



Forvaltningsrevisjon

***Bosetting og
integrering av
flyktninger***

Hamarøy kommune

FORORD

Salten kommunerevisjon IKS eies av kommunene Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Saltdal, Steigen og Sørfold i Salten- regionen i Nordland fylke.

Salten kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder, og med forskjellige innfallsvinkler. Vi har 3 forvaltningsrevisorer med følgende profesjoner: Mailen Evjen - statsviter, Kai Andre Blix - siviløkonom og Bjørn Vegar Gamst - jurist, alle med bred erfaringsbakgrunn fra både offentlig- og privat virksomhet.

Forvaltningsrevisjon er en pålagt oppgave i henhold til kommunelovens § 77 nr. 4. Formålet med forvaltningsrevisjon er å utføre systematiske undersøkelser av den kommunale tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og økonomiske forvaltning, herunder se etter muligheter til forbedringer, eventuelt påpeke svakheter og mangler.

Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon (RSK001).

Kontrollutvalget i Hamarøy kommune vedtok i møte 06. november 2018 saksnummer 09/18 å gjennomføre en undersøkelse av bosetting og integrering av flyktninger, som står som prosjekt nummer to i plan for forvaltningsrevisjon Hamarøy kommune 2016-2019. Denne rapporten oppsummerer resultatene fra undersøkelsen. Ansvarlig for gjennomføring av undersøkelsen har vært forvaltningsrevisor Mailen Evjen.

Bodø, den 21.05.19



Bjørn-Vegard Gamst
ansvarlig forvaltningsrevisor



Mailen Evjen
forvaltningsrevisor

Innhold:

0. Sammendrag	4
1. Innledning	6
2. Formål, problemstilling og avgrensninger	7
2.1. Formål	7
2.2. Problemstilling	7
2.3. Avgrensninger	7
3. Metode og gjennomføring	9
4. Revisjonskriterier	10
5. Fakta og vurderinger	11
5.1. <i>I hvilken grad er Hamarøy kommunes arbeid med integrering av flyktninger i tråd med gjeldene lover og forskrifter?</i>	11
5.1.1. <i>Revisjonskriterier</i>	11
5.1.2. <i>Fakta</i>	12
5.1.3. <i>Vurdering</i>	18
5.2. <i>Hvordan samarbeider kommunen og NAV om introduksjon og tilrettelegging for ordinær arbeidslivsdeltakelse?</i>	20
5.2.1. <i>Revisjonskriterier</i>	20
5.2.2. <i>Fakta</i>	20
6. Konklusjon	24
7. Anbefaling.....	25
8. Rådmannens kommentar.....	26
Litteraturliste.....	27
Vedlegg 1 Rådmannens kommentar.....	28
Vedlegg 2 Utledning av revisjonskriterier.....	29

1. SAMMENDRAG

Salten kommunerevisjon IKS har gjennomført en forvaltningsrevisjon av bosetting og integrering av flyktninger i Hamarøy kommune. Formålet med prosjektet er å få vurdert i hvilken grad kommunens integreringsarbeid knyttet til innvandrere er i tråd med gjeldende regelverk på området.

Prosjektet har tatt utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- 1. I hvilken grad er Hamarøy kommunes arbeid med integrering av flyktninger i tråd med gjeldene lover og forskrifter?**
- 2. Hvordan samarbeider kommunen og NAV om introduksjon og tilrettelegging for ordinær arbeidslivsdeltakelse?**

Innsamlingen av data baserer seg på dokumentstudier samt intervju med en rekke personer som har vært involvert i prosessen.

Så langt revisjonen kan vurdere tilbyr Hamarøy kommune et introduksjonsprogram i noen grad er i samsvar med gjeldene regelverk.. Det er flere punkter som må forbedres i introduksjonsprogrammet, men revisjonen ser at det er igangsatt tiltak til det bedre allerede.

Hamarøy kommune tilbyr introduksjonsprogram til nyankomne utlendinger mellom 18-55 år. Av revisjonens stikkprøver lager Hamarøy kommune vedtak til deltakerne på introduksjonsprogrammet, der individuell plan ligger som vedlegg. Begrunnelse for vedtaket, samt informasjon om klagegang fremgår av enkeltvedtaket, men ikke alle deltakere får vedtak om introduksjonsprogram innen tre måneder som loven krever. Stikkprøvene viser at deltakerne revisjonen har undersøkt har en individuell plan, men planen inneholder ikke alle lovpålagte elementer og kun en av sju individuelle planer står det dato for revidering. Dette er ikke i tråd med lovkravet.

Introduksjonsprogrammet skal inneholde norsk, samfunnsfag og forberedende tiltak.

Revisjonens undersøkelse viser at forberedende tiltak til deltakere med arbeidsrettet løp ikke er en del av introduksjonsprogrammet slik loven krever.

Vedrørende helårlig og full tid viser revisjonens undersøkelse at kommunen tilbyr et program på fulltid, så fremst at timene har etterarbeid. Når det gjelder helårlig tilbyr ikke kommunen dette til deltakerne. Revisjonen forstår det dit at kommunen jobber nå få å gi helårlig tilbud til deltakerne og det er positivt.

Så langt revisjonen kan vurdere tilbyr Hamarøy kommune et introduksjonsprogram som i nokså stor grad er innenfor lovens krav.

Problemstilling 2 er en deskriptiv problemstilling, dermed er det ikke lagt opp til revisjonskriterier eller vurdering av denne problemstillingen fra revisjonens side.

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen anbefaler revisjonen at:

- Kommunen følger opp det arbeidet som er startet med utarbeidelse av individuell plan som inneholder de lovpålagte krav og påser at disse jevnlig blir revidert
- Kommunen fatter vedtak om introduksjonsprogram innenfor fristen på tre måneder
- Kommunen følger opp at deltakere med arbeidsrettet løp får tilbud om forberedende tiltak i introduksjonsprogrammet
- Kommunen gjør tiltak slik at introduksjonsprogrammet blir helårlig

1. INNLEDNING

Hvert år anmoder Integrerings- mangfoldsdirektoratet (IMDI) norske kommuner om å bosette et visst antall flyktninger som får oppholdstillatelse i Norge. For kommunene er det en frivillig oppgave, og det er kommunen selv som vedtar hvor mange flyktninger de ønsker å bosette.

Bosetting av flyktninger stiller en rekke krav til kommunen. Kommunen forplikter seg i henhold til introduksjonsloven til å legge til rette for introduksjonsprogram. Å delta på introduksjonsprogrammet er obligatorisk for flyktninger med behov for grunnleggende kvalifisering og som er bosatt med offentlig hjelp.

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

2. FORMÅL, PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNINGER

2.1 FORMÅL

Brudd på introduksjonsloven kan ha negative konsekvenser både for deltakerne og samfunnet som helhet, blant annet kan det medføre forsinkelser i den enkeltes overgang til arbeid eller utdanning og føre til at det tar lengre tid før deltakerne blir økonomiske selvstendige.

Formålet med denne rapporten er å finne ut i hvilken grad kommunens integreringsarbeid knyttet til innvandrere er i tråd med gjeldene regelverk på området.

2.2 PROBLEMSTILLING

Av formålet har vi utledet følgende problemstilling:

- 1. I hvilken grad er Hamarøy kommunes arbeid med integrering av flyktninger i tråd med gjeldene lover og forskrifter?**
- 2. Hvordan samarbeider kommunen og NAV om introduksjon og tilrettelegging for ordinær arbeidslivsdeltakelse?**

2.3 AVGRENSNINGER

Introduksjonsloven med forskrifter utgjør et omfattende regelverk. Det er ikke mulig innenfor rammene gitt for dette prosjektet å gjennomføre en detaljert kontroll av alle krav- elementer i programmet. Hovedfokus har vært på kravet til helårlig- og fulltidsprogram, krav til innhold i introduksjonsordningen og individuell tilpasning for deltakerne. Det er heller ikke gjennomført intervjuer av noen av deltakerne i introduksjonsprogrammet grunnet tidsmessige begrensninger.

Undersøkelsen av kommunens samarbeid med NAV avgrenses til å omfatte forhold som direkte gjelder samarbeidet mellom NAV og flyktnings-tjenesten knyttet til introduksjonsordningen.

3. METODE OG GJENNOMFØRING

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

Innsamlingen av data baserer seg på intervju med følgende personer:

- Leder, Hamarøy internasjonale senter (HIS)
- En programveileder på Hamarøy internasjonale senter
- Leder, NAV Hamarøy
- To saksbehandlere ved NAV Hamarøy
- Fagleder på voksenopplæringen
- Rektor på Hamarøy sentralskole

Revisor holdt oppstartsmøte 7. februar 2019. Der fikk alle personer som har vært involvert informasjon om undersøkelsen. Intervjuene er tatt over telefon i perioden februar – april 2019. Alle intervjuene er blitt verifisert for å unngå faktafeil. Annen innhenting av skriftlig dokumentasjon har skjedd i tidsrommet februar – april 2019. Kontaktperson i denne forvaltningsrevisjon har vært leder på Hamarøy internasjonale senter. Perioden som er kontrollert i denne undersøkelsen er hovedsakelig deltakere i introduksjonsprogrammet året 2018.

Kontrollerte stikkprøver

Revisjonen ba om å få tilsendt utskrift fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) for bosatte i Hamarøy kommune. Listen viser bosatte fra 2014-2019. Revisjonen mottok i tillegg utskrift fra Visma flyktning, her vises aktive deltakere per 08.02.19. Listen inneholder 12 deltakere.

Ut fra listen fra NIR valgte revisjonen ut sju deltakere. Revisjonen ønsket å se om det er laget en individuell plan for deltakerne og om planen inneholder lovpålagte elementer, samt om deltakerne har fått vedtak for introduksjonsprogrammet innen fristen på tre måneder.

Vår samlede vurdering av metodebruk og kildetilfang i dette prosjektet mener vi gir et tilstrekkelig grunnlag for å svare på problemstillingen.

4. REVISJONSKRITERIER

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

- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)
- Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere
- Forskrift om fravær og permisjon
- Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)
- Ot.prop.nr. 28 (2002-2003)
- Tolkingsavklaring vedrørende begrepet undervisningstime og kravet om introduksjonsprogram på full tid etter introduksjonsloven fra Likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Forvaltningsloven

Utledning av revisjonskriterier følger i vedlegg 2. Revisjonskriteriene presenteres innledningsvis under behandlingen av hver enkelt problemstilling i kapittel 5.

5. FAKTA OG VURDERINGER

5.1 I hvilken grad er Hamarøy kommunes arbeid med integrering av flyktninger i tråd med gjeldene lover og forskrifter?

5.1.1 Revisjonskriterier

- **Kommunen skal tilby introduksjonsprogram til nyankomne utlendinger mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter krav om deltakelse blir framsatt.**
- **Alle deltakere skal ha en individuelle plan og den skal fastsettes som et enkeltvedtak. Enkeltvedtaket skal inneholde følgende:**
 - Begrunnelse for innholdet i planen
 - Informasjon om klageadgang, klagefrist og klageinstans
- **Det skal utarbeides en individuell plan for hver enkelt deltaker og planen skal minst inneholde følgende:**
 - Programmets start.
 - Tidsfaser
 - Angivelse av tiltakene i programmet
- **Den individuelle planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom.**
- **Introduksjonsprogrammet skal minst inneholde norsk, samfunnskunnskap og forberedende tiltak.**
- **Programmet skal være helårlig og på full tid.**

5.1.2 Fakta

Organisering

Hamarøy kommune har bosatt flyktninger siden år 2000, da hovedsakelig enslige mindreårige. Fra 2013 startet kommunen med bosetting av voksne flyktninger¹. Hamarøy internasjonale senter har ansvar for bosetting av enslige mindreårige flyktninger og voksne flyktninger. Opplæringen av voksne flyktninger foregår i regi av Hamarøy sentralskole. Undervisningen for voksne flyktninger er inndelt i fire klasser. Ifølge hjemmesiden tilbyr skolen også grunnskole for voksne som ikke har fullført grunnskole tidligere. Begge virksomhetene ligger under kommunalleder Oppvekst.

Kommunens tilbud om introduksjonsordning

Flyktningetjenesten i Hamarøy består i leder av Hamarøy internasjonale senter, samt en 50% stilling merkantil og to programveiledere i 100% stilling. Ansvarsområdene er å følge opp deltakerne på introduksjonsprogram. Programveilederne følger opp og bistår alle voksne flyktninger og deres barn i hele integreringsperioden, det vil si fem år. Programveilederne gjør kartlegging av deltaker og utarbeidelse av individuell plan sammen med deltaker, bo-veiledning, saksbehandling, samt å lage vedtak for introduksjonsprogram blant annet. Revisjonen har etterspurt og mottatt stillingsbeskrivelse for programveilederne. Voksenopplæringen (VO) har ansvaret for skoletilbudet i introduksjonsprogrammet.

Enkeltvedtak om introduksjonsprogram- individuell plan som enkeltvedtak

Revisjonen har undersøkt sju enkeltvedtak og sju individuelle planer. Hamarøy kommune lager enkeltvedtak om deltakelse i introduksjonsordningen, **som vedlegg til enkeltvedtaket**

¹ Hjemmesiden til Hamarøy kommune.

Om voksenopplæringen

Antall elever ved skolestart 2017 er 40 (inkl. enslige mindreårige)

Organiseringen: Jordaklassen og Terraklassen. Her undervises i norsk med samfunnskunnskap. Globus 1 og Globus 2. Her undervises i grunnskolefag.

Elevene er hovedsakelig flyktninger fra Somalia, Eritrea og Afghanistan. Det er en god blanding av både kvinner og menn. Alderen på elevene varierer fra 16 til 55 år.

Vi har også elever som er familiegjenforente, og elever som er på introduksjonsordning. For elever som har utdanning fra hjemlandet, og som bare trenger kompetanse i norsk, tilbyr vi 3 timer i uka i egen gruppe (spor 3). Ellers vil disse få et tilbud i en av de andre klassene, tatt utgangspunkt i deres norsknivå.

Figur 1 Informasjon om voksenopplæringen, hentet fra hjemmesiden til Hamarøy kommune..

er individuell plan. Enkeltvedtaket inneholder elementer som kreves for å være et enkeltvedtak.

En av sju deltakere revisjonen har undersøkt har fått vedtak om introduksjonsprogram innen fristen på 3 måneder. To deltakere har ikke fått vedtak for introduksjonsprogram innen fristen på tre måneder. Dette skyldes i all hovedsak at det har tatt tid å få på plass formaliteter eksempelvis personnummer- skattekort og friskmelding av helse sier informantene.

Fire av deltakerne kom til Hamarøy kommune som enslige mindreårige, de har ikke fremsatt krav om å få introduksjonsprogram før de fylte 18 år. Leder på HIS informerer revisjonen om at når den enslige mindreårige blir 18 år får de tilbud om introduksjonsprogram. Kommunen har ikke satt krav om at dette skal søkes på, så kommunen kan ikke dokumenteres når krav er framsatt, men revisjonen ser på fødselsdato på deltakerne at de fylte 18 år samme år som de fikk vedtak om introduksjonsprogram.

Individuell plan- innhold

Av sju individuelle planer revisjonen har undersøkt inneholder en plan de elementer loven krever. Resterende har individuell plan som skolen har fylt ut, men mangler programmets start, tidsfaser og angivelse av tiltakene i programmet. Ifølge informantene har kommunen innført ny praksis når det gjelder individuelle planer, fordi de tidligere ikke hadde et godt nok system for å utarbeide individuell plan for deltakerne. Nå bruker kommunen IMDIs mal for individuell plan, denne malen er utformet slik at de inneholder de elementene loven krever.

Individuell plan- utarbeidelse og jevnlig revisjon

Informantene sier at individuell plan blir laget i samråd med deltakerne. Av sju planer revisjonen har undersøkt er dato for neste revisjon av planen satt opp i én plan, i de resterende planene mangler denne datoen.

Introduksjonsprogrammet - innhold

Fagleder på voksenopplæringen informerer revisjonen at det er fire klasser med forskjellige nivå:

Jorda (spor 1): Begynneropplæring i norskfaget med hovedvekt på språket.

Terra (spor 2): Oppstart grunnskoleopplæring

Globus 1 (spor 2/3): Oppstart eller fortsettelse av grunnskoleopplæring.

Globus 2 (spor 3): Grunnskole. Dette er det høyeste nivået.

Revisor har etterspurt og mottatt timeplanene for skoleåret 2018/2019. Timeplanen viser at Globus 1 og Globus2 inneholder norsk og samfunnskunnskap. Når det gjelder forberedende tiltak er dette ikke lagt inn i timeplanen. Men voksenteamet disponerer to timer i uken, der forskjellige temaer blir tatt opp. Enkelte ganger er det eksterne aktører som informerer deltakerne. Dette kan være karriereveiledning, tannhelsetjenesten, husbank og bostøtte. I tillegg blir disse timene på vårsemesteret brukt til svømmeopplæring for deltakerne, sier vår informant Av og til brukes timene til leksehjelp sier informantene.

Tiltak som forbereder til videre utdanning:

Rektor informerer revisjonen om at hovedsatsningen har vært å få elevene videre til kvalifisering, for å få de opp til videregående skole. Der kan de ta fagbrev eller få modulopplæring. Skolen har hatt et tett samarbeid med videregående skole. Rektor sier videre at det har vært en høy andel av deltakerne som har fortsatt til videregående skole, men de siste tre årene har det vært deltakere som ikke vil kunne klare grunnskoleeksamen, derfor har det nå blitt enda viktigere å forsøke å få plass alternativer som arbeidstrening og liknende. Rektor fremhever et godt samarbeid med Knut Hamsun videregående skole.

Tiltak som forbereder deltakeren på tilknytting til yrkeslivet:

Flyktingetjenesten har hatt ett tiltak for deltakerne i høstferien 2018 der deltakerne hadde praksis hos Hamarøy vekst.

Når det gjelder språkpraksis for deltakerne i introduksjonsprogrammet sier rektor på voksenopplæringen at det er flere grunner til at dette har vært vanskelig. Den gruppen som har vært analfabeter og har spor 1 i undervisningen, og ikke har forutsetninger til å klare grunnskoleeksamen, er nok den gruppen som har størst behov for språkpraksis, men det er vanskelig å få dem ut i praksis sier rektor. Erfaringen er at arbeidsgivere etterspør ressurser til veiledning, noe kommunen ikke har.

En annen gruppe er de som er i stand til å ta grunnskoleeksamen. Disse er ofte fokusert på videre skoleløp og da ønsker de å prioritere skole og ikke språkpraksis.

Rektor sier videre at voksenopplæringen i samarbeid med HIS, NAV og videregående skole prøver alle muligheter for å skaffe språkpraksis til deltakerne. Vi mener språkpraksis er viktig og en viktig suksessfaktor, men det er begrenset hvor mye tid man kan bruke på noe som ikke er mulig. I henhold til samarbeidsavtalen er det voksenopplæringens ansvar å etablere avtaler med arbeidsgivere om språkpraksis og følge opp deltakerne ute på arbeidsplassen.

Informant fra NAV sier at Hamarøy kommune er en liten kommune med få arbeidsplasser, så det har vært utfordrende å finne språkpraksis til deltakerne. Man har heller ikke fått til å få en tidlig arbeidsrettet introduksjonsordning, da programmet har vært veldig skolerettet.

Samarbeidsavtalen mellom voksenopplæringen, flyktningetjenesten og NAV som ble signert 18.02.19. sier at voksenopplæringen er ansvarlig for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, herunder kurs som kvalifiserer til videre utdanning og/eller arbeid. I referat fra samarbeidsmøtet mellom voksenopplæringen, flyktningetjenesten og NAV datert 11.02.19. poengterer fagleder på VO i referatet at voksenopplæringen ikke har kurs som forbereder til arbeidslivet og ønsker å få fjernet dette punktet i samarbeidsavtalen.

Programmet skal være på full tid og helårlig

Full tid

Deltakelsen i introduksjonsprogrammet skal være på full tid og helårlig, jf. § 4 i introduksjonsloven. Det betyr at det skal være et helprogram i samsvar med arbeidslivets normalregler for arbeidstid. Programtiden skal derfor ha en ytre ramme på 37,5 timer per uke. Program som stiller betydelig krav til egenaktivitet skal være 30 timer per uke. En undervisningstime på 45 minutter regnes som 75 minutter. For andre tiltak i introduksjonsprogrammet regnes en time som 60 minutter². Revisjonen har ikke undersøkt nærmere omfanget av for- og etterarbeid i programmet i Hamarøy kommune.

Det er voksenopplæringen som er ansvarlig for å lage timeplanen ifølge fagleder på voksenopplæringen. Revisjonen har etterspurt og mottatt timeplanene for alle fire klassene.

² 14/458. Tolkingsavklaring vedrørende begrepet undervisningstime og kravet om introduksjonsprogram på full tid etter introduksjonsloven. Fra likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Timeplanene

Globus 1 og Globus 2: Timeplanen viser at deltakerne har 7,5 time hver dag når man regner en undervisningstime som 75 minutter. Kravet til omregning er at undervisningstimen stiller krav til for- og etterarbeid. I løpet av uken har deltakerne to undervisningstimer med selvstudie. Deltakerne har også to undervisningstimer med voksenteamet. Informant sier at det er forskjellig tema som blir tar opp. Enkelte ganger brukes det eksterne aktører for å komme å gi informasjon. Andre undervisningstimer inneholder fagene norsk, matematikk, samfunnsfag, naturfag, engelsk og data.

I tillegg har deltakerne tilbud om leksehjelp to undervisningstimer i uken. Dette for at deltakerne kan avspasere disse timene i ferier sier informantene. Ifølge tolkningsuttalelsen om fulltid fra Likestillings- og inkluderingsdepartementet skal deltakerne samtykke til timeantall som overstiger 37,5 timer i uken og de kan fritt takke nei til et utvidet timeantall i uken. Revisjonen har ikke undersøkt nærmere om deltakerne har samtykket til leksehjelpen.

Terra og Jorda viser samme antall timer som Globus 1 og 2.

Helårlig introduksjonsprogram

Forskrift om fravær og permisjon § 6-2 fremgår det at deltakerne skal ha ferie opptil 25 virkedager for hvert kalenderår. Det betyr at deltakerne i introduksjonsprogrammet skal ha fem uker ferie. Dette tilsvarer ferielovens alminnelige ferietid og innebærer at introduksjonsprogrammet skal være 47 uker i året.

Voksenopplæringens ansvar følger skoleruten. Det vil si at flyktningetjenesten er ansvarlig for innhold i introduksjonsprogrammet når voksenopplæringen er stengt. Leder på HIS informerer revisjonen om at det har vært problemer med å fylle introduksjonsprogrammet når voksenopplæringen er stengt. Når det gjelder vårsemestret 2018 har ikke flyktningetjenesten oppfylt helårlig introduksjonsprogram for deltakerne informerer leder av HIS.

Det er først for skoleåret 2018/19 at det det har blitt laget en plan for helårlig introduksjonsprogram blir revisjonen fortalt. Høstferien 2018 hadde deltakerne språkpraksis på Hamarøy vekst. Revisjonen har etterspurt og mottatt dokumentasjon på at Hamarøy vekst hadde åtte deltakere i språkpraksis i tre dager.

Leder av HIS sier videre at deltakerne har to timer med leksehjelp i uken (utover ordinær skolegang), som de skal få avspasere når voksenopplæringen er stengt. Dette startet høsten 2018, leder sier videre at sommeren 2019 er planen å fylle dagene til deltakerne slik at de får helårlig introduksjonsprogram.



Figur 2 Oversikt over skoledager som flyktningetjenesten er ansvarlig for program.

5.1.3 Vurdering

Hamarøy kommune tilbyr introduksjonsprogram til nyankomne utlendinger mellom 18-55 år. Av revisjonens stikkprøver lager Hamarøy kommune vedtak til deltakerne på introduksjonsprogrammet, der individuell plan ligger som vedlegg. Begrunnelse for vedtaket, samt informasjon om klagegang fremgår av enkeltvedtaket. Stikkprøvene viser også at de deltakerne revisjonen har undersøkt har en individuell plan.

Når det gjelder om deltakerne har fått vedtak innen tre måneder, har revisjonen undersøkt sju vedtak. I fire av vedtakene har deltakerne kommet som enslige mindreårige og fått tilbud om introduksjonsprogram da de fylte 18 år. Her kan ikke revisjonen bedømme om fristen på vedtak innen tre måneder er ivaretatt. Når det gjelder resterende tre vedtak, har én deltaker fått vedtak innen tre måneder. Leder på HIS begrunner dette med at det har tatt tid å få noen deltakere friskmeldt, eller det har tatt tid å få skattekort eller personnumre. Både loven og rundskrivet til introduksjonsloven er klar på at vedtak om introduksjonsprogram skal gjøres innen tre måneder. Revisjonen vurderer det slik at vedtakene som deltakerne får oppfyller de lovpålagte kravene, men ikke alle vedtak fattes innen tre måneder som loven krever.

Revisjonens undersøkelse viser at av sju individuelle planer er det kun en plan som inneholder alle lovpålagte elementer, dette gjelder også dato for revisjon. Dette er ikke innenfor lovkravet.

Introduksjonsprogrammet inneholder norsk og samfunnskunnskap. Når det gjelder arbeids- eller utdanningsrettede tiltak har voksenopplæringen et godt samarbeid med Knut Hamsun videregående skole. Ifølge rektor er det flere som har kvalifisert seg til videre utdanning. Dette mener revisjonen er positivt.

Når det gjelder deltakere som har arbeidsrettet løp eller ikke har muligheter til å kvalifisere seg til grunnskoleeksamen sier informantene at det er vanskelig å finne språkpraksis for deltakere. Dette er det flere grunner til og noen av informantene sier at deltakere med arbeidsrettet løp kommer sent inn til NAV, og det er vanskelig å skaffe arbeidstrening til

dem. Revisjonen mener at det i større grad bør fokuseres på forberedende tiltak til arbeidslivet, for å finne løsninger til å etterkomme kravet i loven.

Voksenteamet disponerer to timer i uken i introduksjonsprogrammet, da blir forskjellige tema snakket om og det hender eksterne kommer inn i klassen for å informere deltakerne. Det er positivt at eksterne aktører kommer inn i programmet for å gi informasjon om samfunnslivet og /eller karrieremuligheter. Dette tiltaket alene mener revisjonen ikke tilfredsstillende kravet til å forberede til arbeidslivet.

Det stilles strenge krav til at introduksjonsprogrammet skal være på fulltid og helårlig.

Hamarøy kommune har en timeplan på 30 timer i uken. Med omregning blir dette 37,5 timer i uken, og oppfyller lovkravet. Kravet til å regne en skoletime på 45 minutter til 75 minutter er at timen har etterarbeid (lekser). Revisjonen ønsker å påpeke at leksehjelp eller timer med informasjon som ikke har etterarbeid ikke skal omregnes. Da betyr en time 60 minutter.

Revisjonen har ikke gått nærmere inn på etterarbeid hos deltakerne, men hvis utgangspunktet er at timene i timeplanen har etterarbeid er timeantallet innenfor lovkravet.

Når det gjelder heltid er ikke Hamarøy kommune innenfor lovkravet i den perioden revisjonen har undersøkt. Revisjonen synes det er positivt at det er satt fokus på å prøve å etablere et helårlig tilbud fra skoleåret 2018/19.

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

5.2.1 Revisjonskriterier

- Dette er en deskriptiv problemstilling, derfor har vi ikke benyttet revisjonskriterier

5.2.2 Fakta

Rundskriv Q-27/2015- Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.

Formålet med rundskrivet er å gi tydelige retningslinjer for samarbeidet mellom den kommunale enheten som er ansvarlig for å iverksette introduksjonsordningen og Arbeids- og Velferdsetaten lokalt. Det er viktig med velfungerende samarbeid for å sikre en klar ansvarsfordeling, unngå dobbelt arbeid og for å bidra til et effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltaker. Videre står det i rundskrivet at dette oppnås med en samarbeidsavtale mellom partene ³.

Samarbeidsavtalen

Revisjonen har etterspurt og mottatt skriftlig samarbeidsavtale mellom NAV, flyktningetjenesten og voksenopplæringen. Den er signert i februar 2019 av Leder NAV Hamarøy og kommunalsjef oppvekst Hamarøy kommune. Det står i avtalen at hovedmålet er å legge til rette for at deltakerne kommer seg raskt i arbeid og eller utdanning. Dernest inneholder avtalen hvilke ansvarsområder enhetene har. Avtalen inneholder også samarbeidsorgan og rutiner som punkt 3 i avtalen, her står det at «*ved behov gjennomføres trekantsamtaler: deltaker, programrådgiver og kontaktlærer/faglærer VO. Når deltaker har behov for veiledning i forhold til arbeid og aktivitet, deltar også kontaktpersonen fra NAV*» Det står videre at det skal være månedlige møter mellom kontaktpersonen i flyktningetjenesten, voksenopplæringen og NAV for å utveksle informasjon, planlegging av

³ Rundskriv Q-27/2015.

tiltak og oppfølging, videre er det en liste over hvilke temaer som skal være fast på hvert møte.

I tillegg står det i avtalen at leder for flyktingetjenesten, VO og NAV, samt kommunalleder skal møtes minimum 1-2 ganger per år. Denne avtalen ble sist revidert februar 2019.

Samarbeidsmøter

Det står i samarbeidsavtalen at kontaktpersonene i flyktingetjenesten, voksenopplæringen og NAV skal møtes månedlig for gjensidig informasjonsutveksling, planlegging av tiltak og oppfølging. Revisjonen har etterspurt referat fra samarbeidsmøtene og mottatt disse. Utafra referatene har det vært fem møter fra januar til juni 2018 og to møter i 2019. Informantene sier at det har vært jevnlig møter, men siste år har NAV endret saksbehandler, samt fagleder på voksenopplæringen har sluttet og ny ble ansatt fra 01.01.19.

På møtene ble enkeltpersoner som var på vei ut av introduksjonsprogrammet drøftet og andre faglige spørsmål rundt samarbeidet tatt opp, sier informantene.

Trekantsamtaler:

I samarbeidsavtalene står det at ved behov skal det gjennomføres trekantsamtaler med deltaker, programrådgiver og kontaktlærer og ved behov for veiledning til arbeid og aktivitet, deltar også kontaktperson fra NAV.

Nav informerer om ett trekantmøte i 2019 der deltaker hadde arbeidsrettet program, i dette tilfellet kom NAV inn tidlig i forløpet for å planlegge veien videre sammen med deltaker.

Revisjonen har ikke informasjon om det var flere trekantsamtaler i 2018.

Ledernetverk:

Ifølge samarbeidsavtalen skal ledernetverket møtes minimum 1-2 ganger per år. Ifølge referat som revisjonen har etterspurt og mottatt har det vært ledernetverksmøte i januar 2018. Rektor på voksenopplæringen informerer revisjonen om at trepartssamarbeidet fungerer godt. Ledernetverket har også et godt samarbeid med rektor på Knut Hamsun videregående skole, som kalles inn 2-3 ganger pr år. I tillegg er karrieresenteret med av og til, da oftest utvidet med fagleder og programrådgivere, sier rektor.

Leder på NAV sier at mye av problematikken de har diskutert mye er at de har for få arenaer for arbeidstrening og de har ikke kommunale tiltak som gjør at de får plassert brukere ut i arbeidstrening eller språkpraksis. Spesielt gjelder det såkalte lavterskeltilbud som er et kommunalt tiltak og som i sin helhet finansieres av kommunen. Slike tiltak er nødvendig for brukere som ikke kan nyttiggjøre seg et arbeidsrettede tiltak.

Kommunen som arbeidsgiver har problemer med å finne tilstrekkelige mange tiltaksplasser for NAV. Flyktninger er spesielt utsatt for å ikke få plass. NAV tilbyr betaling av mentor, men selv det ser ikke ut til å bidra vesentlig for at enhetene skal kunne tilby arbeidstrening.

NAV's deltakelse i introduksjonsprogrammet

Informantene informerer revisjonen om at NAV ikke er veldig deltakende i selve introduksjonsprogrammet, men de kommer inn når deltaker er ferdig.

På spørsmål fra revisjonen om NAV har vært inne i klassen for å informere om arbeid og arbeidsmarked, svarer de at det har de i liten grad gjort, men at de har stilt seg til disposisjon for å gjøre det.

Rektor informerer revisjonen om at når det er elever de tidlig ser har begrenset mulighet for naturlig overgang til utdanning og/eller arbeid, blir NAV kontaktet med en gang. De har gjort dette en stund nå. Tidligere kom NAV sent og egentlig for sent inn i løpet.

Etter endt introduksjonsprogram:

NAV informerer revisjonen om at det er når deltaker nærmer seg slutten av introduksjonsprogrammet at NAV blir involvert. Dette bekrefter flyktingetjenesten og voksenopplæringen. NAV sier videre at det har skjedd at flere deltakere har kommet til NAV etter endt program uten at NAV hadde informasjon om at deltakerne var i slutfasen av programmet. Slik at NAV ikke har fått forberedt seg på å skaffe praksisplass. Dette har vært utfordrende for NAV, fordi det kan ta tid å skaffe arbeidspraksis til deltakeren. Informant fra NAV sier:

«Per i dag er det på trappene at vi skal endre praksis. Vi har vært på konferanse med IMDI og der fikk vi et verktøy for å etablere en tidligere kontakt med enkeltdeltakere som er på vei ut av introduksjonsprogrammet. Så nå prøver vi å få etablert en ny praksis og da er det de

samme samhandlingsaktørene må inn, men at man må inn på et langt tidligere tidspunkt for at vi skal klare å få en sømløs overgang etter intro.»

På spørsmål fra revisjonen om det er vanskelig å få deltakere i arbeid etter at de er ferdig med introduksjonsprogrammet svarer flere fra NAV at det er en utfordring. Det er etter det som kommer frem flere årsaker til dette. For det første er Hamarøy en liten kommune med relativt få arbeidsplasser. For det andre har det skjedd at deltakerne etter endt program ikke hatt grunnleggende språkferdigheter, selv etter tre år på introduksjonsprogrammet⁴. Leder av Nav sier at tiltaket arbeidstrening i hovedsak det tilbudet som er hensiktsmessig, men da bør deltaker ha et minimum av norskkunnskaper for å kunne nyttiggjøre seg av tilbudet. Leder sier videre at det har vært vanskelig for NAV å finne arbeidsgivere som kan tilby arbeidstrening.

Avslutningsvis

Denne rapporten har vært til gjennomlesing hos leder på HIS, rektor på sentralskolen og leder på NAV Hamarøy. Følgende er deres kommentarer etter gjennomlesing:

Leder på HIS kommenterer: *«NAV sier flere deltakere har kommet til NAV etter endt program, uten at NAV hadde informasjon om at deltaker var i slutfasen på intro.*

Flyktningetjenesten stiller seg uforstående til denne påstanden, da det har vært dialog med saksbehandlere på NAV fortløpende. Men det har vært noe utskifting av personell og omrokering på NAV, slik at det kan hende at informasjonsflyten ikke har kommet frem til rette person».

Leder på Nav sier at rapporten etter hans mening gir et korrekt inntrykk av status vedrørende introduksjonsordningen og NAV.

Rektor på sentralskolen informerer at *«ansattkabalene»* har vært utfordrende høsten 2018 og til dels våren 2019, med nye ansatte i mellomstillinger både på voksenopplæringen og NAV.

⁴ Introduksjonsloven § 5 åpner opp for at deltakerne kan få forlenget introduksjonsprogrammet til tre år for å styrke muligheten for overgang til arbeid eller utdanning.

6. KONKLUSJON

Revisjonen har i denne undersøkelsen sett nærmere på bosetting og integrering av flyktninger i Hamarøy kommune. Hovedfokus har vært etterlevelse av krav stilt i introduksjonsloven med tilhørende forskrifter.

1. I hvilken grad er Hamarøy kommunes arbeid med integrering av flyktninger i tråd med gjeldene lover og forskrifter?

Det er etter denne undersøkelsen flere punkter som må forbedres for at introduksjonsprogrammet skal tilfredsstille alle lovkrav. Så langt revisjonen kan vurdere tilbyr Hamarøy kommune et introduksjonsprogram som i nokså stor grad er innenfor lovens krav.

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

Dette er en deskriptiv problemstilling, dermed er det ikke lagt opp til revisjonskriterier eller en vurdering av denne problemstillingen fra revisjonens side.

7. ANBEFALING

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen anbefaler revisjonen at:

- Kommunen følger opp det arbeidet som er startet med utarbeidelse av individuell plan som inneholder de lovpålagte krav og påser at disse jevnlig blir revidert
- Kommunen fatter vedtak om introduksjonsprogram innenfor fristen på tre måneder
- Kommunen følger opp at deltakere med arbeidsrettet løp får tilbud om forberedende tiltak i introduksjonsprogrammet
- Kommunen gjør tiltak slik at introduksjonsprogrammet blir helårlig

8. RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannen har i epost 21.05.19 avgitt sin høringsuttalelse til forvaltningsrevisjonen. Det er ikke gjort endringer i rapporten på bakgrunn av rådmannens kommentar. Hele rådmannens kommentar fremgår i sin helhet som vedlegg 1 til rapporten.

Litteraturliste

- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).
- Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.
- Forskrift om fravær og permisjon.
- Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).
- Ot.prop.nr. 28 (2002-2003).
- Tolkningsuttalelse fra likestillings- og inkluderingsdepartementet vedrørende begrepet undervisningstime, samt beregning av introduksjonsprogram på fulltid etter introduksjonsloven.
- Forvaltningsloven
- Imdi.no
- Udi.no
- Nav.no

Vedlegg 1 – Rådmannens kommentar

I forhold til rapporten kommenterer rådmannen følgende:

Rådmannens kommentar

Det er positivt at kommunerevisjonen ser på hvordan Hamarøy kommune løser sine oppgaver. En ekstern og nøytral aktør som vurderer vårt arbeid, gjør oss i stand til å fortsette med trygghet på de områdene vi er gode på. Svakheter og mangler som er avdekket er viktig for oss å få synliggjort for å kunne sette inn tiltak. Vi er kontinuerlig opptatt av å forbedre våre tjenester.

Vi kjenner oss i stor grad igjen slik rapporten fremstiller det, men dette er en komplisert del innenfor det kommunale tjenesteområdet. Litt av problematikken er at enslige mindreårige er en gruppe som «vokser seg inn i en rettighet», slik at det er vanskelig å vurdere tidsfrister og liknende.

Slik det også fremgår av rapporten, har kommunen siden høsten 2018 lagt om rutinene og i stor grad lukket de avvikene som påpekes.

Hamarøy, 21.05.2019


Eirik André Hopland

rådmann

Utleddning av revisjonskriterier til problemstilling 1

1. I hvilken grad er Hamarøy kommunes arbeid med integrering av flyktninger i tråd med gjeldene lover og forskrifter?

Formålet med introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.

Introduksjonsloven legger ansvaret for å administrere introduksjonsprogrammet til kommunen. Kommunen skal tilby introduksjonsprogram til nyankomne utlendinger mellom 18 og 55 år som har behov for grunneleggene kvalifisering jf. § 2

Kommunen skal tilby introduksjonsprogram til nyankomne utlendinger så snart som mulig og innen 3 måneder.

Introduksjonsloven § 3 2 ledd

«Kommunen skal så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse blir framsatt, tilrettelegge introduksjonsprogram i henhold til dette kapittel til person som omfattes av § 2. Kommunens plikt gjelder ikke personer som har avbrutt eller avvist deltakelse i introduksjonsprogram.»

Fastsetting av den individuelle planen er en del av kommunens beslutning om tildeling av program, og er derfor et enkeltvedtak i samsvar med forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 2. Det er opp til kommunen selv å velge form på individuell plan: Om den skal være et vedlegg til enkeltvedtaket om tildeling av introduksjonsprogram, eller om det skal fastsettes et eget enkeltvedtak om innholdet i den individuelle planen. Den individuelle planen skal være samlet i ett dokument.

Kommunen bør se den individuelle planen for introduksjonsprogrammet og for opplæring i norsk og samfunnsfag i sammenheng. Det er ikke hensiktsmessig at det utarbeides to adskilte individuelle planer, men heller at planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap inngår som en del av planen for introduksjonsprogrammet⁵.

Av dette utleder vi følgende revisjonskriterier:

⁵ Rundskriv til introduksjonsloven.

- **Kommunen skal tilby introduksjonsprogram til nyankomne utlendinger mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller krav om deltakelse blir framsatt.**
- **Alle deltakerne skal ha en individuell plan og den skal fastsettes som et enkeltvedtak. Enkeltvedtaket skal inneholde følgende:**
 - Begrunnelse for innholdet i planen
 - Informasjon om klagegang, klagefrist og klageinstans

Introduksjonsloven § 6 individuell plan

«Det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogram. Den skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommende opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg.

Planen skal minst inneholde programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet.

Planen skal utarbeides i samråd med vedkommende.

Planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i vedkommende livssituasjon»

Kravene til den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er ytterligere presisert i forskrift om læreplan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere under kapitlet «Kartlegging ved inntak»

Hvilke *tiltak* som skal inngå i introduksjonsprogrammet fremgår av introduksjonsloven § 4 tredje ledd. Etter denne bestemmelsen skal programmet minst inneholde:

- Norskopplæring
- Samfunnskunnskap
- Tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet

Alle disse tre obligatoriske innholdselementene skal være med i den individuelle planen.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal gis i samsvar med forskriften om lærerplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Norsk og samfunnskunnskap er de bærende elementene i introduksjonsprogrammet, det er viktig at deltakerne har mulighet til å nå et tilfredsstillende nivå innenfor den fastsatte tid for introduksjonsprogrammet. Timeantall og progresjon bør fastsettes i lys av dette.

Tiltak som forbereder til arbeid eller utdanning er også et obligatorisk hovedelement i introduksjonsprogrammet og skal være med i individuell plan.

Av dette utledes følgende revisjonskriterier

- **Det skal utarbeides en individuell plan for hver enkelt deltaker og planen skal minst inneholde følgende:**
 - Programmets start
 - Tidsfaser
 - Angivelse av tiltakene i programmet

Introduksjonsloven § 6 fjerde ledd stiller krav om at den individuelle planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom. Ifølge rundskriv til introduksjonsloven betyr jevnlig minst en gang per halvår. Dette vil sikre at kommunen får oversikt over at fremdriften er som den skal og om tiltakene og målene er realistiske og fremdeles aktuelle.

- **Den individuelle planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom**

§ 4 introduksjonsprogrammet

Introduksjonsprogrammet tilrettelegges for person som har behov for grunnleggende kvalifisering, introduksjonsprogrammet tar sikte på å

- a) *Gi grunnleggende ferdigheter i norsk,*
- b) *Gi grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv,*
- c) *Forberede for deltakelse i yrkeslivet*

Programmet skal være helårlig og på full tid.

Programmet skal minst inneholde

- a) Norskopplæring,*
- b) Samfunnskunnskap,*
- c) Arbeids- eller utdanningsrettede tiltak*

Ved gjennomført eller avbrutt program skal det utsendes et deltakerbevis.

Norsk og samfunnskunnskap er noen av de bærende elementene i introduksjonsprogrammet jf. rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere. Og det står videre at det er viktig at deltakerne har mulighet til å nå et tilfredsstillende nivå innenfor de fastsatte tidsrammene for programmet. Språkpraksis vil for mange deltakere være et egnet tiltak i språkopplæringen.

I rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere står det at tiltak som forbereder til arbeid eller utdanning også er et obligatorisk hovedelement i programmet. Loven regulerer ikke nærmere hvordan dette skal gjennomføres eller hvilken form og omfang slike tiltak skal ha.

Rundskrivet beskriver flere muligheter kommunen har til å forberede deltakerne til arbeid eller utdanning.

Når det gjelder kvalifisering til utdanning sier rundskrivet at dette kan være eksempelvis være videregående opplæring. Enten det er heltid eller deltid kan det inngå i programmet for deltakere som har rettigheter til det, etter opplæringsloven, og som kan ha utbytte av et slik opplæringstilbud som et skritt på veien mot fullt fagbrev. Andre mulige tiltak som forbereder til videre utdanning kan være godkjenning av medbrakt utdanning, enkeltfag som trengs for å få godkjent medbrakt utdanning, forberedende kurs som trengs for å begynne på universitet/høgskole eller lignende.

For mange kan det være aktuelt med arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV. Tiltak som arbeidstrening, lønnstilskudd og kvalifisering gjennom opplæringstiltak.

Arbeidsrettede tiltak kan være at arbeidsgivere kan legge til rette for praktisk språkopplæring gjennom språkpraksis, og yrkesrettet kvalifisering gjennom arbeidspraksis. Gjennom at arbeidsgiver stiller sin bedrift åpen for utplassering av deltakere, kan arbeidsgivere bidra til holdningsskapende arbeid og brobygging mellom nyankomne innvandrere og øvrig befolkning⁶.

Det står videre i rundskrivet at kommunen bør gi tilbud om arbeidsrettet rådgivning til programdeltakerne. Dette kan gjøres for eksempel gjennom karriereveiledning eller gjennom å etablere en mentorordning. En mentorordning vil kunne bidra til at programdeltakeren får innpass i arbeidslivet, og kan få seg arbeide som er i tråd med den enkeltes kompetanse og erfaringer.

I rundskrivet står det som eksempel at kommunen kan vedta å ha et visst antall språkpraksisplasser til disposisjon internt i kommunen for å sikre deltakerne språkpraksis i introduksjonsprogrammet.

- **Introduksjonsprogrammet skal minst inneholde norsk, samfunnskunnskap og forberedende tiltak**

Det fremgår av forskrift om fravær og permisjon § 6-2, at deltagerne har rett til 5 uker ferie. Kravet om «helårlig» skal dermed tolkes som 47 uker pr år, slik som i arbeidslivet ellers. Deltakerne har rett til fri i alle årets bevegelige hellig- og fridager, jf. forskriften § 6-1.

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

Det er automatisk beregning av tid til for- og etterarbeid. Tiden beregnes slik at hver 45 minutters opplæring skal telle som 75 minutter for deltakere som har opplæring i norsk og

⁶ Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere

samfunnskunnskap som del av introduksjonsprogrammet. På denne måten legges det til 30 minutter til for- og etterarbeid til hver undervisningsenhet.

Det forutsettes at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er av en slik karakter at det stilles krav til for- og etterarbeid.

Departementet besluttet også at tiltak etter opplæringsloven eller språkpraksis som inngår som tiltak i introduksjonsprogrammet skal beregnes på samme måte, forutsatt at disse stiller krav til for- og etterarbeid.

For alle andre tiltak i introduksjonsprogrammet regnes en time som 60 minutter på ordinært vis⁷.

Av dette utleder vi følgende revisjonskriterier:

- **Programmet skal være helårlig og på full tid**

Det vil ikke bli utledet revisjonskriterier til problemstilling nr. 2 da denne er deskriptiv.

⁷ Likestillings- og inkluderingsdepartementets ytterlige informasjon om tolkningsavklaring vedrørende begrepet undervisningstime og kravet om introduksjonsprogram på full tid etter introduksjonsloven.14/458.