

FORVALTNINGSREVISJONS-
RAPPORT 9 - 2023

INTEGRERING AV FLYKTNINGER I GJØVIK KOMMUNE

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I GJØVIK
KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

1. juni 2023
2023-543/GSL/KSL



FORORD

Denne rapporten er et resultat av et forvaltningsrevisjonsprosjekt om integrering av flyktninger i Gjøvik kommune. Revisjonen er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Gjøvik kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak, jf. kommuneloven § 23-3.

Målet med en forvaltningsrevisjon er å bidra til forbedring i kommunen. Som forvaltningsrevisorer ser vi kommunen "utenfra". Det kan gi ny innsikt og kunnskap, og det gir kommunen en mulighet til å forbedre seg og sine tjenester. Vi kartlegger kommunens praksis og vurderer denne opp mot noen normer. Disse kan både være hentet fra lover og forskrifter, men også fra kommunestyrevedtak, anerkjente veiledere eller andre autoritative kilder. I dette prosjektet har normene vi har vurdert kommunen etter hovedsakelig blitt hentet fra integreringsloven. I forvaltningsrevisjonsrapporten kommer vi med anbefalinger som vi mener kan bidra til bedre praksis.

Prosjektarbeidet er utført i perioden januar til mai 2023 av forvaltningsrevisorene Kaija Skaare Lier og Guro Selfors Lund. Anne Live Jensvoll har kvalitetssikret rapporten. Vi har vurdert vår uavhengighet, og kjenner ikke til forhold som påvirker denne.

Utkast til rapport er sendt kommunedirektøren til uttalelse. Svaret fra kommunedirektøren er vedlagt rapporten.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. Når rapporten er ferdig behandlet i kontrollutvalget og kommunestyret, vil den bli lagt ut på Irev.no og i forvaltningsrevisjonsregisteret.

Lillehammer, 1. juni 2023



Oppdragsansvarlig revisor



Prosjektansvarlig revisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD.....	2
INNHOLDSFORTEGNELSE	3
SAMMENDRAG.....	5
1 INNLEDNING.....	11
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	11
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	11
1.3 RAPPORTENS OPPBYGGING	11
1.4 BEGREPSAVKLARINGER	12
1.5 REVISJONSKRITERIER.....	13
1.6 METODISK TILNÆRMING.....	14
2 BAKGRUNN OM TEMA: INTEGRERING AV FLYKTNINGER	15
2.1 STATUS FOR INTEGRERINGEN AV FLYKTNINGER I NORGE.....	15
2.2 GJØVIK KOMMUNES MÅL OG VEDTAK INNEN INTEGRERING	16
2.3 STATUS FOR INTEGRERING AV INNVANDRERE I GJØVIK.....	17
2.4 TJENESTER INVOLVERT I INTRODUKSJONSORDNINGEN I GJØVIK	19
2.5 FASENE FRA BOSETTING TIL FULLFØRT INTRODUKSJONSPROGRAM	21
3 PROBLEMSTILLING 1: BOSETTING OG BOVEILEDNING	23
3.1 KOMMUNENS RUTINER OG RETNINGSLINJER	23
3.2 KOMMUNENS BESKRIVELSE AV BOSETTINGSARBEIDET	24
3.3 GJENNOMGANG AV ENKELTSAKER	25
3.4 REVISJONENS VURDERINGER.....	26
4 PROBLEMSTILLING 2: INTRODUKSJONSPROGRAMMET	27
4.1 OPPSTART INNEN TRE MÅNEDER ETTER BOSETTING	27
4.2 INTRODUKSJONSPROGRAM SOM ER HELÅRIG OG PÅ FULLTID.....	30
4.3 INDIVIDUELT TILPASSET INTRODUKSJONSPROGRAM SOM OPPFYLLER KRAV TIL INNHOLD	34
5 PROBLEMSTILLING 3: INTERNKONTROLL.....	43
5.1 RUTINER OG SYSTEMER	43
5.2 TEAMLEDERS SYSTEMER FOR KONTROLL	44
5.3 DOKUMENTASJON I SOCIO	45
5.4 HÅNDTERING AV MANGLER OG AVVIK.....	47
5.5 KLAGESAKER TIL STATSFORVALTEREN	48
5.6 REVISJONENS VURDERINGER.....	48
6 PROBLEMSTILLING 4: STYRKER OG UTFORDRINGER MED INTEGRERINGSARBEIDET I GJØVIK	49

7	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	54
8	REFERANSELISTE.....	56
	VEDLEGG 1: KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE	58
	VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER	59
	VEDLEGG 3: METODE	65

SAMMENDRAG

Innlandet revisjon har på bestilling fra kontrollutvalget i Gjøvik i løpet av våren 2023 gjennomført en forvaltningsrevisjon om temaet «integrering av flyktninger i Gjøvik kommune».

Formålet med revisjonen var å undersøke i hvilken grad Gjøvik kommune gjennom sitt integreringsarbeid styrker flyktningers mulighet for å bli integrert i det norske samfunnet og bli økonomisk selvstendige. Undersøkelsen var avgrenset til ansvaret kommunen har for å bosette flyktninger og å gi deltakelse i introduksjonsprogrammet.

Revisjonen besvarte følgende problemstillinger:

- 1. I hvilken grad får flyktningene i Gjøvik individuelt tilpasset biveiledning?**
- 2. I hvilken grad oppfyller Gjøvik kommune lovpålagte krav for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger?**
- 3. Har kommunen etablert et system for internkontroll som gir tilstrekkelig oversikt og kontroll på at flyktninger i kommunen mottar den oppfølgingen de har krav på?**
- 4. Hva fungerer bra og hva fungerer mindre bra med integreringsarbeidet i Gjøvik?**

REVISJONSKRITERIER

I forvaltningsrevisjon benytter vi revisjonskriterier. Hensikten med revisjonskriterier er at det skal settes opp noen autoritative standarder som kommunens praksis kan måles opp mot og som er grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene i rapporten er hentet fra integreringsloven og kommunelovens bestemmelser om internkontroll.

METODE

Undersøkelsen bygger på data som er innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder. Datamaterialet er basert på opplysninger fra intervjuer, dokumentanalyse og gjennomgang av enkeltsaker. Vi har intervjuet ti ledere og ansatte i kommunen som i kraft av sine stillinger har kunnskap om hvordan kommunen jobber med bosetting av flyktninger og oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet. I tillegg har vi intervjuet to flyktninger som er bosatt i Gjøvik. Revisjonen har også gjennomgått relevante dokumenter, herunder rutinebeskrivelser, stillingsbeskrivelser, samarbeidsavtaler og møtereferater. For å undersøke hvordan kommunens praksis er dokumentert har revisjonen gjennomgått de digitale saksmappene til 33 flyktninger som er bosatt i Gjøvik.

REVISJONENS HOVEDFUNN OG KONKLUSJONER

Konklusjonene nedenfor er utformet og delt inn etter de tre første problemstillingene i prosjektet. Den siste problemstillingen er beskrivende og tar kun utgangspunkt i informantenes subjektive oppfatninger. Den ble ikke vurdert mot revisjonskriterier og er heller ikke en del av dette sammendraget.

Problemstilling 1: I hvilken grad får flyktningene i Gjøvik individuelt tilpasset boveiledning?

Flyktninger som får en egnet bolig og en stabil bosituasjon er bedre rustet til å delta i utdanning, arbeid og ulike aktiviteter. Boligen er en ramme for et sosialt liv og gir tilhørighet til et nærmiljø og lokalsamfunn. Å sikre gode boforhold for flyktninger er derfor et viktig utgangspunkt for videre integrering.

Revisjonen utledet følgende revisjonskriterium for denne problemstillingen: Kommunen bør ha rutiner og systemer som bidrar til at flyktningene får boveiledning som er tilpasset den enkeltes behov.

For å besvare problemstillingen undersøkte vi flyktningteamets rutiner og retningslinjer, vi intervjuet ansatte i kommunen om hvordan bosettingsarbeidet foregår i praksis, og vi og så på hva som var dokumentert i et utvalg enkeltsaker når det gjaldt boveiledning og annen oppfølging fra bosettingsteamet.

Undersøkelsene våre viser at kommunen i stor grad har rutiner som kan bidra til at flyktningene i Gjøvik får boveiledning tilpasset den enkeltes behov. Inntrykket vårt er at rutinene delvis følges, men at bosettingsteamet også gjør en del oppgaver jevnlig som ikke står i rutinene, og at det er oppgaver i rutinene som ikke blir gjort. Hovedinntrykket vårt fra intervjuene er uansett at nybosatte flyktninger blir fulgt opp tett i bosettingsfasen og at individuelle behov fanges opp og følges opp. Dette inntrykket gjenspeiles imidlertid ikke i dokumentasjonen vi har sett på i enkeltsaker i saksbehandlingssystemet Socio. Vi vurderer dokumentasjonen av bosettingsarbeidet som mangelfull og at det er sannsynlig at bosettingsteamet gir mer oppfølging av flyktninger enn hva som fremgår av dokumentasjonen. Når arbeidet i liten grad dokumenteres kan ikke kommunen vise om de har fulgt opp plikten sin til å gi tilpasset boveiledning til den enkelte flyktning. Arbeidet som gjøres av miljøarbeidere innebærer også veiledning til brukere, for eksempel i forbindelse med søknadsprosesser. Dette er oppgaver utenfor deres rutinebeskrivelse og fagfelt. Dersom kommunen skulle motta klage for eksempel å ha gitt mangelfull oppfølging eller feilaktig veiledning, er det viktig de kan dokumentere arbeidet de har utført.

Revisjonens konklusjon på problemstilling 1

Revisjonen mener det er grunn til å tro at flyktningene i Gjøvik får tilpasset boveiledning. Kommunen har gode rutiner og det fremstår som det er god oppfølging. På grunn av manglende dokumentasjon i Socio kan likevel ikke revisjonen slå fast at boveiledning gjennomføres i tråd med lovkrav og rutiner.

Problemstilling 2: I hvilken grad oppfyller Gjøvik kommune lovpålagte krav for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger?

Introduksjonsprogrammet er en sentral del av norsk integreringspolitikk og et av kommunenes viktigste verktøy for å skape en god integrering. Formålet med programmet er å lære deltakerne norsk, gi grunnleggende innsikt i det norske samfunnet, og å forberede dem til arbeid eller utdanning slik at de kan bli integrerte i samfunnet og økonomisk selvstendige. Det er plikter og anbefalinger i integreringsloven og ulike veiledere om hvordan kommunen skal og bør jobbe med introduksjonsprogrammet. Revisjonen har undersøkt hvordan kommunen følger opp tre utvalgte krav som vi mener til sammen vil gi et bilde av kommunens oppfølging av flyktninger i introduksjonsprogrammet:

- Oppstart innen tre måneder etter bosetting

Integreringsloven slår fast at kommunen skal sørge for oppstart av introduksjonsprogram til de som har rett til det, så snart som mulig og senest innen tre måneder etter bosetting eller krav om program fastsettes.

Revisjonens undersøkelser viser at flyktninger som bosettes i Gjøvik i all hovedsak starter opp i introduksjonsprogrammet innen tre måneder etter bosetting, slik lovkravet tilsier. Flyktningteamets interne rutiner og samarbeidsrutinene med GLS tilrettelegger for at lovkravet innfris. Inntrykk fra intervjuer er også at det er et godt og effektivt samarbeidet mellom flyktningteamet og GLS for å sørge for rask oppstart i undervisningen.

Informantene ga imidlertid uttrykk for at de kjente til, men likevel ikke nødvendigvis etterlever, lovkravet om at det skal fattes enkeltvedtak dersom oppstarten er senere enn tre måneder etter bosetting. Dette er også vår vurdering etter gjennomgangen av enkeltsaker, der det ikke forelå vedtak om utsatt oppstart i noen av de aktuelle sakene. Dette er ikke i tråd med loven. Når det ikke gis vedtak om utsatt oppstart flyttes heller ikke fristen deltakeren har for å benytte seg av retten til introduksjonsprogram og norskopplæring. En mulig konsekvens kan være at deltakere ikke får gjennomført fullstendig program eller norskopplæring.

- Introduksjonsprogram som er helårig og på fulltid

Integreringsloven slår fast at introduksjonsprogrammet skal være helårig og på fulltid. Formålet med dette er at omfanget av programmet skal bygge på arbeidslivets regler for arbeidstid.

Undersøkelsene våre viser at det er sannsynlig at helårig programtilbud tilbys for deltakere som har opplæring i norsk og samfunnskunnskap ved GLS som sitt programinnhold, men at ikke alle deltakere som går på grunnskole eller videregående får helårig program. Regelverket krever at deltakere i grunnskole og videregående skal ha programaktivitet utenom skolens ferier for å oppfylle helårskravet. Intervjuene med programveiledere viste at de forstår og praktiserer regelverket ulikt på dette området. Revisjonen mener at en konsekvens av dette sannsynligvis er at det i dag er enkelte deltakere av introduksjonsprogrammet i Gjøvik som ikke får helårig programtilbud i henhold til lovkravet.

Når det gjelder fulltidsprogram fastslår samarbeidsavtalen at NAV Gjøvik skal sørge for at den enkelte deltaker får fulltidsprogram, at GLS er ansvarlig for 26 av disse timene mens NAV Gjøvik er ansvarlig for de resterende timene. Rutinene spesifiserer ikke hva som skal være innholdet i timene eller hvordan man regner seg fram til hva som utgjør et fulltidsprogram. Revisjonen kan ikke se at flyktningteamet har synliggjort at deltakere ved GLS får fulltidsprogram med de 29 undervisningstimene de tilbys. Ved vår kontroll av timeomfanget opp mot føringen fra IMDi om hvordan timetallet skal regnes ut, er revisjonens vurdering at de ikke tilbys fulltidsprogram.

Revisjonens intervjuer viste at programveilederne har delvis ulike oppfatninger av regelverket om fulltidsprogram. Alle var av oppfatningen at deltakere som går fulltid på videregående eller grunnskole har fulltidsprogram, noe revisjonen mener er riktig forståelse av regelverket. Det var imidlertid ulik forståelse av om deltakere ved GLS bør ha supplerende tiltak for å kunne anses å oppfylle kravet om fulltidsprogram. Det var også ulike oppfatninger av hva som kan regnes som supplerende tiltak. Revisjonen mener dette kan tyde på at det vil variere etter hvilken programveileder deltakeren har, om deltakere ved GLS får fulltidsprogram. Måten timeomfanget var dokumentert på i integreringsplanene, viste også at timeomfanget var angitt i varierende grad. Det var ikke mulig for oss å vurdere om fulltidskravet var innfridd gjennom å se på dokumentasjonen i disse sakene.

- Individuelt tilpasset introduksjonsprogram som oppfyller krav til innhold

Et mål med integreringsloven er at gapet mellom hva hver enkelt flyktning har med seg og behovet på det norske arbeidsmarkedet, skal fylles. Opplæringen i introduksjonsprogrammet skal bygge på prinsippet om tilpasset opplæring, der organisering, innhold og valg av metoder skal ta utgangspunkt i den enkelte deltakers behov og

forutsetninger. Med dette som utgangspunkt gir integreringsloven krav til kommunene når det gjelder planlegging, innhold og oppfølging av introduksjonsprogrammet. For å undersøke om kommunen oppfyller disse kravene, har revisjonen sett nærmere på arbeidet som gjøres med integreringsplanen til deltakerne. Integreringsplanen skal være verktøyet for utarbeiding og tilpasning av et treffsikkert program. Her samles informasjon om planlegging, innhold og oppfølging av introduksjonsprogrammet til den enkelte.

Vi utledet følgende revisjonskriterier til dette punktet: Deltakere av introduksjonsprogrammet skal ha en integreringsplan som de har vært med å utarbeide, som kommunen jevnlig tar opp til ny vurdering og justerer slik at programmet blir tilpasset den enkeltes behov, og som beskriver programmets innhold og omfanget av de ulike elementene i opplæringen.

Nedenfor beskrives våre funn og vurderinger:

- Mange deltakere mangler integreringsplan

Alle deltakere på et introduksjonsprogram skal ha en integreringsplan. Teamleder og programveiledere i flyktingteamet i intervjuene ga uttrykk for at alle deltakere i Gjøvik har en plan. Våre undersøkelser av enkeltsaker viste imidlertid at i 16 av de 24 sakene (67 prosent) vi gjennomgikk var det enten ingen plan, eller planen var foreldet.

Når ikke alle deltakere ved introduksjonsprogrammet har en integreringsplan, vil det samtidig innebære at deltakeren ikke har vært med på å utarbeide en plan, og kommunen har ikke sørget for at det foreligger et individuelt tilpasset program. Det er positivt at deltakere, uavhengig av om de har en plan, i praksis får delta i nivåtilpasset opplæring ved GLS.

- Det er mangelfull justering og revidering av integreringsplanene

Av de 16 integreringsplanene vi så på, var det i liten grad synliggjort at planene var revidert i henhold til lovkravene. Informantene fra flyktingteamet fortalte oss at revideringer alltid skjer innen seks måneder, mens både dokumentasjonen i enkeltsaker og uttalelsene fra informanter ved GLS viser at dette ikke er tilfellet. Justering og revidering av introduksjonsprogrammets innhold er kommunens verktøy for å sikre at deltakerne får et individuelt tilpasset program med en fremdrift som er tilpasset den enkeltes behov og situasjon. Revisjonen så noe dokumentasjon på at programveileder følger med på deltakers introduksjonsprogram gjennom journalnotater som viste at programveileder og deltaker underveis i programtiden var i dialog om for eksempel justering av tiltak i introduksjonsprogrammet. Dette er positivt, men ikke tilstrekkelig for å oppfylle kravet om jevnlig revidering av integreringsplanen. Flyktingteamets rutiner tilrettelegger for at revideringer skal skje i henhold til lovkravene, men våre funn tyder på at rutineene ikke etterleves og at flyktingteamet ikke har en praksis for å sikre systematiske revideringer av den enkelte deltakers integreringsplaner.

- Deltakeren medvirker, men det er forbedringspotensial i bruk av tolk

Når det gjelder deltakerens medvirkning i å utarbeide planen, er revisjonens inntrykk fra både intervjuer og gjennomgang av enkeltsaker, at flyktingteamet på flere måter sørger for deltakers medvirkning. Hovedinntrykket vårt er at deltakerens medvirkning i stor grad sikres. For deltakerne med integreringsplaner kunne revisjonen også se at planene var individuelt tilpasset gjennom at det var en sammenheng mellom deltakerens uttrykte ønsker og interesser og definerte mål for programmet.

Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved om reell medvirkning sikres når det ikke er systematisk bruk av kvalifisert tolk når det er behov for det. Undersøkelsene våre viser at programveilederne har ulik forståelse av

kravet til å bruke kvalifisert tolk i disse samtalene, og at enkelte programveiledere gjennomfører disse møtene uten kvalifisert tolk. Når bruk av tolk ikke dokumenteres, er det vanskelig å si noe om omfanget av møter der det ikke brukes kvalifisert tolk. Ut fra den samlede informasjonen, ser vi det som sannsynlig at kommunen ikke alltid sikrer veiledningsplikten sin og deltakerens reelle medvirkning ved å bruke kvalifisert tolk i viktige møter med deltaker.

- Planene har mangelfull beskrivelse av innhold og omfang

Både teamleder og programveilederne fortalte revisjonen at vi skulle kunne gjenfinne oppdatert informasjon om tiltak og timeomfanget til den enkelte deltaker i integreringsplanen. I de fleste sakene som er gjennomgått var det imidlertid begrenset dokumentasjon om tiltak, timeomfang og tidsplan for deltakerens programtid.

Formålet med integreringsplanen er å bidra til at den enkelte deltaker får et treffsikkert program som oppfyller kravene til innhold. Planen skal brukes som et planleggings- og et oppfølgingsverktøy for å sikre deltakeren et innhold og en utvikling i programmet slik at sluttmålet kan nås. Det skal derfor fremgå av planen i hvilke tidsfaser det er tenkt at deltakeren skal gjennomføre de ulike elementene av programmet. På bakgrunn av den mangelfulle informasjonen om programinnhold i planene vi så på, vurderer revisjonen at deltakerne ikke har en plan som angir programmets innhold og omfang. Vi stiller også spørsmål ved om kommunen bruker integreringsplanen som det verktøyet lovgiver har tenkt.

Revisjonens konklusjon på problemstilling 2

Gjøvik kommune har gode rutiner som tilrettelegger for at flyktninger skal få et introduksjonsprogram som oppfyller kravene. Revisjonens undersøkelser viser imidlertid at kommunen ikke oppfyller alle lovpålagte krav for introduksjonsordningen:

- Deltakere får i stor grad starte i introduksjonsprogrammet innen tre måneder etter bosetting, men dette gjelder ikke alle. For dem som har senere oppstart, fattes det ikke alltid vedtak slik integreringsloven forutsetter.
- Ikke alle deltakere i introduksjonsprogrammet får program som er helårlig og på fulltid slik loven krever. Vi mener ulik forståelse av regelverket blant programveiledere kan medføre ulikt tilbud for den enkelte programdeltaker.
- Ikke alle deltakere i introduksjonsprogrammet har en integreringsplan. Der det er en integreringsplan, er denne ikke tilfredsstillende utformet. Mange planer er heller ikke revidert i henhold til kravene.
- Der det er en integreringsplan, synes denne i stor grad å være utarbeidet i samarbeid med deltakeren. I og med at bruk av tolk ikke er dokumentert, og vi har avdekket ulik praksis når det gjelder bruk av kvalifisert tolk, er det likevel vanskelig å fastslå hvor reell medvirkningen har vært. Manglende bruk av tolk kan også medføre at kommunen ikke oppfyller veiledningsplikten sin.

Problemstilling 3: Har kommunen etablert et system for internkontroll som gir tilstrekkelig oversikt og kontroll på at flyktninger i kommunen mottar den oppfølgingen de har krav på?

Det følger av kommuneloven § 25-1 at kommunene skal ha kontroll med at de yter tjenestene de er pålagt etter loven. Kommunene skal også kunne redegjøre for hvordan de oppfyller denne plikten.

Revisjonen utledet følgende revisjonskriterium for denne problemstillingen: Flyktningsteamet bør ha systemer og rutiner som bidrar til at leder i flyktningsteamet har kontroll og oversikt over virksomheten.

Revisjonens undersøkelser viser at flyktningsteamet har en rekke rutiner som beskriver roller og oppgaver til den enkelte, og at teamleder har ulike systemer for å kunne ha kontroll og oversikt over virksomheten. Undersøkelsene revisjonen gjorde for å besvare de to første problemstillingene viser imidlertid at systemene ikke er tilstrekkelig til å gi god nok oversikt over hvordan tjenestene faktisk utføres og dokumenteres.

Revisjonens konklusjon på problemstilling 3

Revisjonen mener det er et system for internkontroll, men dette gir ikke ansvarlige den informasjonen de trenger for å få oversikt over praksis og dermed om flyktningene får de tjenestene de har krav på.

REVISJONENS ANBEFALINGER

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjoner, anbefaler revisjonen at Gjøvik kommune sørger for at:

- de som yter tjenester til flyktninger har tilstrekkelig kompetanse om regelverket de skal forholde seg til.
- internkontrollsystemet gir tilstrekkelig informasjon til å kunne fange opp om flyktningene i kommunen får den oppfølgingen og de tjenestene de har krav på.
- interne rutiner og samarbeidsrutiner etterleves i praksis.
- ansatte i flyktningsteamet får tilstrekkelig opplæring i journalføring slik at arbeidet som gjøres overfor flyktninger dokumenteres.
- flyktningsteamet bruker tolk i tråd med regelverket.
- alle flyktninger har en integreringsplan som innfrir kravene til innhold og revideringer.

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

I denne forvaltningsrevisjonen ser vi nærmere på Gjøvik kommunes arbeid med integrering av flyktninger. Temaet står på kommunens plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2021 til 2023. Innlandet revisjon har på bestilling fra kontrollutvalget, i løpet av høsten 2022, lagt fram foranalyse og prosjektplan om temaet og hvordan en forvaltningsrevisjon kan innrettes. I møte 6. oktober 2022 (sak 40/2022) bestilte kontrollutvalget en forvaltningsrevisjon om temaet «integrering av flyktninger i Gjøvik kommune». I statusmøte med kontrollutvalget 16. mars 2023 orienterte revisjonen om at vi på bakgrunn av funnene gjort i datainnsamlingen vurderte det som hensiktsmessig å gjøre noen mindre endringer i problemstillingene foreslått i prosjektplanen. I e-post til kontrollutvalgssekretær 4. mai 2023 opplyste vi om endring av den siste problemstillingen.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med revisjonen er å undersøke i hvilken grad Gjøvik kommune gjennom sitt integreringsarbeid styrker flyktingers mulighet for å bli integrert i det norske samfunnet og bli økonomisk selvstendige. Dette formålet samsvarer med formålet med integreringsloven. Undersøkelsen er avgrenset til ansvaret kommunen har for å bosette flyktninger og å gi deltakelse i introduksjonsprogrammet.

Revisjonen vil besvare følgende problemstillinger:

- 1. I hvilken grad får flyktningene i Gjøvik individuelt tilpasset boveiledning?**
- 2. I hvilken grad oppfyller Gjøvik kommune lovpålagte krav for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger?**
- 3. Har kommunen etablert et system for internkontroll som gir tilstrekkelig oversikt og kontroll på at flyktninger i kommunen mottar den oppfølgingen de har krav på?**
- 4. Hva fungerer bra og hva fungerer mindre bra med integreringsarbeidet i Gjøvik?**

1.3 RAPPORTENS OPPBYGGING

I dette første kapittelet redegjør vi for kontrollutvalgets bestilling, avgrensninger, aktuelle begreper, revisjonskriterier og metodene vi har brukt for å undersøke problemstillingene. Kapittel to er et bakgrunnskapittel om integrering av flyktninger. Vi gir først et bilde av hva integrering av flyktninger innebærer og hva situasjonen er i Norge i dag. Deretter beskriver vi situasjonen i Gjøvik, herunder kommunens vedtatte målsetninger på området, status for integrering og organisering av integreringsarbeidet.

Kapittel tre til seks tar for seg de fire problemstillingene revisjonen har undersøkt. Kapittel tre omhandler kommunens bosettingsarbeid, kapittel fire dreier seg om kommunens oppfølging av introduksjonsprogrammet. Begge kapitlene innledes med en redegjørelse av nasjonale føringer. Deretter belyser vi kommunens praksis på

området gjennom nedfelte rutiner, informantenes beskrivelser og hva som fremgår av revisjonens gjennomgang av enkeltsaker. Kapittel fem redegjør for internkontrollen i flyktningsteamet mens kapittel seks ser nærmere på hva som fungerer bra og mindre bra i kommunens integreringsarbeid. Her presenterer vi oppfatningene til informantene med erfaring fra integrering av flyktninger i Gjøvik. Vi presenterer også historiene til to flyktninger revisjonen har snakket med om hvordan de har opplevd å flytte til Gjøvik.

I kapittel sju følger revisjonens vurderinger av kommunens oppfyllelse av revisjonskriteriene. Til slutt, i kapittel åtte, kommer revisjonens konklusjoner og anbefalinger.

I vedlegg én er kommunedirektørens uttalelse, i vedlegg to er revisjonskriteriene i sin helhet og i vedlegg tre er det en mer utfyllende redegjørelse av metodene vi har brukt i undersøkelsen.

1.4 BEGREPSAVKLARINGER

Asylsøker - en person som på egenhånd og uanmeldt kommer til Norge og ber om oppholdstillatelse her, på bakgrunn av et behov for beskyttelse mot forfølgelse eller krigshandlinger i hjemlandet. Asylsøkere som får søknaden innvilget, kalles flyktninger.

Bosatt – en flyktning er bosatt i en kommune når han eller hun ankommer kommunen som har vedtatt å bosette han eller henne.

Bosettingsfase / etableringsfase – de om lag tre første månedene etter bosetting i en kommune, der kommunen sørger for at flyktninger får et sted å bo, mottar økonomisk støtte og får informasjon, veiledning og praktisk hjelp som bidrar til at de raskt kan finne seg til rette i sin nye hjemkommune.

Familiegjenforente - utenlandske personer som får opphold i Norge fordi de enten har familie som bor lovlig i Norge, eller de er gift med en norsk statsborger.

Flyktning - en person som er innvilget oppholdstillatelse på bakgrunn av situasjonen i hjemlandet, enten det dreier seg om forfølgelse eller krigshandlinger.

Innvandrere - personer som flytter til et annet land med sikte på å bosette seg der. I statistikken til Integrering og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er en innvandrers definert som en person født i utlandet av to utenlandskfødte foreldre og som på et tidspunkt har innvandret til Norge. Flyktninger, asylsøkere og familieinnvandrede er å regne som innvandrere dersom som de flytter til Norge.

Introduksjonsprogrammet - et opplæringsprogram for flyktninger og familiegjenforente med flyktninger som kan vare fra tre måneder til tre år, avhengig av deltakerens alder og utdanningsbakgrunn. Målet med programmet er at deltakerne lettere skal bli økonomisk selvstendige og kunne delta i arbeids- og samfunnsniv.

Integreringsplan – en integreringsplan er en plan alle deltakere i introduksjonsprogrammet skal utarbeide i samarbeid med kommunen. Planen skal inneholde oversikt over sluttmaal og norskmål for introduksjonsprogrammet, omfanget av opplæringen og programmets varighet og innhold.

Integreringskontrakt – en integreringskontrakt er en kontrakt mellom kommunen og deltakeren som skal inngås samtidig som det utarbeides en integreringsplan. Denne skal blant annet inneholde kommunen og deltakerens gjensidige forpliktelser for å følge introduksjonsprogrammet slik det er fastsatt i integreringsplanen.

IIP-samtale – samtale mellom programveileder

(veileder i flyktningsteamet med ansvar for å følge opp deltakerens introduksjonsprogram), deltaker i introduksjonsprogrammet og lærer der integreringsplanen utarbeides eller revideres. I Gjøvik kommune bruker de både begrepet IIP-samtale og trekantsamtale om dette møtet.

Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) – et register over enkeltpersoners deltakelse i norskopplæring og introduksjonsprogram. Kommunene gjennomfører norskopplæringen og introduksjonsprogrammet, og registrerer opplysninger om deltakelsen i dette registeret. Opplysninger i NIR brukes blant annet til vurdering av statsborgerskap og permanent oppholdstillatelse for dem det gjelder.

Overføringsflyktning – flyktning som bosettes i Norge direkte fra utlandet, etter avtale med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR). Overføringsflyktninger omtales ofte som kvoteflyktninger eller FN-flyktninger. De er registrert som flyktninger av UNHCR, og kan ikke tilbys en varig løsning i det landet de befinner seg i. Derfor overfører FN dem til andre land.

1.5 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriterier skal utledes fra autoritative eller anerkjente kilder. Dette kan være lovbestemmelser, forskrifter, kommunale retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv., som sier noe om hvordan virksomheter skal eller bør drives. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med kravene som gjelder innenfor den aktuelle tidsperioden.

Vi har brukt følgende kilder for revisjonskriterier i denne rapporten:

- Integreringsloven, integreringsforskriften og forarbeidene til integreringsloven (Prop. 89 L)
- Tolkeloven
- Kommunelovens bestemmelser om internkontroll
- IMDis juridiske veiledere til integreringsloven og integreringsforskriften
- IMDis erfaringshefte «Gode grep for boveiledning og veiledning for boligkarriere for flyktninger»
- Veiviseren.no om bosetting og boveiledning

Stortinget fastsetter rammene for flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken. Stortinget legger også rammene for kommunens integreringsarbeid gjennom integreringsloven og introduksjonsloven, og gjennom størrelsen på integreringstilskuddet kommunene får når de bosetter flyktninger.¹ Integreringsloven trådte i kraft 1. januar 2021 og erstattet introduksjonsloven. For flyktninger som kom til Norge etter 1. januar 2021 er det integreringsloven som gjelder, mens det for flyktninger som ankom Norge før denne datoen er introduksjonsloven som gjelder. I denne rapporten forholder vi oss kun til integreringsloven og flyktninger som har rettigheter etter disse bestemmelsene.

Revisjonskriteriene er redegjort for i sin helhet i vedlegg 2. Hver problemstilling vil også bli innledet med en oppsummering av de relevante revisjonskriteriene for den aktuelle problemstillingen.

¹ For å få utbetalt integreringstilskudd, må kommunen gjennomføre aktiviteter/ tiltak med formål om å medvirke til at mål for ordningen blir nådd. Tilskuddet blir som regel utbetalt i fem år. Tilskuddet omfatter også familieinnvandrede med flyktninger. For de som får familieinnvandring med personer på humanitært grunnlag, utløser tilskudd i tre år. Kilde: IMDi, «Integreringstilskudd»

1.6 METODISK TILNÆRMING

Undersøkelsen bygger på data som er innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder. Datamaterialet er basert på opplysninger fra intervjuer, dokumentanalyse og gjennomgang av enkeltsaker.

Vi har intervjuet ledere og ansatte i kommunen som i kraft av sine stillinger har kunnskap om hvordan kommunen jobber med bosetting av flyktninger og oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet. Følgende ble intervjuet: leder i NAV, avdelingsleder i NAV skaffe arbeid 30+, teamleder i flyktningsteamet, fungerende rektor ved Gjøvik læringscenter (GLS), inspektør ved GLS, to programveiledere som jobber med introduksjonsprogrammet, to miljøarbeidere som jobber i bosettingsteamet og familieveileder. I tillegg har vi intervjuet to flyktninger som er bosatt i Gjøvik.

Revisjonen har også gjennomgått relevante dokumenter, herunder kompetanseoversikt, maler, planer, rollebeskrivelser, referater, rutiner, samarbeidsavtaler og årsmeldinger.

For å undersøke hvordan kommunens praksis er dokumentert har revisjonen gjennomgått de digitale saksmappene til 33 flyktninger som er bosatt i Gjøvik. For å besvare den første problemstillingen har vi sett på dokumentasjon om bosettingsarbeidet i 24 mapper til flyktninger som ble bosatt i perioden 2019 til 2022. For å besvare den andre problemstillingen har vi sett på dokumentasjon om integreringsprogrammet i 24 mapper til flyktninger som har introduksjonsprogram i Gjøvik i henhold til integreringsloven og ble bosatt i 2021 eller 2022. Det er noe overlapp mellom sakene vi har sett på.

Datainnsamlingen er gjennomført i perioden januar til mai 2023.

I vedlegg 3 gir vi utfyllende informasjon om metoden i prosjektet. Her drøfter vi også dataenes pålitelighet og gyldighet.

2 BAKGRUNN OM TEMA: INTEGRERING AV FLYKTNINGER

Formålet med dette kapittelet er å gi leseren et bakgrunnsbilde av hva integrering av flyktninger handler om, og hva som er situasjonen i Norge og i Gjøvik på dette området. Først presenterer vi den siste tilgjengelige kunnskapen fra IMDi om status for integrering av innvandrere i Norge. Videre vil kapittelet fokusere på situasjonen i Gjøvik. Vi beskriver kommunens mål og planer innen integrering før vi presenterer de siste tilgjengelige tallene om status for integrering av innvandrere i Gjøvik. Deretter redegjør vi for de mest sentrale tjenestene som er involvert i integreringsarbeidet. Til slutt gir vi en kort forklaring på de typiske fasene fra en flyktning bosettes i Gjøvik til introduksjonsprogrammet er fullført. Opplysningene er basert på offentlig tilgjengelig dokumentasjon, dokumentasjon innhentet fra Gjøvik kommune og revisjonens intervjuer.

2.1 STATUS FOR INTEGRERINGEN AV FLYKTNINGER I NORGE

Integrering handler om at minoriteter (her: innvandrere) blir akseptert og får delta i det norske storsamfunnet, men samtidig får opprettholde gruppeidentiteten og det kulturelle særpreget sitt.² Regjeringen beskriver at god integrering betyr at innvandrere finner veien inn i arbeidsliv og andre fellesskap, slik at de blir selvstendige og aktive deltakere og bidragsytere i samfunnet.³ En vellykket integrering forutsetter innsats fra hele samfunnet, fra offentlige tjenester, arbeidslivet og det sivile samfunn – og ikke minst den enkelte innvandrer.

IMDi gir årlig ut rapporten «Indikatorer for integrering» der de kartlegger status for integrering i Norge som helhet og innenfor utvalgte områder. Kunnskapen de samler inn viser hvordan forskjellen mellom innvandrere og resten av befolkningen utvikler seg over tid innenfor utvalgte samfunnsområder. De ser særlig på temaene: Sysselsetting, ledighet og utdanningsnivå, deltakelse i samfunnsniv og helse.

Sysselsetting, ledighet og utdanningsnivå

IMDi rapporterte ved utgangen av 2021 at andelen innvandrere i arbeid er lavere enn for resten av befolkningen. Kvinner har svakere arbeidstilknytning enn menn, og det gjelder særlig kvinner med fluktbakgrunn. Sysselsettingsandelen blant personer med fluktbakgrunn, særlig menn, ser ut til å stagnere på et nokså lavt nivå etter noen års botid. Personer med innvandrerbakgrunn er også overrepresentert blant arbeidsledige og er oftere ansatt på deltid eller i midlertidige stillinger sammenliknet med øvrig befolkning.⁴

Levekårsundersøkelsen for 2021 viser at innvandrere i snitt har lavere inntekt enn befolkningen ellers, og at barn med innvandrerbakgrunn er sterkt overrepresentert i husholdninger med vedvarende lavinntekt.⁵

En av de viktigste faktorene til ulikhetene i sysselsetting er at innvandrere i snitt har et lavere utdanningsnivå enn resten av befolkningen. Personer med kun grunnskole er i minst grad sysselsatt og her er forskjellene blant innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre og ikke-innvandrere forholdsvis små. Lite utdanning er med andre ord en like stor barriere på arbeidsmarkedet for majoriteten som det er for dem med innvandrerbakgrunn. Det er få flyktninger som har lang høyere utdanning, og over halvparten av flyktningene mangler utdanning utover

² Nasjonal digital læringsarena (ndla), Fagartikkel: «Integrering, assimilering, segregering og marginalisering»

³ Regjeringen, «Regjeringens integreringsstrategi 2019 – 2022»

⁴ IMDi, «Indikatorer for integrering 2022»

⁵ Statistisk sentralbyrå, «Leverkårsundersøkelsen 2021»

grunnskolenivå.⁶ Samtidig pekes det på at innvandrere som er i arbeid oftere er overkvalifisert for stillingene de har.⁷

Deltakelse i samfunnsliv

Opplevelse av sosiale bånd, tillit og tilhørighet til det norske samfunnet er viktige faktorer i et integreringsperspektiv. IMDi måler denne indikatoren gjennom å se på innvandreres deltakelse i sivilsamfunnet og frivillig sektor. I 2021 rapporterte IMDi at det er store forskjeller på dette området. Innvandrere deltar i mindre grad enn resten av befolkningen i frivillige organisasjoner, valgdeltakelsen er lavere sammenlignet med øvrig befolkning, og barn av innvandrere deltar sjeldnere i fritidsaktiviteter enn andre jevnaldrende.⁸

Helse

Flere undersøkelser viser at innvandrere har dårligere psykisk helse og lavere selvopplevd livskvalitet enn øvrig befolkning. Det er spesielt flyktninger som kommer svakt ut. De har dårligst helse blant alle innvandrergupper.⁹

2.2 GJØVIK KOMMUNES MÅL OG VEDTAK INNEN INTEGRERING

Revisjonen har undersøkt hva som fremgår om integrering i kommunens vedtatte mål og planer. Vi har sett på følgende dokumenter:

- Årsrapport og årsmelding 2022
- NAVs virksomhetsplan 2022
- NAVs mål- og disponeringsbrev 2022
- Kommuneplanens samfunnsdel 2018
- Kommunens «Fagplan for integrering» fra 2014 og utkast til ny fagplan som ved revisjonens undersøkelsestidspunkt fortsatt var under arbeid.

I **kommunens årsrapport for 2022** står det under tjenesteområdet NAV at høye ankomster av nybosatte flyktninger framover kan føre til en utfordring med kapasitet i ulike tjenester, og at dette kan gå utover kvaliteten i tjenestetilbudet. Det står at NAV har møtt økningen av nybosatte og deltakere i introduksjonsprogrammet gjennom å øke kapasiteten i flyktningsteamet. Ellers fremgår det at helsestasjonstjenesten har hatt en økt arbeidsmengde som følge av helseundersøkelser av flyktninger, at læringscenteret har hatt økende antall elever og at befolkningstallet i Gjøvik har økt blant annet som følge av mottak av flyktninger fra Ukraina. Det fremgår ikke i årsrapporten om øvrige tjenester har møtt utfordringer eller har gjennomført tiltak eller endringer som følge av tilflytningen av flyktninger.

Videre står det at «Arbeidsledigheten er relativt høy for enkelte grupper av innvandrere. Det er derfor et viktig mål at mange går over til arbeid og/eller utdanning etter endt introduksjonsprogram, slik at kommunens flyktninger blir selvhjulpne og integrerte. Ungdom, innvandrere og personer med nedsatt arbeidsevne er prioriterte grupper i NAV, noe som skal innebære at ressurser og tiltak benyttes for å øke disse gruppens deltakelse i arbeid og aktivitet. I NAVs måltabell, under målet om at «Gjøvik skal ha et mangfoldig, kompetent og innovativt næringsliv», er det et delmål om «økt arbeidsinkludering for alle arbeidssøkere [...]». En av flere

⁶ IMDi, «Indikatorer for integrering 2022»

⁷ Regjeringen, «Regjeringens integreringsstrategi 2019 – 2022»

⁸ IMDi, «Indikatorer for integrering 2021»

⁹ IMDi, «Indikatorer for integrering 2021»

indikatorer for måltallet er at «andel med overgang til arbeid eller utdanning etter introduksjonsprogrammet» skal være 55 prosent. Resultatet for 2021 var 50 prosent mens resultatet for 2022 var 54 prosent.

I NAV Gjøviks virksomhetsplan for 2022 fremgår det at innvandrere er en prioritert gruppe og at det er et mål om å få flere i arbeid. Dette er ytterligere spisset i NAVs Mål- og disponeringsbrev for 2022 der det blant annet står følgende:

- Det er et mål at flere innvandrere fra land utenfor EU skal komme i jobb.
- Innvandrere fra land utenfor EU skal prioriteres for oppfølging og bruk av arbeidsmarkedstiltak.
- Arbeidsgiverkontakten skal styrkes. Arbeidsgivere skal få god oppfølging ved ansettelse av utsatte grupper, og for å beholde disse i arbeid.
- For brukere som har som hovedmål å skaffe seg arbeid, må det så tidlig som mulig kartlegges og vurderes om brukernes kompetanse er aktuell for arbeidsmarkedet, både på kort og lengre sikt.

Kommuneplanens samfunnsdel fra 2018 beskriver det som en ønsket samfunnsutvikling at kommunens multikulturelle samfunn skal utnyttes som en ressurs. Det står at en vellykket integrering krever løpende oppfølging, prioritering av tid og ressurser, og at innvandrere, kommune, arbeidsgivere og lokalsamfunnet samarbeide. Som strategi for målrettet tiltaksoppfølging skal kommunen sørge for at alle innvandrere og flyktninger får boligtilbud fordelt på flere steder i kommunen, jobbmuligheter og kunnskap om norsk samfunnsnivå, slik at de blir selvhjulpne. Videre står det at kommunen skal etablere ordninger rundt tilflyttere, både utenlandske og norske, slik at de trives og integreres i gjøviksamfunnet – og deltar som ressurser i lokalt kultur- og samfunnsnivå.¹⁰

Kommunens plan for integrering «Fagplan for integrering» er under revidering og arbeidet med denne pågikk når revisjonen gjorde sine undersøkelser. Den opprinnelige planen gjaldt for perioden 2013 til 2015. Revisjonen har mottatt opprinnelig plan og utkast til revidert plan. Planen er en sektorovergripende fagplan, som omfatter arbeidet med integrering av innbyggere med innvandrerbakgrunn i Gjøvik kommune. Formålet med planen er at den skal være et verktøy for tjenestene i kommunen som er i kontakt med målgruppen, med den hensikt å fremme god inkludering og integrering. I planen trekkes det fram ulike faktorer for å kunne lykkes med integrering av innvandrere, hvilke utfordringer som finnes på hvert av områdene og hvilke tiltak som må til for å møte utfordringene. Ettersom ny plan ikke er vedtatt og den opprinnelige planen er foreldet, går ikke revisjonen nærmere inn på planen i denne rapporten.

2.3 STATUS FOR INTEGRERING AV INNVANDRERE I GJØVIK

2.3.1 INTEGRERINGSTALL FRA IMDI

IMDIs siste tall for innvandring og integrering i Gjøvik kommune er fra inngangen til 2022.¹¹ Da utgjorde innvandrere 13,4 prosent av befolkningen i Gjøvik kommune.¹² Dette utgjør 4056 personer. Av disse var 66 prosent flyktninger og deres familiemedlemmer.

¹⁰ Gjøvik kommune, 2018, «Gjøvik inn i framtida – langtidsplan 2018 - Kommuneplanens samfunnsdel»

¹¹ IMDi oppdaterer statistikken sin våren 2023 og hadde ikke oppdaterte tall da denne rapporten ble skrevet.

¹² IMDi, «Integreringen i Gjøvik kommune»

Gjøviks innbyggere med innvandrerbakgrunn har opprinnelse fra ulike land. De største innvandremiljøene er personer med opprinnelse fra Polen (392 innbyggere), Eritrea (250 innbyggere), Syria (229 innbyggere) og Somalia (207 innbyggere).¹³ Gjøvik kommune bosatte 150 flyktninger i 2022, hvorav 135 var fra Ukraina og har vedtatt å bosette 160 flyktninger i 2023. Ukrainere står dermed for en betydelig og økende andel av innvandrerbefolkningen.¹⁴

I Gjøvik er innvandrere fra land utenfor EU sterkt overrepresentert blant arbeidssøkere og blant personer med nedsatt arbeidsevne.¹⁵ Gruppen sliter også i større grad enn andre med å komme tilbake på arbeidsmarkedet etter pandemien. Svake norskferdigheter, lave formelle kvalifikasjoner og lite kunnskap om norsk samfunns- og arbeidsliv fører oftere til manglende samsvar mellom kompetanse og arbeidslivets krav, noe som hindrer innvandrere i å komme ut i arbeid.¹⁶

Ifølge tall for Gjøvik fra SSB pr 31. desember 2020, var 64 prosent av majoritetsbefolkningen i alderen 15-74 år i arbeid, mens andelen innvandrere i arbeid var 59 prosent.¹⁷ Etter over ti års botid i Gjøvik, er det fortsatt 42 prosent av innvandrere fra land utenfor EU som ikke har jobb. Dette er en lavere andel enn hva tilsvarende tall viser for kommuner som Hamar, Lillehammer og Ringerike.¹⁸ Statistikken viser videre at omtrent 36 prosent av Gjøviks innvandrere som er i arbeid, er i deltidsstillinger med færre arbeidstimer enn 20 timer per uke.¹⁹ Innvandrere fra land utenfor EU tjener i tillegg betydelig mindre enn befolkningen for øvrig. Medianinntekten etter skatt for innvandrere fra land utenfor EU som bor i Gjøvik er 273 700kr. Til sammenligning er medianinntekten 282 900kr for samme gruppe i Lillehammer kommune, og 398 000kr for befolkningen unntatt innvandrere.²⁰ Tall fra SSB viser videre at 40 prosent av innvandrerne fra land utenfor EU som bor i Gjøvik bor i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Tilsvarende tall for befolkningen i kommunen utenom innvandrere er åtte prosent.²¹

2.3.2 RESULTATER ETTER INTRODUKSJONSPROGRAMMET

Ved inngangen til 2023 hadde introduksjonsprogrammet 70 deltakere.²² For å få et bilde av resultater av introduksjonsprogrammet i Gjøvik, kan vi se på tallene fra de 22 deltakerne som avsluttet introduksjonsprogrammet i løpet av 2022 og de 26 deltakerne som avsluttet i 2021.

Av de 22 som har avsluttet programmet i 2022 gikk seks personer (27 prosent) over til arbeid og like mange til utdanning (de fortsatte i videregående opplæring). Tre personer fortsatte i grunnskole mens sju personer fikk videre arbeidsrettet oppfølging fra NAV, eller var hjemmeværende med små barn.²³ I 2021 var det 26 personer

¹³ IMDi, «Integreringen i Gjøvik kommune»

¹⁴ Gjøvik kommune, «Årsrapport 2022»

¹⁵ IMDi skiller i sin statistikk mellom innvandrere fra EU/EFTA-land, Nord-Amerika, Australia og New Zealand og innvandrere fra Øst-Europa utenom EU, Asia (inkl.Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania utenom Australia og New Zealand.

¹⁶ NAV Gjøviks Mål- og disponeringsbrev 2022 og utkast til Gjøvik kommunes plan for integrering «Fagplan for integrering 2022-2026»

¹⁷ IMDi, «Integreringen i Gjøvik kommune – Sysselsatte innvandrere etter botid og landbakgrunn»

¹⁸ IMDi, «Integreringen i Gjøvik kommune – Sysselsatte innvandrere etter botid og landbakgrunn»

¹⁹ IMDi, «Integreringen i Gjøvik kommune – ikke i arbeid eller utdanning etter alder»

²⁰ IMDi, «Integreringsen i Gjøvik kommune – inntektsnivå»

²¹ IMDi, «Integreringen i Gjøvik kommune – personer i husholdninger med vedvarende lavinntekt etter landbakgrunn»

²² Gjøvik kommune, Tertialrapport 1-2022

²³ Gjøvik kommune, «Årsrapport 2022»

som avsluttet introduksjonsprogrammet. Fem av disse (19 prosent) gikk over til arbeid, ti personer til utdanning (38 prosent), mens ti personer gikk over til arbeidsrettet oppfølging fra NAV.²⁴

2.3.1 UTFORDRINGER MED STATISTIKK OM INTEGRERING

Det er ulike svakheter det er viktig å være klar over når man leser IMDi statistikk for resultater av introduksjonsprogrammet og integreringstall i kommuner. Informanter revisjonen snakket med trakk blant annet fram at personer som går på grunnskole når de avslutter introduksjonsprogrammet får «negativt» resultat i IMDi statistikk, fordi grunnskole verken regnes som utdanning eller arbeid. En programveileder viste også til at resultatene kan gi et misvisende bilde av andel deltakere som har kommet i arbeid etter introduksjonsprogrammet. Hun fortalte at mange av de som på statistikken har gått over til arbeid etter avsluttet program, har fått midlertidige jobber eller deltidsjobber eller andre lite egnede jobber. Av disse er var det flere som kommer tilbake til arbeidsrettet oppfølging i NAV-systemet etter kort tid. Programveilederen uttrykte at en positiv endring med den nye integreringsloven er at det har blitt økt bevissthet rundt hva «varig tilknytning til arbeidslivet» innebærer og at de har fått et større fokus på å kvalifisere folk til å bli stående i arbeid.

NAV-lederen trakk fram at arbeidsledighetsstatistikken bør ses i sammenheng med andre variabler, som for eksempel sysselsettingsgraden (sier noe om arbeidsevne) og antall personer med vedtak om ekstratilskudd (tilskudd som kan gis til personer med særlige utfordringer²⁵). Det ble vist til at ledighetstallene har sammenheng med at kommunen over flere år har bosatt mange flyktninger med dårligere forutsetninger for å komme i arbeid. Hun forklarte videre at det er første generasjons innvandrere som i størst grad sliter med språk og jobb, og det å klare å omsette tidligere jobberfaring og utdanning til å bli relevant i Norge. Andre generasjonsinnvandrere er, ifølge henne, ikke høyere representert enn øvrig befolkning på ledighetsstatistikken i Gjøvik.

2.4 TJENESTER INVOLVERT I INTRODUKSJONSORDNINGEN I GJØVIK

Flyktingteamet i NAV Gjøvik

Flyktingteamet i NAV Gjøvik er organisatorisk lagt under NAV og har ansvar for å tilrettelegge for at flyktingene i kommunen får tjenestene de har krav på når det gjelder bosetting og gjennomføring av den enkeltes introduksjonsprogram.

Flyktingteamet ligger under avdelingen «Skaffe arbeid 30+». Tidligere var flyktingteamet en egen avdeling under NAV. Tjenesten ble nedskalert høsten 2020 som følge av lave bosettingstall og prognoser for vedvarende lavt bosettingsbehov og ble et integrert team i avdelingen «Skaffe arbeid 30+». Avdelingsleder for flyktingteamet før omorganiseringen er nå avdelingsleder for avdelingen «Skaffe arbeid 30+». Flyktninger utgjør omtrent en femtedel av brukergruppen denne avdelingen har ansvar for.²⁶ Som følge av betydelig økning i ankomster av ukrainske flyktninger ble det i august 2022 opprettet en teamlederstilling med ansvar for daglig

²⁴ Gjøvik kommune, «Årsrapport 2021»

²⁵ IMDi, «Tilskudd for bosetting av personer med nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker»

²⁶ E-post 23.06.2022 fra Reidun Karlsen, leder NAV Gjøvik

drift og personalansvar for de ansatte i flyktingteamet. Teamet fikk samtidig økt bemanningen med tre midlertidige stillinger.²⁷ Per februar 2023 besto teamet av:

- Teamleder, fast fulltidsstilling
- Introteam (seks årsverk fordelt på sju personer):
 - En rådgiver/programveileder, fast fulltid
 - Seks programveiledere, hvorav tre faste fulltidsstillinger og tre midlertidige stillinger
- Bosettingsteam (fire årsverk fordelt på fem personer):
 - Bosettingskoordinator med ansvar mot saksbehandling av sosiale tjenester i NAV²⁸
 - Familieveileder
 - Tre miljøarbeidere, en fast og to midlertidige

De ansatte i flyktingteamet har variert kompetanse, deriblant lærer, språklærer, karriereveileder, sykepleier og familieveileder. Flere har også bakgrunn fra andre avdelinger i NAV.²⁹

Ifølge teamleder og avdelingsleder er flyktingteamet nå godt rustet til å møte behovene de har ansvar for. Dette forutsetter imidlertid at alle ansatte er på plass. De informer om at flyktingteamet har hatt høyt sykefravær over en lengre periode. Ved korttidsfravær settes det ikke inn vikar. Flere av de ansatte i flyktingteamet påpekte at den høye andelen midlertidige stillinger i flyktingteamet påvirker arbeidsmiljøet gjennom at det blir mye gjennomtrekk og at mye tid går til opplæring.

Gjøvik læringscenter (GLS)

I tett samarbeid med Gjøvik læringscenter (GLS) skal flyktingteamet tilpasse introduksjonsprogrammets innhold til deltakerens mål og opplæringsbehov. GLS er den viktigste samarbeidspartneren for flyktingteamet i arbeidet med å kvalifisere deltakere i introduksjonsprogrammet. Læringscenteret er ansvarlig for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, grunnskoleundervisning og spesialundervisning for voksne. Opplæring i norsk og samfunnsfag utgjør hoveddelen av innholdet i introduksjonsprogrammet for de fleste deltakerne.

Utredning av interkommunalt samarbeid

På revisjonens undersøkelsestidspunkt utredes det etablering av regional voksenopplæring og flyktingtjeneste. Gjøvik kommune samarbeider med Vestre Toten og Østre Toten kommune om en utredning av en eventuell sammenslåing av flyktingtjeneste og voksenopplæring i de tre kommunene. Formålet med utredningen er å sikre at kommunene kan opprettholde og levere tjenester av best mulig kvalitet innenfor bærekraftige økonomiske rammer.³⁰ I årsrapporten 2022 står det at utredningsarbeidet er blitt utsatt som følge av høye ankomster av flyktninger fra Ukraina, og at arbeidet fortsetter i 2023.³¹

²⁷ NAV Gjøvik, «Bosetting av flyktninger i Gjøvik kommune, status per 01.06.2022»

²⁸ Ifølge avdelingsleder i NAV har bosettingskoordinator delt stilling: 50 prosent av stillingen brukes til saksbehandling etter sosialtjenesteloven for andre enn flyktninger. Det er avdelingsleder som har personalansvar for bosettingskoordinatoren.

²⁹ NAV Gjøvik, møterefertat NAVs medbestemmelsesutvalg 18.03.2022

³⁰ Gjøvik kommune, «Saksfremlegg 09.02.2022 – Sammenslåing av flyktingtjeneste og voksenopplæring»

³¹ Gjøvik kommune, «Årsrapport 2022»

2.5 FASENE FRA BOSETTING TIL FULLFØRT INTRODUKSJONSPROGRAM

Nedenfor følger en kort og overordna beskrivelse av de ulike fasene fra en flyktning bosettes i Gjøvik til vedkommende har fullført introduksjonsprogrammet. Noen av disse fasene kommer vi nærmere inn på videre i rapporten. Beskrivelsen under baserer seg på hva som fremgår av flyktningteamets rutiner utdypet med opplysninger vi har fått gjennom intervjuer.

- IMDi har det statlige ansvaret for bosetting av flyktninger. Hvert år anmoder de norske kommuner om å bosette flyktninger som får oppholdstillatelse i Norge. Anmodningene er basert på prognoser for tall på asylsøkere og kvoten for overføringsflyktninger. På bakgrunn av anmodningen fatter kommunene politisk vedtak om hvor mange personer de ønsker å bosette.³²
- Ved bosetting mottar kommunen en tildeling fra IMDi og det fastsettes en bosettingsuke flyktningene skal ankomme kommunen. I Gjøvik kommune er det avdelingsleder i NAV som behandler tildelingene fra IMDi og informerer teamleder. De samarbeider med boligtildelingskontoret for å fremskaffe egnet bolig til de som skal bosettes.
- På bakgrunn av opplysninger om de som skal bosettes, planlegger flyktningteamet oppgaver og gjøremål for de ansatte på teamet og eventuelt andre som skal involveres. Familieveileder involveres dersom det er barnefamilier, overføringsflyktninger eller kjente helseutfordringer. Programveileder involveres når det bosettes flyktninger som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Flyktningteamet informerer GLS fortløpende om bosettingstidspunkt for flyktninger som skal ha introduksjonsprogram, slik at læringscenteret kan starte sin prosess med inntak der.
- De første dagene og ukene etter bosetting skal bosettingsteamet bistå de nybosatte med innkvartering, boveiledning, sette de i kontakt med aktuelle offentlige instanser som helsevesenet, barnehage, skole og NAV, veilede så de nybosatte blir kjent med nærområdet, etc. De skal også sørge for formaliteter som husleiekontrakt, innmelding i folkeregisteret og obligatorisk helsekontroll.
- Nybosatte som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet får et vedtak om dette fra kommunen, der tidsrommet for deltakerens program fastsettes med utgangspunkt i deltakerens alder og utdanningsbakgrunn. Varigheten av programmet kan være fra tre måneder til tre år avhengig av alder og utdanningsbakgrunn, med mulighet for forlengelse. Deltakere har rett til introduksjonsstønad i programmets tidsperiode.
- Nybosatte skal starte opplæringen innen tre måneder etter bosetting. Før oppstart skal programveileder sørge for å gjennomføre kompetansekartlegging av deltakeren, og at deltakeren får karriereveiledning fra Karriere Innlandet. Ukrainske flyktninger er unntatt kravet om karriereveiledning, jf. midlertidige endringer i regelverket for denne gruppen.

³² Regjeringen, 19.12.2022, «Busetjing av flyktningar»

- Før de starter i opplæring ved GLS, vil rådgiver der ha en inntakssamtale der de kartlegger bakgrunn, språknivå, utdanningsnivå og mål framover. Læringscenteret har egne systemer for å til enhver tid tilby deltakere undervisning som er tilpasset deres nivå. Norskkllassene er inndelt etter deltakernes språknivå og forventet progresjon, og gjennom hele året kan deltakerne flyttes mellom de ulike klassene etter hvert som norsknivået utvikler seg. Innad i klassene forsøker de også å dele inn gruppa etter nivå.
- Nybosatte i Gjøvik får ofte starte opplæringen tidligere enn oppstartstidspunktet for deltakers introduksjonsprogram slik dette er definert i vedtaket om rett til introduksjonsprogram.
- Deltakeren skal sammen med sin programveileder og kontaktlærer ha en IIP-samtale for å utarbeide integreringsplan. Samtalen skal gjøres senest en måned etter oppstart i opplæringen, og så fort læreren har dannet seg et inntrykk av deltakerens språknivå og hva som er realistisk norskmål innen programtidens varighet. Integreringsplanen skal redegjøre for innholdet og målene for deltakerens introduksjonsprogram.
- I løpet av programtiden er deltakerens «jobb» å delta i tiltakene som er fastsatt i programmet. De aller fleste deltakere starter introduksjonsprogrammet med norskopplæring, samfunnskunnskap og livsmestring som tilbys ved GLS. Arbeids- og utdanningsrettede elementer legges til som tiltak etter hvert i programtiden, når deltakernes norsknivå er bedre. Programveileder skal ha jevnlig kontakt med deltaker for å følge opp at progresjon og utvikling skjer i henhold til integreringsplanen, og justere planen dersom det er behov for dette. Deltakeren skal levere inn månedlige fremmøtelister som viser tilstedeværelse og fravær. Introduksjonsprogrammet skal være helårig og på fulltid, og ugyldig fravær skal medføre trekk i «lønnen», altså introduksjonsstønad.
- Når deltakere avslutter introduksjonsprogrammet, går de enten over til arbeid, utdanning eller tiltak gjennom NAV.

3 PROBLEMSTILLING 1: BOSETTING OG BOVEILEDNING

I dette kapittelet svarer vi på problemstilling 1:

I hvilken grad får flyktningene i Gjøvik boveiledning som er tilpasset den enkeltes behov?

Flyktninger som får en egnet bolig og en stabil bosituasjon er bedre rustet til å delta i utdanning, arbeid og ulike aktiviteter. Boligen er en ramme for et sosialt liv og gir tilhørighet til et nærmiljø og lokalsamfunn. Å sikre gode boforhold for flyktninger er derfor et viktig utgangspunkt for videre integrering.³³

Integreringsloven gir ingen direkte føringer for hvordan kommunen skal organisere bosettingsarbeidet. Bestemmelsen i integreringsloven § 14 om at opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov, gjelder imidlertid også veiledningen som blir gitt i forbindelse med boveiledning.³⁴ Det finnes også offisielle anbefalinger til kommunene om hva som bør inngå i bosettingsprosessen. Disse er nærmere redegjort for i vedlegg 2 om revisjonskriterier.³⁵

Revisjonen har undersøkt hvordan flyktningsteamet fanger opp og følger opp den enkeltes flyktning behov på dette området. Vi har ikke undersøkt i hvilken grad boligene til flyktningene er egnede og tilpasset den enkeltes behov.

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterium:

Kommunen bør ha rutiner og systemer som bidrar til at flyktningene får boveiledning som er tilpasset den enkeltes behov.

3.1 KOMMUNENS RUTINER OG RETNINGSLINJER

Bosettingsteamet består av to miljøarbeidere, en familieveileder og bosettingskoordinator. I rutineene til flyktningsteamet står det beskrevet hvordan flyktningsteamet skal planlegge, ta imot og følge opp nybosatte flyktninger. Det står også beskrevet hvem i teamet som har ansvar for hva. Rutinene inneholder flere punkter som kan bidra til å sikre at individuelle behov identifiseres og følges opp. Revisjonen har i det følgende oppsummert noen av disse:

Planlegging av bosetting

- Leder, boligkoordinator og familieveileder skal gjennomgå opplysninger fra IMDI og UDI for å vurdere om det er spesielle hensyn som må tas i forbindelse med helse, barn, egnede boområder, osv.
- Bosettingskoordinator, familieveileder, programveileder og miljøarbeider skal ha et planleggingsmøte i forkant av bosetting for å avtale oppgaver og gjøremål seg imellom. Andre samarbeidspartnere i

³³ IMDi, 2017, «Gode grep for boveiledning og veiledning i boligkarriere for flyktninger»

³⁴ IMDi, 2017, «Gode grep for boveiledning og veiledning i boligkarriere for flyktninger»

³⁵ Seks direktorat utvikler innholdet i Veiviseren.no sammen med kommunene, samarbeidspartnere, Statsforvalter (tidligere Fylkesmann) og brukerorganisasjoner. De ansvarlige direktoratene er: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Husbanken og Kriminalomsorgsdirektoratet.

kommunen innkalles i saker hvor det er aktuelt. Bosettingskoordinator innkaller til planleggingsmøtene.

De to første ukene etter ankomst

- En rekke praktiske gjøremål skal gjennomføres de første dagene etter ankomst. Dette innebærer at miljøarbeider eller boligkoordinator i flyktningsteamet tilbringer tid med de nybosatte flyktningene. Miljøarbeider skal blant annet ta med personen på bli-kjent runde i nærområde, bistå med innkjøp av møbler, interiørartikler og mat, gi praktisk boveiledning, følge personen til aktuelle tjenester og bistå personen til å få avtale hos lege/tannlege/sykehus/helsestasjon og følge dem til avtalene. Miljøarbeider skal også følge barn og foresatte til avtaler med skole og barnehage
- Familieveileder skal ha en samtale med personene som bosettes om helse og gi generell informasjon om fastlegetjenesten, helsestasjonen, osv.
- Alle skal få boveiledning og denne skal skje ved hjemmebesøk. En uke etter bosetting skal det være et hjemmebesøk sammen med programveileder for å vurdere videre oppfølging i hjemmet. Det er programveileder som skal avtale tid for hjemmebesøket.
- Overføringsflyktninger skal ha daglige hjemmebesøk fra familieveileder og miljøarbeider de to første ukene etter ankomst, eller en lenger periode ved behov. I tillegg skal de få praktisk veiledning om hverdagsfungering, handling, matlaging, innkjøp av klær, etc.
- Ved boveiledning på hjemmebesøk skal det benyttes en sjekklister som viser hva som er gjennomgått med personen, dato for besøket og om det er behov for videre oppfølging. Programveileder skal skanne inn det utfylte skjemaet i Socio. Oppfølgende boveiledning skal gjennomføres med utgangspunkt i innholdet i det utfylte skjemaet. Oppfølgingen skal dokumenteres i form av notater i Socio (ansvar: miljøarbeider).

3.2 KOMMUNENS BESKRIVELSE AV BOSETTINGSARBEIDET

Flere av revisjonens informanter trakk fram bosettingsarbeidet på Gjøvik som et område som fungerer bra og flyter godt. Dedikerte ansatte, egen familieveileder på bosettingsteamet, et godt fungerende samarbeid mellom flyktningsteamet, boligkonsulenter i NAV og de som har ansvar for tildeling av kommunale boliger var blant momentene som ble fremhevet. Leder i NAV påpekte verdien av at de har tydelige roller; Miljøarbeiderne bistår med det praktiske og hjelper personene med å manøvrere i samfunnet, familieveileder fungerer som en god los for foreldre for å få veiledning og hjelp, og programveiledere fokuserer arbeidet sitt på introduksjonsprogrammet.

Revisjonens informanter fortalte at de interne rutinene beskriver hvordan bosettingsarbeidet foregår i praksis. Miljøarbeiderne fortalte at de bruker rutinen og sjekklister aktivt og gjennomfører oppgavene som beskrives om miljøarbeidernes ansvar. De påpekte at de har en del oppgaver utover de som er nevnt i rutinen, som for eksempel å bistå personer med å lese vedtak, veilede deltakere i utfylling av søknader om ulike tillatelser og bistå med digitale utfordringer. Familieveileder fortalte at hun ikke forholder seg aktivt til rutinene, men at hun ved en gjennomlesning av dem ser at hun har flere oppgaver enn de som beskrives i rutinene, som for eksempel å følge

opp barn ved oppstart i barnehage og skole, være bindeleddet mellom flyktningene og frivilligheten og å følge opp at barn og unge kommer inn i fritidsaktiviteter.

Ifølge miljøarbeiderne får alle flyktninger som bosettes i Gjøvik hjemmebesøk og boveiledning. Dette gjelder også ukrainske flyktninger, selv om de i stor grad klarer seg selv. De første dagene og ukene er det en rekke praktiske gjøremål miljøarbeiderne bistår med. Gjennom disse treffpunktene fanger de opp hvilke behov personene har, og tilpasser oppfølgingen etter dette. Så langt det er mulig pleier miljøarbeiderne å løse utfordrende situasjoner med den enkelte flyktning gjennom å hjelpe den med det som trengs. Dersom utfordringer er relatert til helse, kobler de på familieveileder.

Familieveileder fortalte at hun alltid er involvert ved bosetting av overføringsflyktninger, barnefamilier og flyktninger med kjente helseutfordringer. Hun er på hjemmebesøk, foretar kartlegging og veiledning, og følger opp videre ut fra behov. Ifølge henne klarer barnefamilier fra Ukraina i stor grad seg selv, men hun følger samme rutiner med hjemmebesøk overfor disse. Hun beskriver at hun har et tett og godt samarbeid med kommunens helsetjenester, barnevernet, barnehagekontoret og skolekontoret.

Informantene påpekte at det ved bosetting av overføringsflyktninger kreves en intensiv innsats ettersom de kommer fra forhold som er veldig ulikt det europeiske levesettet. De må læres opp i mye, samtidig som det er viktig at barna får nødvendig oppfølging. Dette får man ikke alltid løst kun med ressurser fra flyktningsteamet. Teamleder fortalte at de enkelte ganger har ansatt miljøarbeidere på timesbasis for å gi praktisk bistand til familier med særlig stort oppfølgingsbehov. Familieveileder nevnte at de også enkelte ganger søker støttekontakt og miljøarbeider fra andre kommunale tjenester.

3.3 GJENNOMGANG AV ENKELTSAKER

Revisjonen har gått gjennom 24 saker i Socio for flyktninger som har blitt bosatt i Gjøvik i perioden 2019 til 2022. Vi har sett på hva som er dokumentert i journalen om boveiledning og annen oppfølging av flyktningen som ikke er relatert til introduksjonsprogrammet. Nedenfor oppsummeres kommunens dokumentasjon av hvordan personenes behov for oppfølging er identifisert og tilrettelagt for:

- I åtte saker var det dokumentasjon på dette arbeidet. I 16 av sakene var det ingen dokumenterte opplysninger om kontakt med flyktningsteamet knyttet til bosetting og boveiledning.³⁶
- Sjekklista for boveiledning var ikke dokumentert brukt i noen saker.
- Det var hyppigere og mer utfyllende journalnotater i et par saker der det var særlige behov. Disse var skrevet av familieveileder. Det fremgår her av dokumentasjonen at bosettingsteamet har identifisert behov og fortløpende tilpasset oppfølging deretter.
- I en håndfull saker var det journalnotater om utfordringer. Dette gjaldt for eksempel at barn ikke omgås andre barn eller deltar i fritidsaktiviteter, voksne deltakere som uttrykker frustrasjon på grunn av passive dager og ønsker å delta i aktiviteter, mv. I disse sakene fremgår det ikke dokumentasjon på hva flyktningsteamet har gjort i forkant eller etterkant av disse notatene.

³⁶ I fem av disse sakene fremgår det at flyktningen har ektefelle uten at sakene er koblet sammen i Socio. Revisjonen tar derfor forbehold om at det kan foreligge informasjon om oppfølging av på ektefelles sak som vi ikke har sett.

- I flere saker var det journalnotater som viser at det er identifisert behov hos personene, herunder psykiske problemer og praktiske utfordringer i hjemmet, uten at det fremgår fra journalen om og ev. hvordan det er fulgt opp.
- I flere journalnotater ble det vist til tidligere besøk og samtaler som ikke er dokumentert.
- Det er i liten grad dokumentert om det er brukt tolk ved hjemmebesøk eller annen kontakt mellom flyktingteamet og flyktingen.

3.4 REVISJONENS VURDERINGER

Revisjonens vurdering er at kommunen i stor grad har rutiner som kan bidra til at flyktingene i Gjøvik får biveiledning tilpasset den enkeltes behov. Inntrykket vårt er at rutinene delvis følges, men at bosettingsteamet også gjør en del oppgaver jevnlig som ikke står i rutinene, og at det er oppgaver i rutinene som ikke blir gjort. Hovedinntrykket vårt fra intervjuene er uansett at nybosatte flyktninger blir fulgt opp tett i bosettingsfasen og at individuelle behov fanges opp og følges opp. Dette inntrykket gjenspeiles imidlertid ikke i dokumentasjonen vi har sett på i enkeltsaker i Socio. Vi vurderer dokumentasjonen av bosettingsarbeidet som mangelfull og at det er sannsynlig at bosettingsteamet gir mer oppfølging av flyktninger enn hva som fremgår av dokumentasjonen. Når arbeidet i liten grad dokumenteres kan ikke kommunen vise om de har fulgt opp plikten sin til å gi tilpasset biveiledning til den enkelte flykting. Arbeidet som gjøres av miljøarbeidere innebærer også veiledning til brukere, for eksempel i forbindelse med søknadsprosesser. Dette er oppgaver utenfor deres rutinebeskrivelse og fagfelt. Dersom kommunen skulle motta klage for eksempel å ha gitt mangelfull oppfølging eller feilaktig veiledning, er det viktig de kan dokumentere arbeidet de har utført.

4 PROBLEMSTILLING 2: INTRODUKSJONSPROGRAMMET

I dette kapittelet svarer vi på problemstilling 2:

I hvilken grad oppfyller Gjøvik kommune lovpålagte krav for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger?

Introduksjonsprogrammet er en sentral del av norsk integreringspolitikk og omtales av kommunesektorens organisasjon (KS) som kommunenes viktigste verktøy for å skape en god integrering.³⁷ Formålet med programmet er å lære deltakerne norsk, gi grunnleggende innsikt i det norske samfunnet, og å forberede dem til arbeid eller utdanning slik at de kan bli integrerte i samfunnet og økonomisk selvstendige.

Det er plikter og anbefalinger i integreringsloven og ulike veiledere om hvordan kommunen skal og bør jobbe med introduksjonsprogrammet. Revisjonen har undersøkt hvordan kommunen følger opp tre utvalgte krav som vi mener til sammen vil gi et bilde av kommunens oppfølging av flyktninger i introduksjonsprogrammet.

Kapittelet er inndelt i ett delkapittel for hvert kriterium. Hvert delkapittel innledes med informasjon om hva nasjonale føringer pålegger fra kommunene for å oppfylle kravet og revisjonskriteriet vi vurderer kommunen opp mot. Deretter beskrives kommunens praksis på tre måter: Først ser vi på hva kommunens skriftlige rutiner sier om hvordan kravet skal oppfylles, videre presenteres informantenes beskrivelse av hvordan kravet møtes i praksis, og til slutt gjennomgår vi hvordan oppfyllelsen av kravet er dokumentert i enkeltsakene revisjonen har sett på.³⁸

4.1 OPPSTART INNEN TRE MÅNEDER ETTER BOSETTING

4.1.1 NASJONALE FØRINGER OG REVISJONSKRITERIER

Integreringsloven § 12 slår fast at kommunen skal treffe vedtak om og sørge for oppstart av introduksjonsprogram til de som har rett til det, så snart som mulig og senest innen tre måneder etter bosetting eller krav om program fastsettes³⁹. Hensikten med denne bestemmelsen er målet om at kvalifiseringen skal starte tidlig.⁴⁰ Forsinkelser i oppstart av introduksjonsprogrammet kan føre til at det tar lengre tid før deltakeren blir integrert og økonomisk selvstendig. Ved særlige tilfeller, for eksempel om deltakeren har store omsorgsforpliktelser eller har helsemessige utfordringer, kan kommunen utsette oppstarten av opplæringen. Dette fremgår av integreringsforskriften §§ 20 - 21. Avgjørelse om utsatt oppstart regnes som enkeltvedtak, jf integreringsforskriften § 69.

³⁷ Kommunesektorens organisasjon (KS), «Integrering»

³⁸ Revisjonen har gjennomgått 24 saker i Socio som gjelder deltakere med rettigheter etter integreringsloven. Revisjonen har kun undersøkt informasjon som fremgår av fagsystemet Socio. Vi har altså ikke undersøkt eventuelle opplysninger på de aktuelle deltakerne som kan være oppført i andre fagsystemer, som IMDi-nett, Visma (GLS sitt fagsystem) eller NAV sine fagsystemer eller Teams. Vi har valgt Socio med bakgrunn i informasjon fra NAV Gjøvik om at alt skal være dokumentert her.

³⁹ Bestemmelsen gjelder også for ukrainske flyktninger som har rettigheter etter midlertidige regler etter nytt kapittel 6A i integreringsloven.

⁴⁰ IMDi, «Juridisk veileder til integreringsloven»

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterium:

Kommunen skal treffe vedtak om og sørge for oppstart av introduksjonsprogram senest innen tre måneder etter bosetting.

4.1.2 KOMMUNENS RUTINER OG RETNINGSLINJER

I flyktningteamets interne rutiner henvises det til loven, samarbeidsavtalen mellom NAV Gjøvik og GLS og IMDi's fagressurs for introduksjonsprogrammet når det gjelder regulering av kommunens arbeid med introduksjonsprogrammet.

I flyktningteamets rutiner framgår det flere punkter som skal bidra til å sikre at deltakeren starter i introduksjonsprogrammet innen fristen. Det framgår at innen tre måneder etter bosetting skal programveileder:

- fatte vedtak om deltakelse i introduksjonsprogrammet i tråd med integreringsloven
- avtale tid for inntakssamtale ved GLS, og delta på samtalen som observatør
- utarbeide integreringskontrakt og integreringsplan i samarbeid med deltakeren
- gjennomgå innhold av vedtak om introduksjonsprogram, integreringskontrakt og integreringsplan med deltakeren

Videre sier i samarbeidsavtalen mellom NAV Gjøvik og GLS at NAV har ansvar for å gi informasjon til GLS om personer som bosettes etter avtale med IMDi og som har rett til introduksjonsprogram. Det står også at programveileder «skal sørge for at deltakere søkes inn på kurs og opplæring ved GLS». GLS har på sin side ansvar for «å tilby norskopplæring og annen relevant opplæring så snart som mulig og senest tre måneder etter innsøking».⁴¹

4.1.3 KOMMUNENS BESKRIVELSE AV PRAKSIS

Ifølge informantene oppfylles kravet om oppstart i introduksjonsprogrammet innen tre måneder for de aller fleste deltakerne. Det innledende samarbeidet mellom flyktningteamet og læringscenteret ble beskrevet som bra, og de sier at deltakere som regel raskt starter med opplæringen ved GLS.

De fortalte at i noen tilfeller kan oppstarten i programmet bli lenger enn tre måneder etter bosetting. Dette kan skyldes at helsesituasjonen hindrer deltakeren i å starte opp eller at det ikke er tilgjengelig barnehageplass for deltakers barn. Leder i NAV opplyste at utfordringer knyttet til barnehagekapasitet har vært et problem over tid. Dette er varslet om i avvikssystemet og leder i NAV har vært i dialog med kommunalsjef for sektor oppvekst. På tidspunktet revisjonen intervjuet NAV-lederen var det en sak under behandling på barnehagekontoret for å se om de kan få til større fleksibilitet for barnehageopptak.

⁴¹ Fram til høsten 2022 har NAV og GLS hatt ulik tolkning av om tremånedersfristen skal beregnes fra bosettingsdato eller datoen deltakeren søkes inn til skolen. Det fremgår av møtereferat samarbeidsmøtet mellom enhetene 19.september 2022 at det riktige er å beregne fristen fra bosettingsdato. Det ble besluttet at dette skulle tydeliggjøres ved neste revidering av samarbeidsavtalen.

Programveilederne revisjonen snakket med ga uttrykk for at de er kjent med at det skal fattes vedtak dersom det skal være utsatt oppstart. De var også kjent med at det ifølge rutinene skal journalføres dersom en deltakers oppstart utsettes, og at de skal registrere avvik dersom deltakere hindres å starte innen tre måneder. De fortalte imidlertid at det kunne være noe manglende etterlevelse av dette.

4.1.4 GJENNOMGANG AV ENKELTSAKER

Revisjonen har undersøkt om det er dokumentert at kommunen har oppfylt kravet om oppstart av introduksjonsprogrammet innen tre måneder etter bosetting i de 24 sakene vi gjennomgikk i Socio. Dette gjorde vi gjennom å se på bosettingsdatoen og dato for oppstart av introduksjonsprogram slik dette var notert i vedtaket om introduksjonsprogram.

- I 16 av 24 saker har deltakerne, ifølge vedtaket om introduksjonsprogrammet, startet i programmet innen tre måneder etter bosettingsdatoen. I én av sakene fremgår det imidlertid av journalen at deltakeren først startet i programmet seks måneder etter at han skulle startet ihht. vedtaket. Dette var over sju måneder etter bosettingsdatoen. Det fremgår ingen informasjon i journalen om årsaken til dette.
- I én sak var det fattet vedtak om utsatt oppstart etter permisjon på grunn av manglende barnehageplass.
- I sju saker hadde deltakerne vedtak om oppstart i introduksjonsprogrammet senere enn tre måneder etter bosettingsdatoen. I seks av sakene var oppstarten innen fem måneder etter bosettingsdatoen, mens i én sak var oppstarten ni måneder etter bosetting. Ingen av sakene hadde vedtak om utsatt oppstart av introduksjonsprogrammet eller notat i Socio som forklarte hvorfor tremånedersfristen ikke var overholdt. I saken der deltakeren hadde vedtak om programoppstart ni måneder etter bosettingsdatoen fremgikk det av frammøtelister fra GLS at vedkommende hadde startet i opplæring flere måneder tidligere.

4.1.5 REVISJONENS VURDERINGER

Revisjonen vurderer at flyktninger som bosettes i Gjøvik i all hovedsak starter opp i introduksjonsprogrammet innen tre måneder etter bosetting, slik lovkravet tilsier. Flyktningteamets interne rutiner og samarbeidsrutinene med GLS tilrettelegger for at lovkravet innfris. Inntrykk fra intervjuer er også at det er et godt og effektivt samarbeidet mellom flyktningteamet og GLS for å sørge for rask oppstart i undervisningen.

Informantene ga imidlertid uttrykk for at de kjente til, men likevel ikke nødvendigvis etterlever, lovkravet om at det skal fattes enkeltvedtak dersom oppstarten er senere enn tre måneder etter bosetting. Dette er også vår vurdering etter gjennomgangen av enkeltsaker, der det ikke forelå vedtak om utsatt oppstart i noen av de aktuelle sakene. Dette er ikke i tråd med loven. Når det ikke gis vedtak om utsatt oppstart flyttes heller ikke fristen deltakeren har for å benytte seg av retten til introduksjonsprogram og norskopplæring. En mulig konsekvens kan være at deltakere ikke får gjennomført fullstendig program eller norskopplæring.

4.2 INTRODUKSJONSPROGRAM SOM ER HELÅRIG OG PÅ FULLTID

4.2.1 NASJONALE FØRINGER OG REVISJONSKRITERIER

Integreringsloven § 14 slår fast at introduksjonsprogrammet skal være helårig og på fulltid. Formålet med dette er at omfanget av programmet skal bygge på arbeidslivets regler for arbeidstid.⁴²

Et helårlig tilbud innebærer at programmet skal tilsvare et normalt arbeidsår og at deltakerne skal motta introduksjonsstønad hele året. Programmet følger ferielovens alminnelige ferietid, det vil si ferie i opptil 25 virkedager, noe som tilsvarer fem uker.

Dersom deler av innholdet i introduksjonsprogrammet er lagt til skolesektoren, må kommunen sørge for aktiviteter i skolens ferier slik at deltakerne får et helårlig program. Kommunen kan i skolens ferier tilby for eksempel opplæring i samfunnskunnskap, arbeidspraksis, ulike kurs eller andre tiltak som forbereder til arbeidslivet. IMDi har i forarbeidene til integreringsloven presisert at helårskravet også gjelder for deltakere som er i grunnskole eller videregående opplæring.⁴³

Hva som utgjør fulltids introduksjonsprogram følger arbeidslivet. Dette innebærer at programmet skal ha et omfang på mellom 30 og 40 timer per uke, med et gjennomsnitt på 37,5 timer per uke. Deltakere som har opplæringstiltak som krever egenarbeid i form av forberedelser og etterarbeid, skal få anledning til å gjøre dette innenfor rammen av en fulltidsuke. Derfor skal en undervisningstime på 45 minutter telle som 75 minutter. Deltakere som er i grunnskole, videregående skole eller får opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter lærerplanene i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, oppfyller fulltidskravet dersom opplæringen er på minimum 30 timer i uken. For alle andre tiltak skal hver time telle som 60 minutter.⁴⁴

Deltakere som har opplæring i grunnskole eller videregående skole som sitt fulltidsprogram må også gjennomføre de obligatoriske elementene livsmestring og foreldreveiledningskurs for de som har eller får barn.

Deltagere som ikke har fulltidsprogram må supplere innholdet i programmet sitt med ytterligere elementer for å oppfylle kravet om fulltidsprogram. Disse elementene skal være individuelt tilpasset og bidra til at deltakeren når sluttmålet sitt med introduksjonsprogrammet. IMDi beskriver at dette for kan være arbeidspraksis, deltidsarbeid, ulike kurs innen for eksempel spesifikke bransjer, økonomi, digital kompetanse, eller det kan være aktiviteter i regi av frivillige organisasjoner.⁴⁵ Tid til egenstudier kan kun være en del av programtiden dersom dette gis etter avtale mellom kommunen og den enkelte deltaker, kommunen kan kontrollere oppmøte og ved at kommunen følger opp at deltaker har gjennomført de oppgavene som etter avtalen skulle gjennomføres.⁴⁶

For flyktninger som har kollektiv beskyttelse (ukrainske flyktninger) gjelder ikke kravet om at programmet skal være på fulltid.

⁴² Retten til fulltidsprogram gjelder ikke for ukrainske flyktninger, som kan ha program på deltid jf integreringsloven § 37c.

⁴³ IMDi, «Juridisk veileder til integreringsloven»

⁴⁴ Timeutregningen etter introduksjonsloven er forklart av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i dokumentet «Vedrørende begrepet undervisningstime, samt beregningen av introduksjonsprogram på fulltid etter introduksjonsloven» av 6. juni 2015. I IMDis juridiske veileder fremgår det at prinsippet videreføres integreringsloven.

⁴⁵ IMDi, «Juridisk veileder til integreringsloven»

⁴⁶ IMDi, «Tilsynsinstruks 2013-2016 introduksjonsloven § 4»

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterium:

Introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid.

4.2.2 KOMMUNENS RUTINER OG RETNINGSLINJER

Samarbeidsavtalen mellom NAV Gjøvik og GLS beskriver at de to virksomhetene i samarbeid skal «organisere et heldags- og helårlig introduksjonsprogram i tråd med lovens intensjoner og bestemmelser». Videre fremgår det at læringssenteret gir tilbud om 26 timer for de som ikke har arbeidspraksis og 20 timer til de som har praksisplass. Læringssenteret har også ansvar for «å tilby norskopplæring til deltakere i skolens avspaseringsuker». NAV Gjøvik har «ansvaret for det resterende tilbudet, slik at det samlede timeantallet blir på 37,5».

Samarbeidsavtalen fastslår at «kvalitetskontrollen her er integreringsplan (IIP) for den enkelte deltaker. Den skal synliggjøre tilbudet i timer og ansvar. Det er NAV Gjøvik ved programrådgiver som har ansvaret for at deltakerens integreringsplan er oppdatert og undertegnet».

4.2.3 KOMMUNENS BESKRIVELSE AV PRAKSIS

Helårlig tilbud

Informantene ga uttrykk for at de oppfattet at alle deltakerne i introduksjonsprogrammet får helårlig program. Samtidig viste samtalen med dem at de har ulik forståelse av hvordan kravet om helårlig program skal innfris for deltakere som går på grunnskole eller videregående.

Det var lik oppfatning blant informantene om at deltakere som er i opplæring ved GLS har helårlig program gjennom at de også har undervisningstilbud i skolens høstferie, vinterferie og ukene før og etter sommerferien i juli. Deltakerne har ferie fire uker i juli og til sammen en uke fordelt på jul og påske.

Når det gjelder deltakere som går grunnskole eller videregående skole fortalte teamleder og en av programveilederne at disse sikres helårlig program gjennom at de har programtiltak i skolens ferier. Dette kan være deltakelse i ferieundervisningen til GLS eller andre tiltak som arbeidspraksis eller feriejobb. En annen programveileder fortalte at deltakere som går på grunnskole eller videregående oppfyller kravet om helårlig program når de følger skoleruta. Det ble opplyst at disse deltakerne ikke er pålagt programaktivitet i skolens ferier. Ifølge programveilederen får ikke videregåendelever tilbud om å delta på ferieundervisningen til GLS, mens grunnskoleelever får tilbud om, men er ikke pålagt, å delta på ferieundervisningen.

Tilbud på fulltid

Informantene ga uttrykk for at de oppfattet at alle deltakere på introduksjonsprogrammet har fulltidsprogram. De hadde imidlertid ulik forståelse av hva som ligger i at et program kan anses som fulltid og hvilke supplerende tiltak som kan inngå i et introduksjonsprogram.

Deltakere som får norsk og samfunnskunnskap ved GLS får 12 undervisningstimer norskopplæring, 14 undervisningstimer «introtid» og tre undervisningstimer «onsdagsintro». De får altså 29 undervisningstimer. Hver undervisningstime varer i 45 minutter. Det er ifølge rektor ved GLS kun norskopplæringen som følger en lærerplan, mens resterende timer er timer som ikke følger noen lærerplan.

Det var ulike oppfatninger blant informantene om hva som skal til for at disse deltakerne skal ha et fulltidsprogram på 37,5 timer i uka. To informanter fortalte at fulltidskravet er oppnådd for disse deltakerne gjennom at resterende timer fylles med tiltak som kan bidra til at den enkelte deltaker når målet sitt med introduksjonsprogrammet. Lekser kan ikke utgjøre et slikt tiltak, men det kan for eksempel arbeidspraksis, frivillig arbeid, oppfølging av barn, egen trening, egenstudier og førerkortopplæring. En annen informant hadde en ulik forståelse, og mente at deltakere som er ved GLS har fulltidsprogram gjennom at øvrige timer er lekselesing. Vedkommende opplyste om at disse deltakerne ikke trenger supplerende tiltak for å oppfylle kravet om fulltidsprogram.

Informantene var samstemte om at deltakere som har fulltidsstudier på grunnskole eller videregående skole anses å ha et fulltidstilbud uten supplerende tiltak. De fortalte at det er kun hvis de studerer på deltid at de skal ha ytterligere tiltak i programmet sitt for å oppfylle fulltidskravet.

Alle informantene var tydelige på at det skal fremgå av oppdatert integreringsplan hvilke tiltak deltakeren har i sitt introduksjonsprogram og hvor mange timer dette utgjør. I tillegg skal deltakerens programtiltak og omfanget av de ulike tiltakene registreres fortløpende i NIR.

4.2.4 GJENNOMGANG AV ENKELTSAKER

Revisjonen har gjennomgått dokumentasjon som viser hvordan kommunen har oppfylt kravet om helårig og fulltids introduksjonsprogram. Vi har sett på hva som fremgår av deltakernes integreringsplaner, og sett dette opp mot journalnotater og frammøtelister.

- I de fleste sakene var det ikke mulig å lese ut fra integreringsplanene om deltakerne har fulltidsprogram.
- I åtte av 24 saker var det ikke dokumentert om det var utarbeidet integreringsplan. Journalnotater tyder imidlertid på at disse deltakerne var under opplæring ved GLS.
- I flere integreringsplaner var det ikke angitt timeomfanget av de ulike tiltakene. Der timeomfanget var definert i planen, sto det som regel 26 timer norskopplæring i regi av GLS, mens timeomfanget ikke var angitt på øvrige tiltak som var oppgitt i planen.
- I flere saker var det integreringsplaner som anga tiltak og timeomfang for introduksjonsprogrammet, men tiltakene som fremgikk av planene stemte ikke med informasjon i journalnotater om deltakers faktiske aktiviteter. Det var for eksempel saker der norsk- og samfunnsopplæring på GLS sto oppført som eneste tiltak i integreringsplanen, men journalnotater viste at deltakeren også var i arbeidspraksis.

4.2.5 REVISJONENS VURDERINGER

Helårig program

Intervjuene våre med programveiledere viser at det er sannsynlig at helårig programtilbud tilbys for deltakere som har opplæring i norsk og samfunnskunnskap ved GLS som sitt programinnhold, men at ikke alle deltakere som går på grunnskole eller videregående får helårig program. Regelverket krever at deltakere i grunnskole og videregående skal ha programaktivitet utenom skolens ferier for å oppfylle helårskravet. Intervjuene med programveiledere viste at de forstår og praktiserer regelverket ulikt på dette området. Revisjonen mener at en konsekvens av dette sannsynligvis er at det i dag er enkelte deltakere av introduksjonsprogrammet i Gjøvik som ikke får helårig programtilbud i henhold til lovkravet.

Revisjonen mener videre at det ikke i tilstrekkelig grad er tydeliggjort i rutinene om undervisningstilbudet til GLS i skoleferiene også gjelder deltakere som har grunnskole eller videregående skole som programinnholdet sitt.

Fulltidsprogram

Når det gjelder fulltidsprogram fastslår samarbeidsavtalen at NAV Gjøvik skal sørge for at den enkelte deltaker får fulltidsprogram, at GLS er ansvarlig for 26 av disse timene mens NAV Gjøvik er ansvarlig for de resterende timene. Rutinene spesifiserer ikke hva som skal være innholdet i timene eller hvordan man regner seg fram til hva som utgjør et fulltidsprogram. Etter revisjonens forståelse av regelverket skal man regne 75 minutter programtid per undervisningstime på 45 minutter ved grunnskole, videregående skole eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter lærerplanene i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Timetallet skal regnes time for time for all øvrig programaktivitet.

Revisjonen kan ikke se at flykningteamet har synliggjort at deltakere ved GLS får fulltidsprogram med de 29 undervisningstimene de tilbys. Ved vår kontroll av timeomfanget opp mot den overnevnte føringen fra IMDi om hvordan timetallet skal regnes ut, er revisjonens vurdering at de ikke tilbys fulltidsprogram.⁴⁷ Revisjonen har kommet til at deltakere som har all programaktivitet ved GLS totalt har om lag 28 timer programaktivitet per uke og dermed trenger de 9,5 timer med supplerende programaktivitet for at de kan regnes som å ha fulltidsprogram i henhold til kravet.⁴⁸

Revisjonens intervjuer viste at programveilederne har delvis ulike oppfatninger av regelverket om fulltidsprogram. Alle var av oppfatningen at deltakere som går fulltid på videregående eller grunnskole har fulltidsprogram, noe revisjonen mener er riktig forståelse av regelverket. Det var imidlertid ulik forståelse av om deltakere ved GLS bør ha supplerende tiltak for å kunne anses å oppfylle kravet om fulltidsprogram. Det var også ulike oppfatninger av hva som kan regnes som supplerende tiltak. Revisjonen mener dette kan tyde på at det vil variere etter hvilken programveileder deltakeren har, om deltakere ved GLS får fulltidsprogram.

Måten timeomfanget var dokumentert på i integreringsplanene, viste også at timeomfanget var angitt på ulike måter og i varierende grad. Det var ikke mulig for oss å vurdere om fulltidskravet var innfridd gjennom å se på dokumentasjonen i disse sakene.

⁴⁷ Revisjonens utregning: 12 undervisningstimer norskopplæring hvorav én undervisningstime skal telle som 75 minutter i introduksjonsprogrammet = 15 timer programtid i introduksjonsprogrammet. 14 undervisningstimer «introtid» som ikke følger en lærerplan = 10,5 timer programtid i introduksjonsprogrammet. Tre undervisningstimer «onsdagsintro» som ikke følger en lærerplan = 2,25 timer programtid i introduksjonsprogrammet. å Sammenlagt tilbys deltakerne totalt 27,75 timer i uka.

⁴⁸ Ettersom ukrainere ikke har rett til fulltidsprogram, vil ikke manglende fulltidsprogram innebære lovbrudd overfor denne gruppen.

4.3 INDIVIDUELT TILPASSET INTRODUKSJONSPROGRAM SOM OPPFYLLER KRAV TIL INNHOLD

4.3.1 NASJONALE FØRINGER OG REVISJONSKRITERIER

Et mål med integreringsloven er at gapet mellom hva hver enkelt flyktning har med seg og behovet på det norske arbeidsmarkedet, skal fylles. Det er ønskelig at flere skal få varig fotfeste i norsk arbeidsliv gjennom formell opplæring som de får i introduksjonsprogrammet. Opplæringen i introduksjonsprogrammet skal bygge på prinsippet om tilpasset opplæring, der organisering, innhold og valg av metoder skal ta utgangspunkt i den enkelte deltakers behov og forutsetninger. Med dette som utgangspunkt gir integreringsloven krav til kommunene når det gjelder planlegging, innhold og oppfølging av introduksjonsprogrammet. For å undersøke om kommunen oppfyller disse kravene, har revisjonen sett nærmere på arbeidet som gjøres med integreringsplanen til deltakerne. Integreringsplanen skal være verktøyet for utarbeiding og tilpasning av et treffsikkert program. Her samles informasjon om planlegging, innhold og oppfølging av introduksjonsprogrammet til den enkelte.

Integreringsloven fastslår at alle deltakere av introduksjonsprogrammet skal ha en individuelt tilpasset integreringsplan. Det er flere krav knyttet til integreringsplanen:

- Planen skal utarbeides innen tre måneder etter bosetting, jf. integreringsloven § 12 andre ledd.
- Deltakeren skal ha medvirket i utarbeidingen av planen. Dette kravet skal sikre at det er deltakerens egne forutsetninger og mål som ligger til grunn for kvalifiseringsløpet introduksjonsprogrammet legger opp til. Planen skal derfor utformes på bakgrunn av gjennomført kompetansekartlegging, karriereveiledning og en vurdering av hvilke elementer deltakeren kan nyttiggjøre seg av.⁴⁹ Dersom det er behov for det, skal kommunen bruke kvalifisert tolk for å sikre reell medvirkning i kartleggingsarbeidet og i utarbeidelsen av planen. Dette følger både av kommunens plikt til veiledning etter forvaltningsloven §§ 11 og 17, tolkeloven §§ 6 og 7, og kravet til at deltakeren har vært med på å utarbeide planen etter integreringsloven.
- Planen skal inneholde informasjon om programmets innhold, samt tidsfaser og omfang av de ulike tiltakene.
- Programmets tiltak beskriver innholdet i programmet. Integreringsloven fastslår at programmet *minst* skal inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap, arbeids- eller utdanningsrettede elementer, kurs i livsmestring, og foreldreveiledningskurs for de som har barn eller får barn i løpet av programtiden. Alle elementene trenger ikke pågå til enhver tid, men de må være til stede innenfor rammene av den enkeltes program og de skal være en del av planen.

⁴⁹ Ukrainske flyktninger har rett, men ikke plikt til kompetansekartlegging og karriereveiledning, jf. midlertidige bestemmelser i integreringsloven kapittel 6A, § 37 b.

- Planen skal være et dynamisk dokument og kommunen skal jevnlig, og minst hvert halvår, ta opp integreringsplanen til ny vurdering og justere den slik at programmet blir tilpasset den enkeltes behov og situasjon. Planen skal også justeres ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon.

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterium:

Deltakere av introduksjonsprogrammet skal ha en integreringsplan som

- de har vært med å utarbeide.
- kommunen jevnlig tar opp til ny vurdering og justerer slik at programmet blir tilpasset den enkeltes behov.
- beskriver programmets innhold og omfanget av de ulike elementene i opplæringen.⁵⁰

4.3.2 KOMMUNENS RUTINER OG RETNINGSLINJER

Nedenfor har revisjonen sammenstilt noen av de mest sentrale punktene fra flyktningteamets rutiner og samarbeidsavtalen mellom NAV Gjøvik og GLS når det gjelder arbeidet med å sikre at deltakere har et individuelt tilpasset introduksjonsprogram som oppfyller kravene til innhold.

Planlegging av introduksjonsprogrammet

- Programveileder skal innkalle flyktningen til kartleggingssamtale senest ti dager etter bosetting, der hovedmålet er å kartlegge flyktningens kompetanse. Informasjon fra kartleggingen skal registreres i Kompass/IMDi-nett.
- Programveileder skal avtale tid for karriereveiledning og delta på denne samtalen som observatør. Rapporten fra samtalen skal arkiveres i «fagsystemer» og den skal danne grunnlag for flyktningens integreringsplan.
- Programveileder skal avtale tid for inntakssamtale på GLS og delta i samtalen som observatør. I denne samtalen skal GLS avklare deltakers forventninger, kartlegge deres utgangspunkt og definere den enkeltes mål og opplæringsløp ved GLS. Disse punktene skal programveileder føre inn i integreringsplanen.
- Integreringsplanen skal utarbeides i samarbeid med programveileder, deltaker og GLS. Dette skal gjøres i den første IIP-samtalen, som programveileder skal sørge for at gjennomføres innen én måned etter oppstart.
- Det er programveileder som skal fatte vedtak om integreringsplan. Planen skal skannes inn i Socio. Ved endringer i planen, skal nytt plandokument utarbeides, undertegnes, og skannes inn i Socio.
- Programveileder skal gjennomgå innhold av vedtak om introduksjonsprogram, integreringskontrakt og integreringsplan med deltakeren, og innhente deltakerens underskrift.

Oppfølging av introduksjonsprogrammet

- Programveileder skal sørge for at integreringsplanen og vedtak følges og oppdateres gjennom hele introduksjonsprogrammet.

⁵⁰ Disse kriteriene er også gjeldende for ukrainske flyktninger med rettigheter etter midlertidige bestemmelser i integreringsloven kapittel 6A, jf § 37c.

- Programveileder skal ha jevnlig møter med deltakeren, gi råd/veiledning om regler og innhold i introduksjonsprogrammet, følge opp deltakerens progresjon i programmet, gjennomføre jevnlig IIP-samtaler og oppdatere integreringsplanen i samarbeid med deltakeren.
- Om IIP-møter står det at det skal gjennomføres møter med deltaker, programveileder og lærer. Hensikten er å evaluere progresjon, måloppnåelse og legge videre planer for deltakeren. Første IIP-samtale skal avholdes senest én måned etter oppstart i programmet. Hyppigheten av videre samtaler tilpasses programtiden og programinnholdet til deltakeren, men det skal minst være en samtale ved oppstart, en samtale midtveis og en samtale ved slutten av programtiden. Det skal også være IIP-samtale når en deltaker får ny programveileder. Programveileder har ansvar for å innkalle til samtaler, bestille tolk, dokumentere samtaler med referat i Socio, oppdatere integreringsplanen ved endringer og levere oppdatert plan til GLS. Programveileder skal i tillegg ha individuelle veiledningssamtaler gjentakende gjennom året, der formålet med integreringsplanen skal være ett av temaene.

Om oppfølging av deltakere som har utfordringer med å følge introduksjonsprogrammet

- Flyktingteamets rutiner beskriver at miljøarbeidere skal informere programveiledere om forhold som kan påvirke deltakers progresjon mot arbeid/utdanning og integrering. Videre står det beskrevet hvordan programveiledere i samarbeid med GLS skal følge opp deltakere som har utfordringer i opplæringen ved GLS. Det fremgår også at programveileder skal samarbeide med familieveileder og eventuelt andre helsetjenester når deltakere har utfordringer knyttet til familieforhold eller helse.

4.3.3 KOMMUNENS BESKRIVELSE AV PRAKSIS

Har alle deltakere en integreringsplan?

Informantene fra flyktingteamet, inkludert avdelingsleder og NAV-leder, ga uttrykk for at deres oppfatning er at alle deltakere i introduksjonsprogrammet har en integreringsplan. Teamleder fortalte at det kun er de som er helt i oppstartsfasen av programmet som ikke nødvendigvis har utarbeidet en plan enda.

Programveilederne forklarte at integreringsplanen utarbeides i den første IIP-samtalen mellom deltaker, programveileder og kontaktlærer. Veilederen innkaller til denne samtalen så fort som mulig etter oppstart, men etter tilstrekkelig tid til at læreren har dannet seg et inntrykk av deltakers språknivå.

At deltakeren har en integreringsplan dokumenteres, ifølge programveilederne, gjennom at det ligger en skannet og signert versjon av planen i deltakerens journal i Socio. Veilederne vi snakket med fortalte at de ikke pleier å skrive referat fra IIP-samtalene. At integreringsplanen ligger på deltakers journal i Socio betyr at det har vært en IIP-samtale den datoen programveileder og kontaktlærer har signert planen. Teamleder opplyste overfor revisjonen at programveilederne ifølge rutinene skal dokumentere gjennomført IIP-samtaler som journalnotat i Socio i tillegg til at skannet plan skal lagres i Socio.

Både informanter fra GLS og flyktingteamet trakk fram at det har vært utfordringer knyttet til å gjennomføre IIP-samtaler. De hadde ulike forklaringer på grunnene til dette. Informanter fra flyktingteamet pekte på at kapasitetsmangel både i GLS og i flyktingteamet har gjort det vanskelig å finne fram til felles møtetidspunkt som passer både programveiledere og lærere. De trakk også fram at det har vært vanskelig for veiledere og lærere å få kontakt med hverandre. Et tiltak for å løse dette har vært at lærere og programveiledere har fått hverandres kontaktinformasjon og at de har blitt enige om avsatte tidspunkt for gjennomføring av IIP-samtalene. Informanter fra GLS ga uttrykk for at lærerne ved GLS både har ønske om og kapasitet til å gjennomføre samtaler utenfor

undervisningstimene sine. Utfordringen ligger i at enkelte programveiledere avtaler og gjennomfører IIP-samtaler fortløpende for sine deltakere, mens andre veiledere ikke har slike samtaler i det hele tatt. Ifølge en informant fra GLS er det deltakere i introduksjonsprogrammet som har hatt undervisning på læringscenteret i over et år uten å ha hatt noen IIP-samtale. Hun beskrev at det er mye frustrasjon knyttet til dette fordi deltakere er usikre på veien videre, lærerne kan ikke gi dem noen svar, og deltakerne oppfatter at det er ulikt hvilken oppfølging de får i introduksjonsprogrammet avhengig av hvilken programveileder de har.

Informanter fra både GLS og flyktingteamet påpekte at det ikke har noen praktisk betydning for deltakerens opplæringstiltak om deltakeren har en integreringsplan. GLS sørger uansett for at deltakeren starter med undervisning raskt etter at læringscenteret har gjennomført inntakssamtale med deltaker.

Tas planen opp til ny vurdering jevnlig, ved vesentlige endringer og ved forlengelse av programmet?

Informantene uttrykte ulike oppfatninger av om integreringsplanene revideres jevnlig og i henhold til kravene.

Programveilederne vi snakket med forklarte at integreringsplanene revideres i IIP-samtale med deltaker, programveileder og lærer. Her gir lærer og deltaker tilbakemelding om hvordan det går i de ulike tiltakene. De vurderer om progresjonen har vært som forventet og om det er behov for å justere mål eller tiltak. Ifølge programveilederne har de alltid en oppfølgende IIP-samtale innen et halvt år etter deltakers oppstart, men de har ikke hatt kapasitet til å oppfylle kravet om midtveisrevidering etter tre måneder for programdeltakere med seks måneders programvarighet.

Ifølge programveilederne tas også integreringsplanene opp for revidering utenom de planlagte IIP-samtalene dersom programveileder, lærer eller deltaker ser behov for det. Veilederne følger hele tiden med på hvordan det går med deltakerens opplæringsløp gjennom at de har kontakt med både lærere og deltakere når de er på læringscenteret tre dager i uka. En av programveilederne anslo at det sjelden går mer enn to uker uten at deltaker har kontakt med en veileder. Hvis deltakere har utfordringer med å følge programmet, tilpasser programveilederne oppfølgingen etter deltakerens behov. De kobler på familieveileder om det er utfordringer med helse eller i familien, og miljøarbeiderne når det er utfordringer i hjemmet. Når det er utfordringer knyttet til motivasjon, har programveileder motivasjonssamtaler med deltaker. De kan også drøfte saker internt og med leder for å komme fram til løsninger.

Informantene våre ved GLS beskrev at det varierer mellom programveilederne om det gjennomføres oppfølgende IIP-samtaler. Enkelte veiledere gjennomfører ikke oppfølgende IIP-samtaler i det hele tatt.

Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet sammen med deltaker?

Informantene fra flyktingteamet forklarte at integreringsplanene er individuelt tilpasset og at deltakerne medvirker i utarbeidingen på følgende måter:

- Kartleggingssamtalen

Tiltakene og målene som fastsettes i integreringsplanen tar blant annet utgangspunkt i kartleggingssamtalen mellom programveilederen og deltakeren. Her snakker de om deltakers erfaringer og kompetanse, interesser, eventuelle særlige behov og målsetninger. Ifølge teamleder følges i all hovedsak rutineene som sier at kartleggingen skal skje innen ti dager etter bosetting. Informasjonen fra kartleggingen skal registreres i IMDi-nett og dokumenteres i deltakerens journal i Socio. Dato for kartlegging skal fremgå på deltakers integreringsplan.

- Karriereveiledning

Integreringsplanen tar utgangspunkt i karriereveiledningen deltakeren har med Karriere Innlandet der programveileder deltar som observatør. Begge programveilederne vi snakket med fortalte at karriereveiledningen er et nyttig og viktig bidrag når de skal sette realistiske mål for deltakers introduksjonsprogram. Rapporten fra karriereveiledningen legges inn i IMDi-nett. Ifølge programveilederne dokumenteres det ikke nødvendigvis i Socio om deltakeren har hatt karriereveiledning og om programveileder har deltatt.

- IIP-samtalen

Programveilederne fortalte at i IIP-samtalen der integreringsplanen utarbeides deltar programveileder, deltaker og lærer. Her medvirker deltakeren i utfyllingen av alle punktene i planen. Flyktingteamet bruker IMDi's mal for integreringsplan. Begge programveilederne vi snakket med bemerket at malen er lang og komplisert å forklare for deltakeren, men at de gjennomgår planen side for side.⁵¹

Er det benyttet tolk ved behov?

Informantene fortalte at bruk av tolk ikke dokumenteres i integreringsplanen eller i Socio. De beskrev ulike praksiser når det gjelder tolkebruk i IIP-samtalene. Teamleder og en av programveilederne fortalte at programveilederne alltid bruker kvalifisert tolk i IIP-samtalene, med mindre programveileder og deltaker snakker et felles språk. En annen programveileder fortalte at det varierer mellom programveilederne om det brukes kvalifisert tolk i IIP-samtaler. For eksempel er det en lærer som ved flere tilfeller har fungert som tolk i IIP-samtaler fordi hun snakker et felles språk med deltaker. Vedkommende fortalte at det å ikke bruke kvalifisert tolk kunne være uheldig fordi ikke alt ble direkte oversatt.

Angir integreringsplanen tidsfaser, tiltak og omfang?

Ifølge leder og programveiledere i flyktingteamet angir integreringsplanen hvilke tiltak deltakeren har gjennomført, hvilke tiltak som er pågående og hvilke tiltak som er planlagt for introduksjonsprogrammet, samt timeomfanget for hvert av tiltakene. Programveilederne oppdaterer imidlertid ikke alltid integreringsplanen fortløpende etter hvert som deltakeren starter i nye tiltak. Når planen revideres vil de oppdatere informasjonen om gjennomførte, pågående og planlagte tiltak i den reviderte planen. Deltakernes tiltak og timeomfanget av disse registreres i tillegg fortløpende i NIR. Ettersom alt av møter og samtaler med deltakere skal journalføres, skal det ifølge teamleder også fremgå av journalnotater om deltakere har startet eller sluttet i tiltak. Videre skal tiltak og timeomfang føres opp på oversikten over deltakere i Teams, som til enhver tid skal være oppdatert.

4.3.4 GJENNOMGANG AV ENKELTSAKER

Nedenfor følger en oppsummering av dokumentasjon i sakene når det gjelder kommunens arbeid med integreringsplaner.

Har alle deltakerne en integreringsplan?

⁵¹ IMDi, «Mal for integreringskontrakt»

For å undersøke om deltakerne hadde integreringsplan så vi på om planen var skannet inn i Socio, dato dokumentet var signert og dato for at saken ble registrert inn i Socio.

I fem av de 24 sakene var det signerte integreringsplaner i Socio for hele programperioden til den enkelte. I tre av sakene var planene lagt inn i Socio etter at programtiden planen gjaldt for var passert. Fem deltakere hadde integreringsplaner som var utarbeidet mellom tre og tolv måneder etter at de, i henhold til vedtaket, hadde startet programmet. Seks deltakere som hadde fått utvidet programtid manglet integreringsplaner for perioden for forlengelsen. I åtte saker var det ikke dokumentasjon på at det var noen integreringsplan i det hele tatt.

I tilnærmet alle de 24 sakene revisjonen så på i Socio, var det integreringskontrakter signert av deltaker, programveileder og teamleder. Her var det vist til integreringsplan av en gitt dato. På tidspunktet kontrakten signeres foreligger det ikke integreringsplan i noen av sakene. Formuleringen i kontrakten er slik:⁵²

Integreringskontrakt

Du og <navn kommune> har i samarbeid utarbeidet en integreringsplan, jf. integreringsloven § 15. Integreringsplanen inneholder dine sluttmaal og introduksjonsprogrammets innhold, omfang og varighet. I tillegg inneholder integreringsplanen dine norskmål.

[...]

Kommunens forpliktelser

Med henvisning til din integreringsplan av <dato> og integreringsloven § 16 forplikter kommunen seg til å legge til rette for at du kan nå ditt langsiktige mål om å <sett inn deltakerens langsiktige mål>.

Kommunen forplikter seg til å tilby introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap slik at du kan oppnå ditt sluttmaal og norskmål.

Dine forpliktelser

Med henvisning til din integreringsplan av <dato> og integreringsloven § 16 forplikter du deg til å følge opp målene og elementene som er fastsatt i integreringsplanen.

Tas planen opp til ny vurdering jevnlig, ved vesentlige endringer og ved forlengelse av programmet?

For å undersøke om integreringsplanene vi så på var revidert, så vi på om det forelå revidert integreringsplan på saken, datoen evt. revidert plan ble signert og datoen evt. revidert plan ble journalført i Socio. I tillegg undersøkte vi om det var dokumentert IIP-samtaler i journalen til den enkelte. Målet var at dette skulle gi oss et bilde av om planene var revidert jevnlig, innen tidskravene og om det var dokumentert om programveileder på andre måter har fulgt med på deltakers utvikling i introduksjonsprogrammet.

- I omtrent en tredel av sakene var det enten revidert integreringsplan eller dokumentert oppfølgende IIP-samtaler med programveileder, lærer og deltaker som viste at integreringsplanen jevnlig var tatt til vurdering og justert etter deltakers behov.
- I enkelte saker var det reviderte integreringsplaner eller dokumenterte IIP-samtaler, men det var et lengre tidsintervall enn seks måneder mellom revisjonene. Det var eksempler på at det var gått over et år uten at det var dokumentert at programveileder hadde gjennomført IIP-samtaler med deltaker og lærer og uten at integreringsplanen var revidert.
- I de åtte sakene som manglet integreringsplan var det i fem av sakene heller ingen journalnotater som viste at programveileder hadde hatt noen IIP-samtaler med deltaker og lærer om introduksjonsprogrammet. I tre av sakene viste journalen at programveileder og deltaker hadde hatt noe

⁵² IMDi, «Mal for integreringskontrakt»

kontakt om programmets innhold, men det var større tidsrom mellom samtaleene enn seks måneder og samtaleene var uten lærer.

- I de seks sakene der deltakere manglet integreringsplan for forlengelsen av programmet, manglet det revisjoner av den opprinnelige planen som var for programmerperioden før forlengelsen.
- I flere av sakene der det forelå integreringsplaner som var over seks måneder, var det ikke dokumentasjon på at planen hadde vært revidert eller at programveileder hadde foretatt noen oppfølgende IIP-samtaler med lærer og deltaker utover den første samtalen der den opprinnelige planen ble utarbeidet. Journalene i disse sakene viste imidlertid i enkelte tilfeller at programveilederen har hatt noe kontakt med deltaker om endringer i programmets innhold. I andre saker var det ikke dokumentasjon om at programveileder og deltaker har hatt kontakt om programmet i etterkant av at opprinnelig integreringsplan ble utarbeidet.

Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet sammen med deltaker?

For å undersøke om planen var individuelt tilpasset og utarbeidet sammen med deltakeren, så vi på om det var dokumentert at deltakeren hadde gjennomført kompetansekartlegging og karriereveiledning i forkant av at planen ble utarbeidet, om det var sammenheng mellom deltakerens interesser og mål med programmet, og om det var dokumentert bruk av tolk i samtaleene med deltaker.

De fleste integreringsplanene inneholdt dato for gjennomført kompetansekartlegging og karriereveiledning. I et par saker hadde programveilederen i tillegg skrevet journalnotat fra kompetansekartlegging og karriereveiledning der det fremgikk hvem som deltok, hvor møtene fant sted, om det ble brukt tolk og en kort oppsummering av samtalen. I de fleste sakene var det ikke noe dokumentasjon i Socio om disse møtene utover at datoene fremgikk av integreringsplanen.

Det er en del kartleggingspunkter i integreringsplanen som overlapper med kompetansekartleggingen som legges inn i NIR. Disse feltene var fylt ut i de fleste planene revisjonen så på. Det føres blant annet inn deltakers språkferdigheter, skolebakgrunn, arbeidserfaring, digitale ferdigheter, interesser og framtidige ønsker innen utdanning og arbeid.

I alle planene var det definerte sluttmaal for introduksjonsprogrammet. Dokumentasjonen viste at målene i stor grad tok utgangspunkt i deltakers opplysninger fra kartleggingene. Dette fremgikk blant annet av begrunnelsene i planene og gjennom at målene var i tråd med deltakers interesser og målsetninger.

I de fleste sakene var det ikke dokumentert om det var brukt tolk til IIP-samtalen der planen ble utarbeidet. I et par saker hadde programveileder skrevet journalnotat om IIP-samtalen med referat av samtalen og informasjon om at det var benyttet tolk. I de fleste sakene var det ikke dokumentasjon i Socio om IIP-samtalen utover hva som fremgikk av integreringsplanen.

Angir planen programmets innhold og omfang?

For å undersøke om integreringsplanene beskrev innhold og omfang i programmet, så vi på den delen av integreringsplanen som beskriver opplæringen deltakeren skal ha som del av sitt introduksjonsprogram. Kapittelet er delt inn i de fem obligatoriske elementene som skal inngå i programmet: opplæring i norsk, opplæring i samfunnskunnskap, kurs i livsmestring, arbeids- eller utdanningsrettede elementer og foreldreveiledningskurs for de dette er aktuelt for. I planen skal det fylles ut hva som er det konkrete tiltaket, når det skal gjennomføres, timeomfanget på tiltaket, hvem som er ansvarlig enhet og om tiltaket er gjennomført.

- Oppføringene av programtiltak var ikke lik i noen av planene, selv ikke for deltakere man ut fra andre kilder (frammøtelister og journal) kan anta at har helt likt programinnhold.
- GLS tilbyr 12 timer norskopplæring (etter lærerplanen) og 14 timer «introtid» i uka (følger ikke lærerplan), men på integreringsplanene sto all aktivitet gjennom GLS oppført som norskopplæring.
- Få planer inneholdt informasjon om alle de obligatoriske elementene. Mange planer hadde norskopplæring, introtid og livsmestring, men få planer hadde definert noen tiltak under arbeidsrettede eller utdanningsrettede elementer.
- I mange planer sto det oppført hvilke tiltak deltakeren skulle delta i, men planen anga ikke timeomfanget av de ulike tiltakene. Der timeomfanget var definert i planen, sto det ofte kun timene på et av tiltakene, mens timeomfanget var ikke angitt på øvrige tiltak oppført på planen.
- Flere planer manglet informasjon om når tiltaket skulle gjennomføres eller om det var fullført.
- Onsdagsintro i regi av flyktningsteamet var ulikt kategorisert på planene. I noen planer sto det under norskopplæring, i andre planer som samfunnskunnskap og i enkelte planer sto disse timene under kategorien «arbeidsrettet tiltak».
- I mange saker fremgikk det fra journalen i Socio at deltakeren var i andre tiltak enn de som var oppført på integreringsplanen. Dette gjaldt særlig i saker der deltaker var i språkpraksis eller arbeidspraksis.

4.3.5 REVISJONENS VURDERINGER

Har alle deltakere en integreringsplan?

Alle deltakere på et introduksjonsprogram skal ha en integreringsplan. Våre undersøkelser viser at i 16 av de 24 sakene (67 prosent) vi gjennomgikk var det enten ingen plan, eller planen var foreldet. Informantene fra GLS uttrykte i intervjuer at ikke alle hadde en integreringsplan, mens både teamleder og programveiledere i flyktningsteamet i intervjuene ga uttrykk for at alle deltakere har en plan. Revisjonen har ikke gjennom noen av sine undersøkelser mottatt opplysninger som tyder på at slike planer finnes og oppbevares andre steder enn i Socio. Vi legger derfor til grunn at når vi ikke finner planer der, så er det ikke laget planer.

Når ikke alle deltakere ved introduksjonsprogrammet har en integreringsplan, vil det samtidig innebære at deltakeren ikke har vært med på å utarbeide en plan, og kommunen har ikke sørget for at det foreligger et individuelt tilpasset program. Det er positivt at deltakere, uavhengig av om de har en plan, i praksis får delta i nivåtilpasset opplæring ved GLS.

Ved gjennomgangen av saksmappene så vi at tilnærmet alle introduksjonsdeltakerne hadde signert en integreringskontrakt. Her var det vist til at det var utarbeidet en integreringsplan en gitt dato, selv om det ikke var utarbeidet integreringsplan på tidspunktet for signering av kontrakten. Ut fra dette stiller revisjonen spørsmål ved i hvilken grad deltakerne har fått forelagt et oversatt og forståelig dokument før signering. Det framstår som uheldig dersom integreringskontrakten forelegges deltakere for signering uten at underlagsdokument er utarbeidet.

Tas planen opp til ny vurdering jevnlig, ved vesentlige endringer og ved forlengelse av programmet?

Av de 16 integreringsplanene vi så på, var det i liten grad synliggjort at planene var revidert i henhold til lovkravene. Informantene fra flyktningsteamet fortalte oss at revideringer alltid skjer innen seks måneder, mens både dokumentasjonen i enkeltsaker og uttalelsene fra informanter ved GLS viser at dette ikke er tilfellet. Justering og revidering av introduksjonsprogrammets innhold er kommunens verktøy for å sikre at deltakerne får

et individuelt tilpasset program med en fremdrift som er tilpasset den enkeltes behov og situasjon. Revisjonen så noe dokumentasjon på at programveileder følger med på deltakers introduksjonsprogram gjennom journalnotater som viste at programveileder og deltaker underveis i programtiden var i dialog om for eksempel justering av tiltak i introduksjonsprogrammet. Dette er positivt, men ikke tilstrekkelig for å oppfylle kravet om jevnlig revidering av integreringsplanen. Flyktningteamets rutiner tilrettelegger for at revideringer skal skje i henhold til lovkravene, men våre funn tyder på at rutinene ikke etterleves og at flyktningteamet ikke har en praksis for å sikre systematiske revideringer av den enkelte deltakers integreringsplaner.

Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet sammen med deltaker?

Når det gjelder deltakerens medvirkning i å utarbeide planen, er revisjonens inntrykk fra både intervjuer og gjennomgang av enkeltsaker, at flyktningteamet på flere måter sørger for deltakers medvirkning. Hovedinntrykket vårt er at deltakerens medvirkning i stor grad sikres. For deltakerne med integreringsplaner kunne revisjonen også se at planene var individuelt tilpasset gjennom at det var en sammenheng mellom deltakerens uttrykte ønsker og interesser og definerte mål for programmet.

Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved om reell medvirkning sikres når det ikke er systematisk bruk av kvalifisert tolk når det er behov for det. Undersøkelsene våre viser at programveilederne har ulik forståelse av kravet til å bruke kvalifisert tolk i disse samtalerne, og at enkelte programveiledere gjennomfører disse møtene uten kvalifisert tolk. Når bruk av tolk ikke dokumenteres, er det vanskelig å si noe om omfanget av møter der det ikke brukes kvalifisert tolk. Ut fra den samlede informasjonen, ser vi det som sannsynlig at kommunen ikke alltid sikrer veiledningsplikten sin og deltakerens reelle medvirkning ved å bruke kvalifisert tolk i viktige møter med deltaker.

Angir planen programmets innhold og omfang?

Både teamleder og programveilederne fortalte revisjonen at vi skulle kunne gjenfinne oppdatert informasjon om tiltak og timeomfanget til den enkelte deltaker i integreringsplanen. I de fleste sakene som er gjennomgått var det imidlertid begrenset dokumentasjon om tiltak, timeomfang og tidsplan for deltakerens programtid. Vi har også merket oss at både norskopplæring og «introtid» ved GLS som regel ble oppført som norskopplæring på integreringsplanen. Revisjonen mener dette mest sannsynlig er feil, ettersom «introtid» ikke er norskopplæring med undervisning lagt opp etter lærerplanen. Gjennomgangen viste i tillegg at det ofte ikke sto oppført noen tiltak under arbeids- eller utdanningsrettede elementer, selv om dette er et av de obligatoriske elementene i programmet.

Formålet med integreringsplanen er å bidra til at den enkelte deltaker får et treffsikkert program som oppfyller kravene til innhold. Planen skal brukes som et planleggings- og et oppfølgingsverktøy for å sikre deltakeren et innhold og en utvikling i programmet slik at sluttmålet kan nås. Det skal derfor fremgå av planen i hvilke tidsfaser det er tenkt at deltakeren skal gjennomføre de ulike elementene av programmet. På bakgrunn av den mangelfulle informasjonen om programinnhold i planene vi så på, vurderer revisjonen at deltakerne ikke har en plan som angir programmets innhold og omfang. Vi stiller også spørsmål ved om kommunen bruker integreringsplanen som det verktøyet lovgiver har tenkt.

5 PROBLEMSTILLING 3: INTERNKONTROLL

I dette kapittelet svarer vi på problemstilling 3:

Har kommunen etablert et system for internkontroll som gir tilstrekkelig oversikt og kontroll på at flyktninger i kommunen mottar den oppfølgingen de har krav på?

Det følger av kommuneloven § 25-1 at kommunene skal ha kontroll med at de yter tjenestene de er pålagt etter loven. Plikten ligger hos kommunedirektøren. Kommunene skal også kunne redegjøre for hvordan de oppfyller denne plikten. En god internkontroll bidrar til å forebygge feil og uønskede hendelser, samtidig som den bidrar til kvalitet, effektivitet og forutsigbarhet i kommunenes tjenesteleveranse.

Dette kapittelet har samme tematiske avgrensning som rapporten forøvrig, og vi har derfor kun undersøkt systemet for internkontroll når det gjelder flykningteamets ansvar for bosetting og oppfølging av introduksjonsprogrammet. Det er en forutsetning for at kommunedirektøren skal kunne få tilstrekkelig, pålitelig, relevant og rettidig informasjon om tjenesten, at flykningteamet internt har kontroll og oversikt over den faktiske situasjonen.

Revisjonen har undersøkt flykningteamets systemer og rutiner som bidrar til at teamleder kan ha oversikt. Opplysningene baserer seg på dokumentasjon fra kommunen og informasjon vi har fått gjennom intervjuer. Videre har vi sett på hvordan flykningteamet har dokumentert oppfølgingen de har gitt til flykningene i de 33 enkeltsaker revisjonen har gjennomgått i saksbehandlingssystemet Socio.

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterium:

Flykningteamet bør ha systemer og rutiner som bidrar til at leder i flykningteamet har kontroll og oversikt over virksomheten.

5.1 RUTINER OG SYSTEMER

5.1.1 KOMMUNALE RUTINER OG ROLLEAVKLARING

Som vi har sett i de to forrige kapitlene, har flykningteamet en avklart organisering med en teamleder, et bosettingsteam og et introteam. Teamene har definerte arbeidsoppgaver og ansvar, som er nedfelt i en rutinebeskrivelse. Her fremgår det hva flykningteamet skal gjøre i ulike faser og situasjoner, og hvilke oppgaver som tilligger hvilke stillinger. Det fremgår også informasjon om hvordan arbeidet skal dokumenteres. Det fremgår ikke av rutinen når den sist ble revidert, men møtereferat fra flykningteamets «intromøte»⁵³ 1. februar 2022 viser at rutinene var til gjennomgang på det tidspunktet.

Overfor revisjonen beskriver teamleder og ansatte i flykningteamet arbeidsfordelingen og oppgavene på en sammenfallende måte. Samtlige ga uttrykk for at rutinene er kjente og at de i stor grad skal være beskrivende for praksis. De ga også uttrykk for at de oppfattet at det er avklarte roller internt i flykningteamet.

⁵³ Mer informasjon om intromøte under punkt 5.2

5.1.2 SAMARBEIDSRUTINER MED GLS

GLS er den viktigste samarbeidspartneren til flykningteamet da de har ansvaret for den praktiske opplæringen for en stor andel av deltakerne i introduksjonsprogrammet. De har en samarbeidsavtale som ble oppdatert i april 2022. Denne inneholder et vedlegg der arbeidsoppgaver og ansvarsoppgaver beskrives.

Informanter ga uttrykk for at samarbeidsrutinene er kjente, at rollene er avklarte og at mye av samarbeidet fungerer godt og i henhold til rutinene. Dette gjaldt særlig innsøking og oppstart av undervisning for nye deltakere. Som vi har sett tidligere i rapporten, har informanter fra både GLS og flykningteamet opplyst om utfordringer i samarbeidet når det gjelder gjennomføring av IIP-samtaler. Lederne fra begge virksomheter trakk også fram at samarbeidet preges av at det er ny ledelse og flere nye ansatte både ved læringscenteret og i flykningteamet, og at de har trengt tid på å bli kjent med hverandre og hverandres roller og oppgaver.

Samarbeidsmøtene ble pekt på som en viktig arena for å holde hverandre oppdatert om hvordan de skal sørge for individuelt tilpasset program for den enkelte. Her deltar rektor og inspektør fra GLS og teamleder. Ved behov deltar avdelingsleder fra NAV, NAV-leder eller skolesjef. Møtene er beskrevet i samarbeidsrutinene. Møtereferatene revisjonen har sett på fra disse møtene i 2022 viser at de bl.a. har drøftet utfordringer og løsninger når det gjelder å tilpasse og å planlegge undervisningstilbudet etter ulike behov, temaer for onsdagsintro, kapasitetsutfordringer, oppdatering av samarbeidsrutiner, gjennomføring av IIP-samtaler og planlegging av felles fagdager.

Lederne ved begge virksomheter nevnte det som utfordrende for samarbeidet at GLS og flykningteamet ikke har en felles kommunikasjonspattform. Mens GLS bruker Visma, bruker flykningteamet Socio, Teams og IMDi-nett. Dette har de blant annet løst med at GLS sender månedlige lister til leder i flykningteamet med oppdatert informasjon om deltakers kontaktlærer og om vedkommende er i språkpraksis.

5.2 TEAMLEDERS SYSTEMER FOR KONTROLL

På spørsmål fra revisjonen om hvordan teamleder har kontroll over flykningteamets oppfølgingen av den enkelte flykting, fikk vi en sammenfatning av de ulike rutinene og systemene som gir oversikt. I oppsummeringen under har teamleders opplysninger blitt supplert med informasjon fra dokumentasjon og øvrige informanter.

- Intromøter

Flykningteamet har ukentlige teammøter, kalt «intromøter», der alle ansatte i flykningteamet deltar. Her drøftes faglige problemstillinger og særlig utfordrende eller prinsipielle saker. Møtene referatføres. Intromøtene er beskrevet i rutinen til flykningteamet. Her står det at formålet med møtene er å sikre at det tilbys introduksjonsprogram i henhold til lovkrav, at like tilfeller behandles likt, og at det skal være en arena for drøfting av faglige utfordringer og prinsipielle saker.

Ansatte fra flykningteamet uttrykte også at intromøtene er en viktig arena for å løfte utfordrende problemstillinger og enkeltsaker. En informant ga uttrykk for at det burde vært mer tid på faglig utvikling i intromøtene. Revisjonen har fått til tilsendt referater fra intromøter fra 2021 til ut januar 2023. Det fremgår fra referatene at det drøftes et bredt spekter av utfordrende saker og faglige problemstillinger, i tillegg til praktiske orienteringer. Det er flere eksempler på programveiledere som tar opp saker som er krevende for eksempel på grunn av utfordringer i relasjonen, kompleksiteten i saken og utfordringer med å oppfylle lovpålagte krav.

- Behandling av IMDi anmodninger om bosetting av nye flyktninger

Gjennom å motta tildelinger fra IMDi, får teamleder oversikt over hvem som skal bosettes og tidspunkt for bosetting.

- Godkjenning av vedtak og signering av integreringskontrakter og integreringsplaner

Alle vedtak sendes til teamleder for godkjenning før de sendes ut. Teamleder signerer også alle integreringskontrakter og integreringsplaner.

- Porteføljegjennomganger

Teamleder har porteføljegjennomganger med den enkelte programveileder to ganger i året. Disse er ikke beskrevet i noen rutiner som revisjonen er kjent med. Under gjennomgangen ser teamleder og programveileder sammen på alle sakene den aktuelle veilederen er ansvarlig for. De undersøker hvilken oppfølging de får, hva som er planen, og hvordan oppfølgingen er dokumentert i Socio. Teamleder har egne notater fra porteføljegjennomgangen som brukes som utgangspunkt til påfølgende gjennomgang. Det føres også opp eventuelle oppfølgingspunkter på den enkelte deltakeren i lista over introdeltakere.

- Deltakerlister

Flyktningteamet har en liste over introdeltakere som programveiledere fortløpende skal oppdatere med opplysninger om hvor vedkommende er i introduksjonsprogrammet, dato for kartlegginger, hvem som er veileder etc. Formålet med oversikten er å kunne få rask oversikt over sakene uten å gå inn i den enkelte sak i Socio. På denne lista noteres også oppfølgingspunkt fra porteføljegjennomgangen. På tidspunktet for revisjonens intervju jobbet teamleder med å lage en tilsvarende liste for bosettingsarbeidet som skal gi fortløpende oversikt over de som bosettes og inneholde informasjon som er viktig for oppfølgingsarbeidet. Teamleder holder også oversikt gjennom de månedlige listene hun mottar fra GLS.

- Etterregistreringer i NIR

NIR-ansvarlig i flyktningteamet sjekker regelmessig alle registreringer i NIR når det gjelder blant annet vedtak, tiltak og avslutningsårsaker for enkeltdeltakere i introduksjonsprogrammet. I denne gjennomgangen fanger han opp eventuelle mangler. Disse blir rapportert til teamleder.

5.3 DOKUMENTASJON I SOCIO

5.3.1 KOMMUNENS INTERNE RETNINGSLINJER

I flyktningteamets rutiner står det følgende om saksbehandlingssystemet Socio:

Programveileder skal:

- legge inn sjekklister fra boveiledning i Socio
- notere i Socio informasjon mottatt muntlig fra miljøarbeidere i flyktningteamet som er aktuelt for deltakeres deltakelse i introduksjonsprogrammet
- «ajourholde Socio alle data i hele intro-perioden»
- fatte vedtak etter integreringsloven i Socio
- skanne inn signerte dokumenter som integreringsplaner, integreringskontrakter og fraværslister
- dokumentere IIP-samtaler med «referat i Socio»

Videre står det i rutinene at:

- programveileder og «andre medlemmer i flyktningsteamet involvert i oppfølging av deltakeren har ansvar for journalføring, samtaler, møter, hjemmebesøk, osv.» i Socio.
- miljøarbeider har ansvar for å dokumentere oppfølgingsamtaler og videre boveiledning i Socio.

Det står ikke noe i rutinene eller annen dokumentasjon som revisjonen er kjent med om hva journalnotater i Socio skal inneholde.

5.3.2 KOMMUNENS BESKRIVELSE

Under intervju med teamleder og avdelingsleder ble revisjonen fortalt at alle i flyktningsteamet skal dokumentere alt de gjør i enkeltsaker i Socio. De bemerket imidlertid at det er forbedringspotensial når det gjelder dokumentasjon av arbeidet som gjøres med bosetting, og at revisjonen ved gjennomgang av enkeltsaker kommer til å se eksempler på aktiviteter i bosettingsarbeidet som ikke er dokumentert i Socio. Teamleder fortalte at hun har fokus på journalføring og jobber med å få de ansatte på teamet til å dokumentere det de gjør. Hun ga uttrykk for at hun oppfatter at tidsbruken kan være en grunn til å ikke dokumentere. Derfor har hun vektlagt hva som er minstekravet når det gjelder dokumentering.

De ansatte i flyktningsteamet ga alle uttrykk for at de er klar over at all kontakt med flyktningene og alle nye opplysninger i enkeltsaker skal journalføres i Socio. Informantene fra bosettingsteamet fortalte at de ofte må dokumentere hendelser i Socio i etterkant ettersom de jobber mye utenfor kontoret. De var åpne for at det «kan skje glipp» og at det varierer mellom de ansatte hvor gode de er til å journalføre. Familieveilederen beskrev at et er en utfordring med manglende journalføring, at mye kontakt ikke dokumenteres og at journalnotatene er mangelfulle. Både informanter fra introteamet og bosettingsteamet påpekte at alle «må bli flinkere til å dokumentere i Socio», men at det er uklart for dem hva de skal journalføre og hva et journalnotat må inneholde. De fortalte at de har fått lite opplæring i dette. Dette ble bekreftet av programveilederen som er ansvarlig for opplæring i Socio av nyansatte. Hun fortalte at hun gir opplæring i vedtaksskriving, men ikke gjennomgår journalføring.

5.3.3 GJENNOMGANG AV ENKELTSAKER

Som vi har sett i de to foregående kapitlene har revisjonen gjennomgått et utvalg saker i Socio for å undersøke hvordan flyktningsteamet har dokumentert oppfølging av bosettingsarbeidet og utvalgte deler av introduksjonsprogrammet. Vi har totalt gjennomgått 33 saker og observert at det er mangelfullt både hva gjelder omfang og kvalitet når det gjelder dokumentasjon av flyktningsteamets oppfølging av flyktninger.

I flere saker gir ikke journalnotatene tilstrekkelig informasjon til å kunne forstå hva saken dreier seg om, hvilke råd flyktningsteamet har gitt eller eventuelle tiltak for oppfølging. I et journalnotat sto det for eksempel at deltaker har levert inn utdanningsdokumentasjon til programveileder for å få det oversatt, uten at det fremgår av videre journaler om dokumentet ble sendt til oversetting. Et annet notat hadde tittelen «må søke om permanent opphold innen [dato]», uten at det var noe mer tekst. Det fremgår ikke informasjon om bakgrunnen for at denne opplysningen er notert i Socio eller om opplysningen innebærer at det skal gis noen form for oppfølging fra flyktningsteamets side. I en annen sak sto det i journalnotat at deltaker har informert programveileder om at hun er misfornøyd med lærer og ønsker å bytte klasse. Det står i notatet at programveileder skal ha møte med deltaker

om dette uken etter, men det er ingen videre informasjon om oppfølging. Revisjonen fant flere eksempler på journalnotater som var vanskelig å tolke enn de som er nevnt her.

Vi observerte også flere tilfeller der det i journalnotat vises til tidligere møter og samtaler, men der vi ikke så noe dokumentasjon på disse møtene.

Gjennomgangen viste videre at flyktningsteamet noen ganger bruker lang tid på å journalføre dokumenter. I flere tilfeller var både integreringskontrakt og integreringsplaner lagt inn i Socio mange måneder etter at dokumentet var datert og signert.

Revisjonen observerte at det i mange saker var lange tidsperioder, ofte flere måneder, uten at det var noe dokumentert kontakt mellom deltakere og ansatte i flyktningsteamet. Dette gjaldt særlig bosettingsteamets oppfølging av nybosatte flyktninger. I et flertall av sakene var det ikke noen journalnotater fra bosettingsfasen i det hele tatt. I én sak var det ingen journalnotater om biveiledning eller hjemmebesøk før ett år etter bosetting. Da var det et journalnotat om at familieveileder er på hjemmebesøk pga. bekymring for barns helse og at det har kommet inn en bekymringsmelding til barnevernet.

Revisjonen så også saker der det var vanskelig å få oversikt over hele saksbildet fordi flyktningens familie på samme adresse ikke var registrert på deltakeren i Socio. Det var eksempler på saker der det i journalen var henvist til informasjon om oppfølging i ektefelles journal uten at det var oppført noen ektefelle på deltakerens sak. Revisjonen kunne dermed ikke finne ut hva slags oppfølging som var gitt.

5.4 HÅNDTERING AV MANGLER OG AVVIK

Ifølge avdelingsleder i NAV bruker flyktningsteamet kommunens kvalitetssystem EQS til avviksregistrering på lovbrudd og tjenestekvalitet. Dette har de gjort siden 2020. EQS fungerer slik at avviket skal håndteres og lukkes i laveste nivå. Avvik som registreres av ansatte i flyktningsteamet, vil først bli håndtert av leder i flyktningsteamet. Deretter vil det sendes videre til neste lederledd dersom ikke teamleder kan håndtere og lukke avviket. Det kan også sendes til andre kommunale instanser dersom det er andre som er mest nærliggende å lukke avviket.

På skriftlig spørsmål til avdelingsleder om hva slags type avvik som er registrert fra flyktningsteamet de siste to årene, ble det opplyst om at noen av avvikene som har kommet fra flyktningsteamet har vært knyttet til at kommunen ikke har fremskaffet barnehageplass, og deltaker har derfor ikke kunnet starte i introduksjonsprogrammet innen tre måneder. Andre avvik har vært knyttet til utbetaling av introduksjonslønn. Ett avvik var knyttet til at GLS ikke kunne tilby undervisning deler av sommeren 2020, slik at det ble brudd på kravet om helårig introduksjonsprogram.

Leder i NAV opplyste om at de har jobbet mye med avviskultur i NAV og at de oppfordret de ansatte til økt bruk av EQS. Teamleder og avdelingsleder uttrykte at de oppfattet at ansatte har en riktig forståelse når det gjelder hva som er et avvik, at det både er HMS-relaterte avvik og avvik knyttet til tjenesteyting. De sa at kulturen for å registrere avvik kan forbedres, men at det har blitt bedre siste året. Teamleder fortalte at det hender hun får muntlig opplysninger fra de ansatte om mangler og avvik i tjenestekvaliteten, og hun ber da om at den ansatte registrerer dette.

Fra revisjonens intervjuer med ansatte i flyktningsteamet fremkom det at mange er klar over at det burde meldes avvik når kommunen ikke tilbyr deltakere i introduksjonsprogrammet tjenestene de har krav på. De ga imidlertid uttrykk for at det ikke er kultur for å rapportere avvik og de fleste fortalte at de ikke selv noen gang hadde meldt

et avvik. Flere nevnte eksempler på situasjoner der de burde ha sendt avvik uten å gjøre det. Miljøarbeiderne vi snakket med uttrykte at deres oppfatning er at det er programveiledere som skal registrere avvik og at de som miljøarbeidere ikke skal bruke avviksprogrammet.

Flere informanter fortalte at de heller enn å registrere avvik, drøfter saken med den det gjelder, eventuelt teamleder. En informant oppfattet at det varierer mellom de ansatte om de vil rapportere muntlig om mangler og avvik når det gjelder kvaliteten i tjenester man selv er ansvarlig for å tilby. For eksempel ble det nevnt at det trolig burde ha blitt rapportert om avvik i saker der det ikke gjennomføres IIP-samtaler i henhold til tidskravene.

5.5 KLAGESAKER TIL STATSFORVALTEREN

På forespørsel fra revisjonen har Statsforvalteren i Innlandet opplyst om at det siden 2019 til august 2022 er registrert fire klagesaker etter introduksjonsloven knyttet til Gjøvik kommune. Alle fire sakene er fra 2021. Sakene gjelder introduksjonsloven § 2, rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram (nå integreringsloven § 8). Det er klager på avslag på deltakelse i introduksjonsprogram. Ingen av klagen fikk medhold hos Statsforvalteren. Det er ingen klagesaker som gjelder brudd på integreringsloven.

5.6 REVISJONENS VURDERINGER

Revisjonens undersøkelser viser at flyktningsteamet har en rekke rutiner som beskriver roller og oppgaver til den enkelte, og at teamleder har ulike systemer for å kunne ha kontroll og oversikt over virksomheten. Undersøkelsene i de foregående kapitlene har imidlertid vist at systemene ikke er tilstrekkelig til å gi god nok oversikt over hvordan tjenestene faktisk utføres og dokumenteres.

6 PROBLEMSTILLING 4: STYRKER OG UTFORDRINGER MED INTEGRERINGSARBEIDET I GJØVIK

I dette kapittelet svarer vi på problemstilling 4:

Hva fungerer bra og hva fungerer mindre bra med integreringsarbeidet i Gjøvik?

Oppfatningene til de som jobber i førstelinja med flyktninger i integreringsfasen, og ikke minst oppfatningene til flyktningene selv, gir verdifull informasjon om hva de opplever fungerer godt og mindre godt i kommunens integreringsarbeid.

De fleste informantene revisjonen snakket med fra kommunen har jobbet flere år med flyktninger i Gjøvik. Alle fikk spørsmål om hva de opplever at fungerer bra og hva som fungerer mindre bra med integreringsarbeidet i kommunen. De nevnte mange av de samme temaene, og dette kapittelet starter med en oppsummering av disse. Vi har også snakket med to flyktninger bosatt i Gjøvik og vil presentere deres historier på slutten av kapittelet.⁵⁴

Denne problemstillingen vil kun beskrives ut fra informantenes subjektive oppfatninger. Dette innebærer at andre personer kan ha andre oppfatninger og at revisjonen ikke har gjort noen vurderinger.

6.1 OPPFATNINGENE TIL INFORMANTER FRA KOMMUNEN

6.1.1 HUMANITÆR LINJE

Gjøvik kommune har akseptert å ta imot mange overføringsflyktninger og flyktninger med helseutfordringer. Flere informanter trakk fram Gjøviks humanitære linje som noe positivt og at vellykket arbeid med denne gruppen må måles på andre måter enn gjennom å se på om de har kommet i jobb etter endt program. En av informantene vi snakket med sa det slik:

[Jeg] oppfatter at kommunen alltid har hatt en positiv vilje til å ta imot de med dårligere forutsetninger til å få jobb. I flyktningsteamet snakker vi om at vi har gjort en god jobb om en person får et verdig liv selv om vedkommende ikke har fått jobb. Målet kan være oppnådd dersom man klarer å bidra til at en familie med dårlige forutsetninger blir velfungerende, for eksempel at en mor er tilstedeværende for barna slik at de har mulighet til å vokse opp under gode og trygge forhold.

⁵⁴ Vi fikk hjelp av flyktningsteamet med å komme i kontakt med flyktninger og ønsket i utgangspunktet å snakke med flere enn to. Dessverre klarte ikke flyktningsteamet å sette oss i kontakt med flere.

6.1.2 VELVILJE OVERFOR FLYKTNINGER FRA UKRAINA

Velviljen de har møtt i samfunnet, næringslivet, politikere og ulike kommunale tjenester i forbindelse med flyktningstrømmen fra Ukraina, ble av flere nevnt som viktig for at det har gått såpass bra å bosette mange flyktninger det siste året. Det ble vist til at kommunen har fått god tilgang til private boliger, næringslivet har vært åpne for å ta imot folk i både praksis og arbeid, og skolene har vært flinke til å omstille seg for å få barn raskt inn i undervisning. Informantene uttrykte samtidig at de var litt ambivalente til åpenheten de møter overfor ukrainere, fordi de ikke opplever tilsvarende holdning overfor flyktninger fra andre land. Flere vektla at de i NAV er opptatt av å aldri gjøre forskjell på oppfølgingen de gir den enkelte på bakgrunn av nasjonalitet. Det er derfor utfordrende når tilbudene blir bedre og mulighetene større for ukrainske flyktninger enn for flyktninger fra andre land. Eksempler som ble nevnt var Innlandet fylkeskommune som en periode ga gratis busskort til ukrainske flyktninger, telefonselskap som ga bort gratis kontantkort til ukrainere og private boligeiere som åpnet for utleie til ukrainere. Tilsvarende tilbud gikk ikke til flyktninger fra andre landgrupper.

6.1.3 FLYKTNINGTEAMET STÅR OFTE ALENE

I flere av intervjuene ble det trukket fram at flyktningsteamet ofte blir stående alene med oppfølging av flyktninger som har sammensatte utfordringer som krever involvering av flere tjenester. NAV-leder ga uttrykk for at «det til tider kan virke som andre sektorer i kommunen ser på det som at det er NAV som bosetter og integrerer». Avdelingsleder sa det slik: «Flyktninger anses ikke av andre tjenester som innbyggere i lik linje som andre innbyggere. NAV må jobbe for at flyktninger skal få samme tjenestetilbud og oppfølging som andre.»

Familieveileder nevnte at hun opplever at det kan være vanskelig å få gjennomslag på søknader om kommunale tjenester til flyktninger som miljøarbeider og støttekontakt. Hun hadde eksempler på at flyktningsteamet kan se behov for å få barn ut i aktivitet og at det er behov for støttekontakt for å muliggjøre dette, men likevel har de fått avslag på søknaden.

6.1.4 KAPASITETEN I TJENESTENE ØKER IKKE I TAKT MED ANKOMSTTALLENE

I årsrapporten for 2022 står det at «NAV Gjøvik har lagt opp til at det skal bosettes flyktninger i henhold til anmodning fra IMDI og vedtak fra kommunestyret. Det kan bli en utfordring å ha kapasitet i ulike tjenester, slik at dette arbeidet blir gjennomført med tilfredsstillende kvalitet.» Denne bekymringen kom også til uttrykk i flere av intervjuene. Enkelte beskrev det som utfordrende at kommunestyret aksepterer høye bosettingstall uten at dette samtidig følges opp med kapasitetsøkning i tjenestene som berøres. Det ble vist til at blant annet tilbudet og kapasiteten hos fastleger, helsestasjonstjenesten, barnehagen og læringscenteret har vært utfordrende. Rektor ved GLS fortalte at de ved læringscenteret høsten 2022 måtte redusere antall timer med norskopplæring fra 15 timer til 12 timer i uken fordi de som følge av høye ankomster måtte opprette en innføringsklasse for grunnskoleelever. De fikk ikke tilført ekstra ressurser fra kommunen for å gjøre dette, og måtte derfor ta ressurser fra norskopplæringen.

6.1.5 MANGELFULL HELSEKARTLEGGING

Flere informanter trakk fram utfordringer i samarbeidet med helsestasjonstjenesten når det gjelder gjennomføring av tidlig helsekartlegging. Denne kartleggingen skal gjøres av autorisert helsepersonell og er et krav til kommunen for å ivareta ansvaret for å yte nødvendig helsehjelp til sine innbyggere. Formålet er å fange opp personer med behov for tidlig helsehjelp, av somatisk eller psykisk karakter, og på den måten sikre at den enkelte får nødvendig oppfølging.⁵⁵ I Gjøvik kommune er det helsestasjonstjenesten som er ansvarlige for å gjennomføre helsekartlegging. Ifølge familieveileder har imidlertid helsestasjonstjenesten rapportert til kommuneledelsen at de ikke har kapasitet til å gjennomføre annet enn tuberkulosestest og vaksinesjekk. Fra midten av januar 2023 til midten av april har det ikke vært gjennomført noen helsekartlegginger. Familieveileder fortalte at flykningsteamet har besluttet å rapportere dette som avvik. Hun beskrev utfordringen slik: «Per i dag er det ikke et system/rutine for å kartlegge psykisk helse hos flyktninger [i Gjøvik]. De har med seg mye balast og traumer som ikke nødvendigvis blir fanget opp. Mange er ensomme, særlig enslige og de unge. Dette kan få konsekvenser etter hvert. [...]» Hun fortalte at hun gjennom rollen sin i NAV har blitt koblet på flere familier som kom til Gjøvik som flyktninger for flere år siden og som i dag har utfordringer. Disse er avhengig av tiltak fra kommunen. Hun ga uttrykk for at det etter hennes oppfatning er mulig at det disse personene og familiene sliter med kunne ha blitt avdekket tidligere dersom kommunen hadde gjennomført systematiske helsekartlegginger. Hun sa at dette kanskje kunne ført til at problemene de sitter med i dag hadde vært mindre eller ikke til stede.

6.1.6 FLYKTNINGER BOSETTES I SAMME BOOMRÅDER OG I BELASTEDE BOOMRÅDER

Informantene ga uttrykk for at ukrainske flyktninger i større grad enn øvrige flyktninger har fått boliger gjennom det private utleiemarkedet og er spredt utover ulike boligområder i kommunen. Andre flyktninger får boliger i stor grad boliger i områder der mange andre innvandrere allerede er bosatt.

Flere uttrykte det også som problematisk at noen av de kommunale boligområdene der flyktninger bosettes er i belastede områder. Både enslige og barnefamilier har fått tildelt kommunal bolig i områder med rus og kriminalitet.

6.2 HISTORIEN TIL «MARYIA» FRA UKRAINA

«Maryia» er en ung kvinne uten barn som kom til Norge fra Ukraina for litt over et år siden. Hun bosatte seg raskt i privat leilighet som hun fremskaffet selv. Da hun kom manglet hun alt av klær og husholdningsartikler. Hun møtte god hjelp fra flykningsteamet i NAV og fikk i løpet av to dager penger til å kjøpe det hun trengte. Hun fikk starte norskopplæring ved læringscenteret tre-fire uker etter at hun flyttet til Gjøvik, selv om hun ikke hadde fått vedtak om introduksjonsprogram enda. Hun har lært seg norsk raskt og har beveget seg fra undervisningsgruppen for det laveste språknivået til gruppen for det høyeste språknivået på fem måneder. På onsdager deltar hun på onsdagsintro som flykningsteamet har ansvar for. Hun forteller at innholdet noen ganger har vært lite relevant, for eksempel når temaet har vært renhold av hus, mens det andre ganger er svært interessant innhold. Dette

⁵⁵ Helsedirektoratet, «Tidlig helsekartlegging og identifisering av oppfølgingsbehov»

gjelder særlig når det har kommet eksterne fra for eksempel politiet, karrieresenteret og andre som har forklart de ulike systemene i Norge.

Hun startet formelt i introduksjonsprogrammet sju måneder etter at hun kom til Norge, og forteller at hun er veldig glad for at hun fikk starte norskopplæringen lenge før dette. I månedene før oppstarten fikk hun så mye informasjon om introduksjonsprogrammet fra NAV og karriereveileder at det var vanskelig å forstå alt sammen.

Hun kombinerer nå norskopplæring ved læringscenteret med jobb som tilkallingsvikar to ulike steder, og er i ferd med å sertifisere seg som tolk. Hun ønsker å bli værende i Norge og har fått god hjelp fra en lærer ved læringscenteret for å finne ut hva hun kan gjøre for å fullføre høyere utdanning i Norge. Hun har fått noen norske venner gjennom naboer. I tillegg har hun snakket norsk og blitt kjent med nordmenn gjennom å være på språkkafé og på tilbudene til kvinnegruppa til Røde Kors. «Maryia» forteller at det mest frustrerende som flyktning i Gjøvik er at det er vanskelig å finne jobb som ikke er vikarstilling.

«Maryia» forteller at hun har slektninger i Gjøvik som har en mer krevende hverdag enn hva hun selv har. De er godt voksne mennesker som ikke er vant til å lære et nytt språk og som synes det er vanskelig å lære norsk ettersom språket er svært forskjellig fra ukrainsk. De er også i større grad preget av krigen i Ukraina og de er usikre på hva framtiden vil bringe – om de skal tilbake til Ukraina eller bli i Norge. Introduksjonsprogrammet deres er i ferd med å bli ferdig, og de vet ikke hva slags oppfølging og hjelp de vil få fra kommunen når programtiden er over. Usikkerheten og bekymringene deres gjør så de sjelden deltar på tilbudene i kommunen med språkkafé og kvinnegruppe. Samtidig som de alle ønsker å jobbe for å gi noe tilbake til samfunnet og for å bruke norskspråket mer i praksis, er norsknivået deres for dårlig til å få jobb og de har ikke fått praksisplass noe sted. Det er også vanskeligere for disse å forstå det norske systemet. «Maryia» fungerer derfor som «sekretær» for slektningene sine, og hjelper dem med å oversette brev, sende inn søknader og betale fakturaer. «Maryia» trekker fram to ting som har betydd mye for slektningene sine: For det første har de møtt mye vennlighet, omsorg og rask hjelp fra medarbeiderne i flyktningsteamet, og for det andre har de fått boliger som passer deres behov både når det gjelder størrelse og beliggenhet.

6.3 HISTORIEN TIL «MOHAMMAD» FRA AFGHANISTAN

«Mohammad» er fra Afghanistan og flyttet til Gjøvik fra et asylmottak et annet sted i Norge for i overkant av et år siden. Han har ektefelle og fem små barn. Han startet i introduksjonsprogrammet omtrent åtte måneder etter at han kom til Gjøvik og startet heller ikke opp i norskopplæring før det. Han forteller at det tok så lang tid fordi ungene måtte starte i skole og barnehage før han kunne starte i opplæringen. De første månedene i Gjøvik var litt frustrerende fordi hverdagsaktiviteter og rutinene ikke var på plass. Nå går alt bedre, med ungene i skole og barnehage og han selv på læringscenteret hver dag. Det er så mye aktiviteter i hverdagen at det sjelden blir tid for han til å delta på språkkafé på ettermiddagene. Ektefellen er i permisjon med det minste barnet og deltar imidlertid ofte både på språkkafé og i kvinnegruppe. Hun har på den måten fått flere venner og øver mye på norsken. Ungene deres, særlig de to som går på barneskolen, har også fått seg venner og er godt i gang med å lære seg norsk.

«Mohammad» forteller at han er svært fornøyd med hjelpen han får fra flyktningsteamet. De er snille og hjelpsomme og han får alltid svar på spørsmål og hjelp til det han trenger. Det eneste som er utforende med livet

i Gjøvik nå er bosituasjonen. Han forteller at familien bor i en leilighet med for få rom og for liten plass. Barna er aktive, men de har ikke noe eget rom de kan leke i. De mottar ofte klager fra naboer på grunn av barnebråk. Det er også en utfordring at det er mange rusmisbrukere i blokka der de bor og de møter stadig folk som røyker narkotika åpenlyst. Brannvarselen går ofte hos noen av naboene deres. Da hender det at brannvesenet kommer og at alle i blokka må evakuere. Dette er plagsomt, siden det som oftest skjer om natta og de da må vekke alle barna. «Mohammad» forteller at de har søkt om å flytte til en ny og større bolig i et annet område. Hans forståelse er at NAV er enige i at de trenger større bolig og han håper denne situasjonen løser seg.

6.4 AVSLUTTENDE KOMMENTAR

Integrering av flyktninger er et komplekst område som involverer mange tjenester og som forutsetter godt samarbeid for å lykkes. Revisjonens avgrensning med fokus på flyktningsteamets arbeid med bosetting av flyktninger og oppfølging av introduksjonsprogrammet, har derfor kun sett på et utsnitt av kommunens integreringsarbeid. Vi ønsket med dette kapitlet å belyse noen øvrige temaer som ble omtalt av informantene om kommunens integreringsarbeid. Vi understreker at temaene kun er beskrevet ut fra informantenes subjektive oppfatninger.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 KONKLUSJONER

1. I hvilken grad får flyktningene i Gjøvik individuelt tilpasset boveiledning?

Revisjonen mener samlet sett at det er grunn til å tro at flyktningene får tilpasset boveiledning. Kommunen har gode rutiner og det fremstår som det er god oppfølging. På grunn av manglende dokumentasjon i Socio kan likevel ikke revisjonen slå fast at boveiledning gjennomføres i tråd med lovkrav og rutiner.

2. I hvilken grad oppfyller Gjøvik kommune lovpålagte krav for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger?

Gjøvik kommune har gode rutiner som tilrettelegger for at flyktninger skal få et introduksjonsprogram som oppfyller kravene. Revisjonens undersøkelser viser imidlertid at kommunen ikke oppfyller alle lovpålagte krav for introduksjonsordningen:

- Deltakere får i stor grad starte i introduksjonsprogrammet innen tre måneder etter bosetting, men dette gjelder ikke alle. For dem som har senere oppstart, fattes det ikke alltid vedtak slik integreringsloven forutsetter.
- Ikke alle deltakere i introduksjonsprogrammet får program som er helårlig og på fulltid slik loven krever. Vi mener ulik forståelse av regelverket blant programveiledere kan medføre ulikt tilbud for den enkelte programdeltaker.
- Ikke alle deltakere i introduksjonsprogrammet har en integreringsplan. Der det er en integreringsplan, er denne ikke tilfredsstillende utformet. Mange planer er heller ikke revidert i henhold til kravene.
- Der det er en integreringsplan, synes denne i stor grad å være utarbeidet i samarbeid med deltakeren. I og med at bruk av tolk ikke er dokumentert, og vi har avdekket ulik praksis når det gjelder bruk av kvalifisert tolk, er det likevel vanskelig å fastslå hvor reell medvirkningen har vært. Manglende bruk av tolk kan også medføre at kommunen ikke oppfyller veiledningsplikten sin.

3. Har kommunen etablert et system for internkontroll som gir tilstrekkelig oversikt og kontroll på at flyktninger i kommunen mottar den oppfølgingen de har krav på?

Revisjonen mener det er et system for internkontroll, men dette gir ikke ansvarlige den informasjonen de trenger for å få oversikt over praksis og dermed om flyktningene får de tjenestene de har krav på.

7.2 ANBEFALINGER

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjoner, anbefaler revisjonen at Gjøvik kommune sørger for at:

- de som yter tjenester til flyktninger har tilstrekkelig kompetanse om regelverket de skal forholde seg til.
- internkontrollsystemet gir tilstrekkelig informasjon til å kunne fange opp om flyktningene i kommunen får den oppfølgingen og de tjenestene de har krav på.
- interne rutiner og samarbeidsrutiner etterleves i praksis.
- ansatte i flyktningsteamet får tilstrekkelig opplæring i journalføring slik at arbeidet som gjøres overfor flyktninger dokumenteres.
- flyktningsteamet bruker tolk i tråd med regelverket.
- alle flyktninger har en integreringsplan som innfrir kravene til innhold og revideringer.

8 REFERANSELISTE

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 6. juni 2015, «Vedrørende begrepet undervisningstime, samt beregningen av introduksjonsprogram på fulltid etter introduksjonsloven», <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/tilsyn/vedlegg-til-tilsynsinstruksen---blds-tolkningsavklaring-av-06.07.15.pdf>

DFØ, «Veileder i internkontroll», <https://dfo.no/case/182/print> (11. januar 2023)

Helsedirektoratet, «Tidlig helsekartlegging og identifisering av oppfølgingsbehov», <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/helsetjenester-til-asylsokere-flyktninger-og-familiegjenforente/helseundersokelser-av-asylsokere-flyktninger-og-familiegjenforente/tidlig-identifisering-av-oppfolgingsbehov> (11. mars 2023)

IMDi, «Indikatorer for integrering 2021»

IMDi, «Indikatorer for integrering 2022»

IMDi, «Informasjon til kommunene om bosetting av ukrainske flyktninger», <https://www.imdi.no/ukraina/informasjon-til-kommunene-om-bosetting-av-ukrainske-flyktninger/> (11. mars 2023)

IMDi, «Integreringen i Gjøvik kommune»

IMDi, «Integreringstilskudd, <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-2021/integreringstilskudd/> (12. april 2023)

IMDi, «Juridisk veileder til integreringsloven», <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/juridisk-veileder-til-integreringsloven/kapittel-4-introduksjonsprogrammet/>

IMDi, «Lov om integrering», <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/ny-integreringslov/> (12. mai 2023)

IMDi, «Mal for integreringskontrakt», <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/introduksjonsprogrammet/integreringsplan-og-integreringskontrakt-etter-integreringsloven/>

IMDi, «Mal for integreringskontrakt», <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/introduksjonsprogrammet/integreringsplan-og-integreringskontrakt-etter-integreringsloven/>

IMDi, «Tilskudd for bosetting av personer med nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker», <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-for-bosetting-av-personer-med-nedsatt-funksjonsevne-eller-atferdsvansker/>

IMDi, «Tilsynsinstruks 2013-2016 Introduksjonsloven § 4», <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/tilsyn/tilsynsinstruks-2013-2016---bokmal.docx> (2. mai 2023)

IMDi, «Tilsynsinstruks 2017-2020 Individuell plan», <https://www.imdi.no/contentassets/b2f6a46837204f299aa992d162c37d5d/tilsynsinstruks-individuell-plan-bokmal-2020.pdf> (12. april 2023)

IMDi, 2017, «Gode grep for biveiledning og veiledning i boligkarriere for flyktninger», <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/kommunens-arbeid/boliger-til-flyktninger/> (4. januar 2023)

Kommunesektorens organisasjon (KS), «Integrering», <https://www.ks.no/fagomrader/innvandring-og-integrering/integrering/>

Nasjonal digital læringsarena (ndla), Fagartikkel: «Integrering, assimilering, segregering og marginalisering», <https://ndla.no/nb/subject:1:fb6ad516-0108-4059-acc3-3c5f13f49368/topic:1:e47486fd-1c96-4e58-a0a2-d520d3950013/topic:1:a35a4b4a-e971-4277-a114-7bc4de332a0a/resource:37f10e0d-4ab5-4e83-952f-b9639c514673> (14. januar 2023)

Regjeringen, «Regjeringens integreringsstrategi 2019 – 2022», <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf> (13. februar 2023)

Regjeringen, 19.12.2022, «Busetting av flyktningar», <https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/asd/bosetting-av-flyktninger/id2343754/>

Statistisk sentralbyrå, «Leverkårsundersøkelsen 2021», <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/levekar/artikler/levekarundersokelsen-2021>

Veiviseren, "Bosetting til kommune", <https://www.veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/overgang-til-bolig-i-kommune/fra-asylmottak-til-kommune/bosetting-i-kommunen> (11. januar 2023)

Veiviseren, «Fra asylmottak til kommune», <https://www.veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/overgang-til-bolig-i-kommune/fra-asylmottak-til-kommune> (11. januar 2023)

Dokumenter fra Gjøvik kommune

Fagplan integrering, 2014

Kommuneplanens samfunnsdel 2018

NAV Gjøviks Mål- og disponeringsbrev 2022

Oversikt over ansatte i flyktningteamet og stillingsutlysninger med rollebeskrivelser

Rutinebeskrivelse for bosetting og kvalifisering

Saksfremlegg 01.06.2022 - Bosetting av flyktninger i Gjøvik kommune, status per 1. juni 2022

Saksfremlegg 09.02.2022 – Sammenslåing av flyktningetjeneste og voksenopplæring

Samarbeidsavtale mellom NAV Gjøvik og Gjøvik læringscenter med vedlegg, april 2022

Sjekkliste boveiledning

Tertialrapport 1-2022

Utkast til Gjøvik kommunes plan for integrering «Fagplan for integrering 2022-2026»

Virksomhetsplan NAV Gjøvik 2022

Årsrapport 2021

Årsrapport 2022

Møtoreferater for perioden 2021 til januar 2023 fra møtene:

- avdelingsmøter i NAV
- intromøter i flyktningteamet
- ledermøter med kommunedirektør
- samarbeidsmøter med NAV og GLS

VEDLEGG 1: KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

Revisjonen mottok kommunedirektørens uttalelse på høringsutkastet i e-post 31. mai 2023. Uttalelsen siteres i sin helhet:

Kommunedirektøren mener informasjon og gjennomføringen av prosjektet har vært god nok, og har ingen kommentarer til de valgte revisjonskriteriene. Rapporten omhandler en viktig tjeneste som det siste året har hatt svært stor aktivitet, og beskriver delvis forhold kommunedirektøren var kjent med. De funn og mangler som påpekes vil det bli tatt tak i, og avvik skal lukkes så raskt som mulig. Rapporten gir også ny innsikt og grunnlag for forbedringer av tjenesten. Kommunedirektøren takker for samarbeidet i gjennomføringen av revisjonsarbeidet.

Vennlig hilsen

Kari Sollien

Kommunedirektør

E-post: kari.sollien@gjovik.kommune.no

Telefon: 95 11 01 20

www.gjovik.kommune.no



GJØVIK KOMMUNE

VEDLEGG 2: REVISJONSKRITERIER

REVISJONSKRITERIER TIL PROBLEMSTILLING 1

Problemstilling 1: I hvilken grad får flyktningene i Gjøvik boveiledning som er tilpasset den enkeltes behov?

Flyktninger som får en egnet bolig og en stabil bosituasjon er bedre rustet til å delta i utdanning, arbeid og ulike aktiviteter. Boligen er en ramme for et sosialt liv og gir tilhørighet til et nærmiljø og lokalsamfunn. Å sikre gode boforhold for flyktninger er derfor et viktig utgangspunkt for videre integrering.⁵⁶

Kommunens arbeid med bosetting innebærer både veiledning til flyktninger når det gjelder praktiske boforhold og arbeid knyttet til å gi flyktninger mulighet til å leie eller kjøpe egen bolig.⁵⁷

Hva sier loven?

Integreringsloven gir ingen direkte føringer for hvordan kommunen skal organisere bosettingsarbeidet, så dette er i stor grad opp til kommunene. Bestemmelsen i integreringsloven § 14 om at opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov, gjelder imidlertid også veiledningen som blir gitt i forbindelse med boveiledning.⁵⁸

Faglige anbefalinger

Veiviseren.no er utviklet av seks direktorater⁵⁹ og har samlet informasjon og råd til kommunene om blant annet bosetting av flyktninger.⁶⁰ Veiviseren beskriver bosettingsprosessen, hva som skjer og hva som bør være resultatet av ulike faser av prosessen. Nedenfor følger en oppsummering av disse anbefalingene:

I forkant av bosetting:

- Kommunen bør legge til rette for bosetting av den enkelte flyktning.
- Aktuelle instanser i og utenfor kommunen bør informeres eller involveres.
- Det er nødvendig med god dialog mellom kommunen og flyktninger, og systematisk og godt samarbeid med for eksempel boligutleiery, helsetjeneste, barnehage, skole og frivillige organisasjoner.
- Resultatet av kommunens forberedelser til bosettingen bør være:
 - at flyktningen har blitt kjent med sine plikter og rettigheter
 - at kommunen har skaffet en egnet bolig til flyktningen
 - at aktuelle tjenester er forberedt på at de vil få en ny leietaker, elev, deltaker, pasient e.l. og dennes eventuelle behov.

Etter at flyktningen har ankommet kommunen og flyttet inn i boligen:

- Kommunen viser personen eller familien alle praktiske forhold, aktuelle kontor, butikker og relevante instanser.

⁵⁶ IMDi, 2017, «Gode grep for boveiledning og veiledning i boligkarriere for flyktninger»

⁵⁷ IMDi, «Planlegging og bosetting»

⁵⁸ IMDi, 2017, «Gode grep for boveiledning og veiledning i boligkarriere for flyktninger»

⁵⁹ Seks direktorat utvikler innholdet i Veiviseren.no sammen med kommunene, samarbeidspartnere, Statsforvalter (tidligere Fylkesmann) og brukerorganisasjoner. De ansvarlige direktoratene er: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Husbanken og Kriminalomsorgsdirektoratet.

⁶⁰ Veiviseren, "Bosetting til kommune" og Veiviseren, «Fra asylmottak til kommune»

- Kommunen sørger for at aktuelle personer får plass i introduksjonsprogrammet, i skole og barnehage.
- Kommunen sørger for at barn og unge får mulighet til å delta i en fritidsaktivitet.
- Resultatet av kommunens arbeid den første tiden etter bosettingen, bør være at
 - flyktningen har fått boinformasjon og boveiledning etter behov
 - alle relevante avtaler er informert om og etablert
 - flyktningen er registrert hos alle aktuelle instanser i kommunen og fylkeskommunen
 - flyktningen er kjent med hvem som gjør hva, når og hvordan for å klare seg de første månedene
 - flyktningen har gjennomført helseundersøkelse, og startet nødvendig lege- eller tannbehandling
 - flyktningen er informert om når de skal begynne på introduksjonsprogrammet, på skolen og/eller i barnehagen og eventuelle andre aktiviteter
 - kommunen har søkt aktuelle tilskudd fra IMDi
 - kommunen har bistått flyktningen med å søke statlig bostøtte fra Husbanken

Konkrete revisjonskriterier for problemstilling 1

- Kommunen bør ha rutiner og systemer som bidrar til at flyktningene får boveiledning som er tilpasset den enkeltes behov.

REVISJONSKRITERIER TIL PROBLEMSTILLING 2

Problemstilling 2: I hvilken grad oppfyller Gjøvik kommune lovpålagte krav for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger?

Hva sier loven?

Kommunen er ansvarlig for introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette reguleres av integreringsloven og integreringsforskriften. Mange flyktninger har ikke den formelle kompetansen som kreves for å få jobb i Norge. Derfor er et mål med integreringsloven at gapet mellom hva hver enkelt flyktning har med seg og behovet på det norske arbeidsmarkedet, skal fylles. Det er ønskelig at flere skal få varig fotfeste i norsk arbeidsliv gjennom formell opplæring som de får i introduksjonsprogrammet.⁶¹

Regler for introduksjonsprogrammet er fastsatt i integreringsloven kapittel 4. Målgruppa for programmet er personer mellom 18 og 55 år som:

- Har status som flyktninger
- Har fått opphold på humanitært grunnlag etter en søknad om asyl
- Er familiegjenforent med en av gruppene over

Opplæringen i introduksjonsprogrammet skal bygge på prinsippet om tilpasset opplæring, der organisering, innhold og valg av metoder skal ta utgangspunkt i den enkelte deltakers behov og forutsetninger.

⁶¹ IMDi, «Lov om integrering»

Integreringsloven gir krav til kommunene når det gjelder planlegging, innhold og oppfølging av introduksjonsprogrammet:

- Planen skal utarbeides innen tre måneder etter bosetting, jf. integreringsloven § 12 andre ledd.
- Deltakeren skal ha medvirket i utarbeidingen av planen. Dette kravet skal sikre at det er deltakerens egne forutsetninger og mål som ligger til grunn for kvalifiseringsløpet introduksjonsprogrammet legger opp til. Planen skal derfor utformes på bakgrunn av gjennomført kompetansekartlegging, karriereveiledning og en vurdering av hvilke elementer deltakeren kan nyttiggjøre seg av. Dersom det er behov for det, skal kommunen bruke kvalifisert tolk for å sikre reell medvirkning i kartleggingsarbeidet og i utarbeidelsen av planen. Dette følger både av kommunens plikt til veiledning etter forvaltningsloven §§ 11 og 17, tolkeloven §§ 6 og 7, og kravet til at deltakeren har vært med på å utarbeide planen etter integreringsloven.
- Planen skal inneholde informasjon om programmets innhold, samt tidsfaser og omfang av de ulike tiltakene.
- Programmets tiltak beskriver innholdet i programmet. Integreringsloven fastslår at programmet *minst* skal inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap, arbeids- eller utdanningsrettede elementer, kurs i livsmestring, og foreldreveiledningskurs for de som har barn eller får barn i løpet av programtiden. Alle elementene trenger ikke pågå til enhver tid, men de må være til stede innenfor rammene av den enkeltes program og de skal være en del av planen.
- Planen skal være et dynamisk dokument og kommunen skal jevnlig, og minst hvert halvår, ta opp integreringsplanen til ny vurdering og justere den slik at programmet blir tilpasset den enkeltes behov og situasjon. Planen skal også justeres ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon.
- Kommunen skal kunne dokumentere revideringsarbeidet med integreringsplanen gjennom journalnotater eller referater fra oppfølgingssamtaler med deltakeren og at tidspunkt for gjennomførte vurderinger/endringer føres opp på planen.⁶²

Bestemmelser for flyktninger fra Ukraina

Flyktninger fra Ukraina som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34 har andre rettigheter enn øvrige flyktninger når det kommer til retten til norskopplæring og introduksjonsprogram.⁶³ Deres rettigheter er nedfelt i nytt kapittel 6A i integreringsloven. De mest sentrale endringene er følgende:

- Gruppen har rett til norskopplæring og introduksjonsprogram, men ikke en plikt slik øvrige flyktninger har.
- Kommunen har en plikt til å tilby de som ønsker det opplæring i norsk og introduksjonsprogram senest tre måneder etter bosetting.

⁶² IMDi, «Tilsynsinstruks 2017-2020 Individuell plan»

⁶³ IMDi, «Informasjon til kommunene om bosetting av ukrainske flyktninger»

- Plikten til å gjennomføre kompetansekartlegging før bosetting gjelder ikke for denne gruppen. De har imidlertid rett, men ikke plikt, til å få en kompetansekartlegging etter bosetting.
- De har rett til å få karriereveiledning, men ikke en plikt. Det er heller ikke et krav om at karriereveiledningen fører til en anbefaling fra fylkeskommunen om arbeid eller utdanning.
- Gruppen har ikke rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap eller livsmestringskurs, men kommunen kan tilby dette som en del av introduksjonsprogrammet.
- Introduksjonsprogrammet for denne gruppen, skal minst inneholde:
 - Arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud. Språktilbudet kan være i norsk, engelsk eller et annet språk. Innholdet og omfanget avhenger av deltakerens behov, sluttmål og hva som er hensiktsmessig for at deltakeren skal oppnå sluttmålet.
 - Foreldreveiledningskurs for foreldre med barn under 18 år

Konkrete revisjonskriterier for problemstilling 2

- Kommunen skal tilby introduksjonsprogram til bosatte flyktninger senest tre måneder etter bosetting.
- Introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid
- Deltakere av introduksjonsprogrammet skal ha en integreringsplan som
 - a. de har vært med å utarbeide
 - b. kommunen jevnlig tar opp til ny vurdering og justerer den slik at programmet blir tilpasset den enkeltes behov
 - c. beskriver programmets innhold og omfanget av de ulike elementene i opplæringen

REVISJONSKRITERIER TIL PROBLEMSTILLING 3

Problemstilling 3: Har kommunen etablert et system for internkontroll som gir tilstrekkelig oversikt og kontroll på at flyktninger i kommunen mottar den oppfølgingen de har krav på?

Hva sier loven?

Den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 trådte i kraft 1. januar 2021. Her lovfestes de mest sentrale kravene for internkontroll som tidligere sto i flere sektorlover. Internkontrollen etter kommuneloven § 25-1 skal sikre at lover og forskrifter følges. Alle kommunens plikter etter integreringsloven vil være omfattet av interkontrollen etter kommuneloven.⁶⁴

Kommuneloven § 25-1 består av tre ledd som må leses i sammenheng:

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

⁶⁴ Prop. 89 L (2019-2020), "Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen"

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Bestemmelsen i kommuneloven § 25-1 første ledd tydeliggjør at internkontroll er et ledelsesansvar. Det er kommunedirektør som er ansvarlig for kommunens internkontroll og virkeområdet for internkontrollplikten er administrasjonens virksomhet. Formålet med internkontrollen er å sikre etterlevelse av lover og regler.

Andre ledd sier at internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Bestemmelsens andre ledd stiller med dette krav til hvilket omfang internkontrollen skal ha og hvordan internkontrollen i kommunen skal innrettes.

Bestemmelsens tredje ledd inneholder en opplisting med mer konkrete krav til internkontrollen. Disse kravene handler om konkrete internkontrolloppgaver som utarbeidelse av beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, nødvendige rutiner og prosedyrer, avvikshåndtering osv.

Hva sier veiledere om internkontroll?

Rutiner og prosedyrer

Kommuneloven oppstiller et krav om å ha nødvendige rutiner og prosedyrer (§ 25-1 tredje ledd bokstav b). KS presiserer i veilederen «Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll» (2020), at rutiner og prosedyrer er viktig for å sikre regeletterlevelse i kommunen. Med rutiner menes beskrivelser av hvordan vi utfører oppgavene og løser den daglige driften, altså det som er planlagt. Prosedyrer er beskrivelser av hvordan vi møter ulike situasjoner og hendelser som vi vet oppstår, men som ikke alltid er planlagt, og som heller ikke alltid er ønsket. Hvilke og hvor mange rutiner som trengs for de ulike områdene må vurderes konkret. KS understreker at rutiner og prosedyrer skal være utarbeidet, nedskrevet og ajourført, og de skal være lagret og gjenfinnbare.

Avvikshåndtering og risikovurderinger

Kommuneloven § 25-1 bokstav c stiller krav om å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Internkontrollen skal altså avdekke og følge opp konkrete avvik som allerede har skjedd. Å få avdekket konkrete avvik eller feil er helt sentralt for å kunne gjøre korrigeringer eller forbedringer både i den konkrete situasjonen og for fremtiden.

KS påpeker i veilederen at systematisk håndtering av avvik skal føre til at brudd på lover, forskrifter, prosedyrer og rutiner blir registrert. Dette fører til læring og utvikling, noe som igjen fører til lavere risiko for at det samme skjer igjen.

Internkontrollen skal også avdekke og følge opp *risiko* for at avvik skal skje. Dette er sentralt forebyggende arbeid. Det innebærer blant annet at kommunedirektøren må skaffe oversikt over (saks)områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge brudd på lover og forskrifter. Det er derfor en grunnleggende forutsetning for en god og velfungerende internkontroll at det gjennomføres risikovurderinger.

Risikovurderingene på tjenestenivå bør klargjøre hvorvidt rutiner og prosedyrer er etablert, om de er tilstrekkelige og om de følges.

Informasjon og kommunikasjon

Det er kommunedirektøren som har ansvaret for at flyktningteamets aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med lovbestemte krav. Som på de fleste andre områder må kommunedirektøren delegere ansvar for og utførelse av det nærmere internkontrollarbeidet nedover i administrasjonen. Ledere av ulike tjenesteområder i kommunen vil typisk få dette ansvaret på sine områder og igjen delegere videre på hensiktsmessig måte. Samsillet mellom kommunedirektøren, den sentrale administrasjonen og lederen av de ulike tjenesteområdene er derfor viktig for en helhetlig, risikobasert, tilpasset og systematisk internkontroll.⁶⁵

Ved delegering vil lederen av tjenesteområdet få ansvaret for oppgaven, samtidig som kommunedirektøren fortsatt har det overordnede ansvaret for at kommunen har en internkontroll som er i tråd med internkontrollkravet. KS trekker fram i sin veileder at det bør være toveis kommunikasjon og at informasjon bør flyte mellom ulike nivåer i kommunen. For å etablere en god internkontroll er det viktig med effektiv og tidsriktig informasjon og kommunikasjon om enkelthendelser eller avvik som har stor betydning, samt faste rapporteringer som også bør inkludere avklarte punkter om internkontroll. Dette krever formålstjenlige møte- og rapporteringspunkt og et system som sikrer at vesentlig informasjon kommuniseres til rett nivå.

DFØs veileder for internkontroll,⁶⁶ påpeker også at effektiv internkontroll forutsetter at virksomheten har etablert hensiktsmessig informasjon og kommunikasjon. God kvalitet i informasjons- og kommunikasjonsflyten satt i system er en forutsetning for å kunne styre og kontrollere. For at informasjonen som innhentes skal bidra til god styring, og være nyttig og egnet til bruk i oppfølging, læring og forbedring, må den være relevant, pålitelig, rettidig og tilstrekkelig. God internkontroll er altså avgjørende for å sikre informasjonens kvalitet, og god informasjon og kommunikasjon er viktig for å sikre effektiv internkontroll. Videre trekker veilederen fram at et kjennetegn på effektiv internkontroll at den er ledelsesforankret.

Konkrete revisjonskriterier for problemstilling 3

Problemstilling 3 har samme tematiske avgrensning som rapporten forøvrig, og vi har derfor kun undersøkt systemet for internkontroll når det gjelder flyktningteamets ansvar for bosetting og oppfølging av introduksjonsprogrammet.

Til problemstillingen er det utledet følgende revisjonskriterium:

- Flyktningteamet bør ha systemer og rutiner som bidrar til at leder i flyktningteamet har kontroll og oversikt over virksomheten.

⁶⁵ Prop. 81 L (2019-2020) "Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen"

⁶⁶ DFØ, «Veileder i internkontroll»

9 VEDLEGG 3: METODE

I dette kapittelet beskriver vi hvordan vi har gått frem i undersøkelsene. Vi drøfter også dataenes pålitelighet og gyldighet.

Revisjonen hadde et oppstartsmøte med ledere i kommunen 10. januar 2023. Fra Gjøvik kommune deltok leder NAV Gjøvik, avdelingsleder NAV skaffe arbeid 30+, teamleder flyktingteamet i NAV Gjøvik og fungerende rektor ved Gjøvik læringscenter. Fra Innlandet Revisjon deltok forvaltningsrevisorene Guro Selfors Lund og Kaija Skaare Lier. Prosjektplanen, planlagt metode og revisjonskriterier for den enkelte problemstilling ble gjennomgått under oppstartsmøtet. Administrasjonen ga relevante innspill og opplysninger for det videre prosjektarbeidet. Et referat fra oppstartsmøtet ble sendt kommunen for verifisering.

Revisjonen fikk teamleder for flyktingteamet i NAV Gjøvik som kontaktperson for prosjektet.

Intervjuer

Vi har gjennomført åtte intervjuer med til sammen ti ansatte i kommunen. Med teamleder i flyktingteamet hadde vi et oppfølgingsintervju etter at alle øvrige intervjuer var gjennomført. Vi har i tillegg fått svar på skriftlige spørsmål fra en del av informantene.

Våre informanter er følgende:

- Leder, NAV Gjøvik
- Avdelingsleder, NAV skaffe arbeid 30+
- Teamleder, flyktingteamet
- Rådgiver og programveileder, introteamet, flyktingteamet
- Programveileder, introteamet, flyktingteamet
- Familieveileder, bosettingsteamet, flyktingteamet
- Miljøarbeider 1, bosettingsteamet, flyktingteamet
- Miljøarbeider 2, bosettingsteamet, flyktingteamet
- Fungerende rektor, Gjøvik læringscenter
- Fungerende inspektør, Gjøvik læringscenter

Alle intervjureferatene er verifiserte.

Vi har også hatt individuelle samtaler med to flyktninger som er bosatt i Gjøvik og som deltar på introduksjonsprogrammet. Vi spurte de om hvordan de opplevde å flytte til Gjøvik som flykting, hva som har vært bra og hva som har vært utfordrende. Vi kom i kontakt med flyktingene via teamleder i flyktingteamet. Samtalene ble gjennomført på Gjøvik læringscenter. Den ene samtalen var uten tolk fordi personen snakket svært godt norsk, mens den andre samtalen var med telefontolk. På slutten av samtalene leste vi opp notatene våre fra samtalen, slik at vi sikret (verifiserte) at vi hadde forstått dem riktig.

Videre har vi kommunisert på e-post med Statsforvalteren i Innlandet for å avklare status for klagesaker de har mottatt fra Gjøvik kommune som gjelder brudd på integreringsloven eller introduksjonsloven i perioden 2019 til 2022.

Dokumentanalyse

Vi har fått tilsendt en rekke dokumenter fra Gjøvik kommune som er knyttet til deres arbeid med flyktninger. Dokumentene omfatter blant annet instruksjer, kompetanseoversikt, maler, planer, resultatrapportering, rollebeskrivelser, referater, rutiner, samarbeidsavtaler, undervisningsplaner og årsmeldinger. Det vises til referanselisten bakerst i rapporten.

Dokumentasjonen som er innhentet er analysert med tanke på å belyse det som er aktuelt for å beskrive kommunens arbeid med bosetting, oppfølging av introduksjonsprogrammet og systemer for internkontroll i flyktningteamet.

Revisjonen har også benyttet dokumentasjon som er offentlig tilgjengelig, herunder statistikk fra IMDi om status for integrering av flyktninger i Gjøvik.

Saksgjennomgang

For mappegjennomgang har revisjonen gjennomgått vedtak og registrerte journalnotater på 33 flyktninger i saksbehandlingssystemet Socio. Vi gjorde et utvalg av saker fra en anonymisert oversikt over deltakere i introduksjonsprogrammet bosatt i perioden januar 2019 til desember 2022.

For å få et mest mulig tilfeldig utvalg valgte vi ut fire - sju personer som var bosatt først og sist for hvert år. Med det som utgangspunkt plukket vi ut saker som representerte mangfoldet vi ønsket å få fram i utvalget vårt:

- Opprinnelsesland
- Kjønn
- Alder
- Enslig / familie
- Året de ble bosatt i Gjøvik
- Programveileder i introduksjonsprogrammet
- Tidsperiode for introduksjonsprogrammet
- Om sluttmaal for introduksjonsprogrammet er utdanning eller arbeid
- Om de har rettigheter etter integreringsloven eller introduksjonsloven

For å besvare problemstilling 1 så vi på dokumentasjon om bosettingsarbeidet i 24 mapper til flyktninger som ble bosatt i perioden 2019 til 2022. For å besvare problemstilling 2 så vi på dokumentasjon om integreringsprogrammet i 24 mapper til flyktninger som har introduksjonsprogram i Gjøvik i henhold til integreringsloven og ble bosatt i 2021 eller 2022. Det er noe overlapp mellom sakene vi har sett på.

Saksgjennomgangen ble gjort gjennom at revisor tilbrakte fire dager på kontoret til NAV Gjøvik og benyttet en lånt PC som ga de nødvendige tilgangene.

Dataens relevans og pålitelighet

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Dataens relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Et viktig tiltak for å sikre relevans og pålitelighet er at undersøkelsen bygger på data som er innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder. Vi har kombinert flere metoder som belyser samme fenomen, og samsvar mellom beskrivelser og fakta fra flere kilder styrker dataens relevans og pålitelighet.

Når det gjelder dataens relevans mener revisjonen at vi har samlet inn tilstrekkelig data til å besvare problemstillingene. Vi har valgt ut informanter som i kraft av sine stillinger forutsettes å ha god oversikt over kommunens arbeid med bosetting av flyktninger og introduksjonsordningen. Vi har intervjuet aktuelle ledere og et utvalg ansatte som jobber direkte med flyktningene innen områdene vi undersøkte. Etter revisjonens oppfatning utgjør dette relevant og tilstrekkelig grunnlag for å belyse og vurdere hvorvidt kommunen oppfyller kriteriene vi har vurdert den opp mot. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som fremkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Når det gjelder saksgjennomgangen har revisjonen gjennomgått 33 av totalt 209 saksmapper til flyktninger som har deltatt eller deltar i introduksjonsprogrammet i perioden 2020 til februar 2023. Selv om dette er en relativt liten andel, har vi gjort et utvalg som vi mener i stor grad representerer den totale populasjonen. Dette gjorde vi gjennom å sørge for å få en spredning i variabler som bosettingstidspunkt, statsborgerskap, kjønn, sivil status og alder. Vi kan imidlertid ikke utelukke at det er andre relevante variabler vi burde ha inkludert, og at sakene vi har sett på dermed kan representere et systematisk skjevt utvalg gjennom at noen grupper er underrepresentert eller overrepresentert. Vi mener likevel at valgene vi har tatt på dette område gir oss tydelige indikasjoner på hvordan kommunens praksis er dokumentert på områdene som ble undersøkt. Det er uansett viktig å påpeke at revisors vurderinger og konklusjon kun gjelder for de undersøkte sakene.

Dataenes *pålitelighet* har blant annet blitt ivaretatt ved verifisering av intervjureferater, gjennom intern kvalitetssikring hos Innlandet Revisjon, ved faktagjennomgang hos kommuneadministrasjonen og ved innhenting av uttalelse fra kommunedirektøren på utkastet til rapport. Det er likevel flere faktorer som kan påvirke datamaterialet vi har innhentet, og som revisjonen har vært oppmerksomme på når vi har gjort vurderinger opp mot problemstillingene som skal besvares:

Revisjonen ønsket å snakke med flyktninger for å få fram stemmen til flyktningene. Deres historier bygger kun på det de uttrykte om sine erfaringer og har flere sider som ikke er belyst. I utgangspunktet ba vi flyktningsteamet i Gjøvik om å få snakke med fem til seks personer, men av ulike grunner lot det seg kun gjøre å få tak i to personer. Uansett om vi hadde snakket med to eller seks flyktninger, ville ikke dette utvalget vært representativt. Revisjonen kan derfor ikke si noe om opplysningene innhentet i disse samtalene er det typiske. Det vi imidlertid kan se er at de to perspektivene vi har belyst i stor grad bekrefter det samme bildet som vi fikk fra ansatte i kommunen. Samtalene med flyktninger skilte seg også fra de øvrige intervjuene gjennom at de ikke fulgte en

strukturert intervjuguide, men i større grad var uformelle samtaler innen gitte temaer. Videre er ikke referatene skriftlig verifisert ettersom vi gjennomgikk notatene fra samtalen muntlig rett i etterkant av intervjuene.

Det er noe usikkerhet knyttet til mappegjennomgangen i Socio. Noen av sakene hadde svært mange oppføringer og hadde journalnotater det var vanskelig å forstå. Det er derfor mulig at journalføringer eller opplysninger kan ha blitt oversett i gjennomgangen til revisor. For å redusere risikoen for at vi har oversett vesentlige oppføringer brukte revisor en dag på Gjøvik til å dobbeltsjekke en del av opplysningene vi hadde notert oss ved første saksgjennomgang. Dette gjaldt for eksempel opplysningen om hvorvidt det forelå dokumentasjon på om det var utarbeidet integreringsplan i saken eller ikke. Vi mener vi likevel kan si at det ikke er gjort feil i saksgjennomgangen som gir vesentlig påvirkning på resultatet.

På bakgrunn av det overnevnte mener revisjonen at datamaterialet som er presentert i denne rapporten oppfylder kravene til gyldighet og pålitelighet. Vi har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. Videre har vi stilt avklarende spørsmål til informantene i etterkant av intervjuene der det har vært uklarheter. I tillegg har vi framlagt revisjonens funn fra dokumentasjon, intervjuer og saksgjennomgangen for flyktningteamet i forbindelse med faktagjennomgang. Korrigeringer og suppleringer som kommunen har framsatt er innarbeidet i rapporten. Vi mener dette samlet sett tilsier at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten.

Dataene som er samlet inn er fra perioden januar til mai 2023.