



Forvaltningsrevisjon

***Introduksjonsprogrammet
for nyankomne flyktninger***

Fauske kommune

FORORD

Forvaltningsrevisjon i kommunesektoren innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Forvaltningsrevisjon er en lovfestet og særegen form for revisjon av offentlig virksomhet, og en del av den kommunale egenkontrollen.

Kontrollutvalget i Fauske kommune vedtok i møte 23. juni 2016 å gjennomføre en undersøkelse av introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. Denne rapporten oppsummerer resultatene fra undersøkelsen. Ansvarlig for gjennomføring av prosjektet har vært forvaltningsrevisor Pål Strand.

Bodø, 21.11.2016.



Inger Håkestad
ansvarlig forvaltningsrevisor



Pål Strand
forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse:

0. SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING	5
1.1 Bakgrunn.....	6
1.2 Formål.....	6
1.3 Problemstillinger.....	6
1.4 Avgrensninger.....	7
2. METODE OG GJENNOMFØRING.....	8
3. REVISJONSKRITERIER	9
4. FAKTA OG VURDERINGER	10
4.1. Har kommunen en introduksjonsordning som er i tråd med regelverket?	10
4.1.1 Revisjonskriterier	10
4.1.2 Fakta	10
4.1.3 Vurderinger.....	15
4.2. Hvordan samarbeider kommunen og NAV om introduksjon og (...)?.....	17
4.2.1 Revisjonskriterier	17
4.2.2 Fakta	17
4.2.3 Vurderinger.....	18
4.3. Hvor stor del av integreringstilskuddet er brukt på flyktninger/integrering?.....	19
4.3.1 Revisjonskriterier	19
4.3.2 Fakta	19
4.3.3 Vurderinger.....	20
4.4. Er reglene for bruk av flyktningefond overholdt?	21
4.4.1 Revisjonskriterier	21
4.4.2 Fakta	21
4.4.3 Vurderinger.....	21
5. KONKLUSJON	22
6. ANBEFALING	23
7. RÅDMANNENS KOMMENTAR	24
Kilder/Referanser:.....	25
Vedlegg 1: Rådmannens kommentar	26
Vedlegg 2: Utledning av revisjonskriterier	28

0. SAMMENDRAG

Salten kommunerevisjon har gjennomført en forvaltningsrevisjon av introduksjonsprogrammet i Fauske kommune. Formålet har vært å undersøke om programmet er i tråd med kravene i introduksjonsloven og tilhørende forskrifter.

Prosjektet har tatt utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. Har kommunen en introduksjonsordning som er i tråd med regelverket?
2. Hvordan samarbeider kommunen og NAV om introduksjon og tilrettelegging for ordinær arbeidslivsdeltakelse?
3. Hvor stor del av integreringstilskuddet er brukt på flyktninger/integrering?
4. Er reglene for bruk av flyktningefond overholdt?

Problemstilling 1:

Revisjonen mener kommunen oppfyller kravet om å tilby program innen tre måneder, krav til programmets innhold og krav til individuell tilpasning. Kommunen har et forbedringspotensial i å tilby relevante og hensiktsmessige tiltak, språk- og praksisplasser. Kommunen beveger seg i grenseland for hva som kan sies å være i tråd med kravene til innhold og individuell tilpasning.

Kommunen tilbyr et helårlig program, men programmet er ikke på fulltid. Timeplan for undervisningen ved Voksenopplæringen høsten 2016 viser at deltagerne har tilbud om 23 timer a 45 minutter pr. uke. Gjennomgåtte mapper viser at undervisningen har ligget på 20, 22, 27 og 29 timer pr. uke de siste to årene. En gjennomgang av enkeltsaker viser at flyktningkontoret kun i begrenset grad klarer å fylle opp med tiltak og praksis i de perioder Voksenopplæringen ikke tilbyr undervisning på fulltid.

Kommunen oppfyller ikke kravet til internkontroll. Det er ikke satt mål og driften genererer ikke de data som trengs for å ha kontroll. Det er ikke funnet noen skriftlig risikovurdering, eller analyse av gjennomføring, måloppnåelse og forbedringsmuligheter.

Det er funnet flere vesentlige avvik. Kommunen har ikke en introduksjonsordning som er i tråd med regelverket.

Problemstilling 2:

Kommunen og NAV har kommet frem til en fordeling av oppgaver og ansvar som avviker noe fra anbefalingene gitt i rundskriv fra Arbeids- og sosialdepartementet⁵. Departementet anbefaler et tett samarbeid mellom kommunen og NAV i arbeidet med å skaffe praksisplasser, eventuelt at oppgaven legges til NAV. Det understrekes dessuten i det årlige tildelingsbrevet at NAVs ordinære tiltak skal tilpasses og gjøres tilgjengelig for deltakerne i introduksjonsprogrammet.

Kommunen står selv for arbeidet med å fremskaffe praksisplasser til deltakerne. Deltakerne i programmet benytter seg kun unntaksvis av NAVs ordinære tiltak; tiltakene er ikke tilpasset deltakere som ikke kan lese og skrive eller som ikke snakker norsk.

Det fremgår av en etterhvert lang rekke evalueringer og rapporter at tverrfaglig samarbeid, god koordinering og tett oppfølging av den enkelte deltager er viktig for god måloppnåelse¹². Fra et faglig ståsted kan det dermed være grunn til å ha et kritisk blikk på hvordan kommunen løser oppgavene der hvor det ellers hadde vært naturlig å spille på NAV.

Rundskrivet er ikke bindende for kommunen. Revisjonen mener at kommunen oppfyller lovpålagte krav til administrasjon av programmet og samordning av virkemidler.

Problemstilling 3:

Kommunen mottar rundt 30 millioner kroner i året i integreringstilskudd. I overkant av 7 millioner kroner går tilbake til deltakerne i form av introduksjonsstønad. Kommunen bruker rundt 10 millioner kroner på områdene Integrering, Flyktningkontoret og Voksenpedagogisk senter, og sitter da igjen med rundt 12 millioner kroner. Deler av disse midlene går til dekning av utgifter relatert til bosetting og integrering i andre sektorer.

Problemstilling 4:

Reglene for bruk av fond er overholdt.

Anbefalinger:

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen anbefaler revisjonen at:

- ✓ Kommunen må tilby et introduksjonsprogram på fulltid
- ✓ Kommunen bør tilby et større utvalg av tiltak og praksisplasser for å sikre at man oppfyller kravene til innhold og individuell tilpasning
 - Kommunen bør gå gjennom rutinene for arbeidet med å skaffe praksisplasser
 - Kommunen bør vurdere en mer helhetlig og overordnet tilnærming til arbeidet med å skaffe praksisplasser internt i kommunen
- ✓ Kommunen bør gå gjennom rutinene for å treffe vedtak om tildeling av program og fastsettelse av plan, slik at forvaltningslovens krav til enkeltvedtak oppfylles
 - Ved forsinket oppstart på programmet grunnet forhold utenfor kommunens kontroll, må kommunen dokumentere et det er gitt tilbud om plass på programmet
- ✓ Kommunen må få på plass en hensiktsmessig internkontroll

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere av 4. juli 2003 har som formål å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Programmet skal bidra til at deltakerne lettere kommer ut i arbeid, sikre språkopplæring og samfunnskunnskap og legge til rette for integrering i det norske samfunnet. Programmet er ment å være et tilbud på fulltid, 37,5 timer i uka - 47 uker i året, i tråd med det som er normen i arbeidslivet ellers. Deltakelse i programmet gir rett til introduksjonsstønad.

Fauske kommune har siden 90-tallet hatt avtaler med Utlendingsdirektoratet, senere Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, om mottak av inntil 18 flyktninger pr. år, med tillegg av eventuelle familiegjenforeninger. For 2015 ble det fattet vedtak om mottak av 48 flyktninger. Kommunen mottok til sammen 53 flyktninger inkludert familiegjenforeninger. For 2016 er det fattet vedtak om mottak av 48 flyktninger inkludert familiegjenforeninger. Kommunen skal finne egnet bolig og tilby introduksjonsprogram til disse. I tillegg har kommunen hatt tre asylmottak siden høsten 2015. Den brå økningen i asylankomster i 2015 førte til en travel høst og et høyt press på en rekke kommunale tjenester. Kommunen har i løpet av det siste året ansatt ny avdelingsleder for Flyktningkontoret, bemannet opp med flere programrådgivere og en miljøarbeider, rustet opp infrastruktur og økt kapasiteten innen barnehage, skole og helsevesen.

Dette prosjektet er i hovedsak begrenset til å gjelde situasjonen pr. dags dato og to år tilbake i tid. Fakta og vurderinger må ses i lys av den unntakstilstand kommunen har vært i det siste året.

1.2 Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke om introduksjonsprogrammet i Fauske kommune er i tråd med kravene i introduksjonsloven og tilhørende forskrifter.

1.3 Problemstillinger

Utkast til prosjektplan og problemstillinger ble behandlet i møte i kontrollutvalget i Fauske kommune 23. juni 2016. Prosjektplan og problemstilling 1 og 2 ble vedtatt. I tillegg ber kontrollutvalget om at det lages en oversikt over bruken av integreringstilskuddet og at det vurderes om reglene for bruk av flyktningefond er overholdt.

1. Har kommunen en introduksjonsordning som er i tråd med regelverket?
2. Hvordan samarbeider kommunen og NAV om introduksjon og tilrettelegging for ordinær arbeidslivsdeltakelse?
3. Hvor stor del av integreringstilskuddet er brukt på flyktninger/integrering?
4. Er reglene for bruk av flyktningefond overholdt?

1.4 Avgrensninger

Introduksjonsloven og tilhørende forskrifter utgjør et omfattende regelverk. Det er ikke mulig innenfor gitte rammer for dette prosjektet å gjennomføre en detaljert kontroll av alle krav til- og elementer i programmet. Hovedfokus har vært på kravet til helårlig- og fulltids program, krav til innhold og individuell tilpasning og krav til internkontroll.

Prosjektet avgrenses mot krav til personvern, informasjonssikkerhet og rapportering til Nasjonalt introduksjonsregister.

Undersøkelsen av kommunens samarbeid med NAV avgrenses til å omfatte forhold som direkte gjelder- eller har nær sammenheng med introduksjonsprogrammet.

Behandlingen av problemstilling nummer tre, bruken av integreringstilskuddet, er begrenset til sammenstilling av tall som kan hentes ut av regnskapet for 2015 og revidert budsjett for 2016.

2. METODE OG GJENNOMFØRING

Prosjektet er gjennomført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds Standard for forvaltningsrevisjon - RSK 001.

Innsamlingen av data baserer seg på intervju med følgende personer i Fauske kommune:

- Økonomisjef
- Regnskapssjef
- Enhetsleder Barn og familie
- Avdelingsleder/Flyktningkonsulent
- Rektor Voksenpedagogisk senter
- Programrådgivere

I tillegg har revisjonen gått gjennom mappene til et tilfeldig utvalg deltakere på programmet. Revisjonen har fått oversendt samhandlingsplan for området Oppvekst og kultur, timeplan for undervisningen ved Voksenopplæringen høsten 2016 samt eksempler på ukeplan og individuell plan. Revisjonen har også fått oversendt budsjett og regnskap for områdene Integrering, Flyktningkontoret og Voksenpedagogisk senter for årene 2014, 2015 og 2016.

Det fremgår til en viss grad av faktabeskrivelsen hvilke kilder som er benyttet. Alle problemstillinger er belyst gjennom kvalitative intervjuer. Enkelte sentrale vilkår i introduksjonsloven er omtalt i intervjuer med medarbeidere på forskjellige nivåer og innen forskjellige enheter. I tillegg er det innhentet skriftlig dokumentasjon som dekker alle vesentlige områder.

Problemstillinger og kriterier som omhandler bruken av integreringstilskudd og bruken av fond er belyst gjennom innhenting av tallgrunnlag og ved kvalitative intervjuer. Tall for 2016 er hentet fra revidert budsjett. Dette er angitt i faktabeskrivelsen.

Kommunen har et etterslep med registrering av timer på deltakerne. Dette innebærer at observasjon av timer ført i fagsystemet ikke nødvendigvis gir et riktig bilde av virkeligheten. Det er tatt høyde for dette i de vurderingene som er gjort.

Det er ikke gjennomført intervjuer av noen deltagere.

Revisjonen anser dataenes pålitelighet og gyldighet som tilfredsstillende. Revisjonen mener datagrunnlaget er tilstrekkelig til å svare på problemstillingene.

3. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav og forventninger som kan stilles til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes i en forvaltningsrevisjon. Aktuelle kilder for utledning av revisjonskriterier er lover, forskrifter, retningslinjer, vedtak, avtaler og anerkjent teori. I denne undersøkelsen har vi lagt til grunn:

- Kommuneloven
- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere
- Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap
- Forskrift om fravær og permisjon
- Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)

Utledning av revisjonskriterier følger i vedlegg 2. Revisjonskriteriene presenteres innledningsvis under behandlingen av hver enkelt problemstilling i kapittel 4.

4. FAKTA OG VURDERINGER

4.1. Har kommunen en introduksjonsordning som er i tråd med regelverket?

4.1.1. Revisjonskriterier

- ✓ Kommunen skal tilby introduksjonsprogram til nyankomne utlendinger mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering
- ✓ Kommunen skal fatte vedtak om deltakelse i programmet innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse blir fremsatt
- ✓ Introduksjonsprogrammet skal minst inneholde norsk, samfunnskunnskap og forberedende tiltak
- ✓ Programmet skal være helårlig og på full tid
- ✓ Det skal utarbeides en individuell plan for deltakeren
- ✓ Den individuelle planen skal utarbeides i samråd med deltakeren
- ✓ Den individuelle planen skal være tilpasset den enkelte deltakers behov
- ✓ Den individuelle planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom
- ✓ Kommunen skal føre internkontroll

4.1.2. Fakta

Tilbud om program og oppstart innen tre måneder

Ansvaret for introduksjonsprogrammet i Fauske kommune er lagt til Flyktningkontoret, under Enhet Barn- og familie. Flyktningkontoret ledes av en flyktningkonsulent/avdelingsleder og består av tre programrådgivere og fire miljøarbeidere.

Programrådgiverne er ansvarlige for alle oppgaver knyttet til introduksjonsprogrammet med unntak av undervisning. Voksenopplæringen er ansvarlig for undervisning i norsk og samfunnskunnskap. NAV er ikke involvert i det daglige arbeidet med introduksjonsprogrammet.

Flyktningkontoret informerer om rettigheter og plikter i møte med hver enkelt. I tillegg til at det sendes ut vedtaksbrev ved opptak, innkalles alle til en samtale om programmet. Her brukes det tolk og målet med samtalen er å gi informasjon om programmet, rettigheter og plikter på en måte som er tilpasset den enkelte og med et enklere språk enn det som brukes i vedtaket.

Fauske kommune har gitt tilbud om program til alle som er bosatt de siste årene. Flyktningene har vært en forholdsvis ensartet gruppe og alle har hatt behov for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunen har hatt en pragmatisk tilnærming til oppstart av

programmet og regelverket rundt dette, og tilbyr oppstart på skole selv om den individuelle planen ikke er klar. På denne måten slipper man lediggang og det gir programrådgiverne tid til å arbeide videre med individuell tilpasning, skaffe praksisplasser etc.

Revisjonen har fått opplyst at det har vært enkelte utfordringer knyttet til kravet om oppstart innen tre måneder. I enkelttilfeller har det gått lang tid, så mye som opp mot ett år, før oppstart på programmet. I slike tilfeller er grunnen gjerne utfordringer knyttet til barnehageplass eller praktiske forhold slik som personnummer, skattekort og kontonummer.

Av de 9 mappene revisjonen har kontrollert har 8 startet innen 3 måneder. Tre av disse har startet inne èn måned og tre har startet etter mellom 2- og tre måneder. En person startet innen 4 måneder etter bosetting. Det opplyses at forsinkelsen i dette tilfellet skyldtes problemer med personnummer og pass og man mener at dette er forhold utenfor kommunens kontroll.

Helårlig og fulltids program

Undervisningen ved Voksenopplæringen er ikke helårlig. Det legges derfor opp til program i regi av programrådgiverne i de ukene Voksenopplæringen har ferie. Programrådgiverne er ansvarlig for «introuke» 2 ganger i året. Innholdet i denne er arbeidsrettet; for eksempel kunnskap og holdninger i det norske arbeidsmarkedet. I tillegg arrangeres det sommerskole hver sommer. Her leier man inn ressurser med pedagogisk kompetanse og programrådgiverne deltar ved behov.

Det legges også opp til 4 ukers arbeidspraksis hver sommer. De som ikke får praksisplass får tilbud om ordinær undervisning. De som akkurat har startet på programmet og ikke er i stand til å delta i praksis får tilbud om sommerskole. Noen deltakere skaffer seg sommerjobb på egenhånd. Deltakerne tar i tillegg ut 4-5 uker ferie hver sommer.

Revisjonen har fått tilsendt timeplan for undervisningen ved Voksenopplæringen høsten 2016. Denne viser at deltagerne har tilbud om 23 timer a 45 minutter pr. uke. Omregnet til NIR-timer⁷ blir dette 28,75 timer pr. uke.

Gjennomgåtte mapper viser at undervisningen har ligget på 20, 22, 27 og 29 timer pr. uke de siste to årene. Under introdagene og sommerskolen ligger man på 25 timer pr. uke.

Innhold og individuell tilpasning

Det meste av undervisningen skjer hos Voksenopplæringen hvor deltakerne er delt inn i grupper etter nivå. Voksenopplæringen står for opplæring i norsk og samfunnskunnskap i henhold til forskrift om læreplan. Flyktningkontoret har ansvaret for å skaffe praksisplasser.

Av gjennomgatte enkeltsaker fremgår det at de fleste deltakerne har vært ute i arbeidspraksis. For et flertall har denne imidlertid kun vært kortvarig, det vil si tre til fire uker.

Kommunen har i hovedsak ikke kunnet tilby språkpraksisplasser. Programrådgiverne har ikke pedagogisk kompetanse og kan ikke undervise eller følge opp elever ute i praksis. Voksenopplæringen har vært presset på ressurser og har ikke hatt kapasitet til dette. Det opplyses imidlertid at man nå utarbeider planer for å kunne få til dette og at en innen kort tid vil kunne tilby et antall språkplasser. Man har fått på plass en lærerressurs, men arbeidet med å finne plasser gjenstår.

Kommunen benytter fagsystemet Visma flyktning. Programmet inneholder faner hvor man kan legge inn planlagte tiltak for hver enkelt deltaker. Arbeidet med den individuelle planen gjøres i to omganger: først en generell del ved inntak i programmet og senere en plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Revisjonen har fått opplyst at Voksenopplæringen har en rutine på at det fattes vedtak om individuell plan, og at deltakerne mottar en utskrift/kopi av dette. Arbeidet med innholdet i planene foregår løpende, men man er på etterskudd med å få planen over i vedtaks form og ut til deltakerne.

Planene utarbeides i samråd med deltakerne. Deltakerne får uttale seg om hvilke tiltak og hva slags praksis de ønsker seg. Deltakerne fastsetter og formulerer mål selv. Mange har som mål å lære seg norsk på et nivå som gjør dem i stand til å delta i arbeidslivet i en jobb som ikke krever utdanning. Noen har som mål å bli gode nok i norsk til å kunne ta videregående opplæring. Hos Voksenopplæringen setter man seg også mål om hvilket nivå man skal komme opp på.

Kommunen har hatt utfordringer med å skaffe egnede praksisplasser både internt og eksternt. Det opplyses at en del deltakere av den grunn har vært ute i praksis som ikke har vært særlig relevant for den enkeltes målsettinger. Det fremkommer også at det har vært tilfeller av misnøye hos deltakere som uttrykker at praksisplassen de er tildelt ikke er tilpasset deres behov.

Deltakerne kan ha svært ulike forutsetninger: Noen er analfabeter, noen har store helseutfordringer, noen har høyt fravær. Samtidig har det vært en økning i antall deltakere i programmet de siste årene, og kombinasjonen begrensede ressurser og mange deltakere kan være vanskelig å balansere opp mot ønsket om god tilpasning og tilrettelegging for den

enkelte. Programrådgiverne uttaler at de følger med og vurderer ulike tilpasninger etter behov. I enkelttilfeller kan det være aktuelt å pause programmet for en periode.

Den individuelle planen for den enkelte vurderes løpende. I tillegg holdes det jevnlig møter og uformelle samtaler mellom deltaker, lærere og programrådgivere med evaluering av den enkeltes mål, plan, resultater og progresjon. Lærerne ved Voksenopplæringen har egne mapper på hver elev og dokumenterer evalueringen og oppfølging den enkelte.

Internkontroll

En plan for introduksjonsprogrammet¹³ ble lagt frem for kommunestyret og vedtatt i 2008. I planen er det angitt at man skal benytte mål- og resultatstyring og det er satt mål knyttet til etterlevelse av lov og forskrifter samt egendefinerte resultatmål. Noen av målene bygger på nasjonale mål.

Et utvalg av mål hentet fra planen:

- Introduksjonsprogrammet skal være helårlig
- 65% av deltakerne skal over i arbeid eller utdanning etter avsluttet program
- 40% av deltakerne (...) skal gå opp til norskprøve 2 eller 3, 60% skal bestå.
- Totalt fravær skal være mindre enn 7% (tilsvarende målet for ansatte i kommunen)
- Alle deltakerne skal ha en individuell plan
- Det skal avholde evalueringssamtaler med den enkelte 2 ganger pr. år.

Planen beskriver viktigheten av samarbeid, organisering, forankring og involvering. Det opplyses at det skal opprettes en skriftlig samarbeidsavtale mellom Flyktningkontoret, Voksenopplæringen og NAV. Innstillingen til kommunestyret inneholder også et punkt om opprettelse av en styringsgruppe for introduksjonsordningen bestående av rådmann, enhetsledere, leder NAV, flyktningkonsulent og programrådgivere. Brukermedvirkning skal sikres ved opprettelsen av et introduksjonsråd.

Revisjonen har gjennomgått årsrapporter¹³ for introduksjonsordningen fra årene 2010 og 2011. Det fremgår av rapportene at det er samlet inn data om måloppnåelsen i hvert fall på årlig basis. Rapportene inneholder en evaluering av fag, samarbeidsstrukturer og måloppnåelse og gir anbefalinger om ressursbruk, tiltak og behov for justeringer for kommende periode.

Revisjonen har imidlertid fått opplyst at planen fra 2008 ikke lenger er i bruk. Det er ikke lagt frem årsrapporter om introduksjonsordningen for kommunestyret de siste årene. Målet om 65% av deltakerne over i arbeid eller utdanning gjelder fortsatt.

Revisjonen har etterspurt oppdatert dokumentasjon på styring, organisering og internkontroll. Kommunen har oversendt «samhandlingsplan for oppvekst i Fauske 2014-2019». I planen finnes visjon for Fauske kommune, målsettinger på overordnet nivå og mål- og virkemidler for den enkelte tjeneste. Under punktet «integrasjon» finnes det en

beskrivelse av prinsipper- og verdigrunnlag for arbeidet med flyktninger og integrering, en kort presentasjon av integreringsenheten og en oversikt over hvilke oppgaver enheten løser.

Integreringsenheten er nedlagt og tjenestene er overført andre enheter, og kommunen opplyser at planen er under rulling/endring. Planen og målene som er satt gjelder på et mer overordnet nivå og er i liten grad rettet mot introduksjonsprogrammet og de krav som er stilt i lov og forskrift

Det er ikke fremlagt dokumentasjon på en formalisert internkontroll. Det er ikke lagt frem oppdaterte planer, mål, risikovurdering, strategi eller samarbeidsavtaler. Det er ikke observert noen form for formelle eller systematiske kontrolltiltak.

Revisjonen har etterspurt en oversikt over resultater og status for sentrale måleparametre innen etterlevelse av lovpålagte krav, slik som antall deltakere som starter innen fristen på tre måneder og hvor mange timer kommunen tilbyr i løpet av en uke. Det er opplyst at kommunen ikke har en slik samlet oversikt over status.

Revisjonen har stilt spørsmål ved om ikke rapporter på dette kan hentes ut av fagsystemet Visma flyktning, og anmodet kommunen om eventuelt å utarbeide en slik oversikt manuelt, men uten at dette har ført frem. Det opplyses at man per dags dato er på etterskudd med føring av tiltak og timer i fagsystemet.

Kommunen opplyser at fagsystemet Visma flyktning ikke er oppdatert til siste versjon. Dette medfører at en synkronisering/rapportering opp mot IMDi ikke kan kjøres. Programrådgiverne må dermed taste de samme dataene inn i to forskjellige systemer.

Revisjonen har etterspurt en oversikt over driftsrelaterte resultater for de siste årene, slik som hvor mange som når målet om arbeid eller utdanning etter endt program. Kommunen opplyser at slike tall finnes på IMDi's nettsider. Revisjonen har gått gjennom tallene som finnes på IMDi's nettsider. Der finnes det tall for hvor mange som har gått over i arbeid eller utdanning, men ikke nyere enn status pr. 2014 for de som avsluttet programmet i 2013 eller tidligere.

Det er ikke funnet rutiner for systematisk rapportering av status, resultater eller etterlevelse av sentrale lovpålagte krav. Det holdes imidlertid jevnlig møter på enhetsnivå, hvor blant annet introduksjonsprogrammet diskuteres. Dette suppleres av tett uformell kontakt som en del av det daglige arbeidet. Programrådgiverne opplyser at de har oversikt over oppstart og antall timer som tilbys for deltakerne på sin liste.

4.1.3. Vurderinger

Tilbud om program og oppstart innen tre måneder

Revisjonen mener kommunen oppfyller kravet om oppstart av programmet innen tre måneder. I de tilfellene der oppstart av programmet har skjedd senere, er dette i hovedsak relatert til forhold utenfor kommunens kontroll. Det har vært tilfeller av at mangel på barnehageplass har ført til forsinket oppstart. Kommunen har ikke plikt til å tilby barnehageplass utover det som følger av barnehageloven, jf. rundskrivet⁴ s. 179. «*Personer med rett og plikt til introduksjonsordning bør være en prioritert gruppe både for å få barnehageplass til sine barn og for å ha mulighet til redusert foreldrebetaling.*»^{ibid} Flere kommuner har vedtatt at deltagerne på programmet gis prioritet ved barnehageopptaket, men dette er det opp til kommunen å avgjøre.

Revisjonen vil bemerke at kommunen i tilfeller av utsatt oppstart, hvor en mener at grunnen ligger utenfor kommunens kontroll, må sørge for å dokumentere tilbud om plass på programmet innen tre måneder, selv om en vet at deltageren ikke vil kunne delta før forholdet er ordnet, enten dette gjelder barnehageplass eller andre praktiske problemstillinger.

Helårlig og fulltids program

Programmet er helårlig, men ikke på fulltid. Gjennomgangen av mapper viser at flyktningkontoret kun i begrenset grad klarer å fylle opp med tiltak og praksis i de perioder Voksenopplæringen ikke tilbyr undervisning på fulltid. Introuke og sommerskole er på kun 25 timer. Dette oppfyller ikke kravet til fulltid.

Innhold og individuell tilpasning

Revisjonen mener kommunen oppfyller kravene til innhold og individuell tilpasning. Kursene hos Voksenopplæringen er inndelt etter nivå, slik en kan forvente. Kommunen utarbeider individuelle planer for deltagerne og dette gjøres i samråd med deltagerne. Deltagerne fastsetter mål selv. Men kommunen har en svært begrenset tiltaksvifte; det er få tiltak, språk- og praksisplasser tilgjengelig. Selv om formelle krav til plan og medvirkning oppfylles har dette liten praktisk betydning.

Kommunen har et forbedringspotensial i å tilby relevante og hensiktsmessige tiltak, språk- og praksisplasser. Kommunen beveger seg i grenseland for hva som kan sies å være i tråd med kravene til innhold og individuell tilpasning.

Kommunen må sørge for at fastsetting av individuell plan oppfyller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak, enten ved at planen tas inn i vedtaket om tildeling av program eller ved at planen i seg selv oppfyller kravene.

Internkontroll

Kommunen oppfyller ikke kravet til internkontroll. Det er ikke satt mål og driften genererer ikke de data som trengs for å ha kontroll. Det er ikke funnet noen skriftlig risikovurdering, eller analyse av gjennomføring, måloppnåelse og forbedringsmuligheter. Kravene til internkontroll må tilpasses virksomhetens art og størrelse og det er neppe realistisk å forvente at kommunen har tatt i bruk/gjennomført alle tiltakene listet i veilederen. Internkontroll kan være ressurskrevende.

Kommunen må finne en hensiktsmessig avveining mellom hensynet til forsvarlig kontroll og begrensede ressurser. Kommunen må som et minimum fastsette mål og skaffe seg oversikt over status innen sentrale måleparametre. Kommunen bør gjennomføre en risikovurdering. Med utgangspunkt i resultatene av dette arbeidet må det gjøres en nærmere vurdering av hvilke rutiner og tiltak som er nødvendig for å sikre oppfyllelse av sentrale lovpålagte krav.

Det fremstår som uklart for revisjonen hvordan kommunen sikrer at programmet oppfyller kravet til fulltid. Det er ikke funnet styrende dokumenter som beskriver hvem som har ansvaret for at deltagerne har et tilbud på fulltid. Gjennomførte intervjuer gir inntrykk av at man heller ikke uformelt eller muntlig har kommet frem til en enighet om hvordan man sikrer et tilbud på fulltid. Det ser ikke ut til at det er formulert et krav til hvor mange timer Voksenopplæringen skal tilby pr. uke, eller hvordan ansvaret er fordelt mellom Flyktningkontoret og Voksenopplæringen. Med det timetallet Voksenopplæringen tilbyr høsten 2016, har Flyktningkontoret en (svært) krevende oppgave med å tilby tiltak og praksisplasser for at tilbudet skal oppfylle lovens krav. Basert på de erfaringene man har gjort seg de siste årene, er det vanskelig å se at man vil nå målet om et fulltidsprogram de kommende ukene/månedene, uten at det settes inn overgripende/helhetlige tiltak. Man kan slå fast at det er høy risiko for manglende måloppnåelse på dette punktet. Internkontrollen må innrettes og skaleres i forhold til dette. Pr. i dag kan man vanskelig si at man har en rimelig grad av sikkerhet for at man oppfyller lovens krav.

Kommunen bør avklare fordeling av oppgaver og ansvar mellom Flyktningkontoret og Voksenopplæringen. Kommunen bør vurdere om Voksenopplæringen skal øke timetallet, eventuelt om introduksjonsprogrammet skal kjøpe timer av Voksenopplæringen, eller om man kan sette inn tiltak på et mer overordnet eller helhetlig plan, for eksempel organisere språkpraksisplasser til alle deltagerne eller kjøpe inn kurspakker eller nettbasert undervisning.

4.2. Hvordan samarbeider kommunen og NAV om introduksjon og tilrettelegging for ordinær arbeidslivsdeltakelse?

4.2.1. Revisjonskriterier

- ✓ Kommunen har ansvaret for å administrere introduksjonsprogrammet
- ✓ Kommunen skal samordne ulike virkemidler i programmet som andre sektormyndigheter har ansvaret for

4.2.2. Fakta

Ansvaret for administrasjon av introduksjonsprogrammet lå tidligere hos NAV, men er nå plassert hos Flyktningkontoret. Det finnes en samarbeidsavtale fra 2008, men etter flere omorganiseringer er denne ikke lenger i bruk. NAV er i hovedsak ikke direkte involvert i introduksjonsprogrammet. Kommunen og NAV har fordelt ansvaret for nyankomne flyktninger slik at kommunen har ansvaret for alle praktiske oppgaver, introduksjonsprogram, utbetaling av introstønad og utbetalinger av støtte etter lov om sosiale tjenester, i perioden fra bosetting og frem til fullført program.

Etter fullført program går noen over i jobb eller utdanning og noen «overføres» til NAV. Nav overtar da ansvaret for oppfølging, eventuelle tiltak og økonomisk støtte. Noen får ytterligere opplæring i norsk hos Voksenopplæringen, men da etter initiativ fra NAV. NAV og Flyktningkontoret arbeider hver for seg med å skaffe praksisplasser til sin målgruppe. Deltakerne i programmet benytter seg kun unntaksvis av NAVs ordinære tiltak; tiltakene er ikke tilpasset deltakere som ikke kan lese og skrive eller som ikke snakker norsk.

NAV har ansvar for andre ytelser enn de nevnt ovenfor. Dette medfører at det fortsatt er et visst behov for løpende koordinering og rutiner for å motvirke feil- og dobbeltutbetalinger. Samarbeidet mellom kommunen og NAV i perioden da flyktningene deltar i introduksjonsordningen er begrenset til slik koordinering av ytelser/utbetalinger. Ved avslutning av introduksjonsprogrammet gjennomføres det en «overføringsamtale» for deltakere som ligger an til å gå over på sosialstønad.

Det er stilt spørsmål ved om kommunen har myndighet til å fatte vedtak om ytelser etter sosialtjenesteloven. I brev fra fylkesmannen til kommunen påpekes det at det kun er NAV som kan fatte slike vedtak og kommunen er nå i dialog med NAV med sikte på å finne en annen måte å gjøre dette på.

4.2.3. Vurderinger

Kommunen og NAV har kommet frem til en fordeling av oppgaver og ansvar som avviker noe fra anbefalingene gitt i rundskriv fra Arbeids- og sosialdepartementet⁵.

Departementet anbefaler et tett samarbeid mellom kommunen og NAV i arbeidet med å skaffe praksisplasser, eventuelt at oppgaven legges til NAV. Det understrekes dessuten i det årlige tildelingsbrevet, at NAVs ordinære tiltak skal tilpasses og gjøres tilgjengelig for deltakerne i introduksjonsprogrammet.

Det fremgår av en etterhvert lang rekke evalueringer og rapporter at tverrfaglig samarbeid, god koordinering og tett oppfølging av den enkelte deltager er viktig for god måloppnåelse¹². Fra et faglig ståsted kan det dermed være grunn til å ha et kritisk blikk på hvordan kommunen løser oppgavene der hvor det ellers hadde vært naturlig å spille på NAV.

Rundskrivet er ikke bindende for kommunen. Revisjonen mener at kommunen oppfylder lovpålagte krav til administrasjon av programmet og samordning av virkemidler.

4.3. Hvor stor del av integreringstilskuddet er brukt på flyktninger/integrering?

4.3.1. Revisjonskriterier

✓ Ingen revisjonskriterier

4.3.2. Fakta

Fauske kommune har ikke et eget flyktningregnskap. Det er dermed ikke mulig å angi presist hvor mye som er brukt på flyktninger og integrering. Et godt utgangspunkt er regnskapet for områdene Integrering, Flyktningkontoret og Voksenpedagogisk senter. I tillegg har kommunen utgifter knyttet til flyktninger og integrering innen sektorer som ikke primært er rettet inn mot flyktninger, slik som barnehage, skole, helsesøster, lege, sosiale tjenester etc. Dette er det ikke mulig å ta ut tall på slik regnskapet er innrettet pr. i dag.

2015

Regnskapet for 2015 viser at Fauske kommune mottok 29 155 098 kr. i integreringstilskudd. 7 259 752 kr. er utbetalt til deltakerne i form av introduksjonsstønad. 6 600 000 kr. er overført til dekning av utgifter relatert til integrering i andre enheter. Summerer man postene under ansvarsområdene Integrering, Flyktningkontoret og Voksenpedagogisk senter, viser regnskapet for 2015 et resultat på 6 543 446 kr.

2016

I revidert budsjett for 2016 er det kalkulert med 31 484 000 kr. i integreringstilskudd. 7 292 216 kr. går til introduksjonsstønad. Posten «internkjøp» er strøket grunnet endringer i rapporteringsreglene¹⁴. Summerer man postene under ansvarsområdene Integrering, Flyktningkontoret og Voksenpedagogisk senter, står man igjen med 12 734 360 kr. Deler av disse midlene går til dekning av utgifter relatert til bosetting og integrering i andre sektorer.

Oppsummering

Post	2015	2016
Integreringstilskudd	29 155 098	31 484 000
Introduksjonsstønad	-7 259 752	-7 292 216
Internkjøp (overført andre enheter)	-6 600 000	0
Sum resterende poster innen områdene Voksenped. senter, Integrering, Flyktningkontoret	-8 751 900	-11 457 424
Resultat	6 543 446	12 734 360

4.3.3. Vurderinger

Det er ikke fastsatt revisjonskriterier til denne problemstillingen, og vi avstår da fra å gjøre vurderinger.

4.4. Er reglene for bruk av flyktningefond overholdt?

4.4.1. Revisjonskriterier

- ✓ Tilskuddet disponeres fritt av kommunen; midlene kan overføres andre sektorer, overskudd kan brukes til å balansere budsjettet
- ✓ Ubrukte midler kan ikke avsettes til bundne fond
- ✓ Ubrukte midler må brukes til dekning av et eventuelt underskudd i driftsregnskapet før det kan avsettes til fond

4.4.2. Fakta

Kommunen har tidligere behandlet integreringstilskuddet som om det var øremerket. Ubrukt del av midlene har vært avsatt til bundne fond.

Etter nærmere undersøkelser tolker kommunen nå regelverket slik at midlene ikke er øremerket, og at de kan overføres til dekning av integreringsrelaterte utgifter også i andre sektorer. Ubrukte midler kan brukes til å balansere driftsregnskapet.

Regnskapet viser at midlene ble flyttet over til ubundet fond i 2015.

4.4.3. Vurderinger

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet forutsetter at kommunen tilbyr et introduksjonsprogram som oppfyller lovens minstekrav¹⁰. I denne rapporten er kravene til introduksjonsprogrammet og reglene for bruk av fond behandlet hver for seg.

Reglene for bruk av fond er overholdt.

5. KONKLUSJON

Vi har i denne undersøkelsen sett nærmere på introduksjonsprogrammet i Fauske kommune. Hovedfokus har vært på etterlevelse av krav stilt i introduksjonsloven og tilhørende forskrifter.

1. Har kommunen en introduksjonsordning som er i tråd med regelverket?

Det er funnet flere vesentlige avvik: Kommunen tilbyr ikke et program på fulltid, kommunen oppfyller ikke kravet til internkontroll. Kommunen har ikke en introduksjonsordning som er i tråd med regelverket.

2. Hvordan samarbeider kommunen og NAV om introduksjon og tilrettelegging for ordinær arbeidslivsdeltakelse?

Kommunen og NAV har kommet frem til en fordeling av oppgaver og ansvar som avviker noe fra anbefalingene gitt i rundskriv fra Arbeids- og sosialdepartementet⁵.

Kommunen står selv for arbeidet med å fremskaffe praksisplasser til deltakerne. Deltakerne i programmet benytter seg kun unntaksvis av NAVs ordinære tiltak; tiltakene er ikke tilpasset deltakere som ikke kan lese og skrive eller som ikke snakker norsk.

Rundskrivet er ikke bindende for kommunen. Revisjonen mener at kommunen oppfyller lovpålagte krav til administrasjon av programmet og samordning av virkemidler.

3. Hvor stor del av integreringstilskuddet er brukt på flyktninger/integrering?

Kommunen mottar rundt 30 millioner kroner i året i integreringstilskudd. I overkant av 7 millioner kroner går tilbake til deltakerne i form av introduksjonsstønad. Kommunen bruker rundt 10 millioner kroner på områdene Integrering, Flyktningkontoret og Voksenpedagogisk senter, og sitter da igjen med rundt 12 millioner kroner. Deler av disse midlene går til dekning av utgifter relatert til bosetting og integrering i andre sektorer.

4. Er reglene for bruk av flyktningfond overholdt?

Reglene for bruk av fond er overholdt.

6. ANBEFALING

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen anbefaler revisjonen at:

- ✓ Kommunen må tilby et introduksjonsprogram på fulltid
- ✓ Kommunen bør tilby et større utvalg av tiltak og praksisplasser for å sikre at man oppfyller kravene til innhold og individuell tilpasning
 - Kommunen bør gå gjennom rutineene for arbeidet med å skaffe praksisplasser
 - Kommunen bør vurdere en mer helhetlig og overordnet tilnærming til arbeidet med å skaffe praksisplasser internt i kommunen
- ✓ Kommunen bør gå igjennom rutineene for å treffe vedtak om tildeling av program og fastsettelse av plan, slik at forvaltningslovens krav til enkeltvedtak oppfylles
 - Ved forsinket oppstart på programmet grunnet forhold utenfor kommunens kontroll, må kommunen dokumentere et det er gitt tilbud om plass på programmet
- ✓ Kommunen må få på plass en hensiktsmessig internkontroll

7. RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar til rapporten finnes i vedlegg 1.

Det er ikke gjort endringer i rapporten på bakgrunn av rådmannens kommentar.

Kilder/Referanser:

1. [Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere \(introduksjonsloven\)](#)
2. [Ot.prp. nr. 28 \(2002–2003\) Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere \(introduksjonsloven\)](#)
3. [Prop. 1 S \(2015/2016\): Barne- og likestillingsdepartementet](#)
4. [Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere \(introduksjonsloven\), G-01/2016, Justis- og beredskapsdepartementet](#)
5. [Rundskriv Q-27/2015, Arbeids- og sosialdepartementet](#)
6. [Veileder: Plikt til kommunal internkontroll med ordningene i introduksjonsloven, Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. Forskrifter om internkontroll: FOR-2005-12-14-1584, FOR-2002-12-20-1731, FOR-2010-11-19-1463](#)
7. [Tolkningsuttalelse «undervisningstime», Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet, 06.07.2015](#)
8. [Forskrift 18. juli 2003 nr 973 om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning](#)
9. [Forskrift 15. desember 2000 nr 1424 om årsregnskap og årsberetning](#)
10. <http://www.imdi.no/tilskudd/integreringstilskudd>
<http://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/kommunens-arbeid/bosetting-og-kommuneokonomi/>
11. [Evaluering av integreringstilskuddet: Flyktningenes rammetilskudd, Rapport nr. 236/2006, Telemarksforskning-Bø, Bø i Telemark, 2006](#)
12. [Fafo-rapport 2015:26 - Ti års erfaringer, Fafo: Djuve, Kavli. Fafo 2015](#)
13. [Kommunestyresak 193/08. Årsrapport 2010. Årsrapport 2011](#)
14. [Endringer i KOSTRA regnskapsrapportering fra 2016](#)

Vedlegg 1 – Rådmannens kommentar:

Rådmannen viser til Salten kommunerevisjons forvaltningsrevisjon av introduksjonsprogrammet for flyktninger i Fauske kommune. Rapporten kommer med en rekke anbefalinger til kommunen, og disse kommenterer rådmannen nedenfor.

1. Kommunen må tilby et introduksjonsprogram på fulltid.

Skoleåret 15/16 ble det gitt 27 undervisningstimer på Voksenpedagogisk senter (VPS). På grunn av etableringen av 3 mottak fikk VPS kapasitetsproblemer, både ift. lærerressurser og klasserom. Rundt 200 ekstra elever, gjorde at elevene gikk skift formiddag/ettermiddagsundervisning. Da ble timetallet redusert til 23 timer. 1. november ble Sulitjelma nedlagt, og 1. februar -17 blir Brygga EMA-mottak nedlagt. Dette gir oss igjen mulighet for å tilby et timetall i henhold til krav om fulltid.

2. Kommunen bør tilby et større utvalg av tiltak og praksisplasser for å sikre at man oppfyller kravene til innhold og individuell tilpasning

- Kommunen bør gå gjennom rutineene for arbeidet med å skaffe praksisplasser
- Kommunen bør vurdere en mer helhetlig og overordnet tilnærming til arbeidet med å skaffe praksisplasser internt i kommunen

Fauske kommune har allerede startet et prosjekt «Forprosjekt rask kvalifisering av flyktninger og innvandrere til jobb» sammen med Nordland fylkeskommune v/Salten karrieresenter. Dette innebærer at det skal jobbes med kvalifisering for arbeidspraksis rettet mot fremtidig jobb eller studier samt forsterket språkopplæring. Arbeidet er initiert av fylkeskommunen og ble igangsatt 02.11.16 med deltakere fra fylkeskommune, NAV, voksenpedagogisk senter og flyktningskontor. Prosjektet er forankret med en lokal arbeidsgruppe og en lokal styringsgruppe. Målrettet for deltakerne er sentralt i dette prosjektet. Vi vil også ta initiativ til en drøfting om interne praksisplasser i kommunal regi.

3. Kommunen bør gå igjennom rutineene for å treffe vedtak om tildeling av program og fastsettelse av plan, slik at forvaltningslovens krav til enkeltvedtak oppfylles

- Ved forsinket oppstart på programmet grunnet forhold utenfor kommunens kontroll, må kommunen dokumentere et det er gitt tilbud om plass på programmet

Det er unntaksvis at fristen har vært overskredet, og da med bakgrunn i forhold som har vært utenom kommunens kontroll (sykdom, graviditet, mangel på personnummer o.l.) Praksis har vært at vedtaket er blitt gjort når den enkelte var klar for introprogrammet. Vi ser at dette ikke har vært etter loven, og har allerede endret instruks.

4. Kommunen må få på plass en hensiktsmessig internkontroll

Her vil det bli utarbeidet en plan i samarbeid med Flyktningskontoret og VPS for å få på plass en internkontroll som dokumenterer den enkeltes oppfølging. I tillegg er nå fagsystemet (Visma Flyktning) nylig oppgradert slik at det nå kan synkroniseres/rapporteres opp mot IMDi. Dette vil også medføre en bedre internkontroll.

Rådmannen velger å minne om at Fauske kommune har tatt et stort ansvar i forhold til mottak av flykninger både gjennom hele tre mottak, og ordinær bosetning, hvorav mottaket i Sulitjelma ble etablert på veldig kort varsel. I tillegg har Fauske kommune hatt rimelig ambisiøse mål med ordinær bosetning av flykninger.

Rådmannen vil med bakgrunn i forvaltningsrevisjonens anbefalinger sette i verk et flerfaglig arbeid for å komme anbefalingene fra Salten forvaltningsrevisjon i møte samt sikre at kommunens praksis er i tråd med gjeldende lovverk.

Vedlegg 2: Utledning av revisjonskriterier

4.1. Har kommunen en introduksjonsordning som er i tråd med regelverket?

Introduksjonsloven legger ansvaret for å administrere introduksjonsprogrammet til kommunen. Kommunen skal tilby introduksjonsprogram til nyankomne utlendinger mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering.

Formålet med loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. I rundskrivet er det i angitt at:

Introduksjonsprogrammet skal dekke deltakernes behov for grunnleggende kvalifisering. I dette inngår norskopplæring, innsikt i norske samfunnsforhold og forberedelse til yrkesliv eller utdanning. Introduksjonsprogrammet skal fremme en rask overgang til arbeid eller videre utdanning.

Deltakerne mottar introduksjonsstønad så lenge de deltar i programmet. Ordningen er ment å være et alternativ til sosialhjelp (jf. kommentarene til § 3 annet ledd)⁴:

En utlending som har avvist tilbud om introduksjonsprogram kan ikke regne med å motta sosialhjelp til livsopphold. Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 18 sier nemlig at: «de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad». En person som har fått mulighet til å delta i introduksjonsprogram, kan sørge for sitt livsopphold – fordi han har krav på introduksjonsstønad, se punkt 3 introduksjonsstønad.

Sentrale krav til programmet følger av lovens kapittel 2. Kommunen skal tilrettelegge introduksjonsprogram så snart som mulig og senest innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse blir fremsatt.

Av dette utleder vi følgende revisjonskriterier:

- ✓ Kommunen skal tilby introduksjonsprogram til nyankomne utlendinger mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering
- ✓ Kommunen skal fatte vedtak om deltakelse i programmet innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse blir fremsatt

Programmet skal være helårlig, på full tid og minst inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder deltakeren på videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.

Det fremgår av forskrift om fravær og permisjon⁸ § 6-2, at deltagerne har rett til 5 uker ferie. Kravet om «helårlig» skal dermed tolkes som 47 uker pr. år, slik som i arbeidslivet ellers.

Kravet til fulltid er presisert i Ot.prp.nr.28 (2002-2003)² kap. 12.4. Program som ikke krever forberedelser eller etterarbeid skal være på 37,5 timer pr. uke. Program som stiller betydelig krav til egenaktivitet skal være på 30 timer pr. uke. En undervisningstime på 45 minutter kan ganges med 1,25 slik at 30 undervisningstimer på 45 minutter pr. uke, blir å regne som fulltid⁷.

Av dette utleder vi følgende revisjonskriterier:

- ✓ Introduksjonsprogrammet skal minst inneholde norsk, samfunnskunnskap og forberedende tiltak
- ✓ Programmet skal være helårlig og på full tid

Det skal utarbeides en individuell plan for hver enkelt deltaker. Planen skal være tilpasset den enkelte deltakers forutsetninger og behov. Planen skal utarbeides i samråd med deltakeren. Planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlige endringer i vedkommendes livssituasjon.

Av dette utleder vi følgende revisjonskriterier:

- ✓ Det skal utarbeides en individuell plan for deltakeren
- ✓ Den individuelle planen skal utarbeides i samråd med deltakeren
- ✓ Den individuelle planen skal være tilpasset den enkelte deltakers behov
- ✓ Den individuelle planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom

Kommunen er pålagt å føre internkontroll, slik dette fremgår av introduksjonsloven § 24:

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

En rekke evalueringer viser at mange kommuner ikke oppfyller lovens minstekrav. I lovens forarbeider² uttales det at:

Evalueringer av introduksjonsloven viser at ikke alle kommuner oppfyller de minstekrav som loven stiller. For eksempel er det slik at en rekke kommuner ikke oppfyller lovens krav om å tilpasse introduksjonsprogrammet til den enkelte deltakers kvalifiseringsbehov. Noen kommuner tilbyr heller ikke tiltak som forbereder for deltakelse i arbeidslivet. Enkelte kommuner tilbyr ikke fulltidsprogram slik loven krever, og noen kommuner har problemer med å tilby introduksjonsprogram innen tre måneder. Departementet er også kjent med at enkelte kommuner ikke oppfyller kravet om individuell tilrettelegging av opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere. (...)

En plikt til å føre internkontroll vil styrke kommunens egenkontroll og sikre bedre styring med viktige integreringstiltak ved å tilrettelegge for et mer effektivt system for

tilsyn. Internkontroll vil være et middel for kommunene til å sikre bedre styring med sine oppgaver etter introduksjonsloven. En særskilt plikt for kommunene til å føre internkontroll av forvaltningen av introduksjonsloven vil kunne bidra til at kommunene får økt oppmerksomhet rundt styringen av tjenestene etter denne loven. Kommunal internkontroll vil bidra til å forbedre kommunenes tjenester. Videre vil tilsynsmyndigheten kunne innrette tilsynet mot kommunens internkontroll og bidra til at egenkontrollen forbedres.

For ordens skyld nevner vi også kravet til internkontroll i kommunelovens § 23:

(...) Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Kravet til internkontroll er ikke presisert eller operasjonalisert i hverken lov¹, forarbeider² eller rundskrivet⁴. I stedet er det laget en egen veileder om «Plikt til kommunal internkontroll med ordningene i introduksjonsloven»⁶. Her uttales det at:

... kommunen må sette i gang systematiske tiltak som skal sikre at kommunens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i introduksjonsloven eller i forskriftene til introduksjonsloven.

I veilederen listes det opp eksempler på mulige tiltak og rutiner som kan bidra til å oppfylle kravet til internkontroll:

- *En analyse av gjennomføring, måloppnåelse og forbedringsmuligheter*
- *Kompetansehevingstiltak for de ansatte*
- *Systematisk erfaringsutveksling og forbedringsarbeid*
- *Klargjøring av ansvarsfordeling*
- *Risikoanalyse*
- *Brukerevaluering.*

I flere forskrifter om internkontroll i kommunesektoren⁶ er følgende tiltak listet opp:

- *Beskrive organisering, oppgaver, mål, forbedringsarbeid, fordeling av ansvar – oppgaver – myndighet*
- *Sikre tilgang til og kunnskaper om aktuelle lov og forskrifter*
- *Sikre kunnskaper og ferdigheter om fag og internkontroll*
- *Sikre arbeidstakermedvirkning*
- *Sikre brukermedvirkning*
- *Risikovurdering/analyse*
- *Rutinebeskrivelser, internkontroll*
- *Kvalitetssikring, test av internkontroll*

Forskriftene er i stor grad bygget over samme lest. Tiltakene som beskrives omfatter stort sett det samme som tiltakene i veilederen. I forskriftene er tiltakene obligatoriske for kommunene. Hvert enkelt tiltak skal gjennomføres. Disse forskriftene gjelder ikke for kommunens arbeid med introduksjonsprogrammet, men de kan brukes som et hjelpemiddel.

Internkontrollen må tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig ut i fra forholdene. Hvilke tiltak man tar i bruk og hvordan man velger å gjennomføre disse, er opp til kommunen. Det avgjørende er at man i sum oppnår en rimelig grad av sikkerhet for at kommunen etterlever kravene som er stilt i introduksjonsloven og tilhørende forskrifter.

Av dette utleder vi følgende revisjonskriterier:

- ✓ Kommunen skal føre internkontroll

4.2 Hvordan samarbeider kommunen og NAV om introduksjon og tilrettelegging for ordinær arbeidslivsdeltakelse?

Etter introduksjonslovens § 3 er kommunen ansvarlig for introduksjonsprogrammet. I forarbeidene² (punkt 19) er dette presisert slik:

Det er kommunen som etter loven er gitt ansvaret for å administrere introduksjonsordningen. Det innebærer bl.a et samordningsansvar i forhold til de ulike enkeltelementene i introduksjonsprogrammet og i forhold til samarbeidspartnere, jf kapittel 17. Bestemmelsen regulerer ikke kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsordning. Bestemmelsen innebærer ingen endring av funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåer og sektorer.

Kommunens ansvar er omtalt i rundskriv Q-27/2015 fra Arbeids- og sosialdepartementet⁵. Rundskrivet beskriver forpliktelser og ansvar for henholdsvis kommunen og Arbeids- og velferdsetaten og gir retningslinjer for samordning og koordinering av arbeidet med introduksjonsprogrammet:

- *Kommunen skal samordne ulike virkemidler i programmet som andre sektormyndigheter har ansvaret for.*
- *Kommunen skal utpeke en etat i kommunen som har hovedansvar for å iverksette introduksjonsordningen og som tar initiativet til å etablere en skriftlig samarbeidsavtale med Arbeids- og velferdsetaten lokalt.*
- *Det skal etableres skriftlig samarbeidsavtale med Arbeids- og velferdsetaten lokalt.*
- *Det skal etableres tverrfaglige team.*
- *Hver deltaker skal ha en kontaktperson i kommunen.*
- *Det skal holdes minst ett møte en gang pr. år på ledernivå for å evaluere samarbeidet og legge føringer for neste års arbeid.*

Rundskrivet er ikke bindende for kommunen. Det fremgår av kommentarene til § 3 første ledd⁴ at «Kommunen skal administrere introduksjonsordningen, jf. § 3. (...) Kommunen står imidlertid fritt til å velge hvordan den vil organisere dette arbeidet». En del av rundskrivet er tolking og utdyping av bestemmelser i introduksjonsloven. Lovbestemmelsene er selvsagt bindende for kommunen.

Av dette utleder vi følgende revisjonskriterier:

- ✓ Kommunen har ansvaret for å administrere introduksjonsprogrammet
- ✓ Kommunen skal samordne ulike virkemidler i programmet som andre sektormyndigheter har ansvaret for

4.3 Hvor stor del av integreringstilskuddet er brukt på flyktninger/integrering?

Integreringstilskuddet blir tildelt som en fast sum pr. flyktning. Tilskuddet er ment å finansiere kommunenes gjennomsnittlige kostnader til bosetting og integrering. Kommunen mottar også tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Kommunen mottar i tillegg økt rammetilskudd som en følge av økningen i innbyggertall.

På IMDi`s nettsider¹⁰ finnes følgende omtale av integreringstilskuddet:

- *Kommunene mottar over statsbudsjettets kap. 821, post 60 integreringstilskudd ved bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag, samt personer i familieinnvandring med disse.*
- *Formålet med integreringstilskuddet er å medvirke til rask bosetting. Integreringstilskuddet skal gi en rimelig dekning av kommunenes gjennomsnittlige merutgifter ved bosetting og integrering i bosettingsåret og de fire neste årene.*
- *Tilskuddet skal bidra til at kommunene gjennomfører et planmessig og aktivt bosettings- og integreringsarbeid, med sikte på at de bosatte skal komme ut i jobb og klare seg selv.*
- *Integreringstilskuddet er blant annet med på å finansiere introduksjonsprogrammet til kommunene sammen med tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere kap. 822, post 60.*
- *Integreringstilskuddet er blant annet ment å finansiere kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til: innvandrers- og flyktningkontortjenester, bolig- og boligadministrasjonstjenester, sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening, sosialkontor/sosialtjenester, introduksjonsprogram/ introduksjonsstønad, barne- og ungdomsvernstjenester, tolketjenester, barnehagetjenester, integreringstiltak i grunnskolen, utgifter til den kommunale helsetjenesten, kultur og ungdomstiltak.*

Det er dermed klart at midlene er ment brukt på bosetting og integrering i vid forstand, herunder på utgifter knyttet til sektorer og tjenester som ikke hovedsakelig er innrettet mot arbeid med flyktninger, bosetting eller integrering.

Denne problemstillingen er deskriptiv, og gjennomgangen så langt viser at kommunen disponerer midlene slik den selv ønsker. Vi formulerer dermed ingen revisjonskriterier. En drøfting av regelverk og praksis rundt bruken av fond følger i punkt 4.4

4.4 Er reglene for bruk av flyktningefond overholdt?

Det kan være noe uklart om tilskuddet er øremerket og i så fall hvilke begrensninger eller bindinger som gjelder. Et raskt søk på internett viser at kommunenes praksis varierer; noen setter ubrukt del av midlene på bundne fond, andre avsetter til frie fond. «*Revisjon av tilskuddene* (Riksrevisjonen, rev. anm.) *viste at det ikke var tydelig om tilskuddene var øremerket eller ikke*» (Utrop, 02.06.2010).

Skillet mellom bundne og ubundne fond er hjemlet i forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)⁹ § 9 tredje- og fjerde ledd, de såkalte strykingsbestemmelsene. Reglene går ut på at dersom driftsregnskapet viser et merforbruk (underskudd) skal eventuelle avsetninger til fond strykes, inntil regnskapet er i balanse. Midler som er «reservert særskilte formål» (øremerket) er unntatt fra disse reglene. Avsetning til fond av slike midler skal ikke strykes.

Spørsmålet blir om det foreligger slike bindinger på bruken av integreringstilskuddet at midlene må sies å være «reservert særskilte formål», jf forskriften § 9 tredje ledd. Bindinger kan følge av lov, forskrift eller avtale. En eventuell øremerking fremgår gjerne av tildelingsbrevet og følges ofte av en plikt til å avlegge rapport eller regnskap.

På IMDi's nettsider¹⁰ finnes følgende omtale av tilskuddene:

Kommunene får ulike tilskudd av IMDi som skal bidra til å dekke utgiftene ved integrering. De aller fleste tilskuddene utbetales per person og er ikke øremerket.

Kommunene skal ikke legge frem særskilt regnskap og rapport. Unntak fra dette er det høyeste ekstratilskuddet Tilskudd 2, ved bosetting av personer med funksjonshemninger mv, jf. eget rundskriv.

Barne- og likestillingsdepartementet skriver følgende i Prop. 1 S (2015/2016)³:

Kommunene har mulighet til å beholde et eventuelt overskudd av integreringstilskuddet dersom de har gode introduksjonsprogram som får flyktingene raskt i arbeid eller utdanning. Kommunene vil da ikke ha utgifter knyttet til introduksjonsprogram for disse flyktingene, og sitter igjen med integreringstilskudd for flyktingene i de resterende årene av den femårige tilskuddsperioden. Regjeringen mener kommunene med dette har et ekstra incentiv til å få flyktingene raskt over i arbeid eller utdanning, og dermed kan bidra til å oppfylle langsiktige mål for bosetting og integrering, jf. anmodningsvedtak 438:1 (2015–2016).

Telemarksforskning drøfter problemstillingen på følgende klargjørende måte i rapport nr. 236/2006¹¹, s. 224 (min utheving):

(...) I den sammenheng bruken av ordet "øremerket" her inngår, er poenget at tilskuddet blir tildelt per flyktning som en fast sum penger. Det er dermed ingen formell "øremerking" av midlene til spesielle/konkrete aktiviteter som utløser særskilt

*finansiering. Slik sett er integreringstilskuddet mer sammenlignbart med rammetilskuddet, og kan derfor sees på som en form for rammetilskuddstildeling som skjer på siden av det ordinære rammetilskuddet. **Øremerkingen er kun "pedagogisk" i den forstand at staten forutsetter at tilskuddet benyttes til et "planmessig og aktivt bosettingsarbeid" og ikke går til generell finansiering av enhver kommunal oppgave.** Det finnes imidlertid ingen konkret kontroll av dette i den enkelte kommune. Ut fra disse fakta alene, kan vi konkludere med at integreringstilskuddet i prinsippet egner seg for innlemming i rammetilskuddet.*

Både rammetilskuddet og integreringstilskuddet tildeles som en gitt sum penger, og helt "firkantet" eller strengt rasjonalt betraktet kunne disse pengene like gjerne kommet som en felles ressurspott til hver enkelt kommune.

I realiteten er altså integreringstilskuddet allerede en form for rammetilskudd som gis på siden av det ordinære rammetilskuddet.

Konklusjonen blir at det ikke foreligger slike bindinger på bruken av tilskuddet at vilkåret for unntak fra strykingsbestemmelsene er oppfylt. Kommunen har da ikke anledning til å sette ubrukt del av midlene på bundne fond.

Av dette utleder vi følgende revisjonskriterier:

- ✓ Tilskuddet disponeres fritt av kommunen; midlene kan overføres andre sektorer, overskudd kan brukes til å balansere budsjettet
- ✓ Ubrukte midler kan ikke avsettes til bundne fond
- ✓ Ubrukte midler må brukes til dekning av et eventuelt underskudd i driftsregnskapet før det kan avsettes til fond