

INTEGRERING

Dønna kommune

Forvaltningsrevisjon



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Dønna kommunes kontrollutvalg i perioden mars 2024 til februar 2025.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Inderøy, 05.02.25

Eirik Gran Seim

Oppdragsansvarlig revisor

Trine Holter

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

- Det er stort sett gjennomført **kompetansekartlegging** for deltakerne i introduksjonsprogrammet, og revisor vurderer kommunens arbeid som tilfredsstillende på området.
- Kommunens arbeid med **integreringsplaner er til dels i henhold til regelverket** på området. Blant annet **mangler plan for opplæring i norsk og samfunnsfag** for flertallet av deltakerne i datautvalget som skal ha dette. Arbeidet med **norskmål har også mangler** for flertallet av deltakerne i datautvalget.
- Det er utarbeidet **signert integreringskontrakt for alle** de personene i datautvalget som er omfattet av regelverket på området. Kommunens arbeid er i henhold til regelverket på området.
- Kommunens arbeid med **gjennomføringen av undervisningen i introduksjonsprogrammet er i henhold til regelverket**, og samtlige deltagere i introduksjonsprogram har gjennomført det omfanget av undervisning i norsk som er fastsatt i integreringsloven.
- De bosatte flyktingenes deltakelse i introduksjonsprogram **registreres stort sett i NIR på en tilfredsstillende måte**, og i henhold til regelverket.
- Kommunen og NAV har **ikke en tilgjengelig oversikt over sysselsettingen blant bosatte flyktinger ett og fem år etter gjennomført introduksjonsprogram**, og kommunen har altså lite data tilgjengelig for å evaluere resultatene av introduksjonsprogrammet.
- Når det gjelder samarbeid mellom kommunen og NAV om integrering av flyktinger, **mangler det en samarbeidsavtale mellom disse to partene** som fastsetter fordeling av ansvar og forpliktelser i samarbeidet om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere.
- Kostnadene kommunen har i forbindelse med integrering av bosatte flyktinger de senere år er **noe lavere enn integreringstilskuddet** som kommunen mottar fra IMDi.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Problemstillinger	7
1.3 Metode	7
1.4 Uttalelse om rapport	9
1.5 Flyktninger i Dønna	9
2 Integrering av bosatte flyktninger.....	14
2.1 Problemstilling	14
2.2 Revisjonskriterier	14
2.3 Funn.....	15
2.4 Vurdering.....	20
3 Sysselsetting	22
3.1 Problemstilling	22
3.2 Funn.....	22
3.3 Revisors oppsummering	22
4 Samarbeid med NAV	24
4.1 Problemstilling	24
4.2 Revisjonskriterier	24
4.3 Funn.....	24
4.4 Vurdering.....	25
5 Integreringstilskudd og kommunale utgifter.....	26
5.1 Problemstilling	26
5.2 Funn.....	26
5.3 Revisors oppsummering	28
6 Konklusjoner og anbefalinger	29
6.1 Konklusjon.....	29
6.2 Anbefalinger	29
Kilder	30
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	31
Vedlegg 2 – Revisjonens gjennomgang av dokumentasjon fra kommunen	38
Vedlegg 3 Revisors tilleggskommentar 07.03.25	41

Tabell

Tabell 1.	Beskrivelse av språknivå. Kilde: Juridisk veileder til integreringsforskriften § 26.	13
Tabell 2.	Tilskudd til Dønna kommune fra IMDi i forbindelse med integrering 2021 – 2023 (kroner). Kilde: IMDi.....	27

Figurer

Figur 1.	Organisasjonskart Dønna kommune 2024. Kilde: Dønna kommune.....	11
Figur 2.	Tilskudd i forbindelse med integrering til Dønna kommune 2023, fordelt etter poster. Kilde: IMDi.....	27

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Dønna kommune bestilte den 22.02.24, sak 04/24 en forvaltningsrevisjon med tema integrering. Kontrollutvalget vedtok revisjonens forslag til prosjektplan den 15.05.24, sak 09/22.

1.2 Problemstillinger

1. Gjennomfører Dønna kommune en tilfredsstillende integrering av bosatte flyktninger?
2. Hvor stor andel av flyktningene som er bosatt i kommunen etter gjennomført introduksjonsprogram, deltar i arbeidsliv og utdanning?
3. Har kommunen et tilfredsstillende samarbeid med NAV om integrering av flyktninger?
4. Dekker integreringstilskuddet de kommunale utgifter i forbindelse med integrering av flyktninger?

Problemstilling 2 og 4 er beskrivende problemstillinger som det ikke knyttes revisjonskriterier til. Revisjonen vil ikke gjøre vurderinger i tilknytning til disse.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Dønna kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

Intervju

Det er gjennomført oppstartmøte med Mette Anfindsen, Kommunalsjef oppvekst, integrering og kultur.

Det er gjennomført intervju med:

- Rektor voksenopplæring og enhetsleder for voksenopplæring og integrering
- Flyktningekonsulent
- Frivillighetskoordinator
- NAV Ytre Helgeland
- Rektor ved Dønna Barne- og ungdomskole
- Styrer ved Dønna barnehage

Revisjonen har også fått besvart oppfølgingsspørsmål om SFO på epost, fra assisterende rektor ved Dønna barne- og ungdomsskole.

Dokumentgjennomgang

Revisjonen har gjennomgått dokumentasjon på bl.a. kompetansekartlegging, integreringsplaner og integreringskontrakter for et utvalg av bosatte flyktninger. Utvalget er gjort tilfeldig og består av til sammen 23 deltakere i introduksjonsprogram i kommunen. Disse 23 personene utgjør rundt halvparten av personene med flyktningbakgrunn som er bosatt i kommunen i tidsrommet 2021 til 2023, som er mellom 18 og 55 år gamle og som derfor har rett til introduksjonsprogram. Personer som er bosatt i 2024 er ikke inkludert i datautvalget fordi flere av disse ikke har fullført introduksjonsprogrammet på tidspunktet da datainnsamlingen ble gjennomført. Datautvalget er utført av revisjonen ved å velge annenhver deltaker fra en kronologisk liste over alle deltakere i introduksjonsprogram i perioden.

Vurdering av metode

Det er hovedsakelig dokumentgjennomgang i form av undersøkelse av kommunens arkivdata, som danner grunnlaget for revisjonens vurderinger og konklusjon i denne forvaltningsrevisjonen. Dataene som er brukt er et utvalg, og representerer ikke nødvendigvis kvaliteten på alt av kommunens saksbehandling på området. Dataene fra dokumentgjennomgangen er imidlertid supplert med intervjudata fra personer i kommuneadministrasjonen, og opplysningene er stort sett sammenfallende. Kommunedirektøren er ikke blitt intervjuet, noe som kan være en metodisk svakhet. Revisjonen vurderer likevel datagrunnlaget samlet sett som pålitelig, og metode og faktagrunnlag vurderes som tilstrekkelig til å besvare problemstillingene i prosjektet.

1.4 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunen for uttalelse 22.01.25. Revisjonen har ikke mottatt høringsuttalelse innen frist og rapporten blir derfor oversendt kontrollutvalget slik den foreligger pr 05.02.25.

1.5 Flyktninger i Dønna

Det er Integrerings- og mangfoldsdirektoratet¹ (IMDi) som anmoder kommunen om bosetting av et spesifikt antall flyktninger. På bakgrunn av IMDis anmodning fattet kommunen vedtak om å bosette et bestemt antall flyktninger.

Kommunens ansvar omfatter i henhold til integreringsloven blant annet å arrangere introduksjonsprogram for bosatte flyktninger. Introduksjonsprogrammet omfatter blant annet opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt arbeidsrettet opplæring og aktiviteter. Kommunens ansvar omfatter også i henhold til integreringsloven å gjennomføre kompetansekartlegging av bosatte flyktninger, samt å utarbeide en integreringsplan for hver enkelt.

Innbyggertallet i Dønna er på 1427 personer i 2023. Dønna kommune tok imot 39 flyktninger i 2023, som vist i tabell 1 nedenfor. Det var i 2023 til sammen bosatt 68 personer i Dønna kommune med flyktningbakgrunn. Personer med bakgrunn fra Ukraina og Syria utgjør en viktig del av denne gruppa.

	2021	2022	2023
Antall flyktninger som er bosatt pr år	10	47	39
Totalt antall personer med flyktningbakgrunn som bor i kommunen	56	45	68

¹ Hentet fra: <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/vedtak-planlegging/>

Bosatte flyktninger siste år, som andel av befolkningen i 2022 (promille)	7,3	33,8	Data ikke tilgjengelig
---	-----	------	------------------------

Tabell 1. Bosetting av flyktninger i Dønna kommune. Kilde: IMDi

I kommunens årsrapport for 2022 står det følgende angående flyktninger: «I 2022 bosatte Dønna kommune 47 nye flyktninger, hovedsakelig fra Ukraina. Kommunen ble nødt til bygge opp en større flyktningetjeneste på kort tid. Selv med utvidelsen har det, til tider, vært hektiske dager for de ansatte. Spesielt siden bosettingen ikke kun skjedde gjennom tildelinger fra IMDi, men også som selvbosetting. Bosettingen av flyktninger har også medført at man har vært nødt til å tilføre ressurser til i barnehage, skole og helsetjeneste.»

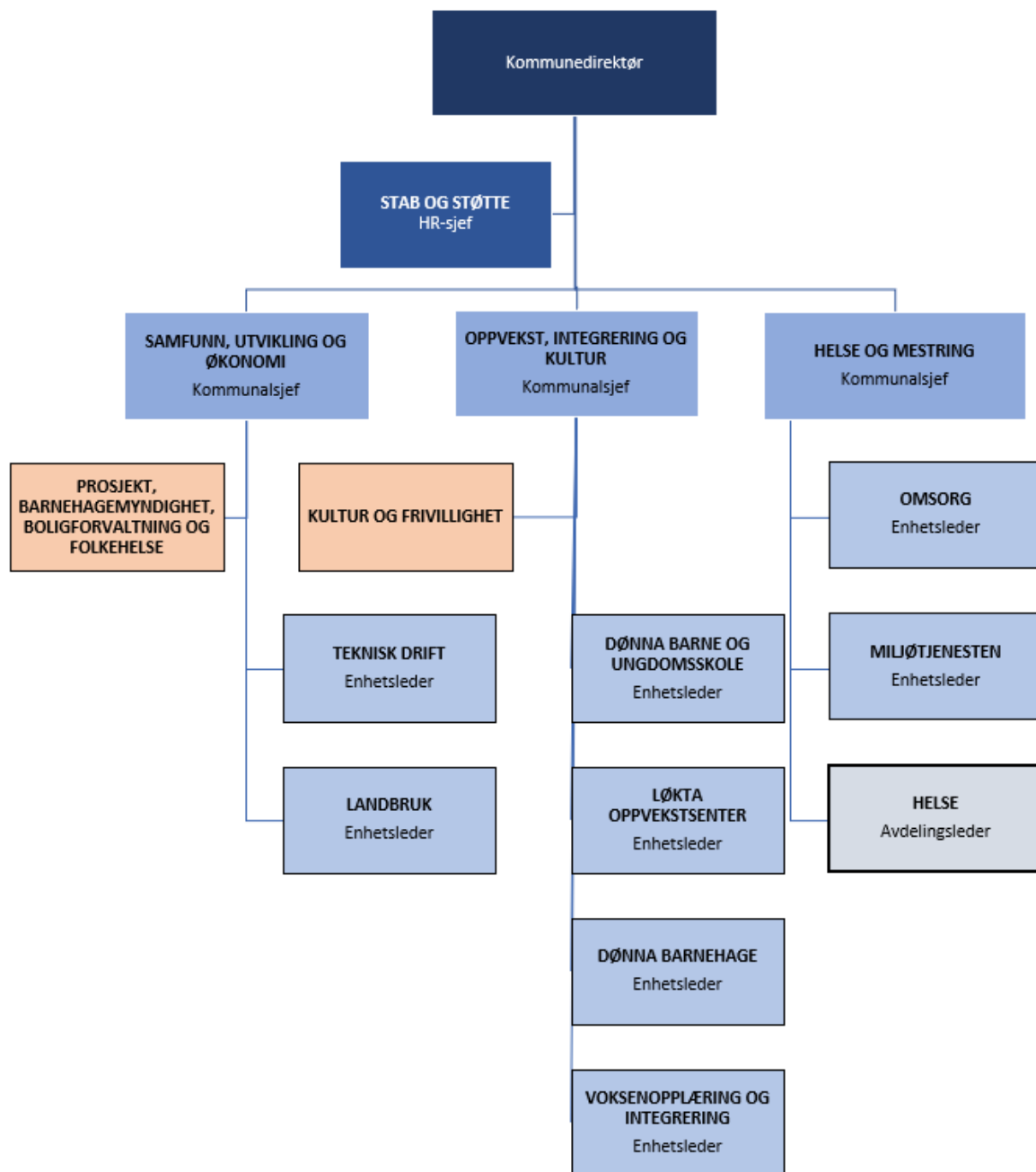
I årsrsmeldingen for 2023 heter det videre angående flyktninger: «Dønna kommune har også gjort vedtak om å ta imot 55 flyktninger for kalenderåret 2024, noe som er utfordrende for vår enhet. (...)

Det ligger utfordringer knyttet til rekruttering av nye arbeidstakere, spesielt pedagoger med norsk som andrespråk (utdanning). Anstrengelsene for å rekruttere pedagoger er ikke enestående for enheten, men er en nasjonal utfordring.»

Organisering

Integrering av flyktninger i Dønna er en del av ansvarsområdet til enhet voksenopplæring og integrering. Enheten rapporterer til kommunalsjef for oppvekst, kultur og integrering.

Enhet voksenopplæring og integrering består av flyktningetjeneste og voksenopplæring. Den styres av enhetsleder, som også er rektor for voksenopplæringen.



Figur 1. Organisasjonskart Dønna kommune 2024. Kilde: Dønna kommune

Det er i flyktningetjenesten normalt fire ansatte: Flyktningkonsulent, miljøarbeider, vaktmester samt programveileder. Stilling som programveileder er i dag ikke besatt, men kommunen

hadde høsten 2024 gitt tilbud til en person på denne stillingen. Det er flere av de ansatte i flyktningtjenesten, og ikke kun en ansatt, som utfører kompetansekartlegging.

Det er flyktningetjenesten som utarbeider kompetansekartlegginger og voksenopplæringen som lager planer for opplæring i norsk og samfunnsfag. Elevene skal ha 250 timer norsk og 50 timer samfunnsfag.

Det er i tillegg fire lærere ansatt i voksenopplæringen. Disse har ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Deltakerne i introduksjonsprogram deles inn i 3 grupper, hvor undervisningen foregår på fulltid (30 undervisningstimer per uke, praksistimer 37,5 timer pr uke).

- Gruppe 1 (språknivå A1, grunnleggende ferdigheter) er ikke ute i praksis.
- Gruppe 2 (språknivå A2/B1) deltar i praksis 2-3 dager i uken.
- Gruppe 3 (språknivå B1/B2) deltar også i praksis 2-3 dager i uken

De ulike språknivåene er beskrevet i tabell 2 nedenfor.

A1	På nivå A1 kan personen forstå og bruke kjente, dagligdagse uttrykk og svært enkle utsagn om seg selv og nære forhold. Personen kan delta i rutinepregede samtaler på en enkel måte, hvis samtalepartnern snakker langsomt og tydelig og er støttende.
A2	På nivå A2 kan personen forstå et enkelt dagligspråk, og uttrykke seg enkelt om emner knyttet til egen person og familie, nære omgivelser og arbeid. Personen kan klare seg i enkle og rutinepregede samtalsituasjoner med direkte utveksling av informasjon om kjente forhold, hvis samtalepartnern snakker langsomt og tydelig, og er innstilt på å hjelpe.
B1	På nivå B1 kan personen forstå klare og relativt enkle framstillinger relatert til kjente emner fra arbeid, skole, hjem og fritid og uttrykke seg enkelt og sammenhengende om kjente emner og emner av personlig interesse. Personen kan delta uforberedt i samtaler i de fleste situasjoner en møter i dagliglivet, når samtalepartnern snakker tydelig.
B2	På nivå B2 kan personen forstå komplekse framstillinger, også faglige drøftinger innenfor eget fagområde og uttrykke seg klart og nyansert om et vidt spekter av emner. Personen kan uttrykke synspunkter og argumentere for og imot ulike alternativer og delta i samtaler med et så spontant og flytende språk at kommunikasjonen med morsmålsbrukere ikke blir anstrengende for noen av partene.
C1	På nivå C1 kan personen forstå komplekse framstillinger og faglige drøftinger innenfor de fleste allmenne emner. Personen kan bruke språket fleksibelt og hensiktsmessig til sosiale, akademiske og yrkesrelaterte formål. Personen kan uttrykke og argumentere for synspunkter og kan delta i samtaler og diskusjoner og bidra til at samtalen eller diskusjonen utvikler seg. Personen kan oppsummere, videreformidle og forklare innhold fra ulike muntlige og skriftlige kilder med høy grad av presisjon. Personen kan skrive

	klare, velstrukturerte og detaljerte tekster og mestrer ulike setningsmønstre og sammenbindende markører.»
--	--

Tabell 1. Beskrivelse av språknivå. Kilde: Juridisk veileder til integreringsforskriften § 26.

Lengden på opplæringsprogrammet kan variere fra 3 måneder til 3 år, avhengig av bakgrunn til vedkommende. Andre oppgaver innen kommunens integreringsarbeid er å jobbe sammen med eksterne arbeidsgivere, frivillighet, samt administrativt med logistikk, boliger for flyktninger osv.

Begreper

Integreringsplan: Inneholder blant annet kompetansekartlegging, deltagers mål for introduksjonsprogrammet, samt omfang og periode for opplæring i norsk og eventuelt samfunnsfag.

Integreringskontrakt: En kontrakt hvor deltakeren i introduksjonsprogrammet blant annet forplikter seg til å følge opp målsettingene i integreringsplanen, og hvor kommunen forplikter seg til å tilby blant annet opplæring i norsk og samfunnsfag.

Kollektiv beskyttelse: Flyktningene som kommer fra Ukraina omfattes av regelverk om midlertidig kollektiv beskyttelse som følge av invasjonen. Dette innebærer blant annet at flyktninger fra Ukraina har rett, men ikke plikt til å gjennomføre introduksjonsprogram. Det er heller ikke et krav om at kommunen utformer integreringskontrakt for denne gruppen.

Slutt mål: Hva deltageren skal oppnå med introduksjonsprogrammet, for eksempel å bli kvalifisert til ordinært lønnet arbeid eller å starte på høyere utdanning.

Norskmål: Målsettingen for hvilke norskkunnskaper deltageren skal oppnå under introduksjonsprogrammet.

2 INTEGRERING AV BOSATTE FLYKTNINGER

2.1 Problemstilling

Gjennomfører Dønna kommune en tilfredsstillende integrering av bosatte flyktninger?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal for deltakere i introduksjonsprogram sørge for kompetansekartlegging som minst omfatter kandidatens språkkunnskaper, utdanning, arbeidserfaring samt evt. annen relevant kompetanse.
- Kommunen skal på grunnlag av kompetansekartleggingen utarbeide en individuell integreringsplan som minst inneholder deltagerens slutt mål og norskmål. Integreringsplanen skal også inneholde en plan for omfang av opplæringen i norsk. For flyktninger som ikke er omfattet av regelverket for kollektiv beskyttelse, skal det også foreligge en plan for omfang av opplæringen i samfunnsfag.
- Kommunen skal for bosatte flyktninger som ikke er omfattet av regelverket for kollektiv beskyttelse, utarbeide integreringskontrakt for hver deltaker i introduksjonsprogram.
- Deltakere skal ha gjennomført minimum 225 timer norskopplæring.
- Deltakere skal normalt ha nådd et minimumsnivå i norsk. Minimumsnivået utgjør deltagerens norskmål, som er fastsatt i den individuelle integreringsplanen.
- Deltagers gjennomføring av introduksjonsprogram skal registreres i nasjonalt introduksjonsregister (NIR).
- Kommunen skal tilrettelegge for integrering av flyktninger også gjennom uformelle arenaer.
- Kommunen skal sørge for at bosatte flyktninger i aktuelle alder får tildelt plass i skole eller barnehage.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Funn

En matrise som viser resultatene av revisjonens gjennomgang av kommunens arbeid med kompetansekartlegging, integreringsplan osv., er fremstilt skjematisk i vedlegg 2 til denne rapporten.

Generelt

Fordelingen av flyktningene til kommunene blir gjort av IMDI. Etter tildeling tar flyktningkonsulenten kontakt med boligforvalter. Det er viktig å tilpasse bolig etter kartlegging av behov. Dette kan være fysisk nærhet til skole eller barnehage eller at de er avhengige av å være i nærheten av kollektivtrafikk om de ikke selv disponerer bil. Flyktningkonsulenten må finne bolig som fyller de kravene som kommer frem under kartlegging. Noen av boligene er kommunale, andre er private.

Flyktningkonsulenten har etter at de kommer til kommunen en samtale der det blir gitt informasjon om vedtak om ventestønad og introduksjonsprogrammet, rettigheter og plikter samt informasjon som trengs for å kunne komme i gang med hverdagen. De nyankomne må signere et samtykke på at de vil motta hjelp fra kommunen. Etter at vedkommende er registrert i folkeregisteret, kan de for eksempel få hjelp til å opprette en bankkonto.

Kommunen bruker saksbehandlersystemet Visma flyktning i arbeidet med å administrere introduksjonsprogram for hver enkelt flyktning, herunder å utarbeide kompetansekartlegging, integreringsplan osv.

Det er en del flyktninger som har flyttet til større plasser etter introduksjonsprogrammet. Ukrainerne kom i begynnelsen direkte til kommunen og ikke via mottak. Flere av de første ukrainerne som kom er pensjonister.

Kompetansekartlegging

Revisjonens undersøkelse av arkivdata viser at det er gjennomført en fullstendig kompetansekartlegging av 22 personer, av totalt 24 personer i datautvalget. En person har ikke hatt kompetansekartlegging, og en har hatt kompetansekartlegging men denne mangler omtale av jobb og utdanning og er derfor noe ufullstendig.

Integreringsplan

Revisjonens undersøkelse av arkivdata viser at det foreligger individuelle integreringsplaner for samtlige deltagere i introduksjonsprogrammet i Dønna kommune.

Alle disse integreringsplanene inneholder deltakerens slutt mål, i henhold til kravet i regelverket.

Når det gjelder norskmål, er dette fastsatt i henhold til regelverket for 12 av 24 undersøkte deltakere. For ytterligere fire av deltakerne er norskmål fastsatt, men kun for muntlige ferdigheter og ikke skriftlige ferdigheter. For de resterende åtte deltakerne er norskmål ikke fastsatt i det hele tatt.

Når det gjelder plan for omfang i opplæring i norsk, er dette delvis fastsatt for 9 av de 24 undersøkte deltakerne. For disse omfatter planen kun tidsrommet for undervisning i norsk, og ikke antall timer planlagt undervisning. For de øvrige 15 deltakerne er det ikke gjort noen planlegging av omfanget for opplæring i norsk i det hele tatt. Det er flyktningkonsulenten som fastsetter omfanget av opplæringen i introduksjonsprogrammet.

Videre er det tre deltakere i utvalget som ikke er omfattet av regelverket for kollektiv beskyttelse, og det er dermed et krav i regelverket om en plan også for opplæring i samfunnsfag. Dette foreligger ikke for disse deltakerne.

Integreringskontrakt

Revisjonens undersøkelse av arkivdata viser at det for flertallet av deltakerne i introduksjonsprogrammet i Dønna ikke er utformet integreringskontrakt, og dette er gjort i henhold til nylige tilpasninger i regelverket som gjelder flyktninger som er omfattet av regelverket for kollektiv beskyttelse. Dette gjelder flyktninger som har ankommet fra Ukraina.

For de øvrige flyktningene er det krav om integreringskontrakt, og dette er blitt utformet for alle de aktuelle deltakerne som er med i datautvalget.

Gjennomføring av introduksjonsprogrammet

Revisjonens undersøkelse av arkivdata viser at samtlige deltagere i introduksjonsprogram har gjennomført minst 225 timer undervisning i norsk i henholdt til kravet i integreringsloven. De fleste deltakerne har mottatt flere timer undervisning enn det som er kravet i loven.

Gjennomsnittlig antall timer undervisning i norsk blant deltakerne i introduksjonsprogrammet er 853 timer.

Blir norskmål oppnådd?

Språkferdighetene i norsk er dokumentert i integreringsplanen for to av de 24 personene som er med i datautvalget. Dokumentasjonen omfatter resultater fra norsksprøve.

Den ene av disse hadde ikke oppnådd, på tre av fire punkter, det fastsatte norskmålet i integreringsplanen. Den andre hadde ikke tidligere fått fastsatt et norskmål, og det er derfor ikke mulig å vurdere hvorvidt norskmålet er oppnådd.

For de øvrige 22 personene i datautvalget, er det ikke dokumentert noen prøveresultater i norsk.

Registrering av opplysninger i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)

Det er rektor i voksenopplæringen som utfører registrering i NIR av antall gjennomførte undervisningstimer.

Revisjonen har mottatt dokumentasjon på registrering av gjennomføring av introduksjonsprogram for alle 24 deltakere i datautvalget. Disse registreringene inneholder blant annet vedtaket om opplæring i introduksjonsprogram, norskmål for eleven samt prøveresultater.

Dette er registreringer som er utført i Visma flyktning, og som normalt, og i revisjonens datautvalg, utgjør en samtidig registrering i NIR. Det er fordi Visma flyktning og NIR er koblet sammen elektronisk.

Systemene kommuniserer imidlertid ikke alltid med hverandre, så det kan tidvis forekomme feil i NIR, selv om disse er registrert korrekt i Visma ifølge kommunen. Da må kommunen gjøre den samme registreringen på nytt direkte i NIR internettportal.

Ifølge IMDi's nettsider benyttes dataene registrert i NIR til «å følge deltakelsen og utviklingen i de ulike ordningene. Dette er noe IMDi rapporterer på hvert år og bruker i sin offisielle statistikk. NIR-registreringer er også dokumentasjon på gjennomført opplæring som skal ligge til grunn for vurdering av permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.»

Integrering gjennom frivillighet og lignende

Det holdes språkkafe hver 14. dag på Dønna. Dette er et samarbeid med Frivilligsentralen. De har også egen facebookside «Dønna Frivilligsentral».

Det arrangeres dessuten sammenkomster for bosatte flyktninger gjennom kvinnenettverket Noord Hald. Blant annet arrangerer de sykkelkurs, helsekurs, og turer i nærområdet.

NOOR Hald støttes økonomisk av kommunen.

Multikor Hald er et flerkulturelt kor som har deltakere fra kommunene Herøy, Dønna, Leirfjord og Alstahaug. De setter opp konserter med sanger fra mange land.

En ansatt i flyktningtjenesten er koordinator opp mot det frivillige, deriblant idrettslaget. Det er gratis aktiviteter blant annet gjennom Dønna jeger og fisk.

Gjennom “Dønna pop up” er det dessuten konserter som er gratis og som blir arrangert rundt om i kommunen.

Det er en ordning med drosje til busspris, som finansieres av kommunen. Dette var opprinnelig et pilotprosjekt, men ble etablert som fast ordning i kommunestyret 20.02.2024

Barnehageplass, plass i SFO og plass ved grunnskole

Det er ifølge rektor 115 elever i grunnskolen i Dønna i skoleåret 2023/2025, hvorav 24 har flyktningbakgrunn. Av disse er det 14 som har vedtak opp særskilt norskopplæring. Det skal bosettes ytterligere flere flyktninger i desember 2024, og det vil være over 30 barn med flyktningbakgrunn i skolen på Dønna i januar 2025.

Skolen har som målsetting at det skal gå mindre enn 14 dager fra barna ankommer kommunen, til de får undervisning i klasserommet, og dette målet nåes for alle det gjelder ifølge rektor.

Kommunen bruker mye ressurser på styrket norskopplæring. Det er tre introklasser ved Dønna barne- og ungdomsskole. De får 10 timer i uka i eget klasserom, frem til norskkunnskapene er på plass. Denne undervisningen gjøres av ordinære lærere. I tillegg har skolen ukrainsk assistent samt språkassistent som deltar i den regulære klasseromundervisningen, til sammen to assistenter.

Skolen praktiserer ikke morsmålsundervisning, eller tospråklig opplæring i fag.

Det er stor variasjon i bakgrunnen til elevene, da noen har god skolegang fra tidligere, mens andre ikke kan lese og skrive fordi de ikke har fått skolegang i opprinnelseslandet.

Elevene som har ankommet i tidligere år, lærte norsk raskere enn de som ankommer i dag. Det er fordi det tidligere nesten utelukkende var norske medelever, og at de nyankomne i større grad var nødt til å praktisere norsk. I dag er det opptil fem minoritetsspråklige barn i hver klasse, og da trenger man ikke praktisere norsk på samme måte.

Når det gjelder integrering for øvrig, har skolen tatt imot pågående/uteksaminerte deltakere i introduksjonsprogram, og hatt dem i arbeidspraksis i skolen. Skolen har også gjennom opplæringskontoret tilbudt lærlingplass til en person med flyktningbakgrunn som tok fagbrev som barne- og ungdomsarbeider.

Rektor påpeker forøvrig at det er nesten 25 % elever med minoritetsbakgrunn i skolen og at det ikke er noen uro på bakgrunn av kulturforskjeller og dette tyder på at man lykkes med integreringsarbeidet.

Assisterende rektor opplyser at i overkant av 20% av elevene med flyktningbakgrunn benytter seg av skolefritidsordningen (SFO). Prisen for SFO er stort sett lik for alle elevgrupper og det er 12 timer gratis SFO for elever 1-3 trinn. Imidlertid er det en inntektsavhengig ordning med redusert foreldrebetaling i SFO for husholdninger med elever på 1.–4. trinn. Ordningen sikrer at ingen familier skal bruke mer enn maksimalt seks prosent av inntekten sin til å betale for en SFO-plass. Det er dessuten gratis SFO for elever med særskilte behov i 5.–7. trinn.

Når det gjelder barnehage, opplyser styrer at kapasiteten i barnehagen har vært tilstrekkelig i hennes tid, og at det har vært kapasitet til å ta imot barn med flyktningbakgrunn på en god måte. Styrer startet i jobben i juli 2024.

Ved ankomst til kommunen blir bosatte flyktninger som har barn i aktuelle alder invitert til åpen dag der man snakker om voksenrollen, trygghetssirkelen osv.

Når det gjelder språk, har barnehagen flere tospråklige vikarer som tidvis bidrar med oversetting i tilfeller der det trengs. Utover dette bruker man google translate til oversetting.

Barnehagestyrer opplyser at de skulle ønske at man fikk mer informasjon fra flyktningetjenesten om familiene som var planlagt å ankomme kommunen, slik at man kan forberede seg og sikre en god mottakelse, men dette har vist seg å ikke være mulig. Utover dette er barnehagen veldig godt fornøyd med samarbeidet med flyktningetjenesten.

Kommunen har for øvrig hatt et prosjekt hvor målgruppen er småbarnsforeldre, for å sikre god oppstart i barnehagen, som har vært nyttig også i forbindelse med integreringsarbeidet.

Kommunen har dessuten økt antall tilvenningsdager ved oppstart, og praktiserer nå 5 dager tilvenning.

2.4 Vurdering

Kartlegging av kompetanse

Det er stort sett gjennomført kompetansekartlegging for deltakerne i introduksjonsprogrammet, og revisor vurderer kommunens arbeid som tilfredsstillende på området. Likevel er det enkelte mangler ved kompetansekartleggingen for et fåtall av deltakerne i datautvalget.

Integreringsplan

Kommunens arbeid med integreringsplaner er til dels i henhold til regelverket på området.

Det foreligger sluttmaal for alle deltakere i introduksjonsprogram. Arbeidet innen norskmål har imidlertid mangler fordi norskmål enten ikke er fastsatt, eller ikke er fullstendig utfylt for omtrent halvparten av personene i datautvalget.

Plan for opplæring i norsk, samt plan for opplæring i samfunnsfag, mangler også for flertallet av personene i datautvalget.

Integreringskontrakt

Det er utarbeidet signert integreringskontrakt for alle de personene i datautvalget som er omfattet av regelverket på området. Kommunens arbeid er i henhold til regelverket på området.

Gjennomføring av introduksjonsprogrammet

Kommunens arbeid med gjennomføringen av undervisningen i introduksjonsprogrammet er i henhold til regelverket, og samtlige deltagere i introduksjonsprogram har gjennomført det omfanget av undervisning i norsk som er fastsatt i integreringsloven.

Blir norskmål oppnådd?

Det er for det overveiende flertallet av deltakerne i introduksjonsprogrammet i Dønna ikke dokumentert om norskmål er oppnådd, og kommunens arbeid på området er ikke i henhold til integreringsloven § 31 om norskmål.

Registrering av opplysninger i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)

De bosatte flyktingenes deltakelse i introduksjonsprogram registreres stort sett i NIR på en tilfredsstillende måte, og i henhold til regelverket.

Kommunen opplever imidlertid tidvis utfordringer med kommunikasjonen mellom verktøyet Visma flyktning og NIR, noe som innebærer en generell risiko for at registrering i NIR kan mangle for enkelte deltakere i introduksjonsprogram.

Barnehageplass, plass i SFO og plass ved grunnskole

Barn med flyktningbakgrunn har fått tildelt plass i skole og barnehage, samt tilbud om plass i SFO, og revisjonskriteriet er oppfylt på dette området.

Integrering gjennom frivillighet og lignende

Kommunen har iverksatt flere tiltak utenom introduksjonsprogrammet, som styrker integreringen av blant annet bosatte flyktninger. Dette er tiltak som ikke er omfattet av integreringsloven, men som kommunen likevel velger å gjennomføre, og som blant annet er basert på målsettingene om integrering i kommuneplanens samfunnsdel.

Dette omfatter støtte til tiltak som språk-kafe, kvinnenettverket NOOR HALD og koret multikor HALD. Kommunen har dessuten etablert drosje til busspris som fast ordning etter vedtak i kommunestyret i 2024, og ordningen bidrar etter revisjonens syn positivt til integreringen i kommunen, [fordi](#) ordningen blant annet har gjort det mulig for bosatte flyktninger å gå på SFO, og ordningen har gjort det lettere for denne gruppa å delta på fritidsaktiviteter.

3 SYSSELSETTING

3.1 Problemstilling

Hvor stor andel av flyktningene som er bosatt i kommunen etter gjennomført introduksjonsprogram, deltar i arbeidsliv og utdanning?

3.2 Funn

Dønna kommune har ikke en samlet oversikt over sysselsettingen blant bosatte flyktninger som har gjennomført introduksjonsprogram i kommunen.

Heller ikke NAV Ytre Helgeland har tilgjengelig en samlet oversikt over sysselsettingen blant bosatte flyktninger i Dønna kommune, som har fullført introduksjonsprogram.

Det foreligger heller ikke offentlig tilgjengelig statistikk fra IMDi eller SSB over sysselsettingen i Dønna blant alle bosatte flyktninger, ett og fem år etter avsluttet introduksjonsprogram, slik det gjør for en del andre kommuner. Grunnen til dette er ifølge SSB hensynet til anonymitet, og at det i tidligere år har vært for få deltakere i introduksjonsprogram til å publisere statistikk på området for året 2023. ²

3.3 Revisors oppsummering

Kommunen og NAV har ikke en tilgjengelig oversikt over sysselsettingen blant bosatte flyktninger ett og fem år etter gjennomført introduksjonsprogram, og kommunen har altså lite data tilgjengelig for å evaluere resultatene av introduksjonsprogrammet.

Det foreligger imidlertid en oversikt over sysselsettingen blant alle ukrainske flyktninger i kommunen som innvandret etter invasjonen. Denne omfatter også de flyktningene som ikke

² Det foreligger imidlertid statistikk fra SSB over andelen Ukrainere i kommunen mellom 20 og 60 år som er i jobb og som innvandret etter invasjonen. Dette er statistikk som omfatter alle innvandrede ukrainere i kommunen, også de som ikke har deltatt i introduksjonsprogram. Denne statistikken kan derfor ikke brukes for direkte å belyse resultatene av kommunens integreringsarbeid gjennom introduksjonsordningen. Statistikken er likevel gjengitt her for å gi et generelt bilde på situasjonen. Sysselsettingen blant denne gruppa i Dønna er på 46,8%.

har deltatt i introduksjonsprogrammet, og har derfor noe begrenset verdi i å evaluere effekten av kommunens integreringsarbeid gjennom introduksjonsprogrammet.

4 SAMARBEID MED NAV

4.1 Problemstilling

Har kommunen et tilfredsstillende samarbeid med NAV om integrering av flyktninger?

4.2 Revisjonskriterier

- Kommunen skal utarbeide en samarbeidsavtale mellom NAV og kommunen om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere, som minst bestemmer fordeling av ansvar og forpliktelser i samarbeidet.

4.3 Funn

Det er utarbeidet en vertskommuneavtale om felles NAV kontor, ved navn NAV ytre Helgeland. Deltakere i samarbeidet er Herøy, Dønna, Træna, Leirfjord og Alstadhaug kommuner, med sistnevnte som vertskommune.

Det er også utarbeidet en samarbeidsavtale i 2021 om yrkes- og utdanningsveiledning for personer og grupper i og utenfor arbeidslivet. Partene i denne avtalen er Karrieresenteret i Ytre Helgeland, NAV-kontoret i Dønna og Dønna kommune ved flyktningetjenesten og voksenopplæringen.

Avtalen handler om karriereveiledning for personer som trenger dette, og hvilket ansvar partene har i dette samarbeidet.

Avtalen omhandler ikke spesifikt NAV sin eventuelle rolle i introduksjonsordningen, herunder en spesifisering av på hvilken måte NAV skal bidra konkret i planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogrammet.

I intervju med NAV og med kommunen, fremkommer det imidlertid at NAV sin rolle primært er i slutten av introduksjonsprogrammet, og at det er kommunen ved flyktningetjenesten som sørger for praksisplass hos en arbeidsgiver, for elevene i gruppe 1 og 2 i introduksjonsprogrammet. Her har kommunen en egen praksisveileder som koordinerer dette.

Ved slutten av introduksjonsprogrammet er det en overgangssamtale med NAV som sikrer at NAV tar over det videre arbeidet.

Det kunne ifølge enhetsleder voksenopplæring og integrering vært et noe bedre samarbeid med NAV Ytre Helgeland, selv om det er et godt samarbeid med lokalt kontor på Dønna. Enhetsleder håper at prosjektet «Flyktninger i jobb» vil bidra positivt i så måte. Dette er et prosjekt i regi av KS, arbeids- og velferdsdirektoratet og IMDI. Det er 40 kommuner som er med nasjonalt, hvorav 3 er fra Nordland. Prosjektet består av et jobbnettverk hvis mål er å få dem ut i arbeid. Den lokale næringsforeningen og NAV er også med, og man lærer av hverandre hvordan øke sysselsettingen blant flyktninger.

Videre opplyser flyktningkonsulent at det kunne vært et noe bedre samarbeid med NAV for å sørge for arbeidspraksis for flyktningene.

Kommunen har for øvrig ordnet praksisplass til nesten alle bosatte flyktninger, men mangler i dag praksisplass til to deltagere fra gruppe 2 og 3.

Det blir i forkant av tildeling av praksisplass gjennomført intervju for å finne best mulig tilpasset praksis. Mange har høyere utdanning, og disse er det spesielt vanskelig å få relevant praksisplass til, ifølge enhetsleder voksenopplæring og integrering. Når introduksjonsprogrammet er over, forsøker man å få til at flyktningene fortsetter på samme arbeidsplass som tidligere gjennom tiltak i NAV, og dette får man til for de fleste kandidatene.

Kommunen hadde nylig et møte med NAV om sysselsetting blant flyktninger. Det er én ansatt i NAV som har ansvaret for fem kommuner, og denne ressursen er ikke nok ifølge kommunalsjef oppvekst, kultur og integrering. En del flyktninger kommer ikke ut i ordinært lønnet arbeid og trenger da økonomisk bistand fra kommunen gjennom sosialhjelp.

4.4 Vurdering

Det foreligger en avtale mellom kommunen, NAV og karrieresenteret om karriereveiledning for personer som trenger dette. Denne avtalen omhandler imidlertid ikke en spesifisering av henholdsvis kommunen og NAV sitt ansvar for introduksjonsordningen, herunder arbeidet med praksisplass for deltagerne i introduksjonsordningen. Revisjonskriteriet er etter revisors syn ikke oppfylt.

5 INTEGRERINGSTILSKUDD OG KOMMUNALE UTGIFTER

5.1 Problemstilling

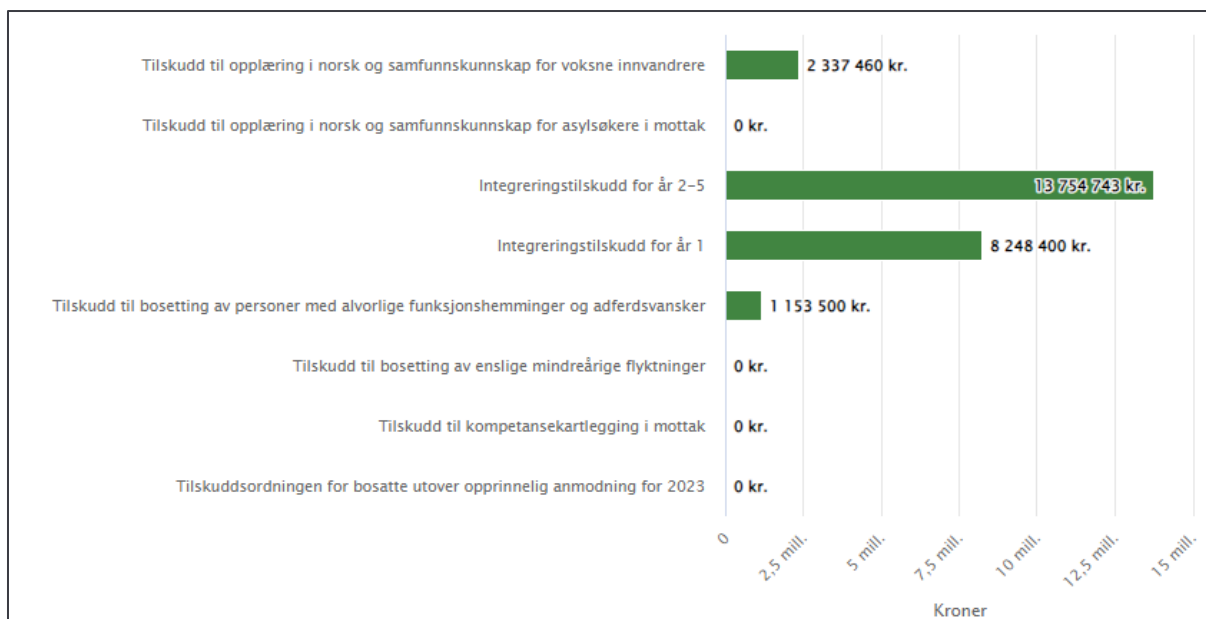
Dekker integreringstilskuddet de kommunale utgifter i forbindelse med integrering av flyktninger?

5.2 Funn

Tilskuddet fra IMDi er størst de første 3 årene etter bosetting av aktuelle flyktning, og varer totalt i 5 år. Kommunen setter ikke av noe av dette på fond, men bruker pengene der de trengs for å få effekt og sikre en god integrering, ifølge kommunalsjef for oppvekst, integrering og kultur.

Ifølge kommunalsjefen dekker integreringstilskuddet de kommunale utgiftene i forbindelse med integrering av flyktninger, men økonomien i integreringen forutsetter jevnt tilsig av flyktninger. Det er fordi det kun gis tilskudd for de første 5 årene, mens utgiftene kan strekke seg over et lengre tidsrom. Kommunalsjefen kjenner ikke til at det er utarbeidet et detaljert flyktningregnskap.

Ifølge IMDi mottok Dønna litt mer enn kr 25 mill. i tilskudd fra IMDi i 2023. Tilskuddet fordeler seg på ulike poster, som beskrevet i figur 2 nedenfor.



Figur 2. Tilskudd i forbindelse med integrering til Dønna kommune 2023, fordelt etter poster.
Kilde: IMDi

Tilskuddene fra IMDi gikk noe opp i 2023, som vist i tabell 2 nedenfor.

Tabell 2. Tilskudd til Dønna kommune fra IMDi i forbindelse med integrering 2021 – 2023 (kroner).
Kilde: IMDi

2023	25 494 103
2022	14 776 783
2021	8 499 300

Det er en del av flyktningene fra Ukraina som er pensjonister, og disse har ikke rett på alderstrygd. De vil da få sosialstønad, noe som er en kommunal utgift.

I årsmeldingen for kommunen fra 2022 heter det forøvrig:

«Når det gjelder Flyktningetjenesten skyldes det store overskuddet det store antallet flyktninger vi har mottatt i 2022, totalt 47 flyktninger. Dette har ført til et mindre forbruk på hele 5 760 000 kroner. Samlet sett gikk enheten med et overskudd på 5 883 000 kroner.»

Økonomien innen flyktningetjenesten og voksenopplæringen er også omtalt i årsmeldingen for 2023, hvor det heter at enheten gikk med et samlet mindreforbruk i forhold til budsjettet på kr 13 717 254 i 2023. Det store overskuddet skyldes ifølge årsmeldingen det store antallet flyktninger som kommunen har mottatt i 2023.

5.3 Revisors oppsummering

Kommunen fører ikke et detaljert regnskap over alle kostnader i forbindelse med integrering av bosatte flyktninger. En mer generell oversikt over kostandene antyder imidlertid at kommunens utgifter til integrering av bosatte flyktninger de senere år er noe lavere enn integreringstilskuddet som kommunen mottar fra IMDi.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

Dønna kommunes arbeid med integrering av bosatte flyktninger gjennomføres til dels på en tilfredsstillende måte, blant annet innen arbeidet med kompetansekartlegging og integreringskontrakt.

Imidlertid er det en del mangler innen arbeidet med fastsettelse av norskmål, samt testing av hvorvidt målet blir nådd. Det er også enkelte mangler innen planer for opplæring i norsk og samfunnsfag.

Når det gjelder samarbeid mellom kommunen og NAV om integrering av flyktninger, mangler det en samarbeidsavtale mellom disse to partene som fastsetter fordeling av ansvar og forpliktelser i samarbeidet om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere.

Kostnadene kommunen har i forbindelse med integrering av bosatte flyktninger de senere år er noe lavere enn integreringstilskuddet som kommunen mottar fra IMDi.

6.2 Anbefalinger

Kommunen bør:

- Sørge for at kompetansekartlegginger og integreringsplaner utarbeides i henhold til regelverket for alle deltakere i introduksjonsprogram
- Dokumentere om norskmål for deltakere i introduksjonsprogram blir oppnådd
- Iverksette tiltak som reduserer risikoen for manglende registrering av gjennomføring av introduksjonsprogram i nasjonalt introduksjonsregister (NIR)
- Utarbeide en samarbeidsavtale mellom NAV og kommunen om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere

KILDER

- LOV-2020-11-06-127 - Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)
- Regjeringen: Prop. 107 L (2021–2022)
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi): Juridisk veileder til integreringsforskriften

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

Problemstilling 1: Gjennomfører Dønna kommune en tilfredsstillende integrering av bosatte flyktninger?

Kilde til kriterier:

I **Integreringsloven** §8 heter det at «innvandrere mellom 18 og 55 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som nevnt i § 9, og som er bosatt i kommunen etter avtale med integreringsmyndighetene, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram»

I **Integreringsloven** §10 heter det at «Personer som omfattes av § 8 første ledd, har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging etter bosetting i en kommune, med mindre personen har gjennomført kompetansekartlegging etter § 6. Kompetansekartleggingen skal bidra til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Kartleggingen skal minst omfatte hvilke språkkunnskaper og hvilken utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse personen har. Kommunen skal sørge for kompetansekartleggingen.»

Når det gjelder gjennomføring av introduksjonsprogrammet sier § 14 i integreringsloven noe om omfang og innhold. Introduksjonsprogrammet skal minst inneholde opplæring i norsk, samfunnskunnskap, kurs i livsmestring, arbeids- eller utdanningsrettede elementer. Tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal i hht (§30) gis så snart som mulig og senest innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltagelse blir fremsatt. § 31 sier at kommunen skal sørge for opplæring slik at deltageren oppnår minimumsnivået. Minimumsnivået utgjør deltagerens norskmål. Tidsfrister for varighet av opplæringen er angitt i §31 og §32. §34 sier at kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak etter § 30, utarbeide

en plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og videre sørge for at deltakerne går opp til avsluttende prøver (§37)

Deltakere med barn under 18 år skal delta på kurs i foreldreveiledning. Gjelder også for de som får barn i løpet av programmet.

Innholdet for øvrig skal tilpasses den enkeltes behov og det fastsatte sluttmålet etter § 13. Der sies det at kommunen skal sette et slutt mål for den enkeltes deltagelse i introduksjonsprogrammet.

Introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid

§15 i integreringsloven bestemmer at: «Kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak etter § 12, utarbeide en **integreringsplan**. Planen skal utarbeides sammen med deltageren og utformes på bakgrunn av gjennomført kompetansekartlegging, karriereveiledning og en vurdering av hvilke elementer deltageren kan nyttiggjøre seg. Planen skal bygge videre på elementer deltageren har gjennomført før bosetting i kommunen. Integreringsplanen skal minst inneholde deltagerens slutt mål og norskmål etter §§ 13 og 31, angivelse av omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, programmets varighet etter § 13, elementene i programmet og klagemuligheter. Det skal begrunnes i planen hvilke arbeids- eller utdanningsrettede elementer som er valgt, og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltagelse i yrkeslivet. Kommunen avgjør innholdet i integreringsplanen dersom det er uenighet mellom kommunen og den enkelte.

Planen skal vurderes jevnlig og ved vesentlig endring i deltagerens livssituasjon. Deltagere i introduksjonsprogram skal ha én samlet integreringsplan for deltagelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.»

Integreringsloven §16: «Kommunen skal etter lovens §16 og deltageren skal inngå en **integreringskontrakt** samtidig som det utarbeides en integreringsplan etter § 15. Kontrakten skal angi kommunens og deltagerens gjensidige forpliktelser og deltagerens langsiktige mål.»

Integreringsloven § 31: «Deltagere i opplæring i norsk skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for opplæring slik at deltageren oppnår minimumsnivået. Minimumsnivået utgjør deltagerens norskmål.»

Integreringsloven § 32: Varighet og omfang av opplæring i norsk: «Retten og plikten til opplæring for en deltager med oppholdstillatelse som nevnt i § 27 gjelder til deltageren har nådd et minimumsnivå i norsk etter § 31, men likevel ikke lenger enn tre år fra den datoen deltageren har fått tilbud om oppstart av opplæringen, med tillegg av godkjent permisjon. En deltager som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, har ikke rett eller plikt til

opplæring i lenger enn 18 måneder fra den datoen deltageren har fått tilbud om oppstart av opplæringen, med tillegg av godkjent permisjon.

Plikten til opplæring for en deltager med oppholdstillatelse som nevnt i § 28 gjelder til deltageren har nådd et minimumsnivå i norsk etter § 31 eller til gjennomførte 225 timer norskopplæring.»

Kravet om 225 timer norskopplæring i § 32 stilles i forbindelse deltagers rett til oppholdstillatelse, er slik revisjonen forstår det stilt uavhengig av kravet om å oppnå et minimumsnivå i norsk. Revisjonen oppfører derfor to separate kriterier om henholdsvis minimumsnivå i norsk, og gjennomførte 225 timer norskopplæring.

Departementet kan gi forskrift om hva som regnes som utdanning på videregående nivå etter paragrafen her.

1. Forskrift om integrering (integreringsforskriften)
2. Forskrift om Nasjonalt introduksjonsregister
3. Veileder om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsprogrammet (imdi.no)

Angående registrering i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR): I forskrift om behandling av personopplysninger etter introduksjonsloven § 15, andre ledd, heter det: «Kommunene skal registrere personopplysninger nevnt i § 4 til § 12 i registrene til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Kompetanse Norge i tråd med introduksjonsloven § 25a annet ledd. Opplysningene skal registreres innen to måneder etter at de foreligger.»

Kommunen skal registrere følgende opplysninger om deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven:

- Tildeling, start og stans av opplæringen
- Morsmål
- Norskmål
- Fritak fra plikten til å delta i opplæringen og rettsgrunnlaget for slikt fritak
- Fritak fra plikten til å avlegge prøver og rettsgrunnlaget for slikt fritak
- Språket opplæringen blir gitt på
- Antall timer gjennomført opplæring i norsk
- Antall timer gjennomført opplæring i samfunnskunnskap
- Omfang av opplæring som oppfølging under omsorgspermisjon
- Permisjoner og fravær
- Klager og klagebehandling

I kapittel «Prioriterte satsingsområder og hovedmål» i Kommuneplanens samfunnsdel 2024-2027 i Dønna kommune, heter det blant annet at kommunen har som satsingsområde livskvalitet og mestring, med hovedmål 3-3: «God integrering, økt deltagelse og egeninnsats». Kommunen har også som satsingsområde vekstkraft og attraktivitet, med hovedmål 2-4: «Tilrettelegging for tilflytting, arbeids- innvandring og bosetting av flyktninger». Målsettingene nødvendiggjør etter revisors syn også integreringsarbeid i uformelle arenaer som idrett, kultur og frivillighet.

Utlede revisjonskriterier:

Utdanningstilbud og språkopplæring

- Kommunen skal sørge for at bosatte flyktninger i aktuelle alder får tildelt plass i skole eller barnehage
- Kommunen skal for deltakere i introduksjonsprogram sørge for kompetansekartlegging som minst omfatter kandidatens språkkunnskaper, utdanning, arbeidserfaring samt evt. annen relevant kompetanse
- Kommunen skal på grunnlag av kompetansekartleggingen utarbeide en individuell integreringsplan som minst inneholder deltagerens sluttmaal og norskmål. Integreringsplanen skal også inneholde en plan for omfang av opplæringen i norsk. For flyktninger som ikke er omfattet av regelverket for kollektiv beskyttelse, skal det også foreligge en plan for omfang av opplæringen i samfunnsfag.
- Kommunen skal for bosatte flyktninger som ikke er omfattet av regelverket for kollektiv beskyttelse, utarbeide integreringskontrakt for hver deltaker i introduksjonsprogram
- Deltakere skal ha gjennomført minimum 225 timer norskopplæring
- Deltakere skal normalt ha nådd et minimumsnivå i norsk. Minimumsnivået utgjør deltagerens norskmål, som er fastsatt i den individuelle integreringsplanen.
- Deltagers gjennomføring av introduksjonsprogram skal registreres i nasjonalt introduksjonsregister (NIR).
- Kommunen skal tilrettelegge for integrering av flyktninger også gjennom uformelle arenaer

Problemstilling 3: Har kommunen et tilfredsstillende samarbeid med NAV om integrering av flyktninger?

Kilde til kriterier:

Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten

Regjeringens veileder Q-27/2015 – Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere, kap. 4:

«Skriftlig samarbeidsavtale mellom den enkelte kommune og Arbeids- og velferdsetaten lokalt om introduksjonsordningen

Den enkelte kommune og Arbeids- og velferdsetaten skal utarbeide en skriftlig samarbeidsavtale der det framkommer hvilke instanser internt i kommunen som deltar i samarbeidet. Avtalen skal sikre ansvarsdeling, informasjonsflyt og samarbeidsrutiner. Det skal klart framgå av avtalen hvilke oppgaver henholdsvis kommunen og Arbeids- og velferdsetaten har i forhold til introduksjonsprogrammet og den enkelte deltaker, jf. punktene 2.1 og 2.2 i dette rundskrivet. Avtalen kan enten være en særskilt avtale, eller kan inngå som en del av samarbeidsavtalen om NAV-kontor.

4.1 Avtalens innhold

Avtalen skal minst inneholde bestemmelser om:

ansvar og forpliktelser i forhold til introduksjonsordningen, herunder en spesifisering av på hvilken måte Arbeids- og velferdsetaten skal bidra konkret i planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogrammet. (...) etc»

2.2 Arbeids- og velferdsetatens ansvar

I forbindelse med utforming og gjennomføring av introduksjonsprogram har Arbeids- og velferdsetaten lokalt ansvar for.

- gi generell informasjon om arbeidsmarkedet og Arbeids- og velferdsetatens virkemidler, herunder arbeidsmarkedstiltak til programdeltakere, lærere, kontaktpersoner etc.
- delta i et samarbeid om den enkelte deltaker på et tidlig stadium av programmet.
- gi informasjon og veiledning til den enkelte deltaker i programmet om arbeids-, yrkes- og utdanningsmuligheter.

- bistå kommunene i kartlegging av den enkelte deltaker gjennom NAVs behovs- og arbeidsevnevurdering.
- bistå kommunene i utarbeidelsen av individuell plan for den enkelte deltaker ved behov.
- registrere deltakere i Introduksjonsprogrammet i Arena når deltakerne får oppfølging fra NAV i form av behovsvurderinger, arbeidsevnevurderinger, arbeidsrettede tiltak eller annen innsats fra NAV.
- delta i samarbeidet/teammøter rundt den enkelte deltaker når det er behov for arbeids- og velferdsetatens kunnskap og kompetanse.
- vurdere egnede arbeidsmarkedstiltak i regi av arbeids- og velferdsetaten når dette, på ethvert tidspunkt av programperioden, er hensiktsmessig og nødvendig for å nå mål om inntektsgivende arbeid for den enkelte deltaker.
- følge opp deltakere som deltar på arbeidsrettede tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten.
- bidra ved behov for å sikre en smidig overgang til arbeidsrettet aktivitet i regi av NAV etter endt programperiode.
- formidle deltakere til arbeid.

2.1 Kommunens ansvar

I henhold til introduksjonsloven med tilhørende forskrifter har den enkelte kommune ansvar for:

- å tilrettelegge introduksjonsprogram i tråd med lovens intensjoner og bestemmelser for nyankomne innvandrere med behov for grunnleggende kvalifisering. Dette omfatter kartlegging av kompetanse, utarbeiding av individuelle planer, programoppfølging, utstedelse av deltakerbevis og administrering og utbetaling av introduksjonsstønad.
- å samordne ulike virkemidler i programmet som også andre sektormyndigheter kan ha ansvar for, for eksempel videregående opplæring og yrkesprøving (fylkeskommunen) eller arbeidsmarkedstiltak (staten ved Arbeids- og velferdsetaten).
- å registrere opplysninger om deltakernes gjennomføring av introduksjonsprogram i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), jf. forskrift 20. april 2005 nr. 342 om Nasjonalt introduksjonsregister.
- å sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

I tillegg skal:

- det utpekes en etat i kommunen som har et hovedansvar for å iverksette introduksjonsordningen og som tar initiativet til å etablere en skriftlig samarbeidsavtale med Arbeids- og velferdsetaten lokalt.
- det etableres tverrfaglige team. Hvem som deltar i teamet vil avhenge av deltakerens behov
- hver deltaker i introduksjonsprogram ha en kontaktperson i kommunen.
- det holdes et møte minst en gang pr. år på ledernivå for å evaluere samarbeidet og legge føringer for neste års arbeid.

Utlede revisjonskriterier:

- Kommunen skal utarbeide en samarbeidsavtale mellom NAV og kommunen om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere, som minst bestemmer fordeling av ansvar og forpliktelser i samarbeidet.

VEDLEGG 2 – REVISJONENS GJENNOMGANG AV DOKUMENTASJON FRA KOMMUNEN

	Omtatt av regelverk for kollektiv beslyttelse	Kompetanse-kartlegging utført	Plan omfang opplæring kurskaps- samfunns-	Plan omfang opplæring norsk	Integreringskontrakt	Sultsmål	Norskmål er fastsatt	Norskeprøve resultater	Mer enn 225 timer norsk
Kandidat 1	ja	ja	nei	nei	nei	ja	nei	ikke utført	ja
Kandidat 2	ja	ja	nei	delvis (kun tidsrom-ikke timeall)	nei	ja	nei	ikke utført	ja
Kandidat 3	ja	ja	nei	delvis (kun tidsrom-ikke timeall)	nei	ja	ja	ikke utført	ja
Kandidat 4	ja	nei	nei	delvis (kun tidsrom-ikke timeall)	nei	ja	ja	ikke utført	ja
Kandidat 5	ja	ja	nei	nei	nei	ja	ja	ikke utført	ja
Kandidat 6	ja	ja	nei	nei	nei	ja	nei	ikke utført	ja
Kandidat 7	ja	ja	nei	delvis (kun tidsrom-ikke timeall)	nei	ja	ja	ikke utført	ja
Kandidat 8	ja	ja	nei	nei	nei	ja	ja	ikke utført	ja
Kandidat 9	ja	ja	nei	delvis (kun tidsrom-ikke timeall)	nei	ja	ja	ikke utført	ja
Kandidat 10	ja	ja	nei	delvis (kun tidsrom-ikke timeall)	nei	ja	ja	ikke utført	ja
Kandidat 11	ja	ja	nei	nei	nei	ja	ja	ikke utført	ja
Kandidat 12	ja	ja	nei	nei	nei	ja	nei	ikke utført	ja
Kandidat 13	ja	ja	nei	nei	nei	ja	delvis (kun muntlige ferdigheter)	ikke utført	ja
Kandidat 14	ja	nei	nei	nei	nei	ja	nei	utført	ja
Kandidat 15	ja	ja	nei	nei	nei	ja	delvis (kun muntlige ferdigheter)	ikke utført	ja
Kandidat 16	ja	ja	nei	nei	nei	ja	ja	utført (norskmål ikke oppnådd)	ja
Kandidat 17	ja	ja	nei	nei	nei	ja	delvis (kun muntlige ferdigheter)	ikke utført	ja
Kandidat 18	ja	ja	nei	delvis (kun tidsrom-ikke timeall)	nei	ja	ja	ikke utført	ja
Kandidat 19	ja	ja	nei	nei	nei	ja	nei	ikke utført	ja
Kandidat 20	ja	ja	nei	delvis (kun tidsrom-ikke timeall)	nei	ja	nei	ikke utført	ja
Kandidat 21	ja	ja	nei	delvis (kun tidsrom-ikke timeall)	nei	ja	ja	ikke utført	ja
Kandidat 22	nei	ja	nei	nei	nei	ja	ja	ikke utført	ja
Kandidat 23	nei	ja	nei	nei	nei	ja	nei	ikke utført	ja
Kandidat 24	nei	ja	nei	nei	ja	ja	delvis (kun muntlige ferdigheter)	ikke utført	ja

VEDLEGG 3 REVISORS TILLEGGSKOMMENTAR 07.03.25

Denne rapporten ble behandlet i møte i kontrollutvalget i Dønna kommune 06.03.25. I dette møtet, samt i kommunens høringssvar til rapporten som ble oversendt etter svarfrist og etter levering av rapporten til kontrollutvalgssekretær, fremkommer det at kommunen likevel har utarbeidet plan for opplæring i norsk og samfunnsfag iht integreringsloven §15. Forholdet ville kunnet medføre endringer i rapportens kapittel 2. Forholdet har ikke betydning for rapportens anbefalinger, kapittel 6.2.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no