



Forvaltningsrevisjon | Bømlo kommune
Busetting og integrering av flyktningar

Januar 2019

«Busetting og integrering av
flyktningar»

Januar 2019

Rapporten er utarbeidd for Bømlo
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av busetting og integrering av flyktningar i Bømlo kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Bømlo kommune i sak 15/18, 12. april 2018. Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøkje om Bømlo kommune har gode system og rutinar for arbeidet med busetting og integrering av flyktningar, slik at ein sikrar tilfredsstillande tenester til flyktningar som blir busett i kommunen.

I samband med forvaltningsrevisjonen har revisjonen gjennomgått aktuell dokumentasjon frå Bømlo kommune. I tillegg er det gjennomført sju intervju med til saman åtte personar. Blant dei intervjuar er både leiarar og andre tilsette i Bømlo kommune som har ansvar for busetting og integrering av flyktningar, samt utvalde representantar for frivillig sektor. Det er også gjennomført ein stikkprøvekontroll av fem saker som gjeld vedtak om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Undersøkinga viser at Bømlo kommune mot slutten av 2017 fekk på plass eit overordna styringsverktøy for integreringsarbeidet, gjennom ein integreringsplan som definerer målsettingar og konkretiserer ulike sider ved arbeidet knytt til busetting og integrering av flyktningar i kommunen. Undersøkinga viser vidare at Bømlo kommune i stor grad klarer å framskaffe eigna bustadar til nykomne flyktningar. Det blir også gitt ein del burettleiing og rettleiing i bustadkarriere, men rettleiingstilbodet synast etter revisjonen si vurdering å vere noko tilfeldig per i dag. Revisjonen meiner tilbodet om burettleiing og rettleiing i bustadkarriere i større grad bør vere nedfelt i kommunale planar og tydeleggjerast gjennom til dømes rutineskildringar, årshjul mv. Samtidig viser undersøkinga at kommunen i stor grad lukkast med at busette flyktningar ikkje har behov for kommunal bustad ut over dei første tre åra etter busetting.

Etter busetting blir flyktningane raskt vist vidare til Bømlo vaksenopplæring for kartleggingssamtale og oppstart i introduksjonsprogrammet. Undersøkinga viser vidare at tilbod om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap blir gitt i samsvar med krav i regelverket, og at kommunen har eit betydeleg fokus på arbeidsretta tiltak som del av introduksjonsprogrammet. Kompetansebehovet til dei busette flyktningane blir vurdert gjennom kartleggingssamtalar, men det blir ikkje gjort ei første kartlegging for å slå fast om ein person har behov for grunnleggjande kvalifisering, og dermed oppfyller dette vilkåret for rett og plikt til introduksjonsprogram. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje i samsvar med krav til vurdering av behov for grunnleggjande kvalifisering som går fram av regelverket. Revisjonen meiner også det er viktig at vurderinga av ein person sitt behov for grunnleggjande kvalifisering blir dokumentert ut over at behovet blir slått fast i vedtaket om introduksjonsprogram, slik at dei vurderingar som ligg til grunn for enkeltvedtaket er etterprøvbare.

Det blir utarbeidd individuell plan for deltakarar i introduksjonsprogrammet, men undersøkinga viser etter revisjonen si vurdering at det er nokre forbettringspunkt knytt til dette arbeidet. Individuell plan blir til dels utarbeidd seinare enn krava som går fram av regelverket, og revisjonen meiner at det i ein del tilfelle burde vore tydelegare dokumentert at deltakaren sjølv har vore involvert i utarbeiding og evaluering av planen. Revisjonen meiner også at det ikkje alltid går tilstrekkeleg tydeleg fram kva som er status for ulike tiltak og kvifor det eventuelt er behov for å gjere endringar når planen blir evaluert. Ei tydeleggjering av desse momenta i arbeidet med individuell plan, vil bidra til auka høve til etterprøving av desse prosessane.

Undersøkinga viser at Bømlo kommune over tid har bygd opp kompetansen på arbeid med flyktningar og integrering, og at dei busette flyktningane blir følgt tett opp frå busetting til ferdigstilt introduksjonsprogram. Gjennom Bømlo vaksenopplæring sitt samarbeid med ulike instansar bidrar kommunen til å sikre eit heilskapleg tilbod der også frivillige lag og organisasjonar har ei viktig rolle.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga tilrår revisjonen at Bømlo kommune sett i verk nokre tiltak for å bidra til ytterlegare betring og systematisering av arbeidet med busetting og integrering av flyktningar i kommunen. Dei anbefalte tiltaka går fram av kapittel 6 *Konklusjon og tilrådingar*.

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing	6
2. Om tenesteområdet	8
3. Tilbod om bustad og burettleiing	10
4. Tilbod om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap	17
5. Tilbod om heilskapleg og målretta oppfølging	28
6. Konklusjon og tilrådingar	41
Vedlegg 1 : Høyringsuttale	43
Vedlegg 2: Revisjonen sine merknader til høyringsuttalen	48
Vedlegg 3: Revisjonskriterium	51
Vedlegg 4: Sentrale dokument og litteratur	59

Detaljert innhaldsliste

Samandrag	3
1. Innleiing	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Føremål og problemstillingar	6
1.3 Metode	7
1.4 Revisjonskriterium	7
2. Om tenesteområdet	8
2.1 Busetting av flyktningar i Bømlo kommune	8
2.2 Introduksjonsprogrammet	8
2.3 Pågåande strategisk arbeid knytt til integrering og busetting av flyktningar	9
3. Tilbod om bustad og burettleiing	10
3.1 Problemstillingar	10
3.2 Revisjonskriterium	10
3.3 Framskaffing av eigna bustadar	11
3.4 Tilbod om burettleiing	13
3.5 Arbeid for å gjere flyktningar sjølvstendige på bustadmarknaden	14
4. Tilbod om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap	17
4.1 Problemstillingar	17
4.2 Revisjonskriterium	17
4.3 Vurdering av behov for grunnleggjande kvalifisering	21
4.4 Tilbod om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap	22
4.5 Individuell plan	24
4.6 Brukarinvolvering og ny vurdering av individuell plan	25
4.7 Tilbod om forsvarleg tilsyn med barn	26
5. Tilbod om heilskapleg og målretta oppfølging	28
5.1 Problemstillingar	28
5.2 Revisjonskriterium	28
5.3 Kontaktperson og individuell oppfølging	30
5.4 Kompetanse innan arbeid med flyktningar og integrering	33
5.5 Bruk av tolk	34
5.6 Overgang til arbeid eller utdanning	35
5.7 System for oppfølging og utvikling av tenestene til flyktningar	39
6. Konklusjon og tilrådingar	41
Vedlegg 1 : Høyringsuttale	43
Vedlegg 2: Revisjonen sine merknader til høyringsuttalen	48
Vedlegg 3: Revisjonskriterium	51
Vedlegg 4: Sentrale dokument og litteratur	59

Tabellar

Tabell 1 Oversikt over busette flyktningar i Bømlo, 2015-2018.	8
Tabell 2 Oversikt over deltakarar ved introduksjonsprogram 2016-2018.	8
Tabell 3 Oversikt over alle som har fått opplæring i norsk og samfunnskunnskap ved BVO, 2016-2018.	9

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av busetting og integrering av flyktningar i Bømlo kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Bømlo kommune i sak 15/18, 12. april 2018.

I Bømlo kommune sin plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016-2020 er *Forvaltningsrevisjon av busetting og integrering av flyktningar* prioritert som andre prosjekt som skal gjennomførast i perioden.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøkje om Bømlo kommune har gode system og rutinar for arbeidet med busetting og integrering av flyktningar i kommunen, slik at ein sikrar tilfredsstillande tenester til flyktningar som blir busett i kommunen.

Med bakgrunn i føremålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som har blitt undersøkt:

- 1. Har kommunen eit tilfredsstillande tilbod om bustad og burettleiing til flyktningar som blir busett i kommunen?**
 - a) I kva grad klarer kommunen å framskaffe eigna bustad til flyktningar som blir busett i kommunen?
 - b) I kva grad blir det gitt tilbod om burettleiing til flyktningar som blir busett i kommunen?
 - c) I kva grad arbeider kommunen aktivt for å bidra til å gjere busette flyktningar sjølvstendige på bustadmarknaden, og i kva grad blir eventuelle mål på dette området nådd?
- 2. Har kommunen eit tilfredsstillande tilbod om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap til flyktningar som blir busett i kommunen?**
 - a) I kva grad blir det gjort ei kartlegging av kva kompetanse flyktningane har, og ei vurdering av flyktningar sitt behov for grunnleggjande kvalifisering?
 - b) I kva grad får flyktningar med rett og plikt til introduksjonsprogram tilbod om dette i kommunen?
 - c) I kva grad får flyktningar med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap tilbod om dette i kommunen?
 - d) I kva grad blir det utarbeidd individuell plan for flyktningar som deltek i introduksjonsprogrammet og flyktningar som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og i kva grad blir planen tilpassa individuelle behov?
 - e) I kva grad blir den individuelle planen utarbeidd i samarbeid med den det gjeld, og i kva grad blir planen tatt opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentleg endring i vedkommande sin livssituasjon.
 - f) I kva grad har kommunen ordningar for å tilby eit forsvarleg tilsyn med barn, for nykomne flyktningar som har små barn, og som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap?
- 3. I kva grad får busette flyktningar tilbod om heilskapleg og målretta oppfølging?**
 - a) I kva grad får flyktningar som er busette i kommunen ei individuell oppfølging, mellom anna ved å få ein fast kontaktperson?
 - b) I kva grad har NAV, helsetenestene og eventuelle andre tenester i kommunen tilgang på tilstrekkeleg personale med kompetanse på flyktning- og integreringsfeltet, til å kunne gi flyktningane eit godt oppfølgingstilbod?
 - c) I kva grad nyttar kommunen tolkar for å kunne kommunisere med nykomne flyktningar, og sikre tilfredsstillande informasjon og medverknad?
 - d) I kva grad lukkast kommunen med å bidra til at busette flyktningar raskt kjem ut i arbeid eller utdanning?

- e) I kva grad er det etablert system for oppfølging og utvikling av tenestene til flyktningar som er busett i kommunen, og ressursbruken knytt til tenestene som blir ytt? (under dette også evaluering av innhaldet i introduksjonsprogrammet, og i kva grad det bidrar til å oppnå føremålet med ordninga)

1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mai til desember 2018.

1.3.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar har blitt gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare har informasjon om kommunen og dokumentasjon på planar, rutinar og prosedyrar, etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. blitt samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert i forhold til revisjonskriteria.

1.3.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har revisjonen intervjuar utvalte personar frå Bømlo kommune som har ansvar for busetting og integrering av flyktningar, samt utvalde representantar for frivillig sektor. Frå kommuneadministrasjonen intervjuar vi kommunalsjef for oppvekst, kultur og idrett, samt personalrådgjevar med ansvar for låne- og tilskotsordningane til Husbanken. I tillegg intervjuar vi ein tilsett i NAV med ansvar for busetting av flyktningar, og leiar og to programrådgjevarar ved Bømlo vaksenopplæring (BVO) med ansvar for introduksjonsprogram og norsk- og samfunnskunnskapsopplæring. To representantar for frivillige organisasjonar blei også intervjuar. Til saman har revisjonen gjennomført sju intervju med til saman åtte personar.

1.3.3 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen har gjennomført ein stikkprøvekontroll av fem saker som gjeld vedtak om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Revisjonen undersøkte om det førelåg dokumentasjon på behovsvurderingar, brukarinvolvering, individuell plan, jamlege gjennomgangar av plan mv.

1.3.4 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervjuar for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Utkast til rapport er sendt til kommunen for verifisering av datagrunnlaget. Faktafeil som blei påpeikt i samband med verifiseringa er retta opp. Deretter har rapporten blitt sendt på høyring til Bømlo kommune ved rådmannen. Rådmannen sin høyringsuttale går fram av vedlegg 1. Revisjonen sine kommentarar til høyringsuttalen går fram av vedlegg 2.

1.4 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå introduksjonslova, samt utdjupingar av krav i lova som går fram av forarbeida og rundskriv. I tillegg har revisjonen nytta rapportar frå FAFO og Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi), og informasjon frå nettsidene til IMDi som kriterium/døme på beste praksis. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart hovudkapittel, og i vedlegg 3 til rapporten.

2. Om tenesteområdet

2.1 Busetting av flyktningar i Bømlo kommune

Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) samarbeider med kommunane om busetting av flyktningar, og oppmodar kvart år norske kommunar om å busette flyktningar som får opphaldsløyve i Noreg. IMDi ber kommunane ta imot eit bestemt tal flyktningar basert på tre forhold: 1) prognose for talet på flyktningar i asylmottak som ventar på å bli busett, 2) prognose for talet på asylsøkjjarar som vil få opphald som flyktningar i Noreg, og 3) Stortinget si avgjersle om kor mange overføringsflyktningar Noreg skal ta imot.¹

For 2018 blei om lag halvparten av norske kommunar spurde om å ta imot flyktningar. På bakgrunn av oppmodinga frå IMDi fattar kommunane vedtak om å busette eit bestemt tal flyktningar og eventuelt einslege mindreårige flyktningar. Talet i vedtaket til kommunen inkluderer ikkje eventuelle familiemedlem av flyktningen som får familieinnvandringsløyve i etterkant av busettinga.

Flyktningteamet i NAV Bømlo har ansvar for busetting av det tal flyktningar som kommunen har gjort politisk vedtak om. Tidlegare busette Bømlo kommune ein del flyktningar frå asylmottaket på Bømlo, men dette mottaket blei lagd ned i 2016. Dei seinare åra har kommunen stort sett fått overføringsflyktningar frå Syria som har vore i flyktningleir i Tyrkia eller Libanon. I 2017 kom det ingen frå mottak, berre overføringsflyktningar. Det er stort sett familiar frå Syria som blir busette i Bømlo, der utdanningsnivået frå heimlandet er lågt. I tillegg kjem det personar på familiesameining knytt til allereie busette personar.

Tabell 1 syner ein oversikt over talet på busette flyktningar i Bømlo kommune dei siste tre åra.

Tabell 1 Oversikt over busette flyktningar i Bømlo, 2015-2018.

År	Busette flyktningar	Familiesameiningar	Einslege mindreårige ²
2015	32	3	0
2016	59	11	3
2017	39	16	6
2018 ³	22	7	1

2.2 Introduksjonsprogrammet

I Bømlo kommune ligg ansvaret og administrasjonen for introduksjonsprogrammet til Bømlo vaksenopplæring (BVO). BVO tilbyr i tillegg grunnskuleutdanning for vaksne og realkompetansevurdering, samt tilbod om ulike kurs i grunnleggjande dupleikar og norsk og samfunnskunnskap til innvandrarar.

Tabell 2 gir ein oversikt over talet på deltakarar ved introduksjonsprogrammet dei siste åra.

Tabell 2 Oversikt over deltakarar ved introduksjonsprogram 2016-2018.

År	Tal deltakarar i introduksjonsprogram
2016	64
2017	79

¹ IMDi: *IMDis anmodning om bosetting*. Sist oppdatert: 25. juni 2018. Lenkje: <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/imdis-anmodning/>

² Bømlo kommune auka kapasiteten til å ta imot fleire einslege mindreårige i 2017. Så langt er det berre gutar som har blitt busett i Bømlo. Bufellesskapa for mindreårige flyktningar er tiltak heimla i barnevernlova. Bufellesskapa har ansvar for bebuarane fram til dei er 20 år.

³ Tal per 30.11.2018.

2018	82 (pr. mai) ⁴
------	---------------------------

Tabell 3 syner ein oversikt over alle deltakarar med innvandrarbakgrunn som har vore innom og er registrert med minst ein time opplæring i norsk eller samfunnskunnskap ved BVO. Busette flyktningar som har norsk og samfunnskunnskap som del av introduksjonsprogrammet er inkludert i talet og utgjer den største gruppa. I tillegg inkluderer talet til dømes arbeidsinnvandrarar, innvandrar som har nordisk ektefelle, og innvandrarar som av ulike årsakar har mista retten til opplæring i norsk, men som har eit ønske om slik opplæring.

Tabell 3 Oversikt over alle som har fått opplæring i norsk og samfunnskunnskap ved BVO, 2016-2018.

År	Opplæring i norsk og samfunnsfag
2016	332
2017	292
2018	193 (pr. mai)

2.3 Pågåande strategisk arbeid knytt til integrering og busetting av flyktningar

Kommunestyret i Bømlo vedtok ein integreringsplan i november 2017.⁵ Planen er gjeldande for perioden 2018-2024. Føremålet med planen er å definere ei felles kommunal plattform for integreringsarbeidet og tydeleggjere retninga og innsatsområde for arbeidet. Integreringsplanen er ein temaplan og byggjer på føringar som ligg i kommuneplanen. Planen er meint å vere eit styringsverktøy for alle kommunale verksemder som arbeider med busetting og integrering av flyktningar. Den konkretiserer arbeidet som vert utført og definerer kva mål kommunen skal ha for ei heilskapleg og god integrering. Tiltak og ansvar er skissert i ein eigen handlingsdel.

Planen gjer greie for oppgåver som blir utførte i kommunale verksemder og inneheld strategiar for integreringsarbeidet på følgjande område:

- Samhandling
- Mottak og busetting
- Migrasjonshelse
- Oppvekst
- Kvalifisering, vaksne i arbeid og utdanning
- Samfunn og fritid
- Økonomi: Fordeling av integreringstilskot

Det går fram av integreringsplanen at handlingsdelen av planen skal rullerast annakvart år og at tiltaka vil inngå i overordna handlingsplanar.

⁴ Det blir opplyst at Bømlo vaksenopplæring har fått midlar til oppstart av prosjekt Jobbsjansen del C gjennom IMDI. Meir om dette i kap. 5.6. Dette gir nokre deltakarar eit fjerde år i introduksjonsprogram, noko som medfører at talet på deltakarar i 2018 er noko høgare enn ein finn i statistikk frå IMDi.

⁵ Bømlo kommune. *Integreringsplan. Plan for perioden 2018-2024*. Vedteke 04.12.2017 i sak 110/17.

3. Tilbod om bustad og burettleiing

3.1 Problemstillingar

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Har kommunen eit tilfredsstillande tilbod om bustad og burettleiing til flyktningar som blir busett i kommunen?

Under dette:

- I kva grad klarer kommunen å framskaffe eigna bustad til flyktningar som blir busett i kommunen?
- I kva grad blir det gitt tilbod om burettleiing til flyktningar som blir busett i kommunen?
- I kva grad arbeider kommunen aktivt for å bidra til å gjere busette flyktningar sjølvstendige på bustadmarknaden, og i kva grad blir eventuelle mål på dette området nådd?

3.2 Revisjonskriterium

3.2.1 Alle skal bu trygt og godt

Regjeringa har utarbeidd ein bustadsosial strategi «Bolg for velferd», som fem departement står bak.⁶ Her blir det framheva at alle skal bu godt og trygt, og at dette er sentralt for å kunne fungere godt på ulike arenaer i samfunnet. Oppfølging av flyktningar, mellom anna ved å synleggjere overfor kommunane korleis dei bustadsosiale verkemidla kan støtte opp om kommunale strategiar for å busette flyktningar, er eit av fleire tema som blir omtala i den nasjonale strategien.

Av sosialtenestelova § 15 går det fram at «Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.»⁷ Flyktningar er ei gruppe menneske som ofte blir vurdert å vere vanskelegstilt på bustadmarknaden. Vidare går det fram av § 17 i sosialtenestelova at kommunen skal gi opplysning, råd og rettlegeing som kan bidra til å løyse eller førebygge sosiale problem.

3.2.2 Kommunane si rolle knytt til busetting av flyktningar

Flyktningar som har fått opphald i Noreg, skal få tilbod om bustad i ein kommune. Kommunen må finne eigna bustadar til flyktningane som blir busett i kommunen. Kommunen avgjer sjølv kva bustadar som kan brukast til å busette flyktningar, kva standard dei skal ha, og kva leigepreis dei vil godta. IMDi peikar på at målet er at flyktningane kjem over i eigen bustad så snart det let seg gjere, og at kommunen difor bør arbeide aktivt for at flyktningane skal få moglegheit til å leige eller kjøpe eigen bustad.⁸

På Veiviseren.no får kommunane rettlegeing i korleis busettingsarbeidet skal føregå gjennom arbeidsprosessar, digitale kurs, tilgang på sjekklistar, malar og verktøy og døme frå andre kommunar. Når det gjeld busetting av overføringsflyktningar går det mellom anna fram kva som skal gjerast første dag, dei første dagane, og dei første vekene etter busetting. I løpet av dei første dagane skal kommunen mellom anna gå gjennom leigekontrakten og praktiske forhold i bustaden med tolk, og kommunen skal bidra med buinformasjon og burettleiing. I løpet av dei første vekene skal kommunen mellom anna møte flyktningane fleire gonger for å fordele, gjenta og kome med utfyllande informasjon.⁹

⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, arbeids- og sosialdepartementet, barne- og likestillingsdepartementet, helse- og omsorgsdepartementet, og justis- og beredskapsdepartementet: *Bolg for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid* (2014–2020).

⁷ Arbeids- og sosialdepartementet: *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*. 2009.

⁸ IMDi. *Bosetting*. Lenkje: <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/>

⁹ Veiviser «Bolg for velferd»: *Bosetting av overføringsflyktningar*. Lenkje: <https://veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/overgang-til-bolig-i-kommune/bosetting-av-overforingsflyktninger/bosetting-i-kommunen>

3.2.3 Gode grep for burettleiing og rettleiing i bustadkarriere¹⁰

På oppdrag for IMDi utarbeidde Rambøll Management Consulting rapporten *Boveiledning og veiledning i bokarriere – en sammenstilling av erfaringer og kunnskap*, som omhandlar burettleiing og rettleiing i bustadkarriere for flyktningar.¹¹ Nokre av hovudfunna frå rapporten er at kommunane i større grad bør vektleggje praktisk undervisning anten i grupper eller i heimane, at det er eit uutnytta potensiale for samarbeid med frivillig sektor knytt til bustadrettleiing eller rettleiing i bustadkarriere, og at arbeid med burettleiing og rettleiing i bustadkarriere bør vere nedfelt i kommunale planar og gjerast skriftleg i form av rutineskildringar, årshjul eller liknande.

Sjå vedlegg 3 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 Framskaffing av eigna bustadar

3.3.1 Datagrunnlag

3.3.1.1 Tilgang på bustadar

Det blir opplyst at Bømlo kommune har tilgjengeleg om lag 170 kommunale bustadar gjennom eigedomsselskapet Bømlo Kommunale Eigedomsselskap AS (BKE).¹² Av dei kommunale bustadane disponerer NAV Flyktning om lag 30 bustadar som er øyremerkt flyktningar. Bømlo kommune samhandlar med BKE om utleige av kommunale utleigebustadar.

Det går fram av integreringsplanen til kommunen at NAV og BKE har dialog om kva type flyktningbustadar det er behov for, og at det per i dag er tilstrekkeleg med bustadar. I 2015 nytta kommunen også den private marknaden til busetjing, men dette har det ikkje vore bruk for i det siste. Det er framleis nokre flyktningar som er busette privat etter eige ynskje.

Det blir opplyst at BKE kan kjøpe bruktmrkaden eller byggje nye bustadar dersom behovet for bustadar aukar utover det som er tilgjengeleg. Dette skjer i så fall i dialog med og etter ønske frå kommunen, og det må føreliggje ein avtale om tildelingsrett og plikt frå kommunen si side, då vil det bli gitt tilskot og lån frå Husbanken til slike bustadar.

3.3.1.2 Tildeling av bustadar

NAV Flyktning står for tildeling av bustadar til flyktningar og følgjer dei opp i innflyttingsprosessen. BKE, NAV, psykisk helse og tenestekontoret har faste samhandlingsmøte kvar månad. Dei same aktørane (utanom BKE) har òg tildelingsmøte ein gong per månad. Desse møta omhandlar ikkje tildeling av flyktningbustadane; NAV har tildelingsrett på flyktningbustadane ettersom dei betalar husleige for bustadane.

Flyktningkonsulentane i NAV får tilsendt vedtak frå UDI/IMDi om kven som kjem til Bømlo. I vedtaket går det mellom anna fram på kva grunnlag flyktningane har fått opphald. Flyktningkonsulentane blir også informerte frå UDI/IMDi om kva dag flyktningane kjem til Bømlo, og kva reiserute dei har. Bustaden er gjort klar på førehand.

Flyktningane får ein del standard kvitevarer frå kommunen. Dei får òg møblar og ein etableringssum per person. Overføringsflyktningar får litt meir utstyr enn dei som kjem frå asylmottak, ettersom dei som kjem frå mottak gjerne har fått ein del utstyr allereie.

Når det gjeld sjølve leigekontakten og det vidare leigetilhøvet er det BKE som har ansvaret og som flyktningane forhold seg til som leigetakarar. Dette gjeld til dømes husleigefaktura og innbetalingar av

¹⁰ Rambøll definerer burettleiing som rettleiing i praktiske forhold knytt til butilhøva, som til dømes rettleiing i reinhald, brannsikkerheit, kjeldesortering, hygiene, inneklima, husreglar og korleis ein forhold seg til naboar. Rettleiing i bustadkarriere er rettleiing som tar for seg moglegheitene for å anten leige eller kjøpe bustad på den ordinære bustadmarknaden, som til dømes informasjon om husleigekontraktar og finansieringsordningane til Husbanken. (Rambøll (2017): *Boveiledning og veiledning i boligkarriere for flyktninger. En sammenstilling av erfaring og kunnskap.*)

¹¹ Rambøll: *Boveiledning og veiledning i boligkarriere for flyktninger. En sammenstilling av erfaring og kunnskap.* Rapport til IMDi, februar 2017.

¹² BKE er kommunalt eigd.

husleige, samt vaktmeisterteneste og spørsmål kring vedlikehald. Hovudregelen er at leigekontrakten varar i tre år, og at det må sendast inn søknad til Bømlo kommune dersom det er behov for forlenging utover dette. Eventuelt kan NAV forlenge leigetilhøvet.

3.3.1.3 Eigna bustad

Flyktningkonsulentane finn på førehand ut kor stor bustad flyktningane treng. Dei siste åra har det vore mest behov for store bustadar, då det stort sett er familiar som har kome til kommunen.

Helsemessige vurderingar blir lagt til grunn for kva bustadar flyktningane blir plasserte i. Det blir opplyst at relevant informasjon ofte går fram av kartlegginga som UDI/IMDi sender. Dersom ein person til dømes har vanskar med å gå, sørgjer kommunen for å finne ein bustad utan trapper.

Dei intervjuar opplever at Bømlo kommune har god tilgang på eigna bustader. Ved BVO er det observert at bustad er eit viktig tema for deltakarane og noko som blir mykje diskutert. Inntrykket til dei intervjuar er at dei aller fleste deltakarane har fått tildelt eigna bustad, og at standarden på bustadane er god. Det verkar ikkje å vere misnøye med sjølve bustadane blant deltakarane ved introduksjonsprogrammet, og det er heller ikkje signalisert til representantane for frivillig sektor at det er misnøye knytt til utforminga av bustadane.

3.3.1.4 Plassering av bustadane

Det blir opplyst at om lag 10 av bustadane som er øyremerkte flyktningar blei bygde av BKE for nokre år sidan sentralt på Svortland. Bustadane står tett i eitt bumiljø. Det går fram av integreringsplanen at omsynet til praktiske tilhøve er årsaka til den sentrale plasseringa av flyktningbustadane.¹³ I intervju blir det utdjupa at mangel på bil og førarkort gjer det praktisk krevjande å busette flyktningar desentralisert i Bømlo. Dei fleste tenestene flyktningane nyttar, som vaksenopplæringa, ligg sentralt i kommunen, og det er også enkelt å levere borna i barnehage og skule når ein bur sentralt.

Kommunen har hatt prosessar i samband med etablering av bustadar som er øyremerkte flyktningar, og fordeler og ulemper med sentralisert og spreidd busetnad har blitt vurdert. I kommunen sin tidlegare bustadplan stod det mellom anna: «Det er viktig at husværa ligg sentralt slik at leigetakarane kan nytte seg av tilbod om norskopplæring og andre offentlege tilbod. Det er òg viktig å tenkja fleksible løysningar som t.d. at bueiningane både kan nyttast av familiar eller som bufellesskap for einslege. Nøktern standard er òg viktig for å halda utleigeprisane nede».¹⁴

Dei intervjuar peikar på at det er flest fordeler med den sentrale plasseringa av bustadane, men at dei også har erfart at det kan oppstå uheldige naboforhold ettersom bustadane står tett. Det blir opplyst at dette er ein av årsakene til at nokre av flyktningane vel å flytte ut av sentrum. Dei som i dag er busette utanfor sentrum har gjort det på eige initiativ. Det blir understreka at busette flyktningar som ikkje er nøgde med tildelt bustad står fritt til å finne noko anna å leige sjølve. Det er ein del som gjer dette (sjå meir om dette i kapittel 3.5).

Enkelte av dei som har blitt intervjuar kommenterer at det har blitt formidla frå nokre av dei busette flyktningane at det er synd at bustadane ligg i eit område for seg sjølv der det berre bur andre flyktningar. Dei opplever at dette gjer det vanskeleg å kome i kontakt med norske innbyggjarar. Nokre av dei intervjuar viser til at det kan vere tendensar til «ghettofisering», sjølv om det er i liten målestokk. Erfaringa til Frivilligsentralen er at dei som bur litt utanfor sentrum har eit større nettverk, fordi det er lågare terskel for bømmlingar å banke på ei dør i sitt eige nabolag enn det er å banke på ei dør i eit åtskilt nabolag. Samstundes blir det også av fleire peika på at flyktningane gjerne vil bu sentralt.

3.3.2 Vurdering

Basert på det som kjem fram i undersøkinga er det revisjonen si vurdering at Bømlo kommune i stor grad klarer å framskaffe eigna bustadar til flyktningar som blir busette i kommunen. Det synast å vere fokus på

¹³ Bømlo kommune. *Integreringsplan. Plan for perioden 2018-2024*. Vedteke 04.12.2017 i sak 110/17.

¹⁴ Bømlo kommune: *Bustadplan 2010-2014*.

å framskaffe bustadar som er eigna for familiar og som er tilpassa eventuelle helsemessige utfordringar, og per i dag blir det ikkje opplyst å vere mangel på bustadar.

Samtidig er det viktig at kommunen følgjer med på det som blir omtala som ein tendens til «ghettofisering», som følgje av at bustadar som er øyremerkte flyktningar i stor grad er samla i eitt bumiljø. Det er viktig at kommunen arbeider aktivt for å motverke slike tendensar og bidra til best mogleg integrering av flyktningane. Det er også viktig at kommunen arbeider aktivt for å gjere dei busette flyktningane sjølvstendige på arbeidsmarknaden, slik at perioden dei bur i dei kommunale bustadane blir avgrensa. Dette arbeidet er nærare omtala i kapittel 3.5 under.

3.4 Tilbod om burettleiing

3.4.1 Datagrunnlag

Kommunestyret i Bømlo vedtok som nemnd tidlegare i rapporten ein integreringsplan i november 2017. Integreringsplanen er eit styringsverktøy for alle kommunale verksemdar som arbeider med busetting og integrering av flyktningar. Planen omtalar ikkje behov for burettleiing, utover at nykomne flyktningar har behov for å skaffe seg informasjon, og at det er viktig for kommunen å nå ut med tilpassa informasjon tidleg. I sjekklista som NAV Flyktning nyttar ved busetting går det fram at det skal føregå ein førstegongssamtale med tolk der mellom anna økonomi, leigekontrakt, bosskalender m.m. er tema, men utover dette går det ikkje tydeleg fram i kva grad og eventuelt korleis flyktningane skal rettleast i praktiske forhold knytt til butilhøva.

BKE har utarbeidd ein brosjyre om det å bu i Noreg som i samarbeid med BVO er omsett til fleire aktuelle språk (arabisk, tigrinja, engelsk).¹⁵ Denne inneheld temaa ventilasjon, reinhald, vedlikehald, sortering av boss¹⁶, og brann, og ein finn praktiske opplysingar om til dømes oppvarming av bustaden, lufting, klestørk, reingjering av slukar på bad. Brosjyren inneheld illustrerande bilete på korleis praksis skal vere, og korleis ting skal sjå ut. Flyktningkonsulentane deler denne ut og går gjennom den ved første samtale etter busetting. Denne brosjyren blir også nytta i introduksjonsprogrammet ved BVO; det blir opplyst at den blir tatt opp i kartleggingssamtale, i introduksjonstida (fellestida til deltakarane i introduksjonsprogrammet) og gjennom burettleiing som del av undervisninga.

BKE har også utarbeidd ein brosjyre som omhandlar brannførebygging¹⁷. Flyktningkonsulentane går gjennom ei sjekkliste knytt til branninstruksar med flyktningane når dei flyttar inn. Brannmeisteren har vore invitert til BVO og informert om brannrutinar.

Rett etter busettinga tar flyktningkonsulentane ein runde i bustaden saman med flyktningane der dei tar opp ting som erfaringa deira tilseier at det er viktig å opplyse om, til dømes at ein ikkje må stengje att ventilane. Det blir opplyst at slike beskjedar knytt til bustadane blir gjentekne fleire gonger ved behov. Flyktingtenesta pleier å stikke innom dei busette flyktningane ikkje så lenge etter at dei er busette for å høyre om alt står bra til. Det blir opplyst at dei fleste kommunen buset går i introduksjonsprogrammet, og det er ikkje vurdert som føremålstenleg å ha rutinar for fast oppfølging i heimen sidan dei ikkje er heime på dagtid etter oppstart i introduksjonsprogrammet. Det blir likevel presisert at flyktingtenesta nyttar mykje tid på å forklare og rettleast i høve til det norske systemet, kulturen og skikk og bruk.

Flyktningkonsulentane opplever stundom at busette flyktningar kjem til dei for å spørje om råd og hjelp knytt til huset, mellom anna dersom dei ikkje får vaskemaskina til å fungere. Dersom flyktningkonsulent er heime til folk pga. slike praktiske forhold, kan det vere aktuelt å ta opp andre saker også ved behov. Det blir opplyst at ein vaktmeister som er tilsett i BKE er mykje rundt i bustadane som BKE eig. Flyktningkonsulent har inntrykk av at han har god dialog med dei busette flyktningane. Det blir opplyst at flyktningkonsulentane ser an kva rettleast det er behov for hos den enkelte. Erfaringa er at behovet for burettleiing varierer både etter *kvar* flyktningane kjem frå og *kven* dei er, til dømes treng unge gutar meir oppfølging enn husmødrer. Flyktningkonsulenten ser eit større behov for rettleast av den flyktinggruppa

¹⁵ Bømlo Kommunale Eigedomsselskap. *Råd og tips om å bu i kommunal bustad*. Udatert.

¹⁶ Når det gjeld resirkulering har også Sunnhordland Interkommunale Miljøverk (SIM) utarbeidd ein brosjyre om resirkulering på fleire språk som NAV har distribuert til flyktningane som blir busett.

¹⁷ Bømlo Kommunale Eigedomsselskap AS. *Sjekkliste – brannførebygging i heimen*. Udatert.

som har kome til Bømlo dei siste åra då det har vore mange unge gutar. Det blir understreka at all oppfølging blir individuelt vurdert, med mål om at alle skal klare seg best mogleg på eiga hand.

Det blir samtidig av fleire påpeikt at det verkar å vere eit forbettringspotensiale innan bustadretteiing i kommunen, særleg retteiing rundt kva ansvar ein har som leigetakar og kva det inneber å gå frå å leige til å eige. Det blir også peika på at det er behov for meir informasjon om inn klima og ivaretaking av bustad, og det blir vist til eit behov for tett praktisk oppfølging, og at misforståingar truleg kunne vore unngått dersom dei busette flyktningane hadde fått betre informasjon. Det blir også kommentert at det er behov for å gjenta beskjedar, då dei busette flyktningane skal prosessere ei stor mengd informasjon når dei først kjem til Bømlo. Enkelte av dei intervjuar gir uttrykk for at det per i dag ikkje er eit tilstrekkeleg tydeleg system for bustadretteiing i kommunen, og at ikkje er definert kva eining som har hovudansvaret for dette området.

3.4.2 Vurdering

Revisjonen registrerer at det er gjort eit arbeid med utarbeiding av informasjonsbrosjyrar på ulike språk, og at desse – og andre forhold knytt til det å bu – er tema både i samband med busettinga og seinare som del av introduksjonsprogrammet. Samtidig føreligg det i liten grad skriftlege skildringar av kva kommunen legg i buretteiing, korleis behovet blir vurdert, eller kven som er ansvarlege for å sikre god og tilstrekkeleg buretteiing. Tilbodet om buretteiing kan dermed synast å vere noko tilfeldig per i dag, og basert på spesifikke førespurnader frå flyktningane om bistand til praktiske utfordringar. I rapporten frå Rambøll blir det tilrådd at arbeidet med buretteiing og retteiing i bustadkarriere bør vere nedfelt i kommunale planar og gjerast skriftleg i form av rutineskildringar, årshjul eller liknande. Revisjonen meiner kommunen bør vurdere å skriftleggjere arbeidet med buretteiing i større grad, og tydeleggjere ansvaret for buretteiing. Dette heng tett saman med kommunen sitt arbeid for å gjere flyktningar sjølvstendige på arbeidsmarknaden, som er ytterlegare omtala i neste delkapittel.

3.5 Arbeid for å gjere flyktningar sjølvstendige på bustadmarknaden

3.5.1 Datagrunnlag

I integreringsplanen til Bømlo kommune er det eit mål at alle som ønskjer det skal gjerast i stand til å leige eller eige eigen bustad. Tiltaket for å oppnå dette er å vurdere oppretting av eit bustadkontor. I intervju blir det peika på at oppretting av bustadkontor er eit tema som per i dag ikkje blir aktivt drøfta i kommunen. Det blir vidare opplyst at det bustadsosiale arbeidet i Bømlo kommune skal integrerast i kommunedelplan for Helse, sosial og omsorg 2017-2027 (HSO). I denne delplanen er det også ei overordna målsetjing at *så mange som råd skal få høve til å eiga sin eigen bustad om dei ynskjer det*, og i tillegg at *Bømlo kommune skal ha ein aktiv bruk av Husbanken sine låne- og tilskotsordningar*.

3.5.1.1 Startlån og tilskot frå Husbanken

Startlån og tilskot til etablering og tilrettelegging blir gitt frå Husbanken til kommunar for vidare utlån til enkeltpersonar til bustadføre mål. Dei siste åra har Bømlo kommune hatt 10 millionar i utlånsmidlar frå Husbanken. Kommunestyret avgjer kor stort låneopptaket til kommunen frå Husbanken skal vere. Kommunen har ein tilsett (omtala som personalrådgjevar) som har ansvar for å retteie om startlånordninga og tilskotsordningane til Husbanken. Det blir opplyst å vere aktiv bruk av Husbanken sine låne- og tilskotsordningar, og kommunen har per oktober 2018 ikkje høve til å gje ytterlegare startlån dette året, då den disponible lånesummen er brukt opp. På grunn av auka behov har personalrådgjevar spelt inn at ein burde ha meir utlånsmidlar tilgjengeleg, og i budsjettforslaget for 2019 er utlånsmidlane auka til 15 millionar kroner.

I tillegg til startlånordninga har kommunen to tilskotsordningar som er finansierte av Husbanken. Kommunen kan gi *tilskot til etablering* dersom ein person manglar ein konkret sum for å kunne kjøpe ønskeleg bustad,¹⁸ og kommunen kan gje *tilskot til tilrettelegging* dersom det er behov for å byggje om

¹⁸ Dersom ein familie til dømes får 900.000 kr i lån, men treng 1 mill. kr. kan kommunen gje 100.000 kr i etableringstilskot.

ein bustad for at personar kan halde fram å bli buande. Summen som er tilgjengeleg til desse tilskotsordningane varierer mykje frå år til år.¹⁹

Det blir opplyst at kommunen aktivt formidlar moglegheiter for finansiering gjennom Husbanken til dei busette flyktningane. BVO inviterer personalrådgjevar til å undervise om ordningane til Husbanken ein gong i året, for deltakarane i introduksjonsprogrammet. Erfaringa er at det kjem mange spørsmål frå deltakarane og at det blir god dialog kring ordningane. BVO erfarer at deltakarane har fått god rettleiing frå rådgjevaren i kommunen.

BVO blir sett på som ein viktig arena for informasjon om og forståing for moglegheita til å kjøpe eigen bustad, ettersom dette er eit tema som blir tatt opp i introduksjonstida, mellom anna ved hjelp av Husbanken sitt informasjonsmateriale. Det blir opplyst at rådgjevar med ansvar for ordningane til Husbanken har mange individuelle rettleiingssamtalar med dei busette flyktningane. Av og til kjem dei til han før dei er klare for å kjøpe bustad, men personalrådgjevar meiner det er bra at dei får informasjon tidleg. Han gjev i nokre tilfelle råd om at dei kan kome att seinare for meir informasjon. Det blir opplyst at dei busette flyktningane er overrepresenterte blant søkjarane og mottakarane av startlån, og at dei synast å vere meir kjende med ordninga enn resten av befolkninga på Bømlo.

Kommunen ønskjer i utgangspunktet ei samfinansiering med vanleg bank, slik at kommunen har midlar til å hjelpe fleire med finansiering av bustad. På grunn av at bankane dei siste åra har sett strengare krav til kven som får lån, mellom anna ved å auke kravet om eigenkapital, er det blitt vanskelegare for dei busette flyktningane å få restlånet i vanleg bank. Konsekvensen av at bankane har fått ein strengare praksis er at kommunen i større grad må fullfinansiere låna til dei busette flyktningane. Kommunen gir dermed ut større lån, noko som inneber at talet på personar som kan få hjelp gjennom startlånordninga blir redusert. Dette er ein av årsakene til at Bømlo kommune ønskjer å auke utlånsmidlane.

3.5.1.2 Leige privat eller eige eigen bustad

Flyktningane som er busett i kommunen står fritt til å flytte frå dei kommunale bustadane dei er tildelt, men må i så fall ordne seg ny bustad sjølve. Det blir opplyst at det er fleire no enn tidlegare som finn seg bustad privat. Viktige årsaker til dette er at det er meir ledige bustadar i Bømlo enn før, og at det som oftast er billigare å leige privat enn kommunalt.

Dersom dei busette flyktningane har funne seg ny bustad privat, bistår NAV med flyttemelding til folkeregister og posten, og ved behov hjelper dei med å organisere flyttinga. Det blir kommentert at flyktningkonsulentane har fått mange førespurnader frå flyktningane om hjelp til å finne ny bustad. I desse tilfella oppmodar flyktningkonsulent dei om å leite etter bustad sjølve, på FINN eller via Facebook. Det blir opplyst at det er ein romsleg privat marknad for leige av bustadar på Bømlo, og at dette gjer det mogleg for busette flyktningar å leige privat til gunstige prisar.

Erfaringa til flyktningkonsulent er at dei fleste ønskjer å eige eigen bustad, og dette er også kommunen sitt mål. Dersom busette flyktningar kontaktar NAV fordi dei ønskjer å *kjøpe* eigen bustad viser flyktningkonsulentane dei til personalrådgjevar i kommunen. Flyktningkonsulent har ved fleire høve også sett flyktningane i kontakt med seljar av hus dersom ho har sett noko rimeleg. Det blir opplyst at dei busette flyktningane stort sett kan få startlån frå Husbanken, men at dei ikkje får restlånet frå Husbanken utan å ha fast inntekt. Utfordringa er såleis at flyktningfamiliane ikkje alltid har økonomi til å kunne kjøpe bustad. Det er difor føremålstenleg for mange busette flyktningar å leige bustad fleire år etter busettingsdato, og eventuelt kjøpe bustad dersom dei får fast arbeid. Det blir opplyst at ein del av dei busette flyktningane som har budd i fleire år i kommunen har kjøpt seg bustad.

For nokre år sidan hadde BKE eit prosjekt kalla «Frå leige til eige» der leigetakarane i eit område med hovudsakleg flyktningfamiliar fekk tilbod om å kjøpe bustaden dei hadde leigd i mange år. Det var berre ein av familiane som hadde økonomi til å kjøpe med hjelp av startlån frå kommunen. BKE vurderer ei

¹⁹ I 2018 hadde Bømlo kommune 1,3 mill. kr tilgjengeleg til tilskot, i 2017 hadde dei 300.000 kr (etableringstilskot og tilretteleggingstilskot).

ordning der dei som blir busette i BKE sine bustadar skal kunne kjøpe seg inn i bustaden med det dei betaler i leige, men denne ordninga er ikkje utprøvd enno.

Talmateriale tilsendt frå Bømlo kommune syner at av dei flyktningane som blei busette i 2012 er det framleis tre personar som bur i kommunal bustad, men tilsvarande tal frå 2013, 2014 og 2015 er høvesvis 0, 11 og 11. Det blir også opplyst at av dei flyktningane som er busette dei siste åra er det ein god del som seier opp kontrakten med BKE før dei tre åra som kontrakten gjeld for er over.

3.5.2 Vurdering

Kommunen informerer både gjennom introduksjonsprogrammet, og individuelt etter førespurnad, om ordninga med startlån og om tilskotsordningar som kan vere aktuelle for dei busette flyktningane. Bruken av desse ordningane synast å vere aktiv, i samsvar med mål i kommunedelplan for helse, sosial og omsorg. Dette er etter revisjonen si vurdering positivt. Det går også fram av undersøkinga at flyktningkonsulentane på førespurnad bidrar med litt tips og råd dersom flyktningar som er busett i kommunen ønskjer å finne bustad på den private leigemarknaden eller ønskjer å kjøpe bustad, i tillegg til at det blir gitt bistand til praktiske forhold knytt til det å flytte.

Samtidig vil revisjonen peike på at arbeidet med å gjere busette flyktningar sjølvstendige på bustadmarknaden heng tett saman med bustadretteiinga som blir gitt i kommunen. God kjennskap til korleis bustadmarknaden fungerer, og kva som blir forventa både som leigetakar på den private marknaden og som eigar av eigen bustad, er viktig. Revisjonen meiner at Bømlo kommune bør vurdere å systematisere dette arbeidet ytterlegare, og bør vurdere å tydeleggjere planar og rutinar knytt til rettleiing i bustadkarriere, som eit ledd i arbeidet med å gjere busette flyktningar sjølvstendige i bustadmarknaden. Dette kan både omfatte systematisk informasjon og rettleiing knytt til det å leige bustad på den private leigemarknaden, og informasjon og rettleiing knytt til kjøp av eigen bustad og aktuelle finansieringsordningar. Samtidig registrerer revisjonen at kommunen i stor grad lukkast med at busette flyktningar ikkje har behov for kommunal bustad ut over dei første tre åra etter busetting.

4. Tilbod om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

4.1 Problemstillingar

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Har kommunen eit tilfredsstillande tilbod om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap til flyktningar som blir busett i kommunen?

Under dette:

- I kva grad blir det gjort ei kartlegging av kva kompetanse flyktningane har, og ei vurdering av flyktningar sitt behov for grunnleggjande kvalifisering?
- I kva grad får flyktningar med rett og plikt til introduksjonsprogram tilbod om dette i kommunen?
- I kva grad får flyktningar med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap tilbod om dette i kommunen?
- I kva grad blir det utarbeidd individuell plan for flyktningar som deltek i introduksjonsprogrammet og flyktningar som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og i kva grad blir planen tilpassa individuelle behov?
- I kva grad blir den individuelle planen utarbeidd i samarbeid med den det gjeld, og i kva grad blir planen tatt opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentleg endring i vedkommande sin livssituasjon?
- I kva grad har kommunen ordningar for å tilby eit forsvarleg tilsyn med barn, for nykomne flyktningar som har små barn, og som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap?

4.2 Revisjonskriterium

Føremålet med introduksjonslova er å styrke moglegheita til nykomne innvandrarak for deltaking i yrkes- og samfunnslivet, og slik også deira økonomiske sjølvstende. Lova gir føringar for rett og plikt til opplæring som kommunen har ansvar for, jf. avsnitta nedanfor.

4.2.1 Rett og plikt til introduksjonsprogram

Ifølgje introduksjonslova²⁰ § 2 skal kommunen tilby introduksjonsprogram til nykomne personar mellom 18 og 55 år med behov for grunnleggjande kvalifisering og som er busett i kommunen i medhald av særskilt avtale mellom utlendingsmyndigheitene og kommunen. Personen skal ha fått opphald i Noreg på eitt av følgjande grunnlag:

-etter innvilga søknad om asyl (utlendingslova § 28)

-som overføringsflyktning (utlendingslova § 35)

-på grunnlag av sterke menneskelege omsyn (utlendingslova § 38)

-avgrensa opphaldstillating som medlem av barnefamilie eller som ein einsleg mindreårig i påvente av dokumentert identitet (utlendingslova § 38 femte ledd bokstav a eller b)

²⁰ Justis- og beredskapsdepartementet – Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonslova) – LOV-2003-07-04-80.

-mellombels på grunnlag av reglane om kollektiv beskytting (utlendingslova § 34)

-familieinnvandring til personar som nemnd over, med unntak av familieinnvandring til personar som fekk kollektiv beskytting men der tillatinga deira ikkje dannar grunnlag for permanent opphald (utlendingslova kap. 6)

-sjølvstendig grunnlag

Det går vidare fram av introduksjonslova at det er kommunen sitt ansvar å sørge for introduksjonsprogram til nykomne personar som er busett i kommunen. Kommunen skal så snart som mogleg og innan tre månader etter busetjing i kommunen eller etter at krav om deltaking blir framsett, tilretteleggje introduksjonsprogram.

4.2.2 Vurdering av behov for grunnleggjande kvalifisering

Med grunnleggjande kvalifisering meinast informasjon, kunnskapar og dugleikar som gjer at personen kan fungere i ordinært arbeid og samfunnsliv, eller kan nytte det ordinære utdannings- og opplæringstilbodet. Som hovudregel har ikkje personar som er i ordinært arbeid eller utdanning behov for grunnleggjande kvalifisering.²¹

Ifølgje rundskrivet til introduksjonslova vil behov for grunnleggjande kvalifisering avhenge av ei konkret og heilskapleg vurdering i ljøs av føremålet til lova. Bakgrunnen og kompetansen til den enkelte dannar vidare eit viktig grunnlag i denne vurderinga og må difor kartleggjast.²² Frå forarbeida til lova går det fram at kartlegginga av kompetansen til den enkelte må skje i to fasar, for to ulike føremål:²³

Første fase: Kartlegging i samband med kommunen si vurdering av om deltakaren treng grunnleggjande kvalifisering som er vilkåret for rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram etter introduksjonslova § 2. Denne kartlegginga treng ikkje å vere så grundig. Kommunane kan byggje på kartlegginga som skjer i mottaka.

Andre fase: Ein meir detaljert og grundig kartlegging når det er slått fast at vedkomande har rett og plikt til å delta i eit introduksjonsprogram. Føremålet med denne kartlegginga er å leggje grunnlaget for å utarbeide den individuelle planen for deltakaren.

Forarbeida slår vidare fast at begge kartleggingane mellom anna bør omfatte registrering av utdanning og arbeidserfaring frå heimlandet. Det må vurderast om det i tillegg vil vere føremålstenleg å kartleggje andre forhold som kan ha noko å seie for programdeltakinga. Dette kan til dømes vere familiesituasjon, busituasjon, helse, sosialt nettverk osb. Kartlegginga knytt til vurdering av behov for grunnleggjande kvalifisering vil vere av mindre omfang enn når den individuelle kvalifiseringsplanen skal utarbeidast.²⁴

Av introduksjonslova § 3 tredje ledd går det fram at kommunen også kan tilby introduksjonsprogram til enkelte personar som ikkje har rett og plikt til introduksjonsprogram. Det er lista opp nokre vilkår for at kommunen etter eige skjønn kan tilby introduksjonsprogram. I Rundskriv R-01/2016 er det også presisert at det også for «kan»-gruppa er eit vilkår at personen er nykommen og har behov for grunnleggjande kvalifisering.

4.2.3 Innhald i introduksjonsprogrammet

Av § 4 i introduksjonslova går det fram at introduksjonsprogrammet skal ta sikte på å

²¹ IMDi. *Grunnleggjande kvalifisering*. Sist oppdatert 5. oktober 2016. Lenkje: <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/regler-om-deltakelse-i-introduksjonsprogramet/hvem-kan-delta-i-introduksjonsprogram/grunnleggjande-kvalifisering/>

²² Justis- og beredskapsdepartementet. *Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. 20.09.2016

²³ Kommunal- og regionaldepartementet. Ot.prp. nr. 28 (2002-2003). *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Lenkje: <https://www.regjeringen.no/contentassets/6204b548c5cf404789eb1a88bce976eb/no/pdfs/otp200220030028000dddpdfs.pdf>

²⁴ Kommunal- og regionaldepartementet. Ot.prp. nr. 28 (2002-2003). *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Lenkje: <https://www.regjeringen.no/contentassets/6204b548c5cf404789eb1a88bce976eb/no/pdfs/otp200220030028000dddpdfs.pdf>

- a) gi grunnleggjande dugleikar i norsk
- b) gi grunnleggjande innsikt i norsk samfunnsliv,
- c) førebu for deltaking i yrkeslivet.

Programmet skal vere heilårleg og på full tid, og det skal minst innehalde norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsretta tiltak.

Ifølgje § 5 i lova kan programmet vare i inntil to år, med tillegg av godkjent permisjon. Programmet kan bli forlenga dersom det vil styrke den enkelte si moglegheit for overgang til arbeid eller ordinær utdanning, eller styrke moglegheita for å nå måla i den individuelle planen.

4.2.4 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Ifølgje introduksjonslova § 17 har utlendingar mellom 16 og 67 år rett og plikt til deltaking i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap på til saman 600 timar dersom dei har fått opphald:

- etter søknad om asyl (utlendingslova § 28)
- som overføringsflyktning (utlendingslova § 35)
- på grunnlag av sterke menneskelege omsyn (utlendingslova § 38)
- på sjølvstendig grunnlag (utlendingslova § 53)
- som familiemedlem til personar som nemnd over
- som familiemedlem til personar som har permanent opphaldsløyve
- som familiemedlem til norske eller andre nordiske borgarar (med unntak av dei som har opphaldsrett som familiemedlem etter EØS-regelverket)
- mellombels på grunnlag av reglane om kollektiv beskytting (utlendingslova § 34) og deira familiesameinte dersom tillatinga til førstnemnde dannar grunnlag for permanent opphaldstillating

Det vil seie at det er fleire som har rett og plikt til å få opplæring i norsk og samfunnskunnskap, enn som har rett og plikt til introduksjonsprogrammet. I tillegg kjem ei gruppe innvandrarak som berre har plikt, men inga rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette er arbeidsinnvandrarak mellom 16 og 67 år som er frå land utanfor EØS-/EFTA-regelverket og deira familiesameinte.

Det går vidare fram av § 18 i introduksjonslova at kommunen så snart som mogleg og innan tre månader etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltaking blir framsett, skal sørge for tilbod om opplæring i norsk og samfunnskunnskap i medhald av § 17 for personar som er busett i kommunen eller bur mellombels på asylmottak i kommunen.

Kommunen skal sørgje for tilbod om ytterlegare gratis opplæring i norsk til personar som har fått opphaldstillating etter utlendingslova dersom vedkomande har behov for det.

4.2.5 Individuell plan

Ifølgje § 6 i introduksjonslova skal det utarbeidast ein individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogrammet. Den individuelle planen skal bli utforma på bakgrunn av ei kartlegging av vedkomande sitt behov for opplæring og kva tiltak som er føremålstenelege for vedkomande.

§ 6 i introduksjonslova slår vidare fast at planen minst skal innehalde starten på programmet og dei ulike tidsfasane, samt ei skildring av tiltaka i programmet. Det skal grunngivast i planen kva arbeids- eller utdanningsretta tiltak som er valt, og korleis desse vil styrke deltakaren si moglegheit for deltaking i yrkeslivet. Planen skal også utarbeidast i samråd med vedkomande, og den skal takast opp til ny vurdering jamleg, og alltid ved vesentlege endringar i livssituasjonen til deltakaren og ved forlenging av introduksjonsprogrammet.

Ifølgje rundskrivet til introduksjonslova er kommunen si avgjersle om individuell plan ein del av avgjersla om tildelinga av introduksjonsprogram. Dimed er avgjersla eit enkeltvedtak, noko som medfører at alle

krava for enkeltvedtak i forvaltningslova må vere oppfylt, mellom anna må der kome klart fram at deltakaren har rett til å klage på planen.²⁵

Frå rundskriv G-01/2016 går det fram at dersom kommunen ikkje er ferdig med kartlegginga av kompetansen og opplæringsbehovet til den enkelte ved tildeling av programmet, skal den individuelle planen føreliggje innan tre månader etter busetjing i kommunen eller etter at krav om deltaking i introduksjonsprogram blir fremja. I tilsynsinstruks 2017-2019 for IMDi er det presisert at deltakaren dermed innan skal tre månader skal ha ein individuell plan som oppfyller minstekrava i lova.²⁶ Rundskriv G-01/2016 skildrar nærare krava i lova:

- *Planen skal minst innehalde tidspunkt for oppstart av programmet, kva som skal skje til kva tid, og ei liste over tiltaka i programmet.*

Ifølgje rundskrivet til introduksjonslova skal det gå fram kven som har ansvar for å gjennomføre dei ulike tiltaka og kva tid. Det går vidare fram at planen skal skildre både hovudmål og delmål, og vise kva framdrift som er forventa for dei ulike delmåla.

- *Planen skal utarbeidast i samråd med deltakaren.*

Ifølgje rundskrivet til introduksjonslova må kommunen sørge for at deltakaren får relevant informasjon og rettleiing slik at vedkomande kan føreta informerte val. Det går vidare fram at bruk av tolk vil vere naudsynt for å sikre at medverknaden er reell.

- *Planen skal takast opp til ny vurdering med jamne mellomrom, og alltid ved vesentlege endringar i livssituasjonen til deltakaren ved forlenging av introduksjonsprogrammet.*

Ifølgje rundskrivet til introduksjonslova er eit minstekrav for kva som blir sett på som «jamne mellom» minst ei vurdering i halvåret. Dette skal sikre at kommunen får oversikt over at framdrifta er som den skal og om tiltaka og måla er realistiske og framleis aktuelle.²⁷

Det går fram av § 19 i introduksjonslova at kommunen har ansvar for å utarbeide ein individuell plan for den som skal delta i opplæringa i norsk og samfunnskunnskap, tilsvarende individuell plan for deltaking i introduksjonsprogram (jf. § 6 i introduksjonslova).

4.2.6 Forsvarleg tilsyn med barn

Ifølgje introduksjonslova § 4 andre ledd skal introduksjonsprogrammet vere heilårleg og på full tid. I IMDi sin tilsynsinstruks (2013-2016) går det fram at kommunen bør tilby barnetilsynsordningar for deltakarar med omsorgsansvar for barn, slik at dei får moglegheit til å delta på fulltid, jf. forarbeida til introduksjonslova, Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) punkt 12.4, og rundskriv Q-20/2012.²⁸

I rundskrivet til introduksjonslova går det fram at personar med rett og plikt til introduksjonsordning bør vere ei prioritert gruppe både for å få barnehageplass og for å ha moglegheit til redusert foreldrebetaling. Dersom ein skal nå intensjonen med introduksjonslova, må kommunane sikre barnehageplass til barna i desse familiane.²⁹

Sjå vedlegg 3 for utfyllande revisjonskriterium.

²⁵ Justis- og beredskapsdepartementet. *Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Rundskriv G-01/2016. 20. september 2016.

²⁶ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. *Tilsynsinstruks 2017-2019. Statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsloven. Introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd: Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram. 1. versjon – januar 2017.*

²⁷ Justis- og beredskapsdepartementet. *Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Rundskriv G-01/2016. 20. september 2016.

²⁸ IMDi (2015). *Tilsynsinstruks 2013-2016. Introduksjonsloven § 4 annet ledd: «Programmet skal være helårlig og på full tid.»* 2. versjon – 1. januar 2015.

²⁹ Justis- og beredskapsdepartementet. *Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Rundskriv G-01/2016. 20. september 2016.

4.3 Vurdering av behov for grunnleggjande kvalifisering

4.3.1 Datagrunnlag

Når ein flyktning blir busett i Bømlo kommune melder flyktningkonsulentane i NAV ifrå om dette til programrådgjevarane ved BVO. I kommunen sin rutine går det fram at NAV saman med den busette vitjar rådgivar ved BVO der ein avtalar tid for inntakssamtale/kartlegging.³⁰ Det blir sett av ein time til samtalen. Programrådgjevarane ved BVO gjennomfører denne, og det blir alltid nytta telefontolk.

BVO har to malar knytt til kartleggingssamtale; eit kartleggingsskjema for deltakarar i introduksjonsprogrammet og eit registreringsskjema for norskopplæring. Det blir opplyst at BVO nyttar informasjon om grunnlaget for opphald, informasjon frå overføringspapira frå IMDi som kort skildrar familieforhold, kjende helseutfordringar, språkkunnskapar, utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring, samt informasjon som er registrert i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), til å gjere ei vurdering av kva rett og plikt vedkomande har, under dette behov for grunnleggjande kvalifisering. Basert på desse opplysningane blir det såleis vurdert kva skjema som skal nyttast i kartleggingssamtalen. Det føreligg ikkje skriftlege rutinar eller malar ved BVO som skildrar korleis eller kva tid BVO vurderer behov for grunnleggjande kvalifisering, som er ein føresetnad for rett og plikt til introduksjonsprogram.

Kartleggingssmalen for deltakarar som skal ha opplæring i norsk og samfunnskunnskap (men ikkje har rett og plikt til introduksjonsprogram) har ei hovudvekt av spørsmål om språklege dugleikar, samt noko nøkkelinformasjon om deltakaren. Malen som blir nytta for å kartleggje dei som skal byrje på introduksjonsprogrammet inneheld også spørsmål knytt til språkdugleikar, men er meir omfattande og inneheld også ei rekke bakgrunsspørsmål om mellom anna opphaldsstatus og familiesituasjon, samt utdannings- og yrkesbakgrunn frå heimlandet. Dokumentasjon på gjennomført utdanning blir sendt til omsetjing³¹ og verifisering hos ulike instansar som til dømes NOKUT, Samordna opptak, og autorisasjonskontor for helsepersonell.

Frå kartleggingssmalen for deltakarane i introduksjonsprogrammet går det også fram at rådgjevar skal gi informasjon om innhaldet i introduksjonsprogrammet og undervisninga, om løn, og om rett og plikt, samt informasjon om introduksjonsprogramvedtak. Frå intervju går det fram at informasjon om rett og plikt til introduksjonsprogram blir forklart ved utlevering av vedtak, gjerne ved hjelp av tolk, og ikkje under kartleggingssamtalen. Malen inneheld også ei samtykkeerklæring som deltakaren signerer. Dette gir BVO løyve til å ha kontakt med ulike verksemder som NAV og helsestasjonen om informasjon som er relevant for personen si deltaking i programmet.³²

Det blir opplyst at programrådgjevarane nyttar kartleggingssamtalen til å få ei forståing for kvar flyktningane kjem frå og deira familiesituasjon, men at det viktigaste føremålet med kartleggingssamtalen er å finne ut kva nivå deltakarane skal byrje på. Under kartleggingssamtalen testar difor programrådgjevarane deltakarane i lese- og skrive-dugleikar på morsmål. I tillegg blir dei testa i kjennskap til det latinske alfabetet og lesing av enkel engelsk og norsk tekst. Ut frå kartleggingssamtalen blir det, i samråd med kontaktlærarar, avgjort kva gruppe/nivå deltakar skal starte i.

Stikkprøvekontrollen som er gjennomført syner at kartleggingssamtale blir gjennomført raskt etter busetting. I to av tilfella under ei veke etter busetting, medan kartleggingssamtalen i dei tre andre tilfella – som alle er tilknytt sommarmånadane – har føregått etter noko lengre tid. I alle tilfella er kartleggingssamtale gjennomført seinast to månader etter busetting i kommunen.

Stikkprøvekontrollen syner vidare at det ikkje føreligg noko skriftleg vurdering av retten til grunnleggjande kvalifisering. Behovet for grunnleggjande kvalifisering blir stadfesta gjennom vedtak om rett og plikt til introduksjonsprogram, men det føreligg ikkje dokumentasjon på vurderingane som ligg til grunn for denne stadfestinga, eller grunngjeving for at det er konkludert med at personen har behov for grunnleggjande kvalifisering.

³⁰ Bømlo kommune. *Rutinar – Inntak av introduksjonsdeltakarar ved Bømlo vaksenopplæring*. Utan dato.

³¹ Ved Hero Tolk, som Bømlo kommune har avtale med.

³² Bømlo kommune. *Kartleggingsskjema for deltakere i introprogrammet*. Utan dato.

4.3.2 Vurdering

Basert på det som kjem fram i undersøkinga er det revisjonen si vurdering at Bømlo kommune gjennomfører ei konkret og heilskapleg vurdering av kompetansebehovet til dei busette flyktningane gjennom kartleggingssamtalen. Kartlegginga blir likevel ikkje gjennomført i to fasar, slik både forarbeida til introduksjonslova og rundskrivet stadfestar at det skal gjerast. Det føreligg heller ikkje verken rutinar, malar eller anna som skildrar korleis BVO skal vurdere behov for grunnleggjande kvalifisering. Undersøkinga syner at behovet for grunnleggjande kvalifisering er vurdert i førekant av den første kartlegginga, basert på informasjon som er registrert før flyktningen kjem til Bømlo. I forarbeida til introduksjonslova går det fram at den første kartlegginga skal nyttast til å fastslå behovet for grunnleggjande kvalifisering og dermed rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Denne retten og plikta synast å vere slått fast før kartlegginga blir gjennomført i Bømlo, og revisjonen kan ikkje sjå at vurderinga av behov for grunnleggjande kvalifisering blir tilstrekkeleg tydeleg dokumentert eller grunnlagt i dei sakene som er kontrollert. Revisjonen har forståing for at det, basert på at det dei siste åra har vore overføringsflyktningar som har blitt busett i kommunen, sannsynlegvis ikkje har vore tvil om behovet for grunnleggjande kvalifisering. Likevel meiner revisjonen at det bør dokumenterast at dette vilkåret for rett og plikt til introduksjonsprogram er vurdert, og kva som er grunngevinga for vurderinga som er gjort.

4.4 Tilbod om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap³³

4.4.1 Datagrunnlag

Bømlo kommune har delegert ansvaret for introduksjonsprogrammet til Bømlo vaksenopplæring, og rektor ved Bømlo vaksenopplæring har delegert vedtaksmynde frå rådmannen. I «Rutinar – Inntak av introduksjonsdeltakarar ved Bømlo vaksen opplæring» går det fram at det er fire inntak i året, og at det skal vere så snart som råd og innan tre månader etter busetting.

Det blir opplyst at nærast alle flyktningane som blir formidla vidare til BVO av NAV etter busetjing, har rett og plikt til introduksjonsprogram. Det blir fatta vedtak om både rett til introduksjonsprogram og rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap inngår som del i introduksjonsprogrammet for dei som har rett og plikt til dette.

Revisjonen sin stikkprøvegjennomgang av fem elevmapper syner at alle fekk skriftleg vedtak om både introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I vedtaka går det fram dato for oppstart og avslutting. Det er nytta standardiserte malar. Malen for vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap inneheld informasjon om det rettslege grunnlaget, kommunen si vurdering og grunngeving for vedtaket, opplysingar om individuell plan og om moglegheita til å klage på vedtaket.³⁴ Malen for vedtak om deltaking i introduksjonsprogrammet inneheld det same som malen for vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap, i tillegg til informasjon om kva periode vedtaket gjeld for, kor mykje introduksjonsstønad utgjer, samt meir informasjon om introduksjonsstønad.³⁵

Det går fram at det ved nokre høve, i periodar med ferieavvikling, kan nærme seg tre månader før BVO tilbyr oppstart i introduksjonsprogrammet, men at det som regel skjer raskt etter busetjing. Erfaringa ved BVO er at det særleg for dei unge er viktig å kome i gang tidleg slik at dei får eit nettverk. Det blir opplyst at BVO også har ein del deltakarar mellom 16 og 18 år som først får vedtak om norsk og samfunnskunnskap, og som deretter, når dei fyller 18, kjem inn i introduksjonsprogrammet.

Det blir opplyst at Bømlo kommune i nokre tilfelle tilbyr introduksjonsprogram utan at personar har rett og plikt på det. Døme på dette har vore personar med status *alternativ mottaksplass*, som ein forventar vil ha rett på introduksjonsprogram når opphaldsgrunnlaget er avgjort. Dette er ofte personar som bur med ektefelle og barn som alt har fått opphaldsløyve. Det blir også opplyst at ektefellar som får opphald på

³³ Revisjonen svarer her samla på problemstilling 2b (I kva grad får flyktningar med rett og plikt til introduksjonsprogram tilbod om dette i kommunen?) og 2c (I kva grad får flyktningar med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap tilbod om dette i kommunen?)

³⁴ Bømlo kommune. *Vedtak om rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnsfag. Utan dato.*

³⁵ Bømlo kommune. *Vedtak om rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram i Bømlo kommune. Utan dato.*

grunnlag av familiesameining etter det har gått fem år, i utgangspunktet ikkje har rett på introduksjonsprogram, men at dette er noko som likevel Bømlo kommune kan vurdere å gi. Desse avgjerslene blir teke av rektor ved BVO og kommunalsjef for oppvekst, kultur og idrett.

Stikkprøvegjennomgangen stadfestar at oppstart i introduksjonsprogrammet skjer kort tid etter kartleggingssamtalen. I 2014 gjennomførte Fylkesmannen eit tilsyn med Bømlo kommune si forvaltning av introduksjonslova. Tilsynstema var om deltakarane fekk eit introduksjonsprogram som er heilårleg og på fulltid. Tilsynet avdekkar ikkje lovbrøt.

Innhald i introduksjonsprogrammet

Aktiviteter og opplæring i introduksjonsprogrammet kan bestå av mange ulike tiltak, mellom anna arbeid og oppfølging i bedrift, bransjekurs, arbeidsretta norsk, grunnskuleopplæring og vidaregåande opplæring. Deltaking i fritidsaktivitetar kan også inngå som tiltak. Ved BVO er foreldrerettleiingskurset ICDP obligatorisk for alle deltakarar som har barn. Ved behov blir foreldre tilbode individuell foreldrerettleiing med morsmålsstøtte (PMTØ).

Det er etablert ein rutine for språkpraksis og arbeidspraksis i kommunen der det går fram at oppfølging av deltakarane på språkpraksis/arbeidspraksis er viktig for at språkutbytte og forståing av arbeidslivet blir best mogleg.³⁶ Ansvar for dei ulike punkta i rutinen er delt mellom kontaktlærar og programrådgjevar. Dei ulike oppfølgingspunkta i rutinen er første møte med arbeidsgjevar, inngåing av avtale, oppmøte, oppfølging av arbeidsgjevar, oppfølging av arbeidstakar, oppsummering/rapportering frå språkpraksis/arbeidspraksis, og utveksling av informasjon.

Det blir opplyst at mange deltakarar har lite skulebakgrunn frå tidlegare, men at dei har arbeidserfaring og at BVO difor prøver å skaffe relevant praksis. I nokre tilfelle resulterer det i deltidsstillingar. Det er laga ein mal for praksisavtale mellom introduksjonsdeltakar, praksisplass og BVO.³⁷ Når det gjeld arbeidspraksis blir det opplyst at tilgangen på praksisplassar er ok. BVO har fast samarbeidsavtale med om lag 40 bedrifter. BVO held ein tett dialog med dei som tilbyr praksisplass, og er særleg i starten tilgjengelege for arbeidsgjevar.

For mange av deltakarane i introduksjonsprogrammet føregår deira første arbeids- og språkpraksis på internasjonal kafé, som BVO samarbeider med Frivilligsentralen og Bømlo Røde Kors om. Internasjonal kafé - eller fredagskafé - er for dei deltakarane i introduksjonsprogrammet som har vore kortast tid i Noreg. Dei er i praksis frå eit halvt år til eit år hos Frivilligsentralen. Våren 2018 var 10-11 stk. i arbeidspraksis ved fredagskafeen. I to timar kvar fredag kjem det personar som har norsktrening med deltakarane. Det blir opplyst at det ikkje har vore vanskeleg å få tak i frivillige til språktreninga. Erfaringa til Frivilligsentralen er at språktreninga på fredagskafeen skapar positive ringverknadar: Det hender dei frivillige tar med seg flyktningane på andre aktivitetar.

Det blir opplyst at det har vore enklare å få praksisplassar innanfor skule- og helsesektoren enn innanfor handverksfag. Det kjem mellom anna av at det for ein del fagfolk er vanskeleg å ha med ekstra folk. I tillegg er ikkje alltid yrkesfaga dei busette flyktningane har med seg frå heimlandet mogleg å omsetje direkte til ein norsk kontekst. Kommunen har laga filmen «Prøv oss!» for å få fram dei gode historiene knytt til tilsetjing av busette flyktningar, og såleis auke tilfanget av bedrifter som vil tilby praksisplass.³⁸ Det blir opplyst at ulike tenestemråde i kommunen tar imot deltakarar frå introduksjonsprogrammet på praksisplass. Det har blitt tydeleg signalisert frå øvste administrative leining at det er viktig å tilby praksisplassar også i kommunen.

Ein gong i månaden er det felles introduksjonstid for alle deltakarar i introduksjonsprogrammet. Her blir det invitert inn ulike instansar i kommunen som informerer om tenestene og tilboda sine og fortel om deira rolle i Bømlo kommune. Det har det siste året mellom anna vore besøk frå bank, politi, helsestasjon, brannstasjon og andre kommunale verksemder. Stikkprøvekontrollen viser at deltakarane har tiltak knytt til norskopplæring, opplæring i samfunnskunnskap, og tiltak som førebur til arbeidslivet eller til vidare opplæring eller utdanning. I tillegg er andre tiltak skildra i varierende grad.

³⁶ Bømlo kommune. *Rutine – språkpraksis/arbeidspraksis*. Utan dato.

³⁷ Bømlo vaksenopplæring. *Praksisavtale mellom introduksjonsdeltakar, praksisplass og BVO*. Utan dato.

³⁸ Bømlo kommune. «Prøv oss!» Lenkje: <https://www.youtube.com/watch?v=SzCwFKLJyv8>

4.4.2 Vurdering

Undersøkinga gir ingen indikasjonar på at ikkje busette flyktningar i Bømlo kommune med rett og plikt til introduksjonsprogram og/eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap får dette. Det blir fatta enkeltvedtak om rett og plikt både til introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og oppstart er innan tre månader etter busetting.

Når det gjeld innhaldet i introduksjonsprogrammet, viser undersøkinga at deltakarane både får opplæring i norsk og samfunnskunnskap og tiltak som førebur til vidare utdanning eller arbeid. Dermed er minstekrava til innhaldet oppfylt, noko som blir stadfesta gjennom stikkprøvekontrollen. I tillegg er også andre tiltak obligatoriske, som foreldrerettleiingskurs dersom deltakaren har barn, og deltaking i ein fritidsaktivitet. Etter revisjonen si vurdering viser undersøkinga at individuell tilrettelegging av innhaldet i programmet blir vektlagt, i samsvar med føringar som er gitt mellom anna gjennom Rundskriv G-01/2016.

4.5 Individuell plan³⁹

4.5.1 Datagrunnlag

I Bømlo kommune sine rutinar for inntak av introduksjonsdeltakarar ved BVO går det fram at introduksjonsprogrammet skal innehalde ein individuell plan som skildrar språkopplæringa og anna fagopplæring, utplassering på arbeidsplass, omsetjing av vitnemål, ev. realkompetansevurdering m.m.⁴⁰ Det føreligg ikkje tilsvarende rutinar for dei som berre har rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men det blir opplyst at det blir utarbeidd individuell plan for alle som deltek i introduksjonsprogrammet og alle som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det går fram av intervju at det blir gjennomført samtale der deltakar saman med kontaktlærar og rådgjevar lagar individuell plan etter at deltakarar har vore i programmet ei tid. Det blir opplyst at det blir nytta tolk under utarbeiding av IP kvar gong det er naudsynt. Dette er ikkje nedfelt i noko rutine.

Bømlo kommune nyttar IMDi sin mal for individuell plan.⁴¹ Malen inneheld først ei kartlegging av kompetanse, og deretter ein del som omhandlar gjennomføringa av introduksjonsprogrammet og opplæringa der ein skal fylle inn start- og sluttdato for programmet, eventuelle forlengingar, og kor mange timar i norsk og samfunnskunnskap som er gjennomført. Vidare er det ein del som omhandlar deltakaren sitt langsiktige mål som kan bli gjennomført utanfor rammene av introduksjonsprogrammet, samt hovudmål og delmål med introduksjonsprogrammet. Det er også eigne skjema for mål med opplæringa i norsk og samfunnskunnskap.

I mal for individuell plan er det vidare eit skjema for å fylle inn tiltaka i introduksjonsprogrammet, fordelt mellom norskopplæringa, opplæringa i samfunnskunnskap, tiltak som førebur til arbeidslivet eller til vidare opplæring eller utdanning, samt eventuelle andre tiltak som inngår som ein del av introduksjonsprogrammet. Malen inneheld eit ope felt der kommunen skal fylle inn kva som er grunngivinga for innhaldet i introduksjonsprogrammet. Vidare inneheld malen felt for utfylling av kontaktperson, felt for planlagde datoar for revidering av planen, samt heimel for individuell plan og informasjon om klagerett.

Stikkprøvegjennomgangen syner at alle dei fem elevmappene inneheld ein skriftleg individuell plan. Elevmappene revisjonen undersøkte tilhørde alle deltakarar ved introduksjonsprogrammet.⁴² Den individuelle planen for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap inngår som ein del av den individuelle planen for heile introduksjonsprogrammet i alle planane med unntak av ein.⁴³

³⁹ Den delen av problemstillinga som omhandlar tilpassing til individuelle behov, er handsama under kapittel 4.5, som omhandlar brukarinvolvering.

⁴⁰ Bømlo kommune. *Rutinar – Inntak av introduksjonsdeltakarar ved Bømlo vaksenopplæring*. Utan dato.

⁴¹ Bømlo kommune. *Individuell plan for deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap*. Utan dato.

⁴² Dei fem elevmappene revisjonen undersøkte gjaldt deltakarar med rett og plikt både til introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

⁴³ I den eine elevmappa er den første individuelle planen berre relatert til norskopplæringa, medan den individuelle planen som blei utarbeidd eit halvt år etterpå er heilskapleg for heile introduksjonsprogrammet. Det blir av BVO opplyst at ein tidlegare laga to individuelle planar, men at dette regelverket blei endra for ei stund tilbake, og at ein no lagar ein heilskapleg plan.

Tre av fem planar i stikkprøvekontrollen er datert etter at deltakaren har gått tre månader i introduksjonsprogrammet.⁴⁴ Den eine planen er datert nesten ni månader etter at vedtak om introduksjonsprogram blei fatta, og i eit anna tilfelle har det gått om lag fem månader frå vedtak til utarbeiding av individuell plan. Stikkprøvegjenomgangen syner vidare at alle planane inneheld informasjon om starttidspunkt og varigheit på programmet. Alle dei individuelle planane inneheld tiltak knytt til norskopplæring, opplæring i samfunnskunnskap, og tiltak som førebur til arbeidslivet eller til vidare opplæring eller utdanning. Det varierer mellom planane kor mange tiltak som inngår i sistnemnde kategori, og i kva grad innhaldet i dei er skildra.

Alle planane inneheld ei kort grunngiving frå kommunen si side for innhaldet i planen. Denne grunngivinga er standardisert, og varierer ikkje mellom planane. Dei individuelle planane inneheld informasjon om deltakaren sin rett til å klage på planen, korleis dei kan gå fram for å klage, samt klagefrist og klageinstans.

4.5.2 Vurdering

Undersøkinga gir ikkje indikasjonar på at det ikkje blir utarbeidd individuell plan for deltakarar i introduksjonsprogrammet eller andre med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Ifølgje rundskriv og tilsynsinstruksen til IMDi skal individuell plan føreliggje seinast tre månader etter busetjing i kommunen eller etter at krav om deltaking i introduksjonsprogrammet blir framsett, og det skal då føreliggje ein individuell plan som oppfyller minstekrava i lova. Undersøkinga viser at dette ikkje er praksis i Bømlo kommune, då fleire av dei individuelle planane som inngjekk i stikkprøvekontrollen var daterte langt seinare enn tre månader etter busetting. Revisjonen vil presisere viktigheita av at arbeidet med utarbeiding av individuell plan blir sett i verk raskt, og at kommunen sikrar at det innan tre månader etter busetting føreligg ein individuell plan som stettar minstekrava i lova.

4.6 Brukarinvolvering og ny vurdering av individuell plan

4.6.1 Datagrunnlag

I Bømlo kommune sine rutinar for inntak av introduksjonsdeltakarar ved BVO går det fram at den individuelle planen skal ha tidfesta mål, og at planen skal gjennomgåast med deltakaren, som også skal skrive under på planen.⁴⁵

4.6.1.1 Brukarmedverknad i utarbeidinga av individuell plan

Det blir opplyst at dei individuelle planane blir utarbeidd i møte mellom deltakar, programrådgjevar og kontaktlærar. Det blir ofte nytta tolk i desse møta. Det blir understreka at den kompetansen deltakar har frå tidlegare blir vektlagt ved planlegging av aktuelle tiltak i introduksjonsprogrammet.

Stikkprøvegjenomgangen viser at dei individuelle planane er utarbeidd med deltakaren, mellom anna ved at deltakar fortel om noko han eller ho er god til, og ved at deltakaren sine egne tankar og ønske for framtida går fram gjennom det langsiktige målet som deltakaren kan oppnå utanfor ramma av introduksjonsprogrammet. Utover deltakaren si involvering i desse punkta, varierer det i kva grad det er tydeleggjort gjennom planane at deltakaren har vore involvert i utarbeidinga.

I nokre av dei individuelle planane synast måla å vere individuelt tilpassa, medan det i andre planar verkar å vere nokre meir standardiserte delmål og tiltak knytt til desse. Det varierer kva grad planen synleggjer samanhengen mellom mål og tiltak, og det går ikkje alltid tydeleg fram kva framdrift som er forventa for dei ulike delmåla.

4.7.1.2 Ny vurdering av individuell plan

I rutinane for inntak av introduksjonsdeltakarar ved BVO går det fram at den individuelle planen kan bli justert undervegs. Det blir i intervju opplyst at planen som hovudregel blir justert to gonger i året av deltakar, kontaktlærar og programrådgjevar. Desse møta varer om lag ein time, og det blir ofte nytta

⁴⁴ Av dei to andre er det ein deltakar som starta hausten 2018 og der fristen på tre månader ikkje enno var ute når stikkprøvekontrollen blei gjennomført.

⁴⁵ Bømlo kommune. *Rutinar – Inntak av introduksjonsdeltakarar ved Bømlo vaksenopplæring*. Utan dato.

telefonolk ved desse revideringane av individuell plan. I tillegg har BVO morsmålassistentar som eventuelt kan bistå som tolkar.

Stikkprøvegjenomgangen viser at det er lagt opp til ei halvårleg revidering av individuell plan i alle dei fem mappene som inngjekk i stikkprøvekontrollen. I hovudsak blir IP utarbeidd og seinare revidert i månadane mars og september, og dette synast å vere uavhengig av oppstartsdato ved introduksjonsprogrammet.

Det blir opplyst at programrådgjevarane har møte med deltakarane oftare enn dei to møta som er knytt til justering av individuell plan, til dømes angåande praksisplass, og at dei ofte utarbeider eit lite notat etter desse møta. Notata ligg lagra lokalt hos programrådgjevarane, og stikkprøvane syner at notata i nokre tilfelle blir lagt inn i elevmappa. I dei planane som inneheld notat frå samtalar med deltakaren, går det tydeleg fram at tiltaka i introduksjonsprogrammet og graden av måloppnåing blir vurdert saman med deltakar. Mellom anna går det i eitt notat fram at eit tiltak ikkje fungerer optimalt, og at ein difor endrar undervisninga for å forsøke å oppnå ei betre måloppnåing.

Det varierer i kva grad vurderingar av måloppnåing blir dokumenterte ved revidering av individuell plan. I nokre planar står det at tiltaket er gjennomført, utan andre kommentarar, medan det i andre planar går fram vurderingar frå BVO og deltakar sjølv kring måloppnåinga. I planane der måloppnåing ikkje er vurdert, og det heller ikkje er lagt inn notat frå samtalar med deltakaren, går ikkje samanheng mellom mål og tiltak tydeleg fram. Det er døme på store endringar i målsettingar, utan at dette er grunnleggjande. Det blir opplyst at BVO saknar moglegheita til å leggje ein plan b i individuell plan, med eit alternativt langsiktig mål, ettersom det som deltakaren av og til ønskjer mest kan vere vanskeleg å oppnå.

Ingen av stikkprøvane inneheld endringar av vesentleg karakter som er fastsette ved enkeltvedtak. Det blir opplyst at programrådgjevarane skriv eit notat ved større livsendringar eller andre ting som hender deltakarane undervegs, og legg informasjonen inn i den individuelle planen under dei to årlege møta.

Ved BVO har det blitt diskutert om ein burde revidere individuell plan oftare for å sikre betre eigarskap til planen blant deltakarane, men erfaringa er at deltakarane kjenner godt til sin individuelle plan, og at hyppigare justeringar av denne ikkje nødvendigvis ville ført til betre eigarskap.

4.6.2 Vurdering

Undersøkinga viser at individuell plan blir utarbeidd i samarbeid med den det gjeld, sjølv om det varierer i kva grad det gjennom IP med eventuelle vedlegg er synleggjort at deltakaren har medverka utover det å signere. Vidare viser undersøkinga at det er etablert system for jamleg revisjon av individuell plan. Dette skjer halvårleg, og er dermed i samsvar med minstekravet til kva som ifølgje rundskriv G-01/2016 kan vurderast å vere «med jamne mellomrom». Ifølgje rundskrivet skal det å vurdere planen med jamne mellomrom (dvs. minst ein gong i halvåret) sikre at kommunen får oversikt over om framdrifta er som den skal og om tiltaka og måla er realistiske og framleis aktuelle. Revisjonen meiner Bømlo kommune i større grad bør sikre at måloppnåing og progresjon blir dokumentert i samband med dei jamlege vurderingane av individuell plan. I fleire av sakene revisjonen har gjennomgått, er det i liten grad dokumentert kva som er status, og kvifor det eventuelt blir gjort endringar. Revisjonen registrerer også at det er stor variasjon når det gjeld i kva grad det er tydeleggjort at deltakaren sjølv har vore involvert i å utarbeide IP og vurdere den undervegs. Etter revisjonen si vurdering vil det vere føremålstenleg å dokumentere vurderingar som blir gjort i større grad, slik at både samanhengar mellom mål og tiltak, og status for gjennomføring og måloppnåing blir tydeleggjort i større grad.

4.7 Tilbod om forsvarleg tilsyn med barn

4.7.1 Datagrunnlag

Flyktningkonsulentane ved NAV hjelper dei busette flyktningane med å søkje barnehageplass før oppstart på introduksjonsprogrammet. Det blir opplyst at barnehagane i Bømlo kommune har god kapasitet, at det ikkje er ventetid for å få plass og at barnehageplass såleis ikkje har vore eit hinder for oppstart ved introduksjonsprogrammet. I tilfelle der borna er under 10 månader har helsestasjon og NAV Flyktning kontakt med mødrene basert på individuelle behov. Når barnet er ca. 10 månader, hjelper flyktningkonsulentane til med å søkje barnehageplass for barnet.

Det blir opplyst å vere ein overrepresentasjon av busette flyktningar blant dei som får gratis kjernetid og redusert foreldrebetaling i barnehage. Det blir kommentert i intervju at desse støtteordningane er treffsikre.

Det blir opplyst at NAV prioriterer å gi SFO-plass til elevar som går på 1. og 2. trinn. Erfaringa er at dei som går i 3. eller høgare trinn, og som har SFO-plass, ofte ikkje nyttar plassen i praksis. NAV fortel som oftast til foreldra at dei i utgangspunktet ikkje dekkjer SFO for ungar som skal opp i 3. trinn, men dette tar dei opp i dialog med foreldra og ser an enkelttilfelle.

4.7.2 Vurdering

Kommunen sørgjer for barnehageplass og eventuelt SFO-plass for barna til busette flyktningar som har rett og plikt til introduksjonsprogram og/eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det blir dermed sørgja for forsvarleg tilsyn med barn, slik at manglande barnepass ikkje skal vere til hinder for deltaking i introduksjonsprogram og/eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Undersøkinga gir ikkje indikasjonar på manglar på dette området.

5. Tilbod om heilskapleg og målretta oppfølging

5.1 Problemstillingar

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad får busette flyktningar tilbod om heilskapleg og målretta oppfølging?

Under dette:

- I kva grad får flyktningar som er busette i kommunen ei individuell oppfølging, mellom anna ved å få ein fast kontaktperson?
- I kva grad har NAV, helsetenestene og eventuelle andre tenester i kommunen tilgang på tilstrekkeleg personale med kompetanse på flyktning- og integreringsfeltet, til å kunne gi flyktningane eit godt oppfølgingstilbod?
- I kva grad nyttar kommunen tolkar for å kunne kommunisere med nykomne flyktningar, og sikre tilfredsstillande informasjon og medverknad?
- I kva grad lukkast kommunen med å bidra til at busette flyktningar raskt kjem ut i arbeid eller utdanning?
- I kva grad er det etablert system for oppfølging og utvikling av tenestene til flyktningar som er busett i kommunen, og ressursbruket knytt til tenestene som blir ytt? (under dette også evaluering av innhaldet i introduksjonsprogrammet, og i kva grad det bidrar til å oppnå føremålet med ordninga)

5.2 Revisjonskriterium

Rundskriv G-01/2016⁴⁶ slår fast at det særleg er to verkemiddel som har vist seg føremålstenlege for oppfølginga av deltakarar i introduksjonsprogram. Det eine er at kommunen gir deltakaren individuell oppfølging og informasjon, samt heilskapleg og systematisk oppfølging for å kunne gjennomføre den individuelle planen. Det andre er at kommunen sørgjer for at kvar deltakar får ein kontaktperson som koordinerer tiltak som blir sett i verk av ulike instansar, slik at tiltaka inngår i eit heilskapleg kvalifiseringsløp. Samstundes blir det peika på at det, grunna ei variert og mangfaldig kommunal røynd, ikkje er mogleg å anbefale ein standardmodell for organisering av tilbod og oppfølging. Rundskrivet skildrar likevel nokre moment som blir sett på som føremålstenlege:

5.2.1 Kontaktperson

Det går fram av Rundskriv G-01/2016 at eit fast kontaktpunkt og tett individuell oppfølging kan ha mykje å seie for graden av gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Oppgåvene til kontaktpersonen er delt i tre hovudkategoriar: i) oppfølging av den enkelte deltakar, ii) koordinerande instans for den enkelte, iii) koordinerande instans i tverrfagleg samarbeid.

Med utgangspunkt i erfaringar frå kommunar, blir det tilråda at kontaktperson har ansvaret for oppfølging av programdeltakaren sin individuelle plan frå den dagen vedkomande byrjar i introduksjonsprogrammet til han eller ho har kome ut i arbeid eller utdanning, eller avslutta programmet.

⁴⁶ Justis- og beredskapsdepartementet. Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Rundskriv G-01/2016. 20. september 2016.

5.2.2 Organisering av tenestene i kommunen

Det blir anbefalt i Rundskriv G-01/2016 at dei overordna intensjonane bak introduksjonsordninga om heilskapleg kvalifisering utan daudtid mellom tiltaka, brukarmedverknad, individuell tilpassing og rask overgang til ordinær utdanning og yrkesliv, bør vektleggjast ved organiseringa av arbeidet lokalt. Det går fram at dette krev koordinering og samarbeid mellom aktørar som NAV og vaksenopplæringa.

Rundskrivet peikar også på at administrativ og fysisk nærleik, til dømes ved samlokalisering, fremjar samarbeidet mellom tenesteytarar. Vidare går det fram at ei tydeleg oppgåve- og ansvarsfordeling som er forankra i leiinga, sikrar koordinering av oppgåvene og at det ikkje oppstår «gråsonar» eller oppgåver som ingen tar hand om.

FAFO har gjennomført ei evaluering av introduksjonsprogram og norskopplæring i norske kommunar. Resultata framgår i rapporten «Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?». ⁴⁷ Når det gjeld organisering finn FAFO at det ikkje har noko å seie om introduksjonsprogrammet er organisert under NAV, eit flyktningkontor eller vaksenopplæringa. FAFO peikar likevel på at det er viktig at arbeidet med oppfølging av deltakarar i introduksjonsordninga blir samordna mellom den instansen i kommunen som forvaltar introduksjonsordninga og NAV.

Når det gjeld samarbeid finn FAFO at samarbeidsrelasjonane påverkar *innhaldet* i tilbodet til deltakarane, men at det er ingen signifikante effektar på overgangen til arbeid av dei opplevde samarbeidsrelasjonane med arbeidsgjevarar, NAV, grunnskule eller frivillige organisasjonar. På eitt område finn dei ein signifikant samanheng: Der leiarane opplever samarbeidet med vidaregåande skule som godt, er overgangen til arbeid høgare. ⁴⁸

5.2.3 Kompetanse på flyktning- og integreringsfeltet

Ei av dei organisatoriske anbefalingane som går fram av rundskrivet er at kompetanseutvikling og fagleg fellesskap er viktig for fagleg utvikling og tryggleik. I FAFO-rapporten går det fram at ein høg prosentdel av lærarane og programrådgjevarane i undersøkinga deira opplever å ha eit udekket behov for kurs eller etterutdanning. ⁴⁹ Temaa som programrådgjevarane oftast nemner dei ønskjer meir opplæring i, er rettleiingsmetodikk, arbeidsretting, utarbeiding og bruk av individuell plan og fortolking av reglane i introduksjonslova.

5.2.4 Overgang til arbeid eller utdanning

Det nasjonale resultatmålet er at 70 prosent av deltakarane er i arbeid eller utdanning eitt år etter avslutta introduksjonsprogram. ⁵⁰ Tal frå IMDi syner at 25 prosent av deltakarane nasjonalt gjekk direkte over i arbeid etter avslutta introduksjonsprogram i 2017, medan 23 prosent gjekk direkte over til utdanning. Tala til IMDi viser vidare at det er store skilnader mellom resultatoppnåinga i kommunar. Det blir peika på at om lag alle kommunar har tiltak som gjev formelle kvalifikasjonar og arbeidstrening, men at desse tiltaka i mange tilfelle blir brukt for sjeldan. ⁵¹

Av rundskriv G-01/2016 går det fram at det er eit hovudomsyn i integreringa av nykomne flyktningar å styrke koplinga til arbeidsmarknaden. Det går fram at det kan vere lettare for kommunen å følgje opp denne politikken dersom det er ei samordning av arbeidet med introduksjonsordninga med det lokale NAV-kontoret.

I «Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?» blir det vist til at det er svært store variasjonar i kor godt ein lykkast i å oppnå overgang til utdanning eller arbeid etter avslutta introduksjonsprogram. Det blir peika på at det kommunale mangfaldet i resultat, løysingar og metodar gjer at det er vanskeleg å identifisere nokre suksessfaktorar kvantitativt. ⁵²

⁴⁷ FAFO. *Introduksjonsprogram og norskopplæring Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017: 31, oktober 2017.

⁴⁸ I rapporten går det fram at samanhengen ikkje lengre er signifikant når det blir kontrollert for fylke.

⁴⁹ 52 prosent av lærarane seier at dei i nokon grad har eit behov for kurs eller etterutdanning, og 28 prosent i svært stor grad. 53 prosent av programrådgjevarane opplever å ha eit slikt behov, og 15 prosent i svært stor grad.

⁵⁰ IMDi. *Resultatstyring og internkontroll*. Sist oppdatert: 15. mai 2018. Lenkje:

<https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/organisering-styring-og-kontroll-av-kommunens-arbeid/mal-og-resultatstyring/>

⁵¹ IMDi. *Introduksjonsprogram – resultater for 2017*. Sist oppdatert: 24. oktober 2018.

⁵² FAFO. *Introduksjonsprogram og norskopplæring Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31, oktober 2017.

Hovudfunna til FAFO er at brukarmedverknad verkar godt, særleg for menn. Generelt finn FAFO at tett oppfølging av deltakarane i introduksjonsprogram ser ut til å vere viktig. FAFO understrekar at ein føresetnad av implementeringa av dette verkemiddelet er at dei tilsette har rom til å utføre denne arbeidsoppgåva, ettersom oppfølginga kan vere tidkrevjande.

FAFO finn også at arbeidsretting verkar godt, særleg for kvinner. I tillegg har dokumenterte dugleikar i norsk mykje å seie for overgangen til arbeid.

FAFO finn også at bruken av arbeidspraksis og språkpraksis har ein liten grad av effekt på overgangen til arbeid. Dette finn dei ved å samanlikne kommunar som har mykje bruk av desse tiltaka med kommunar som har mindre bruk av desse tiltaka. Funnet er at det i førstnemnde kommunar ikkje er noko systematisk høgare overgang til arbeid etter introduksjonsprogrammet. FAFO tar atterhald om at dei ikkje har kjennskap til det kvalitative innhaldet i praksisplassane, og at dette truleg vil variere mykje.

5.2.5 Samarbeid mellom kommunen og frivillige organisasjonar

Det går fram av rundskrivet at foreiningslivet og fritidsarenaen eignar seg godt for både språkpraktisering og læring av sosiale og kulturelle kodar. Det kan vere føremålstenleg at kommunane vurderer tiltak i introduksjonsprogrammet som fremjar bygging av sosiale nettverk i samarbeid med frivillige organisasjonar, då fleire undersøkingar syner at sosiale nettverk er viktig med tanke på rekruttering til den norske arbeidsmarknaden.

Føresetnaden for at dette skal fungerer er at deltakinga er dokumentert og at tilbodet inngår i den individuelle planen til deltakarane. Tiltaka må vidare vere basert på opplæringsbehovet til deltakarane og ei vurdering av kva aktivitetar dei kan ha nytte av.

5.2.6 Bruk av tolk

I rundskrivet går det fram at det for mange deltakarar i introduksjonsprogrammet eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap, vil vere bruk for tolk for at kommunen skal kunne kommunisere med dei. Dette gjeld til dømes i kartleggingsfasen og utforming av individuell plan. Ifølgje rundskrivet må kommunen også vurdere om dei fyller opplysningsplikta etter forvaltningslova i tilfelle der deltakar har liten eller svak språkleg kompetanse på norsk.⁵³

Sjå vedlegg 3 for utfyllande revisjonskriterium.

5.3 Kontaktperson og individuell oppfølging

5.3.1 Datagrunnlag

Dei busette flyktningane i Bømlo kommune har ikkje ein fast kontaktperson i kommunen som koordinerer alle treffpunkta flyktningane har med dei ulike tenesteområda. NAV Flyktning handterer bustadsituasjonen, og sørgjer for den første oppfølginga når flyktningane kjem til kommunen. BVO syter for introduksjonsprogrammet og alt som fell inn under dette. I tillegg har flyktningane kontakt med andre tenestområde som helsesektoren og oppvekstsektoren. Dei intervjuar opplever at flyktningane kjenner til kven dei skal forhalde seg til ved BVO, på NAV og på helsestasjonen, men det er også erfaringar på at denne grenseoppgangen ikkje alltid er like tydeleg, og ein av dei intervjuar peikar på at det kan vere vanskeleg for flyktningane å orientere seg i det norske systemet.

5.3.1.1 Oppfølging av den enkelte i NAV

Det blir opplyst å vere ei rekke praktiske ting som må gjennomførast den første perioden etter at flyktningane er busette. Dette involverer ulike tenesteområde og forvaltningsnivå både innanfor og utanfor kommunen. Mellom anna må dei busette flyktningane til politiet for å søkje opphaldskort og til helsestasjon og lege for helsesjekk. Flyktningkonsulentane i NAV er med på mykje av dette, og har ei sjekkliste for kva flyktningane skal gjennom etter busetjinga. Det er tilsett to flyktningkonsulentar ved NAV Bømlo. Dei har eit felles ansvar som kontaktpersonar for dei busette flyktningane, og koordinerer kontakten med dei ulike

⁵³ Justis- og beredskapsdepartementet. *Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Rundskriv G-01/2016. 20. september 2016.

tenestene NAV samarbeider med. Særleg i oppstarten er flyktningkonsulentane i NAV eit bindeledd mellom dei busette flyktningane og andre tenester.

Det blir opplyst at overføringsflyktningane som har kome til Noreg dei siste åra ofte har utfordringar knytt til helse. Flyktningkonsulentane søker om ekstratilskot som skal sørgje for ekstra oppfølging til flyktningane som har helseutfordringar. Mellom anna har NAV fått stønad til ein miljøarbeidar som har i arbeidsoppgåve å følgje opp enkeltpersonar som treng oppfølging frå spesialisthelsetenesta, psykolog, fysioterapeut, ergoterapeut m.m. Det blir opplyst at dette er ei stilling som kommunen og flyktningane har hatt stor nytte av. Vedkomande har inga skriftleg arbeidsskildding og har vore tilsett i ei tidsavgrensa stilling for eit halvt år i gongen.

Det går fram av integreringsplanen til Bømlo kommune at NAV også har tilsett ein person i 50 % prosjektstilling som ressurskoordinator for flyktningar. Det blir opplyst at vedkomande blei tilsett for to år sidan. Det blir i samband med verifiseringa opplyst at stillinga var finansiert av mellombelse tilskotsmidlar og ikkje er vidareført i 2019. Ifølgje integreringsplanen har ein sett at ressurskoordinator for flyktningar er eit svært nyttig bindeledd som har potensial til å gje naudsynt oppfølging til deltakarane og skape verdifulle relasjonar til det lokale næringslivet. Samarbeidet har ført fleire deltakarar over i arbeid, tiltak og aktivitet.⁵⁴ Meir om oppfølginga etter avslutta introduksjonsprogram i kap. 5.6.

5.3.1.2 Oppfølging av den enkelte ved BVO

Det er tre programrådgjevarar ved BVO, i til saman 2,7 stilling. Programrådgjevarane har fordelt alle deltakarane i introduksjonsprogrammet ved BVO mellom seg. I dag har kvar av dei ei liste på litt over 20 deltakarar, men i periodar har talet vore høgare. Programrådgjevarane er deltakarane sin primærkontakt ved BVO, og har i arbeidsoppgåve å følgje opp deltakarane frå dei byrjar i introduksjonsprogrammet ved BVO til dei går ut. Som hovudregel har deltakarane same programrådgjevar heile løpet, medan kontaktlærar endrar seg. Programrådgjevar har ansvar for utarbeiding av individuell plan, og at denne blir revidert jamleg og ved behov.

Programrådgjevarane har tett oppfølging med deltakarane og er opptatt av å vere tilgjengelege for deltakarane. Dei erfarer at deltakarane har låg terskel for å spørje om hjelp, og programrådgjevarane hjelper dei med eit breitt spekter med førespurnader. Ved BVO har programrådgjevarar og kontaktlærarar tavlemøte ein gong i veka der dei går gjennom alle deltakarane ved introduksjonsprogrammet. Programrådgjevarane synest dette er gode møte som sikrar at alle deltakarane blir tett følgt opp.

Det er etablert relasjonar som gjer at tidlegare deltakarar kontaktar programrådgjevarane sjølv om dei er ferdige ved BVO. Programrådgjevarane har gjort seg delvis tilgjengelege for å hjelpe deltakarar som er ferdig ved BVO med ein del praktiske gjeremål, som utforming av ulike søknadar.

5.3.1.3 Heilskapleg tenestetilbod og samhandling mellom dei ulike tenesteytarane

Dei intervjuar peikar i all hovudsak på at dagens organisering legg til rette for god integrering, men at samhandling på tvers er avgjerande for å lukkast ettersom hovuddelen av busettingsarbeidet og hovuddelen av integreringsarbeidet er organisert i to ulike sektorar. Det blir opplyst at både politikarar og administrasjonen i Bømlo kommune har etterlyst eit styringsverktøy for integreringsarbeidet. Før integreringsplanen til kommunen blei vedteken i november 2017 har ikkje integreringsarbeidet til kommunen hatt ein overordna plan som kunne sikre samhandling. Det blir peika på at integreringsplanen har gitt ei tydelegare ansvarsfordeling, og at den har sikra ei tydelegare politisk forankring.

I integreringsplanen er det formulert fleire tiltak for å tydeleggjere samarbeidsform mellom verksemdene. På bakgrunn av planen er det mellom anna utarbeidd ein samarbeidsavtale mellom NAV og BVO. Avtalen tydeleggjer samarbeidet og fordelinga av arbeidsoppgåver, og legg opp til faste temabaserte møte mellom rektor ved BVO og leiar for NAV om lag annakvar månad, og møte annakvar veke mellom programrådgjevarar på BVO og flyktningkonsulentar på NAV. Dei intervjuar synest at arbeidsdelinga mellom NAV og BVO fungerer godt, og at samhandlinga har blitt styrka gjennom integreringsplanen.

⁵⁴ Bømlo kommune. *Integreringsplan. Plan for perioden 2018-2024*. Vedteke 04.12.2017 i sak 110/17.

Det blir peika på at det for dei som arbeider med integrering er blitt tydelegare kor ein skal vende seg og til kven. Det er faste personar som er kontaktpunkt i ulike tenester, mellom anna fast lege og fast helsesøster, samt at skulane har innføringsklasser slik at det er faste lærarar som kan kontaktast.

5.3.1.4 Samarbeid med helse

Det blir opplyst at helsestasjonen har ansvar for å gjennomføre førstegangssamtale med alle flyktningar som blir busette i kommunen. Helsestasjonen følgjer opp gravide, born og familiar, også asylsøklarar. Mykje av oppfølginga skjer med hjelp av tolk. Helsestasjonen tilviser til fastlege, psykisk helse og spesialisthelsetenesta ved behov. Helsestasjonen har tilbod om foreldrerettleiing gjennom ulike program som til dømes ICDP og PMTO. ICDP er obligatorisk for foreldre i introduksjonsprogrammet.

Deltakarane gir ved oppstart på introduksjonsprogrammet samtykke til at BVO kan ha kontakt, og dele informasjon, med andre tenesteområde. Det blir opplyst at programrådgjevarane har mykje kontakt med helsestasjonen og skulehelsetenesta. I år er ei helsesøster til stades ved BVO ein gong i veka. Det er faste samarbeidsmøte med NAV og helsestasjon om einskilddeltakarar og foreldrerettleiingsprogramma ICDP og PMTO.

5.3.1.5 Samarbeid med frivillige organisasjonar

Det er obligatorisk for deltakarane ved introduksjonsprogrammet i Bømlo å vere med i ein fritidsaktivitet. BVO inviterer ulike lag og organisasjonar to gonger i året til å kome og introdusere seg og fortelje om kva dei driv med. Desse treffa har blitt arrangert både ved BVO og på Bømlo folkebibliotek.

Som nemnd i kap. 4.4.1 samarbeider BVO med Frivilligsentralen og Bømlo Røde Kors om internasjonal kafé på fredagar. Det blir opplyst at dei tidlegare pleidde å ha eit oppstartsmøte i førekant av kvart semester, men at samarbeidet fungerer godt og at dei per i dag ikkje har faste, formaliserte møte, men dialog kvar veke om korleis det går.

Frå integreringsplanen til Bømlo kommune går det fram at BVO også samarbeider jamleg med mellom andre Bømløhallen, diakonitenesta og folkebiblioteket. Med sistnemnde aktør blir det samarbeidd om språkkafé og leksehjelp. Det blir opplyst at Bømlo folkebibliotek har søkt om og motteke pengar til arbeid med integrering, og mellom anna har tatt initiativ til prosjektet «Ein veg inn til lokalsamfunnet», som har hatt eit føremål om å få fleire busette flyktningar engasjert i frivillig arbeid og organisasjonsliv. Biblioteket har også, i samarbeid med Frivilligsentralen, utvikla nettsida *kjektilag.no*. Nettsida omtalar ulike idrettsaktivitetar, og alle frivillige lag og organisasjonar i Bømlo har lagt inn kontakthinformaion. Nettsida er omsett til arabisk og andre språk slik at det er mogleg å navigere i den for dei som ikkje kan norsk.

Det blir gjennomført fleire tiltak i regi av frivillig sektor i Bømlo kommune som skal bidra til betre integrering. Eit av desse tiltaka er Hjarteværme Bømlo der bømlingar melder seg som hjartevener for busette flyktningar. Dei som får hjarteven er både folk som er innrullert i introduksjonsprogrammet, og folk som er ferdige. Frivilligsentralen får vidareformidla nokre førespurnader om å få hjarteven frå BVO, medan andre spør sjølve når dei er på fredagskafeen.

Erfaringa er at det er verdifullt for busette flyktningar å få hjartevener då det gjev gode verknader i form av råd og tips som det offentlege ikkje kan kome med. Det å få eit nettverk er ein styrke til å forstå lokalsamfunnet, og erfaringa er at dei som får ein hjarteven blir betre integrerte. Frivilligsentralen har erfart at det er litt utfordrande å verve tilstrekkeleg hjartevenar på Bømlo, og ikkje alle busette flyktningar som ønskjer det har fått ein hjarteven enno. Frivilligsentralen arbeider for å finne nokre som passar til alle, og har nytta relevante lokale arrangement til å fortelje om kva det inneber å vere hjarteven. Stikkprøvekontrollen viser døme på at det i individuell plan for ein deltakar i introduksjonsprogrammet er sett som eit delmål å få ein hjarteven gjennom Hjarteværme Bømlo som eit ledd i å bli kjent med både kultur og språk.

5.3.2 Vurdering

Undersøkinga gir ikkje indikasjonar på at det er vesentlege manglar eller utfordringar når det gjeld individuell og heilskapleg oppfølging av personar som blir busett i Bømlo kommune. Frå busetting til

ferdigstilt introduksjonsprogram synast kvar person å bli følgt tett opp, om enn av ulike personar i kommunen – først flyktningkonsulentar i NAV og deretter programrådgjevarar ved BVO. I begge fasane får flyktningane som har blitt busett i kommunen heilskapleg bistand. Som vist i kapittel 4.4 blir alle flyktningar som blir busett i kommunen raskt vist vidare til BVO, og både kartleggingssamtale og oppstart i introduksjonsprogrammet skjer ganske raskt etter busetting. Flyktningkonsulentane har dermed det primære oppfølgingsansvaret for dei aktuelle personane i ganske kort tid. Programrådgjevarane ved BVO har over tid ansvar for oppfølginga, og er i samsvar med tilrådingar i rundskriv G-01/2016 også ansvarlege for utarbeiding og oppfølging av individuell plan. Gjennom BVO sitt samarbeid med ulike instansar bidrar BVO til å sikre eit heilskapleg tilbod der også frivillige lag og organisasjonar har ei rolle.

Revisjonen meiner det er viktig at kommunen gjer ei vurdering av i kva grad oppfølginga av deltakarane som er i avsluttande fase av introduksjonsprogrammet blir påverka av at stillinga som ressurskoordinator i NAV ikkje er vidareført i 2019.⁵⁵ Som integreringsplanen peikar på har ressurskoordinator vore eit nyttig bindeledd som har ført fleire deltakarar over i arbeid, tiltak og aktivitet.

Det blir peika på at det har vore enkelte utfordringar knytt til samhandlinga mellom ulike tenester, men at det er sett i verk tiltak som del av oppfølginga av integreringsplanen som reduserer desse utfordringane. Det er positivt at det er gjort grep for å betre samhandlinga ytterlegare, og redusere risikoen for manglar i oppfølginga av enkeltpersonar.

5.4 Kompetanse innan arbeid med flyktningar og integrering

5.4.1 Datagrunnlag

I integreringsplanen til Bømlo kommune er eit av måla å ha god fleirkulturell kompetanse i kommunale verksemdar for å møte nykomne innvandrarak på ein føremålstenleg måte. For å nå dette målet skal kommunen styrke kompetansen til tilsette som møter innvandrarak i arbeidet ved å arrangere lokale og tverrfaglege fagdagar/kurs. Dette skal synleggjerast i kommunen sine kompetanseplanar. Ulike sektorar i kommunen har eigne kompetanseplanar. I gjeldande kompetanseutviklingsplan for grunnskulen i Bømlo⁵⁶ og kompetanse- og rekrutteringsplan for helse, sosial og omsorg⁵⁷, er ikkje behov for eller vidareutvikling av fleirkulturell kompetanse særskild nemnd.

Det blir generelt vist til at Bømlo kommune har god kompetanse knytt til arbeidet med flyktningar og integrering. Det blir opplyst at dei som arbeider med innvandrarak i Bømlo kommune har formell kompetanse innan karriererettleiing, vaksenpedagogikk, norsk som andrespråk, lesing og skrivning for vaksne, spesialpedagogikk, tverrfagleg kulturforståing og arbeidspsykologi. Fleire tilsette har også vidareutdanning innan flyktninghelse og kommunen har fleire tilsette som er sertifiserte i foreldrerettleiingsprogramma ICDP og PMTO.⁵⁸

Ved BVO har alle lærarane vidareutdanning i norsk som andrespråk eller framandspråk, eller anna relevant vidareutdanning på området, til dømes kulturkompetanse. Det blir opplyst at kommunen har lagt til rette for vidareutdanning og kompetanseheving dersom det er behov. Til dømes har tilsette ved BVO vore på nokre samlingar i regi av Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og sjølv mordførebbygging (RVTS) med meir helserelaterte tema som ein konsekvens av at det har kome ein del flyktningar med helserelaterte utfordringar til Bømlo dei siste åra.

Det blir av fleire peika på at særleg rektor ved BVO har høg kompetanse innan integreringsområdet, og eit stort nettverk. Rektor er mellom anna med i ei nasjonal referansegruppe der målet er å gjere

⁵⁵ Informasjon om at stillinga som ressurskoordinator ikkje er vidareført, kom fram i samband med verifisering/høyring knytt til forvaltningsrevisjonsrapporten. Revisjonen har difor ikkje ytterlegare opplysingar om kva vurderingar som ligg til grunn for at stillinga ikkje er vidareført og korleis ressurskoordinator sine oppgåver vil bli handtert.

⁵⁶ Bømlo kommune: *Kompetanseutviklingsplan for grunnskulen i Bømlo. 2018-2021*. Følgjande går fram av planen: «Skal handsamast i Utval for Oppvekst, kultur og idrett.»

⁵⁷ Bømlo kommune: *Kompetanse- og rekrutteringsplan. Helse – sosial – omsorg (HSO). 2014-2018. Handlingsplan 2018, januar 2018*. Vedtekte i utval for helse, sosial og omsorg 25.1.2018.

⁵⁸ Bømlo kommune sine rutinar ved inntak av introduksjonsdeltakarar er foreldre pliktige til å gjennomføre foreldrerettleiingsprogrammet ICDP (varianten for innvandrarak). Ved behov blir foreldre tilbode individuell foreldrerettleiing (PMTO) med morsmålsstøtte.

introduksjonsprogrammet meir standardisert. Kommunalsjef er oppteken av å spreie kompetansen som rektor ved BVO har og opplyser at sårbarheita ved personavhengig kompetanse blir redusert ved at programrådgjevarane som jobbar nært med rektor er stadig meir involvert i ulike oppgåver.

Både flyktningkonsulentane ved NAV og programrådgjevarane ved BVO nyttar nasjonal fagkompetanse når dei er usikre på spørsmål knytt til lovverket. Det blir opplyst å vere noko ventetid både ved UDI og IMDi, men at dei får hjelpa dei treng. Tilsette ved BVO har vore til stades på ulike regelverksamlingar og etterutdanningskurs som blir haldne av Fylkesmannen og IMDi.

I intervju blir det kommentert at det i NAV Flyktning er eit ønskje om kompetanseheving innanfor kulturell og kontekstuell kompetanse. Programrådgjevarane ved BVO har erfart at det er behov for auka kompetanse innan karriererettleiing. Dei har sendt deltakarar til karriererettleiing på Stord, og tenkjer at Bømlo kommune kanskje burde ha tettare samarbeid med desse karriererettleiarane for å sikre betre oversikt over alle tilboda som finst. Programrådgjevarane meiner også det kunne vore nyttig med eit nettverk lokalt i Sunnhordland for å dele erfaringar kommunane imellom. NAV Flyktning på si side har faglege treff med FFKF (Fagleg forum for kommunalt flyktningarbeid) i Sunnhordland. Det er ingen som peiker på vesentlege manglar i kompetansen, eller manglande tilbod om kompetanseheving.

Det blir opplyst at Bømlo kommune sidan 2009 har hatt eit innføringstilbod ved to av skulane. Ettersom tyngdepunktet har flytta seg frå afghanske til syriske flyktningar, har ikkje dei tospråklege assistentane kommunen tidlegare tilsette den språkkompetansen kommunen har behov for i dag. Det har blitt signalisert frå lærarane og assistentane at det er behov for nye assistentar med anna språkbakgrunn. Kommunalsjef opplyser at ein ønskjer å flytte dei tidlegare tilsette tospråklege assistentane inn i ordinære stillingar, og tilsette nye assistentar med rett språkkompetanse.

Det blir opplyst at gruppa med flyktningar som har blitt busett i Bømlo dei siste åra har gitt grunnskulane ei utfordring knytt til læring då det kan vere vanskeleg å identifisere kor mykje som er lærevanskar og kor mykje som er psykiske utfordringar blant borna til dei busette flyktningane. Dette er problemstillingar som tilsette i PPT i kommunen jobbar med. Det blir opplyst at kommunen har sendt fleire tilsette – frå ulike tenesteområde - på kurs i regi av RVTS.

5.4.2 Vurdering

Undersøkinga viser at Bømlo kommune over tid har bygd opp kompetansen på arbeid med flyktningar og integrering. Det blir peika på enkelte område der ein ser at det er behov for å arbeide for ytterlegare kompetanseheving, men utan at det blir peika på vesentlege manglar. Det er også eit tydeleg fokus på viktigheita av kompetanse og kompetanseutvikling, noko som er stadfesta gjennom integreringsplanen. I denne er det nedfelt eit mål om god fleirkulturell kompetanse, og arbeidet for å nå målet skal synleggjerast i kommunen sine kompetanseplanar. Per i dag kan ikkje revisjonen sjå at dette er gjort, og revisjonen vil presisere at kommunen bør sikre at arbeidet med å sikre tilstrekkeleg kompetanse på dette området bør synleggjerast i kompetanseplanane framover, dersom kommunen vurderer at det er behov for kompetanseheving på dette området.

5.5 Bruk av tolk

5.5.1 Datagrunnlag

Eit av måla i integreringsplanen til Bømlo kommune er at *alle kommunale verksemder kjenner til rutinar for bruk av tolketenester*. Det går også fram av planen at kommunen har opplysningsplikt og at det offentlege dimed er ansvarleg for å ha tilbod om tolk. Vidare går det fram at bruken av tolk er skjønsmessig forankra etter situasjon og individuell vurdering. Det blir opplyst at Bømlo kommune har avtale om tolketenester med Hero Tolk. Erfaringa ved BVO er at tolk blir mykje nytta, men at kvaliteten på tolketenesta kan vere varierende.

Som nemnd i kap. 4.3 blir alle kartleggingssamtalar utført med telefontolk. Dette går også fram av rutinar ved inntak av introduksjonsdeltakarar ved Bømlo vaksenopplæring. Ved revidering av individuell plan to gonger i året blir det også ofte brukt telefontolk. I tillegg har BVO morsmålassistentar som eventuelt kan bistå i samtalar. Det blir opplyst at behovet for tolk varierer etter kva tema som skal diskuterast; dersom temaet er utdanningsløp, blir det ofte brukt tolk, men dersom temaet er fråvær, er det ikkje sikkert det er

naudsynt. Når deltakarane har kome på eit visst norsknivå, vurderer programrådgjevarane ved BVO om ein kan late vere å bruke tolk i møte med deltakarane.

Flyktningkonsulentane ser også an behovet for bruk av tolketenester. Dersom det som skal kommuniserast omhandlar praktiske spørsmål blir det vist til at miljøarbeidar kan bistå og ta det opp med dei busette flyktningane direkte. Men dersom det til dømes er konflikt i ei sak, blir det alltid brukt telefontolk.

5.5.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det føreligg avtalar og rutinar som skal sikre at tolk blir nytta når det er naudsynt og føremålstenleg. Det føreligg etter revisjonen si vurdering ikkje indikasjonar på manglar når det gjeld bruk av tolk i kommunikasjonen med nykomne flyktningar.

5.6 Overgang til arbeid eller utdanning

5.6.1 Datagrunnlag

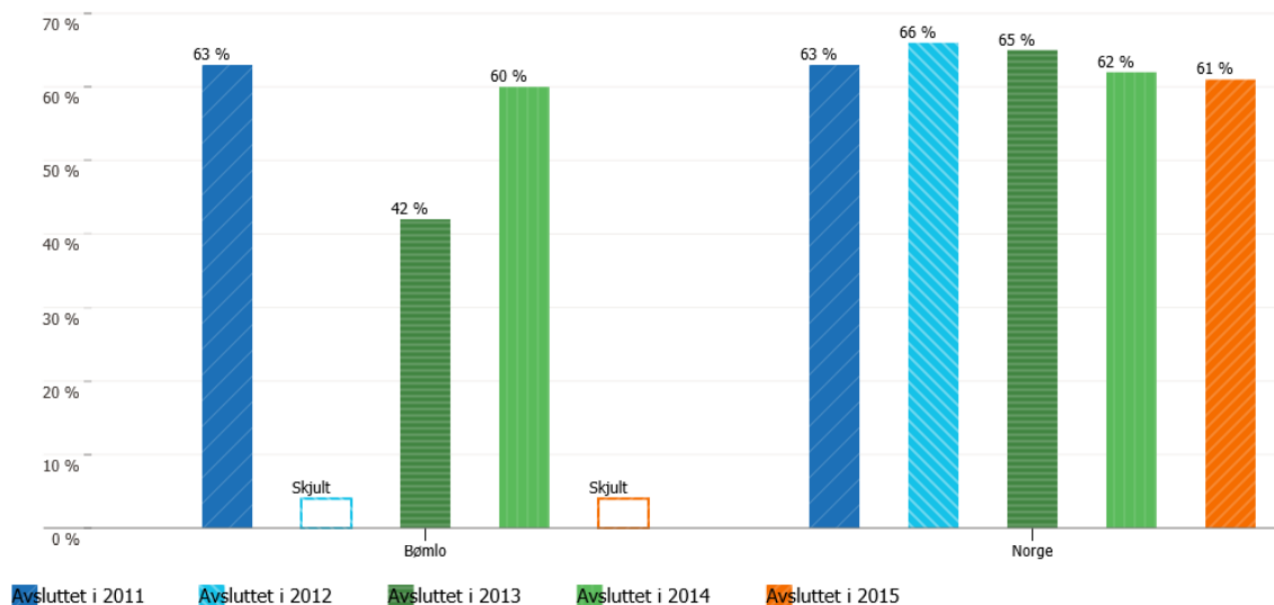
Integreringsplanen til Bømlo kommune viser til at det nasjonale resultatmålet er at 70 prosent av deltakarane i introduksjonsprogrammet skal vere i arbeid eller utdanning eitt år etter avslutta program. Det blir opplyst at det blir registrert ei ordningsavslutning i NIR når deltakarane er ferdige i introduksjonsprogrammet. IMDi hentar desse opplysingane frå NIR og publiserer statistikkar. Resultat for introduksjonsprogrammet for 2017 syner at, av dei 19 deltakarane som avslutta programmet i Bømlo, gjekk 5 over i vidaregåande opplæring og 7 over i arbeid. Det tyder at 63 prosent gjekk over i arbeid og vidaregåande opplæring etter avslutta program.⁵⁹ BVO opplyser at resten gjekk over til grunnskule for vaksne eller flytta, og at to deltakarar blei tilknytt NAV/sosialstønad.

IMDi har også statistikk over kva som er statusen til dei tidlegare deltakarane eitt til fem år etter avslutta introduksjonsprogram. Ein del av resultata til Bømlo kommune er skjulte av omsyn til personvern, men ein kan likevel lese av statistikken at det er noko variasjon mellom årskulla når det gjeld overgangen til arbeid og utdanning. Prosentdelen som var i arbeid eller utdanning i 2016 varierer frå 63 prosent av dei som avslutta i 2011, 42 prosent av dei som avslutta i 2013 og 60 prosent av dei som avslutta i 2014 (sjå figuren under). Resultata for 2012- og 2015-årskulla er skjulte. Til høgre i figuren under går nasjonale tal fram.⁶⁰

⁵⁹ IMDi: *Sjekk introresultater for 2017*. Sist oppdatert: 15. mars 2018. Lenkje: <https://www.imdi.no/foreloepige-introresultater/>

⁶⁰ IMDi: *Integreringen i Bømlo kommune*. Lenkje: [https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1219/kvalifisering/status-etter-intro/enkeltaar/@\\$u=prosent;\\$y=2016;kohort=%24all;avslstat4=arbutd%2Cledig_tiltak%2Cannet;kjonn=alle](https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1219/kvalifisering/status-etter-intro/enkeltaar/@$u=prosent;$y=2016;kohort=%24all;avslstat4=arbutd%2Cledig_tiltak%2Cannet;kjonn=alle)

Figur 1 Status eitt til fem år etter avslutta introduksjonsprogram (2016) – Bømlo og Norge⁶¹



Figuren viser andel tidligere deltakere som avsluttet eller avbrøt introduksjonsprogrammet for ett til fem år siden med arbeidssituasjon

etter avsluttet/avbrutt introduksjonsprogram avgrenset til i arbeid eller utdanning i 2016 i Bømlo og Norge.

Kilde: SSB, sist målt: november 2017

Det blir opplyst at lista over ordningsavslutning som kan registrerast i NIR ikkje gir eit fullgodt bilete av korleis deltakarane er sysselsette i tida etter avslutta introduksjonsprogram. Til dømes vil mellombels engasjement som sommarjobb førast som *arbeid*. Det er også ein del som får arbeid i sesongbaserte næringar eller anna deltidsarbeid som gjer at dei ikkje har ei stabil inntekt gjennom året. Det gjer det naudsynt å supplere inntekta med sosialstønad frå NAV.

Dei intervjuar er ikkje kjend med at det finst informasjon om kva dei som har gjennomført introduksjonsprogrammet i Bømlo kommune gjer på lengre sikt. Det blir opplyst at ein del flyttar etter introduksjonsprogrammet, mellom anna grunna jobb. Etter avslutta introduksjonsprogram er det også ein del deltakarar som går vidare med grunnskuleopplæring, dersom dei ikkje har skulegang frå før. BVO har eit grunnskuletilbod for dei som ikkje har fullført grunnskuleopplæring. Deltakarar med avslutta eller påbyrja høgare utdanning frå tidlegare går ofte vidare i utdanningssystemet.

Det blir opplyst at den mest utfordrande delen av kvalifiseringsarbeidet har vore overgangen til vidaregåande opplæring for folk over 25 år. Erfaringa er at det er eit manglande tilbod for dei med vaksenrett til vidaregåande opplæring, sjølv om det ved Stord vaksenopplæring er ein del tilbod på kveldstid for personar med vaksenrett.

Det blir opplyst at BVO frå 2014 til 2017 fekk kommunale utviklingsmidlar frå IMDi til eit prosjekt som skulle betre introduksjonsprogrammet og føre til at deltakarane kjem raskare ut i arbeid eller utdanning (KUM-prosjektet). Av ei evaluering av KUM-prosjektet går det fram at målgruppa første år var deltakarar med høgare utdanning frå heimlandet. Andre år var målgruppa introdeltakarar med vidaregåande skule frå heimlandet, medan målgruppa tredje år var introdeltakarar med noko utdanning frå heimlandet. Siste år (2017) var målgruppa igjen introdeltakarar med høgare utdanning frå heimlandet. Evaluering viser status ved avslutta år for deltakarane for kvart av åra. Siste året blir det opplyst at 50 % av deltakarane gikk over i vidare utdanning, medan 37 % var i jobb. I tillegg var 13 % inne i ei praksiskandidatordning.

⁶¹ Revisjonen vil presisere at det er eit avgrensa tal deltakarar per år som utgjer grunnlag for statistikken for Bømlo kommune. Dette betyr at enkeltpersonar kan gjere til dels store prosentvise utslag.

Deltakarane år to var i hovudsak ikkje ferdige med introprogrammet ved prosjektslutt, slik at 73 % framleis var introdeltakarar.

Generelt blir det peika på at BVO er flinke til å søkje på relevante statlege prosjektmidlar, som eit ledd i arbeidet med å gi eit godt og målretta tilbod gjennom introduksjonsprogrammet. Kommunen har, ifølgje integreringsplanen, også starta eit arbeid for å greie ut korleis kommunen kan tilby arbeidsretta kvalifiseringsløp for busette flyktningar og arbeidsinnvandrarar. Det går fram av planen at det er eit ønskje om å sikre nokre vaksne flyktningar som har føresetnad for å ta fagbrev, eit løp som kan føre til fast jobb i kommunale verksemdar. NAV, einingane i kommunen og BVO samarbeider om dette.

5.6.1.1 Behov for forlenga introduksjonsprogram

Det blir opplyst at BVO ofte tilbyr nokre månader ekstra introduksjonsprogram for å gjere overgangen til arbeid eller vidare utdanning enklare for deltakarane. Dersom deltakarar er klare for vidaregåande skule i august, men ferdige på introduksjonsprogrammet i januar, får dei eit halvt år med FVO (førebuande vaksenopplæring), slik at dei får ein smakebit på faga dei skal ha på vidaregåande. Alternativet ville vore at dei i dette halvåret gjekk over på sosialstønad, noko Bømlo kommune ønskjer å unngå.

Mange av flyktningane som har kome til Bømlo dei siste åra har lite eller ingen skulebakgrunn, noko som ofte gjer det naudsynt med forlenga introduksjonsprogram. Det blir understreka at busette flyktningar har rett og plikt til to år med introduksjonsprogram, og at alt utover dette er det opp til kommunen å gje tilbod om. Den største delen av dei som går på introduksjonsprogram over to år, går berre i nokre månader ut over to år.

Som nemnd i førre kapittel har mange av dei busette flyktningane dei siste åra hatt helserelaterte utfordringar. Programrådgjevarane opplyser at dette har vore krevjande med omsyn til oppmøte på skulen, då helserelaterte utfordringar medfører mange avtalar på dagtid. Ved BVO er erfaring at det fråværet som følgjer med desse utfordringane gjer at framdrifta til desse deltakarane ikkje er optimal.

Rektor ved BVO ser eit behov for lengre introduksjonsprogram særleg for dei busette flyktningane som er over 40 år, har store omsorgsbyrdar og ikkje har skulebakgrunn frå heimlandet. Erfaringa hennar tilseier at to år er for lite for denne gruppa. Behovet for forlenging blir alltid drøfta og konkret vurdert ved BVO. Dersom ein skal utvide programmet må det ha eit føremål, såleis handlar det også om retninga vidare, og motivasjonen til deltakaren sjølv.

5.6.1.2 Jobbsjansen del C

BVO har fått tilskot frå IMDi til å vere med på prosjektet Jobbsjansen del C, som inneber at kommunen kan tilby eit ekstra år med kvalifiseringsløp til personar som har deltatt i introduksjonsprogrammet i tre år og som har behov for meir kvalifisering. IMDi betaler femti prosent av løna deira det fjerde året.⁶²

Jobbsjansen del C er retta mot deltakarar i introduksjonsprogrammet som kan ha nytte av eit lengre kvalifiseringsløp enn to/tre år for å komme i utdanning eller arbeid. I Jobbsjansen del C er målet at deltakarane får ei fagutdanning. Målet er fagbrev eller kompetansebevis. Av den gruppa som går Jobbsjansen del C no er det er det nokre som kvalifiserer seg til bussjåfør, andre arbeider for fagbrev innan reinhald.

Det blir opplyst at dei som får tilbod om Jobbsjansen del C ofte har mangelfull skulebakgrunn, noko som gjer at vidare høgare utdanning ikkje er aktuelt. I prosjektsøknaden er det fokusert på dei over 25 år med lite skulebakgrunn frå heimlandet. Utvalet av deltakarar til Jobbsjansen del C er basert på individuell plan og den kompetansen deltakarane har med seg frå før.

BVO har kontakt både med fylkeskommunen og kommunale einingar og privat næringsliv for å skaffe lærlingplassar. Det blir opplyst at det har vore ei utfordring over tid å sikre tilfang av bedrifter som vil tilsetje innvandrarar. Kommunalsjef opplyser at kommunen òg har eit forbettringspotensiale på dette området, og har ambisjonar om tilby kommunale jobbar til deltakarane som får fagkompetanse gjennom Jobbsjansen del C.

⁶² BVO har søkt om eit treårig prosjekt, og fått signal om at dei vil få også for 2019. Dei må rapportere om aktivitetar gjennom året, og for å få midlar neste år må dei stadfeste at dei vil halde fram, og rapportere på kva dei ev. vil endre på.

5.6.1.3 Oppfølging av NAV etter avslutta introduksjonsprogram

Som nemnt i kap. 5.3 har NAV dei siste to åra hatt ein ressurskoordinator for flyktningar i 50 % stilling. Vedkomande har saman med rådgjevarane i BVO hatt fokus på brukaren sin kompetanse og bidrege til å finne kortaste vegen inn i arbeid, skule eller arbeidsretta tiltak. I integreringsplanen blir det peika på viktigheita av at koordinator er tidleg inne i prosessen med aktuelle deltakarar for å gi avklaringar om aktuelle tiltak, kva rettar ein har i NAV-systemet, samt gjere deltakaren medviten om kva ansvar ein sjølv har som arbeidssøklar.⁶³ Som det går fram av avsnitt 5.3.1.1 blir det i samband med verifiseringa opplyst at stillinga som ressurskoordinator ikkje er vidareført i 2019.

Når det gjeld deltakarar som korkje byrjar på vidare utdanning, eller får seg jobb etter introduksjonsprogrammet, tar programrådgjevarane kontakt med ressurskoordinator i NAV i god tid før deltakarane er ferdig med introduksjonsprogrammet. Programrådgjevarane understrekar at dei gjer dette for færrast mogleg, ettersom målet er at deltakarane skal over på andre ting enn sosialstønad. For å unngå at deltakarar må over på sosialstønad frå NAV gir BVO ofte nokre månader utviding til deltakarar som til dømes byrja i januar, men som ikkje har norskprøvar før i mai, eller deltakarar som har fått plass på vidaregåande frå august, men er ferdige på programmet før sommaren. Sistnemnde gruppe får hjelp til å søkje stipend. Forlenging av programmet i desse tilfella blir gjort for å unngå at personar skal bli «kasteballar» i systemet.

Det blir opplyst at BVO har god dialog og samhandling med NAV om overgangane til dei deltakarane som skal få vidare kvalifisering gjennom NAV. Det er litt overlapp mellom BVO og NAV, men programrådgjevarane opplever rollefordelinga som avklart. Det går fram av integreringsplanen at erfaringa så langt er at ressurskoordinator i NAV er eit nyttig bindeledd til det lokale næringslivet. Samarbeidet har ført fleire deltakarar over i arbeid, tiltak og aktivitet.

Det blir peika på at vegen til vidare kvalifisering, for dei som ikkje går rett over i vidare utdanning eller arbeid, er avhengig av kva NAV kan tilby etter introduksjonsprogrammet. Det er ulike tiltak ein kan få flyktningane inn i, mellom anna kvalifiseringsprogrammet som inneber arbeidspraksis. Dette har i fleire tilfelle ført til fast arbeid.

5.6.2 Vurdering

Undersøkinga viser at Bømlo kommune har betydeleg fokus på arbeidsretta tiltak som del av introduksjonsprogrammet. Tiltak som gir formelle kvalifikasjonar og arbeidstrening er aktivt nytta, i samsvar med nasjonale føringar. Det går også fram at kommunen har eit uttalt fokus på å unngå at personar som avsluttar introduksjonsprogrammet skal gå over på offentlege stønader, og at kommunen i tilfelle der ein ser at det er behov for ytterlegare kvalifisering og oppfølging aktivt søker om prosjektmidlar som eit ledd i arbeidet med å sikre at flest mogleg skal kome i arbeid eller ordinær utdanning. Det går også fram av nasjonale statistikkar at Bømlo kommune i 2017 hadde ein betydeleg høgare prosentdel enn gjennomsnittet nasjonalt, som gjekk rett over til arbeid eller ordinær utdanning når dei avslutta introduksjonsprogrammet. I IMDi sin siste statistikk (2016) som viser aktivitet eitt til fem år etter avslutta introduksjonsprogram, er tal for Bømlo kommune til dels unnateke frå offentleggjing. For dei avslutningsåra det føreligg offentlege tal, er det varierande i kva grad dei tidlegare deltakarane var i arbeid eller utdanning i 2016, og resultata ligg til dels under gjennomsnittet for landet. Dette indikerer at Bømlo kommune har eit potensiale for ytterlegare betring når det gjeld programdeltakarane sin overgang til arbeid eller utdanning. Revisjonen vil samtidig presisere at det er få personar inkludert i tala for Bømlo kommune, og at enkeltpersonar såleis kan gjere store utslag på statistikken.

⁶³ Bømlo kommune. *Integreringsplan. Plan for perioden 2018-2024*. Datert: 10. november 2017.

5.7 System for oppfølging og utvikling av tenestene til flyktningar

5.7.1 Datagrunnlag

Som nemnd i kap. 2.3 er integreringsplanen for Bømlo kommune ein temaplan som byggjer på føringar som ligg i kommuneplanen. Det går fram av integreringsplanen at handlingsdelen av planen skal rullerast annakvart år og at tiltaka vil inngå i overordna handlingsplanar.⁶⁴ Når det gjeld oppfølging av integreringsplanen, blir det i intervju peika på at kommunen ønskjer å få på plass rutinar for ei årleg tilbakemelding til politisk nivå knytt til kva ein har gjort og planen for neste år.

Det blir opplyst at nokre av tiltaka i integreringsplanen er gjennomførte, mellom anna har det blitt vedtatt tiltak som skal auke deltaking i barnehage blant born av innvandrarforeldre. Andre tiltak er kommunen i gang med, mellom anna skal ein sjå nærare på strukturen ved dei ulike tenestene som sørgjer for integrering av busette flyktningar og drøfte behovet for eit eige integreringssenter. Kommunen skal også i gang med eit tiltak for å kartleggje kvifor ein del busette flyktningar vel å flytte frå kommunen. Kommunalsjef synest at det er ein for stor prosentdel busette flyktningar som vel å flytte frå Bømlo etter at kommunen har investert mykje ressursar i dei.

Det blir ikkje gjennomført systematiske brukarundersøkingar for introduksjonsprogrammet. Det blir opplyst at det ikkje har vore utarbeidd tenlege malar for dette frå sentralt hald. Det blei laga ein pilot av KS i 2015 der Bømlo kommune deltok. Resultata av denne går fram i kommunen sin integreringsplan og syner at om lag 90 prosent er nøgde med norskopplæringa, medan nærare 100 prosent er nøgde med introduksjonsprogrammet. Det går vidare fram at både BVO og flyktningtenesta ved NAV fekk positiv tilbakemelding på fagleg innhald og oppfølging i pilotundersøkinga til KS. KS sitt opplegg for brukarundersøkingar er no ferdigstilt og BVO har planar om å ta det i bruk i løpet av våren 2019. Vidare har BVO som ambisjon å bruke ein justert utgåve av den annakvart år.⁶⁵

BVO evaluerer arbeidet sitt årleg i samband med årsmeldinga til kommunen. I årsmeldinga har BVO nytta dei nasjonale måltala som indikator på eiga måloppnåing. Personalet ved BVO evaluerer i tillegg resultat og aktivitet i introduksjonsprogrammet og i opplæringa i norsk og samfunnsfag to gonger årleg. Evalueringane blir skriftleggjort i referat frå desse møta. Dette gjer ein i etterkant av avvikla prøvar og gjennomførte prosjekt. Alle tilsette har også felles teamtid der ein diskuterer ulike faglege spørsmål. Desse møta er leia av rektor. Det blir peika på at i desse møta forsøker ein å ha eit kritisk blikk på korleis dei gjer ting ved BVO. Som det går fram av mellom anna kapittel 5.6, søker BVO aktivt på ulike prosjektmidlar, og har dei seinare åra mottatt tilskot til ulike tiltak. Prosjektmidlar blir slik nytta til å etablere tilpassa tilbod til enkelte grupper deltakarar i introduksjonsprogrammet, som BVO vurderer har behov for ei lengre og/eller enno meir tilpassa oppfølging enn dei vanlegvis kan få innanfor det ordinære introduksjonsprogrammet. I intervju blir det framheva at BVO er opptatt av å vere fleksible og endre organisering etter dei behova deltakarane har. Dei justerer opplegget fortløpande, og legg til rette for ulike spor med differensiering.

I NAV-systemet har ein brukarundersøkingar som blir gjennomførte med jamne mellomrom, og alle som oppsøker NAV-kontoret i visse tidsperiodar blir spurt om å svare på undersøkinga. Dette gjeld både busette flyktningar og andre som oppsøker NAV. Det er ikkje utarbeidd eigne brukarundersøkingar retta spesifikt mot busette flyktningar som gruppe, og det er ikkje mogleg å skilje ut tilbakemeldingar frå denne gruppa i analysen av dei generelle brukarundersøkingane. I intervju blir det kommentert at flyktningkonsulentane får tilbakemeldingar mellom anna knytt til bustadar, og at desse er både positive og negative. Denne typen tilbakemeldingar blir ikkje systematisert på noko vis.

Flyktningkonsulentane har møte med fagansvarleg i NAV (avdelingsleiaren i sosialtenesta ved NAV-kontoret) ein gong i veka. I desse møta blir det opplyst at dei tar opp eventuelle utfordringar, og vurderer fortløpande behov for justeringar i tenestetilbodet og i måten dei arbeider på.

⁶⁴ Bømlo kommune. *Integreringsplan. Plan for perioden 2018-2024*. Vedteke 04.12.2017 i sak 110/17.

⁶⁵ Det blir opplyst at BVO ønskjer å justere brukarundersøkinga pga. at dei fann den for lite konkret, slik at det var vanskeleg å få noko handfast å arbeide vidare med. I tillegg var det brukt eit krevjande språk.

5.7.1.1 Fråvær og ressursbruk

Det blir opplyst at BVO har hatt ei utfordring med fråvær. Programrådgjevarane jobbar med å forklare viktigheita av å følgje opp forpliktingar i skule og arbeid, men brukar ein god del tid på fråværsoppfølging. Det kan vere vanskeleg å få inn dokumentasjon på fråvær, og det hender at deltakarar brukar opp retten til å nytte eigenmelding. Deltakarane blir trekt i løn ein gong i månaden for timar dei er borte. Dette skapar misnøye, men medfører ikkje alltid betring. Programrådgjevarane erfarer at det er nokre gjengangarar som tar litt for lett på oppmøte.

Også i samband med timeavtalar hos flyktningskonsulentane i NAV førekjem det manglande oppmøte til avtalar. Dette blir likevel ikkje vurdert å vere eit stort problem. Flyktningskonsulentane har ikkje funnet nokon fasit på korleis dei alltid kan sørgje for at personar møter til samtaler, men dei vurderer kor mykje personen dei er i kontakt med forstår, og basert på den vurderinga tilpassar dei innkallingsmåten. Som nemnd i kap. 5.3 har NAV ein miljøarbeidar. Ho har same nasjonalitet som mange av dei nykomne flyktningane i kommunen, og ved kontakt rett etter busetting blir miljøarbeidar nytta til å ta kontakt med dei nykomne flyktningane når det er behov for ein samtale. Miljøarbeidar ringer for å vere sikker på at vedkomande kjem og gir individuelt tilpassa beskjedar.

5.7.2 Vurdering

Det er positivt at det er planar om å etablere system for jamleg rapportering på oppfølging av integreringsplanen. Vidare meiner revisjonen det er positivt at BVO både gjennom årsmeldinga til kommunen og i faste interne gjennomgangar vurderer si eiga verksemd, og evaluerer tiltak og organisering. Undersøkinga viser også at BVO er opptatt av å tilpasse tilbodet til deltakarane sine behov, dette er synleggjort mellom anna gjennom dei tilpassa løpa det er lagt opp til ved hjelp av prosjektmidlar. Brukarundersøkingar kan vere viktige for å få systematiske tilbakemeldingar om brukarane sine erfaringar med tilbodet og oppfølginga dei får, og revisjonen meiner difor det er bra at Bømlo kommune vil ta i bruk brukarundersøkingar som no er utarbeidd nasjonalt.

Når det gjeld fråvær/manglande oppmøte og oppfølging av dette, går det fram at dette er problemstillingar det blir arbeidd med og som blir følgt opp både ved BVO og i NAV.

6. Konklusjon og tilrådingar

Revisjonen meiner det er positivt at Bømlo kommune mot slutten av 2017 fekk på plass eit overordna styringsverktøy for integreringsarbeidet, gjennom ein integreringsplan som definerer målsettingar og konkretiserer ulike sider ved arbeidet knytt til busetting og integrering av flyktningar i kommunen. Undersøkinga viser vidare at Bømlo kommune i stor grad klarer å framskaffe eigna bustadar til nykomne flyktningar. Det blir også gitt ein del burettleiing og rettleiing i bustadkarriere, men rettleiingstilbodet synast etter revisjonen si vurdering å vere noko tilfeldig per i dag. Revisjonen meiner tilbodet om burettleiing og rettleiing i bustadkarriere i større grad bør vere nedfelt i kommunale planar og tydeleggjerast gjennom til dømes rutineskilddingar, årshjul mv. Samtidig viser undersøkinga at kommunen i stor grad lukkast med at busette flyktningar ikkje har behov for kommunal bustad ut over dei første tre åra etter busetting.

Etter busetting blir flyktningane raskt vist vidare til Bømlo vaksenopplæring for kartleggingssamtale og oppstart i introduksjonsprogrammet. Undersøkinga viser vidare at tilbod om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap blir gitt i samsvar med krav i regelverket, og at kommunen har eit betydeleg fokus på arbeidsretta tiltak som del av introduksjonsprogrammet. Kompetansebehovet til dei busette flyktningane blir vurdert gjennom kartleggingssamtalar, men det blir ikkje gjort ei første kartlegging for å slå fast om ein person har behov for grunnleggjande kvalifisering, og dermed oppfyller dette vilkåret for rett og plikt til introduksjonsprogram. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje i samsvar med krav til vurdering av behov for grunnleggjande kvalifisering som går fram av regelverket. Revisjonen meiner også det er viktig at vurderinga av ein person sitt behov for grunnleggjande kvalifisering blir dokumentert ut over at behovet blir slått fast i vedtaket om introduksjonsprogram, slik at dei vurderingar som ligg til grunn for enkeltvedtaket er etterprøvbare.

Det blir utarbeidd individuell plan for deltakarar i introduksjonsprogrammet, men undersøkinga viser etter revisjonen si vurdering at det er nokre forbettringspunkt knytt til dette arbeidet. Individuell plan blir til dels utarbeidd seinare enn krava som går fram av regelverket, og revisjonen meiner at det i ein del tilfelle burde vore tydelegare dokumentert at deltakaren sjølv har vore involvert i utarbeiding og evaluering av planen. Revisjonen meiner også at det ikkje alltid går tilstrekkeleg tydeleg fram kva som er status for ulike tiltak og kvifor det eventuelt er behov for å gjere endringar når planen blir evaluert. Ei tydeleggjering av desse momenta i arbeidet med individuell plan, vil bidra til auka høve til etterprøving av desse prosessane.

Undersøkinga viser at Bømlo kommune over tid har bygd opp kompetansen på arbeid med flyktningar og integrering, og at dei busette flyktningane blir følgt tett opp frå busetting til ferdigstilt introduksjonsprogram. Gjennom Bømlo vaksenopplæring sitt samarbeid med ulike instansar bidrar kommunen til å sikre eit heilskapleg tilbod der også frivillige lag og organisasjonar har ei viktig rolle.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga vil revisjonen tilrå at Bømlo kommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Formaliserer og systematiserer arbeidet med burettleiing og rettleiing i bustadkarriere ytterlegare gjennom kommunale planar og rutinar.
2. Sikrar at det blir gjort ei konkret vurdering av behovet for grunnleggjande kvalifisering før tildeling av introduksjonsprogram, og at vurderinga blir dokumentert.
3. Sikrar at det innan tre månader etter busetting eller etter at krav om deltaking i introduksjonsprogrammet blir framsett, føreligg ein individuell plan som stettar minstekrava i lova.
4. Sikrar at vurderingar som er gjort i samband med utarbeiding og evaluering av individuell plan i større grad blir dokumentert, slik at både samanhengar mellom mål og tiltak, og status for

gjennomføring og måloppnåing blir tydeleggjort, samt at det i større grad blir tydeleggjort at deltakaren har bidratt i utarbeiding og evaluering av individuell plan.

5. Sørgjer for at arbeidet med å sikre tilstrekkeleg kompetanse innan arbeid med flyktningar og integrering blir synleggjort i kompetanseplanar.

Vedlegg 1: Høyringsuttale

Bømlo kommune har på førespurnad frå revisjonen gitt ein høyringsuttale knytt til forvaltningsrevisjonsrapporten. I samband med høyringssvaret blei det også vist til nokre faktafeil i datagrunnlaget, som kommunen ikkje hadde gitt tilbakemelding om i samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten. Desse faktafeila er retta opp i endeleg rapport.

Rådmannen sin høyringsuttale går fram av dei neste sidene. I vedlegg 2 kommenterer revisjonen nokre av tilbakemeldingane i høyringsuttalen.



Sak nr D-

Vår dato:
16/01/2019

Vår referanse:
2008/809-103.3

Vår saksbehandlar:
Bjørn Håvard Bjørklund

Direkte telefonnr.:
53423054

Dykkar dato:

Dykkar referanse:

DELOITTE AS AVD BERGEN
Lars Hilles gate 30
5008 BERGEN

SVAR PÅ HØYRING - FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT OM BUSETTING OG INTEGRERING AV FLYKTNINGAR I BØMLO KOMMUNE

Me viser til e-post av 02.01.19 og oppmoding om å sende høyringssvar på ovannemnte forvaltningsrevisjonsrapport.

Det er etter rådmannen sin oppfatning slik at to av tilrådingane i konklusjonen i rapporten er basert på feil tolking eller misforståingar. Dette vert utdjupa nærmare under. Rådmannen har også funne nokre mindre feil som beklagelegvis ikkje vart omtala i vårt svar vedrørende verifisering av datagrunnlaget. Dette vert kommentert til slutt i dette brevet.

Til del 6. Konklusjon og tilrådingar

1. Andre avsnitt i konklusjonen lyder slik:
«Etter busetting blir flyktningane raskt vist vidare til Bømlo vaksenopplæring for kartleggingssamtale og oppstart i introduksjonsprogrammet. Undersøkinga viser vidare at tilbod om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap blir gitt i samsvar med krav i regelverket, og at kommunen har eit betydeleg fokus på arbeidsretta tiltak som del av introduksjonsprogrammet. Kompetansebehovet til dei busette flyktningane blir vurdert gjennom kartleggingssamtalar, men det blir ikkje gjort ei konkret og dokumentert vurdering av behovet for grunnleggjande kvalifisering i samband med kartlegginga som blir gjennomført ved Bømlo vaksenopplæring. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje i samsvar med krav til vurdering av behov for grunnleggjande kvalifisering som går fram av regelverket.»

Merknad #1:

Rådmannen meiner dette er ein feilaktig konklusjon eller kan hende ei misforståing, og at tilråding nr. 2 er overflødig:

Det er gjennom intervju om arbeidsbakgrunn, utdanning og språktesting (morsmål og andre språk) deltakarar med rett og plikt blir plassert i rett norsk spor og nivå, og etter kvart rett språkpraksis. Dette vert dokumentert i Nasjonalt IntroduksjonsRegister (NIR) og i systemet til Bømlo vaksenopplæring (BVO) i its learning (læringsplattform). Deloitte har i revisjonen ikkje vore inne i desse systema, men berre sett det som ligg i mappene til den einskilde deltakar i arkivsystemet.

Etter kartlegging får deltakarane med rett og plikt til introduksjonsprogram vedtak om program. I vedtaksmalen går det fram at ein har vurdert at ein har behov for grunnleggande kvalifisering. Dersom det synar seg at deltakaren har så gode grunnleggande kvalifikasjonar at ein ikkje treng introduksjonsprogram vil ein få vedtak om avslått program (dette har BVO aldri opplevd enno).

Det er viktig å understreke at BVO ikkje berre har fokus på arbeidsretta tiltak, men og eit stort fokus på utdanning (grunnskule, vidaregåande og høgskule/universitet).

2. Tredje avsnitt lyder slik:

«Det blir utarbeidd individuell plan for deltakarar i introduksjonsprogrammet, men undersøkinga viser etter revisjonen si vurdering at det er nokre forbettringspunkt knytt til dette arbeidet. Individuell plan blir til dels utarbeidd seinare enn krava som går fram av regelverket, og revisjonen meiner at det ikkje alltid er tilstrekkeleg tydeleggjort at deltakaren sjølv har vore involvert i utarbeiding og evaluering av planen.»

Merknad #2:

Rådmannen er av den oppfatning at også dette punktet ikkje er ein gyldig konklusjon og at heller ikkje tilråding nr. 3 bør stå slik denne er formulert:

I gjennomføringa av revisjonen undersøkte Deloitte 5 av om lag 80 deltakarmapper. Av desse 5 var det avvik frå fristen for 1 deltakar.

Grunnen til dette avviket heng truleg saman med arbeidspresset i samband med flyktningkrisa og svært mange deltakarar i 2015/2016. BVO har no svært gode rutinar for revisjon av mappene og dei individuelle planane to gonger pr. år (vår /haust).

Deloitte vart informert, både munnleg og skriftleg, om gjeldande rutine med fast treparts samtale (to gonger pr. år) der deltakar, programrådgjevar og kontaktlærer (pluss ev. tolk), sit saman for å utarbeide eller revidere individuell plan. I tillegg er det mange undervegs samtalar.

3. Det heiter vidare i tredje avsnitt:

«Revisjonen meiner også at det ikkje alltid går tilstrekkeleg tydeleg fram kva som er status for ulike tiltak og kvifor det eventuelt er behov for å gjere endringar når planen blir evaluert. Ei tydeleggjering av desse momenta i arbeidet med individuell plan, vil bidra til auka høve til etterprøving av desse prosessane.»

Merknad #3:

Sjølv om programrådgjevarane lagar undervegsnotat i arbeidet med sakene, er rådmannen samd i at desse burde vore registrert i mappene til den einskilde deltakar og at tilråding nr. 4 er relevant.

Rådmannen opplever at dei andre tilrådingane i konklusjonen er relevante og viktige for å utvikle kommunen sitt arbeid med integrering og busetting ytterlegare.

VEDR. VERIFISERING

Side 12, punkt 3.3.1.2 Tildeling av eigna bustadar, fyrste avsnitt:

Punktet framstår noko uklart. BKE, NAV, psykisk helse og tenestekontoret har samhandlingsmøter kvar månad. Dei same aktørane (utanom BKE) har og tildelingsmøte ein gong per månad. Desse møta omhandlar ikkje tildeling av flyktningebustadane. NAV har tildelingsrett på flyktningebustadane ettersom dei betalar husleige for alle bustadane. Dei vert med andre ord ikkje vurdert på tverrfagleg tildelingsmøte.

Side 12, punkt 3.3.1.2 Tildeling av eigna bustadar, siste avsnitt:

Det er NAV som forlengar kontraktane. Ikkje tenestekontoret/tildelingsmøtet.

Side 32, punkt 5.3.1.1 Oppfølging av den enkelte i NAV, siste avsnitt

Nokon har opplyst at ressurskoordinator flyktning i 50% stilling skal vidareførast. Denne stillinga var finansiert av mellombelse tilskotsmidlar og er ikkje vidareført i 2019. Denne opplysninga er m.a.o. feil.

Side 38

Jobbsjansen del C er omtalt i eige avsnitt. *Jobbsjansen del A* burde vore omtalt på tilsvarende måte.

Side 39, punkt 5.6.1.3 Oppfølging av NAV etter avslutta introduksjonsprogram

Her vert den såkalla ressurskoordinatoren i 50% omtala på nytt. Denne stillinga er altså ikkje vidareført.

Med helsing
Bømlo kommune

Bjørn Håvard Bjørklund
kommunalsjef

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift

Vedlegg 2: Kommentarer til høyringsuttalen

Revisjonen vil i dette vedlegget svare på nokre av dei kommentarane rådmannen har til rapporten, og som går fram av rådmannen sin høyringsuttale (sjå vedlegg 1).

Når det gjeld **merknad # 1** i rådmannen sin høyringsuttale vil revisjonen vise til at vi her har forstått det slik at BVO nyttar informasjon som ligg i NIR for å vurdere om ein person har behov for grunnleggjande kvalifisering, og at denne informasjonen, saman med kartleggingssamtalen, ligg til grunn for vedtaket som blir fatta om introduksjonsprogram. Prosessen er skildra i datagrunnlaget i rapporten (kapittel 4.3.1), og revisjonen har ikkje fått tilbakemelding om at det er feil i skildringa av praksis.

Revisjonen vil vise til følgjande rettleiing frå IMDi når det gjeld vurderingar av behov for grunnleggjande kvalifisering: «Om personen har dette behovet eller ikke er noe kommunen selv må vurdere.»⁶⁶ Vidare går også følgjande fram av rettleiing frå IMDi: «Kommunen kan imidlertid ikke fatte vedtak eller la være å fatte vedtak etter introduksjonsloven, utelukkende basert på opplysninger i NIR. Det er kommunens ansvar å undersøke fakta og vurdere den enkelte persons rettigheter til norskopplæring og introduksjonsprogram.»⁶⁷ Frå Bømlo kommune blir det opplyst at behovet for grunnleggjande kvalifisering blir vurdert gjennom kartleggingssamtalen som blir halde før vedtak om introduksjonsprogram blir utarbeidd.⁶⁸ Revisjonen vil presisere at vi i vurderinga knytt til behov for grunnleggjande kvalifisering (kapittel 4.3.2) ikkje stiller spørsmål ved om det blir gjort ei kartlegging og vurdering av kompetansebehovet til dei busette flyktningane, men vi kan ikkje sjå at dette blir gjort i to fasar, slik både forarbeida til introduksjonslova og rundskrivet stadfestar at det skal gjerast. Av rundskrivet går det mellom anna fram at «Den første kartleggingen av den enkeltes kompetanse og bakgrunn vil kunne være nødvendig når kommunen vurderer den enkeltes behov for grunnleggjande kvalifisering.»⁶⁹ Vidare viser vi i vurderinga til at behovet for grunnleggjande kvalifisering synast å vere slått fast i førekant av kartleggingssamtalen som blir gjennomført, basert på informasjon som er registrert før vedkomande blir busett i Bømlo kommune.

Revisjonen er einig i, slik det blir peika på i høyringsuttalen, at det i vedtak om introduksjonsprogram blir vist til at deltakaren har behov for grunnleggjande kvalifisering. Revisjonen er også einig i at det blir gjort grundige kartleggingar som ligg til grunn for plassering i rett norsk spor og nivå, samt språkpraksis. Revisjonen kan likevel ikkje sjå at det føreligg ei grunnlegging/vurdering av behov for grunnleggjande kvalifisering ut over konklusjonen som går fram av vedtaket. Det føreligg heller ikkje skriftlege rutinar som tydeleggjer at behovet for grunnleggjande kvalifisering skal vurderast i samband med kartleggingssamtalen. Av rundskriv til introduksjonslova går det fram at «Det er kun vilkåret om "behov for grunnleggjande kvalifisering" som klart er skjønnspreget. Likevel er det her tale om et lovkrITERIUM. Det er en del av kommunens rettsanvendelse å tolke ordlyden for så å anvende regelen i en konkret sak.» Etter revisjonen si mening gjer dette det særleg viktig at vurderinga av behov for grunnleggjande kvalifisering, og dei moment som blir vektlagt i vurderinga, blir dokumentert.

Det er såleis revisjonen si vurdering at både konklusjonen og tilråding nr. 2 er relevant. Vi vel likevel å justere teksten i konklusjonen noko for å tydeleggjere vår vurdering ytterlegare. Ny formulering er som følgjer: «Kompetansebehovet til dei busette flyktningane blir vurdert gjennom kartleggingssamtalar, men det blir ikkje gjort ei første kartlegging for å slå fast om ein person har behov for grunnleggjande kvalifisering, og dermed oppfyller dette vilkåret for rett og plikt til introduksjonsprogram. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje i samsvar med krav til vurdering av behov for grunnleggjande kvalifisering som går fram av regelverket. Revisjonen meiner også det er viktig at vurderinga av ein person sitt behov for grunnleggjande kvalifisering blir dokumentert ut over at behovet blir slått fast i vedtaket om

⁶⁶ IMDi. *Grunnleggjande kvalifisering*. Sist oppdatert: 5. oktober 2016. Lenkje: <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/regler-om-deltakelse-i-introduksjonsprogramet/hvem-kan-delta-i-introduksjonsprogram/grunnleggjande-kvalifisering/>

⁶⁷ IMDi. *Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)*. Sist oppdatert: 26. oktober 2018. <https://www.imdi.no/nir-og-bosetting/nir/>

⁶⁸ Bømlo kommune: Merknader til høyringssvar. Sendt til revisjonen 18. januar 2019, med bakgrunn i oppfølgingsspørsmål frå revisjonen etter at høyringsuttalen var motteke.

⁶⁹ Justis- og beredskapsdepartementet: Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Rundskriv G-01/2016. Side 37.

introduksjonsprogram, slik at dei vurderingar som ligg til grunn for enkeltvedtaket er etterprøvbare.» Denne formuleringa erstattar tidlegare formulering, som var som følgjer: «Kompetansebehovet til dei busette flyktningane blir vurdert gjennom kartleggingssamtalar, men det blir ikkje gjort ei konkret og dokumentert vurdering av behovet for grunnleggjande kvalifisering i samband med kartlegginga som blir gjennomført ved Bømlo vaksenopplæring. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje i samsvar med krav til vurdering av behov for grunnleggjande kvalifisering som går fram av regelverket.»

Når det gjeld **merknad # 2** i rådmannen sin høyringsuttale, vil revisjonen vise til konklusjonen i rapporten, der vi skriv følgjande:

(...) Individuell plan blir til dels utarbeidd seinare enn krava som går fram av regelverket, (...).

Rådmannen kommenterer i si tilbakemelding at det i sakene Deloitte har gjennomgått var overskriding av frist i ei av fem saker. I datagrunnlaget i rapporten går imidlertid følgjande fram (kapittel 4.5.1):

Tre av fem planar i stikkprøvekontrollen er datert etter at deltakaren har gått tre månader i introduksjonsprogrammet.⁷⁰ Den eine planen er datert nesten ni månader etter at vedtak om introduksjonsprogram blei fatta, og i eit anna tilfelle har det gått om lag fem månader frå vedtak til utarbeiding av individuell plan.

Revisjonen stiller seg difor uforståande til rådmannen sin kommentar om at fristen berre er overskriden i ei av sakene Deloitte har gått gjennom. Vidare vil vi presisere at vår merknad i konklusjonen om at individuell plan blir utarbeidd seinare enn krava som går fram av regelverket, siktar til første utarbeiding av individuell plan. Vi viser i den samanheng til vurderinga i kapittel 4.5.2 i rapporten, der vi skriv følgjande:

Ifølgje rundskriv og tilsynsinstruksen til IMDi skal individuell plan føreliggje seinast tre månader etter busetting i kommunen eller etter at krav om deltaking i introduksjonsprogrammet blir framsett, og det skal då føreliggje ein individuell plan som oppfyller minstekrava i lova. Undersøkinga viser at dette ikkje er praksis i Bømlo kommune, då fleire av dei individuelle planane som inngjekk i stikkprøvekontrollen var daterte langt seinare enn tre månader etter busetting.

Det er såleis revisjonen si vurdering at både konklusjonen og tiltak nr. 3 er relevant.

Vi vil også presisere at revisjonen ikkje stiller spørsmål ved om det blir gjennomført undervegsvurderingar av individuell plan, eller om det i praksis blir gjennomført samtalar med deltakaren slik at vedkomande blir involvert. I rapporten (kapittel 4.6) peiker vi likevel på at det varierer i kva grad det gjennom individuell plan med eventuelle vedlegg er synleggjort at deltakaren har medverka utover det å signere planen. I tillegg peiker revisjonen på at det i samband med dei jamlege vurderingane av individuell plan i varierende grad er dokumentert kva som er status og kvifor det eventuelt blir gjort endringar i deltakaren sin individuelle plan. Når det gjeld undervegsvurderingar av individuell plan, peiker difor revisjonen på at det vil vere føremålstenleg med større grad av dokumentasjon både når det gjeld brukarinvolvering og når det gjeld status og årsak til endringar. Denne vurderinga er gjenspegla i tilråding nr. 4, som også rådmannen i sitt høyringssvar stadfestar at er relevant. For å tydeleggjere vår konklusjon ytterlegare, har vi likevel vald å gjere ei justering i teksten i konklusjonen. Ny formulering er som følgjer: «Individuell plan blir til dels utarbeidd seinare enn krava som går fram av regelverket, og revisjonen meiner at det i ein del tilfelle burde vore tydelegare dokumentert at deltakaren sjølv har vore involvert i utarbeiding og evaluering av planen. (...)» Denne formuleringa erstattar tidlegare formulering, som var som følgjer: «Individuell plan blir til dels utarbeidd seinare enn krava som går fram av regelverket, og revisjonen meiner at det ikkje alltid er tilstrekkeleg tydeleggjort at deltakaren sjølv har vore involvert i utarbeiding og evaluering av planen. (...)»

Når det gjeld feil i datagrunnlaget som blir påpeika i høyringssvaret, er faktafeil retta opp i samsvar med dei punkta som blir påpeika. Det er likevel ikkje lagt til ytterlegare informasjon om Jobbsjansen del A, sidan eventuell utfyllande informasjon om dette tiltaket ikkje er vurdert å påverke revisjonen sine vurderingar eller konklusjon. Med bakgrunn i at det i samband med høyringsuttalen blir opplyst at ressurskoordinatorstillinga ikkje er vidareført i 2019, er følgjande lagt til i vurderinga i kapittel 5.3.2: «Revisjonen meiner det er viktig at kommunen gjer ei vurdering av i kva grad oppfølginga av deltakarane

⁷⁰ Av dei to andre er det ein deltakar som starta hausten 2018 og der fristen på tre månader ikkje enno var ute når stikkprøvekontrollen blei gjennomført.

som er i avsluttande fase av introduksjonsprogrammet blir påverka av at stillinga som ressurskoordinator i NAV ikkje er vidareført i 2019.⁷¹ Som integreringsplanen peikar på har ressurskoordinator vore eit nyttig bindeledd som har ført fleire deltakarar over i arbeid, tiltak og aktivitet.»

⁷¹ Informasjon om at stillinga som ressurskoordinator ikkje er vidareført, kom fram i samband med verifisering/høyring knytt til forvaltningsrevisjonsrapporten. Revisjonen har difor ikkje ytterlegare opplysingar om kva vurderingar som ligg til grunn for at stillinga ikkje er vidareført og korleis ressurskoordinator sine oppgåver vil bli handtert.

Vedlegg 3: Revisjonskriterium

Tilbod om bustad og burettleiing

Alle skal bu trygt og godt

Regjeringa har utarbeidd ein bustadsosial strategi «Bolit for velferd», som fem departement står bak.⁷² Her blir det framheva at alle skal bu godt og trygt, og at dette er sentralt for å kunne fungere godt på ulike arenaer i samfunnet. Oppfølging av flyktningar, mellom anna ved å synleggjere overfor kommunane korleis dei bustadsosiale verkemidla kan støtte opp om kommunale strategiar for å busetje flyktningar, er eit av fleire tema som blir omtala i den nasjonale strategien.

Av sosialtenestelova § 15 går det fram at «Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.»⁷³ Flyktningar er ei gruppe menneske som ofte blir vurdert å vere vanskelegstilt på bustadmarknaden. Vidare går det fram av § 17 i sosialtenestelova at kommunen skal gi opplysning, råd og rettleiing som kan bidra til å løyse eller førebygge sosiale problem.

Kommunane si rolle knytt til busetting av flyktningar

Flyktningar som har fått opphald i Noreg, skal få tilbod om bustad i ein kommune. Kommunen må finne eigna bustadar til flyktningane som blir busett i kommunen. Kommunen avgjer sjølv kva bustadar som kan brukast til å busette flyktningar, kva standard dei skal ha, og kva leigepris dei vil godta. IMDi peikar på at målet er at flyktningane kjem over i eigen bustad så snart det let seg gjere, og at kommunen difor bør arbeide aktivt for at flyktningane skal få moglegheit til å leige eller kjøpe eigen bustad.⁷⁴

På Veiviseren.no får kommunane rettleiing i korleis busettingsarbeidet skal føregå gjennom arbeidsprosessar, digitale kurs, tilgang på sjekklister, malar og verktøy og døme frå andre kommunar. Når det gjeld busetting av overføringsflyktningar går det mellom anna fram kva som skal gjerast første dag, dei første dagane, og dei første vekene etter busetting. I løpet av dei første dagane skal kommunen mellom anna gå gjennom leigekontrakten og praktiske forhold i bustaden med tolk, og kommunen skal bidra med buinformasjon og burettleiing. I løpet av dei første vekene skal kommunen mellom anna møte flyktningane fleire gonger for å fordele, gjenta og kome med utfyllande informasjon.⁷⁵

Gode grep for burettleiing og rettleiing i bustadkarriere⁷⁶

På oppdrag for IMDi utarbeidde Rambøll Management Consulting rapporten *Boveiledning og veiledning i bokarriere – en sammenstilling av erfaringer og kunnskap*, som omhandlar burettleiing og rettleiing i bustadkarriere for flyktningar.⁷⁷

Hovudfunna frå rapporten går fram under:

Organisering av burettleiing og rettleiing i bustadkarriere

- Burettleiing og rettleiing i bustadkarriere som ein del av introduksjonsprogrammet ser ut til å vere føremålstenleg. Mange flyktningar har likevel behov for tett individuell oppfølging, og kommunane

⁷² Kommunal- og moderniseringsdepartementet, arbeids- og sosialdepartementet, barne- og likestillingsdepartementet, helse- og omsorgsdepartementet, og justis- og beredskapsdepartementet: *Bolit for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid* (2014–2020).

⁷³ Arbeids- og sosialdepartementet: *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*. 2009.

⁷⁴ IMDi. *Bosetting*. Lenkje: <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/>

⁷⁵ Veiviser «Bolit for velferd»: *Bosetting av overføringsflyktninger*. Lenkje: <https://veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/overgang-til-bolit-i-kommune/bosetting-av-overforingsflyktninger/bosetting-i-kommunen>

⁷⁶ Rambøll definerer burettleiing som rettleiing i praktiske forhold knytt til butilhøva, som til dømes rettleiing i reinhald, brannsikkerheit, kjeldesortering, hygiene, inneklima, husreglar og korleis ein forhold seg til naboar. Rettleiing i bustadkarriere er rettleiing som tar for seg moglegheitene for å anten leige eller kjøpe bustad på den ordinære bustadmarknaden, som til dømes informasjon om husleigekontraktar og finansieringsordningane til Husbanken. (Rambøll (2017): *Boveiledning og veiledning i boligkarriere for flyktninger. En sammenstilling av erfaring og kunnskap*.)

⁷⁷ Rambøll: *Boveiledning og veiledning i boligkarriere for flyktninger. En sammenstilling av erfaring og kunnskap*. Rapport til IMDi, februar 2017.

bør også yte andre former for individuelt tilpassa rettleiing som ikkje inngår som ein del av introduksjonsprogrammet.

- Praktiske demonstrasjonar bidrar i større grad enn teoretisk gruppeundervisning til ei betre forståing av omgrep og djupneforståing for dei ulike konseptane. Kommunane bør i større grad vektleggje praktisk undervisning anten i grupper eller i heimane.

Behov for meir systematikk, stabilitet og kontinuitet i arbeidet

- Arbeid med burettleiing og rettleiing i bustadkarriere bør vere nedfelt i kommunale planar og gjerast skriftleg i form av rutineskildringar, årshjul eller liknande.
- Tiltak og prosjekt bør vere forankra i både administrativ og politisk leiing for å sikre stabilitet, kontinuitet og prioritet i arbeidet.
- For å kunne sjølvstendiggjere flyktningar på bustadmarknaden må kommunane i større grad samarbeide på tvers for å ta i bruk det samla verkemiddelapparatet, og difor bør kommunane avklare kva avdelingar som skal ha dei ulike ansvarsområda.
- Det er eit forbettringspotensial når det gjeld tettare og meir systematisk oppfølging av flyktningar som har fullført introduksjonsprogrammet.

Heilskapleg verkemiddelbruk

- Kommunane bør ta grep for å sikre ein differensiert bustadmasse som møter behova til befolkninga, inkludert personar med låg inntekt.
- Det er eit potensial for meir aktiv bruk av startlånet til Husbanken, og for å betre utnytte fleksibiliteten som ligg i startlånordninga overfor flyktningar.
- Det er behov for tett individuell oppfølging tilpassa behovet til den enkelte. Kommunane oppgir at individuell oppfølging tidvis er svært ressurskrevjande, men at det er nyttig og effektivt. Rettleiing for å sikre tilknytning til arbeidsmarknaden og samordning med verkemidlane til NAV er sett på som særleg effektive tiltak for å bidra til at flyktningar blir sjølvstendige på bustadmarknaden.
- Kommunane bør arbeide aktivt for å sikre at flyktningane kjenner eigarskap til prosessen for å motivere flyktningar til å kome vidare i bustadkarrieren. Få kommunar inkluderer bustad og bustadrettleiing som ein del av individuell plan, men mål om å kjøpe eigen bustad kan gi auka motivasjon til å gjennomføre kvalifiserande tiltak eller sikre arbeidstilknytning.
- Det er eit uutnytta potensiale for samarbeid med frivillig sektor knytt til bustadrettleiing eller rettleiing i bustadkarriere.

Basert på funna i rapporten, blei heftet *Gode grep for boveiledning og veiledning i boligkarrie for flyktninger* utarbeidd. Her går det fram korleis ni kommunar jobbar med burettleiing og rettleiing i bustadkarriere for flyktningar. Kommunane blei valde ut fordi dei har tatt eitt eller fleire grep som har ført til gode resultat både for kommunane og for flyktningane. Gode grep som blir trekt fram er:

- Praksisnær bustadrettleiing i leilegheiter
- Individuelt tilrettelagd oppfølging
- Forankring hos politisk leiing og samarbeid på tvers
- Samordning og kombinasjon av ulike verkemiddel
- Utstrekt samarbeid med private utleigarar
- Samarbeid med frivillig sektor
- Brukarmedverknad og sjølvstendiggjering av flyktningar.⁷⁸

Tilbod om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Føremålet med introduksjonslova er å styrke moglegheita til nykomne innvandrarakar for deltaking i yrkes- og samfunnslivet, og slik også deira økonomiske sjølvstende. Lova gir føringar for rett og plikt til opplæring som kommunen har ansvar for, jf. avsnitta nedanfor.

⁷⁸ Rambøll: Erfaringshefte. *Gode grep for boveiledning og veiledning i boligkarrie for flyktninger*. Mars 2017. Lenkje: <file:///C:/Users/lhamre/Documents/B%C3%98MLO/erfaringshefte-gode-grep-for-veiledning-i-boligkarriere-for-flyktninger.pdf>

Rett og plikt til introduksjonsprogram

Ifølgje introduksjonslova⁷⁹ § 2 skal kommunen tilby introduksjonsprogram til nykomne personar mellom 18 og 55 år med behov for grunnleggjande kvalifisering og som er busett i kommunen i medhald av særskilt avtale mellom utlendingsmyndigheitene og kommunen. Personen skal ha fått opphald i Noreg på eitt av følgjande grunnlag:

- etter innvilga søknad om asyl (utlendingslova § 28)
- som overføringsflyktning (utlendingslova § 35)
- på grunnlag av sterke menneskelege omsyn (utlendingslova § 38)
- avgrensa opphaldstillating som medlem av barnefamilie eller som ein einsleg mindreårig i påvente av dokumentert identitet (utlendingslova § 38 femte ledd bokstav a eller b)
- mellombels på grunnlag av reglane om kollektiv beskytting (utlendingslova § 34)
- familieinnvandring til personar som nemnd over, med unntak av familieinnvandring til personar som fekk kollektiv beskytting men der tillatinga deira ikkje dannar grunnlag for permanent opphald (utlendingslova kap. 6)
- sjølvstendig grunnlag

Det går vidare fram av introduksjonslova at det er kommunen sitt ansvar å sørge for introduksjonsprogram til nykomne personar som er busett i kommunen. Kommunen skal så snart som mogleg og innan tre månader etter busetjing i kommunen eller etter at krav om deltaking blir framsett, tilretteleggje introduksjonsprogram.

Vurdering av behov for grunnleggjande kvalifisering

Med grunnleggjande kvalifisering meinast informasjon, kunnskapar og dugleikar som gjer at personen kan fungere i ordinært arbeid og samfunnsliv, eller kan nytte det ordinære utdannings- og opplæringsstilbodet. Som hovudregel har ikkje personar som er i ordinært arbeid eller utdanning behov for grunnleggjande kvalifisering.⁸⁰

Ifølgje rundskrivet til introduksjonslova vil behov for grunnleggjande kvalifisering avhenge av ei konkret og heilskapleg vurdering i ljøs av føremålet til lova. Bakgrunnen og kompetansen til den enkelte dannar vidare eit viktig grunnlag i denne vurderinga og må difor kartleggjast.⁸¹ Frå forarbeida til lova går det fram at kartlegginga av kompetansen til den enkelte må skje i to fasar, for to ulike føremål:⁸²

Første fase: Kartlegging i samband med kommunen si vurderinga av om deltakaren treng grunnleggjande kvalifisering som er vilkåret for rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram etter introduksjonslova § 2. Denne kartlegginga treng ikkje å vere så grundig. Kommunane kan byggje på kartlegginga som skjer i mottaka.

Andre fase: Ein meir detaljert og grundig kartlegging når det er slått fast at vedkomande har rett og plikt til å delta i eit introduksjonsprogram. Føremålet med denne kartlegginga er å leggje grunnlaget for å utarbeide den individuelle planen for deltakaren.

Forarbeida slår vidare fast at begge kartleggingane mellom anna bør omfatte registrering av utdanning og arbeidserfaring frå heimlandet. Det må vurderast om det i tillegg vil vere føremålstenleg å kartleggje andre

⁷⁹ Justis- og beredskapsdepartementet – Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonslova) – LOV-2003-07-04-80.

⁸⁰ IMDi. *Grunnleggjande kvalifisering*. Sist oppdatert 5. oktober 2016. Lenkje:

<https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/regler-om-deltakelse-i-introduksjonsprogramet/hvem-kan-delta-i-introduksjonsprogram/grunnleggjande-kvalifisering/>

⁸¹ Justis- og beredskapsdepartementet. *Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. 20.09.2016

⁸² Kommunal- og regionaldepartementet. Ot.prp. nr. 28 (2002-2003). *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Lenkje:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6204b548c5cf404789eb1a88bce976eb/no/pdfs/otp200220030028000dddpdfs.pdf>

forhold som kan ha noko å seie for programdeltakinga. Dette kan til dømes vere familiesituasjon, busituasjon, helse, sosialt nettverk osb. Kartlegginga knytt til vurdering av behov for grunnleggjande kvalifisering vil vere av mindre omfang enn når den individuelle kvalifiseringsplanen skal utarbeidast.⁸³

Av introduksjonslova § 3 tredje ledd går det fram at kommunen også kan tilby introduksjonsprogram til enkelte personar som ikkje har rett og plikt til introduksjonsprogram. Det er lista opp nokre vilkår for at kommunen etter eige skjønn kan tilby introduksjonsprogram. I Rundskriv R-01/2016 er det også presisert at det også for «kan»-gruppa er eit vilkår at personen er nykommen og har behov for grunnleggjande kvalifisering.

Innhald i introduksjonsprogrammet

Av § 4 i introduksjonslova går det fram at introduksjonsprogrammet skal ta sikte på å

- a) gi grunnleggjande dugleikar i norsk
- b) gi grunnleggjande innsikt i norsk samfunnsliv,
- c) førebu for deltaking i yrkeslivet.

Programmet skal vere heilårleg og på full tid, og det skal minst innehalde norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsretta tiltak.

Ifølgje § 5 i lova kan programmet vare i inntil to år, med tillegg av godkjent permisjon. Programmet kan bli forlenga dersom det vil styrke den enkelte si moglegheit for overgang til arbeid eller ordinær utdanning, eller styrke moglegheita for å nå måla i den individuelle planen.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Ifølgje introduksjonslova § 17 har utlendingar mellom 16 og 67 år rett og plikt til deltaking i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap på til saman 600 timar dersom dei har fått opphald:

- etter søknad om asyl (utlendingslova § 28)
- som overføringsflyktning (utlendingslova § 35)
- på grunnlag av sterke menneskelege omsyn (utlendingslova § 38)
- på sjølvstendig grunnlag (utlendingslova § 53)
- som familiemedlem til personar som nemnd over
- som familiemedlem til personar som har permanent opphaldsløyve
- som familiemedlem til norske eller andre nordiske borgarar (med unntak av dei som har opphaldsrett som familiemedlem etter EØS-regelverket)
- mellombels på grunnlag av reglane om kollektiv beskytting (utlendingslova § 34) og deira familiesameinte dersom tillatinga til førstnemnde dannar grunnlag for permanent opphaldstillating

Det vil seie at det er fleire som har rett og plikt til å få opplæring i norsk og samfunnskunnskap, enn som har rett og plikt til introduksjonsprogrammet. I tillegg kjem ei gruppe innvandrarar som berre har plikt, men inga rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette er arbeidsinnvandrarar mellom 16 og 67 år som er frå land utanfor EØS-/EFTA-regelverket og deira familiesameinte.

Det går vidare fram av § 18 i introduksjonslova at kommunen så snart som mogleg og innan tre månader etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltaking blir framsett, skal sørge for tilbod om opplæring i norsk og samfunnskunnskap i medhald av § 17 for personar som er busett i kommunen eller bur mellombels på asylmottak i kommunen.

⁸³ Kommunal- og regionaldepartementet. Ot.prp. nr. 28 (2002-2003). *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Lenkje: <https://www.regjeringen.no/contentassets/6204b548c5cf404789eb1a88bce976eb/no/pdfs/otp200220030028000dddpdfs.pdf>

Kommunen skal sørge for tilbud om ytterlegare gratis opplæring i norsk til personar som har fått opphaldstillating etter utlendingslova dersom vedkomande har behov for det.

Individuell plan

Ifølgje § 6 i introduksjonslova skal det utarbeidast ein individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogrammet. Den individuelle planen skal bli utforma på bakgrunn av ei kartlegging av vedkomande sitt behov for opplæring og kva tiltak som er føremålstenlege for vedkomande.

§ 6 i introduksjonslova slår vidare fast at planen minst skal innehalde starten på programmet og dei ulike tidsfasane, samt ei skildring av tiltaka i programmet. Det skal grunngivast i planen kva arbeids- eller utdanningsretta tiltak som er valt, og korleis desse vil styrke deltakaren si moglegheit for deltaking i yrkeslivet. Planen skal også utarbeidast i samråd med vedkomande, og den skal takast opp til ny vurdering jamleg, og alltid ved vesentlege endringar i livssituasjonen til deltakaren og ved forlenging av introduksjonsprogrammet.

Ifølgje rundskrivet til introduksjonslova er kommunen si avgjersle om individuell plan ein del av avgjersla om tildeling av introduksjonsprogram. Dimed er avgjersla eit enkeltvedtak, noko som medfører at alle krava for enkeltvedtak i forvaltningslova må vere oppfylt, mellom anna må der kome klart fram at deltakaren har rett til å klage på planen.⁸⁴

Frå rundskriv G-01/2016 går det fram at dersom kommunen ikkje er ferdig med kartlegginga av kompetansen og opplæringsbehovet til den enkelte ved tildeling av programmet, skal den individuelle planen føreliggje innan tre månader etter busetjing i kommunen eller etter at krav om deltaking i introduksjonsprogram blir fremja. I tilsynsinstruks 2017-2019 for IMDi er det presisert at deltakaren dermed innan skal tre månader skal ha ein individuell plan som oppfyller minstekrava i lova.⁸⁵ Rundskriv G-01/2016 skildrar nærare krava i lova:

- *Planen skal minst innehalde tidspunkt for oppstart av programmet, kva som skal skje til kva tid, og ei liste over tiltaka i programmet.*

Ifølgje rundskrivet til introduksjonslova skal det gå fram kven som har ansvar for å gjennomføre dei ulike tiltaka og kva tid. Det går vidare fram at planen skal skildre både hovudmål og delmål, og vise kva framdrift som er forventa for dei ulike delmåla.

- *Planen skal utarbeidast i samråd med deltakaren.*

Ifølgje rundskrivet til introduksjonslova må kommunen sørge for at deltakaren får relevant informasjon og rettleiing slik at vedkomande kan føreta informerte val. Det går vidare fram at bruk av tolk vil vere naudsynt for å sikre at medverknaden er reell.

- *Planen skal takast opp til ny vurdering med jamne mellomrom, og alltid ved vesentlege endringar i livssituasjonen til deltakaren ved forlenging av introduksjonsprogrammet.*

Ifølgje rundskrivet til introduksjonslova er eit minstekrav for kva som blir sett på som «jamne mellom» minst ei vurdering i halvåret. Dette skal sikre at kommunen får oversikt over at framdrifta er som den skal og om tiltaka og måla er realistiske og framleis aktuelle.⁸⁶

Det går fram av § 19 i introduksjonslova at kommunen har ansvar for å utarbeide ein individuell plan for den som skal delta i opplæringa i norsk og samfunnskunnskap, tilsvarende individuell plan for deltaking i introduksjonsprogram (jf. § 6 i introduksjonslova).

Forsvarleg tilsyn med barn

Ifølgje introduksjonslova § 4 andre ledd skal introduksjonsprogrammet vere heilårleg og på full tid. I IMDi sin tilsynsinstruks (2013-2016) går det fram at kommunen bør tilby barnetilsynsordningar for deltakarar

⁸⁴ Justis- og beredskapsdepartementet. Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Rundskriv G-01/2016. 20. september 2016.

⁸⁵ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Tilsynsinstruks 2017-2019. Statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsloven. Introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd: Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram. 1. versjon – januar 2017.

⁸⁶ Justis- og beredskapsdepartementet. Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Rundskriv G-01/2016. 20. september 2016.

med omsorgsansvar for barn, slik at dei får moglegheit til å delta på fulltid, jf. forarbeida til introduksjonslova, Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) punkt 12.4, og rundskriv Q-20/2012.⁸⁷

I rundskrivet til introduksjonslova går det fram at personar med rett og plikt til introduksjonsordning bør vere ei prioritert gruppe både for å få barnehageplass og for å ha moglegheit til redusert foreldrebetaling. Dersom ein skal nå intensjonen med introduksjonslova, må kommunane sikre barnehageplass til barna i desse familiane.⁸⁸

Tilbod om heilskapleg og målretta oppfølging

Rundskriv G-01/2016⁸⁹ slår fast at det særleg er to verkemiddel som har vist seg føremålstenlege for oppfølginga av deltakarar i introduksjonsprogram. Det eine er at kommunen gir deltakaren individuell oppfølging og informasjon, samt heilskapleg og systematisk oppfølging for å kunne gjennomføre den individuelle planen. Det andre er at kommunen sørgjer for at kvar deltakar får ein kontaktperson som koordinerer tiltak som blir sett i verk av ulike instansar, slik at tiltaka inngår i eit heilskapleg kvalifiseringsløp. Samstundes blir det peika på at det, grunna ei variert og mangfaldig kommunal røynd, ikkje er mogleg å anbefale ein standardmodell for organisering av tilbod og oppfølging. Rundskrivet skildrar likevel nokre moment som blir sett på som føremålstenlege:

Kontaktperson

Det går fram av Rundskriv G-01/2016 at eit fast kontaktpunkt og tett individuell oppfølging kan ha mykje å seie for graden av gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Oppgåvene til kontaktpersonen er delt i tre hovudkategoriar: i) oppfølging av den enkelte deltakar, ii) koordinerande instans for den enkelte, iii) koordinerande instans i tverrfagleg samarbeid.

Med utgangspunkt i erfaringar frå kommunar, blir det tilråda at kontaktperson har ansvaret for oppfølging av programdeltakaren sin individuelle plan frå den dagen vedkomande byrjar i introduksjonsprogrammet til han eller ho har kome ut i arbeid eller utdanning, eller avslutta programmet.

Organisering av tenestene i kommunen

Det blir anbefalt i Rundskriv G-01/2016 at dei overordna intensjonane bak introduksjonsordninga om heilskapleg kvalifisering utan daudtid mellom tiltaka, brukarmedverknad, individuell tilpassing og rask overgang til ordinær utdanning og yrkesliv, bør vektleggjast ved organiseringa av arbeidet lokalt. Det går fram at dette krev koordinering og samarbeid mellom aktørar som NAV og vaksenopplæringa.

Rundskrivet peikar også på at administrativ og fysisk nærleik, til dømes ved samlokalisering, fremjar samarbeidet mellom tenesteytarar. Vidare går det fram at ei tydeleg oppgåve- og ansvarsfordeling som er forankra i leiinga, sikrar koordinering av oppgåvene og at det ikkje oppstår «gråsonar» eller oppgåver som ingen tar hand om.

FAFO har gjennomført ei evaluering av introduksjonsprogram og norskopplæring i norske kommunar. Resultata framgår i rapporten «Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?». ⁹⁰ Når det gjeld organisering finn FAFO at det ikkje har noko å seie om introduksjonsprogrammet er organisert under NAV, eit flyktningkontor eller vaksenopplæringa. FAFO peikar likevel på at det er viktig at arbeidet med oppfølging av deltakarar i introduksjonsordninga blir samordna mellom den instansen i kommunen som forvaltar introduksjonsordninga og NAV.

Når det gjeld samarbeid finn FAFO at samarbeidsrelasjonane påverkar *innhaldet* i tilbodet til deltakarane, men at det er ingen signifikante effektar på overgangen til arbeid av dei opplevde samarbeidsrelasjonane med arbeidsgjevarar, NAV, grunnskule eller frivillige organisasjonar. På eitt område finn dei ein signifikant

⁸⁷ IMDi (2015). *Tilsynsinstruks 2013-2016. Introduksjonsloven § 4 annet ledd: «Programmet skal være helårlig og på full tid.»* 2. versjon – 1. januar 2015.

⁸⁸ Justis- og beredskapsdepartementet. *Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).* Rundskriv G-01/2016. 20. september 2016.

⁸⁹ Justis- og beredskapsdepartementet. *Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).* Rundskriv G-01/2016. 20. september 2016.

⁹⁰ FAFO. *Introduksjonsprogram og norskopplæring Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017: 31, oktober 2017.

samanheng: Der leiarane opplever samarbeidet med vidaregåande skule som godt, er overgangen til arbeid høgare.⁹¹

Kompetanse på flyktning- og integreringsfeltet

Ei av dei organisatoriske anbefalingane som går fram av rundskrivet er at kompetanseutvikling og fagleg fellesskap er viktig for fagleg utvikling og tryggleik. I FAFO-rapporten går det fram at ein høg prosentdel av lærarane og programrådgjevarane i undersøkinga deira opplever å ha eit udekket behov for kurs eller etterutdanning.⁹² Temaet som programrådgjevarane oftast nemner dei ønskjer meir opplæring i, er rettleiingsmetodikk, arbeidsretting, utarbeiding og bruk av individuell plan og fortolking av reglane i introduksjonslova.

Overgang til arbeid eller utdanning

Det nasjonale resultatmålet er at 70 prosent av deltakarane er i arbeid eller utdanning eitt år etter avslutta introduksjonsprogram.⁹³ Tal frå IMDi syner at 25 prosent av deltakarane gjekk direkte over i arbeid etter avslutta introduksjonsprogram i 2017, medan 23 prosent gjekk direkte over til utdanning. Tala til IMDi viser vidare at det er store skilnader mellom resultatoppnåinga i kommunar. Det blir peika på at om lag alle kommunar har tiltak som gjev formelle kvalifikasjonar og arbeidstrening, men at desse tiltaka i mange tilfelle blir brukt for sjeldan.⁹⁴

Av rundskriv G-01/2016 går det fram at det er eit hovudomsyn i integreringa av nykomne flyktningar å styrke koplinga til arbeidsmarknaden. Det går fram at det kan vere lettare for kommunen å følgje opp denne politikken dersom det er ei samordning av arbeidet med introduksjonsordninga med det lokale NAV-kontoret.

I «Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?» blir det vist til at det er svært store variasjonar i kor godt ein lykkast i å oppnå overgang til utdanning eller arbeid etter avslutta introduksjonsprogram. Det blir peika på at det kommunale mangfaldet i resultat, løysingar og metodar gjer at det er vanskeleg å identifisere nokre suksessfaktorar kvantitativt.⁹⁵

Hovudfunna til FAFO er at brukarmedverknad verkar godt, særleg for menn. Generelt finn FAFO at tett oppfølging av deltakarane i introduksjonsprogram ser ut til å vere viktig. FAFO understrekar at ein føresetnad av implementeringa av dette verkemiddelet er at dei tilsette har rom til å utføre denne arbeidsoppgåva, ettersom oppfølginga kan vere tidkrevjande.

FAFO finn også at arbeidsretting verkar godt, særleg for kvinner. I tillegg har dokumenterte dugleikar i norsk mykje å seie for overgangen til arbeid.

FAFO finn også at bruken av arbeidspraksis og språkpraksis har ein liten grad av effekt på overgangen til arbeid. Dette finn dei ved å samanlikne kommunar som har mykje bruk av desse tiltaka med kommunar som har mindre bruk av desse tiltaka. Funnet er at det i førstnemnde kommunar ikkje er noko systematisk høgare overgang til arbeid etter introduksjonsprogrammet. FAFO tar atterhald om at dei ikkje har kjennskap til det kvalitative innhaldet i praksisplassane, og at dette truleg vil variere mykje.

Samarbeid mellom kommunen og frivillige organisasjonar

Det går fram av rundskrivet at foreiningslivet og fritidsarenaen eignar seg godt for både språkpraktisering og læring av sosiale og kulturelle kodar. Det kan vere føremålstenleg at kommunane vurderer tiltak i introduksjonsprogrammet som fremjar bygging av sosiale nettverk i samarbeid med frivillige organisasjonar, då fleire undersøkingar syner at sosiale nettverk er viktig med tanke på rekruttering til den norske arbeidsmarknaden.

⁹¹ I rapporten går det fram at samanhengen ikkje lengre er signifikant når det blir kontrollert for fylke.

⁹² 52 prosent av lærarane seier at dei i nokon grad har eit behov for kurs eller etterutdanning, og 28 prosent i svært stor grad. 53 prosent av programrådgjevarane opplever å ha eit slikt behov, og 15 prosent i svært stor grad.

⁹³ IMDi. *Resultatstyring og internkontroll*. Sist oppdatert: 15. mai 2018. Lenkje:

<https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/organisering-styring-og-kontroll-av-kommunens-arbeid/mal-og-resultatstyring/>

⁹⁴ IMDi. *Introduksjonsprogram – resultater for 2017*. Sist oppdatert: 24. oktober 2018.

⁹⁵ FAFO. *Introduksjonsprogram og norskopplæring Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31, oktober 2017.

Føresetnaden for at dette skal fungerer er at deltakinga er dokumentert og at tilbudet inngår i den individuelle planen til deltakarane. Tiltaka må vidare vere basert på opplæringsbehovet til deltakarane og ei vurdering av kva aktivitetar dei kan ha nytte av.

Bruk av tolk

I rundskrivet går det fram at det for mange deltakarar i introduksjonsprogrammet eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap, vil vere bruk for tolk for at kommunen skal kunne kommunisere med dei. Dette gjeld til dømes i kartleggingsfasen og utforming av individuell plan. Ifølgje rundskrivet må kommunen også vurdere om dei fyller opplysningsplikta etter forvaltningslova i tilfelle der deltakar har liten eller svak språkleg kompetanse på norsk.⁹⁶

⁹⁶ Justis- og beredskapsdepartementet. *Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Rundskriv G-01/2016. 20. september 2016.

Vedlegg 4: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

Arbeids- og sosialdepartementet: Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) av 18. desember 2009 nr. 131. Sist endra 20. desember 2018.

Kunnskapsdepartementet: Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) av 4. juli 2003 nr. 80. Sist endra 23. november 2018.

Dokumentasjon frå Bømlo kommune

Bømlo kommune: *Kompetanseutviklingsplan for grunnskulen i Bømlo. 2018-2021*. Skal handsamast i utval for oppvekst, kultur og idrett.

Bømlo kommune: *Kompetanse- og rekrutteringsplan. Helse – sosial – omsorg (HSO). 2014-2018. Handlingsplan 2018, januar 2018*. Vedteke i utval for helse, sosial og omsorg 25.1.2018.

Bømlo kommune: *Integreringsplan. Plan for perioden 2018-2024*. Vedteke 04.12.2017 i sak 110/17.

Bømlo kommune. «Prøv oss!» Publisert 26. mai 2016. Lenkje:
<https://www.youtube.com/watch?v=SzCwFKLJyv8>

Bømlo kommune. *Individuell plan for deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap*. Utan dato.

Bømlo kommune. *Kartleggingsskjema for deltakere i introprogrammet*. Utan dato.

Bømlo voksenopplæring. *Praksisavtale mellom introduksjonsdeltakar, praksisplass og BVO*. Utan dato.

Bømlo kommune: *Rutinar – Inntak av introduksjonsdeltakarar ved Bømlo voksenopplæring*. Utan dato.

Bømlo kommune. *Rutine – språkpraksis/arbeidspraksis*. Utan dato.

Bømlo kommune. *Vedtak om rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram i Bømlo kommune*. Utan dato.

Bømlo kommune. *Vedtak om rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnsfag*. Utan dato.

Bømlo Kommunale Eigedomsselskap: *Råd og tips om å bu i kommunal bustad*. Utan dato.

Bømlo Kommunale Eigedomsselskap: *Sjekkliste – brannførebygging i heimen*. Utan dato.

Anna litteratur

FAFO: *Introduksjonsprogram og norskopplæring Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017: 31, oktober 2017. Lenkje: <https://www.fafo.no/images/pub/2017/20639.pdf>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). *Tilsynsinstruks 2017-2019. Statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsloven. Introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd: Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram*. 1. versjon – januar 2017.

IMDi (2015). *Tilsynsinstruks 2013-2016. Introduksjonsloven § 4 annet ledd: «Programmet skal være helårlig og på full tid.»* 2. versjon – 1. januar 2015.

Justis- og beredskapsdepartementet. *Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Rundskriv G-01/2016. 20. september 2016. Lenkje: <https://www.regjeringen.no/contentassets/4b44b3ea29554b4aa1e9169829b75b78/g-01-2016.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, arbeids- og sosialdepartementet, barne- og likestillingsdepartementet, helse- og omsorgsdepartementet, og justis- og beredskapsdepartementet: *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*. Lenkje: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf

Kommunal- og regionaldepartementet: *Ot.prp. nr. 28 (2002-2003). Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Lenkje: <https://www.regjeringen.no/contentassets/6204b548c5cf404789eb1a88bce976eb/no/pdfs/otp200220030028000dddpdfs.pdf>

Rambøll: *Boveiledning og veiledning i boligkarriere for flyktninger. En sammenstilling av erfaring og kunnskap*. Rapport til IMDi, februar 2017. Lenkje: <https://www.imdi.no/contentassets/4ad1605f1d724bc487f3c7732748cc20/rapport-boveiledning-og-veiledning-i-boligkarriere-for-flyktninger.pdf>

Rambøll: *Erfaringshefte. Gode grep for boveiledning og veiledning i boligkarriere for flyktninger*. Mars 2017. Lenkje: <file:///C:/Users/lhamre/Documents/B%C3%98MLO/erfaringshefte-gode-grep-for-veiledning-i-boligkarriere-for-flyktninger.pdf>

Nettsteder

IMDi. *Introduksjonsprogram – resultater for 2017*. Sist oppdatert 24. oktober 2018. Lenkje: <https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/resultater-for-2017-introduksjonsprogram-for-nyankomne-innvandrere/>

IMDi. *Resultatstyring og internkontroll*. Sist oppdatert 15. mai 2018. Lenkje: <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/organisering-styring-og-kontroll-av-kommunens-arbeid/mal-og-resultatstyring/>

IMDi. *Sjekk introresultater for 2017*. Sist oppdatert 15. mars 2018. Lenkje: <https://www.imdi.no/forelopige-introresultater/>

IMDi. *Grunnleggende kvalifisering*. Sist oppdatert 5. oktober 2016. Lenkje: <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/regler-om-deltakelse-i-introduksjonsprogramet/hvem-kan-delta-i-introduksjonsprogram/grunnleggende-kvalifisering/>

IMDi. *Bosetting*. Lenkje: <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/>

IMDi. *Integreringen i Bømlo kommune*. Lenkje: [https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1219/kvalifisering/status-etter-intro/enkeltaar/@\\$u=prosent;\\$y=2016;kohort=%24all;avslstat4=arbutd%2Cledig_tiltak%2Cannet;kjonn=alle](https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1219/kvalifisering/status-etter-intro/enkeltaar/@$u=prosent;$y=2016;kohort=%24all;avslstat4=arbutd%2Cledig_tiltak%2Cannet;kjonn=alle)

Veiviser «Bolig for velferd»: *Bosetting av overføringsflyktninger*. Lenkje: <https://veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/overgang-til-bolig-i-kommune/bosetting-av-overforingsflyktninger/bosetting-i-kommunen>



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.