

FORVALTNINGSREVISJON
**INTRODUKSJONS-
PROGRAMMET**

INDERØY KOMMUNE

20.02.2017



FORORD

KomRev Trøndelag IKS har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Inderøy kommune. Prosjektet er gjennomført i perioden august 2016 til februar 2017.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr 4. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Inderøy kommune, jf kommuneloven § 79 og § 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder Johannes O. Nestvold, prosjektmedarbeider Marit Ingunn Holmvik og kvalitetssikrer Unni Romstad.

Vi takker alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter fra KomRev Trøndelag IKS finner du på vår hjemmeside www.krt.no.

Steinkjer, 20.02.17



Unni Romstad
Oppdragsansvarlig revisor

Johannes O. Nestvold
Prosjektleder

¹ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv (revisjonsforskriften) § 7

INNHOILDSFORTEGNELSE

0. Sammen drag.....	4
1. Innledning	5
1.1 Bestilling.....	5
1.2 Bakgrunn	5
1.3 Problemstillinger	5
1.4 Revisjonskriterier.	6
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	6
2. Organisering av introduksjonsordningen og norskopplæringen i Inderøy kommune.....	8
2.1 Revisjonskriterier	8
2.2 Data.....	8
2.2.1 Organisering og ansvar	8
2.2.2 Ansvarsfordeling	9
2.2.3 Introduksjonsordningens innhold.....	10
2.2.4 Samarbeidsavtale med Arbeids- og velferdsetaten	12
2.3 Vurdering.....	12
2.4 Konklusjon	12
3. Resultatene for introduksjonsordningen og norskopplæringen i et tidsperspektiv	13
3.1 Revisjonskriterier	13
3.2 Data.....	14
3.2.1 Sysselsatt eller i utdanning etter endt introduksjonsprogram	14
3.2.2 Resultatutvikling for norskprøver	15
3.2.3 Mål- og resultatstyring for introduksjonsprogrammet i Inderøy kommune.....	20
3.3 Vurdering.....	21
3.3.1 Sysselsatt eller i utdanning etter endt introduksjonsprogram	21
3.3.2 Resultatutvikling for norskprøver	21
3.3.3 Oppsummering av statistisk gjennomgang	22
3.3.4 Mål og resultatstyring for introduksjonsprogrammet i Inderøy kommune.....	22

3.4	Konklusjon	23
4.	I hvor stor grad oppfyller kommunen lovpålagte krav i introduksjonsloven? ...	23
4.1	Revisjonskriterier	23
4.2	Data.....	23
4.2.1	Informasjon til deltakere i introduksjonsprogrammet.....	23
4.2.2	Kartlegging.....	24
4.2.3	3-månedersregelen	24
4.2.4	Individuell plan	25
4.2.5	Kompetanse.....	26
4.3	Vurdering.....	26
4.4	Konklusjon	27
5.	Hovedkonklusjon	27
6.	Anbefalinger.....	27
7.	Rådmannens kommentarer.....	27
	Vedlegg 1:	29
	Utarbeidelse av revisjonskriterier	29
	Vedlegg 2:	33
	Resultater fra stikkprøvegjennomgang	33

Figur 1: Organisasjonskart som viser det overordnede bildet av kommunens organisering.....	9
Figur 2 viser andelen sysselsatte fordelt etter bakgrunn i 2015 i Norge.....	14
Figur 3 viser andelen tidligere deltagere som avsluttet eller avbrøt introduksjonsprogrammet fordelt etter arbeidssituasjon etter avsluttet/avbrutt introduksjonsprogram	15
Figur 4 Muntlig sommeren 2014.....	16
Figur 5 Lytteforståelse sommer 2014	16
Figur 6 Leseforståelse sommer 2014	17
Figur 7 Skriftlig fremstilling sommer 2014	17
Figur 8 Muntlig sommer 2015	18
Figur 9 Lytteforståelse sommer 2014	18
Figur 10 Leseforståelse sommer 2015	19
Figur 11 Skriftlig fremstilling sommer 2015	19

0. SAMMENDRAG

Problemstillingene som besvares i denne rapporten er *hvordan introduksjonsordningen og norskopplæringen er organisert, hvordan resultatene for ordningen har utviklet seg over tid, og hvorvidt kommune oppfyller lovpålagte krav i introduksjonsloven.*

Vår fremgangsmåte har vært å foreta intervju med sentrale personer i flyktningetjenesten, stikkprøve- og dokumentgjennomgang, samt en sammenligning av statistikk på området. Gjennomgangen tyder på at flyktningetjenesten har god oversikt over organiseringen og ansvarsfordelingen, men at samarbeidet mellom flyktningetjenesten og NAV ikke er formalisert i egen avtale.

Statistisk sett skiller ikke Inderøy kommune seg vesentlig fra det etablerte sammenligningsgrunnlag, dette når det gjelder andelen i jobb eller utdanning etter endt program, samt resultatene for norskprøvene.

Avslutningsvis viser gjennomgangen at kommunen i stor grad oppfyller lovpålagte krav i introduksjonsloven.

Anbefalinger til det videre arbeidet:

- Revisjonen anbefaler at samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV blir formalisert
- Kommunen anbefales å påse at det fortas evaluering og oppfølging av de etablerte målsettingene.

1. INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Inderøy har på bakgrunn av Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019² bestilt en forvaltningsrevisjon av tema Introduksjonsordningen.

Kontrollutvalget vedtok prosjektplan for prosjektet i sitt møte den 30.8.16 sak 017/16. Fokus i prosjektet er på organisering, resultater og utvikling, samt forholdet til lovpålagte krav.

1.2 Bakgrunn

I *plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019* er det poengtert at kommunen må ta innover seg at det kan bli et økende behov for blant annet språkopplæring som et ledd i å lykkes med integreringen. Dette anses som viktig i en tid med økt tilstrømming av flyktninger.

Introduksjonsprogrammet er en sentral del av integreringsarbeidet. Hensikten er å gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk og innsikt i samfunnslivet, samt forberede den enkelte på arbeid og utdanning og dermed økonomisk selvstendighet.

1.3 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er besvart i undersøkelsen:

- **Hvordan er introduksjonsordningen og norskopplæringen organisert i kommunen?**
 - Organisasjonsstruktur og ressurser
 - Organisering av språk- og arbeidspraksis
 - Samarbeid mellom kommunen og NAV
- **Hvordan har resultatene for introduksjonsordningen og norskopplæringen utviklet seg over tid?**
 - Resultater fra norskprøvene
 - Antallet personer i utdanning eller arbeid etter endt program
- **I hvor stor grad oppfyller kommunen lovpålagte krav i introduksjonsloven?**
 - Rutiner og internkontroll
 - Kartlegging av kompetanse og opplæringsbehov
 - Individuell plan
 - Vedtak og forhåndsvarsel om tildeling
 - Kompetansekrav til lærere

² Vedtatt i kontrollutvalget 1.3.16 sak 005/16 og i kommunestyret 29.4.16 sak PS 29/2016

1.4 Revisjonskriterier.

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunens praksis vurderes opp mot.

I dette prosjektet er kriteriene hentet fra:

- Introduksjonsloven
- Rundskriv Q-20/2015
- Rundskriv Q-27/2015
- Ressursheftet ««*Sett mål – oppnå resultater*»
- Veileder, *plikt til kommunal internkontroll med ordningene i introduksjonsloven*

Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg, samt følger punktvis under de enkelte problemstillingene.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Prosjektet er gjennomført i perioden august 2016 til februar 2017.

Rapporten bygger på informasjon innhentet gjennom metodene intervju, dokumentanalyse og mappegjennomgang.

Intervju

Følgende er intervjuet i forbindelse med prosjektet:

- Rådmann i Inderøy kommune
- Enhetsleder for helse, rehabilitering og barnevern
- Teamleder
- Rektor for voksenopplæringen

Det er gjennomført intervjuer i to omganger. Dette da enkelte av intervjusubjektene var forhindret fra å stille opp i oppstartsmøte. I vårt oppstartsmøte intervjuet vi enhetsleder for helse, rehabilitering og barnevern, samt rådmann i Inderøy kommune. I vårt oppfølgingsintervju ble det gjennomført samtale og stikkprøvegjennomgang av saksmapper med teamleder og rektor for voksenopplæringen.

For begge intervjuer ble det i forkant sendt ut disposisjoner med oversikt over temaene for samtalene, dette for at intervjusubjektene skal kunne ta stilling til temaene på forhånd, samt ta med seg relevant dokumentasjon. Selve intervjuene ble gjennomført etter en på forhånd utarbeidet intervjuguide i tråd med utsendt disposisjon. Referat fra intervjuene er verifisert av informantene i etterkant for å rette opp eventuelle faktafeil og misforståelser.

Dokumentgjennomgang

I tillegg til å se på prosedyrebestemmelser for flyktningetjenesten, samt strategidokument, er det angitt i referanselista hvilke skriftlige dokumenter vi har brukt som kilder.

Statistikk

For å etablere et sammenligningsgrunnlag for resultater for introduksjonsordningen og norskopplæringen for Inderøy kommune har vi fått tilsendt statistikk for norskprøvene fra *Kompetanse Norge*³ og innhentet oversikter over antallet i jobb eller utdanning etter endt program fra *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)* sin egen nettside for statistikk. For statistikk vedrørende norskresultatene har vi sett på tall for sommer 2014 og sommer 2015, mens for antallet i jobb eller utdanning etter endt program har vi sett på perioden 2012-2015. Når det gjelder sammenligningsgrunnlaget vi har for resultater på norskprøvene er dette begrenset, dette da et lite antall deltagere i kommunene medfører at statistikk ikke offentliggjøres. Her vil inndelingen i resultatnivåer kunne medføre en fare for at resultater kan spores tilbake til enkeltpersoner. Deltagerne på introduksjonsordningen og norskopplæringen er en uensartet gruppe hvor ulike variabler spiller inn på resultatene til den enkelte. Fremstillingen og de vurderinger som gjøres må derfor ta høyde for dette, noe som tilsier varsomhet med tolkning av resultatet.

Mappegjennomgang

Revisor har tatt en enkel stikkprøvekontroll på mappene for ankomne flyktninger i 2015, i alt 32 mapper. Hver femte mappe ble plukket ut, hvor til sammen 5 mapper ble gjennomgått.

Samlet vurdering av datagrunnlag og metode

Vi mener det har vært tilstrekkelig å intervju ansatte i flyktningetjenesten og kommunens ledelse, gjennomføre stikkprøve- og dokumentgjennomgang, samt foreta en sammenfatning av statistikk på området. Informasjonen vi har samlet inn gjennom ulike metoder, peker i samme retning. Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene.

Terminologi

Enhetsleder for helse, rehabilitering og barnevern uttaler at begrepsbruken «*voksenopplæring*» også blir brukt om «*introduksjonsordningen*». Dette mener enhetsleder blir noe upresist, da begrepet også inkluderer minoritetspråklige som tar grunnskoleopplæring og videregåendeopplæring, samt enslige mindreårige over 15 år.

³ *Vox* – nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, skiftet fra 1. januar 2017 navn til «*Kompetanse Norge*». Kompetanse Norge er en etat underlagt kunnskapsdepartementet som får oppdrag fra justis- og beredskapsdepartementet. Det nasjonale oppdraget er å bidra til økt deltagelse i arbeids- og samfunnsliv.

I denne rapporten vil vi dermed benytte formuleringen «*introduksjonsordningen*» om introduksjonsprogrammet og norskopplæringen.

2. ORGANISERING AV INTRODUKSJONSORDNINGEN OG NORSKOPPLÆRINGEN I INDERØY KOMMUNE

Problemstillingen vil både være beskrivende og vurderende ut fra kriterier. For å få et bilde av hvordan introduksjonsordningen og norskopplæringen er organisert har vi valgt å ta med informasjon ut over det som er nødvendig for å svare på de etablerte kriteriene.

2.1 Revisjonskriterier

For denne problemstillingen har vi utledet og operasjonalisert følgende revisjonskriterier (*vedlegg 1*):

- Kommunen må ha oversikt over hvordan introduksjonsordningen er organisert, herunder om ansvar og oppgavefordeling innen etaten
- Introduksjonsprogrammet skal bestå av norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.
- Etat med ansvar for introduksjonsordningen skal etablere en skriftlig samarbeidsavtale med Arbeids- og velferdsetaten lokalt som tilfredsstillende kravene til avtalen som påpekt i rundskriv Q-27/2015

2.2 Data

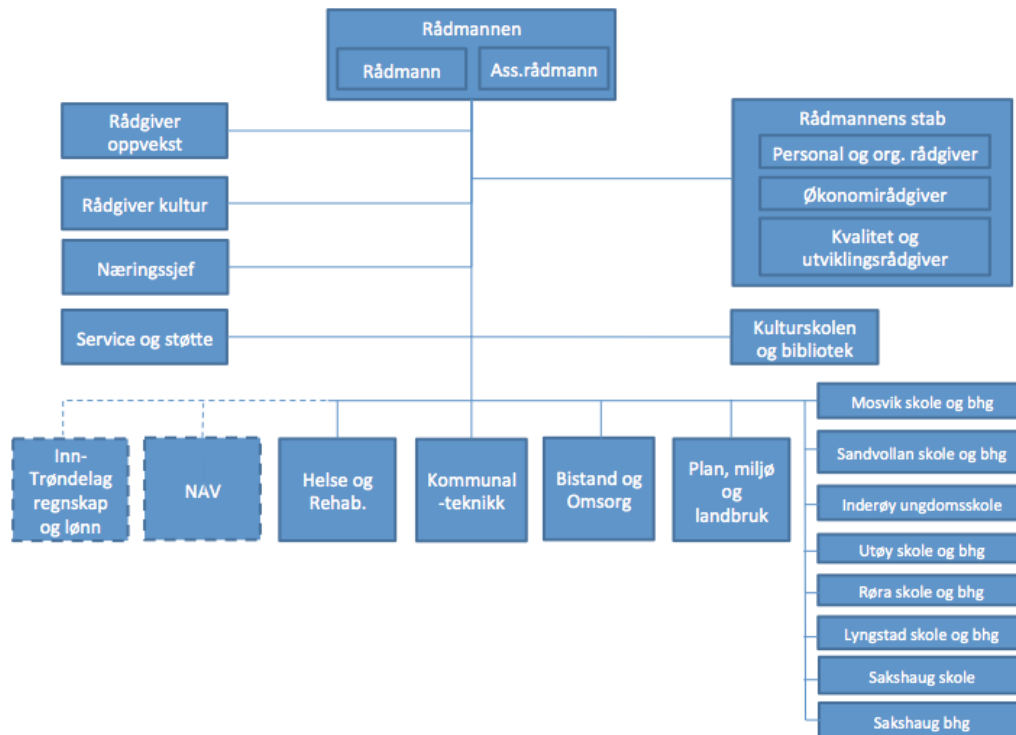
2.2.1 Organisering og ansvar

I Inderøy kommune er det flyktningetjenesten som er ansvarlig for introduksjonsordningen. Denne er organisert under enheten for *helse- barnevern og rehabilitering*.

Tjenesten består ifølge prosedyrer for «*beskrivelse av tjenesten*» av teamleder, tre programrådgivere, en miljøarbeider, rektor, 4 lærere på norskundervisning av flyktninger og innvandrere, samt to lærere på grunnskoleutdanning. Programrådgiverne har kompetanse som sosionomer eller vernepleiere.

Høsten 2016 var det 65 personer som var omfattet av introduksjonsordningen i Inderøy kommune. 29 nye deltagere (mesteparten bosatt i november – desember 2015), startet på programmet i 2016. Det resterende antallet var forlengelse av programmet for enkelte som ble bosatt i 2014.

Figur 1, Organisasjonskart som viser det overordnede bildet av kommunens organisering.



Kilde: Inderøy kommune sin hjemmeside

Inderøy kommune er opptatt av helhetlig tankegang for å oppnå god integrering. Dette har alle intervjuobjektene formidlet. Tidlig innsats er viktig i kommunen, og det er synliggjort ved aktiv handling. Inderøy kommune tilfører flyktningetjenesten hele integreringstilskuddet og lar flyktningetjenesten ta ansvar for både inntekts- og utgiftssiden. Teamleder for introduksjonsordningen mener at dette gjør at flyktningetjenesten er godt bemannet, og at den fungerer godt.

Teamleder i flyktningetjenesten forteller at det er vesentlig for god læring at alle flyktninger har en tilfredsstillende boligsituasjon, god helse/tannhelse og et godt sosialt liv. Med dette på plass mener både rektor og teamleder at de har et godt utgangspunkt for å lykkes med integreringsarbeidet.

2.2.2 Ansvarsfordeling

Inderøy kommune ved flyktningetjenesten har etablert prosedyrer for «introduksjonsordningen». Prosedyrene er godkjent av enhetsleder for helsebarnevern og rehabilitering og oppstiller blant annet ansvarsfordelingen mellom teamleder, rektor, lærere og programrådgivere. Følgende ansvarsfordeling er angitt i prosedyrene:

- Teamleder har ansvaret for:
 - Vedtak om deltagelse i introduksjonsprogram
 - Ansvar, attesting i forhold til bilag for introduksjonsordningen, trekk i lønn, endringer i lønn og supplerende sosialhjelp

- Rektor har ansvaret for:
 - At det fattes vedtak om tildeling av norsktimer
 - At elever blir meldt opp til norskprøver
 - Å følge opp og registrere timer i NIR-registeret

- Lærere har ansvaret for:
 - At det gjennomføres undervisning i tråd med læreplan og elevenes forutsetninger
 - At det gjennomføres tester for å avklare elevenes progresjon og nivå
 - At det gjennomføres elevsamtaler og skrives individuell plan for norskopplæringen

- Programrådgiver har ansvaret for:
 - Å informere om introduksjonsloven kapittel 2, 3 og 4 og § 25 – innhenting av opplysninger.
 - At slik informasjon meddeles og innhentes før oppstart av programmet.
 - At det skrives en individuell plan i samarbeid med hver enkelt, og at denne inneholder kravene til en slik plan.
 - At det avholdes trekantsamtale (programrådgiver, lærere og deltaker) i løpet av første året i introduksjonsprogram

Programrådgiver har også ifølge stillingsbeskrivelsen et helhetlig oppfølgingsansvar for at deltagerne skal sikres progresjon og kvalitet i kvalifiseringsløpet. Videre i prosedyrene for «*beskrivelse av tjenesten*» fremgår det at rektor og teamleder deler det faglige ansvaret for flyktningetjenesten, herunder introduksjonsordningen, og har dermed i fellesskap det daglige lederansvaret for de ansatte. Av intervjuet med teamleder og rektor uttales det at lærerne ved voksenopplæringa har ansvar for at alle elevene får språkpraksis, mens teamleder har ansvar for arbeidspraksis i henhold til individuelle planer.

2.2.3 Introduksjonsordningens innhold

Enhetsleder, helse, rehabilitering og barnevern uttaler at introduksjonsordningen i Inderøy kommune består av norskopplæring og opplæring i samfunnsfag for fremmedspråklige. Språkopplæringen er et fulltidsprogram med norskkurs fem dager i uka. Fylkesmannen har i 2016 gjennomført tilsyn med hvorvidt Inderøy kommune tilbyr deltagerne et introduksjonsprogram som er helårlig og på fulltid. Det ble ikke avdekket lovbrudd i forbindelse med dette tilsynet. Revisor er også forelagt ferdigutfylt individuell plan med henvisning til vedtak om norskopplæring m/samfunnskunnskap, mal for avtale om språktrening-/arbeidspraksisplass, samt

prosedyrer for inntak av personer til språkpraksis og arbeidstrening i enhetene i Inderøy kommune.

Enhetsleder, helse, rehabilitering og barnevern uttaler at personer som omfattes av introduksjonsordningen er flyktninger, eventuelt fremmedspråklige som giftes inn, folk som kommer via familiegjengenforening og ikke arbeidsinnvandrere. De sistnevnte kan få tilbud om norskopplæring, men må dekke det selv. Enhetsleder uttaler at alle som er deltagere i introduksjonsprogrammet har enkeltvedtak utarbeidet av rektor. Stikkprøvegjenomgangen vi har foretatt viser at slike enkeltvedtak er lagt på deltagermappene.

Alle elever i alderen 18- 55 år får språkpraksis. For at elevene skal få komme ut i språkpraksis settes det krav til muntlige språkkunnskaper. Det er satt krav om at elevene må ha minimum A2⁴ nivå før de er aktuelle for praksis. Rektor og teamleder er enige om at det er best å vente med praksis til flyktningene har nådd et visst kompetansenivå, dette for at de skal lykkes best mulig. Elevene har en praksisdag i uka, dette i eksempelvis skole, barnehage etc, og det blir forsøkt å gi praksis som er relevant med tanke på videre ønsker og planer. Det kan være en utfordring å få til. Per november 2016 er det 13 elever som er ute i språkpraksis. Det er planlagt at 20 elever skal ut i praksis etter jul. Alle enheter i kommunen skal fra 2016, til enhver tid, ta imot personer til språkpraksis og arbeidspraksis. Dette er fastlagt i kommunens prosedyrer om *«inntak til språkpraksis og arbeidstrening i enhetene i Inderøy kommune»*.

Teamleder uttaler at det jobbes aktivt med å få tak i arbeidspraksisplasser for deltakere med arbeidsrettet løp. Teamleder har god dialog med nærings sjefen i kommunen, og forsøker å bearbeide bedrifter ved å ringe rundt. Videre er det en strategi at næringslivsaktører som gjør en jobb for kommunen også skal ta inn praksiselever. Dette har de lyktes med blant annet i forbindelse med et byggeprosjekt for funksjonshemmede i Inderøy hvor to elever fikk arbeidspraksis. En del slike plasser har man derfor greid å skaffe til veie, men det er behov for flere. Alle som går videregåendeopplæring yrkesfag for minoritetsspråklige får praksisplasser. Lengden av praksisen kan variere. Skyss refunderes av kommunen dersom det er reiseavstand til arbeidsplassen. Arbeidspraksis kan i enkelte tilfeller også kombineres med skole for elever med høyt og godt språknivå.

Inderøy kommune står også på startstreken med grunnskoleopplæring. Tilbudet om grunnskole til personer over 15 år er hjemlet i opplæringsloven. Det er først og fremst de enslige mindreårige som har rett på grunnskole, men også personer over 18 år kan ha rett på grunnskole. Dette er avhengig av om de kan dokumentere tidligere utdanning fra sitt hjemland. Denne type tjeneste har Inderøy tidligere kjøpt fra Steinkjer. Gruppen enslige mindreårige skal ha full skoleuke i Inderøy.

⁴ I læreplanene benyttes fire nivåer: A1, A2, B1 og B2, hvor A1 er det laveste nivået, mens B2 er det høyeste.

2.2.4 Samarbeidsavtale med Arbeids- og velferdsetaten

Samarbeidet mellom NAV og flyktingetjenesten om introduksjonsprogrammet er regulert i rundskriv Q-27/2015. Flyktingetjenesten har månedlige møter med NAV der programrådgiverne deltar. Samarbeidet er godt etablert og i standardiserte former, men det er ikke utarbeidet noen formell samarbeidsavtale. Det er enighet blant teamleder og rektor ved norskopplæringen om at dette burde vært i orden. Deres tilbakemeldinger er imidlertid at samarbeidet pr nå fungerer tilfredsstillende.

2.3 Vurdering

Revisors hovedinntrykk er at ledelsen av flyktingetjenesten har god oversikt over hvordan introduksjonsordningen er og skal være organisert. Ansvar og oppgavefordelingen er tatt inn prosedyrene for introduksjonsordningen, som samtlige av de ansatte på enheten skal forholde seg til. I intervjuet med teamleder og rektor ved norskopplæringen ble det også gitt informasjon om deres eget ansvar tilknyttet språk- og arbeidspraksis. Denne ansvarsfordelingen er imidlertid ikke eksplisitt angitt i prosedyrene.

Gjennom intervjuene og ved fremlagt dokumentasjon har ledelsen gitt beskrivelser og innsikt i innholdet i Inderøy kommune sin introduksjonsordning. Både norsk og samfunnsfaglig opplæring er del av innholdet, samt språk og arbeidspraksis. Inderøy kommune tilfredsstillende ut fra dette kravene til hva introduksjonsprogrammet skal bestå av.

En skriftlig samarbeidsavtale mellom kommunen og NAV er ikke på plass. Revisor er av den oppfatning at selv om flyktingetjenesten uttrykker å ha et godt samarbeid med NAV vil det være hensiktsmessig å fastlegge dette i en avtale som beskrevet i rundskriv Q-27/2015. Hensikten med en slik skriftlig avtale er å sikre en klar ansvarsdeling, unngå dobbeltarbeid og bidra til et effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltaker. I tillegg kan en slik skriftlig avtale dokumentasjonsverdi og kan være en lett tilgjengelig kilde for informasjon dersom det skulle skjer utskiftninger i arbeidsstokken.

2.4 Konklusjon

Revisors inntrykk er at Inderøy kommune har en velorganisert introduksjonsordning og norskopplæring med en formalisert ansvarsfordeling. Kommunen kan ikke godtgjøre at det er formalisert en samarbeidsavtale mellom kommunen og NAV i samsvar med retningslinjer fastlagt i rundskriv Q-27/2015.

3. RESULTATENE FOR INTRODUKSJONSORDNINGEN OG NORSKOPPLÆRINGEN I ET TIDSPERSPEKTIV

Denne problemstillingen vil både være beskrivende og vurderende. Fremstillingen er ment å vise benchmarking for Inderøy kommune sammenlignet med andre kommuner, dette når det gjelder utviklingen av statistikk for prosentandelen i jobb eller utdanning etter endt introduksjonsprogram og for resultatene på norskprøvene.

I ressursheftet «*Sett mål – oppnå resultater*» som er ment å være et verktøy i kommunenes arbeid med introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger, er det sagt at kvantitative mål kan være egnet som uttrykk for kvalitet. Her har pilotkommunene som det er referert til i veilederen, angitt at antallet i jobb og utdanning etter endt program, samt resultatene på norskprøvene kan gi viktige signaler om hvordan opplæringen fungerer⁵.

3.1 Revisjonskriterier

For denne problemstillingen har vi utledet og operasjonalisert følgende revisjonskriterier (*vedlegg 1*):

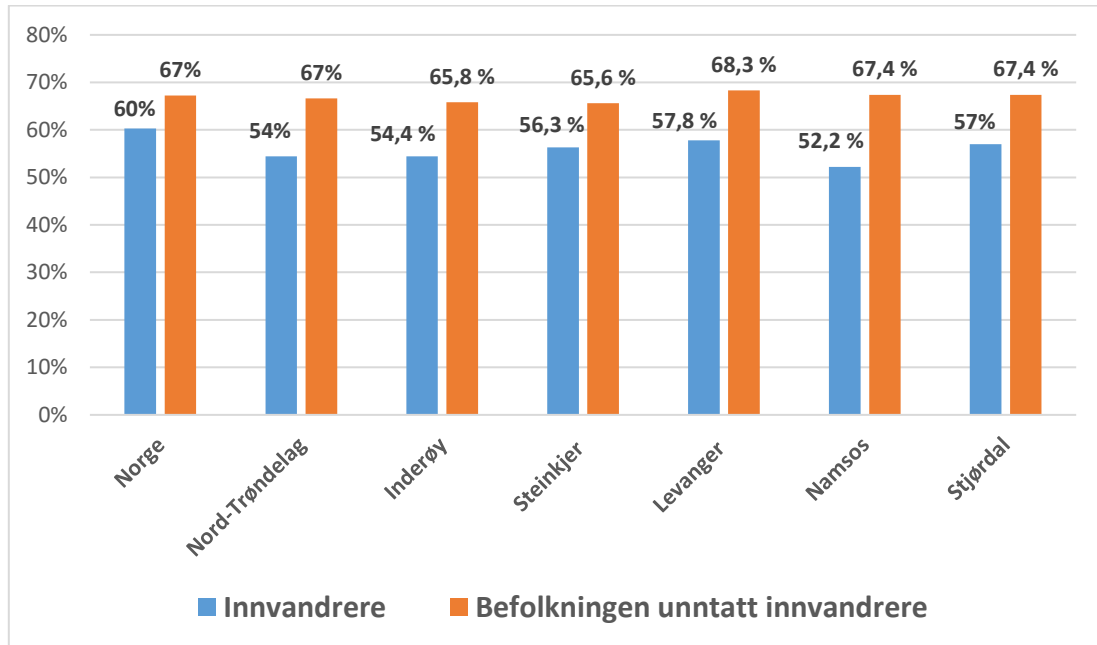
- Kommunen bør resultatmessig ikke komme dårligere ut enn øvrige kommuner i Nord-Trøndelag (benchmarking)
- Kommunen bør gjennomføre mål- og resultatstyring med introduksjonsordningen
- Etat med ansvar for introduksjonsordningen bør etablere klart definerte mål som evalueres og følges opp.

⁵ Ressursheftet «*Sett mål – oppnå resultater*», IMDi, 2008, s 4.

3.2 Data

3.2.1 Sysselsatt eller i utdanning etter endt introduksjonsprogram

Figur 2, viser andelen sysselsatte fordelt etter bakgrunn i 2015.



Kilde: IMDi sin database for tall- og statistikk over integrering i Norge

Figuren viser at det jevnt over er flere ikke-innvandrere enn innvandrere som er sysselsatt. Dette må imidlertid ses i sammenheng med forutsetningen den enkelte tar med seg til Norge. Forskjeller i innvandringsbakgrunn, botid og utdanning betyr mye for forskjellen i sysselsettingen⁶, men også faktorer som språk, kultur, integrering, motivasjon og kvalifikasjoner spiller inn⁷. Andre forhold kan være at arbeidsgivere kan være tilbakeholdene med å ansette innvandrere med utdanning fra utlandet dersom de er usikre på hva slags kompetanse den utenlandske utdanningen gir⁸. Det antydes også innenfor samfunnsforskningen at innvandrere er mer utsatt for diskriminering fra arbeidsgivere i ansettelsesprosesser⁹.

Teamleder uttaler også at resultatene den enkelte oppnår underveis avhenger av bakgrunnen til den enkelte. Spennet ved introduksjonsordningen i Inderøy kommune er stort, fra lite skolegang til akademisk grad. Enhetsleder for helse, rehabilitering og uttaler at det også er en andel som trenger videre oppfølging fra NAV etter at de to årene på introduksjonsordning er over. NAV har ansatt egen rådgiver som skal jobbe med arbeidsrettede tiltak, uavhengig av flyktningeproblematikken. Teamleder uttalte

⁶ Meld. St. 30 (2015-2016) s 9

⁷ Fagtidsskrift, *Arbeid og velferd*, nr. 4, 2007. s 41

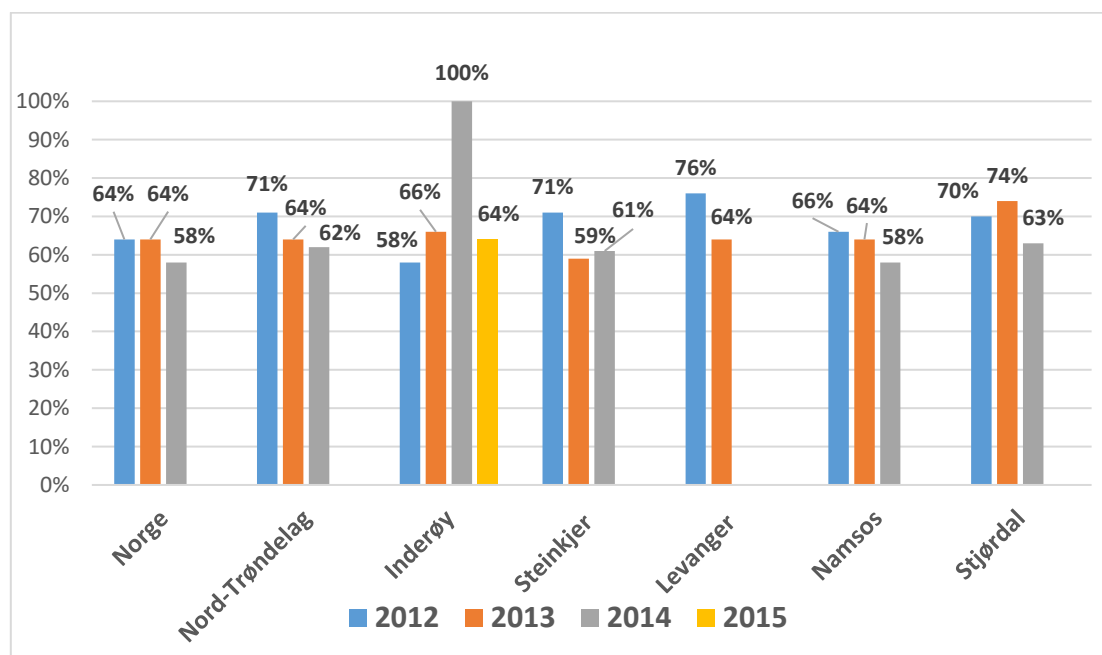
⁸ Fagtidsskrift, *Arbeid og velferd*, nr. 3, 2015. s 25

⁹ Midtbøen, Arnfinn H. og J. Rogstad, 2012. *Diskrimineringens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. s 151.

at måloppnåelsen når det gjelder deltagere i jobb eller utdanning etter endt program, på tidspunktet for intervjuet den 19.11.16 var på 60 %, mens 40 % var registrert på NAV.

Teamleder har oversikt over alle som har vært gjennom introduksjonsprogrammet og hvorvidt disse er i jobb eller utdanning. På forespørsel av revisor har teamleder opplyst om prosentfordeling for Inderøy kommune de tre siste årene. Revisor har sammenlignet tallene med statistikken for Norge, Nord-Trøndelag og øvrige kommuner som IMDi fører.

Figur 3, viser andelen deltagere på introduksjonsprogrammet som kom i jobb eller utdanning året etter endt program, for perioden 2012-2015.



Kilde: Statistikk for Inderøy utarbeidet av teamleder introduksjonsordningen Inderøy kommune, samt IMDi sin database for tall- og statistikk over integrering i Norge

Av figuren ser vi at Inderøy i 2012 ligger noe under sammenligningsgrunnlaget dette året. For 2013 ligger Inderøy kommune omtrent likt med sammenligningsgrunnlaget, mens i 2014 er samtlige deltagere i jobb eller utdanning etter endt program. For 2015 foreligger det foreløpig ingen tall å sammenligne Inderøy kommune med.

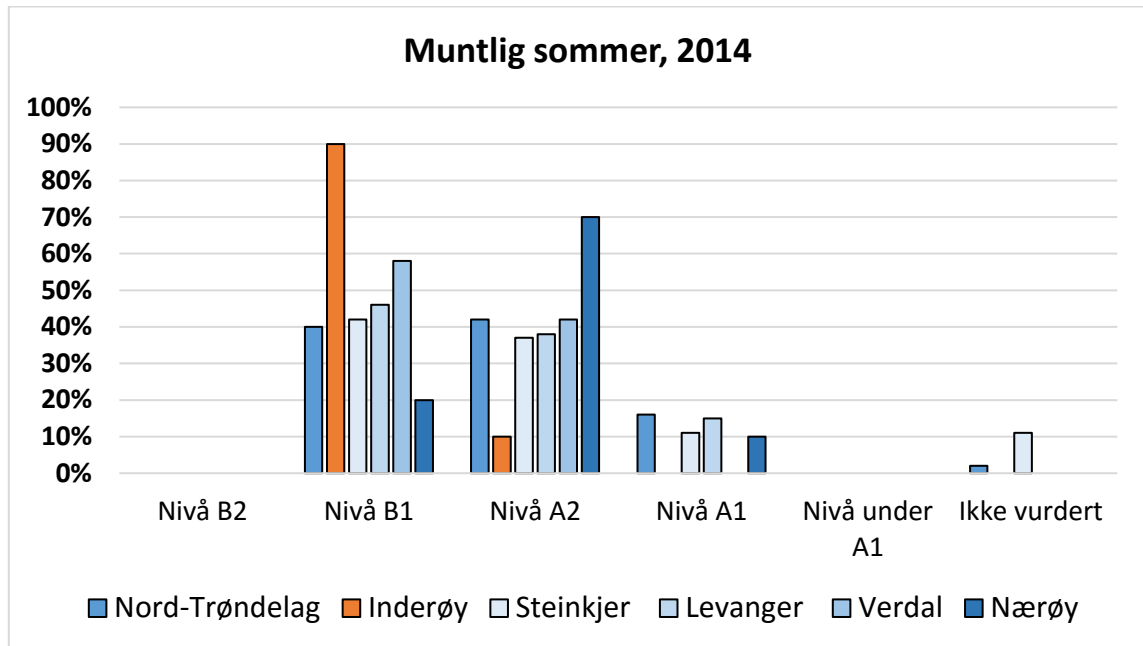
3.2.2 Resultatutvikling for norsksprøver

Det arrangeres sentrale prøver for norskopplæringen på våren og det er rektor som har ansvaret for at disse gjennomføres. Statistikker over resultatene blir videreformidlet til flyktningsjenesten.

Nedenfor er det gitt statistikk over resultatene for norsksprøvene for sommer 2014 og sommer 2015. Prøvene er delt inn i 4 kategorier: Muntlig, lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig fremstilling. I læreplanene benyttes fire ulike ferdighetsnivåer: A1, A2, B1 og B2, hvor A1 er det laveste nivået, mens B2 er det høyeste.

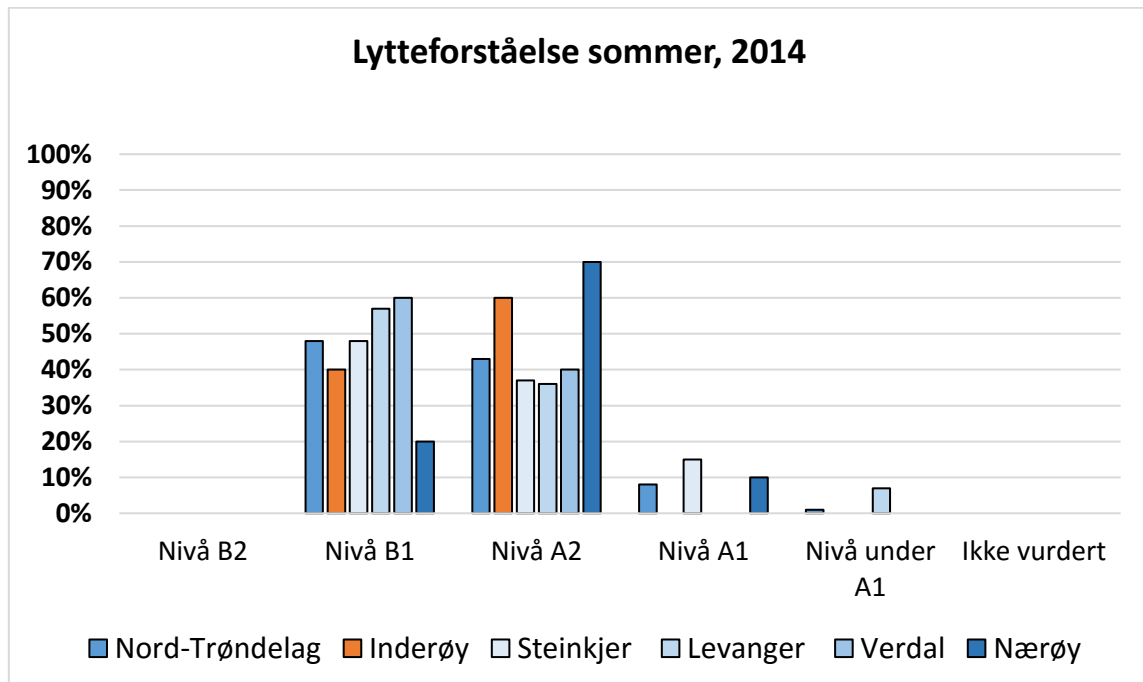
Resultater fra norskprøver 2014

Figur 4, Muntlig sommeren 2014



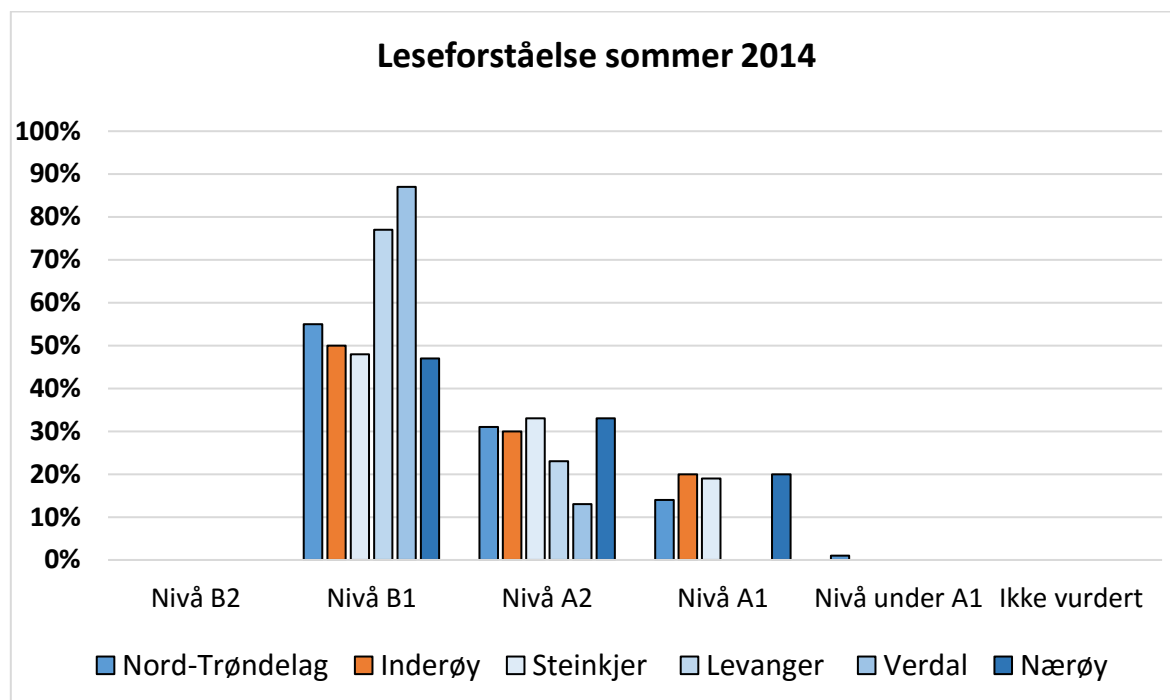
Kilde: Statistikk utarbeidet av Kompetanse Norge

Figur 5, Lytteforståelse sommer 2014



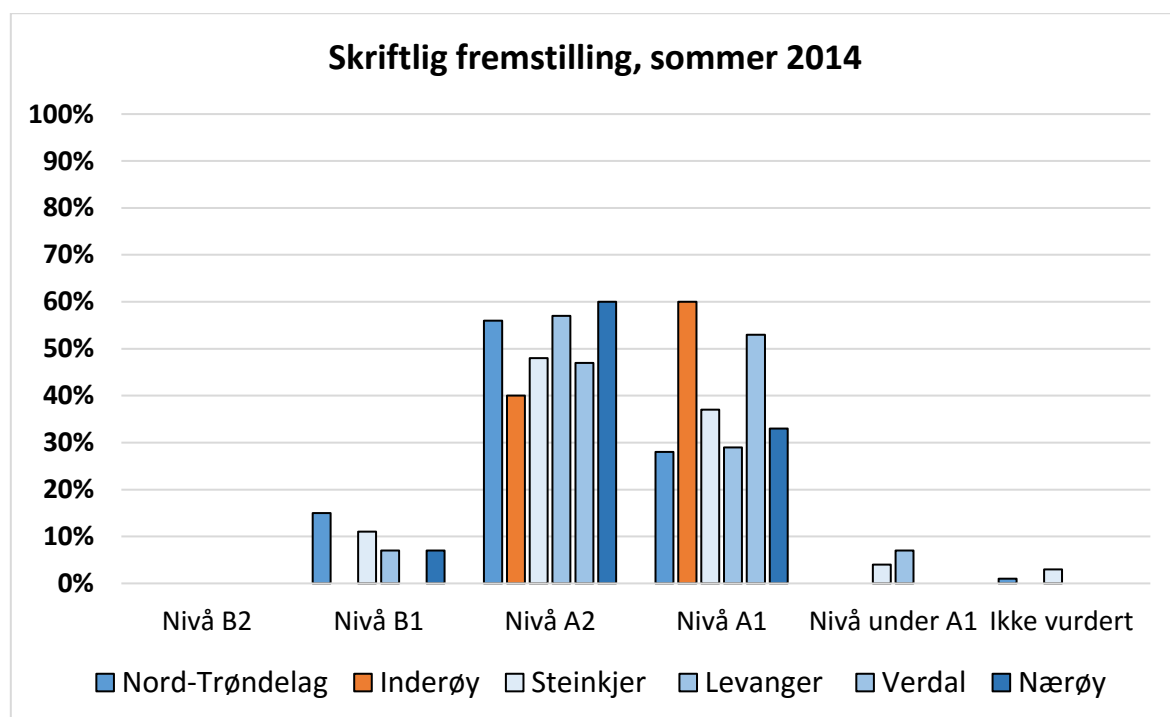
Kilde: Statistikk utarbeidet av Kompetanse Norge

Figur 6, Leseferståelse sommer 2014



Kilde: Statistikk utarbeidet av Kompetanse Norge

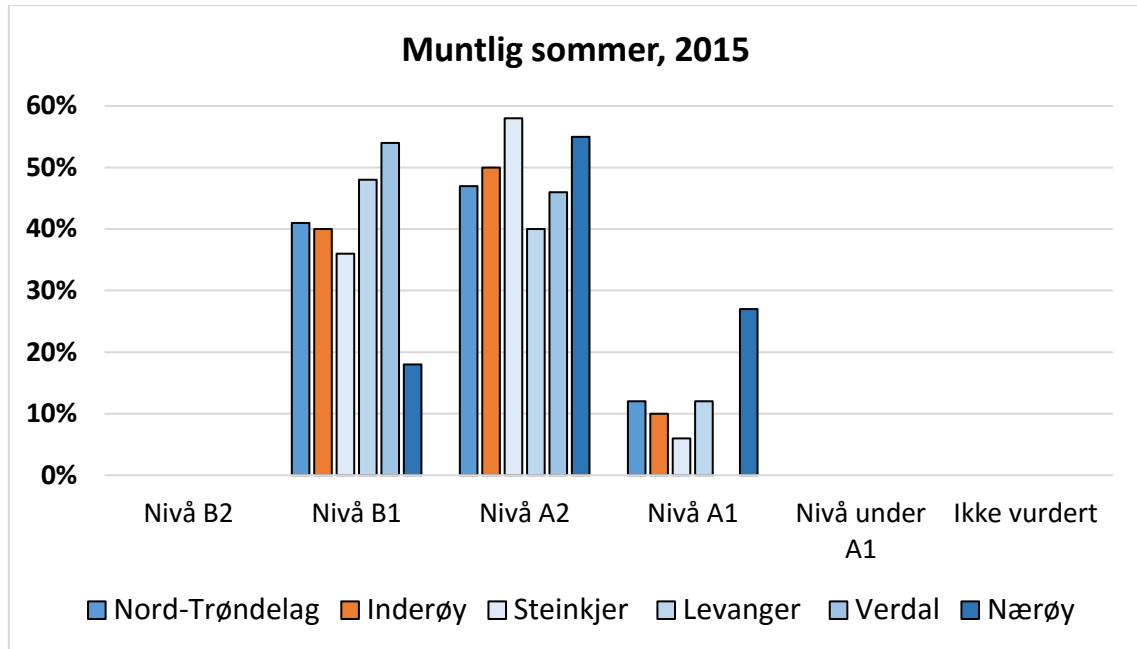
Figur 7, Skriftlig fremstilling sommer 2014



Kilde: Statistikk utarbeidet av Kompetanse Norge

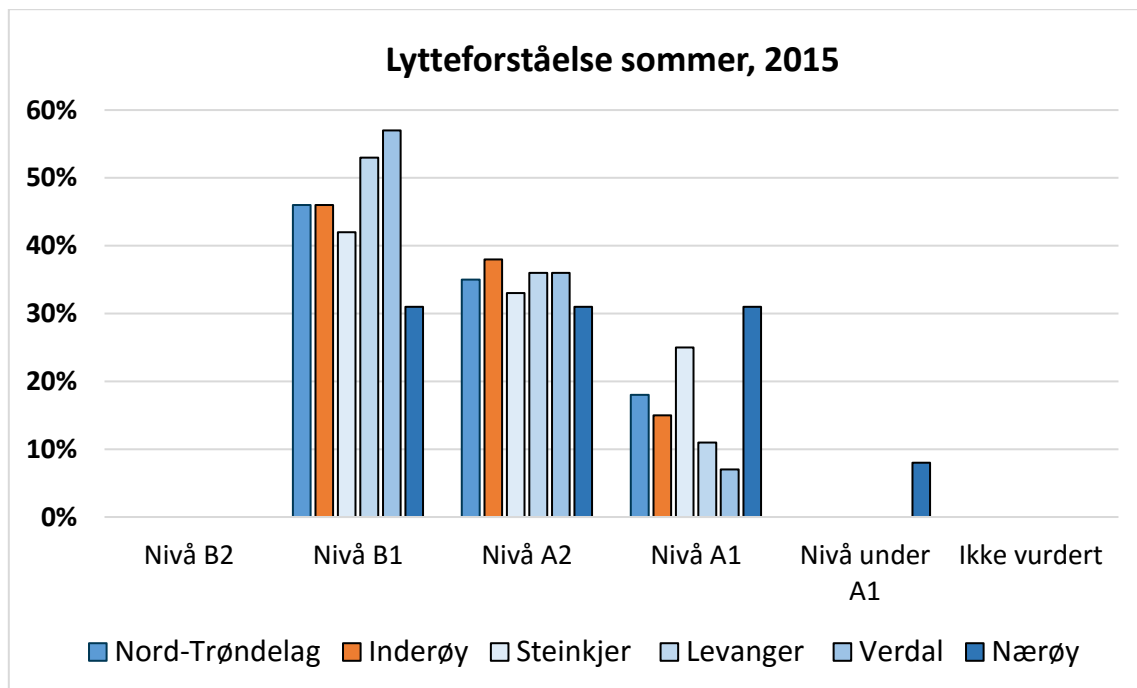
Resultater fra norskprøver 2015.

Figur 8, Muntlig sommer 2015



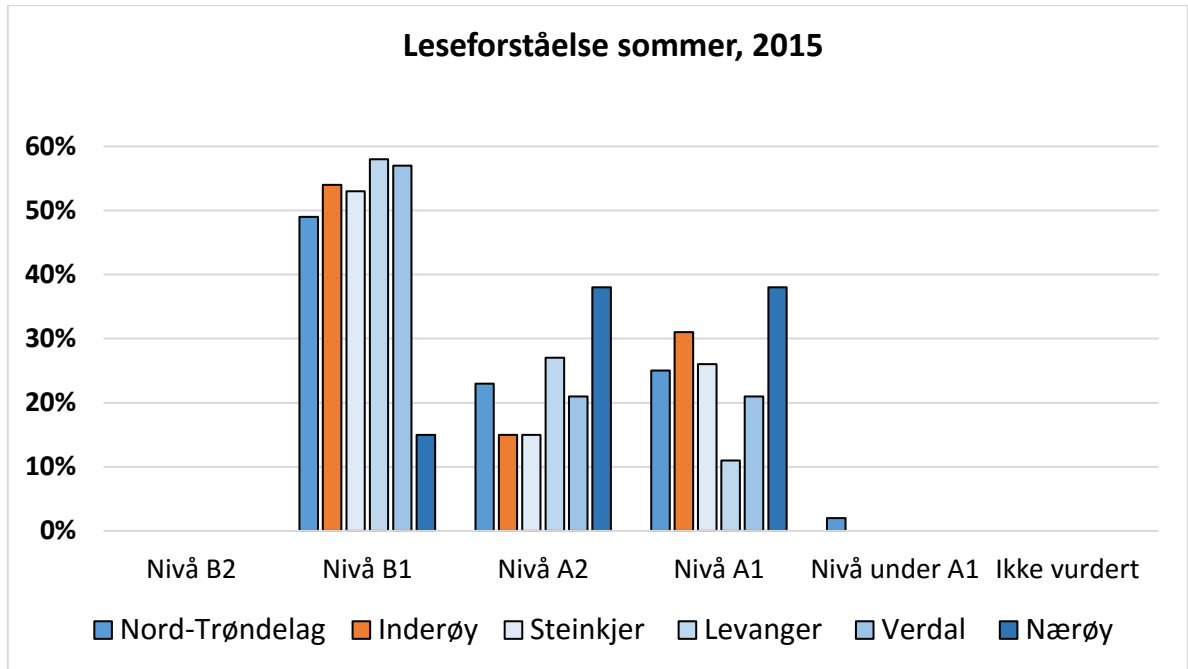
Kilde: Statistikk utarbeidet av Kompetanse Norge

Figur 9, Lytteforståelse sommer 2014



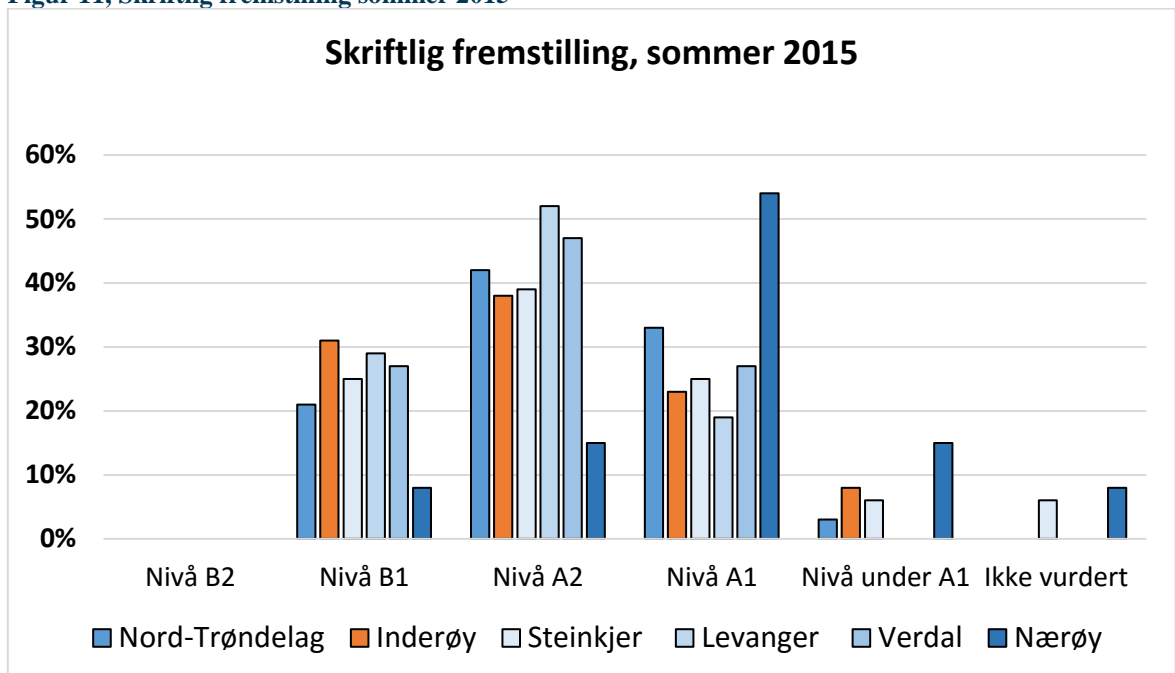
Kilde: Statistikk utarbeidet av Kompetanse Norge

Figur 10, Leseforståelse sommer 2015



Kilde: Statistikk utarbeidet av Kompetanse Norge

Figur 11, Skriftlig fremstilling sommer 2015



Kilde: Statistikk utarbeidet av Kompetanse Norge

3.2.3 Mål- og resultatstyring for introduksjonsprogrammet i Inderøy kommune

3.2.3.1 Kommunens bruk av mål- og resultatstyring

I Inderøy kommune sin «*Strategi for integrering og bosetting av flyktninger*» er det i vedlegg til denne utarbeidede målsettinger for perioden 2016-2019. Av strategien fremgår det blant annet at 75 % av alle som gjennomfører introduksjonsprogrammet skal videre i skole eller jobb året etter avsluttet program. Til sammenligning er den nasjonale målsettingen i 2016 opplyst til være 70 %¹⁰. I strategien til Inderøy kommune er det også gitt uttrykkelig at kommunen skal være en pådriver for at arbeidspraksis og språkpraksis skal etableres også i private bedrifter i Innherred.

3.2.3.2 Mål- og resultatstyring for sysselsetting eller i utdanning etter endt program.

Målsettingen om at 75 % av alle deltagerne skal være i jobb eller i utdanning etter endt program er ifølge teamleder satt noe høyt. For å oppnå dette er teamleder sin oppfatning at det må gjennomføres godt samarbeid på tvers av alle enheter i kommunen og et godt samarbeid med lokalt og regionalt næringsliv.

Det opplyses av teamleder at kommunen også tidligere har foretatt sammenligninger med andre kommuner. Resultatene har imidlertid vært unnlatt offentligheten på grunn av for få deltakere på introduksjonsprogrammet. Inntrykket opp igjennom årene er at måloppnåelsen har vært ujevn. Kommunen er priggitt hver enkelt deltaker for hvor godt resultatet kan bli, og store variasjoner når det gjelder hvor mye skolegang den enkelte har fra hjemlandet.

Teamleder uttaler at når det gjelder konkrete tiltak som skal settes inn for å nå målsettingene skal samarbeidet med næringslivet på Inderøy forbedres. Dette vil kunne medføre økte praksisplasser. Enheten skal også flytte inn i nye tilpassede lokaler i august 2017 i det som tidligere var gamle Sakshaug barneskole. Her skal det etableres et nært samarbeid med andre aktører, der det vil bli laget et språkverksted for elever med lavest utdanning. Dette vil supplere alminnelig klasseromsundervisning, ved at mange deltagere får lære ved bruk av hendene. Det er vedtatt i kommunens strategiplan for 2016-2019 at det blant annet skal utarbeides en egen strategi for å forplikte det private næringslivet til å ta imot flyktninger. Dette ansvaret er lagt til rådmannen og næringssjefen.

Når det gjelder kommunens oppfølging av strategiplanen for 2016-2019 uttaler teamleder at målsettingen er å lage et godt individuelt tilpasset program til alle deltagerne. Teamleder ser fordeler med det å bli større å kunne dele opp klassene i mer

¹⁰ Meld. St. 30 (2015-2016) s 53

homogene grupper i forhold til læringsbehovet. Deltagere diskuteres på personalmøter og uformelt i lunsjpausene.

3.2.3.3 Mål- og resultatstyring for resultat på norskprøvene

Når det gjelder egne målsettinger for norskopplæringen er det ikke formulert noen av disse i strategiplanen. Kommunen setter ifølge teamleder opp målsettinger for hver enkelt i den individuelle planen for skole. Her har man som oftest 2 år på å nå målsettingen, og den må/skal være individuelt tilpasset. Målet er at alle skal nå høyest mulig nivå ut fra sine forutsetninger. Her er oppfatningen at en ikke kan sette en generell målsetting.

3.3 Vurdering

3.3.1 Sysselsatt eller i utdanning etter endt introduksjonsprogram

Sammenligner vi resultatene fra Inderøy med gjennomsnittet for Norge, Nord-Trøndelag og øvrige kommuner skiller ikke Inderøy seg vesentlig fra sammenligningsgrunnlaget i perioden 2012-2015, dette med unntak for 2014. Resultatet for 2014 må ses i sammenheng med at Inderøy kommune hadde færre deltagere dette året.

Som tidligere nevnt er gruppen innvandrere som tar del i introduksjonsprogrammet mangfoldig når det gjelder både hvor de kommer fra, hvilken utdanning og kompetanse de har fra hjemlandet og hva som er årsaken til innvandringen. I tillegg vil antallet som deltar i programmet hvert år variere. Disse faktorene må også tolkes inn i de vurderinger som gjøres av denne typen statistikk.

3.3.2 Resultatutvikling for norskprøver

Oversikten viser at det for sommeren 2014 var enkelte forskjeller mellom kommunene. Elevene i Inderøy scorer her høyere på muntlig språk enn de øvrige sammenlignbare kommunene. For lytte- og leseforståelse er forskjellene mindre og elevene ved Inderøy scorer her på nivå med de øvrige kommunene. Verdal og Levanger ligger imidlertid noe bedre an i disse kategoriene. Når det gjelder skriftlig fremstilling ser vi at Inderøy kommune har en noe større andel i nivå A1 enn for Nord-Trøndelag fylke og de øvrige kommunene.

Når det gjelder resultatene for sommer 2015 er Inderøy kommune stort sett på nivå med Nord-Trøndelag fylkeskommune og de øvrige kommunene i samtlige av kategoriene. Det kan bemerkes at Inderøy kommune har nest høyeste prosentandel på nivå A1 når det gjelder leseforståelse. For skriftlig fremstilling har Inderøy kommune størst prosentandel for nivå B1 sammenlignet med de øvrige kommunene, men allikevel noen i nivå under A1.

3.3.3 Oppsummering av statistisk gjennomgang

Vurdert på bakgrunn av sammenligningsgrunnlaget kommer ikke Inderøy kommune helhetlig dårligere ut resultatmessig. Dette verken når det gjelder antallet deltagere i jobb eller utdanning etter endt program eller for norskresultatene.

Revisor registrerer at det er og skal settes inn tiltak for å nå målene tilknyttet andelen i jobb eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. Revisor har imidlertid ikke fått tilbakemelding om at det foretas evaluering og oppfølging av målsettingene utover interne samtaler blant de ansatte. En grundig evaluering og oppfølgingsprosess når det først er etablert målsettinger på området er sentralt for å kunne vurdert om tiltakene som er satt inn har fungert etter sin hensikt, og for å kunne følge med på resultatutviklingen over tid. Vurdert på bakgrunn av sammenligningsgrunnlaget kommer ikke Inderøy kommune helhetlig sett dårligere ut resultatmessig. Dette verken når det gjelder antallet deltagere i jobb eller utdanning etter endt program, eller for norskresultatene.

3.3.4 Mål og resultatstyring for introduksjonsprogrammet i Inderøy kommune

Revisors oppfatning er at Inderøy kommune har til hensikt å gjennomføre mål- og resultatstyring med introduksjonsordningen. Dette sett på bakgrunn av kommunens «*Strategi for integrering og bosetting av flyktninger*» hvor det er etablert fastlagte målsettinger blant annet i tilknytning til introduksjonsordningen i perioden 2016-2019. Disse målsettingen kan først legges til grunn fra 2016.

Når det gjelder målsettinger for antall i arbeid eller utdanning er det fastlagt en målsetting på 75 %, noe som er høyere enn den nasjonale målsettingen fra 2016¹¹. I følge IMDi sin veileder er det sentralt at disse målene er realistiske, dette slik at de ansatte har en tro på at målsettingen faktisk kan oppnås. Før etablering av målsettingene bør dermed kommunen foretar en nøye vurdering av hva det vil være hensiktsmessig å sammenligne seg med og hvilke nasjonale føringer som er gitt på området.

Målsettinger tilknyttet resultater for norskprøvene er ikke etablert gjennom strategien for bosetting og integrering av flyktninger i Inderøy kommune, men anses ifølge teamleder etablert i den individuelle planen for skole. Med andre ord kan det dermed sies at det er etablert målsettinger på individuelt nivå, men ikke på generelt nivå. IMDi sin veileder for mål- og resultatstyring henviser til at målsettinger også kan etableres på generelt nivå og viser til praksis fra andre kommuner. Blant annet vil det være en mulighet å sette opp målsettinger om antallet prosent som oppnår et bestemt

¹¹ Nasjonal målsetting fra 2016 er satt til 70 %, jf. Meld. St. 30 (2015-2016) s 53

3.4 Konklusjon

Revisors oppfatning er at resultatene for introduksjonsordningen og norskopplæringen i hovedsak har utviklet seg i samsvar med det oppstilte sammenligningsgrunnlaget.

4.1 HVOR STOR GRAD OPPFYLLER KOMMUNEN LOVPÅLAGTE KRAV I INTRODUKSJONSLOVEN?

4.1 Revisjonskriterier

For denne problemstillingen har vi utledet og operasjonalisert følgende revisjonskriterier (vedlegg 1 for ytterligere detaljer):

- Kommunen skal etablere rutiner for informasjon til deltagerne, tilbud om deltagelse og individuell tilrettelegging
- Kommunen skal fatte vedtak om tildeling av plass ved introduksjonsprogrammet, foreta kartlegging, utarbeide individuellplan innen 3 måneder etter bosetting
- Kartleggingen bør vurdere momenter som anbefalt av departementet
- Individuell plan skal utarbeides i samråd med deltager, med bakgrunn i forutgående kartlegging og tilfredsstillende minstekrav til innhold
- Individuell plan bør tas opp til ny vurdering minst en gang i halvåret
- Alle lærere som underviser i norsk skal ha godkjent lærerutdanning og bør ha norsk som andre språk

4.2 Data

4.2.1 Informasjon til deltakere i introduksjonsprogrammet

I følge teamleder får hver enkelt deltaker i introduksjonsprogrammet tildelt en egen programrådgiver å forholde seg til, i tillegg til at det deles ut skriftlig informasjon ved ankomst. Teamleder er imidlertid av den oppfatning at det er den muntlige, løpende kontakten som fungerer best. Programrådgiverne benytter tolk ved bosettingssamtalen, kartleggingssamtalen og når de lager individuell plan sammen, ellers ved behov. Alle som har rett på introduksjonsprogrammet får dette tilbudet.

Elevene i voksenopplæringen meldes opp til prøvene via nettsiden til *Kompetanse Norge* og alt av informasjon til elevene tas ut herfra og deles ut. Skriftlige prøver gjennomføres i Inderøy, mens muntlige prøver gjennomføres på Steinkjer. Det er ingen deltakere som stryker på prøvene, og den laveste karakteren som gis er under nivå A1.

4.2.2 Kartlegging

I Inderøy kommune starter kartlegging ifølge teamleder den dagen flyktingene ankommer kommunen. Til dette arbeidet benyttes et kartleggings skjema, som vi har beskrevet innholdet i nedenfor. Kartleggings skjemaet pr desember 2016 viser ikke ankomstdato, men ved revisors stikkeprøvegjennomgang kunne likevel ankomstdato dokumenteres i «*enkeltvedtak om introduksjon*».

Før vedtak om introduksjonsprogram blir fattet blir det gjennomført kartlegging ved hjelp av tolk. Inderøy kommune har også ansatt en assistent som snakker godt norsk som kobles på i denne fasen. Som en del av introduksjonen får den enkelte flykting tildelt kontaktperson blant programrådgiverne, og blant lærerne.

Når det gjelder innholdet i kartleggingen er revisor forelagt et ferdigutfylt kartleggings skjema som kommunen benytter. Kartleggings skjemaet danner grunnlaget for å utarbeide en individuell plan som i del 1 angir kartlegging i bosettingsfasen, del 2 som er kartlegging av kompetanse og bakgrunn, og del 3 som er kartlegging av fremtidsplaner. Kartleggingen baserer seg på informasjon fra flyktingen selv, og inneholder informasjon om:

- gjennomført skole/utdanning
- dokumentasjon på utdanning og yrkespraksis
- yrkesønsker og fremtidsplaner
- språk, muntlig og skriftlig
- norskopplæring
- arbeidserfaring i Norge eller andre land
- referanser
- interesser og uformell kompetanse
- generell livssituasjon og helsesituasjon som kan innvirke på kvalifiseringsløpet så som familie, nettverk, bolig, økonomi osv.
- tanker om kvalifisering, muligheter, framtid i Norge

Etter 6 måneder blir det foretatt en ny kartleggings og evalueringssamtale i del 4 av kartleggingen. Deltakeren vurderer 1.semester i introduksjonsprogrammet og en del av det som blir vurdert i den første kartlegging blir gjentatt. Det blir spurt om karriere og tanker for veien videre, egenvurdering både personlig og på kompetanse i norsk og på data, nettverk, motivasjoner og livssituasjon.

Tilsvarende kartlegging blir gjort etter 12 og 18 måneder, etter hvert med flere spørsmål om mål i forhold til ønskede planer om karriere, datakunnskap og bruk av CV, erfaring fra arbeidspraksis, deltidsjobb og eventuell justering av programplan.

4.2.3 3-månedersregelen

Enhetsleder for helse, rehabilitering og barnevern uttaler at vedtak om norskopplæring skjer så raskt som mulig etter at nødvendig kartlegging av helse og utdanningsnivå er

foretatt. Det er vanlig at flyktingene etter nødvendig registrering og helsesjekk får aktivitetstilbud i form av skole, **før** vedtak om introduksjonsprogram formelt er i orden. Dette for at de ikke skal komme i et vakuum mellom ankomst og vedtak.

Av alle de 32 flyktingene som kom i 2015, opplyser teamleder at det var det har vært få avvik fra 3-månedersregelen. Unntak fra 3-månedersregelen finnes ifølge teamleder, men dette kan forklares ut fra permisjoner. Revisor har gjennomført en enkelt stikkprøvegjennomgang av mappene for ankomne flyktinger i 2015, se *vedlegg 2* til rapporten. Totalt antall mapper var 32, hvor hver 5 mappe ble plukket ut, og tilsammen 5 saker gjennomgått. Formålet med testingen var å få bekreftet at kommunen overholder 3-måneders regelen slik det er beskrevet ovenfor.

4.2.4 Individuell plan

Teamleder opplyser at alle flyktingene i Inderøy kommune har individuell plan. Kartleggingsskjemaet (beskrevet i kap. 4.2.2) benyttes som en kladd for å utarbeide individuell plan. Planen utarbeides etter Nasjonalt Introduksjonsregister (NIR) sin vedtaksmal for introduksjonsprogrammet. Individuell plan blir laget av deltaker og programrådgiver sammen og underskrevet av begge parter.

Revisor er som tidligere nevnt forelagt en ferdigutfylt individuell plan for introduksjonsprogrammet og norskopplæring. Planen angir perioden vedtak om opphold er godkjent for, periode vedtak om introduksjonsopplæringen er godkjent for og vedtak om norskopplæring med informasjon om hvilket spor og nivå deltageren skal følge. Sistnevnte tilpasses den enkelte deltakeren. Planen setter videre opp yrkesmål, hvor det enten er snakk om grunnleggende kvalifisering mot jobb eller mot utdanning. Ytterligere settes det opp både hovedmål og delmål og en beskrivelse av aktiviteter for å nå målene, hvem som er ansvarlig for at målene blir nådd, samt start og slutt for den enkelte målsetting.

Kvalitetssikring av tilbudet til flykninger på introduksjonsprogrammet skjer i fastlagte møter der enkeltelever blir diskutert. Ved behov brukes tolk. Alle elever får en «*trekantsamtale*» inntil to ganger i året, hvor deltageren, tolk og programrådgiveren deltar. Det kan også gjennomføres flere slike samtaler ved behov. Dersom det stopper opp i utviklingen på skolen, vurderes gruppe, spor og nivå på nytt. Evalueringen av den individuelle planen forutsetter at deltakeren er enige om det som blir nedfelt, - da basert på realisme av hva som er mulig for den enkelte å gjennomføre. På skoledelen gjennomføres tilsvarende, hvor elevsamtalen utgjør grunnlaget.

Det er tett dialog mellom alle parter, og de som jobber med introduksjonsordningen opplever at det er en stor fordel at flyktingetjenesten og voksenopplæringen er samlokalisert. Rektor sier at det er flere enn en enkelt lærer som ser og observerer, og som jobber sammen om elevene.

Voksenopplæringen prøver å tilpasse utdanningsløpet/praksis til den enkelte elev. Dersom det er aktuelt med forlenget introduksjon er det en forutsetning at det skal være progresjon i forløpet.

4.2.5 Kompetanse

Voksenopplæringen for fremmedspråklige består av 6 lærere, pluss 5 ansatte på introduksjonsprogrammet. De 5 som er ansatt i introduksjonsprogrammet har utdanning som vernepleier og/eller sosionomer med ulik tilleggstudning. I tillegg er det ansatte som har erfaring fra NAV og barnevern. Det er også ansatt en helsesøster i 40 % stilling på flyktningetjenesten. Både rektor og teamleder er enige om at de samlet innehar en godt sammensatt kompetanse for å ivareta flyktningene. To av lærerne har norsk som andrefag, og de to siste er i ferd med å ta denne videreutdanningen. En av disse tar påbyggingen nå høsten 2016, mens den andre tar dette våren 2017.

4.3 Vurdering

Det er revisors vurdering at rutiner for informasjon til deltagerne, tilbud om deltagelse, samt rutiner for individuell tilrettelegging er etablert innen flyktningetjenesten.

Revisors inntrykk er at Inderøy kommune har etablert en praksis hvor kartlegging og utarbeidelse av individuell plan gjennomføres før vedtak om tildeling av plass ved introduksjonsordningen. I vår stikkprøvegjennomgang var det 1 av 5 tilfeller hvor 3 måneders fristen ikke var overholdt for enkeltvedtak. Resultatet støtter dermed opp under teamleders utsagn om få avvik.

Kartleggingen som Inderøy kommune gjør av deltakerne i introduksjonsprogrammet, ivaretar i det alt vesentlige anbefalingene i rundskriv Q-20/2015 fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, se her *vedlegg 1*.

Individuell plan blir utarbeidet i samråd med deltager, med bakgrunn i forutgående kartlegging og angir start for programmet og tidsfaser, samt en angivelse av tiltakene for å nå målene i programmet. I tillegg er følgende retningslinjer i rundskriv Q-20/2015 beskrevet:

- beskrivelse av hva som skjer når og en liste over tiltak i programmet og hvem som har ansvar for å gjøre hva og når.
- beskrivelse av hovedmål og delmål for kvalifiseringsløpet.
- skille mellom langsiktige og kortsiktige mål.
- framdrift som er forventet for de ulike delmålene.

Det gjennomføres evalueringssamtaler inntil to ganger årlig og individuelle planer blir revidert når det er enighet om dette. Dette er i samsvar med kommunal- og moderniseringsdepartementet og IMDi sine retningslinjer for evaluering.

I henhold til introduksjonsloven § 19 tredje ledd er det gitt at «den som skal undervise i norsk og samfunnskunnskap skal som hovedregel ha faglig og pedagogisk kompetanse». Hovedregelen er dermed at læreren som undervise i disse fagene må ha godkjent lærerutdanning. I tillegg bør vedkommende ha norsk som andrespråk. Dette er ivaretatt i Inderøy kommune.

4.4 Konklusjon

Revisor konkluderer med at kommunen i stor grad oppfyller lovpålagte krav i introduksjonsloven.

5. HOVEDKONKLUSJON

Organisering

Gjennomgangen tyder på at Inderøy kommune har god oversikt over organiseringen og ansvarsfordelingen for introduksjonsordningen. Kommunen har imidlertid ikke formalisert samarbeidet med NAV i egen avtale.

Resultatutvikling

Sammenligningene av resultat for introduksjonsordningen, herunder antall i jobb eller utdanning ett år etter endt program, samt resultat for norsksprøvene er ikke vesensforskjellige fra det etablert sammenligningsgrunnlag og perioder.

Ivaretagelse av lovpålagte krav

Revisor er av den oppfatning at de undersøkte kravene i introduksjonsloven i stor grad er ivaretatt.

6. ANBEFALINGER

- Revisjonen anbefaler at samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV blir formalisert
- Kommunen anbefales å påse at det fortas evaluering og oppfølging av de etablerte målsettingene.

7. RÅDMANNENS KOMMENTARER

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Inderøy kommune 20.2.17. KomRev Trøndelag IKS mottok svar fra rådmannen den 22.2.17. Rådmannen har «ingen anmerkninger til rapporten».

KILDER

Lover og forskrifter:

- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven)

Forarbeider og stortingsmeldinger:

- Ot.prp. nr. 28 (2002-2003)
- Meld. St. 30 (2015-2016)

Rundskriv:

- Rundskriv Q-20/2015, Barne- og likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Rundskriv Q-27/2015, Barne- og likestillings- og inkluderingsdepartementet

Veiledere:

- Veileder, *plikt til kommunal internkontroll med ordningene i introduksjonsloven*, Barne- og likestillingsdepartementet, 2014
- Ressursheftet «*Sett mål – oppnå resultater*», Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2008

Tidsskrifter og artikler:

- Fagtidsskrift, *Arbeid og velferd*, nr. 4, Kunnskapsstaben i NAV, 2007
- Fagtidsskrift, *Arbeid og velferd*, nr. 3, Kunnskapsstaben i NAV 2015
- Midtbøen, Arnfinn H. og J. Rogstad, 2012. *Diskrimineringens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*

VEDLEGG 1:

UTARBEIDELSE AV REVISJONSKRITERIER

Kommunens plikt til å føre internkontroll med introduksjonslovens kapittel 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd fremgår av introduksjonsloven § 24.

I barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets veileder om «*plikt til internkontroll ved ordningene i introduksjonsloven*» er det blant annet lagt til grunn at kommunen må sette i gang systematiske tiltak som skal sikre at kommunens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i introduksjonsloven eller i forskriftene til introduksjonsloven¹².

For å sikre dette bør det derfor etableres systemer, rutiner eller tiltak, blant annet for å sikre at deltagere får informasjon om ordningen, tilbud om deltagelse og individuell tilrettelegging¹³.

Revisjonskriterier:

- *Kommunen må ha oversikt over hvordan introduksjonsordningen er organisert, herunder om ansvar og oppgavefordeling i etaten*
- *Kommunen skal etablere rutiner for informasjon til deltagerne, tilbud om deltagelse og individuell tilrettelegging*

I introduksjonsloven § 4 er det oppstilt krav til minsteinnholdet av programmet. Programmet skal derfor inneholder a) norskopplæring, b) samfunnsvitenskap og c) tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Opplæringen i introduksjonsprogrammet skal være den samme som etter introduksjonsloven § 17. Når det gjelder tiltak som forbereder til arbeid eller utdanning regulerer ikke loven hvordan dette skal gjennomføres eller hvilken form og hvilket omfang slike tiltak skal ha. De vanligste tiltakene er språkpraksis, arbeidspraksis, lønnstilskudd og kvalifisering gjennom arbeidsmarkedsopplæring¹⁴.

Revisjonskriterier:

- *Introduksjonsprogrammet skal bestå av norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.*

¹² Veileder, *plikt til kommunal internkontroll med ordningene i introduksjonsloven*, barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

¹³ Veileder, *plikt til kommunal internkontroll med ordningene i introduksjonsloven*, barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

¹⁴ Rundskriv Q-20/2015 – januar 2015. Det kongelige barne-, likestillings og inkluderingsdepartement. s 27

Av introduksjonsloven § 2 fremgår det at dersom det oppholder seg personer i kommunen som oppfyller kravene i bestemmelsen har vedkommende en rett og en plikt til deltagelse i introduksjonsprogrammet. Kommunen skal i henhold til § 3 så snart som mulig og innen 3 måneder etter bosetting i kommunen eller krav om deltagelse tilrettelegge tilbudet. Kommunen skal i samarbeid med utlendingsmyndigheten ha oversikt over personer som nevnt i § 2 som bosettes eller bosetter seg i kommunen, slik at kommunen kan oppfylle plikten¹⁵. Kommunen skal gjennom sin internkontroll sikre at fristene overholdes og at den enkelte får tilstrekkelig informasjon om ordningen, samt at tilbudet skal tilpasses den enkelte deltageren.

Inderøy kommune har etablert rutine for introduksjonsordningen hvor det er gitt at kommunen innen 3 måneder etter bosetting skal ha fattet vedtak om introduksjonsordningen og utarbeide en første individuell plan for introduksjonsordningen og skolen. Individuell plan skal bygges på den forutgående kartleggingen som skal være gjort. Dette medfører at også kartleggingen skal gjennomføres innen 3 måneder etter bosetting.

Revisjonskriterium:

- *Kommunen skal fatte vedtak om tildeling av plass ved introduksjonsprogrammet, foreta kartlegging, utarbeide individuellplan innen 3 måneder etter bosetting.*

IMDi har gjennom ressursheftet «*Sett mål – oppnå resultater*» gitt uttrykk for at kommunen bør etablere mål- og resultatstyring på området for introduksjonsordningen. Det er dermed IMDi sin anbefaling at kommunene fatter vedtak om resultatmål. Slike mål vil være nyttig for styring og forankring av dette arbeidet i kommunen. Enhetene som jobber med introduksjonsordningen vil bli mer bevisstgjort både målene de jobber mot og resultatene de oppnår¹⁶.

Forutsetninger for en god mål- og resultatstyring er blant annet etablering av klart definerte mål som er målbare og realistiske, forankre forståelse for målene blant ansatte, tidfeste målene og oppføre personer som er ansvarlige for oppgavene som skal utføres, samt foreta jevnlig evaluering og oppfølging¹⁷.

¹⁵ Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) s 110

¹⁶ Ressursheftet «*Sett mål – oppnå resultater*», IMDi, 2008. s 2.

¹⁷ Ressursheftet «*Sett mål – oppnå resultater*», IMDi, 2008. s 7.

Revisjonskriterier:

- *Kommunen bør resultatmessig ikke komme dårligere ut enn øvrige kommuner i Nord-Trøndelag (benchmarking)*
- *Kommunen bør gjennomføre mål- og resultatstyring med introduksjonsordningen*
- *Etat med ansvar for introduksjonsordningen bør etablere klart definerte mål som evalueres og følges opp.*

I rundskriv Q-20/2015 er det beskrevet hvordan kartleggingen av nyankomne innvandrere foretas opp mot introduksjonsprogrammet. Her er det beskrevet at kartleggingen skjer i to ulike faser med to ulike formål:

1. Kartlegging for å vurdere om deltakeren i det hele tatt har behov for grunnleggende kvalifisering, og dermed rett og plikt til å delta i programmet (jf. § 2).
2. Kartlegging som danner grunnlag for å utarbeide en individuell plan. Denne kartleggingen bør normalt være mer grundig enn den som er omtalt under punkt 1. Kartleggingen må ta utgangspunkt i forhold som må anses å være relevante for vedkommendes kvalifisering

Videre er det gitt anbefalinger på hvilke momenter som bør være med i en kartlegging av kompetanse og opplæringsbehov:

- gjennomført skole/utdanning i hjemlandet, eventuelt i et annet land
- gjennomført skole/utdanning i Norge
- norskopplæring
- arbeidserfaring i hjemlandet, eventuelt i et annet land
- arbeidserfaring i Norge
- interesser og uformell kompetanse
- yrkesønsker og framtidsplaner
- dokumentasjon på utdanning og yrkespraksis
- referanser
- språk
- generell livssituasjon og helsesituasjon som kan innvirke på kvalifiseringsløpet
- hvilke tanker vedkommende gjør seg om kvalifisering og eventuell tilbakevending
- nettverk i Norge
- eventuelle tillitsverv og/eller deltakelse i frivillige organisasjoner

Revisjonskriterium:

- *Kartleggingen bør vurdere momenter som anbefalt av departementet*

I følge introduksjonsloven § 6 skal det utarbeides en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogrammet. Denne skal utarbeides på bakgrunn av den forutgående kartleggingen. Planen skal utarbeides i samråd med deltageren i programmet. Som et minstekrav skal planene angi start for programmet og tidsfaser, samt en angivelse av tiltakene i programmet. I dette ligger det at planen skal beskrive hva som skjer når og en liste over tiltak i programmet. Planen skal også angi hvem som har ansvar for å gjøre hva og når. En individuell plan bør i tillegg beskrive hovedmål og delmål for kvalifiseringsløpet. Planen må skille mellom langsiktige og kortsiktige mål. Videre skal planen vise hvilken framdrift som er forventet for de ulike delmålene¹⁸.

I § 6 er det også gitt at planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom. Det er ikke i loven gitt noen nærmere beskrivelse av hva som skal fortolkes med «*jevne mellomrom*». I brev av fra KMD til IMDi av 21.10.15 som gjelder «Svar på spørsmål om lovgrunnlaget for introduksjonsloven og nytt tema for statlig tilsyn» har IMDi uttalt at «*minstekravet her bør være minst en vurdering i halvåret*». Departementet har støttet IMDi sin vurdering på dette punktet.

Revisjonskriterier:

- *Individuell plan skal utarbeides i samråd med deltager, med bakgrunn i forutgående kartlegging og tilfredsstillende minstekrav til innhold.*
- *Individuell plan bør tas opp til ny vurdering minst en gang i halvåret.*

I rundskriv Q-27/2015 er det gitt retningslinjer for samarbeidet mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Hensikten bak retningslinjene er å «*få til et velfungerende samarbeid for å sikre en klar ansvarsfordeling, unngå dobbeltarbeid og bidra til et effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltager*» Dette skal oppnås ved inngåelsen av en særskilt samarbeidsavtale som regulert i dette rundskrivet eller ved at tilsvarende innarbeides i den lokale samarbeidsavtalen om NAV-kontoret. Rundskrivet skisserer ansvarsfordelingen mellom kommunen og NAV og legger ansvaret på kommunen herunder etat med ansvar for å iverksette introduksjonsordningen og ta «*initiativet til å etablere en skriftlig samarbeidsavtale med Arbeids- og velferdsetaten lokalt*».

Revisjonskriterium:

- *Etat med ansvar for introduksjonsordningen skal etablere en skriftlig samarbeidsavtale med Arbeids- og velferdsetaten lokalt som tilfredsstiller kravene til avtalen som påpekt i rundskriv Q-27/2015*

¹⁸ Rundskriv Q-20/2015 – januar 2015. Det kongelige barne-, likestillings og inkluderingsdepartement. s 33

I introduksjonsloven § 19 tredje ledd er det gitt at «den som skal undervise i norsk og samfunnskunnskap skal som hovedregel ha faglig og pedagogisk kompetanse». Hovedregelen er dermed at læreren som undervise i disse fagene må ha godkjent lærerutdanning. I tillegg bør vedkommende ha norsk som andrespråk.

Revisjonskriterium:

- Alle lærere som underviser i norsk skal ha godkjent lærerutdanning og bør ha norsk som andre språk.

VEDLEGG 2:

RESULTATER FRA STIKKPRØVEGJENNOMGANG

Tabell 1: Tabellen viser stikkprøver på den tiden det tar fra bosetting til formalitetene er i orden med kartlegging, individuell plan og vedtak om introduksjonsordning.

Flyktning nr	1	2	3	4	5
Bosettingsdato	14.12.15	17.12.15	17.12.15	17.12.15	21.09.15
Vedtaksdato introduksjon	15.02.16	15.02.16	15.02.16	15.02.16	10.06.16, gjeldende fra 10.04.16. Gjelder kvinne i permisjon pga nyfødt barn.
Innenfor 3 måneders fristen?	2 måneder, 1 dag	1 måned, 26 dager	1 måned, 26 dager	1 måned, 26 dager	8 måneder, 18 dager
Kartlegging	Ikke notert dato	03.02.16	udatert	udatert	Udatert
Individuell plan	03.03.16	03.03.16	03.03.16	03.03.16	udatert Forglemmelse. Vedtak om norsk 21.04.16



Postadresse: Postboks 2565, 7735 Steinkjer
Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer
Tlf. 994 01 480
www.krt.no