjennomsnittet i kommuner med tilsvarende befolkningsstørrelse. Denne statistikken er imidlertid meget



grovmasket, og er etter revisors syn ikke alene egnet som styringsverktøy for arbeidet med integrering og sysselsetting i kommunen.

Samarbeid med NAV om integrering av flyktninger

Kommunen har til dels et tilfredsstillende samarbeid med NAV om integrering av flyktninger.

Blant annet foreligger det en samarbeidsavtale mellom NAV og kommunen om integrering av flyktninger, noe som er i henhold til det formelle kravet på området.

Det er også utfordringer på området. Blant annet er kommunestyrets prosjekt for styrking av kvalifiseringsgraden hos flyktninger, et samarbeid mellom NAV og voksenopplæringen, ikke blitt gjennomført. I intervjuer kommer det også frem at samarbeidet mellom NAV og kommunen generelt har vært forbundet med en del utfordringer, men at dette nå er i bedring.

7.2 Anbefalinger

Kommunen bør:

- Gjennomføre kompetansekartlegging for alle bosatte flyktninger
- Utarbeide en integreringsplan som tilfredsstiller kravene i integreringsloven, for alle bosatte flyktninger
- Sørge for at alle bosatte flyktninger oppnår et minimumsnivå i norsk
- Utarbeide integreringskontrakt for alle bosatte flyktninger
- Sørge for at prosjektet for økt kvalifiseringsgrad blant flyktninger blir gjennomført etter hensikten



KILDER

- Arbeidsrutiner i flyktningtjenesten. Intern rutinebeskrivelse, Skaun kommune (2020)
- LOV-2020-11-06-127 Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)
- LOV-2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)



VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

Integreringslovens §8 tilsier at «innvandrere mellom 18 og 55 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som nevnt i § 9, og som er bosatt i kommunen etter avtale med integreringsmyndighetene, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram»

De har videre rett og plikt til å gjennomføre **kompetansekartlegging** etter bosetting i en kommune, med mindre personen har gjennomført kompetansekartlegging etter § 6.

Loven sier videre i § 10 at: «Kompetansekartleggingen skal bidra til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Kartleggingen skal minst omfatte hvilke språkkunnskaper og hvilken utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse personen har».

Kommunen skal sørge for kompetansekartleggingen. Departementet kan gi forskrift om hvilke opplysninger som kan kartlegges.

Når det gjelder gjennomføring av introduksjonsprogrammet sier § 14 i integreringsloven noe om omfang og innhold. Introduksjonsprogrammet skal minst inneholde opplæring i norsk, samfunnskunnskap, kurs i livsmestring, arbeids- eller utdanningsrettede elementer. Tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal i hht (§30) gis så snart som mulig og senest innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltagelse blir fremsatt. § 31 sier at kommunen skal sørge for opplæring slik at deltageren oppnår minimumsnivået. Minimumsnivået utgjør deltagerens norskmål. Tidsfrister for varighet av opplæringen er angitt i §31 og §32. §34 sier at kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak etter § 30, utarbeide en plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og videre sørge for at deltakerne går opp til avsluttende prøver (§37)

Deltakere med barn under 18 år skal delta på kurs i foreldreveiledning. Gjelder også for de som får barn i løpet av programmet.



Innholdet for øvrig skal tilpasses den enkeltes behov og det fastsatte sluttmålet etter § 13. Der sies det at kommunen skal sette et sluttmål for den enkeltes deltagelse i introduksjonsprogrammet.

Introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid

§15 i integreringsloven sier at det skal utarbeides en **integreringsplan** sammen med deltakeren på bakgrunn av kompetansekartlegging, karriereveiledning og en vurdering av hvilke elementer deltakeren kan nyttiggjøre seg. Minimumskrav er at planen skal inneholde sluttmål og norskmål, og omfang av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, varighet, elementer i programmet og klagemuligheter. Planen skal være begrunnet, og den skal vurderes jevnlig og ved vesentlig endring i deltagerens livssituasjon. Deltagere i introduksjonsprogram skal ha én samlet integreringsplan for deltagelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Kommunen skal etter lovens §16 og deltageren skal inngå en **integreringskontrakt** samtidig som det utarbeides en integreringsplan etter § 15. Kontrakten skal angi kommunens og deltagerens gjensidige forpliktelser og deltagerens langsiktige mål.

§ 31. Krav til opplæring i norsk:

«Deltagere i opplæring i norsk skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for opplæring slik at deltageren oppnår minimumsnivået. Minimumsnivået utgjør deltagerens norskmål.»

Integreringsloven § 32: Varighet og omfang av opplæring i norsk: «Retten og plikten til opplæring for en deltager med oppholdstillatelse som nevnt i § 27 gjelder til deltageren har nådd et minimumsnivå i norsk etter § 31, men likevel ikke lenger enn tre år fra den datoen deltageren har fått tilbud om oppstart av opplæringen, med tillegg av godkjent permisjon. En deltager som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, har ikke rett eller plikt til opplæring i lenger enn 18 måneder fra den datoen deltageren har fått tilbud om oppstart av opplæringen, med tillegg av godkjent permisjon.

Plikten til opplæring for en deltager med oppholdstillatelse som nevnt i § 28 gjelder til deltageren har nådd et minimumsnivå i norsk etter § 31 eller til gjennomførte 225 timer norskopplæring.»

Kravet om 225 timer norskopplæring i § 32 stilles i forbindelse deltagers rett til oppholdstillatelse, er slik revisjonen forstår det stilt uavhengig av kravet om å oppnå et minimumsnivå i norsk. Revisjonen oppfører derfor to separate kriterier om henholdsvis minimumsnivå i norsk, og gjennomførte 225 timer norskopplæring.



Departementet kan gi forskrift om hva som regnes som utdanning på videregående nivå etter paragrafen her.

1. Forskrift om integrering (integreringsforskriften)
2. Forskrift om Nasjonalt introduksjonsregister
3. Veileder om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogrammet (imdi.no)

Angående registrering i NIR: Forskrift om behandling av personopplysninger etter introduksjonsloven § 15, andre ledd: «Kommunene skal registrere personopplysninger nevnt i § 4 til § 12 i registrene til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Kompetanse Norge i tråd med introduksjonsloven § 25a annet ledd. Opplysningene skal registreres innen to måneder etter at de foreligger.»

Kommunen skal registrere følgende opplysninger om deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven:

Tildeling, start og stans av opplæringen

Morsmål

Norskmål

Fritak fra plikten til å delta i opplæringen og rettsgrunnlaget for slikt fritak

Fritak fra plikten til å avlegge prøver og rettsgrunnlaget for slikt fritak

Språket opplæringen blir gitt på

Antall timer gjennomført opplæring i norsk

Antall timer gjennomført opplæring i samfunnskunnskap

Omfang av opplæring som oppfølging under omsorgspermisjon

Permisjoner og fravær

Klager og klagebehandling

Utlede revisjonskriterier:



Utdanningstilbud og språkopplæring

- Kommunen skal sørge for kompetansekartlegging, som minst omfatter kandidatens språkkunnskaper, utdanning, arbeidserfaring samt evt. annen relevant kompetanse
- Kommunen skal på grunnlag av kompetansekartleggingen utarbeide en individuell integreringsplan som minst inneholder deltagerens sluttmaal og norskmål. Integreringsplanen skal også inneholde en plan for omfang av opplæringen i norsk og samfunnsfag.
- Deltakere skal normalt ha nådd et minimumsnivå i norsk. Minimumsnivået utgjør deltagerens norskmål, som er fastsatt i den individuelle integreringsplanen.
- Deltakere skal ha gjennomført minimum 225 timer norskopplæring
- Kommunen skal utarbeide integreringskontrakt for hver deltaker i introduksjonsprogram

Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten

Regjeringens veileder Q-27/2015 – Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere, kap. 4:

«Skriftlig samarbeidsavtale mellom den enkelte kommune og Arbeids- og velferdsetaten lokalt om introduksjonsordningen

Den enkelte kommune og Arbeids- og velferdsetaten skal utarbeide en skriftlig samarbeidsavtale der det framkommer hvilke instanser internt i kommunen som deltar i samarbeidet. Avtalen skal sikre ansvarsdeling, informasjonsflyt og samarbeidsrutiner. Det skal klart framgå av avtalen hvilke oppgaver henholdsvis kommunen og Arbeids- og velferdsetaten har i forhold til introduksjonsprogrammet og den enkelte deltaker, jf. punktene 2.1 og 2.2 i dette rundskrivet. Avtalen kan enten være en særskilt avtale, eller kan inngå som en del av samarbeidsavtalen om NAV-kontor.

4.1 Avtalens innhold

Avtalen skal minst inneholde bestemmelser om:

ansvar og forpliktelser i forhold til introduksjonsordningen, herunder en spesifisering av på hvilken måte Arbeids- og velferdsetaten skal bidra konkret i planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogrammet. (...) etc»

Kommuneloven § 13-1 første setning fjerde ledd: «Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold.»



Utledelede revisjonskriterier:

- Kommunen skal utarbeide en samarbeidsavtale mellom NAV og kommunen, som minst bestemmer fordeling av ansvar og forpliktelser i samarbeidet.
- Kommunen skal følge opp kommunestyrets vedtak fra 2021 om styrking av kvalifiseringsgrad hos flyktninger.
-



VEDLEGG 2 – UTTALELSE

Rapporten er sendt på høring til kommunedirektøren, og høringssvaret er gjengitt i kursiv nedenfor. Høringssvaret har medført endringer i sammendraget av rapporten:

«SAMMENDRAG

Når det gjelder hovedutfordringer i integreringsarbeidet, peker kommunen selv på knapphet på boliger. Det blir også pekt på utfordringer i samarbeidet om integrering, på tvers av avdelingene flyktningsjenesten og voksenopplæringen

S.8 1. 3. Metode

Det mangler en person i benevnelsen over hvem som har blitt intervjuet

- Programrådgiver Flykningenjenesten
- Det var planlagt intervju med ansatte på voksenopplæringen. Dette er ikke gjennomført.

Kommentarer til Revisjon Midt- Norges funn og anbefalinger jf.pkt.7.2

1. Gjennomføre kompetansekartlegging for alle bosatte flyktninger
Vi har dokumentasjon på kompetansekartlegging av *alle* våre deltakere, både aktive og de som er ferdige i programmet. Dette kan ettersendes.

2. Utarbeide en integreringsplan som tilfredsstiller kravene i integreringsloven, for alle bosatte flyktninger
Her har vi et forbedringspotensiale. Her må vi se på hvordan andre kommuner gjør dette, blant annet omkring hvor mange norsktimer de faktisk får og har hatt, samt oppfølging av integreringsplanen som et levende dokument i tråd med lovverket.

3. Sørge for at alle bosatte flyktninger oppnår et minimumsnivå i norsk
Vi vil se til resultater fra andre kommuner, hvordan gjør de det der? Vi ønsker å lære av kommuner som har bedre resultater innen norsknivå for sine elever.

4. Utarbeide integreringskontrakt for alle bosatte flyktninger



Vi har integreringskontrakt for alle våre bosatte flyktninger, bortsett fra Ukrainerne. Vi mener det ikke er et krav at ukrainerne skal ha dette:

§ 37 c.Introduksjonsprogram

Personer som har fått oppholdstillatelse etter [utlendingsloven § 34](#), har rett, men ikke plikt, til å delta i et introduksjonsprogram etter [kapittel 4](#) i loven her.

Unntak fra kravet om å utarbeide integreringskontrakt er en av de midlertidige endringene Stortinget har vedtatt. Som det fremgår av Prop. 107 L (2021–2022) punkt 7.5.4, er det ikke vurdert som nødvendig å opprettholde kontrakten i situasjonen med høye ankomster og i stor grad unntak fra deltakernes plikter.

Vi venter på svar fra Statsforvalteren om en presisering/krav omkring dette. Uavhengig av svaret, vil vi utarbeide kontrakter for de det gjelder.

5. Sørge for at prosjektet for økt kvalifiseringsgrad blant flyktninger blir gjennomført etter hensikten

I 2021 ble det bevilget 200.000, - til dette prosjektet. Da ny enhetsleder i NAV var på plass i 2022 og skulle ta tak i prosjektet, var midlene brukt til andre formål i kommunen. Prosjektet ble derfor lagt på is. Det er usikkert hvorvidt kommunestyret vil bevilge ytterligere midler for gjennomføring av et slikt prosjekt ved en senere anledning.

E-post fra økonomisjef i Skaun kommune

Opprinnelig var det tenkt å finansiere prosjektet med bruk av flyktningemidler som stod på eget fond i 2021. Prosjektet ble stilt i bero i påvente av at ny NAV-leder var på plass. I budsjettet for 2022 står det at «...Prosjektet er under planlegging, og det er behov for å samordne dette med statlige virkemidler som har kommet i 2021. Det er forventet at ny NAV-leder vil bli sentral i arbeidet med prosjektet, og oppstart forventes i løpet av vinter/vår 2022».

Som kjent kom krigen i Ukraina i februar 2022, og midlene på flyktningefondet ble omdisponert til egenkapital ved kjøp av flyktningeboliger. Tror derfor prosjektet ebbet ut av seg selv, uten at det ble fattet et konkret vedtak på dette (men mener det ble orientert muntlig i et politisk fora). Finansieringa av prosjektet forsvant i hvert fall.»





Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no

Dokumentet er signert digitalt av:

- EIRIK GRAN SEIM, 01.02.2024

Forseglet av



Posten Norge