

Forvaltningsrevisjon

Time kommune, 2020



INNHALD

Oppdraget.....	3
Samandrag.....	4
Rådmannen sin kommentar	8
1 Fakta og vurderingar	9
1.1 Flyktingtenesta og samarbeidspartnarar	9
1.2 Talet på flyktingar	10
1.3 Introduksjonsprogrammet i Time kommune	14
1.4 Krav til introduksjonsprogrammet.....	15
1.5 Individuell tilpassing.....	18
1.6 Norskopplæring.....	21
1.7 Sysselsetting etter avslutta introduksjonsprogram	25
1.8 I kva grad flyktingane vert økonomisk sjølvstendige	32
1.9 Tiltak for auka sysselsetting	35
Vedlegg	40

OPPDRAGET

<p>Bestilling:</p> <p>Kontrollutvalet i Time kommune bestilte 25.11.2019 ein forvaltningsrevisjon om integrering av flyktningar.</p>	<p>Problemstillingar:</p> <ul style="list-style-type: none">• Korleis fungerer og kva resultat gir kommunens arbeid med integrering av flyktningar?• Kva overordna mål/planer har kommunen for integrering av flyktningar, og korleis legg desse føringar på arbeidet som vert gjort i kommunen? Blir flyktningane integrert?• Kva språkopplæring og kva utdanningstilbod får flyktningane? Lærer flyktningane språket i løpet av introduksjonsprogrammet?• Korleis arbeider kommunen for at flyktningane skal verte økonomisk sjølvstendige og korleis lukkast ein med dette arbeidet?• I kva grad kjem flyktningane seg ut i jobb etter fullført opplæring?
<p>Føremål:</p> <p>Føremålet med prosjektet har vore å vurdere korleis Time kommune arbeidar med integrering av flyktningar.</p>	

Prosjektleiar for denne rapporten har vore forvaltningsrevisor Frode K. Gøthesen. Rapporten er gjennomgått og kvalitetssikra av fagansvarleg for forvaltningsrevisjon, Christian J. Friestad.

SAMANDRAG

Føremålet med prosjektet har vore å vurderer korleis Time kommune arbeidar med integrering av flyktningar. Lukkast kommunen i språkopplæringa og i arbeidet med å gjere flyktningane økonomisk sjølvstendige?

Talet på flyktningar i Time

Sidan 2010 har Inkluderings- og mangfaldsdirektoratet (IMDI) bedt Time kommune busetja 350 flyktningar. Kommunen har på si side gjennom ulike kommunestyrevedtak sagt ja til å busetja 283. Talet på flyktningar som faktisk har vorte busett er 247. Tar vi med familiesameinte aukar talet til 301.

Styringsdokument og sentrale målsettingar

I desember 2017 vedtok Time kommunestyre Plan for mangfald og integrering 2018-25. Her blir det tatt til orde for eit meir individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram, som skal sikra gode overgangar til utdanning og arbeid. I tillegg skal både flyktingtenesta og NAV driva yrkesretteiing. I desember 2018 vedtok kommunestyret styringsdokumentet Timeplan 2019-22. I dette dokumentet vert det understreka at kommunen sin målsetting skal vere å «reduera talet på brukarar med flyktingbakgrunn som mottek sosialhjelp».

Introduksjonsprogrammet i Time kommune

Kommunar som seier seg villige til å busetja flyktningar pliktar å gje tilbod om eit heilårleg introduksjonsprogram på fulltid, med oppstart seinast tre månader etter busetting. I dette toårige programmet får flyktningane språkopplæring i norsk og kunnskap om norsk samfunnsliv. Så langt har kommunen klart å oppfylle kravet om oppstart innan frist, og i samarbeid med Bryne kompetansesenter får deltakarane eit program som er både på fulltid og heilårleg.

Vår gjennomgang syner at kommunen oppfyll dei krav introduksjonslova set for utarbeiding av individuell plan. Planen er på plass kort tid etter oppstart og stakar ut sentrale mål for opplæringa. Av dei som hittil har gjennomført introduksjonsprogrammet har ein stor prosentdel vore ute i språkpraksis, noko som må seiast å vere bra. Ein stor prosentdel har òg fått tilpassa kor lenge dei har vore i introduksjonsprogrammet, noko som syner at kommunen er oppteken av gjere individuelle tilpassingar.

Norskopplæring og resultatlar

Frå 01.01.2013 er det obligatorisk for alle med rett og plikt til norskopplæring å gjennomføra ei norskprøve. Prestasjonane vert målte ut frå ein felles europeisk standard, der A1 er lågast, dernest A2, B1 og B2. For å skildra dei ulike av nivåa vil vi her skissera nokre døme:

- Ein kandidat på A2-nivå munnleg vil kunne klara seg i arbeidslivet
- Ved oppstart på vidaregåande opplæring vert det stilt krav om B1 munnleg og skriftleg
- Ved oppstart på Universitet og høgskule vert det stilt krav om B2 munnleg og skriftleg

Dei siste tre fire åra har Time kommune teke i mot fleire flyktningar frå land som Tyrkia og Syria. Samanlikna med tidlegare er dette gjerne personar med høg utdanning frå heimlandet. Dette kan truleg forklara dei gode resultatane på skriftleg norskprøve. Blant dei som avslutta programmet i 2018 og -19 oppnådde heile 41 prosent karakteren B1 på skriftleg¹. I tilsvarande forvaltningsrevisjonsprosjekt i Hjelmeland kommune våren 2020 oppnådde 4 prosent denne karakteren².

Ei brukarundersøking blant deltakarane i Time hausten 2018 syner at deltakarene er nøgde med norskopplæringa. Her fekk norskopplæringa ei score på 3,7, medan landsnittet låg på 3,3. Deltakarene er med andre ord nøgde med opplæringa, og får eit godt læringsutbytte av denne.

Syssetting direkte etter avslutta introduksjonsprogram

Frå og med 2010 har det vore ei nasjonal målsetting at minst 55 prosent skal vera i arbeid eller utdanning direkte etter avslutta program. Tal frå kommunen syner at blant dei som avslutta programmet i 2019 gjekk 58 prosent direkte over til arbeid eller utdanning. Her kan vi sjå ei positiv utvikling samanlikna med tidlegare. I 2016 var tilsvarande prosent 8, i 2017 35 og i 2018 42 prosent. Truleg skuldast utviklinga fleire deltakarar med høg utdanning frå heimlandet, samanlikna med tidlegare.

Syssetting og status i februar 2020

I samband med prosjektet har vi motteke tal frå flyktingtenesta som syner status til deltakarar som avslutta introduksjonsprogrammet i tidsperioden 2016-19. Blant dei som gjekk ut av introduksjonsprogrammet i 2016 har berre 17 prosent fått heiltidsarbeid. Tar vi omsyn til at flyktingtenesta ikkje veit status til om lag ein tredjedel av deltakarane, og forutset at desse òg har fått heiltidsarbeid, er prosentdelen likevel låg. Ein låg prosentdel kjem òg fram av talmateriale henta frå IMDI.

Vidare syner tala at blant dei som avslutta introduksjonsprogrammet i 2016 og -17 mottek framleis 25 prosent tiltak frå NAV.

¹ Disse utgjer 51 personar. Merk at blant desse fekk 13 innvilga fritak for gjennomføring av skriftleg prøve, og desse er difor ikkje med i utrekninga. Tala er avgrensa til prøveresultat oppnådd nærast i tid til tidspunktet for når dei avslutta programmet.

² På grunn av få deltakarar det einskilde år, er prosentdelen i Hjelmeland rekna ut frå deltakarar som avslutta introduksjonsprogrammet i perioden 2017-19.

Tiltak for auka sysselsetting

Frå NAV får vi opplyst at dei nyttar Karrieresenteret på Bryne til yrkesretteiing, men at dei er ukjend med formuleringa i kommunen sin Plan for mangfald og integrering som seier at NAV skal «evaluera i kor stor grad arbeidsmarknadskurs, sertifisering og andre tiltak styrkar innvandrarane sine moglegheiter på arbeidsmarknaden». NAV fortel at dette er ei målsetting som treng ei nærare forklaring/operasjonalisering, med til dømes med konkrete fristar, før ein eventuelt kan byrja måle resultat.

Med unntak av tal på mottakarar med flyktningbakgrunn som mottek sosialhjelp, ynskjer NAV ikkje å utarbeida noko måltal knytt til tiltaksbruk og sysselsetting blant flyktningar. NAV grunnjev dette på generelt grunnlag med at dei ikkje har mandat til å skilja mellom personar med flyktningbakgrunn og andre innbyggjarar.

I det same styringsdokumentet tar kommunen til orde for å etablere ei fadderordning for innvandrarar som er i arbeidspraksis i kommunale einingar. Flyktingtenesta fortel at dei førebels ikkje har klart å etablere ei slik ordning, og peikar på redusert bemanning i flyktingtenesta har gjort det vanskeleg å følgja dette tiltaket opp.

I arbeidet med å få personar med flyktningbakgrunn ut i jobb opplev NAV språklege hindringar som ei hovudutfordring. NAV sine tiltak skal eigentleg ha ein låg terskel, men erfaringa så langt syner at kandidatar som ikkje har oppnådd minimum karakteren A2 i norsk munnleg og skriftleg, ikkje drar nytte av tiltaka. Nav oppgjer at årsaka til at dei framleis stiller krav om A2 som språkleg nivå på mange av tiltaka, er at språkopplæring fyrst og fremst skal vere ei kommunal oppgåve, som jo kommunane får midlar til å løysa. Men sidan språk etter kvart har blitt eit så stort hinder på vegen til arbeid for mange som har gjennomført introduksjonsprogrammet, har NAV i større grad enn tidlegare vald å inkludere språkopplæring i nokre av sine spesielt tilrettelagde tiltak.

På denne bakgrunn har NAV Klepp-Time nyleg søkt og fått midlar tilsvarende to stillingar frå Fylkesmannen, for å betre si eiga kompetanse på korleis dei skal hjelpe personar som ikkje kjem seg vidare på grunn av dårlege norskkunnskapar.

Frå 01.01.2017 er det i samsvar med lov om sosiale tenester i NAV aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakarar under 30 år. Norskundervisning og grunnskuleopplæring kan godkjennast som aktivitet så lenge vedkommande har framgang, etter lov om sosiale tenester § 20 og 20a. Skulle vedkommande ikkje forbetra norskkunnskapane sine, kan NAV stille krav om anna aktivitet. NAV fortel at dei førebels ikkje ynskjer å stille krav om progresjon, men at dei kan bli flinkare til å rettleia om kor avgjerande det er å setje seg konkrete mål for opplæringa.

Auka utgifter til sosialhjelp

I takt med fleire busette flyktningar har Time kommune sine utgifter til sosialhjelp auka. Medan 37 innbyggjarar med flyktningbakgrunn fekk økonomisk sosialhjelp i 2014, var tilsvarande tal i 2019 62. I same tidsperiode har den gjennomsnittlege stønadslengda auka frå 4,1 til 7,4 månader.

Dersom vi berre konsentrerer oss om dei seinare åra kan vi sjå ei positiv utvikling. Frå 2018 til 2019 har talet på innbyggjarar med flyktningbakgrunn som mottek sosialhjelp gått noko ned. Det same kan òg seiast om stønadslengda, som har gått ned frå 11 månader i 2018 til nemnde 7,4 i 2019. Dette kan vere teikn på at kommunen har klart å snu ei negativ utvikling i tråd med eiga målsetting, noko som må seiast å vere positivt.

Manglande systematikk i gjennomføring av norskprøvar

Gode norskkunnskapar er avgjerande for om deltakarane kjem seg i jobb etter avslutta introduksjonsprogram. Både ovafor potensielle arbeidsgjevarar og NAV er det viktig å kunne dokumentere kunnskapane til ei kvar tid. Slik regelverket er innretta per i dag har deltakarane krav på å få dekt utgiftene til gjennomføring av norskprøve ein gong, medan prøver utover dette krev at vedkommande sjølv melder seg opp og betaler. Av denne grunn er det få som tek norskprøven fleire gonger, sjølv om norskprøven dei sit med er fleire år gamal. NAV fortel at dei truleg ikkje er flinke nok til å motivere for å ta prøven. Dette gjeld òg mottakarar av sosialhjelp under 30 år som har fått godkjend norskopplæring som aktivitet. Løysinga i desse tilfella vil vere meir systematikk i gjennomføringa prøvane, for å sikra alle partar kjennskap til nivået på norskkunnskapane, noko som er ei viktig brikke i integreringsarbeidet.

Tilrådingar:

Revisjonen tilrår kommunen å:

- Sjå nærare på eige målsetting knytt til «evaluera i kor stor grad arbeidsmarknadskurs, sertifisering og andre tiltak styrkar innvandarane sine moglegheiter på arbeidsmarknaden», og i kva grad denne målsettinga kan nyttast til å få oversikt over tiltaksbruken og effektar av denne, blant personar med flyktningbakgrunn.
- Betre systematikken rundt gjennomføring av norskprøvar, for økt kunnskap om kva nivå den einskilde ligg på når det gjelder norskkunnskapar.
- Vurdere å etablere ei fadderordning for personar med innvandrarbakgrunn, deriblant personar med flyktningbakgrunn, som er i praksis i kommunale einingar, å tråd med tiltak skissert i kommunen sin Plan for mangfald og integrering.

RÅDMANNEN SIN KOMMENTAR

Rådmannen støttar Rogaland revisjon sine tre hovudtilrådingar i forvaltningsrevisjonen «Integrering av flyktningar». Dei tre tilrådingane er:

- Sjå nærare på eiga målsetting knytt til «evaluera i kor stor grad arbeidsmarknadskurs, sertifisering og andre tiltak styrkar innvandarane sine moglegheiter på arbeidsmarknaden», og i kva grad denne målsettinga kan nyttast til å få oversikt over tiltaksbruken og effektar av denne, blant personar med flyktningbakgrunn.
- Betre systematikken rundt gjennomføring av norskprøvar for auka kunnskap om kva nivå den einskilde ligg på når det gjeld norskkunnskap.
- Vurdera å etablera ei fadderordning for personar med innvandrarbakgrunn, medrekna personar med flyktningbakgrunn som har praksis i kommunale einingar, og i tråd med tiltak skisserte i kommunen sin Plan for mangfald og inkludering 2018-2025.

Rådmannen meiner det er viktig at flyktningar får jobb og vert sjølvhjelpne. For å løysa dette må kommunale og statlege instansar samarbeida, og vera i tett dialog med den enkelte flyktning. Tiltaka som vert sette i verk må samsvara med behovet hos målgruppa. Å styrkja samarbeidet mellom NAV Klepp-Time, Bryne kompetansesenter (BKS) og flyktningtenesta er eit viktig ledd i dette arbeidet.

Etableringa av NAV Klepp-Time er eit steg på vegen for å møte dei utfordringane me som kommune står overfor. Prosessen med å slå saman flyktningtenestene i Time og Klepp er i gang, og vil gjera denne tenesta meir robust. Den planlagde samlokaliseringa og samorganiseringa av flyktningtenestene i Klepp og Time på BKS vil også vera eit viktig grep for å sikra tett samarbeid, samla ressursinnsats og god integrering.

Bryne, 17.06.2020

1 FAKTA OG VURDERINGAR

1.1 FLYKTINGTENESTA OG SAMARBEIDSPARTNARAR

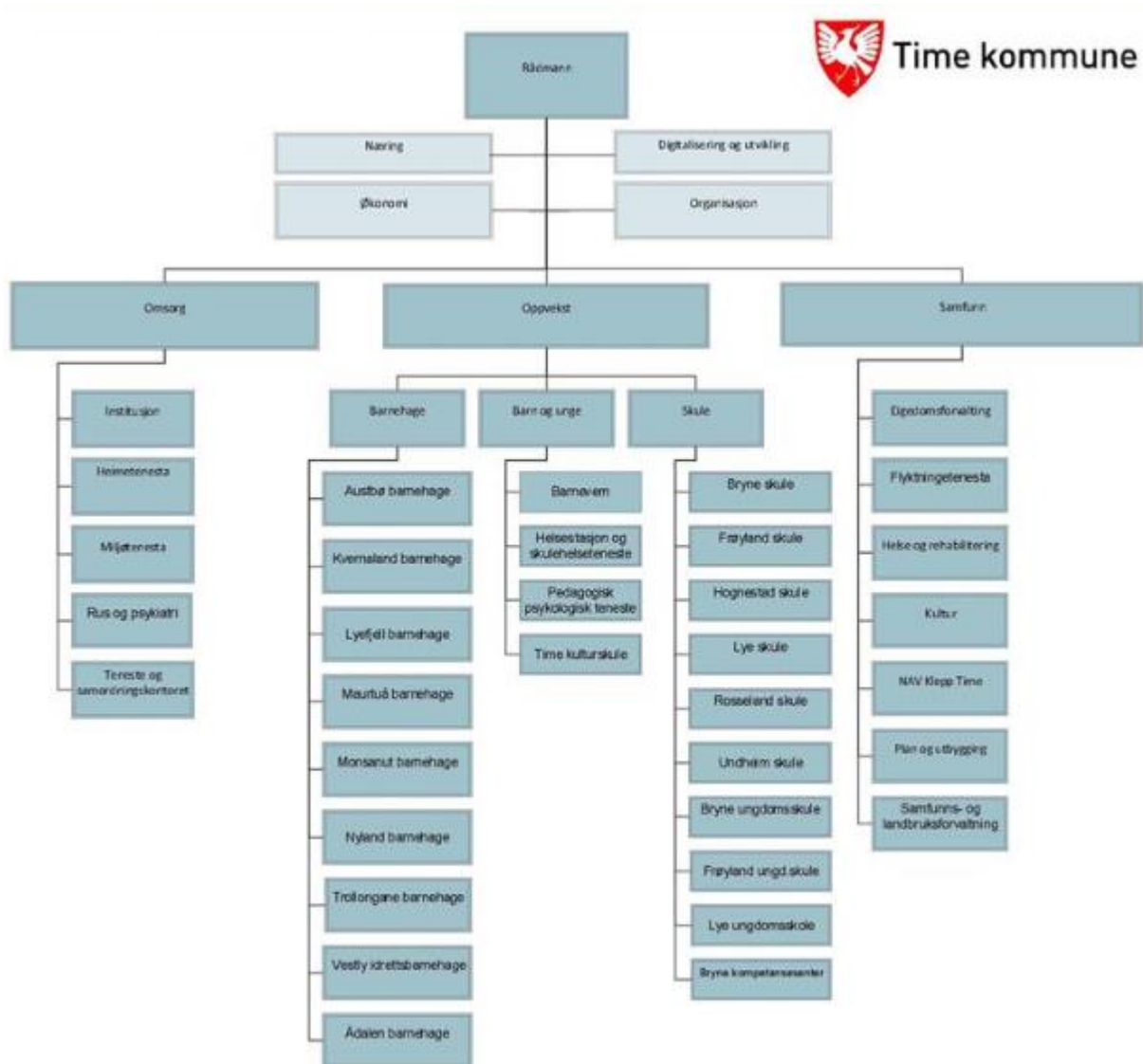
I sak 072/18 vedtok kommunestyret i Time å slå saman si eiga flyktingteneste med tilsvarande teneste i nabokommunen Klepp. Den opprinnelege planen var at dette skulle skje innan 01.01.2020, men ei endeleg avklaring i Klepp har drege noko ut i tid. Kommunane har allereie eit felles NAV-kontor, og føremålet med samanslåinga er å styrka integreringsarbeidet i begge kommunar.

Som følgje av ei nedgang i talet på busette flyktingar i Time, er flyktingtenesta redusert frå fem til fire årsverk i 2020. I arbeidet med å integrera flyktingar samarbeidar flyktingtenesta tett med vaksenopplæringa ved Bryne kompetansesenter og NAV. I tillegg er instansar som kommunen si helseteneste, skular, barnehagar, barnevern, bibliotek og kulturskule involvert.

Deltaking i frivillige lag og organisasjonar er ein viktig faktor for å bli integrert i lokalsamfunnet. Time har i dag seks innvandrарorganisasjonar registrert i Brønnøysundregisteret, i tillegg til fleirkulturelle møteplassar som språkkafeen Snakkis, Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA) og den internasjonale kvinnegruppa Femira.

Tilsette i flyktingtenesta deltek på nettverkssamlingar med representantar frå andre kommunar som Klepp, Hå, Gjesdal, Eigersund, Sokndal, Bjerkreim og Lund. Føremålet med samlingane er fyrst og fremst å lære av kvarandre, sikra einsarta tolking av regelverket og å trekke vekslar på erfaringar.

Figur 1 – Organisasjonskart over Time kommune



(Kjelde: Time kommune sine nettsider 31.07.2020).

Flyktingtenesta er organisatorisk plassert under Samfunn. Som nemnd tel flyktingtenesta fire årsverk våren 2020.

1.2 TALET PÅ FLYKTNINGAR

1.2.1 INNVANDRARAR GENERELT - NØKKELTAL PÅ LANDSBASIS

Ulike grupper innvandrarak etterspør ulike kommunale tenester. Før vi går nærare inn på innvandrargruppa flyktingar, vil vi kort presentera nokre tal for heile innvandrargruppa i Noreg.

Per 01.01.2018 hadde omlag 868 610 personar busette i Noreg innvandrarbakgrunn (Kjelde: Statistisk sentralbyrå). Dette er personar som har innvandra sjølv. Tabellen nedanfor syner følgjande fordeling ut frå innvandrargrunn;

Tabell 1 – Innvandraraketter innvandrargrunn:

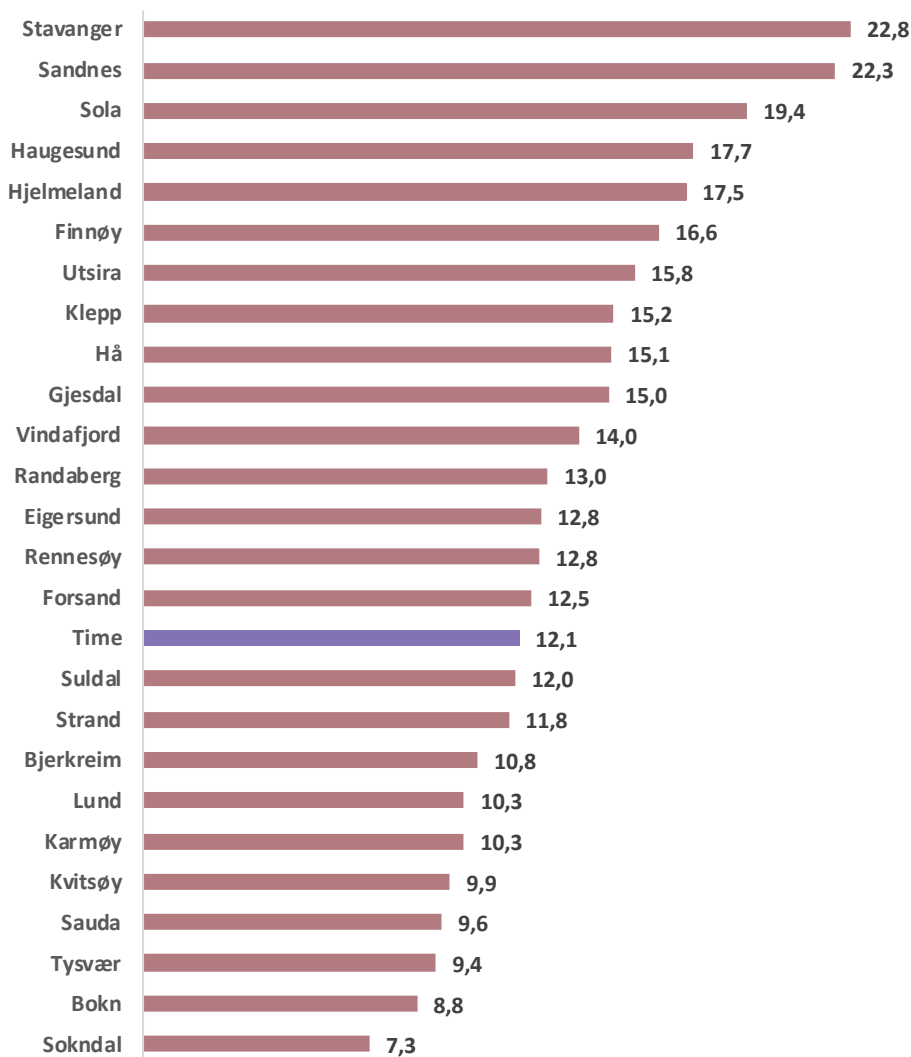
	01.01.2018
Familieinnvandring	321 690
Arbeidsinnvandring	291 852
Flukt	169 160
Utdanning	89 246
Andre	4 901
Ukjent	761
Totalt	868 610

(Kjelde: Statistisk sentralbyrå. Tabell 07113. Tal for heile landet per 01.01.2018. Tal for 2019 vert publisert medio mai 2020).

Av tabellen kan vi sjå at familieinnvandring utgjer den største gruppa med 33 prosent av det totale talet på innvandraraketter. Deretter følgjer arbeidsinnvandring. Statistikken syner med andre ord at talet på personar som har innvandra av familiære årsaker, er høgare enn dei som har innvandra på grunn av arbeid, totalt sett, i perioden 1990-2019.

Tabellen omfattar ikkje nordiske statsborgaraketter, då SSB ikkje har opplysningar om innvandringsgrunn for personar innvandra frå dei nordiske nabolanda. Tabellen gjeld fyrstegangsinnvandringar blant innvandraraketter med ikkje-nordisk statsborgarskap. I figuren neste side er òg norskfødde med innvandraraketter tatt med:

Figur 2 - Innvandraraketter og norskfødde med innvandraraketter i den enkelte kommune i Rogaland per 01.01.2019, i prosent av befolkninga totalt (Kjelde: Statistisk sentralbyrå. Tabell 09817):



Av figuren kan vi sjå at Time kjem noko lengre ned på lista med ein prosentdel på 12,1 prosent. Øvst ligg Stavanger med 22,8 prosent, tett følgt av Sandnes med 22,3 prosent. I 2019 ligg snittet i Rogaland på 17,8 prosent, medan landssnittet ligg på 17,7 prosent.

1.2.2 TALET PÅ FLYKTNINGAR I TIME

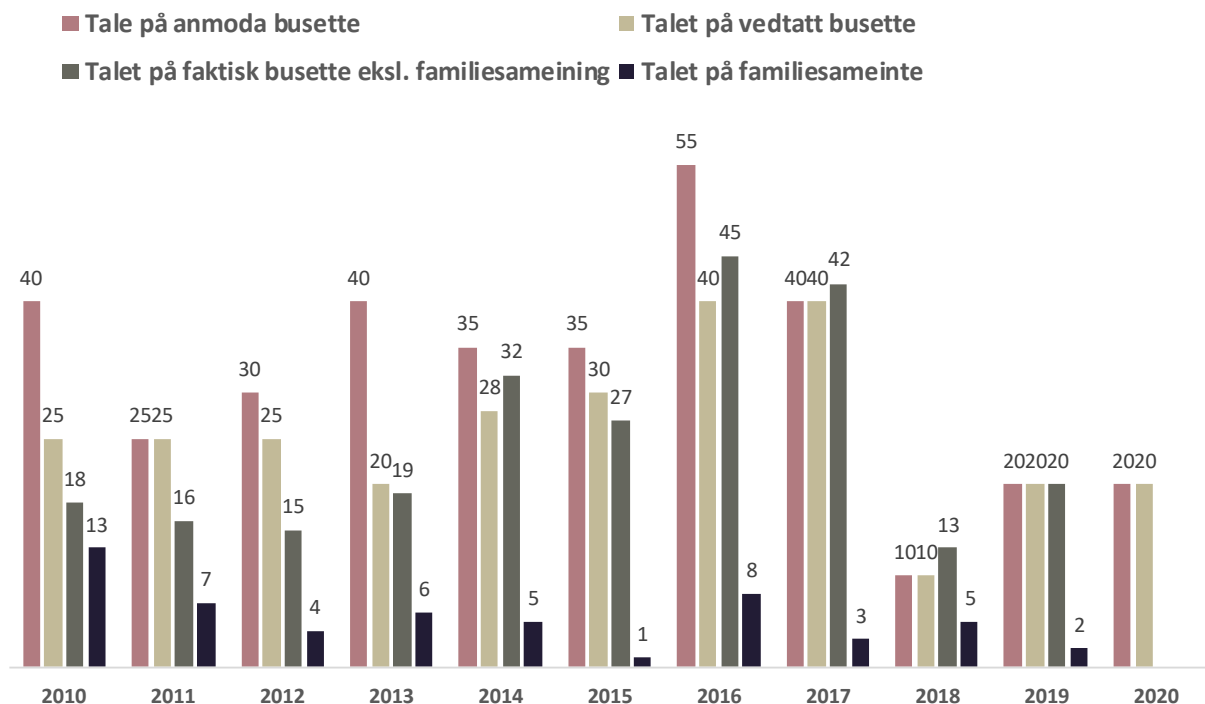
Overføringsflyktningar og tidlegare asylsøkarar som har fått innvilga varig opphaldsløyve, vert busett gjennom eit samarbeid mellom staten v/ IMDI og kommunane. For kommunane er busetjing av flyktningar i utgangspunktet ei frivillig oppgåve, men frå statleg hald vert det likevel uttrykt klare forventningar til kommunane. Time kommune har i fleire år vorte oppmoda av IMDI til å ta imot flyktningar.

Dei fleste flyktningane i Noreg vert busett med hjelp frå det offentlege på denne måten, det vil seia at IMDI inngår ein avtale med kommunen om busetjing av ei bestemd mengde flyktningar. Målet for IMDI er å få busett flyktningane i ein kommune seinast seks månader etter at vedtak om opphald føreligg, og hittil har Time sørgd for at alle har vorte busett innan frist.

Fram til og med 2012 godtok IMDI at kommunen inkluderte familiegjenforeinte i vedtaka sine. Men etter 2012 har IMDI bedt kommunane om ikkje å inkludera familiegjenforeinte i vedtaka, noko Time kommune har akseptert.

Sidan 2010 har IMDI bedt Time kommune å busetja til saman 350 flyktningar. Kommunen på si side har gjennom kommunestyrevedtak sagt ja til å busetja 283. Det faktiske talet som har vorte busett er 247. Men tar vi med talet på familiesameinte, aukar talet til 301.

Figur 3 – Tal på anmoda, vedteke, faktisk busette og familiesameinte i tidsperioden 2010-20



(Kjelde: Inkluderings- og mangfaldsdirektoratet).

Av figuren kan vi sjå at frå og med 2018 har tala vorte lågare. Dette skuldast ei generell nedgang i talet på asylsøknadar til Noreg.

1.2.3 STATLEGE TILSKOT

Dei fem fyrste åra etter busetjing mottek Time kommune integreringstilskot frå staten som skal dekke kommunen sine gjennomsnittlege utgifter til busetting og integrering det fyrste året, forutan fire etterfølgjande år. For barn i barnehagealder det tillegg mogleg å få eit barnehagetilskot. Staten gjer òg eit norsktilskot som vert utbetalt til Bryne kompetansesenter.

1.2.4 STATEN GJER TILSKOT – MEN KOMMUNEN MÅ ÒG BIDRA

Utrekningsutvalet, som vert leia av Inkluderings- og mangfaldsdirektoratet (IMDI), sender kvart år ut eit spørjeskjema til eit knippe utvalde kommunar for å kartlegga utgiftene kommunane har til busetjing og integrering av flyktingar. Føremålet er å undersøka om dei faktiske utgiftene til kommunane til busetjing og integrering stemmer overeins med kor mykje kommunane får i støtte frå staten.

Utvalet har berekna at utgiftene til kommunane i 2018-kroner er på 815 000 kroner pr. person totalt over 5 år, medan integreringstilskotet er på høvesvis 763 655 kroner. Differansen er dermed på 51 345 kroner. Kommunane sin eigenfinansiering utgjer 6,3 prosent av dei samla kostnadane, fem fyrste år etter busetjing. Med dagens statlege tilskotsordning inneber med andre ord kostnader for kommunen, òg i femårsperioden med statlege tilskot (Kilde: Rapport frå Utrekningsutvalet 2018, IMDI).

I tillegg vil det for mange barnefamiliar vere naudsynt med supplerande sosialhjelp, fordi stønaden deltakarane i introduksjonsprogrammet får, ikkje er tilstrekkeleg til å dekkja utgiftene. For mange barnefamiliar vil òg tidsklemma gjera det vanskeleg å kombinera deltaking i program med deltidsjobb. For meir informasjon om kommunen sine utgifter til økonomisk sosialhjelp, sjå eige kapittel.

1.3 INTRODUKSJONSPROGRAMMET I TIME KOMMUNE

1.3.1 INNLEIING

Kommunar som seier seg villige til å busetja flyktingar tar på seg pliktar etter introduksjonslova. Kommunen pliktar å gje tilbod om:

- Eit toårig introduksjonsprogram, som mellom anna inkluderer opplæring i norsk og samfunnskunnskap.
- Utbetaling av introduksjonsstønad.

Introduksjonslova spesifiserer kven som har rett og plikt til å delta i det toårige programmet. Lova spesifiserer at retten og plikta til deltaking gjeld for nyleg busette utlendingar mellom 18 og 55 år, som har behov for grunnleggande kvalifisering, og som har fått innvilga opphaldsløyve på følgjande grunnlag:

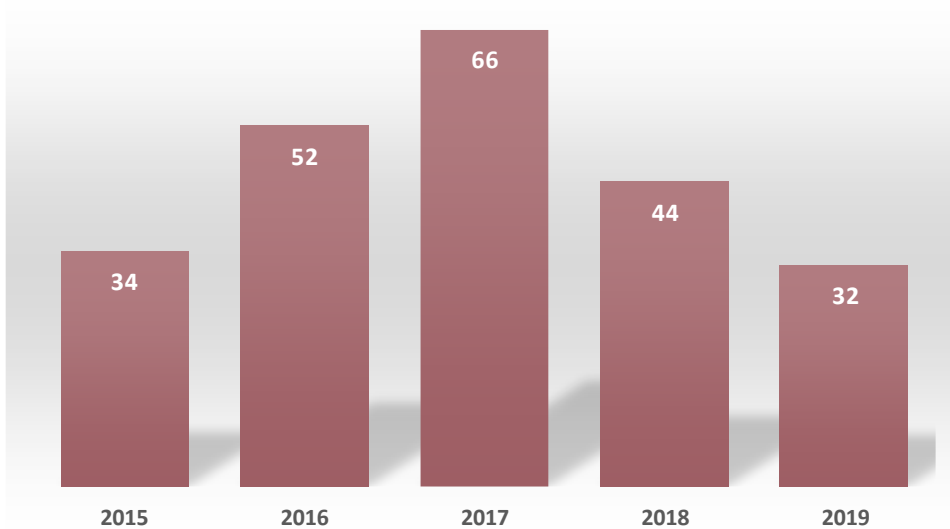
- asyl³
- opphaldsløyve etter innreiseløyve som overføringsflykting
- kollektivt vern i massefluktsituasjon

³ I tillegg til fornybar opphaldsløyve etter utlendingsloven på grunnlag av søknad om asyl.

I tillegg kan oppholdsløyve givast til familiemedlemmer av desse tre gruppene.

Av figuren nedanfor kan vi sjå at talet på deltakarar i det toårige introduksjonsprogrammet nådde ein topp i 2017.

Figur 4 – Talet på deltakarar i introduksjonsprogrammet til Time kommune. Tal per 31.12 det einskilde år



(Kjelde: Time kommune)

Flyktningar som deltek i introduksjonsprogrammet har krav på introduksjonsstønad. Stønaden erstattar sosialhjelp som inntekt for flyktningar som nyleg har kome til kommunen, og er på årsbasis lik to gonger grunnbeløpet i folketrygda, nærare bestemt kr 199 716 f.o.m. 1. mai 2019. Stønaden reknast som skattepliktig inntekt, men i motsetnad til sosialhjelp får deltakaren behalda stønaden òg dersom vedkommande tek seg ein jobb ved sida av programmet.

1.4 KRAV TIL INTRODUKSJONSPROGRAMMET

1.4.1 REVISJONSKRITERIER

Etter introduksjonslova skal den einskilde flyktning få tilbod om deltaking i programmet seinast tre månader etter busetting i kommunen, jamfør introduksjonslova § 3. Vidare stiller lova krav om at programmet skal vere heilårleg og på fulltid. Føremålet er å gje deltakarane norskopplæring, kjennskap til norsk samfunnsliv og førebu til utdanning og arbeid. Programmet har vanlegvis ei lengd på to år, men deltakarar som får seg jobb eller kommer inn på høgare utdanning før to år er gått, kan avslutta tidlegare.

Ut frå desse føringane har vi utleia følgjande revisjonskriterier, det vil seia krav eller forventningar til kommunen:

- Kommunen skal tilby den einssilde flyktning deltaking i programmet seinast tre månader etter busetting.
- Introduksjonsprogrammet skal vere heilårleg og på fulltid.

1.4.2 SAMARBEID OM INNHALDET I PROGRAMMET

I Time er flyktingtenesta gitt ansvaret for oppfølging av flyktingar to til tre år etter busetting. Flyktingtenesta hjelper til med å skaffa bustad, fylla ut søknader og andre praktiske gjeremål, spesielt i den fyrste tida etter busetting. Samtidig prøver flyktingtenesta å vera tydelege på at den einssilde deltakar må kjenna sitt eige ansvar, og at dei må klara seg utan hjelp frå flyktingtenesta i fortsetjinga. Så langt har Time kommune klart å oppfylle kravet om oppstart i introduksjonsprogrammet seinast tre månader etter busetting.

For å kunne tilby eit fullverdig introduksjonsprogram samarbeider flyktingtenesta tett med vaksenopplæringa ved Bryne Kompetansesenter. Medan flyktingtenesta har ansvaret for kartlegging, forvaltning og oppfølging, har vaksenopplæringa ansvaret for hovuddelen av undervisninga.

Medan nokre deltakarar går på norskundervisning, går andre på grunnskuleopplæring for vaksne. Felles for deltakarane er at dei tek del i eit program som kan reknast å vere på fulltid. I norsk og samfunnskunnskap underviser Bryne kompetansesenter 18 pedagogtimar per veke, noko som tilsvarar 22,5 timar av introduksjonsprogrammet. Flyktingtenesta sørger for undervisning eller tiltak frå interne eller eksterne krefter tilsvarande 15 timar per veke, slik at deltakarane får eit fulltidsprogram. Når det gjeld deltakarar som går på grunnskuleopplæring for vaksne, underviser Bryne kompetansesenter 30 pedagogtimar per veke, noko som tilsvarar 37,5 timar av introduksjonsprogrammet⁴.

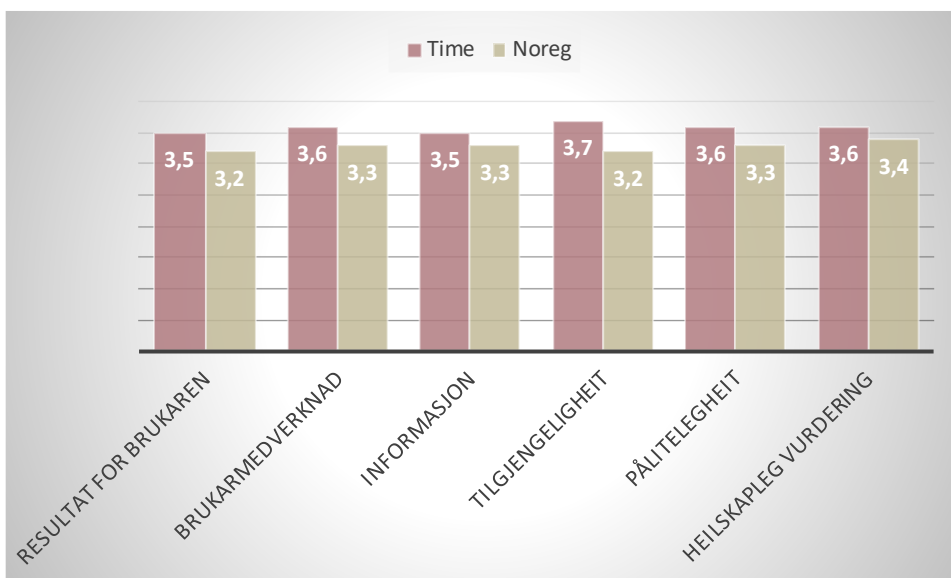
Slik programmet fungerer i dag, blir programmet prega av skulens dags- og årsrytme. I delar av skulen sin haust-, vinter- og sommarferie har flyktingtenesta av denne grunn eigne opplegg for deltakarane, med til dømes innleigde kurshaldarar frå Folkeuniversitetet. Slik sett sikrar kommunen eit heilårleg program.

⁴ Våren 2020 blir grunnskuleelevane tilbodne 30 timar norsk per veke, men etter endring av forskrift Q-20/2015 svarer dette til 37,5 timar per veke, når tid til for- og etterarbeid vert rekna med.

I introduksjonsprogrammet er det regelverket i arbeidslivet som gjeld med omsyn til oppmøte, fråvær, permisjonar og lønns-/stønadsutbetaling. Ugyldig fråvær inneber trekk i introduksjonsstønaden, men frå kommunen får vi opplyst at fråværet er lågt.

Hausten 2018 vart det gjennomført ei brukarundersøking blant deltakarane i introduksjonsprogrammet i Time kommune. Av 40 inviterte kom det inn 33 svar, noko som gjer ein svarprosent på 82,5. (Svarprosenten for heile landet var betydeleg lågare med 39,3). Med svaralternativ på ein skala frå 1 til 4, der 1 = heilt ueinig, medan 4 = heilt einig, kjem Time godt ut:

Figur 5 – Resultat innanfor kvar spørsmålskategori. Brukarundersøking i 2019



(Kjelde: Time kommune)

Av figuren kan vi sjå at Time kjem betre ut enn landsnittet på samtlige spørsmålskategoriar (kvar spørsmålskategori har fleire underspørsmål - desse er gjengjeve i rapporten sin vedleggsdel). På direkte spørsmål om deltakarene seier seg nøgde med innhaldet i introduksjonsprogrammet, ligg scoren i Time på 3,3, medan landsnittet ligg på 3,1.

1.4.3 SÆRSKILT OM SPRÅKPRAKSIS/ INTROPRAKSIS

For å utvikla evner i norsk og få kunnskap om norsk arbeidsliv, kan kommunen tilby språkpraksis (i Time kalla intropraksis). Lova stiller ikkje krav om at alle skal få tilbod om intropraksis i løpet av programmet, men opnar for at kommunane sjølve kan bestemme kva som er mest føremålstenleg i kvart tilfelle.

I Time er ansvaret for intropraksis lagt til flyktingtenesta. I tabellen nedanfor har vi tatt med prosentdel som har vore ute i intropraksis i løpet av programmet, talt opp det året dei avslutta:

	2017	2018	2019
Prosentdel i intropraksis i løpet av introduksjonsprogrammet	90 % (18 av 20)	73 % (23 av 30)	91 % (19 av 21)

(Kjelde: Time kommune).

Av tabellen kan vi sjå at ein stor prosentdel av dei som har gjennomført har vore ute i praksis. Frå flyktingtenesta får vi opplyst at blant kommunale arbeidsgjevarar som har stilt opp i 2019 finn vi skular, barnehagar og pleie- og omsorgstenesta. Blant private finn vi eit regnskapsbyrå, fleire butikkar og barnehagar, forutan eit hotell.

Flyktingtenesta fortel vidare at dei får flyktingar som ynskjer det ut i praksis, men at det ikkje er alltid er like enkelt å finne den praksisen dei sjølv ønskjer.

1.5 INDIVIDUELL TILPASSING

1.5.1 NASJONALE OG LOKALE FØRINGAR

I høve til introduksjonslova skal det utarbeidast ein individuell plan for kvar einskild deltakar. Planen skal seie noko om opplæringsbehov og kva tiltak vedkommande kan dra nytte av⁵. Den skal utarbeidast i saman med deltakaren, og skal takast opp til ny vurdering med jamne mellomrom, jf. introduksjonslova § 6. Og i *Timeplan 2018-22* og kommunen sin *Plan for mangfald og inkludering 2018-25* vert det særskilt framheve at kommunen ynskjer å arbeida for eit meir individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram.

Ut frå desse føringane har vi utleia følgjande revisjonskriterier (det vil seia krav eller forventningar til kommunen sitt arbeid):

- Kommunen skal utarbeida ein individuell plan til kvar einskild deltakar i introduksjonsprogrammet.
- Kommunen skal gjere individuelle tilpassingar til introduksjonsprogrammet.

1.5.2 PRAKSIS I TIME KOMMUNE

I Time er det flyktingtenesta som i samråd med den einskilde deltakar og vaksenopplæringa utarbeidar planane. Frå kommunen får vi opplyst at planane er klare kort tid etter oppstart, og for flyktingtenesta er det eit mål at den einskilde deltakar får eit eigarforhold til planen. Kva den einskilde deltakar vil få av individuell tilpassing vil vere avhengig av fleire moment. Dette kan til

⁵ I høve til rundskriv til introduksjonslova, rundskriv Q20/2012, skal programmet tilpassast den enkelte ut frå hans eller bakgrunnen hennar, føresetnader, kvalifiseringsbehov og målsetjingar

dømes vere kva utdanning, kompetanse og arbeidserfaring deltakaren har frå før, kva som er målet (raskast mogleg ut i jobb eller utdanning?) og alder.

Kva innhald den einskilde vil ha i programmet vil variera. Her er nokre døme:

1. Dersom deltakaren manglar grunnskule frå heimlandet, men ønsker å studera i Noreg, vil det vera mogleg å velja grunnskuleopplæring som ein del av introduksjonsprogrammet. Vaksne innvandrarakar med mangelfull grunnskuleutdanning frå heimlandet har etter opplæringslova § 4A rett til grunnskuleutdanning ved behov.
2. For deltakarar med fullført grunnskule frå heimlandet vil det vera mogleg å ta enkeltfag på vidaregåande nivå i løpet av programmet.

I samband med prosjektet har vi bedt om å få sjå nærare på dei individuelle planane, avgrensa til dei deltakarane som avslutta i 2019. Vår gjennomgang syner at alle har fått utarbeidd ein individuell plan, og kommunen har i utforminga forsøkt å fastsetja både realistiske og konkrete mål, utan å gjere planen for detaljert. Tema som blir nemnde i planane er;

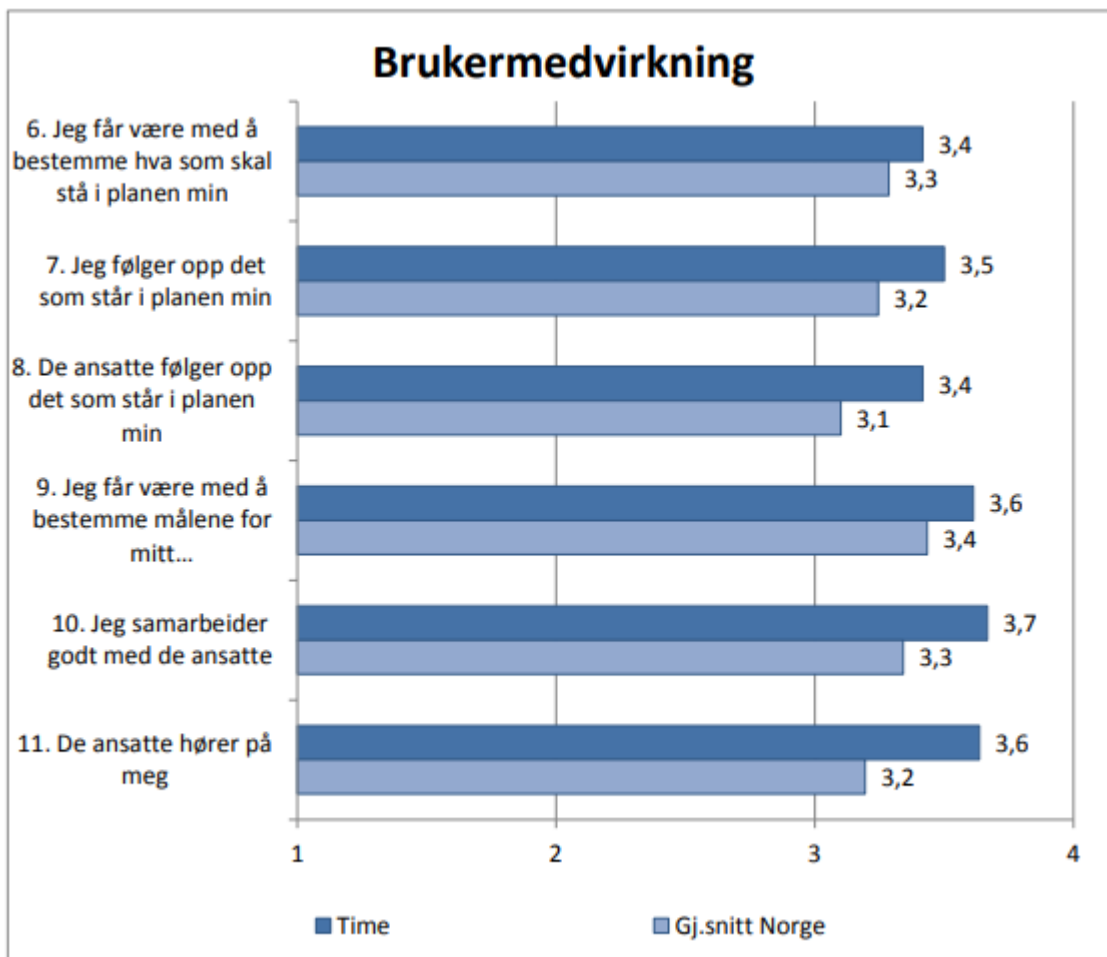
- Plan for norskopplæring og kunnskap om det norske samfunnet og kultur.
- Sentrale målsetjingar for introduksjonsprogrammet og vegen vidare.
- Korleis deltakaren kan bli bevisst sitt eige ansvar i integrasjonsprosessen.

Den individuelle planen dannar grunnlag for samtalar og må seiast å vere eit dynamisk dokument, som blir endra etter kvart som partane vert kjent og i takt med utvikling av nye evner. Det overordna målet er at deltakarane skal læra seg norsk og bli økonomisk sjølvstendige.

Som nemnt i førre kapittel gjennomførte Time kommune hausten 2018 ei brukarundersøking blant deltakarane i introduksjonsprogrammet. I denne undersøkinga finn vi fleire spørsmål knytt til den individuelle planen:

Figur 6 – Resultat på spørsmål knytt til individuell plan. Brukarundersøking frå 2019⁶

⁶ Den fullstendige teksten i spørsmål 9 skal vere «Jeg får være med å bestemme målene for mitt introduksjonsprogram».



Av figuren kan vi sjå at Time kjem godt ut samanlikna med landsnittet, og dette gjeld samtlige spørsmål relatert til individuell plan og utforminga av den.

Slik regelverket er utforma, opnar introduksjonslova for at deltakarar som ikkje har behov for to år med introduksjonsprogram kan avslutta tidlegare. Typisk vil dette vere deltakarar som har høg utdanning frå heimlandet og/eller som får jobb før to år er gått. I tabellen nedanfor har vi tatt med prosentdel som har avslutta før to år er gått, fordelt på kalenderår:

Avslutningsår	2016	2017	2018	2019
Prosent	0 %	25 %	30 %	31 %

Av tabellen kan vi sjå at om lag 30 prosent av deltakarene i 2018 og -19 avslutta programmet før to år var gått. Dette er ei avgjersle som vert tatt i samråd med flyktingtenesta, og gjeld i hovudsak deltakarar med høg utdanning frå heimlandet. Blant desse fekk fleire fast jobb etter å ha vore ute i intropraksis.

Tal frå kommunen syner óg at ein relativt høg prosentdel har behov for *meir* enn to år i introduksjonsprogrammet:

Avslutningsår	2016	2017	2018	2019
Prosent	100 %	70%	69 %	65 %

(Kjelde: Time kommune. Resterande prosentdel som ikkje kjem fram i desse to tabellane har vore 2 år i programmet).

Samanliknar vi dei to tabellane, kan vi sjå at langt dei fleste har fått ei individuelt tilpassa lengd på programmet. Desse tala må sjåast på bakgrunn av at Fylkesmannen dei seinare åra har oppmoda kommunane til i sterkare grad å gjere individuelle tilpassingar.

1.5.3 VÅR VURDERING

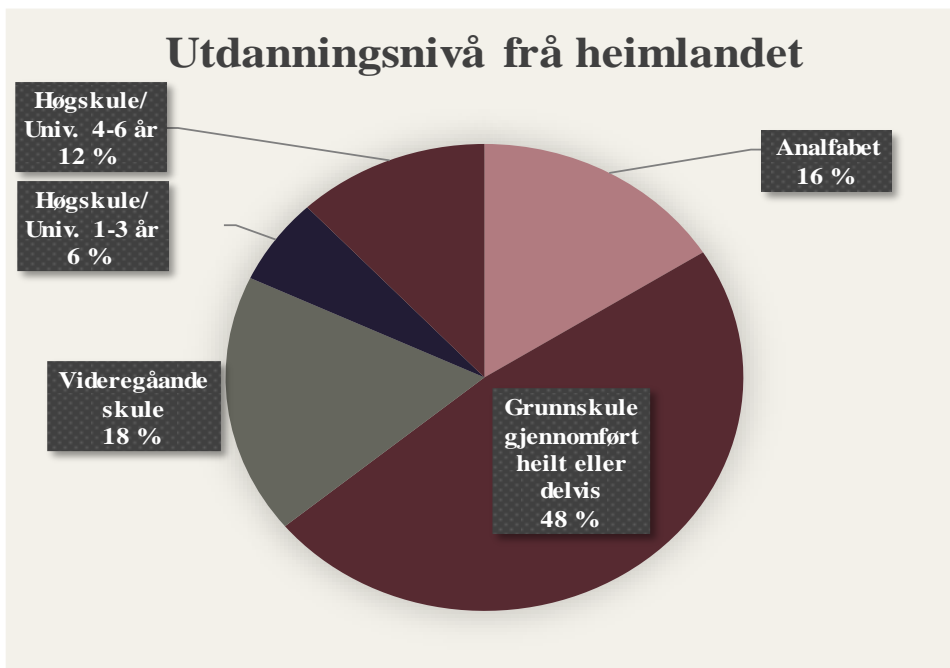
Vår gjennomgang syner at kommunen oppfyller krav i introduksjonslova knytt til individuell plan. I planen som er på plass kort tid etter oppstart får deltakarane staka ut nokre sentrale mål for opplæringa. Blant deltakarane er fråværet lite og gjennomføringsgraden høg. Av dei som hittil har gjennomført introduksjonsprogrammet har ein stor prosentdel vore ute i språkpraksis, noko som må å seiast å vere gledeleg. Tal frå kommunen syner at Time kommune i stor grad gjer individuelle tilpassingar med omsyn til varigheita av introduksjonsprogrammet, som ein del av arbeidet med å tilpassa programmet den einskilde deltakar. Dette må seiast å vere positivt.

1.6 NORSKOPPLÆRING

1.6.1 DELTAKARANE SINE FORKUNNSKAPAR

I samband med prosjektet har vi henta inn opplysningar om deltakarane sitt utdanningsnivå frå heimlandet. Vi har vald å laga to figurarar, den eine for deltakarane i perioden 2012-15, og den andre for deltakarar i perioden 2016-19.

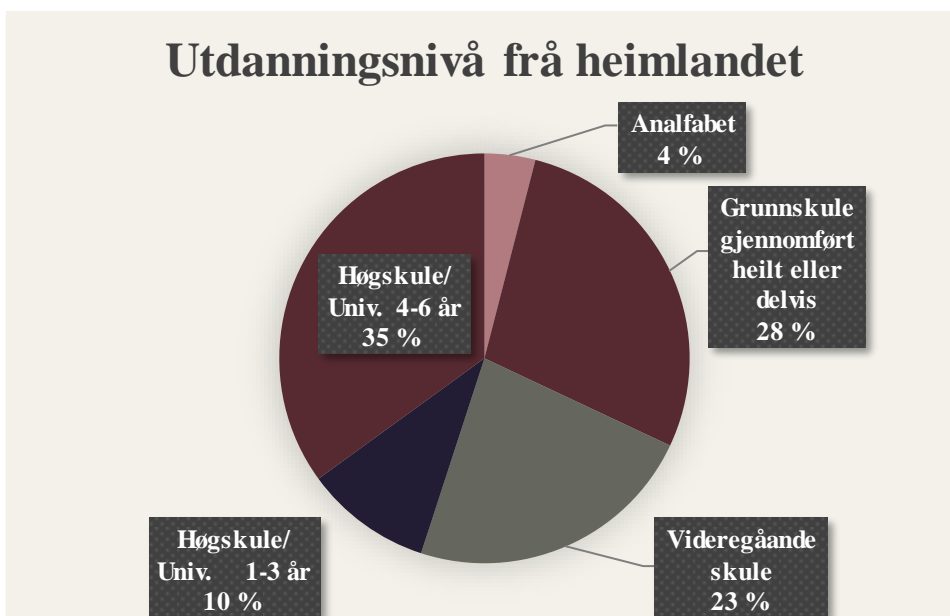
Figur 7 – Utdanningsnivå frå heimlandet. Deltakarar i introduksjonsprogrammet i 2012-15:



(Kjelde: Time kommune)

Blant dei 67 som tok del i kommunen sitt introduksjonsprogram i åra 2012-15, kan vi sjå at ein høg prosentdel har ingen eller låg utdanning frå heimlandet, samanlikna med som har kome dei seinare åra:

Figur 8 – Utdanningsnivå frå heimlandet. Deltakarar i åra 2016-19



(Kjelde: Time kommune)

Blant dei 71 personane som har delteke i introduksjonsprogrammet dei seinare åra, nærare bestemt i 2016-19, er det fleire med høg utdanning frå heimlandet. Frå kommunen får vi opplyst

at desse personane i hovudsak kjem frå land som Tyrkia og Syria. Det er naturleg å tenkje seg at forskjellane i utdanningsnivå frå heimlandet vil ha stor innverknad på prestasjonane i norsk og går kor raskt dei kjem seg jobb.

1.6.2 RESULTAT FRÅ NORSKPRØVER

Frå 01.01.2013 er det obligatorisk for alle med rett og plikt til norskopplæring å ta ein norskprøve. Prestasjonane blir målt ut frå ein felles europeisk standard, på ein skala der A1 er lågast, dernest A2, B1 og til sist B2, som er høgast. For å skildra dei ulike av nivåa har vi tatt med nokre døme:

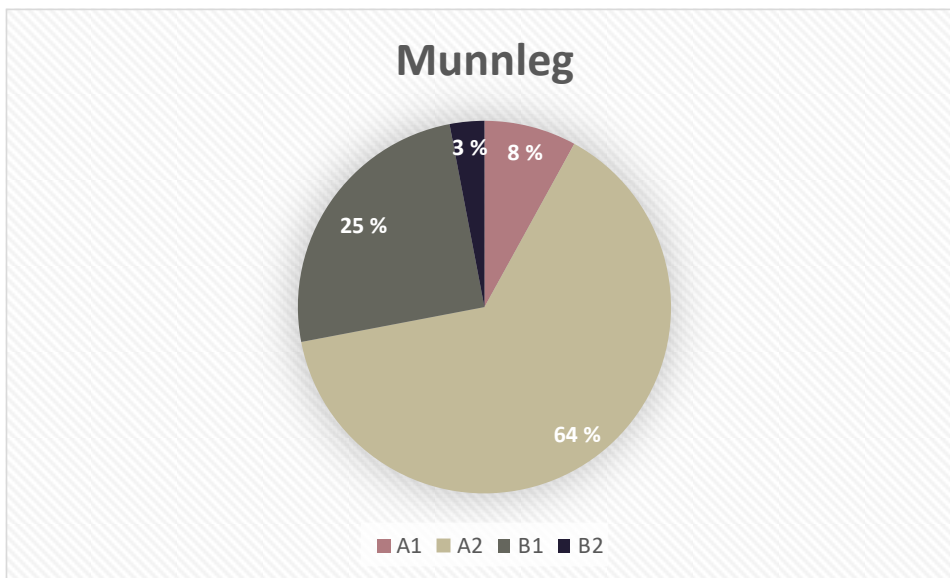
- Ein kandidat på A2-nivå munnleg vil kunne klara seg i arbeidslivet
- Vidaregåande opplæring stiller krav om B1 munnleg og skriftleg ved oppstart
- Universitet og høgskule stiller krav om B2 munnleg og skriftleg ved oppstart

For analfabetar vil det ikkje vera realistisk å oppnå A2 munnleg og skriftleg i løpet av det toårige introduksjonsprogrammet. Ein faktor som òg spelar inn er kor lenge den einskilde har budd i Noreg, nærare bestemt talet på år i asylmottak før midlertidig opphaldsløyve vart innvilga og vedkommande vart busett. I kva grad den einskilde kom i gang med lese- og skriveopplæringa i mottaket vil òg variera.

I samband med prosjektet har vi sett nærare på norskprøve-resultatar til deltakarar i introduksjonsprogrammet. Sidan dette krev ei manuell opteljing, og eldre tal kan vere noko usikre, er innsamlinga avgrensa til å omfatta alle som avslutta introduksjonsprogrammet i 2018 og -19. Desse utgjer 51 personar, og kva resultat dei har oppnådd er her oppgjeve i prosent⁷. Før vi ser nærare på desse resultatata vil vi berre nemne at av desse 51 fekk 13 innvilga fritak for gjennomføring av skriftleg prøve, og desse 13 er difor ikkje med i utrekninga:

Figur 9 – Resultat på munnleg norskprøve for deltakarar som avslutta i 2018 og -19:

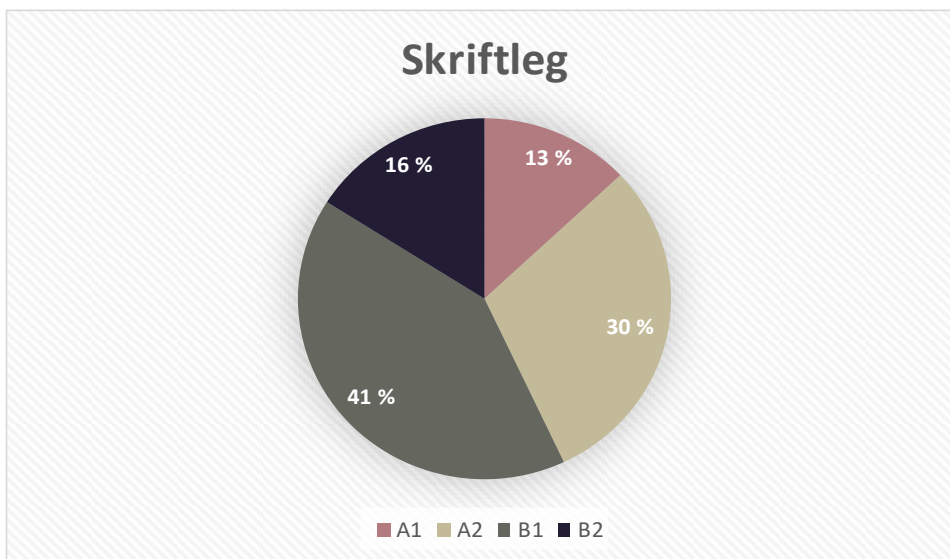
⁷ Tala er avgrensa til prøveresultat oppnådd nærast i tid til tidspunktet for når den einskilde avslutta programmet.



(Kjelde: Bryne kompetansesenter)

Blant dei 51 som avslutta introduksjonsprogrammet i Time kommune i løpet av 2018 og -19, oppnådde 64 prosent karakteren A2 på munnleg.

Figur 10 – Resultat på skriftleg norskprøve for deltakarar som avslutta i 2018 og -19:



(Kjelde: Bryne kompetansesenter)

Tilsvarende tal for skriftleg var 30 prosent, men her oppnådde heile 41 prosent B1 på skriftleg. Som nemnd i førre avsnitt har Time kommune tatt i mot flyktningar med høg utdanning frå heimlandet dei seinare åra. Dette kan truleg forklara dei gode resultatane på skriftleg for gruppa som avslutta i 2018 og -19. I eit tilsvarende forvaltningsrevisjonsprosjekt i Hjelmeland kommune våren 2020 oppnådde dei fleste karakteren A2 på munnleg og skriftleg.

I nemnde brukarundersøking i Time blei deltakarene spurte om dei er nøgd med norskopplæringa. Her gav deltakarane norskopplæringa ei score på 3,7, medan landssnittet ligg på 3,3. Med andre ord er deltakarene i Time nøgd med opplæringa, og av resultatata presentert ovafor kan vi sjå at dei har hatt eit godt utbytte.

1.6.3 VÅR VURDERING

Gjennom eit godt samarbeid med vaksenopplæringa og ved kommunens eigen innsats, blir deltakarane sikra eit fulltids- og heilårleg introduksjonsprogram. Så langt har kommunen òg oppfylt kravet om oppstart av introduksjonsprogram seinast tre månader etter busetting. Dette må seiast å vera positivt. Blant dei 71 personane som har delteke i introduksjonsprogrammet i åra 2016, -17, -18 og -19, er det fleire med høg utdanning frå heimlandet, noko som gjer seg utslag i gode resultat på norskprøvene. Dette må seiast å vere gledeleg.

1.7 SYSSELSETTING ETTER AVSLUTTA INTRODUKSJONSPROGRAM

1.7.1 NASJONALE OG LOKALE MÅLSETTINGAR

Frå og med 2010 har det vore ei nasjonal målsetjing at minst 55 prosent skal vera i arbeid eller utdanning direkte etter avslutta program, og 70 prosent skal vera i arbeid eller utdanning eitt år etter⁸. Merk at i den nasjonale målsettinga er det tilstrekkeleg med arbeid 1 time i veka for å oppfylle kravet om å vere sysselsett. I Inkluderings- og mangfaldsdirektoratet sin offisielle statistikk er det denne definisjonen som vert lagt til grunn.

I Time kommune sin «Timeplan 2018-22» heiter det at kommunen skal følgja opp nasjonal målsetjing om at 70 prosent av flyktningane skal vera i arbeid eller utdanning 1 år etter avslutta introduksjonsprogram.

Ut frå desse føringane har vi utleia følgjande revisjonskriterium (det vil seia krav eller forventningar til kommunen sitt arbeid):

- Eit år etter avslutta introduksjonsprogram skal minst 70 prosent av deltakarane vere i arbeid eller utdanning.

1.7.2 GENERELLE FAKTORAR SOM PÅVERKAR GRADEN AV SYSSELSETTING

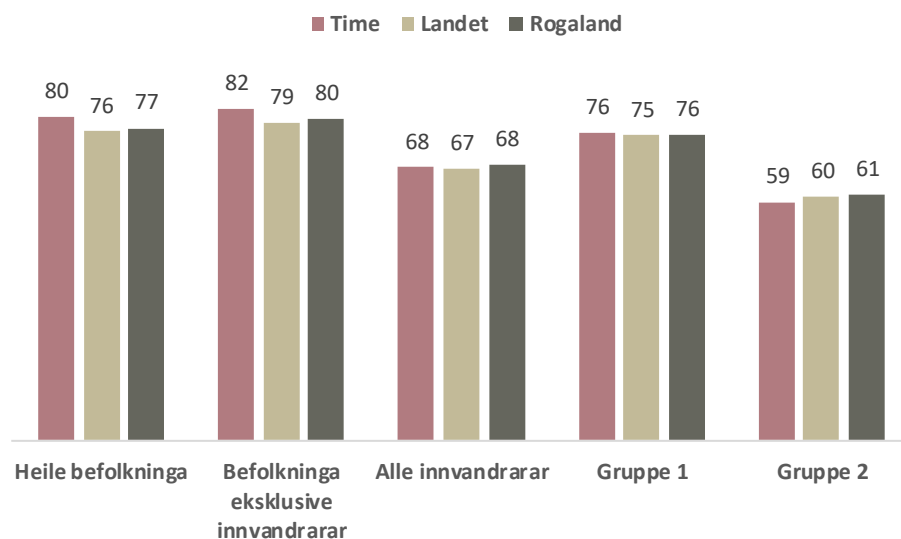
⁸ Resultatkravet er gitt IMDI i det årlege tildelingsbrevet frå Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

I kva grad sysselsetjingsnivået blant innbyggjarar med flyktningbakgrunn er høgt eller lågt i ein kommune vil vere knytt til faktorar som;

- **Flyktninggruppa si samansetning:** Kva utdannings- og arbeidserfaring flyktningane har frå før vil ha mykje å seia.
- **Butid:** Det same gjeld kor lenge dei har budd i Noreg.
- **Arbeidsmarknad:** Ikkje noko er betre for integrering enn ein fordelaktig arbeidsmarknad. Tal frå Statistisk sentralbyrå syner at sysselsetjingsnivået i Time er høgare enn landsnittet, jf. figur nedanfor;

Figur 11 – Prosentdel sysselsette i alderen 20-66 år

- *Gruppe 1: EU/EFTA, Nord-Amerika, Australia og New Zealand*
- *Gruppe 2: Asia, Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utan EU/EFTA, Oseania utan Australia og New Zealand.*



(Kjelde: Statistisk sentralbyrå. Figuren under syner sysselsette 20-66 år i prosent av personar i alt i kvar gruppe. Ureviderte tal for 4. kvartal 2019).

Samanlikna med sysselsettingsnivået i Rogaland og landet, er det generelle sysselsettingsnivået i Time noko høgare. Dette gjeld alle med unntak av gruppe 2. Medan vi i gruppe 1 fyrst og fremst finn innvandrara som har fått opphald på grunnlag av eit arbeidstilbod i Noreg, vil vi i gruppe 2 finna flest personar med flyktningbakgrunn. Generelt sett, uavhengig av kva kommune vi talar om, vil sysselsetjingsnivået vere høgare i gruppe 1 enn i gruppe 2. Det desse tala indikerer, er at arbeidsmarknaden kan seiast å vere noko vanskelegare i Time for personar i gruppe 2 enn i mange andre kommunar, men skilnaden er ikkje stor.

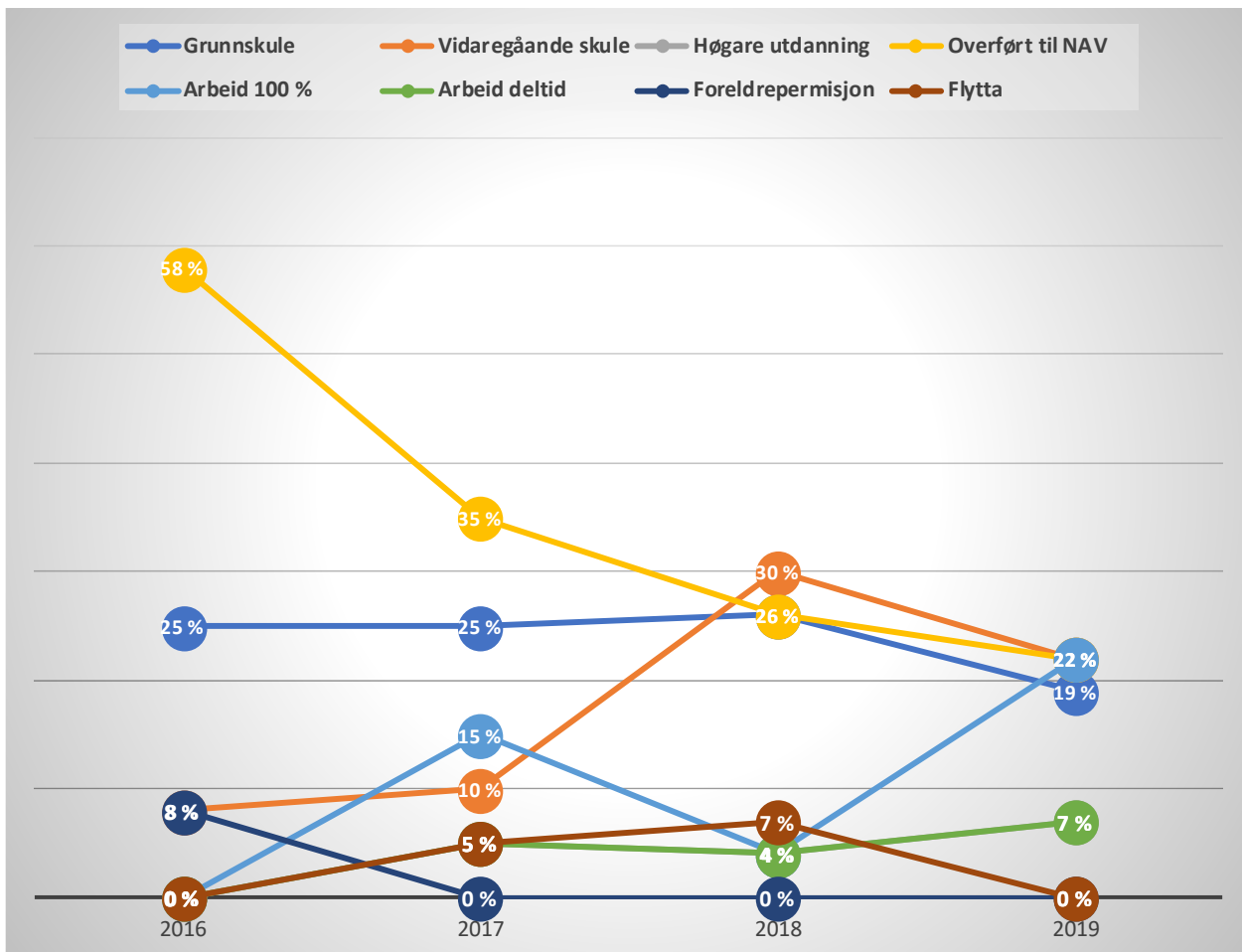
1.7.3 SYSSELSETTING ETTER ENDT INTRODUKSJONSPROGRAM I TIME

Kva deltakarane i introduksjonsprogrammet gjer etter avslutta program varierer. Nokon går over i jobb, medan andre held fram på grunnskuleopplæring, vidaregåande opplæring, kurs for

arbeidssøkarar eller arbeidspraksis i regi av NAV. Mange av flyktningane får etter kvart ei viss arbeidslivstilknytning, men få klarer å skaffa seg ein 100 prosent fast stilling direkte etter avslutta program.

Tabellen nedanfor viser status for deltakarane som avslutta introduksjonsprogrammet det enkelte året⁹. Når deltakarane avsluttar introduksjonsprogrammet skal kommunen registrere statusen til deltakarane ved slutt-tidspunktet, og rapportera dette til Inkluderings- og mangfaldsdirektoratet, (IMDI);

Figur 12 – Kva deltakarane har gått over til direkte etter avslutta introduksjonsprogram¹⁰



Figuren syner tre utviklingstrekk som peikar i positiv retning:

- **Færre går direkte over til NAV:** Den største endringa er det den gule linja som står for. Prosentdelen som går over til NAV har gått ned frå 58 til 22.

⁹ Med avslutta meiner vi her både fullført og ikkje fullført program.

¹⁰ Tala er gjengjeve i tabellform i vedleggsdelen.

- **Fleire som går over til jobb:** Ut frå den lyseblå linja kan vi sjå at 22 prosent gjekk over til heiltidsarbeid i 2019, noko som er det høgaste nivået i perioden. Same år har 7 prosent gått over til deltidsarbeid.
- **Prosentdelen med overgang til grunnskule har gått ned** frå 26 til 19 prosent.

Dei som vel å ta utdanning slepp kravet om ei årsinntekt på 246 246 kr ved søknad om permanent opphald. Slik regelverket er utforma per i dag «lønar det seg» å velja utdanning framfor arbeid (til dømes grunnskule)¹¹. Av denne grunn kan det vere naturleg å tenka seg at mange veljar tryggleiken ved permanent opphald framfor arbeid.

Bryne kompetansesenter melder om at grunnskule, som gjer fritak frå inntektskravet ved søknad om permanent opphald, *kan* vera ein grunn til at nokon søker grunnskule etter introduksjonsprogrammet, men det kan òg tenkast at dei har opplevd at ektefelle eller vener ikkje har fått jobb, og at dei sjølv ikkje ønskjer å oppleva det same.

Samtidig må vi hugsa på at det er av stor verdi å tileigna seg tilstrekkelege norskkunnskapar, ikkje berre for eigen del, men òg av omsyn til eventuelle barn ein måtte ha, som vil ha behov for leksehjelp etc. Å skaffa seg tilstrekkelege norskkunnskapar kan i tillegg gje auka utbytte av NAV sine tiltak.

I den nasjonale målsetjinga om 55 prosent i arbeid eller utdanning blir ikkje grunnskule rekna som «utdanning». Dersom vi utelèt grunnskule frå «utdanning», kan vi leggje saman følgjande kategoriar for å sjå om Time kommune har nådd den nasjonale målsetjinga i 2019:

Overgang til 100 prosent arbeid: 22 prosent

Overgang til deltidsarbeid: 7 prosent

Overgang til vidaregåande skule: 22 prosent

Overgang til høgare utdanning: 7 prosent

Til saman: 58 prosent

Med ein prosentdel på 58 i 2019 ligg Time noko over den nasjonale målsettinga om 55 prosent i arbeid eller utdanning direkte etter introduksjonsprogram. Det same kan ikkje seiast om dei tre føregåande åra, jamfør figuren ovafor, kor prosentdelen vart 8 prosent i 2016, 35 prosent i 2017 og 42 prosent i 2018. Men gledeleg er det likevel at prosentdelen har auka betrakteleg på desse

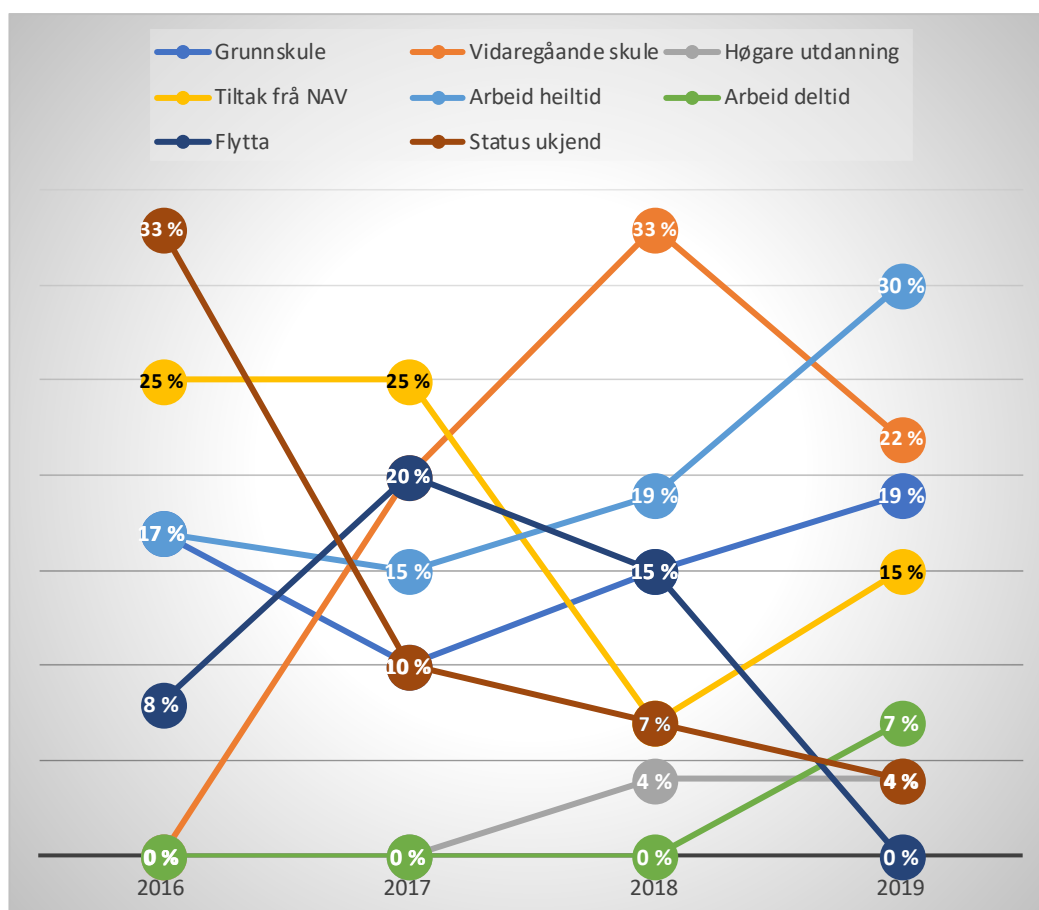
¹¹ Deltakarar som går vidare på grunnskuleopplæring nyttar sin rett til 3000 norsktimar totalt, og får sosialhjelp eller Flyktningstipend til livsopphald.

åra. Truleg må utviklinga sjåast i samanheng med at deltakarane dei seinare åra har høg utdanning frå heimlandet, samanlikna med tidlegare årskull.

Tal for heile landet for 2018 syner at 55 prosent i arbeid eller vidaregåande skule/høgare utdanning. Tilsvarende tall for 2019 på landsbasis finst per dags dato ikkje ¹².

I samband med prosjektet har vi motteke tal frå flyktingtenesta som syner kva status tidlegare deltakarar i introduksjonsprogrammet har våren 2020. I figuren har vi delt inn deltakarene etter kva kalenderår dei avslutta i introduksjonsprogrammet. Figuren syner fleire positive utviklingstrekk med 2018 og -19 kullet, samanlikna med dei som avslutta i 2016 og -17. Dette skuldast truleg at dei som gjekk ut i 2018 og -19 hadde meir skule- og utdanningsbakgrunn frå heimlandet.

Figur 13 – Status våren 2020 for tidlegare deltakarar i introduksjonsprogrammet i Time



(Kjelde: Time kommune. For tala gjengjeve i tabellform, sjå vedlegg)

¹² Sjå link: [https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/etter-intro-finmasket/enkeltaar/@\\$u=prosent:\\$y=2018;avslutningArsak8=kvalifisering%2Cgr_skole%2Cutdanning%2Carbeid%2Csos_stnd%2Ctrygd_annen%2Cannet;kjonn=alle](https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/kvalifisering/etter-intro-finmasket/enkeltaar/@$u=prosent:$y=2018;avslutningArsak8=kvalifisering%2Cgr_skole%2Cutdanning%2Carbeid%2Csos_stnd%2Ctrygd_annen%2Cannet;kjonn=alle)

Av positive utviklingstrekk kan sjå at:

- Prosentdelen med tiltak frå NAV er lågast for 2018 og -19 kullet (gul linje).
- Prosentdelen som har fått seg arbeid i 100 prosent stilling er høgast blant dei som gjekk ut i 2018 og -19 (lyseblå linje).
- Prosentdelen som går på vidaregåande skule er høgast i 2018-kullet, dernest kjem 2019-kullet (oransje linje).

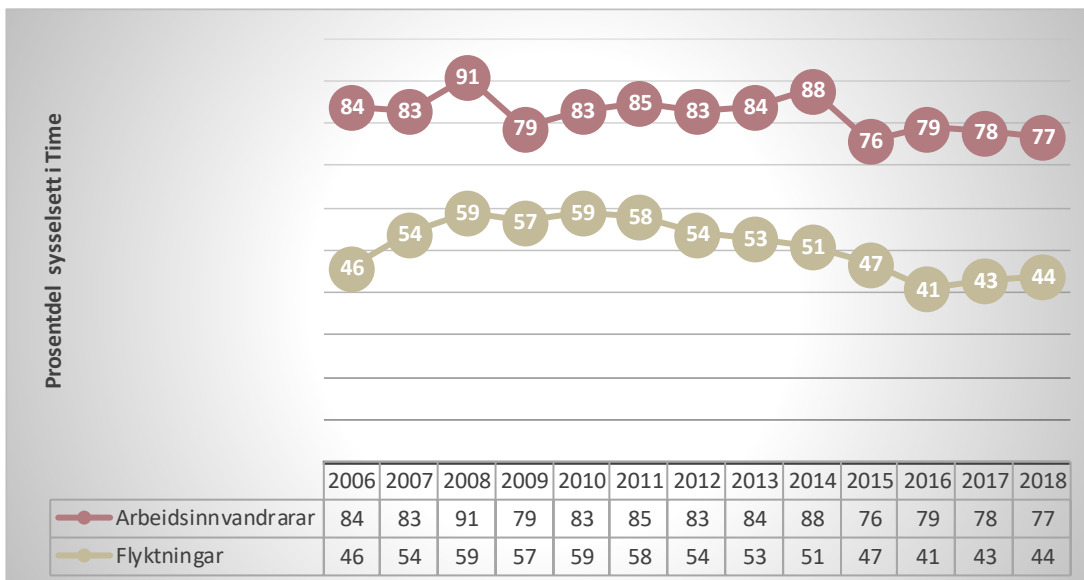
Det er naturleg å tenkje seg at status ville vere betre for dei som har hatt nokon år på finna seg arbeid, kontra dei som akkurat har avslutta programmet. Men ein slik tendens er det ikkje mogleg å sjå ut frå figuren. Av figuren kan vi sjå fleire positive utviklingstrekk ved 2018 og -19 kullet, samanlikna med dei som avslutta i 2016 og -17. Denne tendensen kan truleg relaterast til at desse årskulla hadde høgare utdanning frå heimlandet. Samstundes vert denne samanlikninga prega av at det for det eldste kulla er flest kor flyktingtenesta ikkje veit status.

NAV på si side er tydelege på at dei ikkje har system som gjer det mogleg å måle sysselsettingsnivået blant personar med flyktingbakgrunn kontra andre innbyggjarar, og at dei heller ikkje har mandat til å utarbeida noko sysselsettingsstatistikk for tidlegare deltakarar i introduksjonsprogrammet.

I dei tre neste figurane har vi henta inn offisiell statistikk frå IMDI og samanlikna sysselsettingsnivået blant flyktingar med sysselsettingsnivået til arbeidsinnvandrarar, i Time kommune. Figurane syner fyrst og fremst at prosentdelen flyktingar i arbeid er langt lågare enn blant arbeidsinnvandrarar (figur 13). I figur 14 kan vi sjå at dette òg gjeld for heile landet;

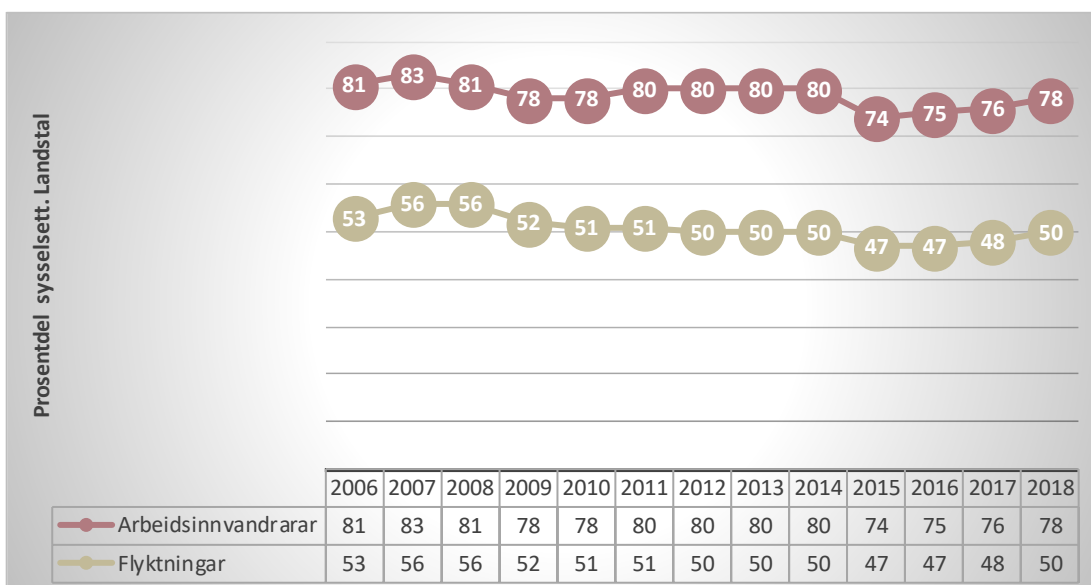
Figur 14 – Prosentdel sysselsette flyktingar kontra arbeidsinnvandrarar i Time kommune¹³

¹³ Arbeidsinnvandrarar er her definert som «Fyrstegongs innvandrarar som er registrert med arbeid som innvandringsgrunn». Flyktingar er her definert som «fyrstegongs innvandrarar som er registrert som flyktingar, og familiegjenforeinte til desse»



(Kjelde: Inkluderings- og mangfaldsdirektoratet. Sjå link: <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1121/arbeid/sysselsetting-etter-innvandringsgrunn/historikk>)

Figur 15 – Prosentdel flyktningar kontra arbeidsinnvandrere sysselsett. Tal for heile landet



(Kjelde: Inkluderings- og mangfaldsdirektoratet. Tal for heile landet)

1.7.4 VÅR VURDERING

Time ligg noko under den nasjonale målsettinga om 55 prosent i arbeid eller utdanning direkte etter introduksjonsprogram. Når det gjeld status våren 2020 for deltakarar som avslutta i tidsperioden 2016-19 kan vi sjå at få har fått heiltidsarbeid, noko som også kjem fram av talmaterialet henta frå IMDI. Truleg har utdanningsnivå frå heimlandet mykje å seie for kor raskt dei kjem seg i arbeid og vert økonomisk sjølvstendige. Samstundes vert ei samanlikning mellom dei ulike årskulla noko prega av at det for det eldste kulla er flest kor kommunen ikkje veit status.

1.8 I KVA GRAD FLYKTNINGANE VERT ØKONOMISK SJØLVSTENDIGE

1.8.1 REVISJONSKRITERIER

I Timeplan 2018-22 heiter det at det er ei sentral målsetting å «redusera talet på brukarar med flyktningbakgrunn som mottar sosialhjelp».

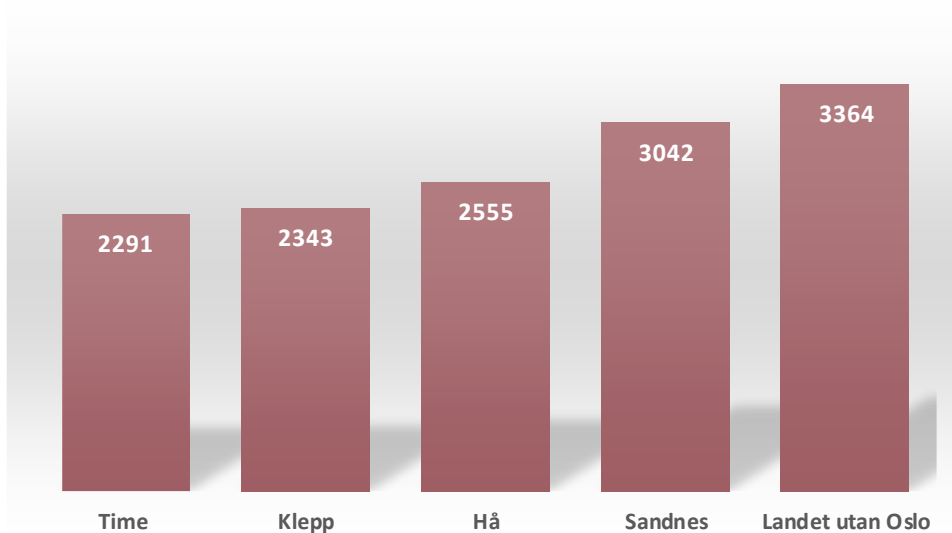
Ut frå denne føringa har vi utleia følgande revisjonskriterium (det vil seie krav eller forventningar til kommunen sitt arbeid):

- Talet på brukarar med flyktningbakgrunn som mottar sosialhjelp skal reduserast.

1.8.2 SOSIALHJELPSUTGIFTER TIL PERSONAR MED FLYKTNINGBAKGRUNN

Busetting av flyktningar inneber for dei fleste kommunar auka sosialhjelpsutgifter. Som nemnd vil mange ha behov for supplerande økonomisk sosialhjelp allereie medan dei deltek i introduksjonsprogrammet, sidan dei statlege tilskota ikkje strekk til. Og som nemnd i førre avsnitt er sysselsettingsnivået blant personar med flyktningbakgrunn lågt i Time og på landsbasis. Før vi går nærare inn på kommunen sine sosialhjelpsutgifter knytt til innbyggjarar med flyktningbakgrunn, vil vi kort presentere ei oversikt som syner at kommunen sine utgifter til sosialtenester er låge samanlikna med andre kommunar:

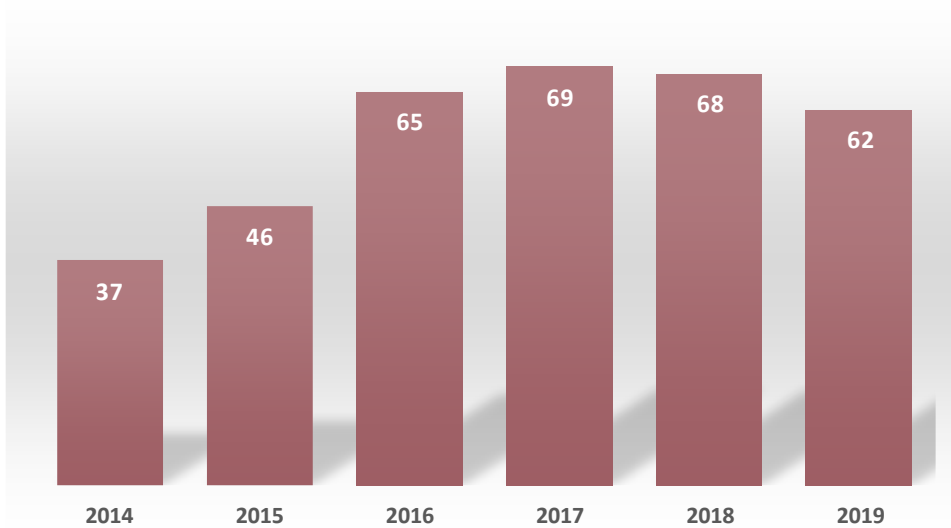
Figur 16 – Netto driftsutgifter til sosialtenester per innbyggjar 18-66 år



(Kjelde: Årsrapport Time kommune 2019).

Av figuren kan vi sjå at Time sine utgifter til sosialtenester per innbyggjar er lågare enn landssnittet og fleire nabokommunar. Men tal frå kommunen syner at utgiftene har auka i takt med fleire busette flyktingar. I figurane nedanfor har vi tatt med tal på utbetaling av økonomisk sosialhjelp til personar med flyktingbakgrunn i Time kommune¹⁴.

Figur 17 – Talet på innbyggjarar i Time m/ flyktingbakgrunn, som mottek økonomisk sosialhjelp:

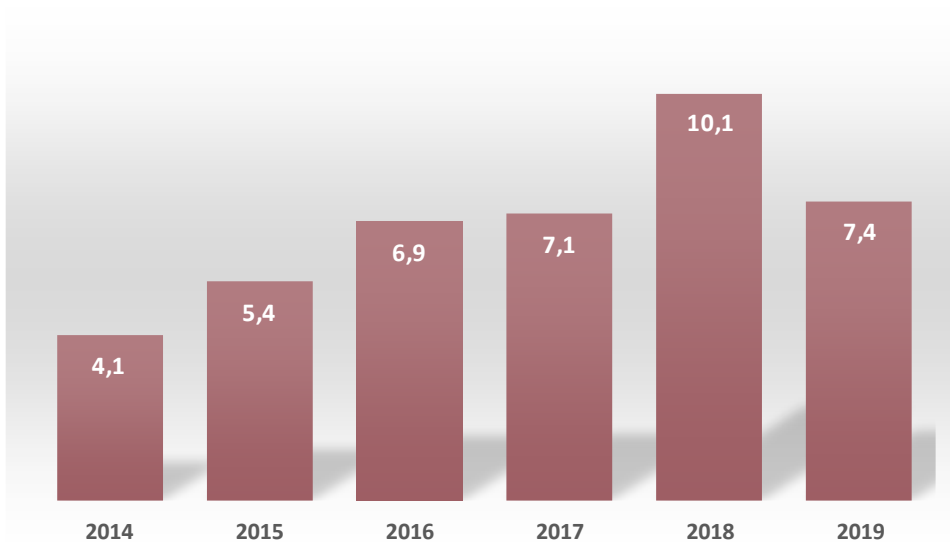


(Kjelde: Time kommune/NAV Klepp/Time).

Av figuren kan vi sjå at talet har auka i takt med talet på busette, men at talet har gått noko ned i 2019.

Figur 18 – Tal på månader innbyggjarar i Time m/ flyktingbakgrunn mottek økonomisk sosialhjelp (gjennomsnitt):

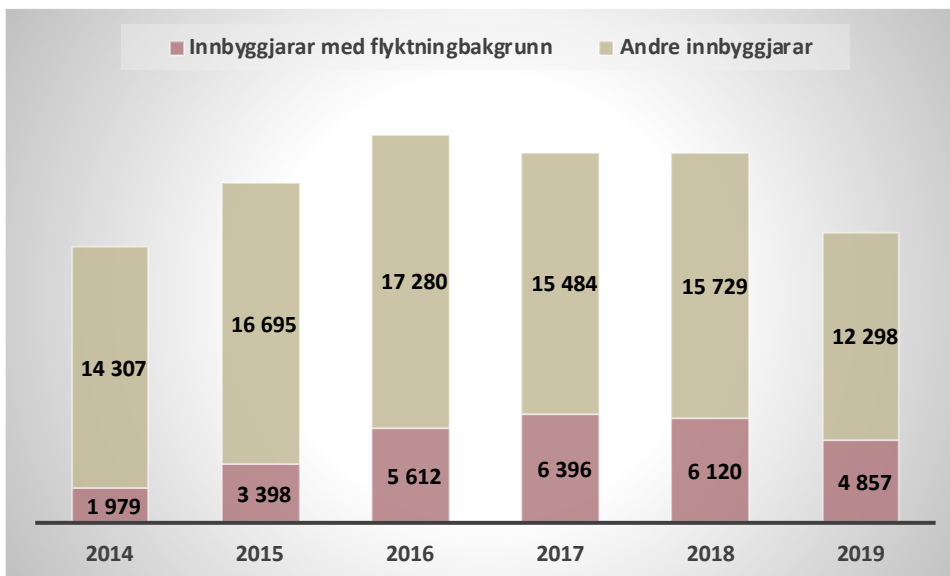
¹⁴ Dette er tal som omfattar både personar som framleis er deltakarar i introduksjonsprogrammet og personar som har fullført programmet



(Kjelde: Time kommune/NAV Klepp/Time).

Av figuren kan vi sjå at stønadslengda blei meir enn fordobla i perioden 2014-18. I 2019 gjekk den gjennomsnittlege stønadslengda noko ned.

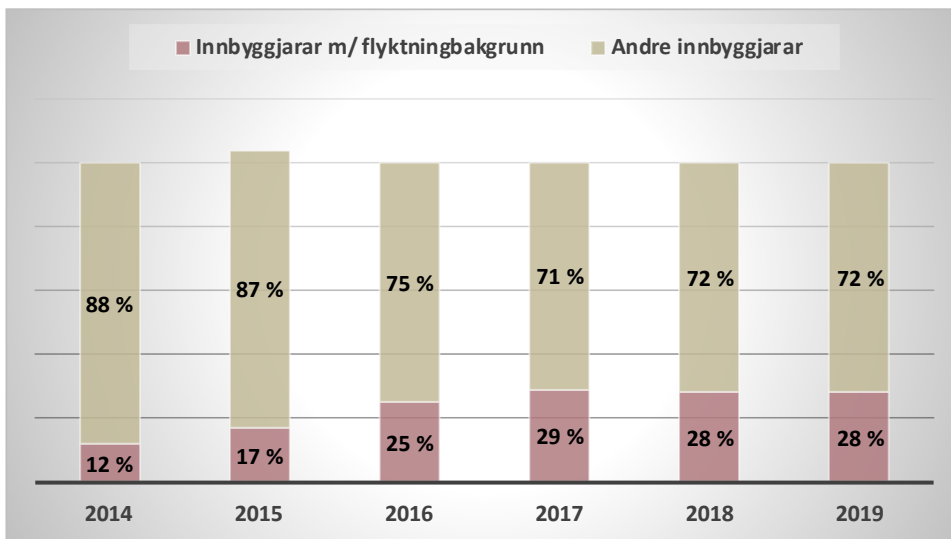
Figur 19 – Kommunen sine totale utbetalingar til økonomisk sosialhjelp, fordelt på innbyggjarar m/ flyktningbakgrunn, kontra andre innbyggjarar. Dei absolutte tala er oppgjeve i tusen kroner.



(Kjelde: Time kommune/ NAV Time/Klepp)

I neste tabell har vi gjort desse tala om til prosentar.

Tabell 2 – Prosentdel av kommunen sine totale utgifter til sosialhjelp som går til innbyggjarar med flyktningbakgrunn



(Kjelde: Time kommune/ NAV Time/Klepp)

Av figuren kan vi sjå at Time kommune har opplevd ei fordobling prosentdelen som går til innbyggjarar med flyktningbakgrunn. Denne auka som må sjåast i samanheng med auka i talet på busette.

1.8.3 VÅR VURDERING

Talet innbyggjarar med flyktningbakgrunn som mottok sosialhjelp har auka i takt med fleire busette, men at talet har gått noko ned i 2019. Det kan sjå ut til at kommunen i 2019 har klart å snu den negative utviklinga i tråd med si eiga målsetting, noko som må seiast å vere positivt.

1.9 TILTAK FOR AUKA SYSSELSETTING

1.9.1 REVISJONSKRITERIER

Rundskriv Q-27/2015 frå Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet datert 04.05.2015, seier noko om korleis kommunen og NAV skal samarbeida om deltakarane i introduksjonsprogrammet. I rundskrivet heiter det at:

- NAV skal delta i eit samarbeid om den enkelte deltakaren på eit tidleg stadium av programmet.
- NAV skal vurdere eigna arbeidsmarknadstiltak i regi av NAV når dette er formålstenleg og nødvendig for å nå målet om inntektsgjevande arbeid for den enkelte deltakaren.
- NAV skal bidra ved behov for å sikra ein smidig overgang til arbeidsretta aktivitet etter avslutta introduksjonsprogram.
- I det same rundskrivet vert òg kommunen sitt ansvar framheva. Kommunen skal leggja til rette for eit tett samarbeid.

I Time kommune sin Plan for mangfald og inkludering vert det særskilt framheve at kommunen ynskjer å etablere fleire praksisplassar i kommunen;

- Organisasjonsavdelinga skal arbeida for at kommunale einingar viser vilje til å ta imot innvandrere i praksis.
- Flyktingtenesta skal i samarbeid med NAV ha rutinar for oppfølging av praksisplassar i kommunen, og prøva ut fadderordning i kommunale einingar som har praksisplassar for personar med innvandringsbakgrunn.

Vidare skal kommunen arbeida aktivt for å få til gode overgangar frå norskopplæring og introduksjonsprogram til utdanning og arbeid, gjennom å;

- Styrka samarbeidet mellom Flyktingtenesta, Bryne kompetansesenter og NAV.
- Nyttå tiltak frå NAV med mål om inntektsgjevande arbeid
- Evaluera i kor stor grad arbeidsmarknadskurs, sertifisering og andre tiltak styrkar innvandrarane sine moglegheiter på arbeidsmarknaden.
- Sikra god yrkesretteiing og bruk av Karrieresenteret på Bryne.

Ut frå desse føringane har vi utleia følgjande revisjonskriterium (nærare bestemt krav eller forventningar til kommunen):

- Kommunen skal samarbeida med NAV for å sikra ein smidig overgang frå introduksjonsprogram til arbeid og aktivitet.
- Mottakarar av sosialhjelp under 30 år skal få tilbod om arbeidsretta aktivitet

1.9.2 SYSSELSETTINGSTILTAK I SAMARBEID MED NAV

Frå NAV får vi opplyst at personar med flyktingbakgrunn er ein av tre prioriterte grupper¹⁵. Å vere blant desse betyr i praksis enkel tilgang til rettleiing frå NAV samanlikna med andre klientar som i stor grad må nytta sjølvbetente løysingar. I tillegg skal det leggast ein plan for verkemiddelbruken og vegen vidare, og ved tildeling av tiltaksplassar skal personar med flyktingbakgrunn prioriterast.

Frå NAV får vi opplyst at dei nyttar Karrieresenteret på Bryne til yrkesretteiing, men at dei er ukjend med formuleringa i planen om å «evaluera i kor stor grad arbeidsmarknadskurs, sertifisering og andre tiltak styrkar innvandrarane sine moglegheiter på arbeidsmarknaden». NAV seier at ei slik målsetting treng nærare forklaring (operasjonalisering) for å kunne vere målbart, til dømes med konkrete fristar.

Frå flyktingtenesta får vi opplyst at det førebels ikkje er etablert noko fadderordning i kommunale einingar som har praksisplassar for personar med innvandringsbakgrunn.

¹⁵ Dei andre to gruppene er ungdom under 30 år og mottakarar av arbeidsavklaringspengar.

Flyktningenesta peikar på at nedbemanninga i tenesta har gjort det vanskeleg å følgja opp dette tiltaket.

Som nemnt vil deltakarar i introduksjonsprogrammet som har barn ofte ha behov for supplerande sosialhjelp ved sida av introduksjonsstønad. I praksis inneber dette at NAV vert involvert i ein tidleg fase etter busetting. Utover dette er det fast rutine at NAV deltar på overføringsmøter som vert arrangert tre månader før avslutning av introduksjonsprogrammet.

Er det ikkje aktuelt med overgang til utdanning, og vedkommande ikkje klarer å skaffa seg ein jobb, kan eit arbeidsretta tiltak i regi av NAV vere aktuelt. NAV Time har følgjande «verktøykasse» av verkemiddel som skal auka sjansane for jobb:

- **Arbeidsmarknadsopplæringskurs (AMO-kurs).** Dette er kurs som vert gjennomført av private leverandørar. På dei fleste av desse kursa stiller NAV krav om norskkunnskapar tilsvarande A2 skriftleg og munnleg, med unntak kurs spesielt tilpassa minoritetsspråklege. Døme på sistnemnde er kurset «Yrkesretta norskopplæring» som skal gje arbeidsretta norskopplæring og innføring i fagomgrep innanfor den bransjen deltakaren søker seg til. I tillegg skal kurset gi auka kompetanse om norsk samfunns- og arbeidsliv. Kurset inneber to månader teori og tre månader praksis og har ei lengd på inntil fem månader.
- **Arbeidstrening** er det mest brukte NAV-tiltaket dei siste fem åra, og inneber utplassering i ei bedrift med føremål å skaffa seg arbeidserfaring. Her vil i praksis bedriftene sjølv kunna bestemma kva krav til norskkunnskapar som vert stilte, men som oftast vil det vere tale om minimum A2.
- **Lønstilskot:** NAV kan gje ein arbeidsgivar lønstilskot for ein kortare periode, gjerne 1-3 månader. Kva krav til norskkunnskapar som vert stilte kan bedrifta sjølv bestemma.
- **Kvalifiseringsprogram** er eit tilbod om tett oppfølging i form av hyppige samtalar og arbeidstrening, og kan ha ei lengd på opptil 2,5 år. Til dømes kan ein leggja inn grunnskuleopplæring som ein del av programmet, kombinert med praksis ved ei lokal bedrift. I praksis vil det òg her vere krav om A2 skriftleg og munnleg.

Felles for samtlege verkemiddel er at vedkommande får oppfølging på arbeidsplassen. Føremålet er å gje eit generelt innblikk i kva forventningar som vert stilt i arbeidslivet. I tillegg kan vedkommande få ein referanse som kan nyttast til vidare jobbsøking. For nokon handlar dette òg om å verte klar over kva ein trivst med.

I NAV sitt arbeid med å få personar med flyktningbakgrunn ut i arbeid er dei språklege hindringane ei utfordring. Eigentleg er tiltaka sine tiltak å rekne som lågterskeltilbod, men erfaringa så langt syner at ein må ha oppnådd karakteren A2 munnleg og skriftleg for å kunne dra nytte av dei fleste av desse tiltaka. Frå NAV får vi opplyst at dei ikkje kan tildela til dømes kvalifiseringsprogram i tilfelle kor norskkunnskapane er dårlege.

På denne bakgrunn har NAV søkt Fylkesmannen om midlar tilsvarende to stillingar for å kunne bygge seg opp kompetanse på korleis ein kan hjelpe personar som ikkje kjem seg vidare på grunn av dårlege norskkunnskapar¹⁶.

For NAV sin del er det viktig at den einskilde dokumenterer norskkunnskapane sine, slik at NAV og eventuelle arbeidsgjevarar blir gjort merksam på ei eventuell framgang. Slik regelverket er innretta per i dag, kan den einskilde gå opp til norskprøven gratis ein gong. Av denne grunn er det få som tek norskprøvene fleire gonger. NAV opplev at fleire ynskjer å vere heilt sikre på at dei får ein god karakter og difor utsett prøvetakinga, noko som i praksis resulterer i at dei brukar lengre tid på å kome seg i arbeid og bli økonomisk sjølvstendig.

Frå 01.01.2017 er det i samsvar med lov om sosiale tenester i NAV aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakarar under 30 år. For desse mottakarane har NAV tiltaket «Vegen i Arbeid (ViA). Dette tilbodet inneber tett oppfølging i grupper tre dagar i veka, med fokus på jobbsøking og obligatorisk oppmøte. Frå NAV får vi opplyst at regelen om aktivitetsplikt vert følgd og at det i desse tilfella er fast praksis å leggja ein plan for overføring til arbeidsretta tiltak på sikt.

Norskundervisning og grunnskuleopplæring kan godkjennast som aktivitet så lenge vedkommande har framgang, jamfør § 20 og 20a. Skulle vedkommande ikkje forbetra kunnskapane sine kan NAV stille krav om anna aktivitet. NAV fortel at dei førebels ikkje ynskjer å stille krav om progresjon i norskkunnskapane (for mottakarar som måtte ha norskopplæring som aktivitet). Men NAV fortel at dei kan bli flinkare til å rettleia den einskilde om kor viktig det er å sette seg eit konkret mål for opplæringa.

Med unntak av tal på mottakarar av sosialhjelp, vel NAV å ikkje ha noko måltal knytt til tiltaksbruk og effektar av denne, blant personar med innvandrarbakgrunn (deriblant flyktningar). NAV grunnjev dette med at dei på generelt grunnlag ikkje ynskjer å skilja mellom personar med innvandrar/flyktningbakgrunn og andre. Det er difor ikkje mogleg å sjå nærare på i kva grad Time har nådd si eiga målsetting på dette punktet.

¹⁶ Status april 2020 er at søknaden godkjent av Fylkesmannen og skal endeleg avgjerast av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

1.9.3 VÅR VURDERING AV TILTAK FOR AUKA SYSSELSETTING

Når 25 prosent av dei som avslutta introduksjonsprogrammet i 2016 og -17 framleis mottek tiltak frå NAV, bør kommunen i samråd med NAV sjå nærare på korleis ein kan «evaluera i kor stor grad arbeidsmarknadskurs, sertifisering og andre tiltak styrkar innvandrarane sine moglegheiter på arbeidsmarknaden». Eit slikt tiltak kan nyttast til å få betre oversikt over tiltaksbruken og effektar av denne, blant personar med flyktningbakgrunn.

Som ein del av arbeidet med integrering av personar med flyktningar bør kommunen òg vurdere å etablera ei fadderordning i kommunale einingar som har praksisplassar for personar med innvandrarbakgrunn.

VEDLEGG

Metode

Datamaterialet baserer seg på munnlege og skriftlege kjelder. Mandatet for prosjektet inneheld både deskriptive og normative problemstillingar. Eit døme på ein deskriptiv problemstilling er «Kva språkopplæring og kva utdanningstilbod blir flyktningane gitte?» Her er hensikta å beskriva korleis kommunen arbeider, og i mindre grad vurdera dette arbeidet mot kriterium utleia av autoritative kjelder. «I kva grad kjem flyktningane seg ut i jobb etter end opplæring?» er eit døme på ein normativ problemstilling, der tenestetilbodet i kommunen blir vurdert opp mot nasjonale krav og føringar i kommunale styringsdokument.

Metodisk er det nytta intervju og dokumentgranskning, samt samanlikningar over tid og med andre kommunar. I prosjektet er det dratt vekslar på tilsvarande forvaltningsrevisjonar i Eigersund kommune våren 2018, og i Bjerkreim våren 2019. Sidan føremålet og prosjektet er spesielt retta mot kommunens arbeid med å gjere flyktningane økonomisk sjølvstendige, er rapporten i hovudsak retta mot kommunens arbeid overfor vaksne (over 18 år).

Vår samla vurdering er at metodebruk og kjelder har gjeve eit tilstrekkeleg grunnlag til å kunne svara på prosjektet sitt føremål og dei problemstillingane kontrollutvalet vedtok.

Munnlege kjelder:

- Rådmann i Time kommune, Trygve Apeland
- Kommunalsjef Samfunn, Bjørn Meling
- Kommunalsjef Oppvekst, Eskil Nygaard
- Leder av NAV Klepp-Time, Geir Erik Ellefsen
- Leiar Dan Allingham NAV Klepp-Time
- Saksbehandlar i NAV Klepp-Time Richard Nsamba
- Leder av flyktningetjenesten, Janne Berit Nese
- Konstituert rektor Bryne kompetansesenter, Aud Opstad Haarr

Skriftlege kjelder

- Timeplan 2019-22
- Plan for mangfald og inkludering 2018-25
- Årsrapport Time kommune 2018 og 2019
- Avtale om administrativt vertskommunesamarbeid mellom Klepp og Time om felles NAV tenester
- Individuelle planar til deltakarar som avslutta introduksjonsprogrammet i 2019.

Revisjonskriterier

Revisjonskriterium er krav eller forventningar som revisjonen bruker for å vurdere funna i undersøkingane. Revisjonskriteria skal vera grunngeve i, eller utleia av, autoritative kjelder innanfor det reviderte området, t.d. lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgjande kriterium nytta:

- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrarak (introduksjonslova)
- Lov om sosiale tenester i NAV
- Rundskriv til introduksjonslova, rundskriv Q20/2012
- Rundskriv til introduksjonslova, Q-27/2015
- Dei kommunale styringsdokumenta *Timeplan 2018-22* og *Plan for mangfald og inkludering*

Etter **introduksjonslova § 3** skal den einskilde flyktning få tilbod om deltaking i programmet seinast tre månader etter busetting i kommunen, jamfør introduksjonslova § 3. Vidare stiller lova krav om at programmet skal vere heilårleg og på fulltid. Føremålet er å gje deltakarane norskopplæring, kjennskap til norsk samfunnsliv og førebu til utdanning og arbeid. Programmet har vanlegvis ei lengd på to år, men deltakarar som får seg jobb eller kommer inn på høgare utdanning før to år er gått, kan avslutta tidlegare.

Introduksjonslova § 6 stiller krav om at deltakarane i introduksjonsprogrammet skal få utarbeidd ein individuell plan. Planen skal seia noko om opplæringsbehov og kva tiltak vedkommande kan ha nytte av. I høve til rundskriv til introduksjonslova, **rundskriv Q20/2012**, skal programmet tilpassast den enkelte ut frå hans eller bakgrunnen hennar, føresetnader, kvalifiseringsbehov og målsetjingar. Den individuelle planen skal utarbeidast i saman med deltakaren, og skal takast opp til ny vurdering med jamne mellomrom, jf. introduksjonslova § 6.

I *Timeplan 2018-22* og kommunen sin *Plan for mangfald og inkludering 2018-25* vert det særskilt framheve at kommunen ynskjer å arbeida for eit meir individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram.

Frå og med 2010 har det vore ei nasjonal målsetjing at minst 55 prosent skal vera i arbeid eller utdanning direkte etter avslutta program, og 70 prosent skal vera i arbeid eller utdanning eitt år etter¹⁷. Merk at i den nasjonale målsetjinga er det tilstrekkeleg med arbeid 1 time i veka for å oppfylla kravet om å vere sysselsett. I Inkluderings- og mangfaldsdirktoratet sin offisielle statistikk er det denne definisjonen som vert lagt til grunn.

¹⁷ Resultatkravet er gitt IMDI i det årlege tildelingsbrevet frå Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

I Time kommune sin **Timeplan 2018-22** heiter det at kommunen skal følgja opp nasjonal målsetjing om at 70 prosent av flyktningane skal vera i arbeid eller utdanning 1 år etter avslutta introduksjonsprogram.

I **Timeplan 2018-22** heiter det at det er ei sentral målsetjing å «reduera talet på brukarar med flyktningbakgrunn som mottar sosialhjelp». **Sosialtenestelova § 20 a** regulerer plikta til å stilla vilkår om aktivitet for tildeling av sosialhjelp. Frå 01.01.2017 er det i samsvar med denne lova som hovudregel aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakarar under 30 år.

Rundskriv Q-27/2015 frå Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet datert 04.05.2015, seier noko om korleis kommunen og NAV skal samarbeida om deltakarane i introduksjonsprogrammet. I rundskrivet heiter det at:

- NAV skal delta i eit samarbeid om den enkelte deltakaren på eit tidleg stadium av programmet.
- NAV skal vurdere eigna arbeidsmarknadstiltak i regi av NAV når dette er formålstenleg og nødvendig for å nå målet om inntektsgjevande arbeid for den enkelte deltakaren.
- NAV skal bidra ved behov for å sikra ein smidig overgang til arbeidsretta aktivitet etter avslutta introduksjonsprogram.
- I det same rundskrivet vert òg kommunen sitt ansvar framheva. Kommunen skal leggja til rette for eit tett samarbeid.

I Time kommune sin **Plan for mangfald og inkludering** vert det særskilt framheve at kommunen ynskjer å etablera fleire praksisplassar i kommunen;

- Organisasjonsavdelinga skal arbeida for at kommunale einingar viser vilje til å ta imot innvandrarar i praksis.
- Flyktningtenesta skal i samarbeid med NAV ha rutinar for oppfølging av praksisplassar i kommunen, og prøva ut fadderordning i kommunale einingar som har praksisplassar for personar med innvandrarbakgrunn.

Vidare skal kommunen arbeida aktivt for å få til gode overgangar frå norskopplæring og introduksjonsprogram til utdanning og arbeid, gjennom å;

- Styrka samarbeidet mellom Flyktningtenesta, Bryne kompetansesenter og NAV.
- Nyttå tiltak frå NAV med mål om inntektsgjevande arbeid
- Evaluera i kor stor grad arbeidsmarknadskurs, sertifisering og andre tiltak styrkar innvandrarane sine moglegheiter på arbeidsmarknaden.
- Sikra god yrkesretteleing og bruk av Karrieresenteret på Bryne.

Sentrale omgrep

- **Asylsøkjjar** er ein person som på eiga hand og uanmeld kjem til Noreg og ber om opphaldsløyve her, på bakgrunn av eit behov for vern mot forfølgjing eller krigshandlingar i heimlandet. Asylsøkjjarar som får søknaden innvilga, vert kalla flyktningar.
- **Flyktningar** er personar som er innvilga varig opphaldsløyve på bakgrunn av situasjonen i heimlandet, enten det dreier seg om forfølgjing eller krigshandlingar.
- **Overføringsflyktningar (kvoteflyktningar)** er personar som er registrerte som flyktning av FN's Høgkommissær for flyktningar (UNHCR), men som ikkje kan tilbydast ei varig løysing i det landet dei er, og som derfor blir presenterte for overføring til eit tredje land.
- **Familiegjenforeinte.** For å få opphaldsløyve på grunnlag av familiegjenforeining, blir det stilt krav om at den personen ein søker familiegjenforeining med, må ha busetjingsløyve i Noreg og ei inntekt på kr 319 000 før skatt pr år (per 01.05.2019). Vedkommande som allereie bur her må med andre ord vera i stand til å forsørgja familiemedlemmar som ynskjer å flytta til Noreg. Med innføringa av ny utlendingslov 01.01.2010, fekk personar som blir løyvde asyl, unntak frå underhaldkravet etter visse føresetnader.
- **Arbeidsinnvandrarar** er gitt opphaldsløyve på bakgrunn av løna arbeid. Dei er såleis i utgangspunktet sjølvhjelpne.
- **Einslege mindreårige flyktningar.** Time kommune buset pr. i dag ikkje denne gruppa. Einslege mindreårige flyktningar under 15 år er det BUF-etat som har ansvaret for, medan einslege mindreårige flyktningar mellom 16 og 18 år som oftast blir busette av barnevernstenesta i den enkelte kommunen.

Om introduksjonsprogrammet

Introduksjonsloven spesifiserer kven som har rett og plikt til å delta i det toårige programmet. Lova spesifiserer at retten og plikta til deltaking gjeld for nyankomne utlendingar mellom 18 og 55 år, som har behov for grunnleggande kvalifisering, og som har fått innvilga opphaldsløyve på følgjande grunnlag:

- asyl¹⁸
- opphaldsløyve etter innreiseløyve som overføringsflyktning
- kollektivt vern i massefluktsituasjon

¹⁸ I tillegg til fornybar opphaldsløyve etter utlendingslova på grunnlag av søknad om asyl.

I tillegg kan oppholdsløyve gjevast til familiemedlemmer av desse tre ovanfor nemnde utlendingsgruppene¹⁹. Flyktningar som deltar i introduksjonsprogrammet, har krav på introduksjonsstønad. Introduksjonsstønaden erstattar sosialhjelp som inntekt for flyktningar som nyleg har kome til kommunen. Stønaden er på årsbasis lik to gonger grunnbeløpet i folketrygda. Stønaden er skattepliktig inntekt, men i motsetning til sosialhjelp, blir stønaden beholden òg dersom deltakaren tar ein jobb ved sida av introduksjonsprogrammet.

Føremålet med integreringstilskot

Føremålet med integreringstilskotet er å bidra til at kommunane gjennomfører eit planmessig og aktivt busetjings- og integreringsarbeid, med sikte på at dei busette skal komma seg i jobb og greie seg sjølve. Tilskotet skal dekkja dei gjennomsnittlege utgiftene til kommunen i busettingsåret og dei fire etterfølgjande åra, til mellom anna innvandrar- og flyktningkontortenester, bustad- og administrasjonstenester, sysselsetjingstiltak, yrkeskvalifisering, arbeidstrening, sosialkontortenester, sosialhjelp, barnevernstenester, tolketenester, barnehagetenester, helsetenester,, forutan kultur- og ungdomstiltak.

Utrekningsutvalet

Utrekningsutvalet for kartlegging av kommunale utgifter til busetjing og integrering av flyktningar, er leidde av Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDI). IMDI sender kvart år ut spørjeskjema til utvalde kommunar. Undersøkinga hentar mellom anna inn informasjon om utgiftene kommunane har til integreringstiltak og administrasjon av tiltaka, og dessutan utgifter knytt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap som blir gjennomførte av vaksenopplæringa.

Flyktningstipend

Flyktningstipend kan gis til utanlandsk statsborgar som har fått asyl i Noreg som ønsker å ta grunnskule eller vidaregåande opplæring. Jo tidlegare vedkommande byrjar på utdanning etter tilkomme Noreg, jo lengre kan vedkommande få stipend. Tida blir rekna frå den datoen asyl vart innvilga. Dersom vedkommande byrjar på utdanning innan tre år etter at asyl er innvilga, kan vedkommande få stipend i maksimalt tre år.

Ulike nivå på norskprøve

Frå og med sommaren 2014 er det nye prøvar i norsk. Dette inneber at resultatata ikkje kan samanliknast med tidlegare resultat. Språkferdigheitene som vert målte er leseforståing, lytteforståing, skriftleg framstilling og munnleg kommunikasjon. Resultata på norskprøvene viser

¹⁹ I tillegg kan utlending med fornybar oppholdsløyve etter samlivsbrot (jf. utlendingslova § 53 fyrste ledd bokstav b, § 53 2. ledd eller § 53 tredje ledd) ha rett og plikt dersom ho eller han har behov for grunnleggjande kvalifisering (Kjelde: Monitor for introduksjonsordninga 2011).

Flyktning med busettingsløyve og som deltar på introduksjonsprogrammet, kan få familiemedlemmer til landet dersom deltakaren jobbar ved sida av for å dekke gapet mellom introduksjonsstønad og lønnstrinn åtte i Statens lønnsregulativ, som er underhaldkravet ved familiegjenforeining.

opnådd språknivå, på ein skala som går frå A1-A2-B1-B2. I høve til *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarakar* kan dei ulike språknivåa skildrast slik:

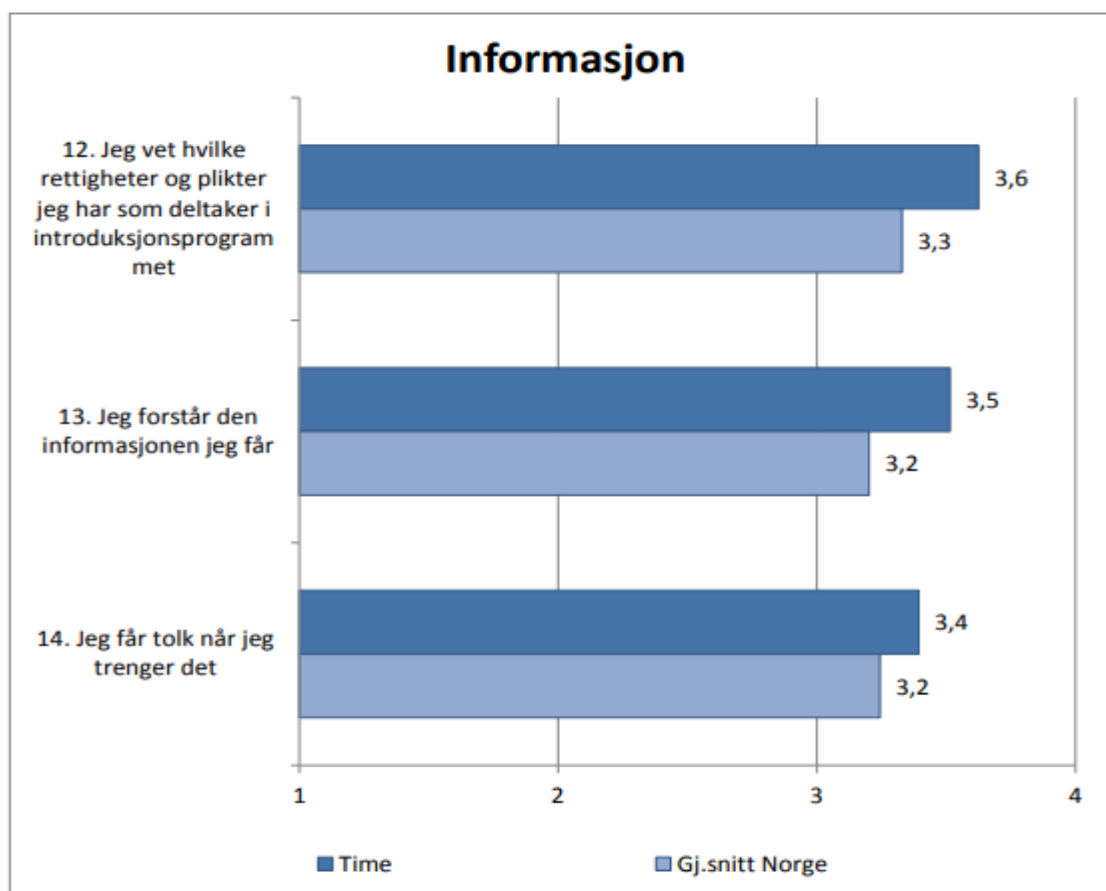
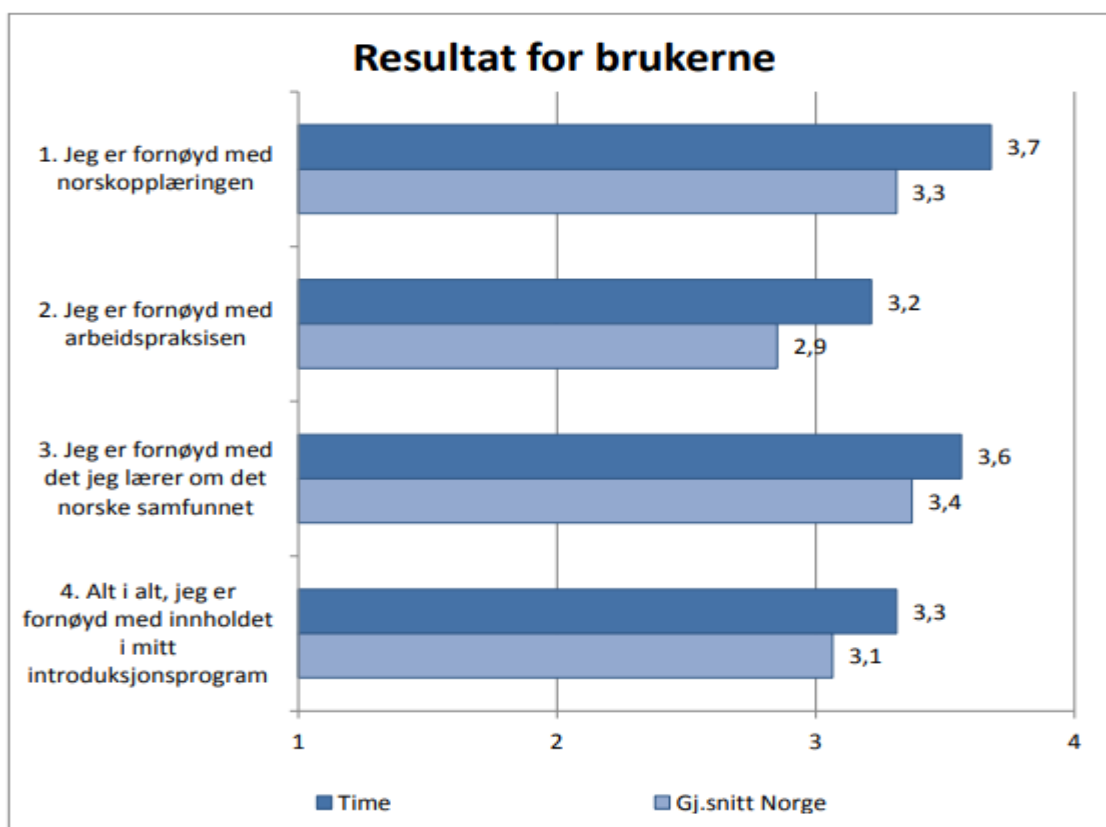
- På nivå A1 kan ein fylla ut enkle skjema med ein del personlege opplysningar som namn, datoen til fødsels-, nasjonalitet og adresse. Ein kan skriva korte, svært enkle beskjedar og meldingar ved å bruka einskildståande setningar og fasta formuleringar.
- På nivå A2 kan ein skriva korte, enkle beskjedar og meldingar knytt til kvardags- og arbeidsliv. Ein kan fortelje om opplevingar og hendingar med enkle frasar og setningar.
- På nivå B1 kan ein skriva samanhengande tekstar med ein del detaljar om kjente emne eller emnar av personleg interesse. Ein kan skriva korte rapportar med oppsummering, og ein kan grunngi handlingar.
- På nivå B2 kan ein skriva klare, detaljerte tekstar om eit vidt spekter av emne. Ein kan skriva sakleg og argumentera for og/eller imot ulike standpunkt, underbygga synspunkta sine, gi døme og trekka konklusjonar.

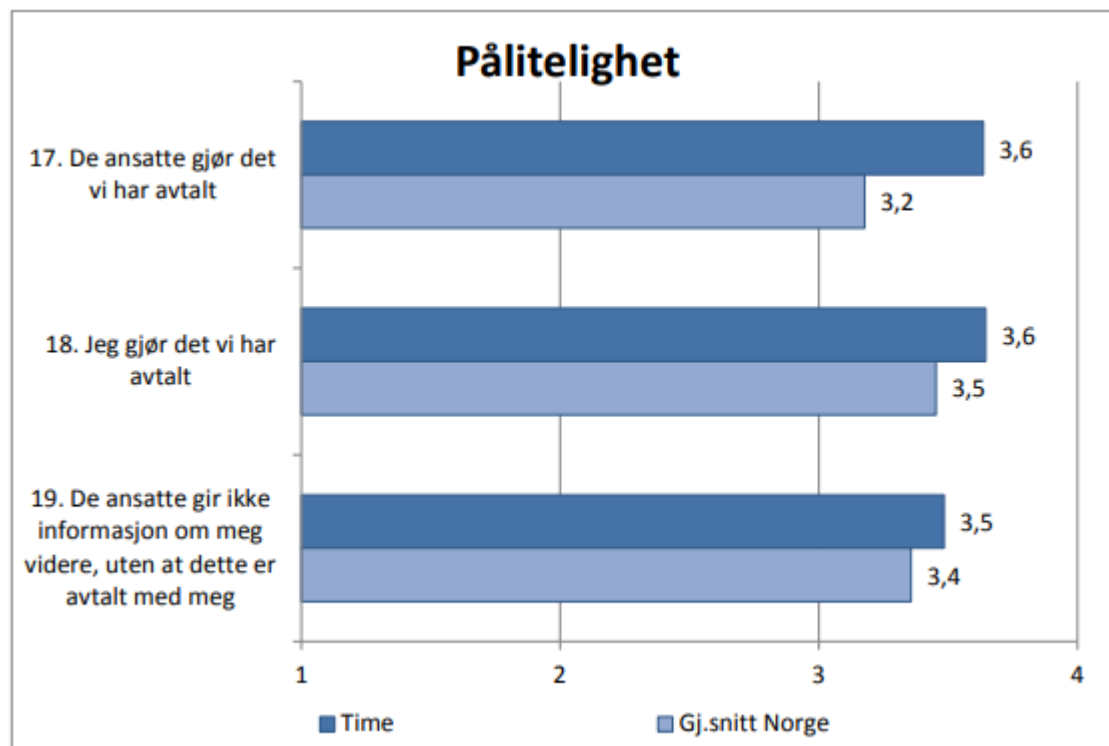
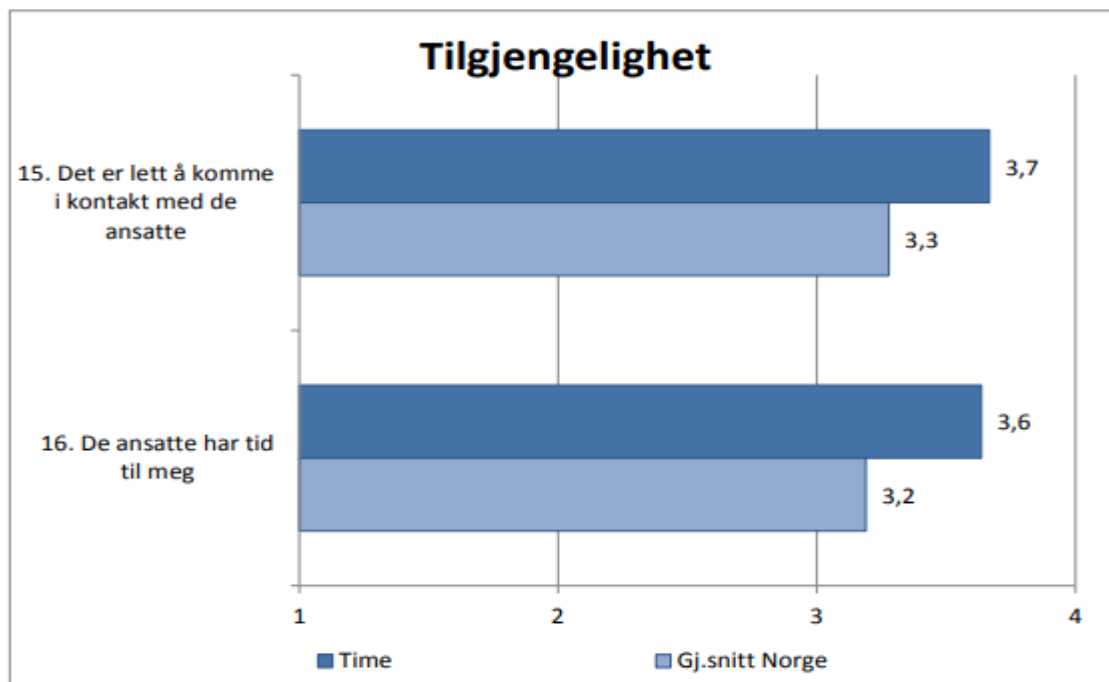
Brukarundersøkingar i regi av Kommuneforlaget

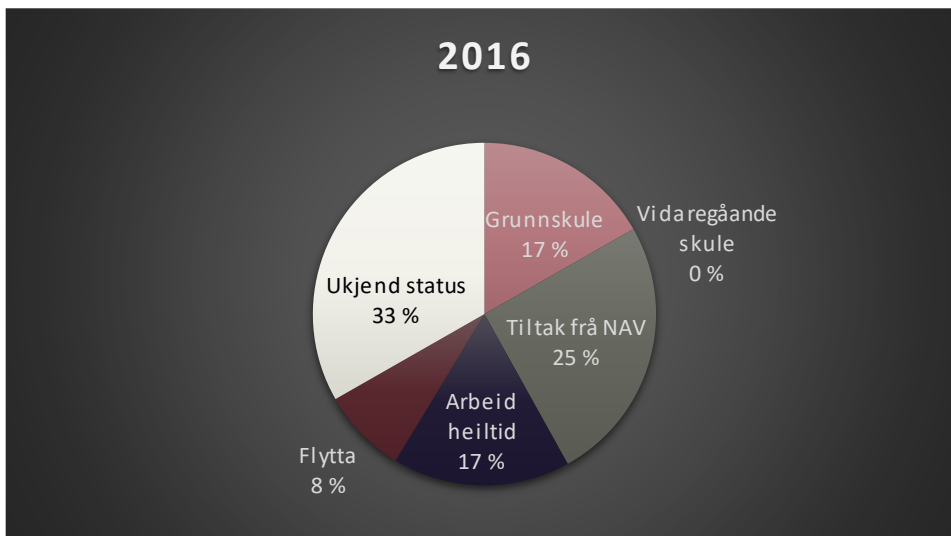
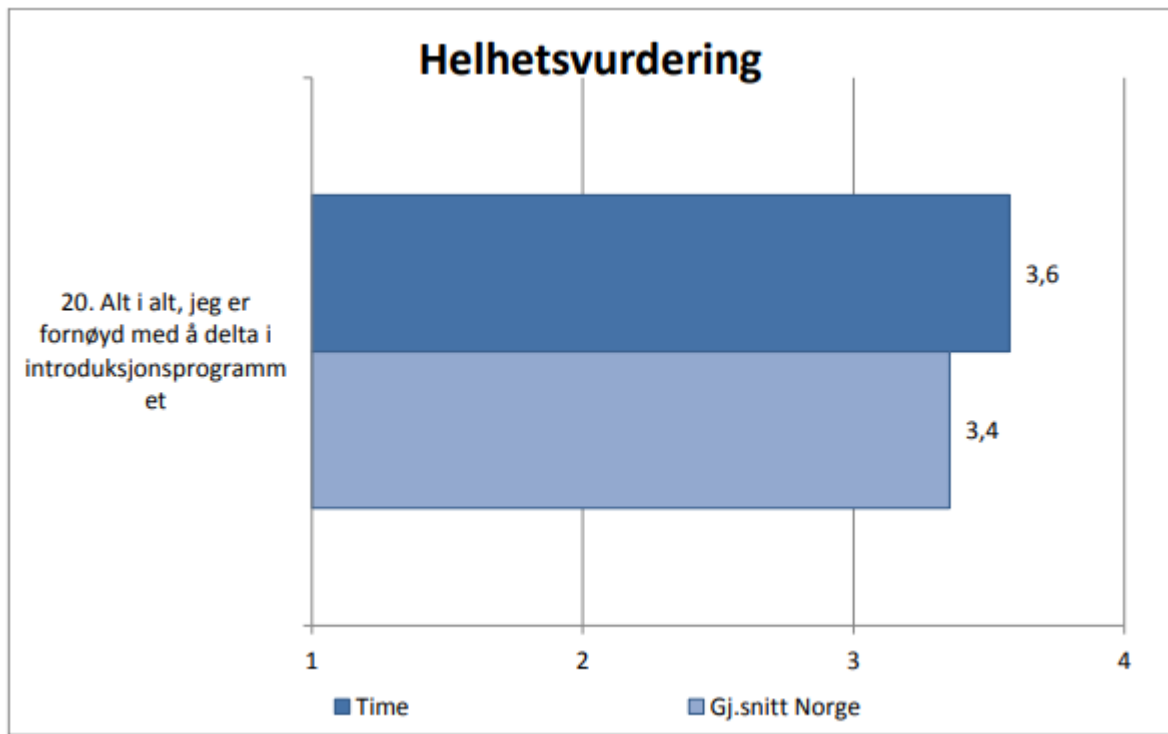
Time kommune nyttar brukarundersøkingar utvikla av Kommuneforlaget (KS) for å måla brukarane si oppleving av dei kommunale tenestene, og for å kunne samanlikna resultatane med andre kommunar. Ved å bruka KS sitt verktøy bedrekommune.no kan brukarane svara på standardiserte spørsmål direkte på nettet eller via papirskjema. I 2018 kom KS med ei ny brukarundersøking som gjeld introduksjonsprogrammet for flyktningar. Det er såleis første gongen Time kommune gjennomfører denne undersøkinga. Det vart gjennomført liknande undersøkingar i 2003, 2005, 2008 og 2015, men då ved bruk av meir generelle spørsmål laga av tilsette i kommunen (Kjelde: Saksnr 008/19 Levekårsutvalet).

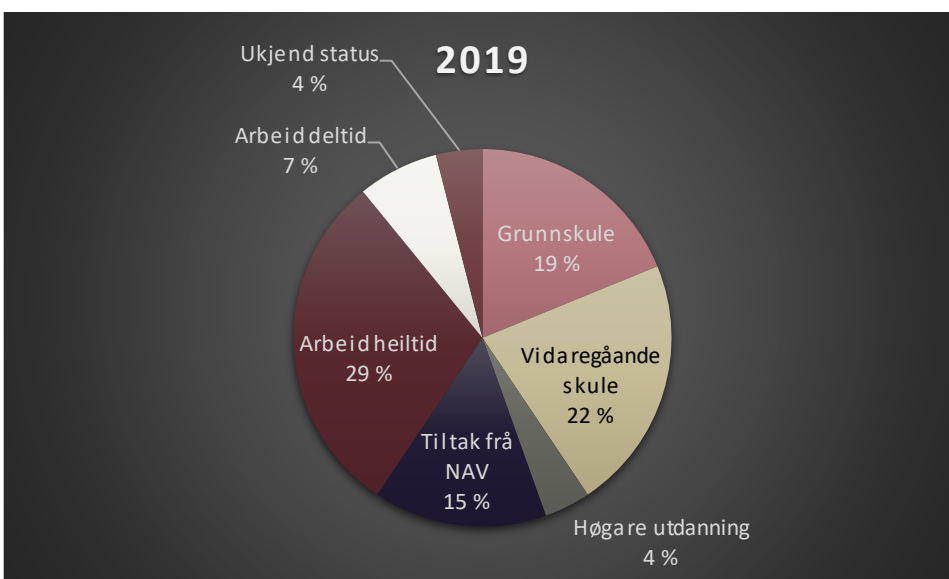
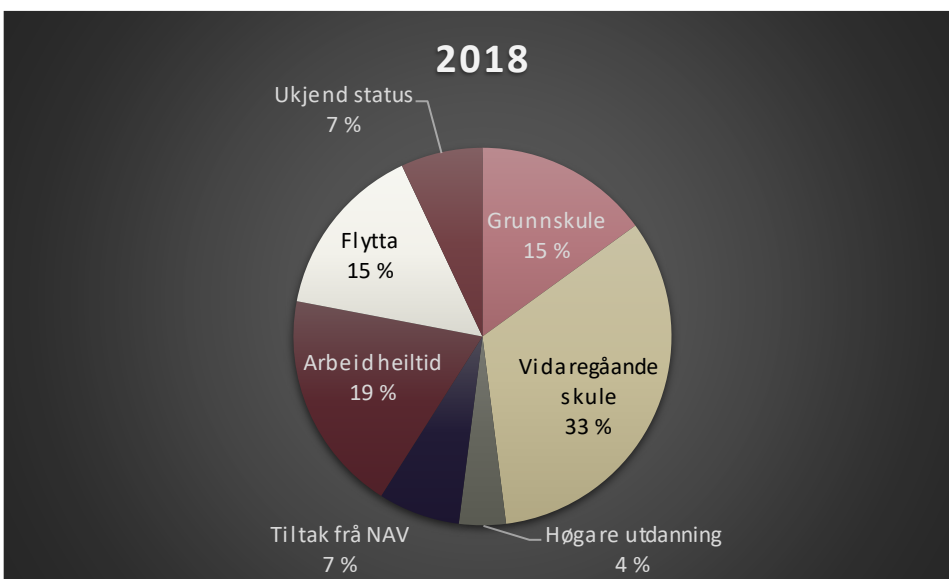
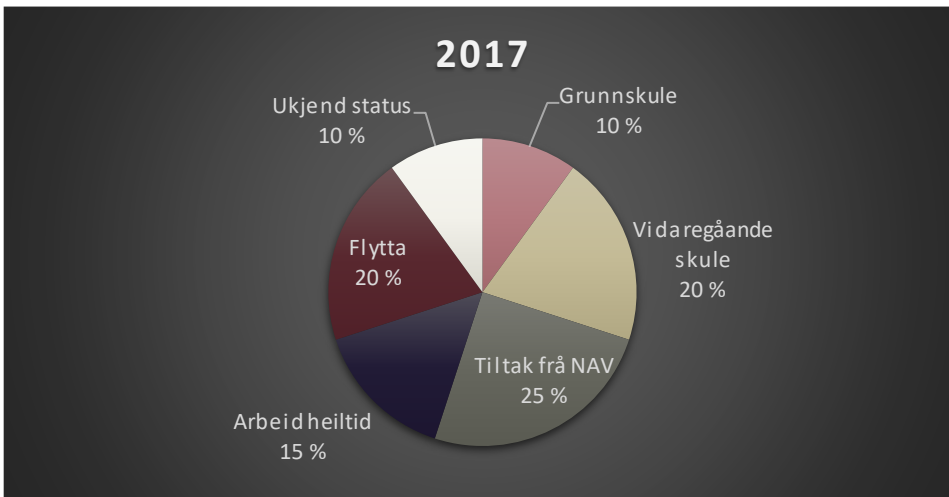
Gjennom tilbakemeldingar frå brukarane får kommunen kunnskap om tenestene har rett kvalitet og møter behova. Desse tilbakemeldingane kan gje grunnlag for å justera på tenestene. Resultat frå gjennomførte brukarundersøkingar vert omtalte i årsrapportane. Brukarundersøkingar blant flyktningar skal i høve til Timeplan 2018-22 gjennomførast kvart tredje år. Siste undersøking vart gjennomført i 2018.

Score på kvart delspørsmål under kvart hovudområde i brukarundersøkinga:









Syssetting direkte etter avslutta introduksjonsprogram

	2016	2017	2018	2019
Grunnskule	25 %	25 %	26 %	19 %
Vidaregåande skule	8 %	10 %	30 %	22 %
Høgare utdanning	0 %	5 %	4 %	7 %
Overført til NAV	58 %	35 %	26 %	22 %
Arbeid 100 %	0 %	15 %	4 %	22 %
Arbeid deltid	0 %	5 %	4 %	7 %
Foreldrepermisjon	8 %	0 %	0 %	0 %
Flytta	0 %	5 %	7 %	0 %

Syssetting per februar 2020 for tidlegare deltakarar. Sortert ut frå det året dei avslutta

	2016	2017	2018	2019
Grunnskule	17 %	10 %	15 %	19 %
Vidaregåande skule	0 %	20 %	33 %	22 %
Høgare utdanning	0 %	0 %	4 %	4 %
Tiltak frå NAV	25 %	25 %	7 %	15 %
Arbeid heiltid	17 %	15 %	19 %	30 %
Arbeid deltid	0 %	0 %	0 %	7 %
Flytta	8 %	20 %	15 %	0 %
Status ukjend	33 %	10 %	7 %	4 %

Tiltak retta mot barn og unge

For minoritetsspråklege elevar i grunnskulen gjeld følgjande:

- Minoritetsspråklege elevar har rett til særskild norskopplæring inntil dei har tilstrekkelege kunnskapar til å følgja den ordinære undervisninga.
- Alle elevar har rett til å tilhøyra ei gruppe eller klasse som sikrar sosial tilhøyrighet.
- Minoritetsspråklege elevar har rett til å gå på sin nærskule.

Rektor på nærskulen fattar eit enkeltvedtak om kva opplæringstilbod eleven skal få på bakgrunn av ei kartlegging av norskkunnskapane til eleven. Døme på kartleggingstiltak er:

- Mottakssamtale, saman med både elev, føresette og lærar.
- Samtalar undervegs i skuleåret
- Nasjonale prøvar
- Kartleggingsprøver

Minoritetsspråklege elevar rett til å gå på sin nærskule. Dette inneber at alle barne- og ungdomsskulane i Time må vera i stand til å gje minoritetsspråklege elevar eit tilstrekkeleg godt opplæringstilbod, enten det dreier seg om elevar på barne- eller ungdomstrinnet, med eller utan

skulegang frå før. I høve til Time kommune sin Plan for mangfald, kan elevar i grunnskulealder som ikkje har tilstrekkelege kunnskapar i norsk få undervisning ved Bryne kompetansesenter, før dei vert overført til sin nærskule.

Per i dag bur dei fleste innbyggjarane med flyktningbakgrunn i nærleiken til Bryne sentrum, sidan det her er korte avstandar til dømes legekantor eller kommunehus.