



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 04 2018

# **INTEGRERING AV FLYKTNINGER INTRODUKSJONSPROGRAMMET**

ULLENSAKER KOMMUNE

MARS 2018



# INNHold

<b>SAMMENDRAG</b>	<b>I</b>
Formål og problemstillinger	i
Revisjonens oppsummering	i
Rådmannens uttalelse til rapporten	iv
Anbefalinger	v
<b>1 Innledning</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Problemstillinger og avgrensninger	1
1.3 Oppbygging av rapporten	2
<b>2 Gjennomføring og Metode</b>	<b>3</b>
2.1 Datagrunnlag	3
2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet	3
<b>3 Organisering av introduksjonprogrammet</b>	<b>4</b>
3.1 Organisering, ansvar og oppgaver	4
3.2 Arbeid og inkludering - NAV	4
3.3 Voksenopplæringen på øvre Romerike (VO ØR)	6
3.4 Samarbeid mellom NAV/Arbeid og inkludering og Voksenopplæringen	7
<b>4 Overgang til arbeid eller utdanning</b>	<b>8</b>
4.1 Revisjonskriterier	8
4.2 Funn	9
4.2.1 Nasjonale resultater	9
4.2.2 Resultater for Ullensaker kommune	11
4.3 Revisjonens vurdering	13
<b>5 Et helårlig program på full tid</b>	<b>15</b>
5.1 Revisjonskriterier	15
5.1.1 Helårlig	15
5.1.2 Full tid	15
5.2 Funn	17
5.3 Revisjonens vurdering	18
<b>6 Innholdet i introduksjonsordningen</b>	<b>20</b>
6.1 Revisjonskriterier	20

6.1.1	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap	20
6.1.2	Tiltak som forbereder til arbeid	21
6.1.3	Tiltak som forbereder til videre opplæring	21
6.2	Funn	22
6.2.1	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap	22
6.2.2	Tiltak som forbereder til arbeid	24
6.2.3	Tiltak som forbereder til videre opplæring	27
6.3	Revisjonens vurdering	28
<b>7</b>	<b>Individuell plan</b>	<b>29</b>
7.1	Revisjonskriterier	29
7.1.1	Kartlegging og innhold i individuell plan	29
7.1.2	Evaluering	30
7.1.3	Helhet og samarbeid i planarbeidet	30
7.2	Funn	31
7.2.1	Kartlegging og innhold i individuell plan	31
7.2.2	Evaluering	32
7.2.3	Helhet og samarbeid i planarbeidet	33
7.3	Revisjonens vurdering	33
<b>8</b>	<b>Internkontroll</b>	<b>35</b>
8.1	Krav til internkontroll	35
8.2	Revisjonskriterier	35
8.2.1	Klargjøring av ansvarsfordeling lokalt	36
8.2.2	Risikovurdering	37
8.2.3	Erfaringsutveksling og forbedringsarbeid	37
8.3	Funn	38
8.3.1	Klargjøring av ansvarsfordeling lokalt	38
8.3.2	Samarbeid i praksis	41
8.3.3	Risikovurdering	42
8.3.4	Erfaringsutveksling og forbedringsarbeid	43
8.4	Revisjonens vurdering	44
	<b>FIGUR- OG TABELLISTE</b>	<b>46</b>
	<b>LITTERATUR- OG KILDEOVERSIKT</b>	<b>47</b>
	<b>VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR</b>	<b>49</b>

## SAMMENDRAG

### Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke hvordan kommunen løser sine oppgaver i forbindelse med gjennomføring av introduksjonsprogram for flyktninger. I tillegg vil revisjonen undersøke om kommunen når de mål som de selv har satt for overgang til arbeid etter introduksjonsprogrammets slutt.

Revisjonen ser i denne rapporten på følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad når kommunen fastsatte mål for overgang til arbeid eller utdanning for introduksjonsdeltagerne?
2. Oppfyller kommunen grunnleggende lovkrav til introduksjonsordningen?
  - a. Har Ullensaker kommune et program som er helårlig og på full tid?
  - b. I hvilken grad innfrir kommunens introduksjonsprogram lovens krav til innhold?
  - c. Utarbeides individuell plan for introduksjonsprogrammet og samarbeides det med Voksenopplæringen om helheten i programmet?
3. Har kommunen et internkontrollsystem i tråd med kravene i introduksjonsloven?

### Revisjonens oppsummering

#### ***Problemstilling 1: I hvilken grad når kommunen fastsatte mål for overgang til arbeid eller utdanning for introduksjonsdeltagerne?***

Det er fra statlig hold satt et nasjonalt mål om at minst 70 prosent av deltakerne skal komme i arbeid eller utdanning innen ett år etter endt program. Kommunene når ikke dette målet på landsbasis, blant annet fordi kvinnelige deltakere har lav måloppnåelse.

Antall deltakere som avslutter introduksjonsprogrammet i Ullensaker kommune per år er lavt, og noen år er tallgrunnet så lavt at SSB ikke har publisert resultater for kommunen. Undersøkelsen viser at for de årene hvor det finnes tallgrunnlag for kommunen, er de fleste registrert med overgang til arbeid eller utdanning. I 2014 er andelen deltagere som går ut i arbeid eller utdanning på 73 prosent og kommunen når det nasjonale målet. Ettersom tallmaterialet er lavt må imidlertid tallene tolkes med varsomhet.

Ullensaker kommune har, i tillegg til den nasjonale målsetningen, satt et eget mål om at 80 prosent av deltakerne skal ha «økt deltakelse i arbeidslivet eller utdanning etter endt program». Resultatet rapportert til kommunestyret var i 2016 på 81 prosent. Revisjonen får senere opplyst at resultatet er

på 100 prosent når kommunens definisjon av måloppnåelse, legges til grunn (definisjonen omfatter også de som er arbeidssøkende i NAV). Revisjonens vurdering er at det er positivt at kommunen har satt et eget mål for introduksjonsordningen ut over de statlige målene. Revisjonen mener likevel at kommunen i større grad bør skille mellom arbeid og utdanning som er mål for ordningen, og tiltak i regi av NAV og kommunen som er virkemidler for å nå disse målene.

### ***Problemstilling 2: Oppfyller kommunen grunnleggende lovkrav til introduksjonsordningen?***

#### **Krav til et introduksjonsprogram som er helårlig og på full tid (a)**

Kommunen har et lovpålagt ansvar for at programmet er helårlig og på full tid. Dette gjelder selv om deler av programmet er overlatt til andre, for eksempel voksenopplæringen, videregående opplæring i regi av fylkeskommunen eller praksisplass i arbeidslivet.

Fylkesmannen hadde i 2016 tilsyn med Nes kommune som er en del av verskommunesamarbeidet om voksenopplæring på øvre Romerike. Fylkesmannen konkluderte med at tilbudet ved Voksenopplæringen ikke var helårlig og på full tid. Det ble iverksatt tiltak for å rette opp lovbruddene; blant annet ble den ukentlige programtiden forlenget og feriedagene redusert.

Undersøkelsen viser at det har vært uenighet og uklarheter vedrørende hvem som har ansvar for tilbudet til introduksjonsdeltagerne når voksenopplæringen er stengt på grunn av ordinær skoleferie. Dette ansvaret synes nå å være avklart, men det er ikke tilstrekkelig tydeliggjort i avtaler og rutiner. Revisjonens vurdering er at det fortsatt ikke fremgår i tilstrekkelig grad hva som er tilbudet og programtiden til deltagerne i skolens ferietid, og at det dermed er usikkert om alle deltakerne får et tilbud som fyller kravene til et program som er helårlig og på full tid.

Det går videre frem av undersøkelsen at deltakere som får videregående opplæring i regi av fylkeskommunen følger skoleruten til fylkeskommunen, og dermed ikke får et helårlig og fulltids program slik introduksjonsloven krever.

For å sikre en mest mulig effektiv kvalifisering i introduksjonsprogrammet og øke muligheten for overgang til arbeid, stilles det strenge krav til at introduksjonsprogrammet både er helårlig og på full tid. Revisjonen vil understreke viktigheten av alle deler av introduksjonsprogrammet, herunder deler som er overlatt til voksenopplæringen, videregående opplæring eller ordinære arbeidsgivere, følger lovens krav til helårlig og på full tid og at kommunen sikrer dette gjennom god internkontroll. Revisjonen vil også vise til at reglene praktiseres og tolkes strengt fra den nasjonale tilsynsmyndigheten på området.

#### **Krav til at introduksjonsprogrammet skal inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til arbeid eller videre utdanning (b)**

Revisjonens vurdering er at Ullensaker kommune har et system som i stor grad sikrer at introduksjonsdeltagere får og gjennomfører minimum 600 timer norskopplæring, og at det legges til rette for individuell tilpasning.

Et introduksjonsprogram med høy grad av arbeidsretting anses som viktig for å nå målet om arbeid eller utdanning. Undersøkelsen viser at Ullensaker kommune gjennom flere ulike tiltak som arbeidsrettede kurs og ulike former for praksis har fokus på arbeidsretting av programmet. Det er imidlertid ikke alle deltagere som får tilbud om språkpraksis eller andre former for praksis i arbeidslivet. Revisjonen mener det er viktig at kommunen fortsatt styrker arbeidsrettingen slik at flere introduksjonsdeltagere får individuelt tilpassede tiltak i ordinært arbeidsliv som en del av sitt program.

Tiltak som forbereder til arbeidslivet, omfatter også opplæring (Rundskriv G-01/2016). For deltagere som har lite skolebakgrunn vil ofte ikke norskopplæring og arbeidsmarkedstiltak være tilstrekkelig for å kunne oppnå stabil tilknytning til arbeidslivet. For en del deltagere vil det derfor være hensiktsmessig å bruke grunnskole og/eller hele eller deler av videregående opplæring som tiltak i introduksjonsprogrammet (Ibid.). Undersøkelsen viser at både grunnskole og videregående skole tilbys som del av introduksjonsprogrammet til de som ønsker det og har behov for det. Det er kommunen ved Arbeid og inkludering i NAV som har ansvaret for samordning av tiltak og oppfølging av introduksjonsdeltagerne, også de som går i videregående skole. Revisjonen mener det er viktig at kommunen sikrer dette gjennom gode internkontrollrutiner.

### **Krav til kartlegging og utarbeidelse av individuell plan (c)**

Revisjonens stikkprøvekontroll viste at av ni deltagere, manglet to individuell plan. Dette bryter med kravet i introduksjonslovens § 6, om at alle skal ha en slik plan.

Revisjonens gjennomgang av syv planer viser at planene bygger på en kartlegging av deltagerne og at de innfrir minimumskravene loven setter på mange områder. Likevel er det mangler, blant annet når det gjelder tilstrekkelig revidering. Individuell plan skal bidra til å sikre planmessighet, medvirkning og effektiv fremdrift i kvalifiseringen av deltageren. Planen skal også bidra til å øke deltagerens eierskap til hva som målet for introduksjonsprogrammet og hva som skal til for å nå dit. Revisjonen mener derfor det er svært viktig at planene brukes som et aktivt verktøy i oppfølgingen av deltagerne.

Undersøkelsen viser også at det i liten grad samarbeides om utarbeidelse av individuelle planer slik rundskrivet (G-01/2016) anbefaler og at planene i liten grad ses i sammenheng. Det er positivt at det nå er satt i gang et arbeid med å få dette på plass. For deltagerens del vil det dermed kunne bli enklere å se helheten i introduksjonsprogrammet og at elementer som norskopplæring, språkpraksis, arbeidspraksis og andre tiltak inngår som viktige deler av en helhet. Det vil også kunne bidra til en høyere grad av forutsigbarhet for deltagerne og at kommunen i større grad vil fremstå som en samlet enhet, hvor de råd og den veiledning som gis er omforent og tydelig kommunisert.

### ***Problemstilling 3: Har kommunen et internkontrollsystem i tråd med kravene i introduksjonsloven?***

Undersøkelsen viser at overordnet myndighet, ansvar og oppgaver i introduksjonsprogrammet for en stor del er dokumentert, kjent og forstått, men at det er mangler når det gjelder den formelle delegeringen fra NAV-leder og videre ned i organisasjonen.

Det er gjennom rundskriv gitt anbefalinger til kommunen om å utarbeide en samarbeidsavtale mellom partene i introduksjonsprogrammet, som skal bidra til å sikre en klar ansvarsdeling mellom partene og et effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte. Undersøkelsen viser at kommunen har flere samarbeidsavtaler som beskriver ansvar- og oppgavefordeling og rutiner for samarbeid mellom NAV/Arbeid og inkludering og Voksenopplæringen. Revisjonens vurdering er at det er usikkert om avtalene i tilstrekkelig grad møter de anbefalingene som gis i rundskrivet. Avtalene er på flere områder ikke oppdatert i henhold til praksis, noe som kan bidra til uklarhet og mangler i ansvars- og oppgaveløsningen i introduksjonsprogrammet. Revisjonen opplever også avtalene som noe utydelige, mangelfulle og fragmenterte. Dette kan tyde på at kommunens rutiner for å evaluere og forbedre internkontrollen ikke er optimal. Etter revisjonens syn er det positivt at flere av avtalene nå skal revideres og at rutiner, avtaler osv. skal samles i kommunens kvalitetssystem, og gjøres lett tilgjengelig for medarbeiderne i introduksjonsordningen.

Risikovurderinger er en grunnleggende forutsetning for god internkontroll. Undersøkelsen viser at kommunen ikke gjennomfører systematiske og helhetlige risikovurderinger, selv om både Avdeling for arbeid og inkludering og Voksenopplæringen hver for seg synes å ha mye kunnskap om hvor det er mangler og forbedringsområder. Revisjonen ser positivt på at både leder for Avdeling arbeid og inkludering og rektor ved Voksenopplæringen mener det kan være hensiktsmessig med en årlig felles risikovurdering av introduksjonsprogrammet. Revisjonen mener dette er ekstra viktig når ansvar og oppgaver i introduksjonsprogrammet er fordelt på flere enheter slik som i Ullensaker.

Systematisk erfaringsutveksling og forbedringsarbeid, samt bruk av erfaringer fra deltagerne i introduksjonsordningen er også viktige elementer i kommunens internkontroll. Gode rutiner og et system for å melde avvik er viktig i den sammenheng samt faste rutiner for gjennomføring av brukerundersøkelser. Revisjonens inntrykk er at det er lav terskel for å melde avvik, men at det ikke er utviklet rutiner for dette, eller at dette er satt i system. Det synes heller ikke å være faste rutiner for gjennomføring av brukerundersøkelser. Undersøkelsen viser videre at både Arbeid og inkludering og Voksenopplæringen har flere fora og arenaer hvor mangler og forbedringsarbeid tas opp og drøftes og at disse dels er integrert i kommunens styringssystem. Undersøkelsen viser imidlertid at det ikke er etablerte arenaer hvor lederne for introduksjonsprogrammet i NAV og Voksenopplæringen *sammen* møtes for å utveksle erfaringer, drøfte forbedringer og ta beslutninger. Revisjonen mener dette er uheldig og kan bidra til å svekke kvalitet og måloppnåelse i programmet.

### **Rådmannens uttalelse til rapporten**

Rådmannen sier seg godt fornøyd med at det i rapporten fremkommer at kommunen gjør mye bra for å sikre inkludering av flyktninger. Han peker også på at det i 2017 er 87 prosent av introduksjonsdeltagerne som kommer seg i arbeid/utdanning. Rådmannen vil følge opp revisjonens anbefalinger og påse at det blir etablert en møtearena på ledernivå for å sikre helhet i tilbudet, blant



annet gjennom internkontroll som ivaretar ansvars- og rollefordeling, myndighetstildeling og en tilfredsstillende risikovurdering.

## Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen har revisjonen følgende anbefalinger:

1. Kommunen bør vurdere å klargjøre hva som legges til grunn for sitt eget mål om arbeid eller utdanning i introduksjonsprogrammet.
2. Kommunen bør sette inn tiltak som sikrer at alle introduksjonsdeltagere har et program som er helårlig og på full tid.
3. Kommunen bør sette inn tiltak som sikrer at alle får utarbeidet individuell plan og at NAV og voksenopplæringen samarbeider om helheten i planverket.
4. Kommunen bør sette inn tiltak som sikrer at de har en internkontroll som ivaretar en tydelig ansvars- og rollefordeling, myndighetstildeling og en tilfredsstillende risikovurdering.

Jessheim, 8. mars 2018



Oddny Ruud Nordvik  
avdelingsleder forvaltningsrevisjon  
og selskapskontroll



Morten Kallevig  
prosjektleder forvaltningsrevisjon

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Ullensaker kommune bestilte i møtet 24.08.2017 (sak 23/17) en forvaltningsrevisjon av kommunens integrering av flyktninger. Forslag til prosjektplan ble lagt frem til behandling og vedtatt på kontrollutvalgets møte 12.10.2017 (sak 30/17).

Ullensaker kommune har i flere år bosatt flyktninger etter avtale med IMDi. For årene 2013 til 2016 vedtok kommunen å bosette 130 flyktninger, hvorav 60 ble bosatt i 2016. I tillegg mottar kommunen årlig flyktninger gjennom familiegjenforening. I 2017 fattet kommunen vedtak om å bosette 50 flyktninger, hvorav fire enslige mindreårige.

Kommunen forplikter seg i henhold til Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne flyktninger (introduksjonsloven) til å legge til rette for at flyktninger deltar på det obligatoriske introduksjonsprogrammet. Personer mellom 18-55 år har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 2. Målet med introduksjonsprogrammet er at nyankomne flyktninger skal lære seg norsk og raskt komme seg ut i utdanning eller arbeid. Programmet kan vare i inntil to år, med tillegg av godkjent permisjon. Ved behov kan programmet utvides til tre år, jf. introduksjonsloven § 2.

Introduksjonsloven stiller en rekke krav til kommunene når det gjelder utforming og innhold i introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid i tråd med reglene i arbeidslivet. Hoveddelen av programmet skal bestå av opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet. Videre skal opplæring og tiltak beskrives i en individuell plan som er utarbeidet i samråd med den enkelte deltager.

Introduksjonsloven inneholder en egen bestemmelse om internkontroll. Bestemmelsen, § 24, annet ledd, pålegger kommunen å føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter introduksjonsloven kapittel 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd er i samsvar med krav fastsatt i loven. Det kreves også at kommunen skal kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet om internkontroll.

## 1.2 Problemstillinger og avgrensninger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke hvordan kommunen løser sine oppgaver i forbindelse med gjennomføring av introduksjonsprogram for flyktninger. I tillegg vil revisjonen undersøke om kommunen når målene for overgang til arbeid eller utdanning etter introduksjonsprogrammets slutt.

Undersøkelsen er lagt opp til å besvare følgende tre hovedproblemstillinger:

1. I hvilken grad når kommunen fastsatte mål for overgang til arbeid eller utdanning for introduksjonsdeltagerne?
2. Oppfyller kommunen grunnleggende lovkrav til introduksjonsordningen?
3. Har kommunen et internkontrollsystem i tråd med kravene i introduksjonsloven?

I den første problemstillingen undersøker vi både i hvilken grad kommunen når de nasjonale målene for overgang til arbeid eller utdanning i introduksjonsprogrammet og i hvilken grad kommunen når de mål de selv har satt.

Den andre problemstillingen er avgrenset gjennom følgende underproblemstillinger:

- a. Har Ullensaker kommune et program som er helårlig og på full tid?
- b. I hvilken grad innfrir kommunens introduksjonsprogram lovens krav til innhold?
- c. Utarbeides individuell plan for introduksjonsprogrammet og samarbeides det med voksenopplæringen om helheten i programmet?

I den tredje problemstillingen undersøker vi om kommunen har internkontroll i tråd med kravene i introduksjonsloven.

### 1.3 Oppbygging av rapporten

Rapporten er inndelt i åtte kapitler. I kapittel to beskrives nærmere metode og datagrunnlag. I kapittel tre beskrives kommunens organisering av introduksjonsprogrammet og hvordan ansvar og oppgaver er fordelt mellom de sentrale aktørene og stillingene i programmet. De neste kapitlene er inndelt som følger:

- Kapittel fire besvarer problemstilling en om kommunens måloppnåelse i introduksjonsprogrammet
- Kapittel fem, seks og syv tar for seg problemstilling to som omhandler hvorvidt kommunen innfrir grunnleggende lovkrav til introduksjonsordningen
- Kapittel åtte tar for seg problemstilling tre om kommunens internkontrollsystem for introduksjonsordningen

I hvert av kapitlene redegjøres innledningsvis for revisjonskriteriene, deretter følger en gjennomgang av fakta og til slutt følger revisjonens vurdering. Revisjonens samlede vurdering og konklusjon, samt anbefalinger, er gjengitt i sammendraget først i rapporten.

## 2 GJENNOMFØRING OG METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 - *Standard for forvaltningsrevisjon* fastsatt av styret i Norges kommunerevisorforbund.

### 2.1 Datagrunnlag

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse, stikkprøvekontroll, samt intervjuer med nøkkelpersoner i introduksjonsprogrammet.

Dokumentanalysen omfatter blant annet gjennomgang av kommunens dokumentasjon av programmets utforming og innhold, virksomhetsplaner, saksfremlegg, rapporteringer, stillingsbeskrivelser, delegeringsreglement, samarbeidsavtaler m.m.

Stikkprøvekontrollen omhandler kontroll av et utvalg individuelle planer. Utvalget ble trukket som et tilfeldig stratifisert utvalg.

Det ble gjennomført intervjuer med hhv. leder for avdeling Arbeid og inkludering i NAV, 2 programveiledere og rektor ved voksenopplæringen. Det er også innhentet supplerende informasjon gjennom spørsmål på e-post.

Intervjuene gav utfyllende informasjon om kommunens organisering og gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Det ble skrevet referat fra intervjuene og informantene har fått anledning til å korrigere og rette opp feil og misforståelser. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

### 2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved nøyaktighet under datainnsamling og databehandling. Gyldighet refererer til dataenes relevans for å kunne besvare undersøkelsens problemstillinger.

Revisjonen mener at dataene som rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

## **3 ORGANISERING AV INTRODUKSJONPROGRAMMET**

### **3.1 Organisering, ansvar og oppgaver**

Introduksjonsloven pålegger alle norske kommuner som bosetter flyktninger etter avtale med staten å tilby et introduksjonsprogram. Tilrettelegging av et individuelt tilpasset introduksjonsprogram og utbetaling av stønad krever samordning av tiltak og tjenester både mellom statlige aktører, som NAV, og ulike kommunale og fylkeskommunale etater. Kommunens hovedansvar er å samordne et individuelt tilrettelagt program og lage målrettede ordninger og tiltak for kvalifisering av flyktninger. Kommunen er dermed tillagt et særskilt koordineringsansvar (Rundskriv G-01/2016).

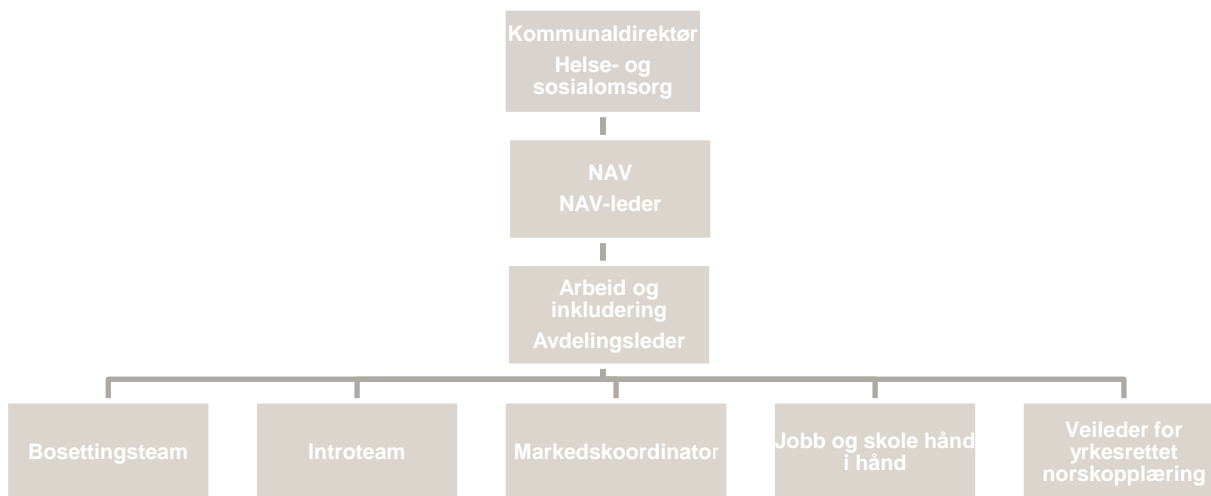
I Ullensaker kommune er ansvar og oppgaver i introduksjonsprogrammet primært fordelt på to aktører, hhv. NAV og Voksenopplæringen for øvre Romerike (VO ØR). Voksenopplæringen er en interkommunal virksomhet for kommunene Ullensaker, Eidsvoll, Hurdal, Nannestad og Nes. Samarbeidet er organisert som et administrativt vertskommunesamarbeid med Ullensaker kommune som vertskommune.

I det følgende redegjøres nærmere for organiseringen og fordeling av ansvar og oppgaver i introduksjonsprogrammet.

### **3.2 Arbeid og inkludering - NAV**

Avdeling arbeid og inkludering ble opprettet 01.10.2016. Bakgrunnen for opprettelsen var et behov for å styrke arbeidet med å få flyktningene i arbeid etter gjennomført introduksjonsprogram (saksfremlegg kommunestyre 13.12.2016).

Organiseringen av avdelingen i NAV fremgår av figuren under (Kilde: NAV):



Arbeid og inkludering har til sammen 11 medarbeidere i tillegg til avdelingsleder. Avdelingen er organisert i to team, hhv. et bosettingsteam og et introteam.

Bosettingsteamet har ansvar for bosetting og oppfølging av flyktinger som bosettes i kommunen i henhold til avtalen med IMDi. De har også ansvar for flyktinger som kommer på familiegjenforening, samt såkalt selvbosatte. Introteamet har ansvar for forvaltningen av introduksjonsprogrammet. Dette innebærer blant annet å fatte vedtak om introduksjonsprogram, kartlegging og utarbeidelse av individuell plan for kvalifiseringen gjennom introduksjonsprogrammet samt koordinere tiltak og følge opp flyktingene. Teamet har også ansvar for utbetaling av introduksjonsstønad.

I tillegg til de to teamene har avdelingen tre stillinger som på ulike måter er relatert til å kvalifisere flyktingene for arbeid, hhv. markedskordinator, prosjektleder «Jobb og skole hånd i hånd» og veileder for yrkesrettet norskopplæring.

Markedskordinators oppgave er blant annet å fremskaffe språk- og arbeidspraksisplasser og generelt være en døråpner til arbeidslivet. Prosjektleder for «Jobb og skole hånd i hånd»<sup>1</sup> har

---

<sup>1</sup> Prosjektet er et interkommunalt samarbeid for alle kommunene og NAV på Øvre Romerike; Ullensaker, Eidsvoll, Nannestad, Nes, Hurdal og Gjerdrum kommune. Ullensaker kommune er vertskommune for

ansvar for å planlegge og iverksette arbeidskvalifiserende tiltak for å styrke flyktingenes mulighet til å komme i arbeid etter endt introduksjonsprogram (jf. prosjektbeskrivelse Jobb og skole hånd i hånd). Veileder for yrkesrettet norskopplæring har i oppgave å undervise i arbeidsnorsk og følge opp deltagere i alle kommunene i vertskommunesamarbeidet når de er i praksis. Stillingen har blitt finansiert gjennom prosjektmidler ut 2017. Revisjonen opplyses om at det skal søkes om midler til å videreføre stillingen i 2018.

I rundskriv for introduksjonsordningen (Rundskriv G-01/2016) blir samarbeidet mellom kommunens flyktingetjeneste og det statlige NAV trukket frem som viktig for å lykkes med å få flyktingene ut i arbeid eller over i et lengre utdanningsløp. I Ullensaker er flyktingetjenesten organisert som en del av NAV og de kommunalt ansatte programveilederne har ansvar for å ivareta statlige oppgaver som f.eks. informere om arbeidsmarkedet, Arbeid- og velferdsetatens virkemidler og følge opp deltagere som deltar på arbeidsrettede tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten.

En del flyktinger har krav på supplerende økonomisk sosialhjelp i tillegg til introduksjonsstøtten. Ansvaret for saksbehandling og tildeling av økonomisk sosialhjelp er lagt til avdeling Arbeid og oppfølging i NAV.

### **3.3 Voksenopplæringen på øvre Romerike (VO ØR)**

Voksenopplæringen på øvre Romerike (VOØR)<sup>2</sup> har ansvaret for store deler av innholdet i introduksjonsprogrammet. Dette omfatter norskopplæring, den teoretiske innføringen i norsk arbeids- og samfunnsliv<sup>3</sup>, grunnskoleundervisning og undervisning i samfunnskunnskap for både innvandrere og flyktinger.

Voksenopplæringen underviser også i temaer som trafikkopplæring, datakunnskap, norsk barneoppdragelse og kultur, engelsk, i tillegg til opplæring i livsstil og helse med vekt på riktig ernæring og fysisk aktivitet. Inntil 2017 hadde skolen også ansvar for å fremskaffe språkpraksisplasser og følge opp deltagere i praksis.

Voksenopplæringen gir tilbud om norskopplæring for både flyktinger og innvandrere som har rett og plikt til 600 timer gratis undervisning, jf. Introduksjonsloven. Skolen har om lag 550 elever fra i alt 75 ulike nasjoner. Ullensaker kommune hadde per 1. desember 2017 109 deltagere i introduksjonsprogrammet.

Skolen har 36 ansatte, hvorav 12 underviser og/ eller har ulike roller i introduksjonsprogrammet.

---

prosjektet. Prosjektet skal fra 2018 være i fast drift med finansiering gjennom statlige integreringstilskudd. Prosjektleder skal da organisatorisk plasseres hos Voksenopplæringen og ikke i Arbeid og inkludering som tidligere.

<sup>2</sup> Vertskommunesamarbeidet omfatter kommunene Eidsvoll, Hurdal, Nannestad, Nes og Ullensaker

<sup>3</sup> Her benyttes lokal læreplan i arbeidsnorsk utarbeidet ved VOØR.

Skolen en del av sektor for skole og barnehage og ledes av rektor.

### **3.4 Samarbeid mellom NAV/Arbeid og inkludering og Voksenopplæringen**

Helhetlige og effektive introduksjonsprogram krever samordning og koordinering mellom de ulike kommunale og statlige aktørene (Rundskriv om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordningen, Q-27/2015).

I Ullensaker samarbeider Voksenopplæringen og Avdeling arbeid og inkludering i NAV om kvalifiseringen av flyktingene gjennom blant annet tilrettelegging for arbeidsrettede tiltak som språk- og arbeidspraksis, oppfølging i praksis og kurs- og karriereveiledning gjennom prosjektet «Jobb og skole hånd i hånd» og «Klart jeg kan». Det er også jevnlig møter mellom programveilederne i Arbeid og inkludering og lærerne om flyktingenes språkprogresjon og kvalifisering gjennom introduksjonsprogrammet.

I tillegg samarbeider aktørene med det lokale næringslivet, frivillige organisasjoner, ressurscenteret for Migrasjonshelse og andre aktører internt i kommunen.



## 4 OVERGANG TIL ARBEID ELLER UTDANNING

I dette kapitlet undersøker vi problemstilling en i undersøkelsen:

I hvilken grad når kommunen fastsatte mål for overgang til arbeid eller utdanning for introduksjonsdeltagerne?

### 4.1 Revisjonskriterier

#### Fastsatte mål for introduksjonsordningen

Formålet med introduksjonsordningen er å styrke nyankomne innvandreres mulighet til å delta i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet (introduksjonsloven § 1).

Justis- og beredskapsdepartementet presiserer i tildelingsbrevet til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (Justis- og beredskapsdepartementet 2016) at det er nødvendig å måle overgangen til arbeid og utdanning for å kunne vurdere om formålet med introduksjonsordningen nås. Introduksjonsprogrammet er et av kommunens viktigste virkemidler for å bidra til at innvandrere med fluktbakgrunn kommer raskt over i arbeid eller utdanning. Den nasjonale målsetningen for introduksjonsordningen er at minst 70 prosent av deltakerne skal komme i arbeid eller utdanning innen ett år etter endt program (Ibid.).

Ullensaker kommune har fra og med årsbudsjettet for 2016 hatt følgende to mål for introduksjonsordningens resultater (Ullensaker kommune 2017 s. 106 og 123, Ullensaker kommune 2016, Ullensaker kommune 2015):

1. 80 prosent av deltakerne har økt deltakelse i arbeidslivet eller utdanning etter endt program
2. 70 prosent av deltakerne er i jobb eller utdanning ett år etter endt program

På bakgrunn av dette legger revisjonen følgende kriterier til grunn for problemstilling en.

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad når kommunen fastsatte mål for overgang til arbeid eller utdanning for introduksjonsdeltagerne?	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ 70 prosent av deltakerne bør komme i jobb eller i utdanning innen ett år etter endt program</li> <li>→ 80 prosent av deltakerne bør ha økt deltakelse i arbeidslivet eller i utdanning etter avsluttet program</li> </ul>

## 4.2 Funn

### 4.2.1 Nasjonale resultater

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer årlig statistikk over status på arbeidsmarkedet for tidligere deltakere i introduksjonsordningen. Statistikken publiseres først to år etter at deltakerne har avsluttet programmet, og de nyeste resultatene gjelder deltakere som avsluttet programmet i 2015.

SSBs definisjon av arbeid og utdanning er gjengitt i tekstboksen under:

#### Tabell 1 SSBs definisjoner av arbeid og utdanning

##### SSBs definisjoner av arbeid og utdanning

##### Definisjon av i arbeid/sysselsatt:

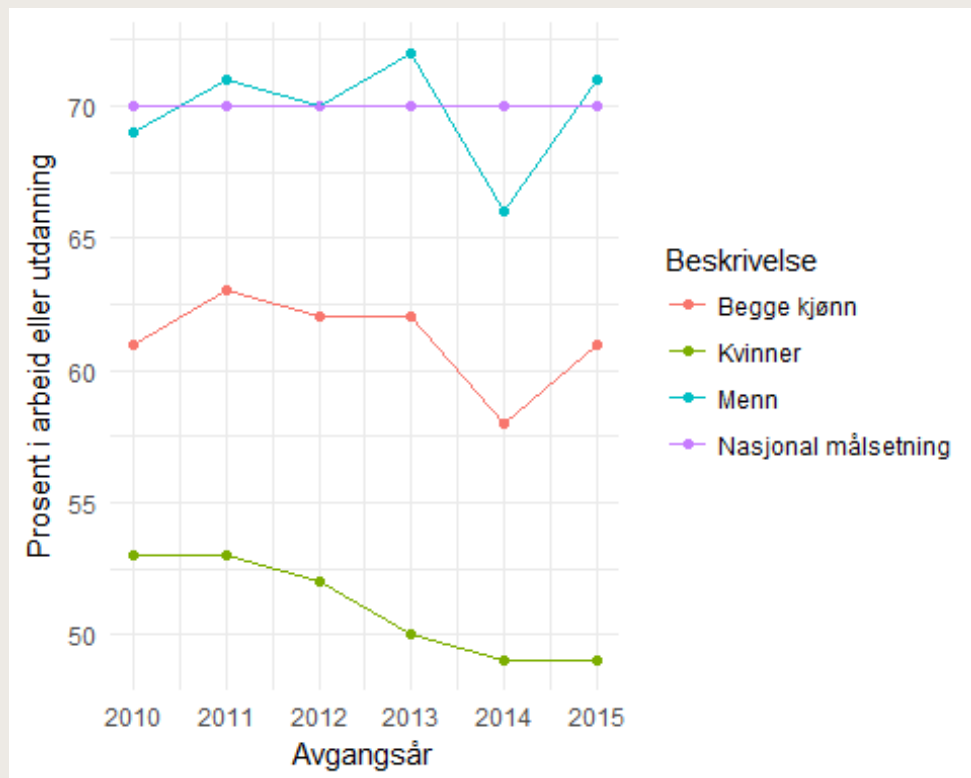
Personer som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuka, samt personer som har et slikt arbeid, men som var midlertidig fraværende på grunn av sykdom, ferie, lønnet permisjon eller lignende. Personer som er inne til førstegangs militærtjeneste, regnes som sysselsatte.

##### Definisjon av i utdanning

Personer som deltar på videregående opplæring og høyere utdanning. Overgang til grunnskoleopplæring blir ikke regnet med.

Kilde: <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/seks-av-ti-deltakere-fra-introduksjonsprogrammet-i-arbeid-eller-utdanning>

Figur 1 under illustrerer kommunenes resultater på landsbasis i forhold til den nasjonale målsetningen om at minst 70 prosent av deltakerne skal komme i arbeid eller utdanning ett år etter endt program.

**Figur 1 Kommunens resultater 2010-2015 (landsbasis)****Kommunenes resultater (landsbasis) i perioden for deltakere som avsluttet i perioden 2010 til 2015**

Kilde: SSB. Tabell 10824.

Grafen viser at kommunene på landsbasis ikke når det fastsatte målet for introduksjonsordningen om at minst 70 prosent av deltakerne skal være i arbeid eller utdanning ett år innen avsluttet introduksjonsprogram. Rundt 60 prosent av deltakerne som avsluttet programmet i perioden 2010 - 2015 kom i arbeid eller utdanning innen ett år.

Som det fremgår av figuren er det stor forskjell i måloppnåelse mellom menn og kvinner. Mens rundt 70 prosent av mennene er i arbeid eller utdanning innen ett år, gjelder dette bare rundt halvparten av kvinnene. Figuren viser også at stadig færre kvinner er i arbeid eller videre utdanning ett år etter endt program. Manglende måloppnåelse totalt kan blant annet tilskrives at kvinner i liten grad kommer i arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram, sammenlignet med menn.

#### 4.2.2 Resultater for Ullensaker kommune

I dette avsnittet undersøker vi overgang til arbeid eller utdanning for Ullensaker kommune.

Tabell 2 under viser kommunes resultater for deltakere som har avsluttet i programmet i perioden 2011 til 2015.

**Tabell 2 Ullensaker kommunes resultater for introduksjonsordningen for deltakere som avsluttet 2011 – 2015.**

Avgangår	Antall avsluttende deltakere	Antall i arbeid eller utdanning etter ett år	Prosent i arbeid eller utdanning etter ett år
2011	14	9	64
2012	5	Ikke tilgjengelig	Ikke tilgjengelig
2013	14	8	57
2014	11	8	73
2015	10	Ikke tilgjengelig	Ikke tilgjengelig

Kilde: SSB. Tabell 10824.

På grunn av lavt antall deltakere som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2012 og 2015 har ikke SSB publisert resultater disse årene. Antall deltagere som avslutter introduksjonsprogrammet per år er lavt statistisk sett, i gjennomsnitt 11 deltakere per år. Dette betyr at kommunens resultater er sårbare for tilfeldige variasjoner og at resultatene må tolkes med varsomhet.

Gitt disse forbeholdene viser tabellen at den nasjonale målsetningen ble nådd for deltakere som sluttet i 2014, men ikke for de som sluttet i 2011 og 2013. I 2014 kom 8 av 11 deltakere (73 prosent) i arbeid eller utdanning innen ett år. Dette er en liten prosentvis økning fra 2013, hvor 8 av 14 (57 prosent) kom i arbeid eller utdanning. Blant deltakerne som sluttet i 2011 kom 9 av 14 (64 prosent) i arbeid eller utdanning innen ett år.

#### **Målet om at 80 prosent av deltakerne skal ha økt deltakelse i arbeidslivet eller utdanning etter endt program**

Ullensaker kommune har, i tillegg til den nasjonale målsetningen, satt et eget mål om at 80 prosent av deltakerne skal ha «økt deltakelse i arbeidslivet eller utdanning etter endt program» (Ullensaker 2017 s. 106 og 123).

Revisjonen har fått opplyst at kommunen måler «økt deltakelse i arbeidslivet eller utdanning etter endt program» ved å se på antall deltakere som er i arbeid, utdanning eller som er arbeidssøkere i NAV på tidspunktet for avslutning av programmet. Arbeidssøkere i NAV kan for eksempel delta i kvalifiseringsprogrammet, eller være på arbeidsrettede tiltak (e-post til revisjonen av 9. januar 2018, IMDi 2017a s. 50).

Kilden til opplysningene er kommunens egen rapportering til Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)<sup>4</sup>, hvor deltakernes avslutningsårsak skal registreres umiddelbart etter at programmet er avsluttet (Ullensaker 2018). Se faktaboks 1 for mer informasjon om rapportering og datakvaliteten i NIR.

**Tabell 3 Rapportering og datakvalitet i NIR**

Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)

IMDI har vurdert at datakvaliteten i NIR har vært for svak på flere områder til å kunne benyttes til rapportering. Et problem har vært manglende rapportering av data (underrapportering) fra kommunene. Direktoratet arbeidet derfor mye med å rette feil og avvik i NIR i 2016, og oppfordret kommunene til å etterregistrere deltakelse, avslutningsårsaker og tiltak i NIR. I 2017 vurderte IMDI datakvaliteten som god nok til å kunne benyttes til rapportering (IMDi 2017b. s. 3)

Fra og med 2017 skal Statistisk sentralbyrå (SSB) bruke kommunenes rapportering i NIR som grunnlag for statistikk om introduksjonsordningen. Kommunene må derfor være nøye med å registrere vedtak, tiltak, fravær og avslutningsårsaker i NIR.<sup>5</sup>

IMDI har publisert aggregert statistikk om årsak til avslutning/avbrytning av introduksjonsprogrammet i perioden 2010 til 2016. Følgende årsaker framkommer av statistikken (<https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/>):

- Arbeid
- Videregående skole og høyere utdanning
- Grunnskole
- Kvalifiseringstiltak i offentlig regi
- Sosialstønad
- Andre trygdeytelser
- Annet

Data om avslutningsårsak er ikke tilgjengelig for Ullensaker kommune i perioden 2010 til 2016.

Ifølge Ullensaker kommunes årsrapport for 2016 har 81 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet økt deltakelse i arbeidslivet eller i utdanning etter endt program. Det framgår ikke av årsrapporten hvor mange deltakere som har avsluttet programmet eller hvordan måloppnåelsen er definert (Ullensaker kommune 2016 Årsrapport s. 110).

<sup>4</sup> NIR er et register over enkeltpersoners deltakelse i norskopplæring og introduksjonsprogram. Kommunene bruker NIR for å registrere enkeltpersoners deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og norskopplæring for asylsøkere (<https://www.imdi.no/imdinett/nir-og-bosetting/nir/>).

<sup>5</sup> <https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/nir-erstatter-kostra-rapportering/> (online 15.2.2018)

På forespørsel har revisjonen mottatt informasjon om hvor mange som avsluttet programmet i 2016 og hva som var registrert som avslutningsårsak. Opplysningene fremgår av tabell 3 under.

**Tabell 4 Kommunens oppdaterte rapporter om måloppnåelsen 2016**

Type	Antall	Andel (prosent)
Arbeid:	1	10
Utdanning Høy:	0	0
Utdanning Vgs:	4	40
Annet (KVP <sup>6</sup> ):	5	50
<b>Totalt</b>	<b>10</b>	

Kilde: Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)

Tabellen viser at av ti deltakere som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2016 gikk en (10 prosent) over til arbeid, fire (40 prosent) begynte på videregående utdanning, og fem (50 prosent) begynte på kvalifiseringsprogrammet (KVP). og er arbeidssøkere hos NAV. Ifølge Ullensaker kommune (e-mail, 09.01.18) har introduksjonsprogrammet dermed bedre resultater enn det som ble rapportert i årsrapporten for 2016, med 100 prosent måloppnåelse. Avdelingsleder Arbeid og inkludering mener dette kan ha sammenheng med at tallet som fremgår av årsrapporten ble rapportert inn før den endelige NIR-rapporten forelå.

### 4.3 Revisjonens vurdering

Det er fra statlig hold satt et nasjonalt mål om at minst 70 prosent av deltakerne skal komme i arbeid eller utdanning innen ett år etter endt program. Kommunene når ikke dette målet på landsbasis, blant annet fordi kvinnelige deltakere har lav måloppnåelse.

Antall deltakere som avslutter introduksjonsprogrammet i Ullensaker kommune per år (i perioden 2011-2015) er lavt og noen år er tallgrunnlaget så lavt at SSB ikke har publisert resultater for kommunen. Undersøkelsen viser at for de årene hvor det finnes tallgrunnlag for kommunen, er de

<sup>6</sup> Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er et tilbud til personer som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og som behov for tett oppfølging. Programmet er blant annet rettet mot personer som har mottatt sosialhjelp over lang tid.

flESTE registrert med overgang til arbeid eller utdanning. I 2014 er andelen deltagere som går ut i arbeid eller utdanning på 73 prosent og kommunen når det nasjonale målet. Ettersom tallmaterialet er lavt må imidlertid tallene tolkes med varsomhet.

I tillegg til det nasjonale målet, har Ullensaker kommune satt et eget mål om at 80 prosent av deltakerne bør ha »økt deltakelse i arbeidslivet eller i utdanning etter avsluttet program». Resultatet rapportert til kommunestyret var i 2016 på 81 prosent. Revisjonen får senere opplyst at resultatet egentlig var på 100 prosent når kommunens definisjon av måloppnåelse legges til grunn. Revisjonens vurdering er at det er positivt at kommunen har satt et eget mål for introduksjonsordningen ut over de statlige målene. Revisjonen mener likevel at kommunen i større grad bør skille mellom arbeid og utdanning som er mål for ordningen, og tiltak i regi av NAV og kommunen som er virkemidler for å nå disse målene.

## 5 ET HELÅRLIG PROGRAM PÅ FULL TID

I dette kapitlet besvares problemstilling 2 a;

Har Ullensaker kommune et program som er helårlig og på full tid?

### 5.1 Revisjonskriterier

I henhold til introduksjonsloven § 4 skal programmet være helårlig og på full tid.

#### 5.1.1 *Helårlig*

Med helårlig menes at omfanget av programmet skal være av en slik art at det gjenspeiler arbeidslivet og har en ramme som samsvarer med dette. Reglene for introduksjonsprogrammet følger derfor arbeidslivets regler for arbeidstid og ferie. Reglene gjelder for alle som går i introduksjonsprogrammet også de som har grunnskole eller videregående som del av program.

Introduksjonsdeltagerne skal ha ferie i opptil 25 virkedager i hvert kalenderår, jf. forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning § 6-2. Dette tilsvarer ferielovens alminnelige ferietid og innebærer at programmet skal være 47 uker i året. I tillegg har deltagerne rett til fri på alle årets bevegelige hellig- og fridager. Deltakere som ikke hører til Den norske kirke har også rett til fri i opptil to virkedager for hvert kalenderår i forbindelse med feiring eller markering av religiøse høytider, jf. Ibid., § 6-1 annet ledd. Det er kommunen som avgjør når ferien skal avvikles. I skoleferiene må kommunen sørge for et aktivitetstilbud, opplæring og/eller veiledning som er arbeidsrettet. En eventuell sommerjobb kan også inngå som tiltak i introduksjonsprogrammet (Rundskriv G-01/2016).

#### 5.1.2 *Full tid*

Et introduksjonsprogram på full tid innebærer at det skal være et heldagsprogram som samsvarer med arbeidslivets normalregler for arbeidstid. Programmet skal derfor ha en ytre ramme på 37,5 timer per uke, jf. introduksjonsloven § 4 og Rundskriv G-01/2016.

Hovedelementene i introduksjonsprogrammet er norskopplæring, samfunnskunnskap og andre tiltak som forbereder til videre opplæring eller arbeid (Ibid.).

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil i likhet med andre typer undervisning normalt kreve innsats fra deltakeren utover programtiden i form av for- og etterarbeid. Tid til for- og etterarbeid,



samt pauser mellom opplæringsøktene, skal derfor beregnes automatisk ved at en undervisningstime på 45 minutter skal telle som 75 minutter<sup>7</sup> (Rundskriv G-01/2016).

Det er imidlertid kun i norsk og samfunnskunnskap at en undervisningstime på 45 minutter skal telle som 75 minutter, jf. forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. For alle andre tiltak som er en del av introduksjonsprogrammet skal hver time telle som 60 minutter. Dette gjelder for eksempel arbeidspraksis, arbeidsrettede tiltak, ulike typer kurs og eventuell annen undervisning som ikke gis etter introduksjonsloven og læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere eller opplæringsloven. Her er det altså arbeidslivets praksis med hensyn til pauser osv. som skal legges til grunn.

Det er ikke anledning til å delta i programmet på deltid da dette bryter med forutsetningen om effektiv kvalifisering og vil skape et behov for supplerende sosialhjelp. Et av hovedpoengene med ordningen om å være et alternativ til sosialhjelp, ville dermed falle bort. Deltakelse i fulltidsprogram er en forutsetning for å få rett til hele introduksjonsstøtten, jf. introduksjonsloven §§ 8 og 10.

Programtiden skal fremgå av en ukeplan/timeplan eller på annen måte som sikrer planmessighet og forutsigbarhet for deltagerne. Med *programtid* menes i praksis den tiden som framgår av en timeplan eller ukeplan for den enkelte deltaker. Dette er tid som er underlagt faste rammer og kommunens oppfølging eller kontroll av at aktiviteten som inngår faktisk skjer eller er oppfylt. Dette er også tid hvor det ytes introduksjonsstønad og hvor kommunen registrerer fravær (Rundskriv G-01/2016).

Kommunens regler for ferie og fridager skal være forutsigbare og bør derfor være fastsatt i et reglement eller praktisert på en tydelig måte (Rundskriv G-01/2016 s.28). Reglementet bør inneholde beskrivelse av hvilke dager som er ferie- og fridager i kommunen, og hva som er programtiden på dager som julaften og nyttårsaften, dersom dette ikke er ferie- og fridager i den aktuelle kommunen. På bakgrunn av dette legges følgende kriterier til grunn:

Problemstilling 2a	Revisjonskriterier
Er introduksjonsprogrammet helårlig og på full tid?	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Programmet skal være helårlig og på full tid, dvs.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ den ukentlige programtiden skal være på 37,5 timer</li> <li>○ antall feriedager skal ikke overstige 5 uker i året</li> </ul> </li> </ul>

<sup>7</sup> Dette gjelder fra og med undervisningsåret 2015/2016 (Rundskriv G-01/2016).

## 5.2 Funn

Fylkesmannen i Akershus hadde i 2016 tilsyn med Nes kommune som omhandlet en kontroll av om kommunen tilbyr deltagerne et introduksjonsprogram som er helårlig og på full tid.

Ettersom Ullensaker og Nes kommune begge er tilknyttet Voksenopplæringen for øvre Romerike er tilsynet i Nes kommune og resultatene fra dette relevant også for Ullensaker.

Fylkesmannen avdekket to lovbrudd under tilsynet; Nes kommune kunne ikke dokumentere at kommunen har et tilbud om introduksjonsprogram som er helårlig for alle deltagerne, jf. § 4 andre ledd. Kommunen oppfylte heller ikke kravet om introduksjonsprogram på full tid etter introduksjonsloven § 4 annet ledd (Tilsynsrapport introduksjonsloven Nes kommune, 2016).

Fylkesmannens konklusjon baserte seg på at introduksjonsdeltagerne hadde 5 feriedager for mye i 2015 og 2016 og at deltagerens programtid var på 35 timer i uken, mot lovens pålagte 37,5 timer. Det fremgikk også av tilsynet at skoledagene i de periodene hvor skolen for øvrig er stengt, enten på grunn av ferie eller planleggingsdager var for korte, med varighet fra kl. 08:30 til kl. 14:00. Det fremgikk også at programtid som består av selvstudium og studiedager ikke tilfredsstilte kravet til kontroll av oppmøte og at arbeid med hjemmeoppgaver ikke kan tas med i beregningen av fulltidsprogram (Ibid.)

Nes kommune redegjorde i brev til fylkesmannen for hvordan lovbruddene skulle rettes opp (saksnr. 2012/887-17). I brevet fremgår det at undervisningen på skolen ble utvidet med 5 norsktimer i uka og det ble satt inn tiltak for at antall feriedager ikke skulle overstige 25 dager i året.

Fylkesmannen fant det sannsynlig at lovbruddene ble rettet og avsluttet tilsynet (brev av 04.11.16 til Nes kommune).

I forbindelse med Fylkesmannens tilsyn ble det diskutert hvem som hadde ansvar for å fylle de fem overstigende feriedagene i 2015 og 2016 med faglig innhold. I brev til Nes kommune i forbindelse med tilsynet skrev rektor ved voksenopplæringen:

I «Rutiner for fraværsføring» som våren 2014 ble utarbeidet av Voksenopplæringen og flyktingeforum i samarbeid står det at Voksenopplæringen er stengt i forbindelse med jul, påske og fire uker i juli. Ved at dette overstiger mer enn fem uker, har flyktingkonsulentene ansvar for annen aktivitet for deltakerne slik at totalt antall feriedager blir 25 virkedager.

Spørsmålet ble tatt opp i samarbeidsrådet 30.09.2016 og det ble konkludert med at kommunene ved flyktingetjenestene og ikke voksenopplæringen skulle ta ansvar for disse dagene. Ifølge avdelingsleder i Arbeid og inkludering var representantene for kommunenes introduksjonsprogram (flyktingetjenestene) ikke enige i dette da det i henhold til vertskommuneavtalen fremgår at det er voksenopplæringen som har ansvar for at programmet er helårlig og på full tid. Revisjonen får opplyst at rektor senere skal ha akseptert dette. Rektor bekrefter i intervju med revisjonen at det nå er avklart at det er skolen som har ansvaret for å gi

deltagerne et tilbud også dager hvor resten av skolen er stengt. Revisjonen får opplyst at det i noen grad samarbeides om tilbudet til deltagerne i slike perioder.

Ullensaker kommune har p.t. fem introelever i videregående skole fordelt på ulike skoler på Romerike. I revisjonens intervju med programveilederne opplyses det om at elever i videregående skole følger skoleruta for videregående og at de nok ikke har et helårlig og fulltids program slik introduksjonsloven krever. Revisjonen får opplyst at de utover undervisningen på skolen i liten grad har andre tiltak i programmet, som språkpraksis eller arbeidspraksis, men at arbeidstrening ofte inngår som en del av videregående skole.

Programtiden skal fremgå av en ukeplan/timeplan eller på annen måte som sikrer planmessighet og forutsigbarhet for deltagerne. Revisjonen har mottatt eksempler på timeplaner for uke 45 i 2017 for både introduksjonsdeltagere og deltagere som går i grunnskole. Vi har også mottatt eksempel på hvordan en timeplan kan se ut når deltagerne har praksis som del av sitt ukeprogram.

Det faglige innholdet i introduksjonsprogrammet i perioder uten ordinær undervisning ved skolen som f.eks. i høstferien og vinterferien fremgår av et årshjul. Det går ikke frem av årshjulet når skoledagene i slike perioder starter og slutter. Årshjulet er heller ikke datert. Rektor informerer revisjonen om at årshjulet nå skal revideres.

Kommunens regler for ferie og fridager skal være forutsigbare og bør derfor være fastsatt i et reglement eller praktisert på en tydelig måte (Rundskriv G-01/2016 s. 28). Tidspunkt for når det er undervisning og når det er ferie/fri for hhv. introdeltagere og introelever i grunnskole fremgår av skolens skolerute. Utover dette er det ikke utarbeidet noe eget reglement for ferie- og fridager i introduksjonsprogrammet.

### 5.3 Revisjonens vurdering

Kommunen har et lovpålagt ansvar for at programmet er helårlig og på full tid, dvs. som i ordinært arbeidsliv. Dette gjelder selv om deler av programmet er overlatt til andre, for eksempel voksenopplæringen, videregående opplæring i regi av fylkeskommunen eller praksisplass i arbeidslivet.

Undersøkelsen viser at voksenopplæringen har iverksatt tiltak for å sikre at kravene om at programmet skal være helårlig og på full tid ivaretas etter fylkesmannens tilsyn i 2016. Blant annet ble den ukentlige programtiden forlengt og feriedagene redusert.

Undersøkelsen viser likevel at det har vært uenighet og uklarheter vedrørende hvem som har ansvar for tilbudet til introduksjonsdeltagerne når voksenopplæringen er stengt på grunn av ordinær skoleferie. Dette ansvaret synes nå å være avklart, men det er ikke i tilstrekkelig grad tydeliggjort i avtaler og rutiner. Revisjonens vurdering er at det fortsatt ikke fremgår i tilstrekkelig grad hva som er tilbudet og programtiden til deltagerne i skolens ferietid, og at det dermed er usikkert om alle deltakerne får et tilbud som fyller kravene til et program som er helårlig og på full tid.

Det går videre frem av undersøkelsen at deltakere som får videregående opplæring i regi av fylkeskommunen følger skoleruten til fylkeskommunen, og dermed ikke får et helårlig og fulltids program slik introduksjonsloven krever.

For å sikre en mest mulig effektiv kvalifisering i introduksjonsprogrammet og øke muligheten for overgang til arbeid, stilles det strenge krav til at introduksjonsprogrammet både er helårlig og på full tid. Revisjonen vil understreke viktigheten av alle deler av introduksjonsprogrammet, herunder deler som er overlatt til voksenopplæringen, videregående opplæring eller ordinære arbeidsgivere, følger lovens krav til helårlig og på full tid og at kommunen sikrer dette gjennom god internkontroll. Revisjonen vil også vise til at reglene praktiseres og tolkes strengt fra den nasjonale tilsynsmyndigheten på området.

## 6 INNHOLDET I INTRODUKSJONSORDNINGEN

I dette kapittelet vil vi besvare spørsmålet om kommunens introduksjonsprogram innfrir introduksjonslovens krav til innhold (problemstilling 2b).

I hvilken grad innfrir kommunens introduksjonsprogram lovens krav til innhold?

### 6.1 Revisjonskriterier

Introduksjonsprogrammets innhold skal bygge opp under lovens målsetting om rask overgang til arbeid eller utdanning, der utdanning er et trinn på veien mot arbeid (Rundskriv G-01/2016).

Programmet skal minst inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet, jf. § 4 i introduksjonsloven.

Loven regulerer ikke nærmere hvordan opplæringstiltakene skal gjennomføres eller hvilken form og omfang de skal ha. Kravet til en slik minstestandard skal bidra til å sikre lik kvalitet i introduksjonsprogram over hele landet (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) kap. 12.5.4, s. 57.)

Det kreves ikke at alle disse tre elementene er til stede til enhver tid eller hvilket omfang de skal ha, men alle elementene må være tilstede innenfor rammen av den enkeltes program (Rundskriv G-01/2016). Ut i fra en vurdering av deltakerens behov og forutsetninger skal kommunen i samråd med den enkelte deltaker finne fram til hva programmet skal inneholde ut over lovens minimumskrav. Programmet skal bygge på en individuell plan som utformes på bakgrunn av kartlegging av deltakernes opplæringsbehov og tiltak som vedkommende kan nyttiggjøre seg (jf. introduksjonsloven § 6). Det kreves at programmet tilpasses den enkeltes forutsetninger slik at også personer med svak skolebakgrunn, helsemessige problemer eller personer med omsorgsansvar kan delta (Ibid). Kommunen har ansvar for, eventuelt i samarbeid med andre ansvarlige aktører, å sørge for at det blir vurdert hensiktsmessige virkemidler for de enkelte deltager på ethvert tidspunkt i programperioden (Rundskriv G-01/2016). Et introduksjonsprogram som ikke inneholder elementer som kvalifiserer for arbeid eller utdanning er ikke i tråd med lovens formålsbestemmelse (Rundskriv G-01/2016).

#### 6.1.1 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Personer i introduksjonsprogrammets målgruppe, har rett og plikt til 600 timer gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. Introduksjonsloven § 17. Deltagere som har behov for det kan søke om ekstra timer utover de 600 obligatoriske timene. Språkpraksis er en del av norskopplæringen hvor hensikten er å forbedre språkferdighetene og gi deltakerne mulighet til å praktisere norsk i autentiske situasjoner. Forutsetningen for at språkpraksis kan inngå som del av norskopplæringen er at det er en reell mulighet for deltakeren til å bruke språket og utvikle egne språklige ferdigheter

på praksisplassen og deltakeren får pedagogisk oppfølging underveis (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017).

Opplæring i samfunnskunnskap skal foregå på et språk innvandreren forstår, men ikke nødvendigvis på morsmålet (Ot.prp. nr. 50 (2003-2004), Rundskriv G-01/2016). Det anbefales at opplæringen i samfunnskunnskap finner sted i løpet av det første halve året etter at det er fremmet krav eller søknad om opplæring i norsk og samfunnskunnskap (Norsk lovkommentar nr. 59). Gjennomførte 50 timer i samfunnskunnskap er et vilkår for å få innvilget permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap (Ibid.)

Deltakere som er omfattet av rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, har plikt til å gå opp til avsluttende prøver i norsk og i samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 19 annet ledd.

### **6.1.2 Tiltak som forbereder til arbeid**

De vanligste arbeidskvalifiserende tiltakene er arbeidstrening/arbeidspraksis, lønnstilskudd og kvalifisering gjennom arbeidsmarkedsopplæring (Rundskriv G-01/2016). Dette er tiltak som gjerne formidles gjennom NAV, men som også kommunen kan fremskaffe gjennom samarbeid med næringslivet. Selv om språkpraksis er en metode i norskopplæringen hvor hensikten er å forbedre norskerferdighetene (jf. kap. 6.1.3), må det også kunne betraktes som et tiltak som forbereder til deltagelse i arbeidslivet.

Ordinært arbeid kan også inngå som en del av programtiden hvis deltager ønsker det og kommunen mener det er relevant i forhold til deltagerens individuelle plan (Rundskriv G-1/2016). IMDI viser på sine nettsider til, at flykninger som har hatt ordinært arbeid som del av programmet, i større grad lykkes med overgang til arbeid (<https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/tips-og-anbefalinger/>).

Lovens formål krever at kommunen samarbeider med aktører i arbeidslivet på flere områder, både når det gjelder å formidle kunnskap om arbeidslivet som del av undervisningen i samfunnskunnskap, tilrettelegging for språkpraksisplasser og yrkesrettet kvalifisering gjennom arbeidspraksis. I rundskriv til introduksjonsordningen står det at kommunen bør samarbeide med lokale arbeidsgivere, både private og offentlige og tilegne seg kunnskap om det lokale og regionale behovet for arbeidskraft. Et eksempel på hvordan kommunen kan få programdeltagerne ut i arbeid er å legge til rette for utplassering på kommunale arbeidsplasser.

### **6.1.3 Tiltak som forbereder til videre opplæring**

Tiltak som forbereder til arbeidslivet, omfatter også opplæring (Rundskriv G-01/2016). For deltakere som har lite skolebakgrunn vil ofte ikke norskopplæring og arbeidsmarkedstiltak være tilstrekkelig for å kunne oppnå stabil tilknytning til arbeidslivet. For en del deltakere vil det derfor være hensiktsmessig å bruke grunnskole og/eller hele eller deler av videregående opplæring som tiltak i introduksjonsprogrammet (Ibid.).

Forskning på introduksjonsordningen viser at grunnskole eller videregående skole i begrenset grad tilbys som en del av introduksjonsprogrammet, til tross for at behovet for grunnleggende kvalifisering er stort (Djuve et. al. 2014). Djuve et. al. peker i en nyere studie på at mulig årsak til at særlig videregående opplæring, brukes i begrenset grad, har sammenheng med at programveilederne i introduksjonsprogrammet ofte vurderer det som lite realistisk at deltakerne skal rekke å avlegge eksamener eller ta fagbrev innenfor rammen av introduksjonsprogrammet som er to til tre (Ibid.). Spesielt gjelder dette for voksne deltakere med familie og med behov for inntekt.

Fra og med skoleåret 2016/2017 kan både grunnskoleopplæring og videregående opplæring inngå i større deler, eller i sin helhet innenfor introduksjonsordningen, jf. St.meld. 16 (2015-2016 kapittel 1.5 s. 16) og Innst. 362 S (2015-2016, s. 9). I tildelingsbrevet til IMDI (2017) fremgår det at dette er et satsningsområde og det er satt som mål at 40 prosent av kommunene skal tilby grunnskole eller videregående opplæring som del av introduksjonsprogrammet i 2017. Det fremgår også at kommunene kan søke om midler til forsøk innenfor Jobbsjansen del C (Ibid.).

Problemstilling 2b	Revisjonskriterier
<p>I hvilken grad innfrir kommunens introduksjonsprogram kravet til innhold i introduksjonsprogrammet?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Kommunen må ha rutiner som sikrer at introduksjonsdeltagerne får minst 600 timer norskundervisning</li> <li>➔ Kommunen må ha et system som sikrer individuell tilpasning av undervisningen</li> <li>➔ I tillegg til norskopplæring skal programmet inneholde tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.</li> <li>➔ Grunnskoleopplæring og videregående opplæring skal kunne inngå som tiltak i introduksjonsprogrammet.</li> </ul>

## 6.2 Funn

I det følgende undersøker vi hvordan kommunen sikrer at den enkelte får minimum 600 timer norskundervisning, hvorav 50 timer samfunnskunnskap samt tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Vi vil spesielt undersøke om introduksjonsprogrammet har en tilstrekkelig arbeidsrettet innretning, med tilbud om arbeidsrettede/utdanningsrettede tiltak for alle.

### 6.2.1 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Det er voksenopplæringen i Ullensaker som har ansvar for å fatte vedtak om norskopplæring og samfunnskunnskap og sikre at introduksjonsdeltagerne får og gjennomfører minimum 600 timer norskopplæring og 50 timer samfunnskunnskap i løpet av programtiden på to år, ev. med

forlengelse til tre år ved behov. Revisjonen har ikke undersøkt timeantallet for den enkelte deltager, men om kommunen har et system som sikrer minimumskravet til timer.

Rektor opplyser at antall norsktimer pr. skoleår for introdeltakere er 950 timer hvis de er til stede hver eneste dag, og ikke har praksis. Skolen har utarbeidet egne rutiner for fraværsføring, datert 13.02.2018. Det vises til at fraværsreglementet er forankret i Forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere kapittel 4 (§§ 6 – 9) om reglene for fravær fra introduksjonsprogrammet. Skolen fører fravær i fagsystemet Visma Voksen<sup>8</sup>. Rektor opplyser at systemet sikrer at skolen til enhver tid har oversikt over deltatte timer, samt gyldig og ugyldig fravær. Det føres fravær fra all undervisning i løpet av undervisningsøkta eller rett etterpå, og alt fravær skal være ajourført innen uken er omme. Revisjonen ikke undersøkt nærmere kommunens praktisering av fraværsreglene.

Revisjonen opplyses om at det generelt er en del fravær fra introduksjonsprogrammet, men at det aller meste er dokumentert fravær. Kommunen har ikke oversikt over sykefraværet totalt sett eller oversikt over type fravær, men kun oversikt over sykefravær for den enkelte deltager. Etter hva revisjonen får opplyst følges høyt fravær opp både fra skolens og fra programveiledernes side, men at det varierer hvor god oppfølgingen er. Høyt sykefravær står ofte på dagsorden i møter og på samlinger, men det er ingen felles tilnærming eller strategi med tanke på å redusere fravær i programmet.

Introduksjonsloven krever at introduksjonsprogrammet og norskopplæringen er individuelt tilpasset ved at opplæringen bygger på den enkelte deltakers bakgrunn og forutsetning.

Rektor ved voksenopplæringen opplyser at tilpasningen når det gjelder språkopplæringen primært foregår ved at skolen tilbyr mange nivåer og klasser. Voksenopplæringen tilbyr kurs på tre ulike nivå hhv alfabetiseringsgrupper, spor-1 kurs og spor 2/3 kurs<sup>9</sup>. Plassering av den enkelte på nivå/klasse skjer på bakgrunn av en kartlegging ved oppstart av programmet Deretter testes elevenes språknivå og progresjon kontinuerlig for å sikre at elevene er på riktig nivå og i riktig klasse. Elevene flyttes mellom klasser etter behov forteller rektor. Individuell tilpasning foregår også ved at lærerne tilpasser undervisningen i klasserommet. Rektor opplyser at det med de siste to års økning i antall deltagere imidlertid er vanskelig å gi god nok oppfølging og tilpasset opplæring til alle. Hun forteller at stadig flere av deltakerne har ingen eller svært mangelfull skolegang fra hjemlandet og at flere enn tidligere er traumatiserte og sliter med både psykiske og fysiske plager som hemmer innlæring

---

<sup>8</sup> Fagsystemet Visma synkroniseres med Nasjonalt introduksjonsregister (NIR).

<sup>9</sup> Alfabetiseringsgrupper er kurs for elever med liten eller ingen skolegang fra hjemlandet. Noen kan lese litt på morsmålet sitt, men ingen kan det latinske alfabetet opplyser rektor. Deltakerne på spor 1-kurs har noe skolegang fra hjemlandet og flere har fullført grunnskole. Deltakerne her er fordelt på ulike klasser etter hvor godt de snakker, leser, skriver og forstår norsk. Spor 2/3-kurs har videregående skole fra hjemlandet og noen har universitetsutdanning. Også disse er fordelt på ulike klasser etter hvor godt de snakker, leser, skriver og forstår norsk.



og motivasjon. Rektor ønsker bedre tilrettelegging for disse, både i form av tettere samarbeid med migrasjonshelse og et mer fleksibelt opplegg enn bare klasseromsundervisning. Hun ønsker seg mer plass og litt andre typer lokaler hvor det kan tilrettelegges for andre aktiviteter. «Her er det veldig skole og alle elever er ikke like tilgjengelig for klasseromundervisning» sier hun.

## **6.2.2 Tiltak som forbereder til arbeid**

### **Det generelle tilbudet i Ullensaker kommune**

Arbeidskvalifiserende tiltak i introduksjonsprogrammet tilbys gjennom prosjektet «Jobb og skole hånd i hånd», karriereveiledningskurset «Klart jeg kan» og AMO-kurs i NAV. Tiltakene i prosjektet «Jobb og skole hånd i hånd» spenner fra avtaler om praksisplass, praksisplassveileder, kurs i arbeidsnorsk, bransjenorsk, råd og veiledningstjenester, bistand ved praksis- og jobbsøking, samt individuell oppfølging for å få kompetansebevis for kvalifisering til fagbrev. Det er blant annet gjennomført barnehageassistentkurs, kurs for hotell- og restaurantmedarbeidere og arbeidsforberedende kurs for kvinner og nye kurs er planlagt for 2018. I tillegg tilbys bedrifter og næringsliv bistand i forbindelse med tilrettelegging, kompetanseheving og samarbeid.

Kommunen tilbyr videre arbeidstreningsplasser/språkpraksisplasser ute i ulike enheter, både i kantina på rådhuset og i andre av kommunens enheter. Kommunen fattet 21.11.17 vedtak om å tilrettelegge for 25 språkpraksisplasser årlig og legge til rette for lærekandidatplasser som virkemiddel i kvalifisering til jobb eller utdanning for deltakere i introduksjonsprogrammet.

I saksfremlegg til kommunestyrebehandlingen av saken om språkpraksis vises det til at det er deltagerer som ikke er i grunnskole, videregående skole, arbeidstrening eller jobb som er i målgruppen for språkpraksis/lærekandidatplasser i kommunen. Disse kjennetegnes enten av at de er analfabeter eller har liten skolegang fra hjemlandet, liten språkprogresjon etter 3 år i introduksjonsprogrammet, eller har fullført videregående/har høyere utdanning fra hjemlandet og trenger yrkesfaglige språkferdigheter.

Som en del av introduksjonsprogrammet gir voksenopplæringen også undervisning i det de kaller introtimer. Lokal læreplan i arbeidsnorsk utarbeidet ved VOØR brukes systematisk i disse timene. Timene spenner fra undervisning i rettigheter og plikter i norsk arbeidsliv til opplæring i data, sunn livsstil, engelsk, norsk barneoppdragelse, kultur og trafikalt grunnkurs for å nevne noe. Til disse timene inviteres også ulike organisasjoner og offentlige instanser som tannhelsetjeneste, Diabetesforbundet, IOGT, Jusbuss, NAV, barnevernet og politiet.

### **Får alle arbeidskvalifiserende tiltak?**

I rundskriv til introduksjonsordningen (Rundskriv G-01//2016) slås det fast at et introduksjonsprogram som ikke inneholder elementer som kvalifiserer for arbeid eller utdanning ikke er i tråd med lovens formålsbestemmelse

Leder Arbeid og inkludering mener de aller fleste introduksjonsdeltagere (de siste årene) har hatt en eller annen form for erfaring med arbeidslivet i løpet av sin programtid, enten det er språkpraksis, arbeidspraksis, jobbsøkerkurs eller ordinært arbeid.

I 2016 og 2017 var det hhv. 10 og 22 deltagere som avsluttet introduksjonsprogrammet i kommunen. Tabellen under viser hvor mange av disse som hadde et såkalt arbeidsrettet tiltak, språkpraksis eller ordinært arbeid som del av sitt program. Med arbeidsrettet tiltak viser leder i Arbeid og inkludering til at dette omfatter forskjellige typer tiltak, fra AMO-tiltak i NAV, bransjerettet kurs i regi av prosjektet «Jobb og skole hånd i hånd» og/eller jobbsøkerkurs.

**Tabell 5 Tiltak som kvalifiserer til arbeid som del av program**

	2016	2017 (per 91.12.17)
<b>Avsluttet program</b>	<b>10</b>	<b>22</b>
Hatt arbeidsrettet tiltak	4	12
Hatt språkpraksis	3	7
Arbeid i tillegg til introprogram	2	6

Kilde: Arbeid og inkludering, NAV Ullensaker

Oversikten viser at av de 10 som avsluttet i 2016 hadde fire personer hatt en eller annen form for arbeidsrettede tiltak som del av sitt program, tre hadde hatt språkpraksis og to hadde i tillegg ordinært arbeid. Av de 22 som sluttet i 2017 hadde 12 arbeidsrettede tiltak, 7 språkpraksis og 6 ordinært arbeid. Noen få deltakere har hatt *både* språkpraksis og arbeidsrettet tiltak i tillegg til en deltidsstilling som del av sitt program.

Kommunen har ikke skilt strengt mellom hva som er arbeidspraksis og hva som er språkpraksis, men opplyser til revisjonen at de fremover ønsker å bli tydeligere på dette. Hun viser til at språkpraksis gjerne kan komme tidlig i programmet da formålet er språktrening, mens arbeidspraksis i større grad skal være knyttet til målsetningene i hver enkeltes individuelle plan.

Rektor ved voksenopplæringen opplyser at langt fra alle deltagerne har fått, eller får språkpraksis/arbeidspraksis. I 2017 deltok ca. 35 prosent av deltakerne hos voksenopplæringen (fra alle kommunene) i et jobbforberedende kurs/ karriereveiledningskurs i regi av «Jobb og skole hånd og hånd» (Årsrapport voksenopplæringen 2017). Leder for Arbeid og inkludering viser til at det ikke er et krav i introduksjonsloven at alle skal ha praksis i løpet av introduksjonsprogrammet. Det er f.eks. få av de som går i grunnskole eller videregående som er i praksis. Hun understreker imidlertid at de som kommune har et mål om at alle skal ha språkpraksis og/eller arbeidspraksis i løpet av programtiden. Kommunens nylige vedtak om å stille 25 språkpraksisplasser til rådighet internt i kommunen er et skritt i denne retningen mener hun.

Når det gjelder introduksjonsdeltagere som har arbeid som mål direkte, og ikke via utdanning, oppgis ulike grunner til at ikke alle har hatt praksis i løpet av programtiden.

Det pekes blant annet på at en del deltakere ikke kan tilstrekkelig godt norsk og det er vanskelig å finne egnede praksisplasser. En del av de ordinære NAV-tiltakene krever også norskkunnskaper på et nivå som ofte ikke matcher flyktingenes språknivå.

Det er også en utfordring at noen flyktinger har urealistiske jobbmål med ønske om å jobbe i bransjer der det er vanskelig å få jobb. Andre skal studere videre og ønsker å lære mest mulig norsk på kortest mulig tid. Enkelte introdeltakere setter også krav til praksisplassen som ikke er mulig å oppfylle.

Det pekes videre på at enkelte introdeltakere ikke forstår nytten av praksisplass, spesielt dersom de har en deltidsjobb ved siden av programmet. Mange av introdeltakerne forstår introduksjonsprogrammet som den tiden de er på skolen, til tross for at praksis blir lagt inn som et tiltak i individuell plan ved oppstart av program. Noen har også en oppfatning om at man blir utnyttet, ved at praksis ikke nødvendigvis fører til arbeid. Informantene i arbeid og inkludering forteller at det brukes mye tid på å snu slike holdninger, ved å fortelle om forventninger og om norsk arbeidsliv. For noen er også sykdom og en vanskelig livssituasjon til hinder for praksis. De aller fleste er, ifølge revisjonens informanter, likevel motivert til å jobbe og positive til en praksisplass. En viktig del av jobben til programveilederne er derfor å informere, stille krav og motivere, samtidig som man tilstreber å være fleksibel for å tilpasse programmet til den enkelte.

### **Tilstrekkelig fokus på arbeid i introduksjonsprogrammet?**

De revisjonen har intervjuet gir uttrykk for at introduksjonsprogrammet har utviklet seg i retning av et større fokus på arbeid og at grunnstenen i denne utviklingen er lagt gjennom de bransjerettede yrkeskursene i «Jobb og skole hånd i hånd» og det tette samarbeidet med arbeidslivet. Leder i Avdeling arbeid og inkludering mener Ullensakermodellen<sup>10</sup> som ble vedtatt i 2016 har bidratt til å styrke arbeidsrettingen i programmet gjennom blant annet å legge til rette for vedtaket om kommunale praksisplasser og lærlingplasser og bruk av arbeidsmetodikken Supported Employment med tett oppfølging av deltagerne mens de er i praksis. Både rektor og leder arbeid og inkludering understreker viktigheten av tett oppfølging i praksis for å lykkes med overgang til arbeid. Rektor viser til at skolen har god erfaring med å kombinere arbeidsteori (undervisning som gis på skolen) med praksis, særlig når samme person underviser i teori også er ute på arbeidsplassen.

Informantene i Avdeling arbeid og inkludering mener det fremdeles er et for stort fokus på tradisjonell skole i programmet. De mener dette kan ha sammenheng med at

---

<sup>10</sup> 'Ullensakermodellen' er en modell for hvordan kommunen skal møte utfordringer knyttet til bosetting og inkludering av flyktinger i årene fremover. Samarbeid med frivillig sektor og næringslivet trekkes frem som viktig for å sikre at flyktingene får et nettverk og en døråpner inn i lokalsamfunnet og arbeidslivet (saksfremlegg kommunestyret 107/16).

introduksjonsdeltagerne går i klasser som også består av betalende elever som ikke er underlagt samme krav som introduksjonsdeltagerne. «Arbeid som mål og det som kreves for å nå dit kan forsvinne litt» sier en av informantene. Det oppleves også vanskelig å forankre en forståelse for at introduksjonsprogrammet er mer enn skole og undervisning.

Rektor peker i intervju med revisjonen på at økningen i antall flyktninger med liten eller ingen skolebakgrunn fra hjemlandet også krever et mer fleksibelt opplegg i introduksjonsprogrammet, med mindre tradisjonell klasseromsundervisning og mulighet for mer alternative undervisningsformer og aktiviteter.

### **6.2.3 Tiltak som forbereder til videre opplæring**

Både grunnskole og videregående er tiltak som kvalifiserer til videre utdanning og i siste instans arbeidslivet. Myndighetene anbefaler økt bruk av grunnskole og videregående skole som tiltak i introduksjonsprogrammet.

#### **Grunnskole som tiltak i programmet**

Voksenopplæringen tilbyr grunnskole<sup>11</sup> for voksne som del av sitt undervisningstilbud. Det er voksenopplæringen som fatter vedtak om grunnskole i Ullensaker kommune<sup>12</sup>. Rektor opplyser til revisjonen at tilbudet gis til introdeltagere som ønsker å ta grunnskolen og som etter skolens vurdering kan nyttiggjøre seg tiltaket. Ullensaker kommune har per i dag åtte deltagere som har grunnskole som en del av introduksjonsprogrammet. Eksempler på personer som i liten grad vil kunne nyttiggjøre seg grunnskole i kvalifiseringen kan være personer over 50 år. Rektor mener flyktninger i denne aldersgruppen har bedre nytte av andre kvalifiseringsløp for å komme seg i arbeid.

Revisjonen får opplyst at det i enkelte tilfeller kan være uenighet mellom voksenopplæringen og programveilederne om hva som er deltagerens behov. Leder arbeid og inkludering gir uttrykk for at de ønsker en bedre dialog med skolen rundt dette.

#### **Videregående som tiltak i programmet**

I Ullensaker kommune er det per i dag fem introduksjonsdeltagere som tar videregående skole i sin helhet som introduksjonsprogram. Rektor opplyser at voksenopplæringen foretar realkompetansevurdering<sup>13</sup> av elever som ønsker å søke seg til videregående opplæring, men at de

---

<sup>11</sup> Skolen underviser i engelsk, matematikk, naturfag, norsk og samfunnsfag.

<sup>12</sup> I de andre kommunene i samarbeidet er det hjemkommunene som fatter vedtak om grunnskole.

<sup>13</sup> «I en realkompetansevurdering skal det vurderes om den voksnes kompetanse er likeverdig med den kompetansen som oppnås gjennom formell utdanning. Realkompetansevurdering baseres blant annet på dokumentasjon av kompetanse som den voksne har ervervet gjennom erfaringer fra arbeid, kurs i regi av arbeidsplass eller studieforbund og/eller tidligere fullført eller avbrutt utdanning» (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-20152016/id2476199/sec1>).

utover dette verken opplyser om retten til videregående opplæring eller har noe ansvar for oppfølging av disse elevene. Dette er et ansvar som ligger til Avdeling arbeid og inkludering i NAV.

Revisjonen får opplyst at det varierer hvor godt samarbeidet mellom NAV og de ulike videregående skolene fungerer og at det er personavhengig. Samarbeidet er ikke regulert gjennom rutiner eller avtaler. Leder i Arbeid og inkludering ønsker et tettere samarbeid med de videregående skolene særlig med tanke på å sikre at elevene oppfyller timekravet i introduksjonsprogrammet.

### 6.3 Revisjonens vurdering

Revisjonens vurdering er at Ullensaker kommune har et system som i stor grad sikrer at introduksjonsdeltagere får og gjennomfører minimum 600 timer norskopplæring, og at det legges til rette for individuell tilpasning av undervisningen.

Et introduksjonsprogram med høy grad av arbeidsretting er viktig for å nå målet om arbeid eller utdanning. Undersøkelsen viser at Ullensaker kommune har fokus på arbeidsretting av programmet. Implementering av tiltak gjennom prosjektet «Jobb og skole hånd i hånd», karriereveiledning, Ullensakermodellen, flere språkpraksisplasser og styrket samarbeid med det lokale næringslivet er viktige tiltak i denne sammenheng. Revisjonens vurdering er at kommunens fokus på arbeidsretting er riktig vei å gå, og at det er viktig at kommunen fortsatt styrker arbeidsrettingen slik at flere introduksjonsdeltagere tiltak i ordinært arbeidsliv som en del av sitt program.

Undersøkelsen viser at både grunnskole og videregående skole tilbys som del av introduksjonsprogrammet til de som ønsker det, og har behov for det. Det er kommunen som har ansvaret for samordning av tiltak og oppfølging av introduksjonsdeltagerne, også de som går i videregående skole. Revisjonen mener det er viktig at kommunen sikrer dette gjennom gode internkontrollrutiner.

## 7 INDIVIDUELL PLAN

I dette kapittelet besvares problemstilling 2c:

Utarbeides individuell plan for introduksjonsprogrammet i henhold til lovens krav og samarbeides det med voksenopplæringen om helheten i programmet?

### 7.1 Revisjonskriterier

I henhold til Introduksjonslovens § 6, skal det utarbeides en individuell plan for kvalifiseringen av den enkelte introduksjonsdeltager. Planen skal sikre planmessighet, kontinuitet og effektiv fremdrift i kvalifiseringen og skal bidra til å øke eierskapet, forutsigbarheten og motivasjon hos deltageren (IMDi 2017c). Det skal også utarbeides en individuell plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, jf. § 19 i introduksjonsloven.

Undersøkelsen avgrenses til å gjelde den individuelle planen for programmet som helhet, mens planen som skal utarbeides for norskopplæringen ikke undersøkes. Det undersøkes imidlertid om det er et system for samarbeid mellom flyktningetjenesten og voksenopplæringen om helheten i planene.

Undersøkelsen er basert på stikkprøver av planer for 10 deltagere samt intervjuer og gjennomgang av rutiner, maler o.l.

#### 7.1.1 Kartlegging og innhold i individuell plan

Den individuelle planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av den enkelte deltagers behov for opplæring og tiltak og i samråd med deltager, jf. introduksjonsloven § 6, tredje ledd. Hva som skal kartlegges eller hvordan dette skal gjøres er ikke detaljregulert og kartleggingens omfang vil bero på kommunens skjønn (IMDi 2017 c). Kommunen må likevel kunne dokumentere en kartlegging av et visst omfang for at kravet om kartlegging av opplæringsbehov og av hvilke tiltak deltakeren kan nyttiggjøre seg skal være oppfylt (Ibid).

Kommunens skal vurdere behovet for tolk for å sikre reell medvirkning ved inntakssamtale/kartlegging og ha retningslinjer for dette (Ibid).

Det skal fremgå av planen hvilke tiltak den enkelte har i programmet, lengde på tiltakene og mål for kvalifiseringen. Introduksjonsprogrammets obligatoriske elementer norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet skal være med i den individuelle planen (Ibid).

### 7.1.2 Evaluering

Planen skal videre tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltagerens livssituasjon. «Jevne mellomrom» innebærer at planen skal tas opp til ny vurdering minst en gang i halvåret (Ibid).

Planen skal også angi hvem som har ansvar for å gjøre hva, når og hvordan. Det bør også angis hvem som er deltagerens kontaktperson (Ibid).

### 7.1.3 Helhet og samarbeid i planarbeidet

Det skal også utarbeides en individuell plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, jf. § 19, tilsvarende § 6. Den individuelle planen for norskopplæringen skal inngå som en del av den individuelle planen for hele programmet (Rundskriv G-01/2016). I Rundskrivet til Introduksjonsloven anbefales det at de to planene ses i sammenheng og at de som har ansvar for introduksjonsprogrammet i kommunen samarbeider med voksenopplæringen om (Ibid.)

Dersom det ikke utarbeides en felles individuell plan for introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, skal det fremgå at sistnevnte plan er en del av planen for hele programmet. Det skal ikke være tvil om hva som samlet sett er deltakernes individuelle plan for hele introduksjonsprogrammet (IMDI 2017c).

Den individuelle planen er viktig både for å samordne ulike tiltak til et helhetlig program og for å sikre at deltagerne får mulighet til å påvirke innholdet i programmet.

For mange deltagere vil det være nødvendig med arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV, som f.eks. arbeidstrening, lønnstilkudd, mentor og kvalifisering gjennom opplæringstiltak.

På bakgrunn av ovenstående utledes følgende kriterier:

Problemstilling 2c	Revisjonskriterier
<ul style="list-style-type: none"> <li>Har den enkelte introduksjonsdeltager en individuell plan for kvalifiseringen og evalueres den jevnlig?</li> </ul>	<p>Deltakere skal ha en individuell plan som:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➔ utformes på bakgrunn en kartlegging av den enkeltes opplæringsbehov</li> <li>➔ angir programmets start, tidsfase og tiltak</li> <li>➔ revideres med jevne mellomrom</li> <li>➔ utarbeides i samråd med deltaker</li> <li>➔ ses i sammenheng med den individuelle planen for norskopplæringen</li> </ul> <p>Flyktningetjenesten og voksenopplæringen skal samarbeide om helheten i de individuelle planene.</p>

Revisjonen har undersøkt nærmere et tilfeldig utvalg av planer med hensyn til om planen er utformet på bakgrunn en kartlegging av den enkeltes opplæringsbehov og om den angir programmets start, tidsfase og tiltak. Videre er det undersøkt om den synes å være utarbeidet i samråd med deltager. Til slutt har vi undersøkt om det er et systematisk samarbeid mellom Avdeling arbeid og inkludering og voksenopplæringen om helheten i deltagerens planer.

Det er kun planene for introduksjonsprogrammet som helhet og som utarbeides av Arbeid og inkludering som er gjennomgått, ikke planene for selve opplæringen ved Voksenopplæringen.

## 7.2 Funn

Revisjonen ba om å få innsyn i individuelle planer for 10 introduksjonsdeltagere. De 10 deltagerne ble valgt ut med utgangspunkt i et tilfeldig stratifisert utvalg. Av de 10 deltagerne, var det tre som ikke hadde utarbeidet plan. Leder mener dette er tilfeldig og at det kan forklares med bemanningsutfordringer, behovet for å prioritere oppgaver knyttet til bosetting og sykdom på tidspunktet for utarbeidelse av individuell plan. En av deltagerne er så vidt ny i introduksjonsprogrammet (startet 01.09.17) at plan ennå ikke er utarbeidet. Med andre ord manglet reelt sett to av de ti en individuell plan.

Hver programveileder har oversikt over «sine» deltagere og om det eventuelt er noen som mangler individuell plan. Avdelingen har imidlertid ingen samlet totaloversikt over hvor mange som har planer og ev. hvor mange som mangler en slik plan. I følge leder for Arbeid og inkludering har de aller fleste en individuell plan, selv om det i enkelte tilfeller kan gå for lang tid før planen er på plass.

### 7.2.1 Kartlegging og innhold i individuell plan

Den individuelle planen skal baseres på en kartlegging av den enkelte. Kommunen har brukt noe ulike maler i de 7 kartleggingene revisjonen har mottatt, men alle malene inneholder følgende temaer:

- Personalia og informasjon om statsborgerskap, dato for oppholdstillatelse, sivilstand, statsborgerskap, nærmeste pårørende i Norge, familie og nettverk
- Helse
- Språk
- Skole/utdanning, praksis/arbeidserfaring, ulønnet arbeidserfaring i Norge
- Fritidsinteresser
- Tanker om fremtiden i Norge.
- Personlige egenskaper og ferdigheter

Det er foretatt kartlegging av alle syv i utvalget. Personalia, språk, utdanning og arbeidserfaring fra hjemlandet er kartlagt i alle planene. Hva som er deltagerens tanker om fremtiden i Norge og personlige egenskaper og ferdigheter fremgår ikke av alle planene. Leder for Arbeid og inkludering bekrefter at det kan variere litt hva som tas med i kartleggingen. Dette kan ha med tolkens kvalitet å gjøre, tid, fokus fra deltagers side m.m. For noen deltagere tar det også litt tid før de får klarhet i



fremtidige ønsker og planer. Det kan også ta tid før forhold som har med f.eks. helse og livssituasjon kommer frem.

Kartleggingen er viktig for utarbeidelse av en god individuell plan og et tilpasset kvalifiseringsløp. Det kreves at kartleggingen skal gi et *tilstrekkelig grunnlag* for å definere tiltak som deltagerne kan nyttiggjøre seg. Revisjonen har ikke vurdert om kartleggingen er tilstrekkelig, da dette i stor grad er basert på skjønn. Revisjonen kan imidlertid se at det generelt er en rød tråd mellom oppgitte fremtidsønsker i kartleggingen og de tiltak som er satt opp i planene. Ifølge avdelingsleder i Arbeid og inkludering har kartleggingen likevel et forbedringspotensial med tanke på å sikre helhetlige og målrettede individuelle planer. Hun peker på at karriereveiledning er et nyttig verktøy i den sammenheng. Både programveilederne i avdelingen og flere lærere hos voksenopplæringen har blitt sertifisert i karriereveiledningskurset «Klart jeg kan».

Det fremgår av alle de syv individuelle planene som revisjonen har undersøkt hva som er deltagerens hovedmål, delmål og hvilke aktiviteter/tiltak den enkelte skal ha i programmet. Det oppgis i alle planene hvem som er kontaktperson, men det er ikke oppgitt hvem som har ansvar for å gjøre hva når det gjelder ulike tiltak/aktiviteter. Flere av tiltakene som er satt opp mangler data for planlagt gjennomføring/frist for iverksetting. Det ikke satt opp tidspunkt for når ulike tiltak skal iverksettes/gjennomføres.

Introduksjonsprogrammets obligatoriske elementer norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet skal være med i den individuelle planen. Revisjonens gjennomgang av de syv planene viser at:

- Alle planene har oppført norskopplæring som tiltak. I tillegg er det satt opp tiltak som møte opp på skolen, innsats i timen, konsentrere seg, gjøre lekser, lese og lytte på norsk på ulike måter.
- Opplæring i samfunnskunnskap er ikke satt opp som verken delmål eller tiltak.
- I seks av syv planer er språkpraksis satt opp som tiltak
- I tre av syv planer er arbeidspraksis oppført som tiltak.
- Deltidsjobb o.l. er satt opp som tiltak i to av syv planer.

### 7.2.2 Evaluering

Intensjonen med en individuell plan for introduksjonsprogrammet er at den skal brukes som et verktøy i planlegging, gjennomføring og evaluering av den enkeltes program. Det kreves at planene skal evalueres med jevne mellomrom, dvs. minimum to ganger i året. Gjennomgangen viser at de fleste av de syv planene er evaluert, men at flere av planene ikke er evaluert mer enn en gang.

Gjennomgangen viser videre at ikke *alle* tiltakene i planen evalueres. Norskundervisningen evalueres hyppigst, men tiltak som flyktingguide, språkpraksis og arbeidspraksis i mindre grad evalueres.

Det gis flere forklaringer på dette. Noen ganger gis evalueringer muntlig, uten at det dokumenteres at det er gjort en evaluering. Andre ganger er ikke tiltakene iverksatt som planlagt; enten fordi

tiltaket ikke er tilgjengelig, eller fordi deltagers progresjon ikke er som forventet, eller deltager kan ha endret planer.

Avdelingsleder opplyser at nok ikke alle bruker planene like aktivt i oppfølgingen av deltagerne. Hun understreker at det er viktig at hun som leder formidler viktigheten av å bruke planen som et verktøy og de alle internt skal følge samme praksis.

Utarbeidelse og evaluering av plan skal gjøres i samråd med deltager. Revisjonen får i intervju opplyst at utarbeidelse og evaluering av plan alltid gjøres i samråd med deltager, men at det hender at planene oppdateres i etterkant av et møte. For å sikre reell medvirkning skal behovet for tolk vurderes og det skal være retningslinjer for dette. Revisjonen får opplyst at tolk stort sett er med og at det gjøres en vurdering av behovet for tolk i hvert enkelt tilfelle. Kommunen har ikke utarbeidet retningslinjer for bruk av tolk.

### **7.2.3 Helhet og samarbeid i planarbeidet**

Det er kommunen ved NAV og Arbeid og inkludering som har ansvar for å kartlegge og utarbeide den individuelle planen for programmet som helhet. Voksenopplæringen på sin side har ansvar for å utarbeide planen for undervisningen i norsk og samfunnskunnskap..

Det stilles krav om at de to planene skal inngå i en helhet og ses i sammenheng. Revisjonen får opplyst at dette foreløpig ikke gjøres, men at det er ønskelig at det samarbeides både om utforming og evaluering av planene. Det samarbeides heller ikke i stor grad om kartleggingen av deltagerne som av ulike grunner også gjøres separat. Informantene i Arbeid og inkludering synes dette er uheldig med tanke på å legge en mest mulig helhetlig plan for deltagerne hvor alle sider av den enkeltes bakgrunn, skolegang, arbeidserfaring, forutsetninger, livssituasjon og planer i Norge tas i betraktning. «Dersom vi hadde samarbeidet bedre om kartlegging og blitt enige om en IP å samarbeide rundt, så slipper vi dobbeltarbeid og det blir en mer helhetlig oppfølging», sier en av informantene. En annen peker på at det ville vært lettere å unngå sprikende og motstridende råd fra hhv. lærer og programveileder dersom samarbeidet på dette området hadde vært tettere. Rektor gir også uttrykk for at det ville vært en fordel for den enkelte å kunne forholde seg til en samlet plan.

Revisjonen får opplyst at programveiledere fra samarbeidskommunene på øvre Romerike og representanter fra Voksenopplæringen møttes i Eidsvoll den 22. november for å drøfte samhandling om kartlegging og individuell plan, mulighet for en felles mal for alle kommunene og hvorvidt programveilederne i kommunene kan ta ansvar for begge planene. Det vises også til at det i samarbeidsavtalen for vertskommunesamarbeidet om voksenopplæringen står at det er flyktningetjenestene som har ansvar for individuell plan, mens skolen har ansvar for opplæringen. Revisjonen får opplyst at det skal jobbes videre med disse spørsmålene i 2018.

## **7.3 Revisjonens vurdering**

Revisjonens stikkprøvekontroll viste at av ni deltakere, manglet to individuell plan. Dette bryter med kravet i introduksjonslovens § 6, om at alle skal ha en slik plan.

Revisjonens gjennomgang av planene viser at planene bygger på en kartlegging av deltagerne og at de innfrir minimumskravene loven setter på mange områder. Likevel er det mangler, blant annet når det gjelder tilstrekkelig revidering. Individuell plan skal bidra til å sikre planmessighet, medvirkning og effektiv fremdrift i kvalifiseringen av deltageren. Planen skal også bidra til å øke deltagerens eierskap til målet for introduksjonsprogrammet og tiltakene som til sammen er introduksjonsprogrammet for den enkelte. Revisjonen mener derfor det er svært viktig at planene brukes som et aktivt verktøy i oppfølgingen av deltagerne.

Undersøkelsen viser også at det i liten grad samarbeides om utarbeidelse av individuelle planer slik rundskrivet (G-01/2016) anbefaler og at planene i liten grad ses i sammenheng. Det er positivt at det nå er satt i gang et arbeid med å få dette på plass. For deltagerens del vil det dermed kunne bli enklere å se helheten i introduksjonsprogrammet og at elementer som norskopplæring, språkpraksis, arbeidspraksis og andre tiltak inngår som viktige deler av en helhet. Det vil også kunne bidra til en høyere grad av forutsigbarhet for deltagerne og at kommunen i større grad vil fremstå som en samlet enhet, hvor de råd og den veiledning som gis er omforent og tydelig kommunisert.

## 8 INTERNKONTROLL

Denne delen av undersøkelsen tar for seg undersøkelsens siste problemstilling, problemstilling tre og er formulert som følger:

Har kommunen et internkontrollsystem i tråd med kravene i introduksjonsloven?

### 8.1 Krav til internkontroll

Internkontroll kan i tråd med COSO-rammeverket (2013) defineres som en prosess som er igangsatt og gjennomført av virksomhetens styre, ledelse og øvrige ansatte, og som er utformet for å gi rimelig sikkerhet for at driften er målrettet og effektiv, for at rapporteringen er pålitelig, og for at lover og regler overholdes (COSO 2013).

En god internkontroll bidrar til å forebygge feil og uønskede hendelser, samtidig som den bidrar til kvalitet, effektivitet og forutsigbarhet i kommunenes tjenesteleveranse.

De fleste definisjoner av internkontroll legger vekt på betydningen av formalisering, risikovurdering, kontrollaktiviteter, etterlevelse og vedlikehold av kontrollsystemet. I praksis handler internkontroll om systematisk arbeid og dokumentasjon av egen praksis, forbedring av arbeidsmetoder og samhandling for å sikre måloppnåelse, unngå lovbrudd og andre uønskede hendelser (KS 2013).

Kommuneloven § 23 nr. 2 gjør det klart at rådmannen har ansvar for å føre betryggende kontroll med administrasjonens virksomhet, og herunder etablere tilfredsstillende rutiner for internkontroll. I praksis kan dette være delegert til underordnet virksomhetsleder. Ansvaret ligger hos rådmannen, selv om oppgaver kan og bør delegeres.

I tillegg til bestemmelsen i kommuneloven om internkontroll stilles det gjennom ulike særlover med forskrifter krav til etablering og utforming av internkontrollen i kommunene. Introduksjonsloven har et slikt krav til internkontroll.

### 8.2 Revisjonskriterier

I § 24 i introduksjonsloven heter det at:

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

Bakgrunnen for innføringen av en lovpålagt plikt til internkontroll med introduksjonsordningen var blant annet å bidra til å redusere risikoen for lovbrudd og styrke deltakernes rettssikkerhet. Det ble

også lagt til grunn at krav om internkontroll kunne bidra til god kvalitet og bedre resultatoppgjør i kommunene (Prop. 79 L (2010–2011). s.4,7,13 og 14).

Plikten til internkontroll i introduksjonsloven innebærer at kommunen har systematiske tiltak som skal sikre at aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i introduksjonsloven eller i forskriftene til introduksjonsloven (Barne- og familiedepartementet, Q-1221B 2014). Dette gjelder blant annet kravene om tilbud og tilrettelegging av introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, individuell plan, brukermedvirkning og beregning og utbetaling av introduksjonsstønad. I tillegg omfatter plikten kommunenes forvaltning av forskriftene til introduksjonsloven, for eksempel registrering i NIR og praktisering av reglene om fravær og permisjon fra introduksjonsprogrammet. Kommunen skal også kunne dokumentere hvordan de sikrer dette iht. § 24, siste ledd (Ibid.).

I veilederen til internkontroll med ordningene i introduksjonsloven gis det råd til kommunene om hvordan bestemmelsen om internkontroll kan praktiseres (Ibid.). Her står det; «kommunen kan sikre egen etterlevelse av krav i lov og forskrift for eksempel gjennom (opplistingen er ikke uttømmende):

- Analyse av gjennomføringen av introduksjonsordningen med tanke på om man når de mål som er satt i lov og forskrift og om det er behov for endringer.
- Kompetansehevingstiltak for de ansatte<sup>14</sup>.
- Systematisk erfaringsutveksling og forbedringsarbeid.
- Klargjøring av ansvarsfordeling lokalt.
- Analyse av områder i virksomheten hvor det er risiko for svikt eller mangel på oppfyllelse av krav satt i lov eller forskrift.
- Bruk av erfaringer fra deltakere i introduksjonsordningen og/eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap til forbedring av virksomheten.

Det understrekes i veilederen at internkontrollen bør tilpasses, virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, samt ha det omfang som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i introduksjonsloven eller tilhørende forskrifter.

Selv om opplistingen ikke er uttømmende har revisjonen valgt å legge veilederen til grunn for gjennomgangen og vurderingen av kommunens internkontroll. Punktene utdypes mer i detalj i de følgende tre avsnittene.

### **8.2.1 Klargjøring av ansvarsfordeling lokalt**

Klargjøring av myndighet, ansvar og oppgaver er grunnleggende i god internkontroll (PWC 2009 s.10). Dette gjelder både lederansvar, medarbeideransvar og ikke minst, oppgave- og ansvarsdeling

---

<sup>14</sup> Revisjonen omhandler ikke dette punktet

mellom ulike enheter i en organisasjon, herunder stab-linje. Det legges også vekt på at ansvar må være dokumentert, kommunisert til og forstått av de ansatte (Ibid.). For introduksjonsordningens del hvor ansvar og myndighet er fordelt på flere virksomheter internt i kommunen og Arbeids- og velferdsetaten, er det avgjørende at ansvar og oppgaver fremkommer klart og er beskrevet.

Stillingsbeskrivelser, organisasjonsbeskrivelser, delegasjonsreglement og lederkontrakter er typiske eksempler på dokumenter som beskriver ansvar og roller (PWC 2009).

I rundskriv Q-27/2015 anbefales at det etter initiativ fra den enkelte kommune, bør inngås en forpliktende samarbeidsavtale mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten lokalt om introduksjonsordningen. I avtalen skal det fremgå hvilke instanser internt i kommunen som deltar i samarbeidet. Videre skal det fremgå av avtalen hvilke oppgaver hhv. kommune og Arbeids- og velferdsetaten har i forhold til introduksjonsprogrammet og den enkelte deltager. Det vises til at avtalen skal bidra til å sikre en klar ansvarsdeling, informasjonsflyt og samarbeidsrutiner mellom partene. Avtalen kan være en særskilt avtale, eller inngå som en del av samarbeidsavtalen om NAV-kontor (Rundskriv Q-27/2015).

### **8.2.2 Risikovurdering**

Risikovurdering er et viktig grunnlag for utvikling av god internkontroll (PWC 2009). I veilederen til internkontroll med introduksjonsordningen kommer dette til uttrykk i disse to punktene:

- Analyse av gjennomføringen av introduksjonsordningen med tanke på om man når de mål som er satt i lov og forskrift og om det er behov for endringer.
- Analyse av områder i virksomheten hvor det er risiko for svikt eller mangel på oppfyllelse av krav satt i lov eller forskrift.

En risikobasert tilnærming til en tjeneste som skal leveres danner grunnlag for at kommunen får kunnskap om hvor det kan være en risiko for uønsket lav kvalitet, manglende måloppnåelse, mangelfull regeletterlevelse eller mangelfull rapportering (PWC 2009, KS 2013, COSO 2013). Risikovurderingene danner dernest grunnlag for hvordan risikoen skal håndteres med sikte på å redusere risikoen til et akseptabelt nivå (Ibid.). Fungerer eksisterende tiltak etter hensikten, eller trengs nye tiltak, som nye rutiner, tettere oppfølging eller andre type kontroller?

### **8.2.3 Erfaringsutveksling og forbedringsarbeid**

Veilederen til internkontroll med introduksjonsordningen viser til systematisk erfaringsutveksling og forbedringsarbeid, samt bruk av erfaringer fra deltagerne i introduksjonsordningen som viktig i kommunens internkontroll. Ved å benytte kunnskap og erfaring som er opparbeidet internt i virksomheten, samt benytte kunnskap fra brukere, leverandører og samarbeidspartnere vil virksomheten legge til rette for kontinuerlig forbedring og utvikling (KS 2013). Dette forutsetter igjen at det legges til rette for rapportering av feil og mangler. I den sammenheng er det viktig at kommunen har et system for å melde fra om avvik, at det er en aksept for å melde fra, og at registrering og håndtering av feil og mangler blir sett på som verdifullt for virksomhetens videre

utvikling (PWC 2009, KS 2013). Systematisk håndtering av avvik skal dernest føre til at brudd på lover, forskrifter, prosedyrer og rutiner blir registrert og benyttet til læring og utvikling (KS 2013).

Oppfølging av internkontrollen i introduksjonsprogrammet hvor ansvar og oppgaver er fordelt på flere virksomheter internt i kommunen og eksternt bør sikre at rapportering av feil og mangler, evaluering og forbedringsarbeid gjøres blir del av en felles og samordnet prosess.

Ut i fra gjennomgangen over utledes følgende kriterier til problemstilling 3:

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
<p>Har kommunen et internkontrollsystem som kan dokumenteres slik loven krever?</p>	<p>For å sikre etterlevelse av internkontrollbestemmelsen i introduksjonslovens § 24 bør kommunen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Klargjøre ansvarsfordelingen lokalt gjennom å dokumentere fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver både i NAV og hos Voksenopplæringen</li> <li>→ Formalisere ansvars- og oppgavefordelingen mellom NAV og Voksenopplæringen i en samarbeidsavtale</li> <li>→ Gjennomføre jevnlig risikovurderinger av introduksjonsordningen</li> <li>→ Systematisk utveksle erfaringer som grunnlag for forbedringsarbeid</li> </ul>

## 8.3 Funn

### 8.3.1 Klargjøring av ansvarsfordeling lokalt

Fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet nedfelles som oftest skriftlig i organisasjonsbeskrivelser, samarbeidsavtaler, delegeringsvedtak, stillingsinstrukser eller liknende. Revisjonen har etterspurt denne typen dokumenter både for NAV og voksenopplæringen for å kunne kartlegge ansvarsforholdene i arbeidet med introduksjonsprogrammet.

Flyktingetjenesten og forvaltningen av introduksjonsprogrammet er organisert som en del av NAV Ullensaker, som igjen er en del av kommunens sektor for helse og omsorg. Organiseringen av flyktingetjenesten i NAV er formalisert gjennom partnerskapsavtalen mellom NAV Akershus og Ullensaker kommune. I avtalen vises det ikke spesifikt til at NAV har ansvar for introduksjonsloven, men at de har ansvar for flyktingetjenesten. Det vises i avtalen til at partene er enige om at de ansatte i Arbeids- og velferdsetaten kan utføre oppgaver på kommunens myndighetsområder og vice versa. Hvilke oppgaver dette er skal i henhold til avtalen fremgå av et vedlagt delegeringsvedtak. Revisjonen har etterspurt vedtaket, men ikke mottatt det. Avtalen er datert 1. desember 2015 og skal etter hva revisjonen får opplyst revideres våren 2018.

### **NAV og avdeling Arbeid og inkludering**

Rådmannen i Ullensaker har delegert ansvaret for introduksjonsordningen til kommunaldirektør for helse og omsorg, som igjen har videredelegert ansvaret til NAV-leder. NAV-leder er kommunalt ansatt og har kommunaldirektør som næreste overordnede.

NAV-leders ansvar i introduksjonsprogrammet fremgår av delegeringsreglementet for helse- og omsorgsområdet, kapittel 9 hvor det står:

Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (LOV-2003-07-04-80): Med de begrensninger som følger av loven delegeres kommunens myndighet til enhetsleder, begrenset til eget ansvarsområde (Administrativt delegeringsreglement kapittel 9, s. 13).

Delegeringsreglementet er datert 21.05.15.

Hvordan ansvar, myndighet og oppgaver er delegert og fordelt videre til avdeling Arbeid og inkludering fremgår av dokumentet «tjenestebeskrivelser og stillingsbeskrivelser». Tjenestebeskrivelsen inneholder et organisasjonskart over NAV, samt en beskrivelse av de ulike avdelingenes stillinger, arbeids- og ansvarsområde og delegert myndighet.

Avdelingsleder arbeid og inkludering har NAV-leder som nærmeste overordnede. Det vises i tjenestebeskrivelsen til at leder blant annet har rapporterings- og resultatansvar innenfor sitt ansvarsområde, helhetlig ledelsesansvar, ansvar for opplæring av ansatte og ansvar for at tjenestene fungerer helhetlig. Det fremgår videre at avdelingsleder er delegert myndighet for personalfullmakter og budsjettfullmakter. Tjenestebeskrivelsen sier imidlertid ikke noe om hvem som er delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak etter introduksjonsloven, som vedtak om introduksjonsprogram. Avdelingsleder opplyser til revisjonen at det er hun som har dette ansvaret.

Ansvar og oppgaver i Arbeid og inkludering er videre beskrevet i stillingsutlysningene for de ulike stillingene og i ulike samarbeidsavtaler og rutiner.

De revisjonen har intervjuet i Avdeling arbeid og inkludering mener ansvar og oppgaver internt i NAV er tilstrekkelig avklart og at alle har en forståelse for hvilket ansvar og oppgaver de har. Leder viser til at avdelingens inndeling i et introteam og bosettingsteam har bidratt til å tydeliggjøre ansvar og oppgaver mellom de som arbeider med bosetting av flyktninger og de som arbeider med å følge opp flyktninger i introduksjonsprogram. Avdelingsleder mener likevel det kan være hensiktsmessig å nedfelle mer av ansvar og oppgaver skriftlig for å unngå dobbeltarbeid og uklarheter.

Samarbeidet mellom den kommunale og statlige delen av NAV beskrives som avklart og uproblematisk. «Vi tenker NAV er NAV, kjenner ikke på den doble styringslinjen stat og kommune». I Ullensaker har de kommunalt ansatte programveilederne ansvar for å ivareta statlige oppgaver som f.eks. å informere om arbeidsmarkedet, Arbeid- og velferdsetatens virkemidler og følge opp deltagere som deltar på arbeidsrettede tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Når den enkelte introduksjonsdeltager nærmer seg avslutning av program og dersom deltaker skal ha videre



oppfølging av NAV opplyses det om at det er rutinemessig «trekantsamtale» med programveileder, ny NAV-veileder og introdeltaker.

### **Voksenopplæringen**

Rektors ansvar i introduksjonsprogrammet fremgår av delegeringsreglementet for skole og barnehage, kapittel 8 hvor det står:

Enkeltvedtak om tildelte timer til opplæring i norsk og samfunnskunnskap jfr. introduksjonsloven, fattes av voksenopplæringen etter delegert vedtaksmyndighet jfr kommunelovens § 28e. Vedtaksmyndigheten er begrenset til første 300 timer. Utover dette er det den enkelte kommune som fatter vedtak. For Ullensaker kommune fattes denne type vedtak av NAV Ullensaker (...).

Voksenopplæringen er også delegert myndighet etter opplæringsloven § 4A opplæring spesielt organisert for voksne, med unntak for § 4A om skoleskyss og § 4A-7 og bortvisning etter § 4A-9 annet ledd. Dette er relevant for deltakere som skal grunnskole som del av sitt introduksjonsprogram.

Delegeringsreglementet for skole- og barnehageområdet er datert 09.08.13.

Rektor opplyser i intervju med revisjonen at reglementet ikke er oppdatert og at Voksenopplæringen i praksis vedtar inntil 3000 timer opplæring i norsk, og ikke 300 som det står i reglementet.

Voksenopplæringens ansvar og oppgaver i introduksjonsprogrammet er videre beskrevet i ulike samarbeidsavtaler og rutiner for samarbeid mellom aktørene i programmet. Rektor opplyser at lærerne ikke har stillingsbeskrivelser men at deres oppgaver og ansvar er beskrevet i Arbeidstidsavtalen for lærere (SFS2213) og i utdypende interne rutiner/planer etc. IP-koordinator har også egen stillingsbeskrivelse. Rektor har lederavtale med områdesjef for barnehage og skole. Lederavtalen regulerer spesielle forhold mellom områdesjef og rektor herunder gjensidige forventninger, konkretisering av resultatkrav og forventninger.

### **Samarbeidsavtaler**

I rundskriv Q-27/2015 anbefales at det etter initiativ fra den enkelte kommune, inngås en forpliktende samarbeidsavtale mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten lokalt om introduksjonsordningen.

Revisjonen har mottatt fire ulike samarbeidsavtaler/rutiner som beskriver fordeling av ansvar og oppgaver i introduksjonsordningen mellom hhv. NAV/Arbeid og inkludering på den ene siden og voksenopplæringen på den andre siden.

Avtalene omhandler i korte trekk følgende:

### **Samarbeidsavtale for vertskommunesamarbeidet**

Avtalen omhandler interkommunalt samarbeid om voksenopplæring mellom kommunene Ullensaker, Eidsvoll, Hurdal, Nannestad og Nes. Samarbeidet er organisert som et administrativt

vertskommunesamarbeid med Ullensaker kommune som vertskommune. Avtalen er datert 01.02.2016. Avtalen viser til at Voksenopplæringen Ullensaker blant annet har ansvar for å organisere opplæring og kvalifisering i tråd med introduksjonsloven, herunder heldags- og helårs tilbud med språkpraksis. Skolen skal også tilby grunnskoleopplæring for voksne.

### **Samarbeidsavtale for kommunene, NAV og Voksenopplæringen for Øvre Romerike om samordning av virkemidler i integreringsarbeidet**

Avtalen omhandler samarbeidet mellom kommunene i vertskommunesamarbeidet på øvre Romerike, NAV-kontorene i kommunene og Voksenopplæringen for Øvre Romerike. Hensikten med avtalen er å samordne kommunale og statlige virkemidler for å styrke arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet. Avtalen beskriver forpliktelser og ansvarsforhold i introduksjonsprogrammet for hhv. voksenopplæringen, regionskontoret NAV Ullensaker og de ulike kommunenes flyktningetjenester i prosjektet «jobb og skole hånd i hånd». Det vises til at avtalen skal tas opp til revisjon hvert år. Avtalen er datert 31.08.2015.

### **Samarbeidsrutiner for samordning av virkemidler i kommunene, NAV lokalt og voksenopplæringen for Øvre Romerike for introduksjonsdeltagere**

Dette dokumentet omhandler rutiner for samarbeidet i prosjektet «Jobb og skole hånd i hånd». Avtalen beskriver ansvar og oppgaver mellom de tre aktørene i samarbeidet gjennom ledernetverk, samarbeidsmøter, møter i Flyktningeforumet på øvre Romerike (FFØR), teammøter, oppfølging av deltagerne og registreringer i NAVs systemer. Det vises til at revidering av rutinene skal skje årlig og ligge som oppgave i ledergruppens årshjul. Rutinene revisjonen har mottatt er datert 14.5.2015.

### **Retningslinjer for samarbeid mellom voksenopplæringen, Broen og flyktningetjenesten NAV Ullensaker**

Dokumentet beskriver retningslinjer for samarbeid mellom voksenopplæringen, Broen og flyktningetjenesten NAV Ullensaker. Retningslinjene inneholder blant annet rutiner og ansvarsfordeling med hensyn til registreringssamtale, individuell plan og oppfølging av flyktningene i norskopplæring, språkpraksis og arbeidspraksis, fraværsføring og registrering i NIR.

#### **8.3.2 Samarbeid i praksis**

Så langt revisjonens undersøkelse strekker seg oppleves den overordnede ansvars- og oppgavefordelingen mellom avdeling Arbeid og inkludering i NAV og voksenopplæringen i store trekk som avklart. Informantene i Arbeid og inkludering peker imidlertid på at det har vært uklarheter om ansvar og oppgavefordeling på enkelte områder, som f.eks. hvem som har ansvar for å fylle programmet med innhold de dagene hvor voksenopplæringen er stengt i forbindelse med ferier. Avdelingsleder i Arbeid og inkludering mener generelt det er behov for å nedfelle skriftlig mer av arbeidsfordelingen i rutiner/avtaler og tydeliggjøre mer i detalj hvem som har ansvar for hva. Hun viser også til et behov for å revidere avtaler i tråd med endringer som allerede er gjort i praksis, f.eks. gjelder dette ansvaret for språkpraksis. Rektor opplyser at avtalen om interkommunal voksenopplæring er til revidering og skal vedtas av kommunestyrene i alle kommunene i 2018.

Revisjonens informanter opplever at samarbeidet alt i alt fungerer godt, men at det generelt er et ønske om et tettere og mer systematisk samarbeid og et ønske om å være representert i fora som tar beslutninger om introduksjonsprogrammet.

Programveiledere i NAV mener det er behov for et tettere samarbeid med lærerne om deltagerens progresjon i introduksjonsprogrammet og at de to avtalte årlige møtene ikke alltid er tilstrekkelig. Revisjonen har ikke intervjuet lærerne ved skolen, men rektor peker på at samarbeidet ideelt sett nok kunne vært tettere, men at det er vanskelig gjennomførbart med så mange deltagere som programmet nå har. Det gis også uttrykk for et ønske om å samarbeide tettere om kartlegging av deltagerne og utarbeidelse av individuelle planer. Dette arbeidet er satt på agendaen i Flyktningeforum for øvre Romerike (FFØR)<sup>15</sup> og arbeidet med å få dette på plass er i gang.

Avdelingsleder Arbeid og inkludering ønsker på sin side faste ledermøter med rektor for voksenopplæringen, noe de ikke har i dag. Rektor skulle gjerne sett at det var noen med beslutningsmyndighet representert i det interkommunale flyktningeforumet (FFØR) slik at det ble lettere å fatte beslutninger og raskere gjennomføre endringer.

Avdelingsleder opplever generelt at de som flyktingetjeneste i for liten grad blir involvert i drøftelser og beslutninger som gjelder introduksjonsprogrammet. Hun viser til at ingen ledere for introduksjonsprogrammet i Ullensaker er representert i Samarbeidsrådet for vertskommunesamarbeidet<sup>16</sup>, men at kommunen er representert ved områdesjef for skole og barnehage. Det vises f.eks. til at det kan bli laget samarbeidsavtaler uten at de som er ansvarlige for introduksjonsprogrammet i kommunen får innsikt, eller mulighet til å påvirke avtalens innhold. I Arbeid og inkludering pekes det på at dersom NAV hadde vært representert i Samarbeidsrådet, ville det vært lettere å styrke fokuset på at introduksjonsprogrammet ikke bare skal bestå av norskopplæring, men også av arbeidskvalifiserende tiltak rettet mot å komme i arbeid.

### **8.3.3 Risikovurdering**

Revisjonen får opplyst at det ikke gjøres systematiske og helhetlige risikovurderinger av introduksjonsprogrammet som kan dokumenteres. Det er heller ingen arena/fora hvor risikovurdering foretas samlet og helhetlig for hele introduksjonsordningen.

Avdelingsleder i Arbeid og inkludering peker på at de ofte vurderer risiko i forhold til trygghet opp i mot bruker og risiko knyttet til arbeidsmiljø, men at man i mindre grad er bevisst risikovurdering av

---

<sup>15</sup> Revisjonen får opplyst at dette er forum hvor programveilederne i samarbeidskommunene kan møtes for å drøfte ulike spørsmål knyttet til introduksjonsprogrammet. Møtene foregår en gang i mnd. og det møter en representant fra hver kommune på møtene. Rektor møter innledningsvis på møtene for å informere.

<sup>16</sup> Samarbeidsrådet er et rådgivende organ. Rektor informerer om at de ikke har beslutningsmyndighet og hvis det ønskes større endringer som f.eks. vedtaks- eller fritaksmyndighet må dette opp i kommunestyret i den enkelte kommune.

saksbehandlingen, etterlevelse av lover og regler, måloppnåelse osv. Dette bildet kommer også frem av intervjuet med rektor for voksenopplæringen. Både rektor og avdelingsleder viser imidlertid til at de har oversikt over hvilke områder som er risikoområder innenfor sitt ansvarsområde og at de har mange tiltak/kontrollrutiner som skal redusere risiko og sikre god kvalitet i saksbehandlingen, fraværsoppfølging osv. Rutiner og prosedyrer er i Avdeling arbeid og inkludering foreløpig samlet i en folder på tjenestens område i NAV, men skal etter planen legges inn i kommunens kvalitetssystem TQM. Innføring av TQM vil være en god anledning til både å få skriftliggjort og oppdatert nødvendige rutiner forteller avdelingsleder. Rutinene vil da også være tilgjengelige for voksenopplæringen. Hos voksenopplæringen er skolens rutiner samlet i systemet It's learning, i tillegg til at en del prosedyrer er lagt inn i TQM.

Selv om både voksenopplæringen og Arbeid og inkludering i praksis foretar risikovurderinger på ulike områder i tjenesten og utarbeider rutiner og setter inn tiltak for å minimalisere risikoen, erkjenner begge lederne at det kan være hensiktsmessig med en større grad av systematisk, helhetlig og samlet risikovurdering av introduksjonsprogrammet som en helhet.

### **8.3.4 Erfaringsutveksling og forbedringsarbeid**

God internkontroll forutsetter at det er lagt til rette for rapportering av feil og mangler (avvik) og at kunnskapen om feil og mangler brukes til å evaluere og forbedre internkontrollen.

Revisjonen får opplyst at kommunen har et system for å melde avvik, TQM. Det synes imidlertid å være uklart, hva som skal meldes i TQM. Det er heller ingen felles omforent oppfatning av hva som er en feil/mangel og som bør rapporteres videre. Begrepet avvik relateres først og fremst til HMS og sikkerhet, luftkvalitet, arbeidsmiljø og slike forhold og i mindre grad til brudd på rutiner, prosedyrer, lover, og forskrifter.

Både rektor og informantene i Avdeling arbeid og inkludering forteller at det meldes fra til ledelsen dersom noe ikke går som planlagt, ikke fungerer eller mangler, uten at dette foregår i et formelt avvikssystem. Avdelingsleder i arbeid og inkludering opplever at ansatte i avdelingen er flinke til å si i fra og at det er flere formelle fora og settinger hvor feil, mangler og utfordringer kan settes på dagsorden. De to programveilederne revisjonen har intervjuet opplever at det er lav terskel for å melde fra til nærmeste ledelse og at dette gjøres. Revisjonen har ikke intervjuet ansatte ved voksenopplæringen, foruten rektor. Rektor peker imidlertid på at lærerne ved skolen har flere arenaer for å melde fra om mangler og forbedringsområder, både drøftinger på fellesmøter, i fagforeningen og i team og at de i stor grad medvirker i utviklingen av tilbudet ved skolen. Evalueringer og diskusjoner om status, forbedringsområder og endringer foregår også med medvirkning fra medarbeiderne blant annet gjennom arbeidet med virksomhetsplaner, i Flyktningeforum for øvre Romerike (FFØR), sammen med prosjektleder «Jobb og skole hånd i hånd» og på interne møter.

I tillegg til å involvere medarbeidere, er involvering av brukere, leverandører og samarbeidspartnere også viktig når det gjelder forbedring og utvikling. Voksenopplæringen gjennomførte våren 2017 en brukerundersøkelse blant elevene ved skolen. Rektor opplyser i intervju at de er pålagt å

gjennomføre brukerundersøkelser og at de ønsker å fortsette med dette, men at de er usikre på hvordan det best kan gjennomføres. Hun viser til at blant annet språk er en utfordring.

Introduksjonsdeltagere som har deltatt på kurs gjennom «Jobb og skole hånd i hånd» har også vært med å evaluere tilbudet.

Avdelingsleder for arbeid og inkludering peker på at det kan være utfordrende å få til endringer og forbedringer i introduksjonsprogrammet med en organisering hvor ansvar og oppgaver er fordelt på to sektorer. I tillegg påpeker hun, er det en utfordring at det er mange kommuner i samarbeidet som skal bli enige. Selv om kommunene på mange områder har samme behov og utfordringer, er de også forskjellige og Ullensaker, som den største kommunen i vertskommunesamarbeidet og bosetter flest flyktninger, kan ha andre behov enn de øvrige. Det oppleves også, som nevnt i flere sammenhenger i undersøkelsen, at hun som leder av flyktningetjenesten i Ullensaker, ikke deltar i fora hvor endringer i introduksjonsprogrammet besluttet. Hun opplyser til revisjonen at det er et ønske om å opprette et interkommunalt brukerråd med mål om å avdekke utviklings- og forbedringsområder i introduksjonsprogrammet.

### 8.4 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at overordnet myndighet, ansvar og oppgaver i introduksjonsprogrammet for en stor del er dokumentert, kjent og forstått, men at det er mangler når det gjelder den formelle delegeringen fra NAV-leder og videre ned i organisasjonen. Tjenestebeskrivelsen er utfyllende på mange områder, men inneholder ikke fullmaktsdelinger til å fatte enkeltvedtak på vegne av kommunen. Denne fullmakten er viktig både fordi vedtakene er økonomisk bindende for kommunen og fordi de sikrer brukernes rettigheter i henhold til lov og forskrift.

Det er gjennom rundskriv gitt anbefalinger til kommunen om å utarbeide en samarbeidsavtale mellom partene i introduksjonsprogrammet, som skal bidra til å sikre en klar ansvarsdeling mellom partene og et effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte. Undersøkelsen viser at kommunen har flere samarbeidsavtaler som beskriver ansvar- og oppgavefordeling og rutiner for samarbeid mellom NAV/Arbeid og inkludering og voksenopplæringen. Revisjonens vurdering er at det er usikkert om avtalene i tilstrekkelig grad møter de anbefalingene som gis i rundskrivet. Avtalene er på flere områder ikke oppdatert i henhold til praksis, noe som kan bidra til uklarhet og mangler i ansvars- og oppgaveløsningen i introduksjonsprogrammet. Revisjonen opplever også avtalene som noe utydelige, mangelfulle og fragmenterte. Dette kan tyde på at kommunens rutiner for å evaluere og forbedre internkontrollen ikke er optimal. Etter revisjonens syn er det positivt at flere av avtalene nå skal revideres og at rutiner, avtaler osv. skal samles i kommunens kvalitetssystem, og gjøres lett tilgjengelige for medarbeiderne i introduksjonsordningen.

Risikovurderinger er en grunnleggende forutsetning for god internkontroll. Undersøkelsen viser at kommunen ikke gjennomfører systematiske og helhetlige risikovurderinger, selv om både Avdeling for arbeid og inkludering og Voksenopplæringen hver for seg synes å ha mye kunnskap om hvor det er mangler og forbedringsområder. Revisjonen ser positivt på at både leder for Avdeling arbeid og inkludering og rektor ved voksenopplæringen mener det kan være hensiktsmessig med en årlig

felles risikovurdering av introduksjonsprogrammet. Revisjonen mener dette er ekstra viktig når ansvar og oppgaver i introduksjonsprogrammet er fordelt på flere enheter slik som i Ullensaker.

Systematisk erfaringsutveksling og forbedringsarbeid, samt bruk av erfaringer fra deltagerne i introduksjonsordningen er også viktige elementer i kommunens internkontroll. Gode rutiner og et system for å melde avvik er viktig i den sammenheng samt faste rutiner for gjennomføring av brukerundersøkelser. Revisjonens inntrykk er at det er lav terskel for å melde avvik, men at det ikke er utviklet rutiner for dette, eller at dette er satt i system. Det synes heller ikke å være faste rutiner for gjennomføring av brukerundersøkelser. Undersøkelsen viser videre at både Arbeid og inkludering og voksenopplæringen har flere fora og arenaer hvor mangler og forbedringsarbeid tas opp og drøftes og at disse dels er integrert i kommunens styringssystem. Undersøkelsen viser imidlertid at det ikke er etablerte arenaer hvor lederne for introduksjonsprogrammet i NAV og voksenopplæringen *sammen* møtes for å utveksle erfaringer, drøfte forbedringer og ta beslutninger. Revisjonen mener dette er uheldig og kan bidra til å svekke kvalitet og måloppnåelse i programmet.

## FIGUR- OG TABELLISTE

Figur 1 Kommunens resultater 2010-2015 (landsbasis) .....	10
Tabell 1 SSBs definisjoner av arbeid og utdanning .....	9
Tabell 2 Ullensaker kommunes resultater for introduksjonsordningen for deltakere som avsluttet 2011 – 2015.....	11
Tabell 3 Rapportering og datakvalitet i NIR.....	12
Tabell 4 Kommunens oppdaterte rapporter om måloppnåelsen 2016 .....	13
Tabell 5 Tiltak som kvalifiserer til arbeid som del av program .....	25

## LITTERATUR- OG KILDEOVERSIKT

### Lover og forskrifter

Lov 4. juli nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

Forskrift 20. april 2005, nr. 341 om norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere.

### Lovforslag, stortingsmeldinger m.m.

Ot.prp. nr. 28 (2002-2003). Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

Ot.prp. nr. 50 (2003-2004). Om lov om endringer i introduksjonsloven mv.

Prop. nr. 79 L (2010–2011). Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven.

Meld. St. nr. 16 (2015-2016). Fra utenforskap til ny sjanse — Samordnet innsats for voksnes læring.

Innst. 362 S (2015-2016). Fra utenforskap til ny sjanse — Samordnet innsats for voksnes læring.

### Rundskriv og veiledere

Rundskriv Q-27/2015 om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet.

Veileder Q-1221B/2014 om plikt til kommunal internkontroll med ordningene i introduksjonsloven. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

### Andre kilder

Djuve, A. B., Haakestad, H. & Sterri, E. B. (2014). Rett til utdanning? Grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Fafo-rapport 2013:34.

NIRF (2013). COSO. Et integrert rammeverk, sammendrag.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2016). Tilsynsrapport introduksjonsloven Nes kommune.



Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2016). Brev til Nes kommune om avslutning av tilsyn, 2016/1577-13 S-SOS

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDi (2015). Tilsynsinstruks 2013-2016. Introduksjonsloven § 4 annet ledd: Programmet skal være helårlig og på full tid.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDi (2017a) Brukerhåndbok for Nasjonalt introduksjonsregister (NIR).

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDi (2017b). Årsrapport 2016.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDi (2017c). Tilsynsinstruks 2017-2019 om Statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsloven. Introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd: Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram.

Justis- og beredskapsdepartementet (2016) Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2017.

Justis- og beredskapsdepartementet (2017). Svar på prinsipielt spørsmål om språkpraksis som en del av opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, 16/412 – HEG, 14.11.2017

KS (2013). Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus?

Nes kommune (2016). Brev til fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2012/887-17.

PWC (2009). Internkontroll i kommuner.

<https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/tips-og-anbefalinger/>

<https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/nir-erstatter-kostra-rapportering/>

<https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/seks-av-ti-deltakere-fra-introduksjonsprogrammet-i-arbeid-eller-utdanning>

<https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/>

## VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR



ULLENSAKER  
KOMMUNE

Romerike revisjon IKS

Saksnr.:  
2018/2463-4

Deres ref.:

Saksbehandler:  
Mette Gro Iversen

Dato:  
08.03.2018

### HØRING - INTEGRERING AV FLYKTNINGER INTRODUKSJONSPROGRAMMET

Rådmannen i Ullensaker er fornøyd med at det i forvaltningsrevisjonsrapporten fremkommer at det gjøres mye godt arbeid for å sikre god inkludering av flyktninger gjennom introduksjonsprogrammet.

Vi er spesielt fornøyd med det gode resultatet når det gjelder overgang til arbeid eller annen utdanning etter endt gjennomføring av introduksjonsprogrammet (87% for 2017).

Derimot fremkommer det at det er forbedringsområder innen tjenestene som har et ansvar for introduksjonsprogrammet. Det som fremkommer av anbefalte tiltak i rapporten er områder vi ser kan forbedres fra dagens praksis.

Anbefalingene vil tas med når vi skal videreutvikle og forbedre det helhetlige arbeidet med introduksjonsprogrammet. Rådmannen vil påse at det blir etablert en møtearena på ledemivå for å sikre at vi har en helhet i tilbudet, blant annet en internkontroll som ivaretar ansvars- og rollefordeling, myndighetstildeling og en tilfredsstillende risikovurdering.

Med hilsen

Rune Hallingstad  
Rådmann

*Dokumentet er ekspedert, og elektronisk godkjent uten signatur.*

Ullensaker kommune  
Besøksadresse:  
Eurusvegt, 12  
2050 Jessheim

Postadresse:  
Postboks 470  
2051 Jessheim  
Telefon: 66 10 80 00

E-post:  
postmottak@ullensaker.kommune.no  
www.ullensaker.kommune.no

Bank: 8601.41.92400  
Bank, sjøtt: 6345.06.02355  
Org. nr.: 933 649 768 MVA

