

# FORVALTNINGSREVISJON

## Oppfølging av introduksjonsordningen

Vågan kommune



Rapport 2021



## **Forord**

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Vågan kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens arbeid med introduksjonsordningen.

Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 første ledd bokstav c. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyres eller fylkestingets vedtak og forutsetninger, jf. kommuneloven § 23-3 første ledd.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Vågan kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16-19. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker de involverte for samarbeidet i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Narvik/Bodø/Tromsø, 14.4.2021

**Margrete Mjølhus Kleiven**  
*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor*

**Astrid Indrebø**  
*Ansvarlig for kvalitetssikring,  
forvaltningsrevisor*

**Susanne Arntzen Langnes**  
*Prosjektleder, forvaltningsrevisor*

**Olga Jaros**  
*Prosjektmedarbeider, forvaltningsrevisor*



## SAMMENDRAG

---

Etter bestilling fra kontrollutvalget i Vågan kommune har KomRev NORD gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens arbeid med introduksjonsordningen. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. *Oppfyller Vågan kommune lovpålagte krav og faglige anbefalinger for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger?*
2. *I hvor stor grad blir deltakerne i Vågan kommune boende i kommunen etter avsluttet introduksjonsprogram?*

Kontrollutvalget ba også revisor om å undersøke med Aust-Lofoten videregående skole i hvilken grad deltakere i introduksjonstilbudet er kvalifiserte for videregående skole med henblikk på norskkunnskaper.

For å besvare problemstilling 1 om hvorvidt kommunen oppfyller lovpålagte krav og faglige anbefalinger for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger, har vi basert oss på dokumentanalyse. Vågan kommune har i 2017-2019 bosatt 62 voksne utlendinger i kommunen og samtlige har fått tilbud om introduksjonsprogram. Kommunen har bosatt fem ungdommer mellom 16 og 18 år og samtlige har fått tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Til sammen har 67 personer fått tilbud om introduksjonsordning.

Kommunens dokumentasjon tilknyttet den enkelte deltaker i introduksjonsordning er lagret i elektroniske mapper. Revisor valgte ut 27 deltakermapper fra årene 2017-2019 for nærmere undersøkelse opp mot lovpålagte krav og faglige anbefalinger. Vi har gjennomgått mapper for ti deltakere som fikk vedtak om introduksjonsordning i 2017, seks mapper for deltakere som fikk vedtak i 2018 og samtlige mapper for deltakere som fikk vedtak i 2019. Det var elleve deltakere som fikk vedtak i 2019.

For **problemstilling 1** har revisor konkludert med at **Vågan kommune delvis oppfyller lovpålagte krav og faglige anbefalinger for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger.**

Konklusjonen på problemstilling 1 bygger på følgende vurderinger:

Av 27 deltakermapper er det i åtte tilfeller gjennomført kartlegging av den enkeltes bakgrunn og kompetanse *før* det er fattet vedtak om introduksjonsprogram. I øvrige deltakermapper var det enten ikke dokumentasjon på gjennomført kartlegging eller kartleggingen var gjennomført i etterkant av at det ble fattet vedtak. På bakgrunn av dette har revisor vurdert at Vågan kommune *i liten grad har oppfylt* revisjonskriteriet om å ut fra en kartlegging av den enkeltes bakgrunn og kompetanse, ha gjort en vurdering av hvorvidt den enkelte bosatte innvandrere, som for øvrig fyller kravene i introduksjonsloven § 2, har behov for en grunnleggende kvalifisering.

I 20 av 27 tilfeller har kommunen dokumentasjon som viser at opplæring/introduksjonsprogram har startet innen tre måneder etter bosetting. For de øvrige syv tilfellene har ikke kommunen dokumentasjon som viser konkret oppstartsdato, men ved å gjennomgå den samlede dokumentasjonen som finnes i mappene, finner vi det sannsynliggjort at oppstart har skjedd innen tre måneder også i disse tilfellene. Revisors vurdering er dermed at Vågan kommune *har oppfylt* revisjonskriteriet om å tilrettelegge introduksjonsprogram til personer som omfattes av § 2 innen tre

måneder etter bosetting og å gi tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer som omfattes av introduksjonsloven § 17 innen tre måneder etter bosetting.

Alle de 27 undersøkte vedtakene er skriftlige og inneholder informasjon om det rettslige grunnlaget. Samtlige av de 27 undersøkte vedtakene inneholder også opplysninger om klagerett og fremgangsmåte ved klage. Når det gjelder opplysninger om faktiske forhold i vedtakene, inngår ikke slike opplysninger i de 27 undersøkte vedtakene om introduksjonsordning. Ingen av de 27 vedtakene vi har undersøkt viser til gjennomført kartlegging. Vedrørende innsynsrett viser ikke noen av de 27 undersøkte vedtakene om introduksjonsordning til slik informasjon. I de ni undersøkte vedtakene om opplæring i norsk og samfunnskunnskap fremgår det i vedtakene at kommunen skal være behjelpelig med å gi nærmere opplysninger om adgangen til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter i den grad forvaltningslovens §§ 18 og 19 tillater det. Etter revisors vurdering gir ikke en slik formulering tilstrekkelig informasjon til den som mottar vedtaket om hvilke rettigheter vedkommende har til innsyn. På denne bakgrunn er revisors vurdering at Vågan kommune **til dels har oppfylt** revisjonskriteriet om at avgjørelse om introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap må være i henhold til sentrale saksbehandlingsregler i forvaltningsloven.

I flere av deltakermappene vi har undersøkt foreligger det timeplan og annen dokumentasjon som viser at programmet inneholder norskopplæring, samfunnskunnskap, og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. I mange av mappene fremkommer dette av vedtak, individuelle planer, elevsamtaler og prøvebevis. Revisor har vurdert at Vågan kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen skal ha dokumentasjon for at introduksjonsprogrammet i tråd med loven inneholder norsk opplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.

For én av de 27 undersøkte mappene forelå det ikke individuell plan. Revisors vurdering er dermed at Vågan kommune **i stor grad har oppfylt** revisjonskriteriet om å utarbeide individuell plan.

Angivelse av programmets start er oppgitt i 23 av 26 undersøkte individuelle planer. For de resterende tre planene er ikke programmets start oppgitt. Programmets tidsfaser er oppgitt i 22 av de 26 individuelle planene. I de resterende fire er programmets tidsfaser ikke oppgitt. I 15 av de 26 undersøkte planene er angivelse av tiltak oppgitt, mens det i 11 av disse individuelle planene ikke inngår informasjon om tiltak. I 20 av de 26 undersøkte planene fremgår det informasjon om hvem som har ansvar for å gjøre hva og når, mens de resterende seks undersøkte planene ikke inneholder slik informasjon. I 24 av de 26 undersøkte individuelle planene inngår det informasjon om hovedmål, mens det for to av disse ikke inngår slik informasjon. I 18 av de 26 undersøkte planene inngår informasjon om delmål, mens det for de resterende åtte individuelle planene ikke inngår slik informasjon. Revisors vurdering er dermed at revisjonskriteriet om at individuell plan minst skal inneholde angivelse av programmets start og tidsfaser, angivelse av tiltakene i programmet, hvem som har ansvar for å gjøre hva og når samt hovedmål og delmål for kvalifiseringsforløpet **ikke fullt ut er oppfylt**.

På tidspunktet for revisors gjennomgang, hadde 24 av de 26 undersøkte individuelle planene vart i over seks måneder. Individuelle planer skal tas opp til ny vurdering jevnlig, og minst en gang i halvåret. Vi har derfor lagt til grunn disse 24 planene for våre undersøkelser av revidering. I 13 av de 24 individuelle planene Vågan kommune har utarbeidet foreligger det ikke opplysninger om at planen er revidert, eller at den er planlagt revidert. I 11 av de 24 individuelle planene, er det oppgitt planlagt tidspunkt for revidering av individuell plan. Vi fant imidlertid for kun to av disse elleve tilfellene dokumentasjon på at planen *faktisk* var revidert. I det ene tilfellet var det eksplisitt oppgitt at planen var revidert to ganger. I det andre tilfellet var ny vurdering oppgitt å være foretatt en gang.

Det var for disse to tilfellene ikke vist til hva som konkret var revidert i den opprinnelige planen. Revisors vurdering er på denne bakgrunn at Vågan kommune *i liten grad har oppfylt* revisjonskriteriet om at individuelle planer skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom.

Vågan kommune har en skriftlig samarbeidsavtale med NAV lokalt og revisors vurdering er dermed at revisjonskriteriet om at Vågan kommune skal ha skriftlig samarbeidsavtale med NAV lokalt om introduksjonsordningen er *oppfylt*.

Innholdet i den foreliggende samarbeidsavtalen mellom Vågan kommune og NAV er mangelfull og lite spesifikt når det gjelder oppfølging på leder- og saksbehandlernivå, spesifisering av kontaktpersoner i kommunen og NAV, rutiner for informasjonsutveksling, og resultatkrav og rapporteringsrutiner. Revisjonskriteriet om at samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV skal inneholde bestemte punkter er *i liten grad oppfylt*.

For problemstilling 2 og kontrollutvalgets tilleggsbestilling om å kontakte Aust-Lofoten videregående skole har ikke revisor gjort noen vurderinger som følge av at dette er deskriptive problemstillinger/spørsmål.

Når det gjelder problemstilling 2 og om i hvor stor grad deltakerne i Vågan kommune blir boende i kommunen etter avsluttet introduksjonsordning viser oversikt fra kommunen at av de 133 deltakerne som har sluttet i introduksjonsprogrammet i årene 2017-2020, har 41 av disse 133 deltakerne flyttet fra kommunen. Dette utgjør 30,8 prosent.

For kontrollutvalgets tilleggsbestilling angående spørsmål til Aust-Lofoten videregående skole om i hvilken grad deltakere av introduksjonstilbud er kvalifiserte for videregående skole med henblikk på norskkunnskaper, har revisor fått informasjon om at Aust-Lofoten videregående skole ikke har oversikt over om de har elever på skolen som også har deltatt i introduksjonsordningen i årene 2017, 2018 og 2019. De har derfor ikke kunnet besvare spørsmålet om i hvilken grad deltakere av introduksjonstilbudet er kvalifiserte for videregående skole med henblikk på norskkunnskaper.

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Vågan kommune å treffe tiltak for å sikre overholdelse av lovpålagte krav og anbefalinger for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger. Herunder anbefaler vi kommunen å treffe tiltak for å sikre at

- kartleggingen som ligger til grunn for avgjørelse om rett og plikt til deltakelse i introduksjonsordning for den enkelte er i henhold til lov. Kommunen bør sikre at kartlegginger som ligger til grunn for vedtak om rett og plikt til introduksjonsordning dokumenteres
- avgjørelse om introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap er i henhold til sentrale saksbehandlingsregler i forvaltningsloven
- individuell plan for den enkelte deltaker blir tatt opp til vurdering i tråd med regelverket

Vi anbefaler også Vågan kommune å vurdere om samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV skal inneholde anbefalte punkter.

Vi gjør oppmerksom på at det fra 1.1.2021 har trådt i kraft en ny lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) som erstatter introduksjonsloven fra 2003. Vi anbefaler derfor kommunen å se hen til den nye loven i forbedringsarbeidet og tilpasse arbeidet etter den nye loven.

## Innholdsfortegnelse

<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>1</b>
<b>1 BAKGRUNN OG BESTILLING</b> .....	<b>7</b>
<b>2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER</b> .....	<b>8</b>
2.1 Problemstillinger .....	8
2.2 Revisjonskriterier .....	8
2.2.1 <i>Kilder for utledning av revisjonskriterier</i> .....	8
<b>3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING</b> .....	<b>13</b>
3.1 Metode og datamateriale .....	13
3.2 Avgrensing av prosjektet .....	15
<b>4 OM INTRODUKSJONSORDNINGEN I VÅGAN KOMMUNE</b> .....	<b>16</b>
4.1 Tjenestene involvert i introduksjonsordningen .....	16
4.2 Fra bosetting til oppstart av program .....	17
4.3 Om introduksjonsordningen i Vågan kommune .....	18
4.4 Individuell plan .....	19
4.5 Virksomhetsplan for Vågan innvander- og opplæringscenter .....	20
<b>5 ETTERLEVELSE AV LOVPÅLAGTE KRAV OG FAGLIGE ANBEFALINGER FOR INTRODUKSJONSORDNINGEN</b> .....	<b>23</b>
5.1 Kartlegging og vurdering av behov for grunnleggende kvalifisering .....	23
5.2 Tilbud om opplæring .....	26
5.3 Vedtak om deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap .....	29
5.4 Introduksjonsprogrammets innhold .....	31
5.5 Individuell plan .....	32
5.5.1 <i>Utarbeidelse av individuell plan</i> .....	32
5.5.2 <i>Innhold i individuell plan</i> .....	33
5.5.3 <i>Ny vurdering av individuell plan</i> .....	34
5.6 Samarbeid mellom kommunen og NAV .....	35
5.6.1 <i>Samarbeidsavtale mellom kommunen og NAV lokalt</i> .....	35
5.6.2 <i>Innholdet i samarbeidsavtalen</i> .....	35
5.6.3 <i>NAVs rolle i introduksjonsordningen i Vågan kommune</i> .....	36
5.6.4 <i>Møtevirksomhet og samarbeid</i> .....	37
5.7 Samlet konklusjon .....	37
<b>6 OM AUST-LOFOTEN VIDEREGÅENDE SKOLE</b> .....	<b>39</b>
<b>7 RESULTATET AV INTRODUKSJONSORDNINGEN</b> .....	<b>41</b>
7.1 Statistikk .....	41
7.2 Betragtninger fra ansatte/faktorer som påvirker valget om å bli boende .....	42
<b>8 UTTALELSE</b> .....	<b>44</b>
8.1 Kommunedirektørens uttalelse .....	45
8.2 Revisors kommentar til kommunedirektørens uttalelse .....	49
<b>9 ANBEFALINGER</b> .....	<b>51</b>
<b>10 REFERANSER</b> .....	<b>52</b>





## 1 BAKGRUNN OG BESTILLING

Kontrollutvalget i Vågan kommune besluttet i møte den 25.02.2020 under sak 2/20 å bestille forvaltningsrevisjonsprosjektet *oppfølging av introduksjonsordningen*. I kontrollutvalgets bestilling var følgende mulige føringer for utarbeidelse lagt til grunn;

- *Hvordan brukes tiden fra bosetting til oppstart av program?*
- *I hvilken grad sikrer kommunen at personer med rett til program får tilbud om program og oppstart innen 3 måneder?*
- *Har kommunen systemer for å følge opp deltagelse i programmet?*
- *I hvilken grad har kommunen en organisasjon til å ivareta introduksjonsordningen?*
- *I hvilken grad tilbyr kommunen tiltak som forberedelse til yrkesdeltagelse?*
- *I hvilken grad sikrer kommunen at tiltak i programmet evalueres?*
- *I hvor stor grad lykkes Vågan kommune med bosetting etter avsluttet introduksjonsprogram?*

Kontrollutvalget behandlet i møte 19.05.2020, i sak 15/20, KomRev NORDDs overordnede prosjektskisse med følgende to problemstillinger:

1. *Oppfyller Vågan kommune lovpålagte krav og faglige anbefalinger for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger?*
2. *I hvor stor grad blir deltakerne i Vågan kommune boende i kommunen etter avsluttet introduksjonsprogram?*

Prosjektskissen ble godkjent med følgende forutsetninger;

1. *Kontrollutvalget ber om at intervjugrunnlaget utvides til å omfatte brukere og ansatte*
2. *Kontrollutvalget ber også om at undersøkelsen omfatter samarbeidet mellom Vågan kommune og videregående skole*

Revisor ba kontrollutvalget om avklaring angående ovennevnte forutsetninger i et notat sendt 20.08.2020. I møte 07.09.2020 behandlet kontrollutvalget notatet. Kontrollutvalget vedtok følgende:

1. *Kontrollutvalget ber om at intervjugrunnlaget omfatter ca. 10-15 deltakere av introduksjonstilbudet. Prosjektets timetall justeres for å kunne gjennomføre revisjonen.*
2. *Kontrollutvalget ber om at forvaltningsrevisor tar kontakt med Aust-Lofoten videregående skole med spørsmål om i hvilken grad deltakere av introduksjonstilbud er kvalifiserte for videregående skole med henblikk på norskkunnskaper.*

I etterkant av vedtaket ba revisor kontrollutvalget om en avklaring på hvorvidt spørreundersøkelse var akseptabelt som en alternativ fremgangsmåte, ettersom vedtakets ordlyd eksplisitt knyttet seg til intervju som metode. Kontrollutvalget vedtok i møtet 22.10.2020 at spørreundersøkelse var akseptabelt som alternativ fremgangsmåte.

I et notat sendt til kontrollutvalget 9.12.2020 ba revisor kontrollutvalget ta stilling til vårt forslag om at revisor likevel ikke gjennomførte en spørreundersøkelse blant introduksjonsordningens deltakere. Bakgrunnen for forslaget var blant annet at Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) skulle gjennomføre en nasjonal brukerundersøkelse om deltakernes egne erfaringer med introduksjonsprogrammet - i samme tidsrom som revisor planla å gjennomføre spørreundersøkelse.

Kontrollutvalget behandlet notatet utenom kontrollutvalgsmøte og ga i e-post 10.12.2020 aksept for vårt forslag om å ikke gjennomføre en spørreundersøkelse blant introduksjonsordningens deltakere.

Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen er å sikre at kommunen organiserer arbeidet med introduksjonsordningen slik at den er i tråd med statlige føringer og introduksjonsloven.

## 2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

### 2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende to problemstillinger:

- 1. Oppfyller Vågan kommune lovpålagte krav og faglige anbefalinger for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger?**
- 2. I hvor stor grad blir deltakerne i Vågan kommune boende i kommunen etter avsluttet introduksjonsordning?**

*Problemstilling 1* omhandler *introduksjonsordningen*. Introduksjonsordningen skal styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet samt deres økonomiske selvstendighet. Introduksjonsordningen består av de to ordningene kalt *introduksjonsprogrammet* og *opplæring i norsk og samfunnskunnskap*. Introduksjonsprogrammet skal dekke deltakernes behov for grunnleggende kvalifisering, herunder norskopplæring, innsikt i norske samfunnsforhold og forberedelse til yrkesliv eller utdanning. De som ikke har behov for grunnleggende kvalifisering, kan ha rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Introduksjonsloven – som omhandler de to ordningene - gir rettigheter og plikter for nyankomne flyktninger, og kommunen plikter å overholde loven.

*Problemstilling 2* innebærer kartlegging av om deltakerne i Vågan kommune blir boende i kommunen etter avsluttet introduksjonsprogram. Opprinnelig gjaldt problemstillingen kun deltakere i *introduksjonsprogram*. Vi har utvidet denne til å gjelde alle deltakere i *introduksjonsordning*, for å få et samlet bilde av hvor mange som blir boende i kommunen. Problemstillingen er deskriptivt formulert, noe som betyr at vi ikke har utledet revisjonskriterier og ikke gjør vurderinger.

Kontrollutvalget ba også revisor om å undersøke med Aust-Lofoten videregående skole i hvilken grad deltakere i introduksjonstilbudet er kvalifiserte for videregående skole med henblikk på norskkunnskaper.

### 2.2 Revisjonskriterier

#### 2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene utledes fra autoritative kilder innenfor det reviderte området. De relevante revisjonskriteriekildene i denne forvaltningsrevisjonen er:

- Lov 04.07.2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) (opphevet)
- Lov 10.2.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) kapittel 17

- Rundskriv G-01/2016 Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)
- Rundskriv Q-27/2015 Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere

Ny lov om integrering<sup>1</sup> er vedtatt og gjelder fra 1.januar 2021. For personer som er i gang med introduksjonsprogrammet, eller har fått oppholdstillatelse før 1.januar 2021, gjelder fortsatt introduksjonsloven fra 2003. For denne forvaltningsrevisjonen er det derfor introduksjonsloven fra 2003 som er relevant.

## Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

### Kartlegging og vurdering av behov for grunnleggende kvalifisering

Introduksjonsloven § 2 regulerer hvem som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Det følger av bestemmelsen at nyankomne utlendinger mellom 18 og 55 år med en konkret type oppholdstillatelse<sup>2</sup> og behov for grunnleggende kvalifisering, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Grunnleggende kvalifisering innebærer informasjon, kunnskap og ferdigheter som gjør at nyankomne innvandrere kan fungere i ordinært arbeid og samfunnsliv, eller kan benytte seg av det ordinære utdannings- og opplæringstilbudet<sup>3</sup>. Om en person har behov for grunnleggende kvalifisering beror på en konkret og helhetlig vurdering i lys av lovens formål. Den enkeltes bakgrunn og kompetanse danner et viktig grunnlag i denne vurderingen og må derfor kartlegges. Det er kommunen som skal gjøre en slik kartlegging og videre vurdere om det foreligger et behov for grunnleggende kvalifisering. I lovens forarbeider fremgår det at kartlegging av den enkeltes kompetanse må skje i to faser, for to forskjellige formål. Den første kartleggingen, som er i forbindelse med vurdering av om det foreligger et behov for grunnleggende kvalifisering, trenger ikke være så grundig. Den andre kartleggingen må være mer detaljert og grundig. Den foretas når det er fastslått at vedkommende har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Denne kartleggingen skal danne grunnlag for utarbeidelsen av individuell plan for den enkelte deltaker. Det fremgår videre av lovforarbeidene at «*begge kartleggingene bør bl.a. omfatte registrering av utdanning og arbeidserfaring fra hjemlandet*» og det må også vurderes om det er hensiktsmessig å kartlegge andre forhold som har betydning.<sup>4</sup> Fra dette utleder vi følgende revisjonskriterium:

*- Vågan kommune skal, ut fra en kartlegging av den enkeltes bakgrunn og kompetanse, ha gjort en vurdering av hvorvidt den enkelte bosatte innvandrere, som for øvrig fyller kravene i introduksjonsloven § 2, har behov for grunnleggende kvalifisering*

### Tilbud om opplæring

Introduksjonsloven § 3 angir at kommunen så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting eller etter at krav om deltakelse blir framsatt, skal tilrettelegge introduksjonsprogram til person som omfattes av lovens § 2.

Selv om en person ikke har behov for grunnleggende kvalifisering, kan vedkommende ha rett til og plikt til deltakelse i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17, noe kommunen skal få oversikt over så snart som mulig<sup>5</sup>. Kommunen skal ifølge introduksjonsloven § 18 også snarest

<sup>1</sup> Lov-2020-11-06-127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)

<sup>2</sup> Jf. utlendingsloven §§ 28, 34, 35, 38, eller oppholdstillatelse som familiemedlemmer til personer med opphold etter nevnte paragrafer, eller §§ 53 (1) b, 53 (2), 53 (3).

<sup>3</sup> Jf. rundskriv G01/2016 § 2.1 (10)

<sup>4</sup> Ot.prp.nr. 28 (2002-2003) kapittel 12.8.2.2

<sup>5</sup> Jf. rundskriv G01/2016 § 17.1 (2)

mulig og innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltakelse blir framsatt, sørge for tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

På bakgrunn av ovenstående utledes følgende revisjonskriterier:

- *Vågan kommune skal tilrettelegge introduksjonsprogram til personer som omfattes av introduksjonsloven § 2 innen tre måneder etter bosetting*
- *Vågan kommune skal gi tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer som omfattes av introduksjonsloven § 17 innen tre måneder etter bosetting*

#### Vedtak om deltakelse i introduksjonsordning

Avgjørelse om deltakelse i introduksjonsordning; enten i *introduksjonsprogram* eller *opplæring i norsk og samfunnskunnskap*, regnes som enkeltvedtak. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler kommer dermed til anvendelse.

Ifølge forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27 skal enkeltvedtak grunngis. Begrunnelsen skal gis samtidig som vedtaket treffes. I begrunnelsen skal det vises til de regler vedtaket bygger på og de faktiske forhold. Videre skal det i underretningen om vedtaket gis informasjon om innsynsrett i saken, samt informasjon om muligheten for å klage. Et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet, jf. forvaltningsloven § 23. På bakgrunn av dette utleder vi følgende revisjonskriterium:

*Vågan kommunes avgjørelse om introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap må være i henhold til sentrale saksbehandlingsregler i forvaltningsloven:*

- *Det skal foreligge skriftlig enkeltvedtak*
  - Vedtaket skal inneholde:*
    - *beskrivelser av det rettslige og faktiske grunnlaget for avgjørelsen*
    - *informasjon om innsynsrett*
    - *informasjon om klagerett og fremgangsmåte ved klage*

#### Introduksjonsprogrammets innhold

Ifølge introduksjonsloven § 4 skal introduksjonsprogrammet minst inneholde opplæring i *norsk, samfunnskunnskap*, samt *tiltak* som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Hva som ligger i «tiltak som forbereder videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet», er nærmere beskrevet i rundskriv til loven<sup>6</sup>. Her står det at dette er et obligatorisk hovedelement i programmet, men at loven ikke regulerer nærmere hvordan dette skal gjennomføres eller hvilken form og hvilket omfang slike tiltak skal ha. Tiltak som forbereder til arbeidslivet, omfatter også *opplæring*. Svak utdanningsbakgrunn kan føre til at det er vanskelig å oppnå gode nok norskferdigheter til å få jobb. For en del deltakere vil det derfor være hensiktsmessig å bruke *grunnskole* og/eller hele eller deler av *videregående opplæring* som tiltak i introduksjonsprogrammet. For noen voksne kan også *praksisbrevordningen* være et egnet opplæringstilbud som et skritt på veien mot fullt fagbrev. Andre mulige tiltak som forbereder for videre utdanning kan være *godkjenning av medbrakt utdanning*, *enkeltfag* som trengs for å få godkjent medbrakt utdanning, eller *forberedende kurs* som trengs for å begynne på universitet/høyskole og lignende.

<sup>6</sup> Rundskriv G01/2016 § 4.3, bokstav c.

*Arbeidspraksis* i regi av Vågan innvandrers- og opplæringscenter (VIO) kan skje på grunnlag av for eksempel kommunale vedtak om å stille et visst antall språkpraksisplasser eller arbeidspraksisplasser til disposisjon internt i kommunen<sup>7</sup>. For mange er det aktuelt med *arbeidsmarkedtiltak* i regi av NAV. Ifølge lovens rundskriv er vanlige tiltak *arbeidstrening* og *lønnstilskudd* og det er mulig å legge ulike former for *lønnet arbeid* inn som en del av introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonsloven § 11 annet ledd. Dette gir en viktig forberedelse til å delta i arbeidslivet og en tilpasning mot rollen som ansatt og lønsmottaker etter fullført program. *Språkpraksis* vil for mange deltakere være et hensiktsmessig tiltak i språkopplæringen. Dette kan gjøres som opplæring i regi av lærer, som tiltak for å motivere deltaker til å jobbe på egenhånd med sin egen språklige progresjon, eller i regi av frivillige og nettbaserte opplæringsprogrammer<sup>8</sup>. For at kommunen skal kunne vise til at introduksjonsprogrammet inneholder minstekravene; opplæring i *norsk, samfunnskunnskap*, samt *tiltak* som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet, innebærer det at kommunen må *dokumentere* programmets innhold. På bakgrunn av dette utleder vi følgende revisjonskriterium:

- *Vågan kommune skal ha dokumentasjon for at introduksjonsprogrammet i tråd med loven inneholder norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.*

#### Individuell plan

Introduksjonsloven pålegger kommunen å utarbeide en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap. For introduksjonsprogrammet er dette lovfestet i § 6, og for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er det lovfestet i § 19, som igjen viser til at § 6 gjelder tilsvarende.

Den individuelle planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommende sitt opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Kommunen bør ha god bakgrunnskunnskap om den enkelte deltaker når arbeidet med den individuelle planen starter.<sup>9</sup> Kommunen bør ha kunnskap om hvorvidt deltakeren har gjennomført skole/utdanning i norsk og samfunnskunnskap, eventuelle avsluttende prøver og resultatet på prøvene. Kommunen bør også vite om deltakeren har arbeidserfaring fra hjemlandet eller et annet land og etterspørre dokumentasjon på eventuell utdanning og yrkespraksis. Videre bør kommunen ha oversikt over deltakernes interesser og uformelle kompetanse, yrkesønsker og fremtidsplaner, eventuelle tillitsverv og hvilke språk deltakeren behersker. Kommunen bør også ha oversikt over generell helse- og livssituasjon.

Den individuelle planen skal minst inneholde informasjon om programmets start og tidsfaser, en angivelse av tiltakene i programmet, tidspunkt for oppstart, hva som skal skje når og en liste over tiltak i programmet. Den individuelle planen skal angi hvem som har ansvar for å gjennomføre de ulike tiltakene og når, samt angi både hovedmål og delmål i forløpet. Det skal skilles tydelig mellom de mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet og de som ligger lengre fram i tid. I rundskriv G-01/2016 § 19.1 sjette ledd fastslås det at for deltakere som får norskopplæring som en del av introduksjonsprogrammet, inngår den individuelle planen for norskopplæringen som en del av opplæringen for hele programmet. I rundskriv G-01/2016 § 19.1 sjette ledd legges det videre til grunn at de i kommunen som har ansvaret for introduksjonsprogrammet, må samarbeide med voksenopplæringen om utarbeidelsen av individuell plan.

<sup>7</sup> Jf. rundskriv G-01/2016 § 4.3, bokstav c (11)

<sup>8</sup> Jf. rundskriv G-01/2016 § 4.3, bokstav a og b (3).

<sup>9</sup> Jf. rundskriv G-01/2016 § 6.1 tiende ledd

Planen skal utarbeides i samråd med hver enkelt flyktning, jf. introduksjonsloven § 6. Det står videre i introduksjonsloven § 6 femte ledd, at planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom, og alltid ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet. Ifølge lovens rundskriv bør et minstekrav for hva som her skal anses som «jevne mellomrom», være minst en vurdering i halvåret. Ut fra dette utledes følgende revisjonskriterier:

- *Vågan kommune skal utarbeide individuell plan for introduksjonsprogrammet*

- *Den individuelle planen inneholder minst*

- *angivelse av programmets start og tidsfaser*
- *angivelse av tiltakene i programmet*
- *hvem som har ansvar for å gjøre hva og når*
- *hovedmål og delmål for kvalifiseringsforløpet*

- *Den individuelle planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom, minst én vurdering i halvåret*

#### Samarbeid mellom kommunen og NAV lokalt

I rundskriv Q-27/2015 gis det retningslinjer for samarbeidet mellom den kommunale enheten som har ansvaret for å iverksette introduksjonsordningen og NAV lokalt. I rundskrivet står det at det er viktig å få til et velfungerende samarbeid for å sikre en klar ansvarsdeling, unngå dobbeltarbeid og bidra til et effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltaker. I innledningen står det videre at det skal, som et verktøy i dette arbeidet, inngås en forpliktende samarbeidsavtale mellom kommunen og NAV lokalt om introduksjonsordningen. Rundskrivets punkt 4.1. inneholder anbefalinger om hva samarbeidsavtalen bør inneholde, og vi bruker disse anbefalingene som revisjonskriterier:

- *Vågan kommune skal ha skriftlig samarbeidsavtale med NAV lokalt om introduksjonsordningen*

- *Avtalen mellom Vågan kommune og NAV lokalt bør inneholde bestemmelser om følgende punkter:*

- a) *Ansvar og forpliktelser i forhold til introduksjonsordningen, herunder en spesifisering av på hvilken måte Arbeids- og velferdsetaten skal bidra konkret i planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogrammet*
- b) *Oppfølging på leder- og saksbehandlernivå*
- c) *Samarbeidsformer (f. eks. opprettelse av deltakelse i tverrfaglige team), herunder en spesifisering av hvem som er kontaktpersoner i henholdsvis kommunen og Arbeids- og velferdsetaten lokalt og hvem som har ansvar for å følge opp kontakt og informasjonsutveksling mellom avtalepartnerne*
- d) *Rutiner for informasjonsutveksling mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Dette gjelder blant annet informasjon om kommunens planer for årlig bosetting av flyktninger, informasjon før/ved aktuell bosetting og ankomst av flyktninger i kommunen, og informasjon om den enkelte deltaker i introduksjonsordningen og målsetningen i hans/hennes individuelle plan.*
- e) *Regelmessig evaluering av samarbeidet og av avtalen*
- f) *Oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten etter endt introduksjonsprogram for de deltakerne som har behov for det for å nå mål om arbeid*
- g) *Felles mål, resultatkrav og rapporteringsrutiner mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten for deltakere i introduksjonsprogrammet.*

## 3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

### 3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til tidligere gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.<sup>10</sup>

Revisor sendte brev om oppstart til Vågan kommune v/kommunedirektør Tommy Steinvik 26.05.2020. Enhetsleder for Vågan innvandrers- og opplæringscenter (VIO) ble oppnevnt som vår kontaktperson for gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen. Revisor avholdt oppstartmøte via Teams 05.06.2020.

#### **Problemstilling 1**

For å besvare problemstilling 1 om hvorvidt kommunen oppfylder lovpålagte krav og faglige anbefalinger for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger, har vi basert oss på dokumentanalyse. Vågan kommune har i 2017-2019 bosatt 62 voksne utlendinger i kommunen og samtlige har fått tilbud om introduksjonsprogram. Kommunen har bosatt fem ungdommer mellom 16 og 18 år og samtlige har fått tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Til sammen har 67 personer fått tilbud om introduksjonsordning.

Kommunens dokumentasjon tilknyttet den enkelte deltaker i introduksjonsordning er lagret i elektroniske mapper. Tidligere brukte kommunen også fysiske mapper og enkelte av deltakerne har derfor også en fysisk mappe hos kommunen. Revisor fikk oversendt oversikt over deltakere i introduksjonsordning for årene 2017, 2018 og 2019. Utfra denne oversikten, gjorde vi et tilfeldig utvalg på 27 deltakermapper for nærmere undersøkelse opp mot lovpålagte krav og faglige anbefalinger.

Vi har gjennomgått mapper for ti deltakere som fikk vedtak om introduksjonsordning i 2017, seks mapper for deltakere som fikk vedtak i 2018 og samtlige mapper for deltakere som fikk vedtak i 2019. Det var elleve deltakere som fikk vedtak i 2019.

I vår gjennomgang har vi lagt til grunn og undersøkt det første vedtaket den aktuelle personen har fått om introduksjonsordning. Enkelte har først fått vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og på et senere tidspunkt fått vedtak om introduksjonsprogram. I disse tilfellene er det altså dokumentasjon tilknyttet opplæring i norsk og samfunnskunnskap vi har undersøkt. Utvalget består av 18 mapper hvor vedtak om introduksjonsprogram er første vedtak og 9 mapper hvor vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap er første vedtak. Vi har ikke tatt med et eventuelt nytt vedtak som følge av endret oppholdstillatelse.

Vi har også gjennomgått og benyttet informasjon i dokumentet: *Samarbeidsavtale mellom Vågan kommune og NAV om kvalifisering og veiledning av bosatte flyktninger*. Vi har i tillegg intervjuet enhetsleder for VIO, programrådgiver ved VIO, merkantil i VIO, og fagleder og rektor ved VIO skole, samt saksbehandler hos NAV. Vi har også innhentet informasjon fra disse personene på e-post.

#### **Problemstilling 2**

For å besvare problemstilling 2 om hvor mange av deltakerne i Vågan kommunes introduksjonsprogram som blir boende i kommunen etter avsluttet introduksjonsprogram har vi

<sup>10</sup> RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011. Ny RSK 001 fastsatt 12.08.2020 gjelder for prosjekter hvor oppstartsbrev er sendt etter 30.09.2020.



innhentet opplysninger og statistikk fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Vi har også innhentet muntlige og skriftlige opplysninger fra kommunen om ulike årsaker som kan påvirke valget om å ikke bli boende i kommunen etter introduksjonsordningen.

### **Tilleggsbestilling**

For å besvare kontrollutvalgets tilleggsbestilling sendte vi e-post til rektor ved Aust-Lofoten videregående skole, Hugo Bjørnstad, med følgende spørsmål:

*-Hvor mange elever har startet på Aust-Lofoten videregående skole i 2017, 2018 og 2019 etter at de har fullført introduksjonsordningen?*

*-Hvor mange lærere har hatt elever i sin klasse som har fullført introduksjonsordningen for de samme ovennevnte årene? Vi ønsker også kontaktinformasjon til disse lærerne.*

Revisor fikk tilbakemelding om at leder ved elevtjenesten, Kjersti Regina Beddari ved skolen skulle besvare våre spørsmål. Vi mottok skriftlig svar på våre spørsmål og gjennomførte en oppfølgingssamtale via telefon. Videre har vi snakket med enhetsleder ved VIO, fagleder ved VIO skole og programrådgiver ved VIO.

### **Gyldighet og pålitelighet**

Med *gyldige data* menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingene.

Revisjonen mener at datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet. For å besvare problemstilling 1 har vi samlet inn data fra fagsystemet som kommunen bruker for introduksjonsordningen. Vi har gjennomgått 27 av 67 deltakermapper i introduksjonsordning i Vågan kommune for perioden 2017-2019. Dette utgjør 40,3 % av det totale antallet. Vi mener vi har undersøkt en tilstrekkelig stor andel saker i den reviderte perioden til å gi tydelige indikasjoner på kommunens praksis og overholdelse av regelverket. Revisors vurderinger og konklusjon gjelder likevel kun for de undersøkte sakene. Vi har også gjennomgått annen skriftlig dokumentasjon samt innhentet muntlige opplysninger fra kommunen og NAV. I kraft av sine stillinger i kommunen, forutsettes disse å ha god oversikt over kommunens arbeid med introduksjonsordningen. Etter revisors oppfatning utgjør dette relevant og tilstrekkelig grunnlag for å belyse og vurdere hvorvidt kommunen oppfyller lovpålagte krav og anbefalinger for introduksjonsordningen.

Med *pålitelige data* menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Om påliteligheten til de muntlige dataene, har revisor ikke grunnlag for å ta noe særskilt forbehold knyttet til disse. Informantene er forelagt referater fra intervjuene som er avholdt, og hatt anledning til å korrigere eventuelle feil i disse. Vi har også foretatt gjennomgang av digitale mapper til deltakere i introduksjonsordningen i Vågan kommune 26 og 29.juni. Disse mappene ligger i fagsystemet som kommunen bruker; Visma Unique. Revisor har også undersøkt enkelte deltakermapper i ettertid. Når det gjelder innholdet i den individuelle planen er dette et dynamisk dokument som kan ha blitt endret og redigert i etterkant av revisors undersøkelser. Informasjon i disse planene kan derfor være fjernet og/eller redigert. Revisor mener at dette ikke har betydning for dataenes relevans og pålitelighet, da vi har tatt utgangspunkt i de opplysningene som forelå på undersøkelsestidspunktet. Revisors vurderinger og konklusjon gjelder kun for de undersøkte sakene på det tidspunktet vi har undersøkt den enkelte deltakermappe.

For problemstilling 2 og tilleggsbestillinga har vi ikke gjort vurderinger. Vi anser at de muntlige og skriftlige opplysningene vi har innhentet er tilstrekkelige for å belyse spørsmålene kontrollutvalget ønsker informasjon om.

På bakgrunn av ovennevnte mener revisor at datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten oppfylder kravene til gyldighet og pålitelighet. Revisor 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. I tillegg har vi framlagt datamaterialet for representanter fra Vågan kommune. Korrigeringer og suppleringer som kommunen har framsatt, er innarbeidet i rapporten. På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenlikninger og verifiseringer, forutsetter revisjonen at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssystem.

### 3.2 Avgrensing av prosjektet

Problemstilling 1 omhandler kommunens oppfyllelse av lovpålagte krav og faglige anbefalinger for introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Undersøkelsen gjelder den første beslutningen om introduksjonsordning som Vågan kommune har tatt overfor den enkelte flyktning bosatt i Vågan kommune, og ikke eventuelle utvidelser eller endringer av tilbud. Vi har gjennom forvaltningsrevisjonen ikke undersøkt det kvalitative innholdet i introduksjonsordningen, som for eksempel undervisningen som gis eller det konkrete innholdet i tiltakene rettet mot den enkelte deltaker.

For problemstilling 2 kan ikke revisor si noe om *hvor lenge* den enkelte deltaker blir boende i kommunen etter avsluttet introduksjonsordning. Vi har sett på hvor deltakeren bosetter seg etter avsluttet introduksjonsordning. Enkelte deltakere kan ha sluttet før de har fullført introduksjonsordning. Vi skiller ikke mellom årsakene til at introduksjonsordning er avsluttet.

Introduksjonsloven med forskrifter utgjør et omfattende regelverk. Det er ikke mulig innenfor gitte rammer for dette prosjektet å gjennomføre en detaljert kontroll av alle krav-elementer i programmet. Hovedfokus har vært på krav til innhold i introduksjonsordningen og individuell tilpasning for deltakerne.

## 4 OM INTRODUKSJONSORDNINGEN I VÅGAN KOMMUNE

### 4.1 Tjenestene involvert i introduksjonsordningen

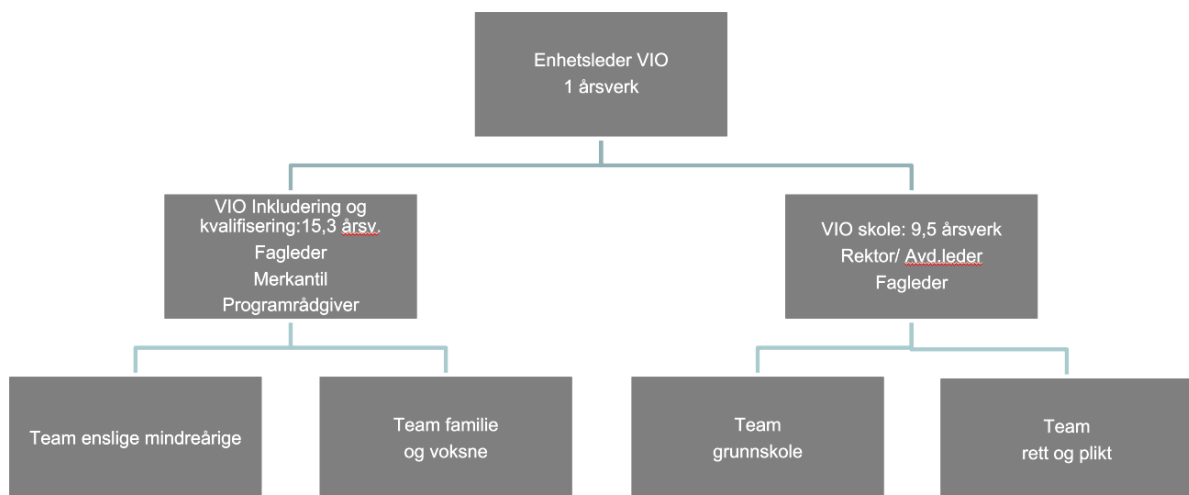
Vågan kommune ligger i Lofoten og per 2.kvartal 2020 har kommunen 9621 innbyggere.<sup>11</sup> Kommunen er delt inn i fire etater; oppvekst og inkludering, helse og omsorg, samfunn og stab/støtte som ledes av hver sin kommunalsjef.

Av Vågan kommunes delegasjonsreglement fremgår at rådmannen er delegert myndighet etter introduksjonsloven med forskrifter å treffe vedtak i enkeltsaker eller i sakstyper som ikke er av prinsipiell betydning, herunder bl.a.: Ansvar for introduksjonsprogram etter § 3 og ansvar for norsk- og samfunnsfaglig opplæring etter § 18.

Kommunens virksomheter som primært har oppgaver overfor flyktningene er Vågan innvandrere og opplæringscenter (VIO), flyktinghelsetjenesten og NAV. Ansvaret for å koordinere de ulike tjenestene til flyktninger som er under introduksjonsordningen ligger hos VIO. VIO er en del av etat for oppvekst og inkludering, og består av to avdelinger; VIO inkludering og kvalifisering, og VIO skole. Av utklipp 1 nedenfor fremgår det hvordan VIO er organisert.

**Utklipp 1.** Organisasjonskart VIO.<sup>12</sup>

### NYE VIO, besluttet adm. 04.2019



*VIO inkludering og kvalifisering* er den ene avdelingen i VIO. Deres hovedoppgave er å bosette flyktninger og bidra til at de klarer å etablere en selvstendig tilværelse i kommunen.

VIO inkludering og kvalifisering har ansvar for<sup>13</sup>;

<sup>11</sup> Statistisk sentralbyrå (SSB).

<sup>12</sup> Organisasjonskartet endret i tråd med omstilling, den 01.07.2020. Team enslig mindreårig vil utgå.

<sup>13</sup> <https://vagan.kommune.no/sosiale-tjenester-og-bolig/flyktninger-og-asylsokere/>

- Forberedelse til og bosetting av flyktninger i tråd med kommunenes vedtatte målsetninger
- Kartlegging og utarbeidelse av individuelle kvalifiseringsplaner i samarbeid med skoler, arbeidslivet og andre aktuelle etater.
- Oppfølging av bosatte flyktninger i forbindelse med boliger, lokalsamfunn og integrering.
- Rådgivning og oppfølging av flyktninger i tilknytning til utdanning, arbeid og andre tiltak.
- Tolketjeneste

Avdelingen har en programrådgiver i 100 % stilling som er ansvarlig for introduksjonsordningen. Stillingen har imidlertid vært gjennom mange utskiftninger de siste årene og har i perioder stått vakant. Per dags dato er stillingen som programrådgiver besatt. VIO har hatt flere omorganiseringer de siste årene.

VIO skole er den andre avdelingen i VIO. Skolen består av to avdelinger, norskopplæring og grunnskole for voksne. Skolen har følgende satsningsområder:

- Arbeidsrettet og skolerett løp
- Vurdering for læring
- Tverrfaglig kartlegging<sup>14</sup>

#### *Flyktningshelsetjenestens rolle i introduksjonsordningen i Vågan kommune*

Flyktningshelsetjenesten følger opp beboere i mottak, og bosatte flyktninger i innføringsperiode for å sikre smittesporing, kartlegging av helsetilstanden og koordinere ordinære kommunale helsetjenester til denne gruppen i tett samarbeid med VIO.<sup>15</sup>

#### *NAVs rolle i introduksjonsordningen i Vågan kommune*

NAV har også en rolle i forbindelse med introduksjonsordningen. NAV lokalt har samarbeidsavtale med kommunen om deltakere i introduksjonsordningen. Dette blir nærmere omtalt under kapittel 5.6.

## 4.2 Fra bosetting til oppstart av program

Ved bosetting mottar Vågan kommune først en tildeling fra IMDi og det fastsettes en bosettingsuke flyktingene skal ankomme kommunen. Flyktingene hentes av VIO v/bosettingsteamet ved ankomst til kommunen, og flyktingene tas med til tildelt bolig som på forhånd er blitt klargjort av boligkonsulent i VIO, i samarbeid med Vågan eiendom. De første dagene bistår VIO med husleiekontrakt og andre formelle ting slik som innmelding i folkeregisteret og er med flyktingene til politiet. Når alt det formelle er på plass går det over i såkalt «bo-veiledning», altså opplæring i dagligdagse aktiviteter. Bosettingsteamet gir også deltakerne informasjon om at deltakeren skal tas inn til samtaler og kartlegge bakgrunnen deres. Enhetsleder for VIO opplyser at alt dette foregår i en modul på tre måneder. Optimalt sett har deltakerne vært gjennom det de skal innen den tid. Overføringsflyktninger trenger imidlertid ofte svært mye veiledning og disse bruker kommunen ofte lengre tid med før de starter opp i introduksjonsordningen. Et av kriteriene for å delta i introduksjonsordningen er at flyktingen er helseklarert. Revisor har fått opplyst av enhetsleder at dette i snitt tar tre uker og innen den første måneden skal deltakerne som regel være i gang med opplæring i introduksjonsordningen.

<sup>14</sup> <https://vagan.kommune.no/barnehage-skole-og-familie/skole/skoler-i-vagan/vagan-innvandrer-og-opplaringssenter-vio/>

<sup>15</sup> <https://vagan.kommune.no/helse-og-omsorg/helsetilbud/flyktningshelsetjeneste-vaksinering/>

### 4.3 Om introduksjonsordningen i Vågan kommune

VIO inkludering og kvalifisering har hovedansvaret for introduksjonsordningen. Når det blir klart at Vågan kommune skal bosette nye flyktninger, diskuteres disse flyktingene i et felles møte der både enhetsleder, helse, kvalifisering og bosetting er til stede; i kvalifiseringsteamet. Informasjon blir delt, oppgaver eventuelt fordelt og det videresendes informasjon til VIO skole (eventuelt ordinær grunnskole hvis det er barn under 15 år). Allerede her danner kommunen seg et bilde av mulige introduksjonsdeltakere ut fra alder på den enkelte bosatte og eventuell botid i Norge. Programrådgiver opplyser at vurderingen om deltakeren skal inn i introduksjonsordningen er rent regelstyrt og før den første samtalen med deltaker er det allerede klarlagt at vedkommende skal inn i introduksjonsordningen. At både skole og VIO inkludering og kvalifisering er inkludert umiddelbart fungerer ifølge programrådgiver godt, og på denne måten sikrer kommunen at alle som skal ha tilbud om introduksjonsordning får det. Kommunen anvender saksbehandlingssystemet Visma Uniqe i deres arbeid med introduksjonsordningen, hvor de blant annet utarbeider skriftlige vedtak, oppretter individuell plan etc.

Skole og opplæring er en stor del av introduksjonsordningen. VIO skole har en egen kartlegger som gjennomfører samtale med deltakerne. På bakgrunn av denne kartleggingen blir vedkommende deltaker tildelt i en klasse etter nivå. Grunnskolen har ulike moduler hvor det undervises i de fem grunnskolefagene.

Skolen har bare utdannede lærere, med unntak av vikarer som kan være ufaglærte. Deltakerne har ulikt antall undervisningstimer ut fra nivå og noen dager går til undervisning mens andre dager går til praksis. Programrådgiver har ansvaret for å finne praksisplass til deltakerne når de ikke har undervisning. Programrådgiver har opplyst til revisor at hun opplever å ha god dialog med arbeidsgivere som praksisbedrifter for deltakere i introduksjonsordningen, spesielt Lofoten industri AS.

Vågan kommune er deltaker i et forsøk med modulstrukturerte læreplaner i forberedende voksenopplæring (FVO).<sup>16</sup> Formålet med modulstrukturert forberedende voksenopplæring er raskere overgang til arbeid eller videregående opplæring. I dette forsøket gis kommunen adgang til blant annet å gjøre unntak fra introduksjonsloven §§ 17, 18 og 19. Forsøket innebærer at deltakerne kan befinne seg på ulikt nivå alt etter forkunnskaper; i engelsk kan deltakeren eksempelvis befinne seg på et høyt nivå, mens på et lavere nivå i norsk.

Begge avdelingene i VIO opplyser å ha et godt og tett samarbeid om den enkelte deltaker og de forsøker å gjøre tilpasninger som den enkelte deltaker har behov for. Videre har revisor fått opplyst at det er tett oppfølging av deltakerne i introduksjonsordningen. Det er ulike forhold som påvirker den enkelte deltakers gjennomføring av introduksjonsordningen, som for eksempel utfordringer med barnehageplass, traumer, lange avstander med dårlig bussforbindelse etc., noe kommunen opplyser å forsøke å ta hensyn til. Et eksempel er at kommunen for deltaker som bor langt unna kommunesenteret har tilpasset skoletilbudet slik at det korresponderer med buss, tilrettelagt for nettbasert norskkurs, lånt deltakeren en pc og tildelt praksisplass der deltakeren bor.

Revisor har fått opplyst at det føres fravær og kommunen skiller mellom det som kalles dokumentert og ikke dokumentert fravær. VIO opplyser at det er generelt lite udokumentert fravær, men at det selvfølgelig forekommer fravær i ulik grad.

---

<sup>16</sup> <https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/forberedende-voksenopplaring-fvo/forberedende-voksenopplaring-fvo/#ob=25052>

Under intervju har revisor fått opplyst at VIO inkludering og kvalifisering ikke har noen rutiner for å evaluere arbeidet med introduksjonsordningen. Enhetsleder VIO har opplyst til revisor at det ikke er ansett som nødvendig med egen rutine, ettersom evalueringen av ordningen gjøres kontinuerlig og er innebygd i systemet gjennom etablering av kvalifiseringsteamet, de ukentlige kvalifiseringsmøtene forberedelser og evaluering av enkelttiltak og skoleferietiltak, regelstyrte praksisendringer samt råd og veiledninger om praksis fra IMDi. VIO skole har opplyst å jevnlig evaluere arbeidet. Revisor har i forbindelse med kommunens gjennomgang av rapporten mottatt ulike dokumenter fra VIO angående dette:

«Rutine for avslutningssamtale», «Rutine for trekantsamtale», «Vedlegg 1: Rutine for kartleggingssamtale», «vedlegg 1: sjekklister trekantsamtale», og «Vedlegg 2: samtalereferat trekantsamtale. Disse dokumentene inneholder ikke informasjon om når dokumentet er opprettet eller gjelder fra. Videre har vi mottatt «rutiner og ansvarsfordeling – trekantsamtaler» som gjelder fra 18.8.2013, «rutine for økonomiveiledning» som gjelder fra 21.3.2019, «Rutiner og ansvarsfordeling – kartlegging ved inntak til gr. og realkompetansevurdering» som gjelder fra 23.10.2018, «rutiner og ansvarsfordeling – IP» som gjelder fra 18.8.2015 og referat fra kvalifiseringsmøte 11.1.21.

Rutinene inneholder ikke informasjon om evalueringsarbeid som skal gjøres.

#### 4.4 Individuell plan

Kommunen opplyser at det har vært store utfordringer knyttet til individuell plan og at mange er mangelfullt utfylt. Kommunen hadde i 2018 en undersøkelse av IMDi, hvor individuell plan var et av flere oppfølgingspunkter. I sitt svar til oppfølgingspunktet knyttet til individuell plan kommer det frem at kommunen hadde store avvik i formalitetene vedørende individuell plan, og etter en gjennomgang fant IMDi at 22 av 70 deltakere i kommunens introduksjonsordning hadde en formalisert individuell plan. Av disse var det ingen deltakere som hadde en formelt riktig individuell plan utformet som enkeltvedtak med signatur fra deltaker.<sup>17</sup> Enhetsleder i VIO har opplyst revisor at disse avvikene ble lukket i januar 2019.

Kommunen opplyser at de har en praksis for at både VIO skole og VIO inkludering og kvalifisering fyller inn i en og samme individuelle plan. Kommunen anvender mal utarbeidet av IMDi. Enkelte ansatte i kommunen har opplyst til revisor at deltakeren skulle vært mer involvert i planen og at det er en utfordring å skape eierskap til planen for den enkelte deltaker. Deltakerne skal plutselig sette seg inn i hva de vil utdanne seg til og/eller jobbe med, og det kan for flere være vanskelig å vite noe om.

Av programrådgiver har revisor fått opplyst at kommunen har en plan for å bedre deres praksis vedrørende individuell plan. Kommunen ønsker at dokumentet individuell plan skal opprettes i kartleggingssamtalen og at utfyllingen fortsetter i førstegangssamtale. Neste steg er såkalt trekantsamtale med skolen som de skal gjennomføre halvårlig. I mars 2020 hadde kommunen satt alle deltakerne opp til en slik trekantsamtale, men disse samtalene ble avlyst som følge av situasjonen med covid-19. Tanken er at individuell plan skal tas opp i disse samtalene for å se om det er noe som må endres, og at de under samtalen foretar endringene. På denne måten blir den individuelle planen et nytt og levende arbeidsdokument som også kan gjøre at deltakeren blir mer involvert og får et større eierskap til planen. Når det gjelder endringer er det ønskelig fra kommunen at revidering av den individuelle planen skal være synlig, eksempelvis ved bruk av en annen skriftfarge og at det påføres dato bak eventuelle endringer. Det hender også at individuell plan må

---

<sup>17</sup> Underlagsdokument – Vågan kommune – «Integrering og kvalifisering 2018» - Foreløpige svar på oppfølgingspunkter. 25.10.2018.

evalueres og revideres hyppigere enn hver 6 mnd., ifølge programrådgiver. Det kan være endringer i livssituasjon, praksismuligheter eller progresjon på skolen som gjør at endringer er nødvendig.

#### 4.5 Virksomhetsplan for Vågan innvandrer- og opplæringscenter

I møte 06.11.18 i hovedutvalg for oppvekst og inkludering ble ny virksomhetsplan for Vågan innvandrer- og opplæringscenter vedtatt<sup>18</sup>. Virksomhetsplanen er førende for arbeidet med introduksjonsordningen i kommunen og fungerer som veileder for hva som skal til for å lykkes med arbeidet med introduksjonsordningen.

Av virksomhetsplanens visjon fremgår at «I Vågan skal alle være inkludert, deltagende, og kvalifisert!». VIO skal ifølge virksomhetsplanen realisere kommunens overordnede målsetning som er «Det skal arbeides for at bosatte flyktninger blir aktive deltagere i lokalsamfunnet og integreres i nærmiljøet slik at de raskest mulig blir i stand til å bli økonomisk uavhengige».

Videre fremgår det av virksomhetsplanen at målet er at «Vågan innvandrer- og opplæringscenter skal være en profesjonell kunnskapsbasert organisasjon med formålet å gi:

1. grunnleggende kvalifisering til utdanning og arbeid
2. opplæring i grunnleggende hverdagslige gjøremålsoppgaver (ADL) og deltagelse i helsefremmende tiltak
3. veiledning og opplæring til selvstendighet og deltagelse i lokalsamfunn.»

Videre skisserer planen hvordan VIO skal nå de ovennevnte målene. Tiltakene deles opp i tre:

#### Utklipp 2:

##### **Hvordan skal vi nå målene:**

1. Stimulere og legge til rette for at flyktninger er i utdanning, eller i arbeid gjennom:
  - Å ta utgangspunkt i enkeltindividets egne forutsetninger og ressurser, og sørge for at de får bidra med dette.
  - God og tidlig kartlegging, avdekke enkeltindividets behov, for å kunne gi individuell tilpasset kvalifisering.
2. Gi grunnleggende veiledning og opplæring i:
  - Hverdagslige gjøremålsoppgaver.
  - bygging, ivaretagelse og deltagelse i nye og eksisterende sosiale nettverk.
  - Deltagelse i fysisk aktivitet og opplæring i sunt og ernæringsriktig kosthold.

**Gjennom tverrfaglig samhandling yte lovpålagte tjenester.**

3. Veilede og legge til rette for at innvandrere på eget initiativ skal være aktive og deltagende i lokalsamfunnet:
  - delta i dugnad og frivillig arbeid
  - VIO skal organisere aktiviteter som fører til aktiv deltagelse i kultur, idrett og lokalsamfunnet ellers.
  - VIO skal legge til rette for at alle skal trives i Vågan.

---

<sup>18</sup> Vedtakets ordlyd var som følger: *Innstillingen er lik konklusjonen ovenfor. Måltallet settes til 90 % av måloppnåelse for målene 1-3 i planen, og i henhold til Introduksjonsloven.*

Videre vises det til hvordan henholdsvis VIO inkludering og kvalifisering (tidligere integrering og administrasjon) og VIO skole skal jobbe for å nå ovennevnte mål.

### Utklipp 3:

#### **Slik skal VIO integrering og administrasjon jobbe for å nå målene:**

1. Stimulere og legge til rette for at flyktninger er i utdanning, eller i arbeid gjennom:
  - Å sørge for at alle deltagerne i introduksjonsprogrammet får ett heltidsprogram i henhold til Introduksjonsloven.
  - Kvalitet og profesjonalitet i bosettings- og kvalifiseringsløpet fra første møte med VIO.
  - Utarbeidelse av en god individuell plan som brukes aktivt for å nå deltagerens mål.
  - Kontinuerlig og målrettet oppfølging av deltageren.
2. Gi grunnleggende veiledning og opplæring i:
  - Personlig hygiene.
  - Ivaretagelse og renhold av egen bolig.
  - Matlaging med fokus på sunt og ernæringsriktig kosthold.
  - Styring av egen økonomi, bruk av nettbank med kodebrikke, betale egne regninger og kunne lese egen kontoutskrift.
  - Forholde seg til byråkrati og bestille egne avtaler.
3. Veilede og legge til rette for at innvandrere på eget initiativ skal være aktive og deltagende i lokalsamfunnet:

- Etablere kontakt og rutiner med lag og foreninger for at barn og unge skal kunne delta i aktiviteter.
- Veilede foresatte i lokalsamfunnets forventninger til forelderrollen.
- Veilede om, og introdusere eksisterende aktivitetstilbud. Skape møtepunkter.

#### **Slik skal VIO skole jobbe for å nå målene:**

1. For at innvandrere skal ha mulighet til å oppnå grunnleggende kvalifisering til utdanning og arbeid gjennom grunnskole og/eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal VIO skole gjøre følgende:
  - Gi god tilpasset opplæring i henhold til gjeldende lover og forskrifter
  - Sørge for at de ansatte holder seg faglig oppdatert
  - Skille spor og ha nivåbaserte klasser både på grunnskolen og norskopplæringen
  - Tilby 3-årig grunnskoleløp til dem som trenger det
  - Utvikle strategier for livslang læring
  - Iverksette en plan for helse, trivsel og læring
2. For at innvandrere skal bli selvstendige og integrerte medborgere av lokalsamfunnet, skal VIO skole gjøre følgende:
  - Sørge for arbeidsretting av norskopplæringen og legge til rette for praksis i bedrifter
  - Tilby rådgivning og karriereveiledning
  - Gi elevene god digital kompetanse
  - Følge opp elever i tett samarbeid med programrådgiver



Gjennom intervjuer med ansatte i kommunen har revisor fått opplyst at virksomhetsplanen ikke er et dokument de aktivt tar frem i sin arbeidshverdag, men innholdet i virksomhetsplanen er medarbeiderstyrt og den er dermed kjent for de ansatte. Utover det som helt overordnet er nedfelt i virksomhetsplanen har ikke kommunen utviklet nærmere rutinebeskrivelser eller retningslinjer som skal bidra til å oppfylle målene som er fastsatt i kommunens plan for arbeidet med introduksjonsordningen. Enhetsleder VIO har til dette kommentert at: *virksomhetsplanen for VIO er strukturert etter 3 detaljnivåer, og er konkret og detaljert på hvordan den enkelte avdeling skal nå målene. Dermed er planen ikke helt overordnet, og det anses som overflødig og byråkratisk om vi skulle ha egne rutiner for hvordan vi skal nå målene, ettersom «hvordan» begrepet allerede er innarbeidet i planen. Dernest har konkrete verktøy for hvordan den enkelte medarbeider utfører ovenfor deltagerne, blant annet en detaljert 3-måneders modul organisert etter tema. I tillegg følger spesielt programrådgiverens oppgaver og rutiner av lovendringene og er operasjonalisert gjennom arbeidsinstruksen.* Revisor bemerker at det fremgår ulike mål i virksomhetsplanen og eksempelvis er ett av målene å «gi elevene god digital kompetanse». Det er altså ikke nærmere beskrevet hva de ansatte med ansvar og roller i ordningen skal gjøre for å kunne oppfylle de konkrete målene i virksomhetsplanen.

## 5 ETTERLEVELSE AV LOVPÅLAGTE KRAV OG FAGLIGE ANBEFALINGER FOR INTRODUKSJONSORDNINGEN

*Oppfyller Vågan kommune lovpålagte krav og faglige anbefalinger for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger?*

### 5.1 Kartlegging og vurdering av behov for grunnleggende kvalifisering

#### **Revisjonskriterier:**

*- Vågan kommune skal, ut fra en kartlegging av den enkeltes bakgrunn og kompetanse, ha gjort en vurdering av hvorvidt den enkelte bosatte innvandrer, som for øvrig fyller kravene i introduksjonsloven § 2, har behov for grunnleggende kvalifisering*

#### **Revisors funn**

Det skal foretas en kartlegging av deltakernes bakgrunn og kompetanse, før det gjøres vurdering om retten til introduksjonsordning på bakgrunn av denne kartleggingen. Som vist til i kapittel 2 må en kartlegging skje i to faser, for to forskjellige formål. Den første kartleggingen, som er i forbindelse med vurdering av om det foreligger et behov for grunnleggende kvalifisering, trenger ikke være så grundig. Den andre kartleggingen må være mer detaljert og grundig. Den andre kartleggingen foretas når det er fastslått av vedkommende har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Den andre kartleggingen skal danne grunnlag for utarbeidelsen av individuell plan for den enkelte deltaker. Av lovforarbeidene er det vist til at begge kartleggingene bør bl.a. omfatte registrering av utdanning og arbeidserfaring fra hjemlandet og at det også må vurderes om det er hensiktsmessig å kartlegge andre forhold som har betydning. Det er kartleggingen i fase 1, før det fattes vedtak vi vurderer her.

Programrådgiver har opplyst at det er bosettingsdato, alder og behovet for kvalifisering som avgjør om en flyktning får tilbud om introduksjonsprogram. Som tidligere redegjort for, er det slik at når det blir klart at Vågan kommune skal bosette nye flyktninger blir dette tatt opp i felles møte i kvalifiseringsteamet. I møtet danner de seg et bilde av mulige deltakere i introduksjonsprogrammet ut fra alder på bosatte og eventuelt botid i Norge – det diskuteres hvorvidt personene oppfyller kravene til og har behov for introduksjonsprogram. Programrådgiver opplyser at nesten samtlige av flyktningene som blir bosatt i kommunen har behov for grunnleggende kvalifisering. Hvor lang tid den enkelte deltaker trenger for å gjennomføre ordningen vil derimot variere. Den første samtalen foretar ifølge programrådgiver VIO skole, hvor kommunen får informasjon om deltakeren. I enkelte tilfeller tar det kort tid før programrådgiver møter deltakerne og setter i gang med programmet, mens det i andre tilfeller tar lengre tid. Et eksempel som programrådgiver trakk frem, kan være deltakere med et litt uvanlig språk og hvor det er færre tolker tilgjengelig. I slike tilfeller bruker bosettingsteamet mer tid på å få deltakeren til å forstå all informasjonen som gis før programrådgiver kommer på banen. Kommunen har ved gjennomgang av rapporten gitt tilbakemelding om at det i hovedsak er helse- og familiesituasjonen som spiller inn på når en deltaker begynner i introduksjonsprogrammet<sup>19</sup>. Vedtak om introduksjonsprogram fattes i tidsrommet fra felles møte i kvalifiseringsteamet og til førstegangssamtalen, men programrådgiver opplyser at det ikke

<sup>19</sup> Kommunen viste i denne forbindelse til Rundskriv G-01/2016 - september 2016, § 3.2 tredje avsnitt, andre punktum

foreligger noen rutine på at vedtaket skal være på plass før den første samtalen mellom deltaker og programrådgiver. I denne førstegangssamtalen er ifølge programrådgiver individuell plan og regelverk sentrale temaer.

Fagleder VIO skole har opplyst til revisor at før det fattes vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap foretas det en kartlegging av den enkelte deltaker ved VIO skole og at det i samtalen med deltakeren alltid brukes tolk.

Vi har undersøkt om det er gjennomført kartlegging ved å gjennomgå dokumentasjon tilknyttet 27 deltakere i introduksjonsordning. Dokumentasjonen tilknyttet den enkelte deltaker er organisert i *mapper*.

I flertallet av de undersøkte mappene fremgår det dokumentasjon på at det er gjennomført kartlegging av deltakerne. I mange mapper foreligger det eget kartleggingsskjema, mens det i andre mapper fremgår av annen dokumentasjon – eksempelvis individuell plan – at det er gjennomført kartlegging. Disse individuelle planene er imidlertid utarbeidet *etter* at vedtak er fattet, og er således ikke relevante i denne sammenhengen – hvor vi undersøker om behovet for grunnleggende kvalifisering er kartlagt. Kommunen har kommentert at årsaken til at det foreligger ulike dokumenter på de undersøkte deltakermappene skyldes at revisor har valgt mapper som går tilbake helt til 2015. Det har vært tilsyn fra tidligere Fylkesmannen i Nordland<sup>20</sup> to ganger siden 2015. Kommunen opplyser å ha endret praksis som følge av disse tilsynene.

For 24 av de 26 mappene hvor det foreligger individuell plan er det oppgitt dato for gjennomført kartleggingssamtale i den individuelle planen. Første del av den individuelle planen består av punktet «*Kartlegging av kompetanse*», og her er det oppgitt når en eventuell kartleggingssamtale er gjennomført. For ett av de 26 tilfellene er det i den individuelle planen ikke oppgitt dato for gjennomføring av kartleggingssamtale, men det er i den individuelle planen krysset av for ulike punkter og beskrevet informasjon om deltakeren. I én av mappene foreligger det ingen informasjon om kartlegging.

I 16 av de 27 undersøkte mappene fant vi dokumentasjon som tilsier at kartlegging er gjennomført. I 15 av disse 16 mappene foreligger det et kartleggingsskjema eller kartleggingsskriv. I en av mappene var det et håndskrevet brev med informasjon om deltaker. Flere av skjemaene er ikke fullstendig utfylt. Skjemaene revisor har funnet er i varierende grad utfylt og flere fremstår som mangelfullt utfylt og ufullstendige.

Syv av de 15 kartleggingene vi har funnet i mappene er daterte etter vedtaksdato. Åtte av kartleggingene vi har funnet i mappene er datert *før* vedtaksdato.

I 14 av de 27 undersøkte mappene fremgår det kun av individuell plan at det er gjennomført kartlegging. Det foreligger 14 mapper med dokumentasjon om kartlegging i både IP og journal. Det er to mapper hvor kartlegging kun er dokumentert i journal i saksbehandlingssystemet kommunen bruker.

I syv av de 27 mappene vi har undersøkt samsvarer dato for dokumentert gjennomført kartlegging, med dato som er oppgitt for kartleggingssamtale under punktet «*kartlegging av kompetanse*» i den individuelle planen.

---

<sup>20</sup> Nå: Statsforvalter.

Når det gjelder  *vurdering*  av hvorvidt den enkelte har behov for grunnleggende kvalifisering, basert på kartlegging, fremkommer ikke dette i vedtakene. Samtlige av vedtakene om introduksjonsprogram inneholder samme likelydende formulering: «*Du fyller ellers de vilkårene loven stiller til deltakelse i programmet*».

Vedtakene om opplæring i norsk og samfunnskunnskap inneholder en annen formulering, og viser i samtlige av vedtakene til at «*Ut fra NAVN sin oppholds- eller arbeidstillatelse, har kommunen vurdert at han/hun faller inn under introduksjonslovens § 17 første ledd og dermed har rett og plikt til å gjennomføre 550 timer opplæring i norsk og 50 timer opplæring i samfunnskunnskap.*»

Begge de ovennevnte formuleringene er generelle, og viser ikke til at det er gjort en vurdering på bakgrunn av en  *kartlegging* . Til dette har kommunen opplyst at de har lagt til grunn gyldigheten av maler og lignende som er levert av fagmyndigheten IMDi og systemleverandøren VISMA, men at de i ettertid erkjenner at malene ikke er gode nok.

Oppsummert viser vår gjennomgang av dokumentasjon i 27 deltakermapper at det i åtte tilfeller er gjennomført kartlegging av den enkeltes bakgrunn og kompetanse før det er fattet vedtak om introduksjonsprogram. I øvrige mapper var det enten ikke dokumentasjon på gjennomført kartlegging eller kartleggingen var gjennomført i etterkant av at det ble fattet vedtak. I vedtakene vises det ikke til at det er gjort vurderinger på bakgrunn av en kartlegging. Flere av kartleggingsskjemaene vi har gjennomgått fremstår som mangelfullt utfylt.

Programrådgiver har opplyst at kommunen ofte får lite dokumentasjon om deltakerne fra UDI. Videre har hun opplyst at i de tilfellene de får dokumentasjon fra UDI, stemmer ofte ikke denne informasjonen med de opplysningene som fremkommer av kommunens egen kartlegging av deltakeren. Etter gjennomgang av rapporten opplyste VIO skole v/ rektor at behov for grunnleggende kvalifisering ved bosetting blir avdekt av bl.a. UDI/IMDi's kartlegging som følger med personene som bosettes og at integreringsavdelingen i tillegg har et møte hvor det diskuteres hvorvidt personene oppfyller kravene til og har behov for introduksjonsprogram. Revisor har bedt VIO om å utdype dette – om det er ulike oppfatninger innad i enheten om kartleggingene og det som medfølger fra UDI. Enhetsleder har gitt tilbakemelding om at det er utrykk for ulike perspektiver. Han har opplyst at med deres «*kvalifiseringsøyne*» er den medfulgte kartleggingen utilstrekkelig til å  *lage det individuelt tilpassede programmet* , men er ofte tilstrekkelig til å  *vurdere vilkårene for introduksjonsprogrammet* . I tillegg har enhetsleder opplyst at de ofte også gjerne vil få bekreftet opplysningene gjennom egen kartlegging, før de tar en beslutning.

Programrådgiver har opplyst at kommunen foretar det de kaller en  *førstegangssamtale*  med den enkelte deltaker hvor formålet med introduksjonsprogrammet blir forklart og regelverket gjennomgått. Før førstegangssamtalen er det altså konkludert med, som tidligere nevnt, at den enkelte deltaker fyller vilkårene for retten og plikten til å delta i introduksjonsprogrammet, altså at personen skal få tilbud. Men selve vedtaket er nødvendigvis ikke utformet på forhånd. Ifølge programrådgiver fattes vedtaket som oftest samme dag som førstegangssamtalen gjennomføres.

### **Revisors vurdering**

Revisors funn tilsier at det i mindre grad er gjennomført kartlegging av bakgrunn og kompetanse av deltakerne i introduksjonsordning. Av 27 deltakermapper er det i åtte tilfeller gjennomført kartlegging av den enkeltes bakgrunn og kompetanse  *før*  det er fattet vedtak om introduksjonsprogram. I øvrige 19 deltakermapper var det enten ikke dokumentasjon på gjennomført kartlegging eller kartleggingen var gjennomført i etterkant av at det ble fattet vedtak. Skjemaene revisor har funnet er i varierende grad utfylt og flere fremstår som mangelfullt utfylt og

ufullstendige. Vedtakene om introduksjonsprogram inneholder ikke informasjon om at det er foretatt en vurdering av retten til introduksjonsprogram basert på kartlegging. På bakgrunn av dette vurderer revisor at Vågan kommune **i liten grad** har oppfylt revisjonskriteriet om å ut fra en kartlegging av den enkeltes bakgrunn og kompetanse, ha gjort en vurdering av hvorvidt den enkelte bosatte innvandrere, som for øvrig oppfylder kravene i introduksjonsloven § 2, har behov for grunnleggende kvalifisering. Kommunen har opplyst at kommunen opplevde en stor flyktingestrøm i 2015-2017 og at kartlegger ikke ble ansatt på VIO skole før høsten 2017. Vi fant mangler også i kartlegginger gjort etter 2017. Opplysningene fra kommunen har dermed ikke gitt oss grunnlag for å endre vurdering.

## 5.2 Tilbud om opplæring

### **Revisjonskriterier:**

- *Vågan kommune skal tilrettelegge introduksjonsprogram til personer som omfattes av § 2 innen tre måneder etter bosetting.*
- *Vågan kommune skal gi tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer som omfattes av § 17 innen tre måneder etter bosetting.*

### **Revisors funn**

For å fremskaffe informasjon om hvorvidt tilrettelegging av introduksjonsprogram har blitt gjort innen tre måneder etter bosetting – og om det er tilbudt opplæring i norsk og samfunnskunnskap innen tre måneder etter bosetting – har revisor sammenholdt dato for bosetting med dato for vedtak og oppstart av introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Som omtalt i kapittel 2 og som vi kommer tilbake til i kapittel 5.5, skal det fremgå av deltakerens individuelle plan når programmet starter. I tabell 1 på neste side gjengir vi bosettingsdato, vedtaksdato og oppgitt dato for programmet/opplæringens start i individuell plan.

Vi har sett på 18 mapper hvor vedtak om introduksjonsprogram er første vedtak og ni mapper hvor vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap er første vedtak. I mappene i fagsystemet kommunen bruker, er det for noen deltakere oppgitt bosettingsdato og for flere deltakere er det oppgitt en dato for når deltakeren «tilflyttet Vågan». Det er bosettingsdatoen som danner grunnlaget for når tremånedersfristen begynner å løpe jf. introduksjonsloven § 3 andre ledd. Det fremgår også av bestemmelsen «eller etter at krav om deltakelse blir fremsatt», slik at bestemmelsen må forstås slik at det også kan være andre datoer enn bosettingsdato som kan legges til grunn. Kommunen har ved gjennomgang av rapporten gitt tilbakemelding om at «tilflyttet Vågan» ikke er en benevnelse som brukes av kommunen og enhetsleder fremholder at det ikke har noen ting med NIR og introduksjonsprogrammet å gjøre. Enhetsleder opplyser at det er en kategori som saksbehandlingssystemet, Visma flykting unique bruker. I mangel av at kommunen har oppgitt annen dato som er bosettingsdato, har revisor lagt til grunn datoen for «tilflyttet Vågan» som bosettingsdato. Det er altså denne datoen som er lagt til grunn som bosettingsdato i tabellen nedenfor.

**Tabell 1: Dato for bosetting, vedtak og oppstart av introduksjonsprogram**

Bosettingsdato	Vedtaksdato	Angitt dato for oppstart av program i individuell plan	Vedtak fattet tre mnd. etter bosetting?
09.04.2019	26.04.2019	01.05.2019	Ja.
29.08.2019	25.09.2019	14.10.2019	Ja.
04.10.2019	12.11.2019	Ikke oppgitt i IP	Ja.
12.11.2019	12.11.2019	01.01.2020	Ja.
01.12.2017	24.09.2018	24.09.2018	<b>Nei.</b>
22.01.2019	25.03.2019	01.08.2019	Ja.
19.12.2019	07.02.2020	Ikke oppgitt i IP	Ja.
03.07.2019	03.09.2019	01.10.2019	Ja.
04.10.2019	12.11.2019	01.12.2019	Ja.
15.09.2017	07.11.2017	Foreligger ikke IP	Ja.
24.03.2017	26.06.2017	01.07.2017	<b>Nei.</b>
15.08.2017	16.11.2017	21.11.2017	<b>Nei.</b>
01.08.2018	27.08.2018	20.08.2018	Ja.
19.09.2018	17.10.2018	01.11.2018	Ja.
27.09.2018	09.01.2019	Ikke oppgitt i IP	<b>Nei.</b>
13.09.2018	17.10.2018	01.11.2018	Ja.
13.09.2018	17.10.2018	01.11.2018	Ja.
15.10.2018	18.12.2018	03.01.2019	Ja.

**Tabell 2: Dato for bosetting, vedtak og oppstart av opplæring i norsk og samfunnskunnskap**

Bosettingsdato	Vedtaksdato	Angitt dato for oppstart av program i individuell plan	Angitt dato for oppstart av opplæring av norsk og samfunnskunnskap i vedtak	Vedtak fattet innen tre mnd. etter bosetting?
11.12.2019	06.02.2020	10.02.2020	10.02.2020	Ja.
08.05.2017	15.11.2017	21.11.2017	21.11.2017	<b>Nei.</b>
10.12.2017	02.02.2018	15.03.2018	06.02.2018	Ja.
15.09.2017	16.11.2017	21.11.2017	21.11.2017	Ja.
23.02.2017	31.03.2017	19.04.2017	20.04.2017	Ja.
10.12.2017	20.03.2018	23.04.2019	Ikke oppgitt	<b>Nei.</b>
18.11.2019 <sup>21</sup>	17.09.2019	01.12.2019	Ikke oppgitt	Ja.
15.05.2019	24.09.2019	August 2019	26.09.2019	<b>Nei.</b>
31.01.2017	05.02.2017	07.03.2017	13.02.2017	Ja.

Som det fremgår av tabell 1, er programmets start i tre tilfeller ikke eksplisitt oppgitt i individuell plan. For ett tilfelle foreligger det ikke individuell plan. I dette tilfellet har deltaker fått innvilget permisjon samtidig som vedtak om introduksjonsprogram. I et annet tilfelle er kun måned og årstall for oppstart av program oppgitt i individuell plan. Vi kan utfra disse imidlertid ikke identifisere

<sup>21</sup> I dette tilfellet er bosettingsdato 18.11.2019 og vedtaksdato 17.09.2020. Altså er bosettingsdato *etter* vedtaksdato. Til revisor har kommunen forklart at den aktuelle deltakeren var på alternativ mottaksplassering fra UDI og at vedkommende ble ordinært bosatt 18.11.2019. Kommunen opplyser også at vedtaksdato er et skolevedtak etter en annen lovhjemmel. Revisor ser likevel at det aktuelle vedtaket i dette tilfelle er fattet etter introduksjonsloven § 17, og ikke opplæringsloven slik som kommunen har opplyst.

eksakt dato for oppstart. Av vedtakene om introduksjonsprogram fremgår det når vedtaket gjelder fra. Av vedtakene om opplæring i norsk og samfunnskunnskap fremgår dato for oppstart av opplæring. I flere av tilfellene er oppstartsdato i vedtaket ulik oppstartsdato som fremgår av individuell plan. I ett av tilfellene er oppstartsdato oppgitt å være før vedtaksdato.

Dersom det går mer enn tre måneder fra bosetting til det fattes vedtak om introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap, vil det være en indikasjon på at opplæring/program ikke startet innen tre måneder. Som det fremgår av tabell 1 har dette skjedd i syv tilfeller. For et tilfelle er bosettingsdato 01.12.2017 og vedtaksdato 24.09.2018. Den aktuelle deltakeren har først fått vedtak om grunnskole etter opplæringsloven. De andre seks tilfellene er:

- Tilfelle 2: bosettingsdato 24.03.2017 og vedtaksdato er 26.06.2017
- Tilfelle 3: bosettingsdato 15.08.2017 og vedtaksdato 16.11.2017
- Tilfelle 4: bosettingsdato 27.09.2018 og vedtaksdato 09.01.2019
- Tilfelle 5: bosettingsdato 08.05.2017 og vedtaksdato 15.11.2017
- Tilfelle 6: bosettingsdato 10.12.2017 og vedtaksdato 20.03.2018
- Tilfelle 7: bosettingsdato 15.05.2019 og vedtaksdato 24.09.2019

Revisor har ved gjennomgang av mappene til disse seks tilfellene funnet dokumentasjon på ulike involveringer fra kommunen fra bosettingsdato til vedtaksdato. Eksempler på dokumentasjon er dato for helseklarering, samtaler med og kartlegging av deltaker samt opprettelse av individuell plan. Dette er dokumentasjon som kan indikere at oppstart har skjedd innen tre måneder etter bosetting. Kommunen har også kommentert disse tilfellene og viser til forhold som indikere at deltakeren er fanget opp og ivaretatt av kommunen, jf. rundskriv G-01/2016 § 3-2 tredje avsnitt, andre punktum.<sup>22</sup>

### Revisors vurderinger

Vår gjennomgang viser at kommunen i 20 av 27 tilfeller har dokumentasjon som viser at opplæring/introduksjonsprogram har startet innen tre måneder etter bosetting. For de øvrige syv tilfellene har ikke kommunen dokumentasjon som viser konkret oppstartsdato, men ved å gjennomgå den samlede dokumentasjonen som finnes i mappene, finner vi det sannsynliggjort at oppstart har skjedd innen tre måneder også i disse tilfellene. På bakgrunn av dette vurderer revisor at Vågan kommune **har oppfylt** revisjonskriteriene om å tilrettelegge introduksjonsprogram til personer som omfattes av introduksjonsloven § 2 innen tre måneder etter bosetting og å gi tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer som omfattes av introduksjonsloven § 17 innen tre måneder etter bosetting.

---

<sup>22</sup> Av rundskrivet fremgår: «*Selv om programmet skal startes innen tre måneder etter bosetting i kommunen, betyr ikke dette at kommunens plikt til å tilby introduksjonsprogram bortfaller når tre måneder er gått. Dersom en person er midlertidig forhindret fra oppstart innen tre måneder, for eksempel fordi vedkommende er syk eller gravid, med svært kort tid igjen til nedkomst, gjelder retten til oppstart så lenge personen anses som nyankommet, altså i to år fra bosettingstidspunktet. Det at kommunen kan fatte vedtak om introduksjonsprogram i to år fra bosettingstidspunktet er en sikkerhetsventil for de personene kommunen på annen måte ikke har fanget opp innen tre måneder etter bosetting.*»

### 5.3 Vedtak om deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

**Revisjonskriterier:**

- *Vågan kommunes avgjørelse om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap må være i henhold til sentrale saksbehandlingsregler i forvaltningsloven;*
- o *Det skal foreligge skriftlig enkeltvedtak*
  - Vedtaket skal inneholde;*
    - *Beskrivelser av de rettslige og faktiske grunnlag for avgjørelsen*
    - *Informasjon om innsynsrett*
    - *Informasjon om klagerett og fremgangsmåte ved klage*

**Revisors funn**

I samtlige av de 27 mappene vi undersøkte, fant vi skriftlig enkeltvedtak fattet av Vågan kommune/Vågan innvandrer- og opplæringscenter om introduksjonsordning. Vi har undersøkt 18 vedtak om introduksjonsprogram og ni vedtak om opplæring, totalt 27 vedtak. Samtlige av de undersøkte vedtakene inneholdt informasjon om rettslig grunnlag. Alle de 18 undersøkte vedtakene om introduksjonsprogram har et eget avsnitt om lovgrunnlag, hvor relevante bestemmelser gjengis. I de ni undersøkte vedtakene om opplæring i norsk og samfunnskunnskap er det også et eget avsnitt om lovgrunnlag hvor relevante bestemmelser gjengis. Vedtakene om opplæring i norsk og samfunnskunnskap er mer utfyllende enn vedtakene om introduksjonsprogram. Revisor har ikke opplysninger om hvorfor det er forskjell, men vedtakene om introduksjonsprogram fattes av VIO inkludering og kvalifisering mens vedtakene om opplæring i norsk og samfunnskunnskap fattes av VIO skole. Vedtakene fattes altså ikke av samme avdeling i VIO eller av samme saksbehandler. Begge avdelingene har opplyst å anvende vedtaksmal utarbeidet av IMDi. Fagleder VIO skole har videre opplyst at kommunen i forbindelse med det nevnte forsøket med modulstrukturerte læreplaner i forberedende voksenopplæring (FVO)<sup>23</sup> som kommunen deltar i, nå bruker vedtaksmal utarbeidet av Kompetanse Norge<sup>24</sup>.

Når det gjelder klagerett og framgangsmåte ved klage inneholder samtlige vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap følgende informasjon:

*«Vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven er et enkeltvedtak. Du har adgang til å klage på dette vedtaket etter introduksjonsloven § 22. Klagefristen er tre uker etter at du har mottatt vedtaket. Du har rett til å gjøre deg kjent med sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.*

<sup>23</sup> <https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/forberedende-voksenopplaring-fvo/forberedende-voksenopplaring-fvo/#ob=25052>

<sup>24</sup>Kompetanse Norge er et direktorat under Kunnskapsdepartementet. Deres oppdrag er å styrke befolkningens kompetanse, og sikre arbeidslivet tilgang på kompetent og omstillingsdyktig arbeidskraft. <https://www.kompetansenorge.no/>



*En eventuell klage må være skriftlig og begrunnet, og være signert av klageren, eller fullmektig, jf. forvaltningsloven § 32 bokstav b. Klagen sendes VIO skole. VIO skole skal etter at klagen er mottatt, gjennomgå saken på nytt og foreta de undersøkelser som klagen gir grunn til. Kommunen kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner grunnlag for å ta klagen til følge. Hvis vedtaket fastholdes, sendes klagen til Fylkesmannen i Nordland for endelig avgjørelse.»*

For samtlige vedtak om introduksjonsprogram inngår en annen formulering:

*«Dette vedtaket kan påklages. Rette klageinstans er: Fylkesmannen i Nordland. Klagefristen er 3 uker fra underretningen om dette vedtaket. Klagen sendes: Vågan kommune, VIO, rådhuset, 8305 Svolvær. VIO vil kunne gi råd og veiledning om hvordan en eventuell klage skal skrives.»*

Revisor har ikke opplysninger om hvorfor det er ulik formulering i vedtakene om henholdsvis introduksjonsprogram og vedtakene om opplæring i norsk og samfunnskunnskap utover at vedtakene fattes av ulike avdelinger og ulik saksbehandler. Begge har som nevnt opplyst å bruke vedtaksmal fra IMDi.

Informasjon om innsynsrett inngår ikke i de 18 undersøkte vedtakene om introduksjonsprogram. De ni undersøkte vedtakene om norsk og samfunnskunnskap hadde likelydende opplysninger om innsynsrett under avsnittet «opplysninger om klageadgangen»: Følgende er omtalt i vedtakene om opplæring i norsk og samfunnskunnskap under avsnittet «*Opplysninger om klageadgangen*»:

*«Foruten å være behjelpelig med selve klagen, skal kommunen også gi nærmere opplysninger om følgende:*

- *Kommunens plikt til å veilede om forvaltningsloven § 11*
- *Adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter i den grad forvaltningslovens §§ 18 og 19 tillater det*
- *Utsatt iverksettelse, forvaltningsloven § 42.»*

Når det gjelder informasjon om de faktiske grunnlag i vedtakene om introduksjonsprogram inngår ikke slike opplysninger i noen av de undersøkte vedtakene. Under avsnittet «*vurderinger*» er følgende likelydende setning inntatt:

*«Du fyller ellers de vilkårene loven stiller til deltakelse i programmet.»*

Utover dette er det ikke noen opplysninger i vedtakene om introduksjonsprogram som viser til de faktiske forhold.

I vedtakene om opplæring i norsk og samfunnskunnskap fremgår følgende standardformulering under avsnittet «*vurdering og konklusjon*»: *Ut fra [NAVN] sin oppholds- eller arbeidstillatelse, har kommunen vurdert at han/hun faller inn under introduksjonslovens § 17 første ledd og dermed har rett og plikt til å gjennomføre 550 timer opplæring i norsk og 50 timer opplæring i samfunnskunnskap.»*

For deltakere i introduksjonsordningen fatter Vågan kommune to vedtak; et om introduksjonsprogram og et om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. VIO integrering og kvalifisering fatter vedtak om introduksjonsprogram mens VIO skole fatter vedtak om opplæring i norsk- og samfunnskunnskap. Revisor har spurt kommunen om bakgrunnen for at det fattes to vedtak. Kommunen har opplyst at det er nødvendig da introduksjonsprogram og norskopplæring nødvendigvis ikke henger sammen. Deltakere som er ferdige i introduksjonsprogrammet eller har

fått stans i introduksjonsprogrammet har fortsatt rett til norskopplæring. Videre har rektor ved VIO skole opplyst at det er nødvendig å fatte to vedtak på grunn av kommunens plikt til innrapportering til Nasjonalt introduksjonsregister (NIR).<sup>25</sup> NIR er et register over enkeltpersoner deltakelse i norskopplæring og introduksjonsprogram.

### Revisors vurdering

Våre funn viser at alle vedtak er skriftlige og inneholder informasjon om det rettslige grunnlaget. Alle vedtak inneholder også opplysninger om klagerett og fremgangsmåte ved klage. Vi bemerker at samtlige vedtak om introduksjonsprogram inneholder informasjon om klageinstans er Fylkesmannen i Nordland. Dette er ikke helt riktig, da det er Vågan kommune som har fattet vedtaket og dermed er klageinstans.

Når det gjelder opplysninger om faktiske forhold i vedtakene, inngår ikke slike opplysninger i vedtakene om introduksjonsprogram. Ingen av de 27 vedtakene vi har undersøkt viser til gjennomført kartlegging. Vedrørende innsynsrett viser ikke vedtakene om introduksjonsprogram til slik informasjon. I vedtakene om opplæring i norsk og samfunnskunnskap fremgår det i vedtakene at kommunen skal være behjelpelig med å gi nærmere opplysninger om adgangen til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter i den grad forvaltningslovens §§ 18 og 19 tillater det. Etter revisors vurdering gir ikke en slik formulering tilstrekkelig informasjon til den som mottar vedtaket om hvilke rettigheter vedkommende har til innsyn.

På bakgrunn av ovenstående er revisors vurdering at Vågan kommune *til dels* oppfyller revisjonskriteriet om at avgjørelse om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap må være i henhold til sentrale saksbehandlingsregler i forvaltningsloven.

## 5.4 Introduksjonsprogrammets innhold

### Revisjonskriterier:

- *Vågan kommune skal ha dokumentasjon for at introduksjonsprogrammet i tråd med loven inneholder norsk opplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.*

### Revisors funn

Som nevnt i kapittel 3 om metode, kan ikke revisor undersøke det faktiske innholdet i programmet; altså hvilken opplæring som faktisk er gitt den enkelte deltaker. Revisor kan kun undersøke hvorvidt kommunen *dokumenterer* at programmet er i tråd med gjeldende minstekrav.

De 18 undersøkte mappene hvor deltaker har fått vedtak om introduksjonsprogram inneholder ikke en samlet oversikt over hvilken opplæring som gis til deltakeren. Revisor har ikke funnet at det foreligger eksempelvis timeplan i noen av mappene vi har undersøkt. Det er imidlertid slik at det for VIO skole er opprettet en egen «tilgang» i fagsystemet kommunen bruker, hvor skolen kan legge inn timeplanen til den enkelte deltaker. Dette legges inn under fanen «opplæring». Her fremgår det blant annet hvor mange timer den enkelte deltaker har fått tildelt og antall timer deltakeren har deltatt i, i henholdsvis norsk og samfunnskunnskap. Denne timeplanen har kun ansatte ved VIO

<sup>25</sup> <https://www.imdi.no/nir-og-bosetting/nir/>

skole tilgang til. Kommunen har ved gjennomgang av rapporten opplyst at dersom timeplanen ikke er fullstendig og dekker kravet til heltidsprogram, får kommunen dette opp som avvik i kontrollsystemet til NIR via portalen imdinett. I flere av deltakermappene foreligger det annen dokumentasjon som dokumenterer at programmet inneholder norskopplæring, samfunnskunnskap, og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. I mange av mappene fremkommer dette av vedtak, individuelle planer, elevsamtaler og prøvebevis.

Eksempler på tiltak som fremkommer er «*arbeidspraksis, språkpraksis, norskkurs på nett, møte/jobbskygging hos lokalavisene.*»

Det fremgår også eksempler på tiltak som ikke inngår i introduksjonsprogrammet som eksempelvis *ta førerkort og gå på bokkafé.*

### Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Vågan kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen skal ha dokumentasjon for at introduksjonsprogrammet i tråd med loven inneholder norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.

## 5.5. Individuell plan

### Revisjonskriterier:

- *Vågan kommune skal utarbeide individuell plan.*

*Den individuelle planen skal minst inneholde;*

- *Angivelse av programmets start og tidsfaser*
- *Angivelse av tiltakene i programmet*
- *Hvem som har ansvar for å gjøre hva og når*
- *Hovedmål og delmål*
- *Individuell plan skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom, minst én vurdering i halvåret.*

### 5.5.1 Utarbeidelse av individuell plan

#### Revisors funn

For de fleste deltakerne i introduksjonsordning foreligger det individuell plan. For én av de 27 undersøkte mappene forelå det ikke individuell plan. Kommunen har opplyst å bruke mal utarbeidet av IMDi for individuell plan.<sup>26</sup>

#### Revisors vurdering

På bakgrunn av nevnte funn er revisors vurdering at Vågan kommune **i stor grad har oppfylt** revisjonskriteriet om å utarbeide individuell plan.

<sup>26</sup> <https://www.imdi.no/om-imdi/maler-og-informasjon-pa-flere-sprak/mal-for-individuell-plan/>

### 5.5.2 Innhold i individuell plan

#### Revisors funn

I vår gjennomgang av mappene, så vi at det var variasjoner i hvordan de individuelle planene til Vågan kommune er utformet. Vågan kommune har brukt den samme malen for de individuelle planene. I to mapper forelå det to individuelle planer. Kommunen har opplyst at grunnen til at det iblant foreligger to individuelle planer kan ligge i at fagprogrammet låser dokumenter hvis man er litt kjapp når man lukker dokumentet, og at det ikke er teknisk mulig å låse opp dokumenter igjen. Dette fører ifølge kommunen til at det må opprettes et helt nytt dokument. Ingen av de undersøkte individuelle planene er daterte eller inneholder signatur fra deltaker. Det er også svært få av planene hvor kontaktperson er angitt. Noen av planene er signert av programrådgiver, lærer og enhetsleder, mens mange er signert av bare programrådgiver og enhetsleder. I enkelte tilfeller er det ikke vist til hvilken dato den individuelle planen er signert. I over halvparten av tilfellene er ikke planen signert av lærer. Kommunen har opplyst at det stemmer at en del planer ikke er blitt signert av lærere og at forklaringen for det ligger i at en del individuelle planer ble utarbeidet i etterkant og var dermed ikke reelle planer som har vært utarbeidet i samarbeid med skolen. Kommunen opplyser videre at IMDi har påpekt ovenfor kommunen betydningen av at det skal opprettes individuelle planer og det ble som nevnt ovenfor i rapportens kapittel 4.4 igangsatt et oppryddingsarbeid som resulterte i at en del dokumenter ble utarbeidet i ettertid.

Ifølge VIO skole har skolen lenge hatt en egen rutine på å gjennomføre elevsamtaler og lage egne individuelle planer som gjaldt kun for opplæringen. Grunnen til dette er ifølge skolen at det var mye utskifting av programrådgivere og det var vanskelig å få til en god kontinuitet i arbeidet. Videre har skolen opplyst at inntil 2020 ble skolens individuelle planer lagt som vedlegg til «hovedplanen». Videre har de opplyst at rutinen nå er endret til at individuell plan er ett felles dokument for programrådgiver og VIO skole.

Ifølge enhetsleder skal all dokumentasjon som gjelder den enkelte deltaker finnes i vedkommende deltakers mappe. Noen få av deltakerne har fått oppdatert sine individuelle planer underveis.

Som det fremgår av kapittel 5.2, er programmets start i tre tilfeller ikke eksplisitt oppgitt i individuell plan. For ett tilfelle foreligger det ikke individuell plan. I dette tilfellet har deltaker fått innvilget permisjon samtidig som vedtak om introduksjonsprogram. I et annet tilfelle er kun måned og årstall for oppstart av program oppgitt i individuell plan. I de øvrige 22 tilfellene er programmets start oppgitt. Av vedtakene om introduksjonsprogram fremgår det når vedtaket gjelder fra. Av vedtakene om opplæring i norsk og samfunnskunnskap fremgår dato for oppstart.

22 av de 26 individuelle planene inneholder informasjon om programmets tidsfaser – altså hvilke tiltak, hvilken opplæring eller praksis som skal finne sted når. I fire av de undersøkte planene finnes det ikke informasjon om dette. Det er stor variasjon om hvor inngående informasjonen i de individuelle planene er, og enkelte av planene fremstår som mangelfulle med lite beskrivelser av hvilke tiltak, hvilken opplæring eller praksis som skal finne sted når.

Angivelse av tiltak inngår ikke i elleve av de 26 individuelle planene vi har undersøkt. I de resterende 15 undersøkte individuelle planene er tiltak oppgitt, enkelte med tiltak i både norsk, samfunnskunnskap og arbeidsrettede tiltak, enkelte med bare tiltak i én eller to av disse. Noen av planene inneholder kun tiltak i norsk. I 20 av de undersøkte planene fremgår det informasjon om hvem som har ansvaret for å gjøre hva. For seks av de 26 undersøkte planene er det ikke oppgitt hvem som har ansvar for å gjøre hva og når.

De aller fleste planene inneholder hovedmål og/eller delmål. For to tilfeller fremgår verken hovedmål eller delmål i den individuelle planen. I 24 av planene er hovedmål angitt, mens én inneholder kun delmål. Av de 24 individuelle planene som inneholder hovedmål er det også oppgitt delmål i 17 av disse tilfellene.

### Revisors vurdering

Angivelse av programmets start er oppgitt i 23 av 26 undersøkte individuelle planer. For de resterende tre planer er ikke programmets start oppgitt. Programmets tidsfaser er oppgitt i 22 av de 26 individuelle planene. I de resterende fire er programmets tidsfaser ikke oppgitt. I 15 av de 26 undersøkte planene er angivelse av tiltak oppgitt, mens det i 11 av disse individuelle planene ikke inngår informasjon om tiltak. I 20 av de 26 undersøkte planene fremgår det informasjon om hvem som har ansvar for å gjøre hva og når, mens de resterende seks undersøkte planene ikke inneholder slik informasjon. I 24 av de 26 undersøkte individuelle planene inngår det informasjon om hovedmål, mens det for to av disse ikke inngår slik informasjon. I 18 av de 26 undersøkte planene inngår informasjon om delmål, mens det for de resterende åtte individuelle planene ikke inngår slik informasjon. På bakgrunn av nevnte funn er revisors vurdering at Vågan kommune **ikke fullt ut har oppfylt** revisjonskriteriet om at individuell plan minst skal inneholde;

- Angivelse av programmets start og tidsfaser
- Angivelse av tiltakene i programmet
- Hvem som har ansvar for å gjøre hva og når
- Hovedmål og delmål

#### 5.5.3 Ny vurdering av individuell plan

### Revisors funn

På tidspunktet for revisors gjennomgang, hadde 24 av de 26 undersøkte individuelle planene vart i over seks måneder. Individuelle planer skal tas opp til ny vurdering jevnlig, og minst en gang i halvåret. Vi har derfor lagt til grunn disse 24 planene for våre undersøkelser av revidering. I 13 av de 24 individuelle planene Vågan kommune har utarbeidet foreligger det ikke opplysninger om at planen er revidert, eller at den er planlagt revidert. I 11 av de 24 individuelle planene, er det oppgitt planlagt tidspunkt for revidering av individuell plan. Vi fant imidlertid for kun to av disse elleve tilfellene dokumentasjon på at planen *faktisk* var revidert. I det ene tilfellet var det eksplisitt oppgitt at planen var revidert to ganger. I det andre tilfellet var ny vurdering oppgitt å være foretatt en gang. Det var for disse to tilfellene ikke vist til hva som konkret var revidert i den opprinnelige planen.

### Revisors vurdering

I 13 av de 24 individuelle planene Vågan kommune har utarbeidet foreligger det ikke opplysninger om at planen er revidert, eller at den er planlagt revidert. I 11 av de 24 individuelle planene, er det oppgitt planlagt tidspunkt for revidering av individuell plan. Vi fant imidlertid for kun to av disse elleve tilfellene dokumentasjon på at planen *faktisk* var revidert. Etter revisors vurdering har Vågan kommune **i liten grad** revisjonskriteriet om at individuelle planer skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom, minst én gang i halvåret.

## 5.6 Samarbeid mellom kommunen og NAV

### Revisjonskriterier:

- *Vågan kommune skal ha skriftlig samarbeidsavtale med NAV lokalt om introduksjonsordningen.*

*Avtalen bør inneholde bestemmelser om følgende;*

- *Ansvar og forpliktelser i forhold til introduksjonsordningen, herunder en spesifisering av på hvilken måte Arbeids- og velferdsetaten skal bidra konkret i planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogrammet*
- *Oppfølging på leder- og saksbehandlernivå*
- *Samarbeidsformer (f. eks. opprettelse av og deltakelse i tverrfaglige team), herunder en spesifisering av hvem som er kontaktpersoner i henholdsvis kommunen og Arbeids- og velferdsetaten lokalt og hvem som har ansvar for å følge opp kontakt og informasjonsutveksling mellom avtalepartnerne.*
- *Rutiner for informasjonsutveksling mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Dette gjelder blant annet informasjon om kommunens planer for årlig bosetting av flyktninger, informasjon før/ved aktuell bosetting og ankomst av flyktninger i kommunen, og informasjon om den enkelte deltaker i introduksjonsordningen og målsetningen i hans/hennes individuelle plan*
- *Regelmessig evaluering av samarbeidet og av avtalen*
- *Oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten etter endt introduksjonsprogram for de deltakerne som har behov for det for å nå mål om arbeid*
- *Felles mål, resultatkrav og rapporteringsrutiner mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten for deltakere i introduksjonsprogrammet*

### 5.6.1 Samarbeidsavtale mellom kommunen og NAV lokalt

#### Revisors funn

Vågan kommune har fremlagt avtalen «Samarbeidsavtale mellom Vågan kommune og NAV om kvalifisering og veiledning av bosatte flyktninger» for revisor. Avtalen er datert 16.03.2017 og signert av rådmann, NAV-leder og enhetsleder ved VIO.

#### Revisors vurdering

På bakgrunn av nevnte funn vurderes revisjonskriteriet om at kommunen skal ha skriftlig samarbeidsavtale med NAV lokalt om introduksjonsordningen, som **oppfylt**.

### 5.6.2 Innholdet i samarbeidsavtalen

#### Revisors funn

##### 1. Ansvar og forpliktelser i forhold til introduksjonsordningen

Under samarbeidsavtalens punkt «Oppgaver og ansvarsdeling», er NAVs ansvarsområder listet opp.

##### 2. Oppfølging på leder- og saksbehandlernivå

Samarbeidsavtalen angir ikke oppfølgingen som skal gjøres på leder- og saksbehandlernivå.

### 3. Samarbeidsformer

I avtalen er samarbeidsformer mellom NAV og kommunen ikke definert. Det er ikke spesifisert hvem som er kontaktperson i kommunen og NAV.

### 4. Rutiner for informasjonsutveksling

Samarbeidsavtalen angir ikke noe konkret om rutiner for informasjonsutveksling mellom NAV og kommunen om årlig bosetting av flyktninger eller informasjon før/ved aktuell bosetting og ankomst av flyktninger i kommunen.

Når det gjelder informasjonsutveksling om den enkelte deltaker i introduksjonsordningen og målsetningen i hans/hennes individuelle plan, fremkommer det av avtalen at NAV skal delta i kartlegging av yrkes- og utdanningsbakgrunn etter behov, delta i kompetansevurdering der det er formålstjenlig og vurdere hensiktsmessige arbeidsmarkedstiltak i tråd med den enkeltes individuelle plan og i samarbeid med programveileder.

### 5. Regelmessig evaluering av samarbeidet og av avtalen

Under samarbeidsavtalen punkt 6 *evaluering og reforhandling* fremgår det at partene har ansvar for å komme med konkrete forslag til forbedringer og innarbeide disse i avtalen. Utover dette inneholder ikke avtalen noen informasjon om evaluering av samarbeidet og avtalen.

### 6. Oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten etter endt introduksjonsprogram

I samarbeidsavtalen heter det at NAV skal *«følge opp personer på arbeidsmarkedstiltak, følge rutiner det er enighet om ved overgang norskopplæring/arbeidsmarkedstiltak.»*

### 7. Felles mål, resultatkrav og rapporteringsrutiner

Innledningsvis i punkt 1 i avtalen fremgår det at *«avtalen skal være et rammeverk og gi klare signaler om retning og roller i samarbeidet.»* I punkt 2 fremgår det at *«målet er at flyktninger skal kunne delta aktivt i samfunnslivet og fungere i ordinært arbeid eller bruke det ordinære utdannings- eller kvalifiseringssystemet.»*

Resultatkrav omtales ikke i avtalen. Rapporteringsrutiner mellom kommunen og NAV omtales heller ikke.

### Revisors vurdering

Revisjonskriteriet om at samarbeidsavtalen skal inneholde bestemte punkter, vurderes som i **liten grad** oppfylt. Innholdet i den foreliggende samarbeidsavtalen er mangelfullt og lite spesifikt når det gjelder oppfølging på leder- og saksbehandlernivå (punkt 2), spesifisering av kontaktpersoner i kommunen og NAV (punkt 3), rutiner for informasjonsutveksling (punkt 4), og resultatkrav og rapporteringsrutiner (punkt 7).

#### 5.6.3 NAVs rolle i introduksjonsordningen i Vågan kommune

På hvilket tidspunkt i introduksjonsprogrammet NAV bidrar, varierer med utgangspunkt i den enkelte deltakers behov. NAV er ikke delaktig i kartleggingsprosessen som VIO gjennomfører når flyktningene bosettes. Ved utarbeidelsen av individuell plan deltar heller ikke NAV i utformingen av planen. Revisor har av rådgiver i NAV fått opplyst at NAV kun i særskilte tilfeller er delaktige underveis i introduksjonsordningen. Før deltakerne er ferdige i introduksjonsordningen har NAV lite med deltakerne å gjøre.

Revisor har gjennom intervju av rådgiver i NAV, enhetsleder VIO og programrådgiver i Vågan kommune fått informasjon om samarbeidet mellom de to enhetene og NAV sin rolle i integreringsarbeidet.

Enhetsleder opplever at samarbeidet mellom de to enhetene fungerer godt. Tidligere var NAV og VIO samlokaliserte, men nå har VIO flyttet. Det opplyses likevel om en hyppig kontakt og et tett samarbeid. Fagleder ved VIO skole og programrådgiver ga imidlertid uttrykk for at samarbeidet med NAV til tider oppleves som utfordrende og at deltakerne ender med å bli en «kasteball i systemet». Det ble trukket frem eksempler på at det tar lang tid å få til møter med NAV.

#### 5.6.4 Møtevirksomhet og samarbeid

Enhetsleder har opplyst at VIO og NAV har månedlige samarbeidsmøter. Revisor har imidlertid mottatt kun et referat fra møte mellom kommunen og NAV, den 8.februar 2017. Enhetsleder har opplyst å ikke ha en praksis for referatføring fra disse samarbeidsmøtene. I forbindelse med gjennomgang av rapporten har enhetsleder opplyst at dette skyldes at samhandlingen har ført til at dialogen i enkeltsakene følges opp av de konkrete saksbehandlerne seg imellom. Revisor fikk også dokumentasjon på faste møteserier i Outlook. En av møteseriene er mellom NAV og VIO v/bosettingsteamet med startdato 4.10.2017 med gjennomføring den første onsdagen i hver måned. Den andre møteserien revisor mottok hadde varighet fra 4.4.2018 til og med 3.7.2019 med gjennomføring den første onsdagen i hver måned. Enhetsleder har opplyst at fra juli 2019 gikk kvalifiseringsteamet over fra fast møteserie til avtalte møter angående konkrete deltagere. Dette skyldtes praktiske årsaker hvor begge parter så det som mer hensiktsmessig, samtidig som erfaringen tilsa at det var færre generelle problemstillinger som var hensiktsmessig å bearbeide i en fast møtестruktur.

Rådgiver hos NAV har opplyst at møtene fungerer godt, men at stor utskiftning av personell i VIO har medført at møtevirksomheten har gått ned. Fra NAV sin side er det ønskelig med mer informasjon om den enkelte deltaker etter endt introduksjonsordning og at det av VIO utarbeides en rapport om deltakerne med informasjon NAV kan bruke for å hjelpe deltakerne videre.

Som redegjort for ovenfor har revisor fått muntlige opplysninger som viser litt ulike opplevelser av samarbeidet mellom kommunen og NAV. Det kan være indikasjon på at samarbeidet ikke fungerer som forutsatt i ovennevnte samarbeidsavtale.

## 5.7 Samlet konklusjon

På bakgrunn av våre funn og vurderinger er revisors konklusjon at Vågan kommune **delvis oppfyller lovpålagte krav og faglige anbefalinger for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger.**

Revisor har fått opplyst at kommunen selv er oppmerksom på manglene knyttet til individuell plan, og kommunen har igangsatt tiltak for å forbedre arbeidet med individuell plan

### Andre funn

Vågan kommune benytter i mange tilfeller tolk i forbindelse med sitt arbeid på området som denne forvaltningsrevisjonen gjelder. I anledning våre undersøkelser fikk vi muntlig opplyst at Vågan kommune ikke har avtale for kjøp av tolketjenester. Revisor oppfatter at kjøp dermed gjøres direkte fra ulike leverandører av tolketjenester. Det inngår ikke i denne forvaltningsrevisjonen å gjøre undersøkelser av kommunens kjøp av tolketjenester, og revisor har ikke undersøkt kommunens overholdelse av anskaffelsesregelverket.



Ifølge kommunens regnskap for årene 2018, 2019 og 2020 har kommunen kjøpt tolketjenester fra to ulike firmaer. For 2019 og 2020 fordeler utgiftene seg til omtrentlig kr 300 000 pr år for hver av leverandørene.

Med henvisning til de muntlige opplysningene og regnskapsopplysninger mener revisor det er relevant å påpeke at kjøp av tolketjenester kan være underlagt regelverket om offentlige anskaffelser. Når det offentlige kjøper tjenester til verdi fra kr 100 000 er hovedregelen at kjøpet skal være basert på konkurranse. For tjenestekontrakter som kommunen inngår regelmessig inneholder forskrift om offentlige anskaffelser regler om hva som skal legges til grunn i beregningen av anskaffelsens verdi.

## 6 OM AUST-LOFOTEN VIDEREGÅENDE SKOLE

Kontrollutvalget ba revisor om å undersøke med Aust-Lofoten videregående skole i hvilken grad deltakere i introduksjonsordningen er kvalifiserte for videregående skole med henblikk på norskkunnskaper.

Videregående skole kan være en del av introduksjonsprogrammet og det stilles ikke krav til norskkunnskaper. I tilstandsrapport for videregående opplæring i Nordland 2019 fremgår det i pkt. 2.3:

### Utklipp 4:

*«Skolene rapporterer om store utfordringer når de får inn elever som er relativt nyankommet i landet og som derfor ikke behersker norsk språk. Minoritetsspråklig ungdom har de samme rettighetene i videregående opplæring som alle andre, og de har rett til videregående opplæring når de har fullført ungdomsskolen i Norge eller har gjennomgått allmenn grunnopplæring i utlandet. Dette gjelder uansett norskferdigheter». Fylkeskommuner kan tilby et innføringstilbud til nyankomne elever. Vi har dette skoleåret 9 innføringsklasser fordelt i fylket. Elevene får grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven kapittel 4-A. Det vil si at de får opplæring i 5 kjernefag på 10.trinn, med spesiell vekt på forsterket norskopplæring.*

*Både elevene i innføringsklasser og elever i ordinære klasser som ikke kan nok norsk til å følge vanlig undervisning, kan få opplæring i grunnleggende norsk. Læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter er en overgangsplan som bare skal nyttes til elevene er i stand til å følge opplæringa etter den ordinære læreplanen i norsk. Læreplanen er nivåbasert, aldersuavhengig og gjelder for elever med ulik alder og erfaringsbakgrunn»*

Revisor har mottatt muntlig og skriftlig informasjon fra leder ved elevtjenesten ved Aust-Lofoten videregående skole. Vi har også snakket med enhetsleder ved VIO, programrådgiver ved VIO og fagleder ved VIO skole.

Revisor ba Aust-Lofoten videregående skole om informasjon om hvor mange elever som startet på skolen i 2017, 2018 og 2019 etter å ha fullført introduksjonsordningen. Videre ba vi om informasjon om hvor mange lærere som har hatt elever i sin klasse som har fullført introduksjonsordningen disse årene. Vi ba også om kontaktinformasjon til de aktuelle lærerne, for å kunne kontakte dem med eventuelle oppfølgingsspørsmål.

Leder for elevtjenesten ved Aust-Lofoten videregående skole har oppfølging av elever med minoritetsbakgrunn som et av sine ansvarsområder. Hun har arbeidet ved skolen siden 2015 og opplyst til revisor at hun ikke er kjent med at det har vært etablert samarbeidsrutiner mellom Vågan kommune og Aust-Lofoten videregående skole for oppfølging av elever i introduksjonsordningen. Leder for elevtjenesten har opplyst at hun har etterspurt informasjon om elever som er i introduksjonsprogrammet fra Vågan kommune. Hun har videre opplyst at det gjennomføres faste samarbeidsmøter med VIO skole, men at temaet for disse møtene er om elever som har behov for spesialundervisning eller tilrettelegging – og at eventuelle deltakere i introduksjonsordningen ikke har vært på agendaen i disse møtene.

Med bakgrunn i at Aust-Lofoten videregående skole ikke har oversikt over om de har elever på skolen som også har deltatt i introduksjonsordningen i årene 2017, 2018 og 2019 har de ikke kunnet besvare revisors spørsmål, og heller ikke spørsmål om i hvilken grad deltakere av introduksjonstilbudet er kvalifiserte for videregående skole med henblikk på norskkunnskaper.

Leder ved elevtjenesten har opplyst at det imidlertid gjennomføres faste samarbeidsmøter med VIO skole, men at temaet for disse møtene er elever som har behov for spesialundervisning eller tilrettelegging – og at eventuelle deltakere i introduksjonsordningen ikke har vært på agendaen i disse møtene.

Ifølge VIO skole gjennomføres det faste overføringsmøter mellom Aust-Lofoten VGS og VIO skole. Temaet på disse møtene er søkere til videregående skole og eventuelle utfordringer og tilrettelegging. Dette møtet er angående alle elever, uavhengig av om de er deltakere i introduksjonsordningen i Vågan kommune eller ikke. VIO skole opplyser at det ikke i disse overføringsmøtene blir spesifikt varslet om det er elever som fortsatt er i introduksjonsprogrammet. Dette er ikke fagleders ansvar ifølge VIO skole. Det er også opprettet et rådgiverforum, men enkeltelever er ikke tema i dette forumet. Fagleder VIO skole har opplyst at de fyller ut et skjema om den enkelte elev, blant annet om norsknivå, som gis til VGS. VIO skole innhenter samtykke fra den enkelte elev for å kunne overlevere informasjon til VGS. Fagleder opplyser også at elevene må gjøre seg vurderbare og laveste karakter man kan oppnå er karakter 1. Hun opplyser at elever ikke kan stryke på grunnskolen. Dokumentasjon om fullført grunnskole fra hjemlandet gir også søknadsgrunnlag ifølge fagleder. Fagleder opplyser om et tett samarbeid, spesielt med Aust-Lofoten VGS. Når det gjelder deltakere i introduksjonsordningen opplyser fagleder at det er praksis at VIO skole varsler VGS dersom noen skal starte på VGS.

Ingen av de revisor har snakket med har kunnet svare på om det foreligger noen skriftlig samarbeidsavtale mellom partene.

Enhetsleder ved VIO har fortalt til revisor at det gjennomføres faste overføringsmøter mellom VIO skole og Aust-Lofoten videregående skole. Han fortalte at temaet for disse møtene er aktuelle søkere til VGS og eventuell tilrettelegging. Programrådgiver har opplyst at det ikke er mange deltakere som går rett til videregående skole, men dersom det er behov for det opprettes dialog med VGS. Programrådgiver opplyste å ikke ta direkte kontakt med VGS dersom deltakere i introduksjonsordningen skal gå på Aust-Lofoten VGS. Hun fortalte at hun har fått tilgang til å følge med på fraværet til den enkelte og at det gjennomføres oppfølgingssamtaler med den enkelte deltaker. Dersom det er deltakere som faller fra vil dette oppdages ved fravær samt under disse oppfølgingssamtalene. I de tilfellene som programrådgiver kjenner til har deltakere ved VGS fulgt sin individuelle plan og det har derfor ikke vært nødvendig med et utstrakt samarbeid mellom programrådgiver og Aust-Lofoten skole.

## 7 RESULTATET AV INTRODUKSJONSORDNINGEN

### *I hvor stor grad blir deltakerne i Vågan kommune boende i kommunen etter avsluttet introduksjonsordning?*

Introduksjonsordningen består som nevnt innledningsvis av de to ordningene kalt introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Introduksjonsprogrammet skal dekke deltakernes behov for grunnleggende kvalifisering, herunder norskopplæring, innsikt i norske samfunnsforhold og forberedelse til yrkesliv eller utdanning. De som ikke har behov for grunnleggende kvalifisering, kan ha rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Normalt sett varer programmet i to år, men det er flere av deltakerne som søker om forlengelse av programmet.

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

#### 7.1 Statistikk

**Tabell 3: Anmodnings- vedtaks- bosettingstall<sup>27</sup>**

	Anmodning om bosetting	Vedtaks om bosetting	Faktisk bosetting
2019	26	26	18
2018	25	25	23
2017	40	50	24

Tabellen ovenfor viser antall bosettinger Vågan kommune har hatt i årene 2017-2019 inkludert barn.

Innvandrere utgjorde i 2020 en prosentandel på 14,4 % av befolkningen i Vågan kommune. Til sammenligning er nasjonal prosentandel på 14,7 %. Innvandrere utgjorde i 2019 en prosentandel på 14,2 % av befolkningen i Vågan kommune. Til sammenligning er nasjonal prosentandel på 14,4 %.

I 2019 utbetalte Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) 60,8 mill. kr. i tilskudd til Vågan kommune. For 2018 utbetalte IMDi 88,8 mill. kr. i tilskudd til Vågan kommune.

**Tabell 4: Antall deltakere i introduksjonsprogrammet i Vågan kommune<sup>28</sup>**

2016	2017	2018	2019
121	141	117	69

Det er av IMDi utarbeidet en egen statistikk som viser status for deltakerne ett til fem år etter endt introduksjonsprogram. Tall for 2017, 2018 og 2019 er foreløpig ikke publisert. Tall som viser status for deltakere som avsluttet introduksjonsprogrammet i Vågan kommune for årene 2012 – 2016 er i tabell 5. Tabellen viser hvor stor andel av deltakerne som et til fem år etter avsluttet eller avbrutt introduksjonsprogram var i utdanning eller arbeid.

<sup>27</sup> <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1865/fakta>

<sup>28</sup> [https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1865/kvalifisering/deltagere-introprogram/enkeltaar/@\\$u=personer;\\$y=2019;kjonn=%24all](https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1865/kvalifisering/deltagere-introprogram/enkeltaar/@$u=personer;$y=2019;kjonn=%24all)

**Tabell 5: Status ett til fem år etter avsluttet introduksjonsprogram<sup>29</sup>**

Sluttet i 2016	Sluttet i 2015	Sluttet i 2014	Sluttet i 2013	Sluttet i 2012
79 %	70 %	•	•	76 %

77 % av deltakerne som avsluttet introduksjonsprogram i Vågan kommune i 2017 var i arbeid eller utdanning året etter. For Norge var tallet 63 %. 62,4 % av innvandrere i Vågan kommune var i arbeid i 2018. For hele landet var tallet 63,1 %.<sup>30</sup>

Revisor har fått tilsendt liste fra kommunen med deltakere som har avsluttet introduksjonsordningen i årene 2016-2020. Det oppgis ulike sluttårsaker, hvor fullført program også er en av årsakene. Andre årsaker oppgis å være arbeid, flytting, ordinær opplæring – grunnskole og videregående skole, arbeidssøker på tiltak i regi av andre enn NAV, helsemessige årsaker og annet.

For årene 2017-2020 har kommunen oversendt følgende oversikt:

**Tabell 6: Oversikt over deltakere som har sluttet i introduksjonsordningen 2017-2020**

Årstall	Antall deltakere sluttet	Antall sluttårsak: Arbeid	Antall sluttårsak: Utdanning vgs./høyere	Antall sluttårsak: annet	Antall flyttet fra kommunen	Antall deltakere med Vågan kommune som bostedskommune
2017	36	11	6	19	13	23
2018	57	7	6	44	16	41
2019	37	6	5	26	10	27
2020	3	1	-	2	1	2

Oppsummert viser det ovennevnte at av alle de 133 deltakerne som har sluttet i introduksjonsprogrammet i årene 2017-2020, har 41 av disse deltakerne flyttet fra kommunen. Dette utgjør 30,8 prosent.

## 7.2 Betraktninger fra ansatte/faktorer som påvirker valget om å bli boende

Revisor har gjennomført flere intervjuer med ansatte i kommunen/NAV og som oppgir følgende årsaker som kan påvirke valget om å ikke bli boende i kommunen etter introduksjonsordningen:

- Tilgangen til bolig er dårlig
- Arbeidsmarkedet er vanskelig – flere arbeidsplasser sør i landet
- Å få barnehageplass er utfordrende
- Deltakere flytter før grunnskolen er ferdig da Nordland fylkeskommune har truffet vedtak om at deltakere over 24 år ikke får plass i ordinære plasser på videregående skole, selv om det finnes restplasser. Deltakerne i introduksjonsordningen er ofte eldre enn dette, og disse kan da få tilbud om nettstudier.
- Fritidsaktiviteter er også begrenset
- Familie bor et annet sted i landet

Enhetsleder ved VIO opplyser at det gis kommunale boligkontrakter utover introduksjonsperioden som et tiltak for at deltakerne skal bli boende i kommunen. Programrådgiver opplyser at VIO tilbyr en såkalt avslutningssamtale til deltakere som skal avslutte introduksjonsordningen. Dette får

<sup>29</sup><https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1865/kvalifisering/status-etter-intro> – Sist målt: november 2018.

<sup>30</sup><https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1865/>

deltakerne tilbud om et par uker før de er ferdige og dersom noen bestemmer seg for å slutte. Samtalen er frivillig, og det er ikke alle som ønsker en slik samtale.

## **8    UTTALELSE**

---

Rapporten ble sendt til Vågan kommune v/kommunedirektør 17.3.2021 for uttalelse. Kommunen avga svar 9.4.2021. Uttalelsen er inntatt i sin helhet i det følgende. Kommunen er uenig i noen av revisors vurderinger og gir også noen bemerkninger omkring området som forvaltningsrevisjonen omhandler. Vi har vurdert hvorvidt kommunens uttalelse gir grunnlag for å gjøre endringer i rapporten. Våre kommentarer til uttalelsen følger også nedenfor.

## 8.1 Kommunedirektørens uttalelse



**Vågan kommune**  
Strategisk ledelse

Dato: 09.04.2021  
Vår ref: 21/7516  
Deres ref:

Arkivkode:

Saksbehandler: Tommy Stensvik, tlf: 75420160, e-post: tommy.stensvik@vagan.kommune.no

**Offl. § 5 første ledd**

Susanne Amtzen Langnes

### Uttalelse til rapportutkast - forvaltningsrevisjon "Oppfølging av introduksjonsordningen"

#### Fra rapportutkastets sammendrag:

1. **Av 27 deltakermapper er det i åtte tilfeller gjennomført kartlegging av den enkeltes bakgrunn og kompetanse før det er fattet vedtak om introduksjonsprogram. I øvrige deltakermapper var det enten ikke dokumentasjon på gjennomført kartlegging eller kartleggingen var gjennomført i etterkant av at det ble fattet vedtak. På bakgrunn av dette har revisor vurdert at Vågan kommune i liten grad har oppfylt revisjonskriteriet om å ut fra en kartlegging av den enkeltes bakgrunn og kompetanse, ha gjort en vurdering av hvorvidt den enkelte bosatte innvandrere, som for øvrig fyller kravene i introduksjonsloven § 2, har behov for en grunnleggende kvalifisering.**

Vi er delvis uenig i denne vurderingen. Vi mener det her til dels er lagt til grunn en feiltolkning av forvaltningspraksisen rundt introduksjonsordningen, og viser til at enhetsleders kommentarer i tilsvaret av 4.2.21, ikke er tatt med i rapportutkastet. Vi mener denne forklarer forholdene, og gjengir her:

Forskjellen i tidspunkt for kartlegging, vedtak og individuell plan har sin naturlige forklaring, og både *må* og *skal* være slik. Det skyldes at kartleggingen skjer i minst to forløp/prosesser, som dere har vist til (s. 9) i forarbeidene til loven. Den første er basert på aggregerte data fra statlige databaser (IMDi/UDI), og er tilgjengelig før personen blir bosatt, som nevnt ovenfor. Disse dataene er som hovedregel tilstrekkelig for å vurdere kvalifiseringsbehovet. Neste steg er den kartleggingen som gjøres i kommunen og er todelt; skolen kartlegger språk-, lese-, skriveferdigheter, mens programrådgiver kartlegger videre kvalifiseringsbehov. Begge kvalitetssjekker dataene fra steg 1, og bygger videre på prosessen mot den individuelle tilpasningen av introduksjonsprogrammet. Sagt på en annen måte danner steg 1 vurderingsgrunnlaget for om *retten* og *plikten* til introduksjonsprogram utløses, mens steg 2 danner grunnlaget for innholdet og tilpasningen av det individuelle løpet, og IP.

Vedtaket om intro vil ofte være datert før kartleggingen i steg 2 og IP. Det skyldes først og fremst at vedtaket er å anse som et *materialisert tilbud* om introduksjonsprogram, som personen *må* signere å akseptere vilkårene for (sett i dette lyset ser vi at det burde bli eksplisitt formulert i vedtaket, og vi vil korrigere vedtaksmalen). Det skyldes igjen at introduksjonsprogrammet er en vilkårsbasert rettighet og plikt. Så formuleringen i siste avsnitt er feil: *Før førstegangssamtalen er det altså bestemt, som tidligere nevnt, at den enkelte deltaker skal delta i introduksjonsprogrammet.* Det er snarere konkludert med at personen fyller vilkårene for *retten* og *plikten* til å delta i introduksjonsprogrammet, altså skal personen få tilbud.

Således skal IP *ikke* signeres før vedtak eller kartlegging (steg 2), men av programtekniske (data) årsaker blir dokumentet (IP) ofte opprettet i forkant ettersom kartleggingen er en integrert del av den individuelle planen.

Postadresse:	Postboks 802, 8305 Svolvær	Telefon:	75 42 00 00	Bankgiro:	4760 18 90999
Besøksadresse:	Storgata 29			Bankgiro skatt:	6345 06 18650
Org.nr.	938 644 500				
Webadresse:	www.vagan.kommune.no	E-post:	postmottak@vagan.kommune.no		



For øvrig kan det være flere årsaker til at vedtaket om intro er på plass før kartlegging skjer. Det kan være rent praktisk, for å få en sømløs overgang fra Nav (økonomisk kontinuitet), eller det kan være at kartlegger ikke har vært tilgjengelig i tidsrommet der oppstart av intro er planlagt. Under pandemien har vi måttet utsette møter med brukere, og det har også i flere tilfeller vært utfordrende å få gjennomført kartlegging grunnet mangel på tolk på rett språk.

**2. Når det gjelder opplysninger om faktiske forhold i vedtakene, inngår ikke slike opplysninger i de 27 undersøkte vedtakene om introduksjonsordning:**

Vågan kommune anvender maler fra fagsystemene imdi.no og visma unique, som vi har lagt til grunn at er i henhold til loven. Men vi vil ta revisor vurdering til etterretning og kontrollere fagmyndigheten Mangfolds- og inkluderingsdirektoratets materiell i henhold til gjeldene praksis.

For øvrig er det vår vurdering riktig forvaltningspraksis i denne sammenheng at de faktiske forhold sjelden er en del av førstegangsvedtaket. Det skyldes at (1), de faktiske forhold er ufullstendige på dette tidspunktet, og (2) de faktiske forhold har sin hovedvekt i individuell plan, som utarbeides i løpet av det første halvåret av introduksjonsprogrammet og er et levende dokument gjennom programmet, og for øvrig er individuell plan et enkeltvedtak som hører sammen med hovedvedtaket.

**3. For én av de 27 undersøkte mappene forelå det ikke individuell plan. Revisors vurdering er dermed at Vågan kommune i stor grad har oppfylt revisjonskriteriet om å utarbeide individuell plan.**

For ordens skyld: Den ene manglende skyldes at den aktuelle deltageren avsluttet sitt program før forrige «revisjon» med IMDi av Vågan kommunes introduksjonsprogram var ferdigstilt.

**4. Revisors vurdering er der med at revisjonskriteriet om at individuell plan minst skal inneholde angivelse av programmets start og tidsfaser, angivelse av tiltakene i programmet, hvem som har ansvar for å gjøre hva og når samt hovedmål og delmål for kvalifiseringsforløpet ikke fullt ut er oppfylt.**

Vi tar vurderingen til etterretning. En forklaring er, som tidligere nevnt, at det har vært mange programrådgivere på kort tid, og noen vikariater varte kun noen få måneder. De ulike rådgivere har tolket og gjennomført oppgavene forskjellig, med den følge at det har vært utfordrende å få til en sømløs saksbehandling.

**5. På tidspunktet for revisors gjennomgang, hadde 24 av de 26 undersøkte individuelle planene vart i over seks måneder. Individuelle planer skal tas opp til ny vurdering jevnlig, og minst en gang i halvåret. Vi har derfor lagt til grunn disse 24 planene for våre undersøkelser av revidering. I 13 av de 24 individuelle planene Vågan kommune har utarbeidet foreligger det ikke opplysninger om at planen er revidert, eller at den er planlagt revidert. I 11 av de 24 individuelle planene, er det oppgitt planlagt tidspunkt for revidering av individuell plan. Vi fant imidlertid for kun to av disse elleve tilfellene dokumentasjon på at planen faktisk var revidert. I det ene tilfellet var det eksplisitt oppgitt at planen var revidert to ganger. I det andre tilfellet var ny vurdering oppgitt å være foretatt en gang. Det var for disse to tilfellene ikke vist til hva som konkret var revidert i den opprinnelige planen. Revisors vurdering er på denne bakgrunn at Vågan kommune i liten grad har oppfylt revisjonskriteriet om at individuelle planer skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom.**

Her vil vi kort kommentere at situasjonen med Covid 19 har hatt avgjørende betydning for den jevnlige vurderingen av de individuelle planene. Ikke minst fordi den tidligere omtalte utfordringen med kontinuitet i programrådgiverstillingen, resulterte i at året 2020 ble satt av til å gjennomgå de individuelle planene på nytt.

6. *Innholdet i den foreliggende samarbeidsavtalen mellom Vågan kommune og NAV er mangelfull og lite spesifikt når det gjelder oppfølging på leder- og saksbehandlernivå, spesifisering av kontaktpersoner i kommunen og NAV, rutiner for informasjonsutveksling, og resultatkrav og rapporteringsrutiner. Revisjonskriteriet om at samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV skal inneholde bestemte punkter er i liten grad oppfylt.*

Sammendraget av samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV lokalt gir en mangelfull framstilling av samarbeidet mellom kommunen og NAV-kontoret. Framstillingen avdekker også at revisjonskriteriet i liten grad gjenspeiler kommunenes driftsmodell av introduksjonsprogrammet, hvor blant annet NAV ikke har noen formel rolle i hverken planleggingen eller gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. Vi vil også bemerke at forholdene mellom Vågan kommune og NAV lokalt er langt mindre enn det rundskrivets (Q-27/2015) retningslinjer legger opp til. Som det framkommer i rapportutkastets punkt 5.6, er samarbeidet i stor grad person- og individbasert på en slik måte at overordnede rutiner får mindre betydning. Blant annet betyr det at *Oppfølgingen på leder- og saksbehandlernivå* ivaretas på ordinært vis, ved at saksbehandlerne er førstelinjen og samhandler (i henhold til avtalen) i hver enkelt sak, og løfter problemstillingene i linjen etter behov.

Vi bemerker videre at dette ikke undervurderer de forbedringspunkter som rapportutkastet poengterer. For eksempel ser vi at samarbeidsavtalen må revideres i henhold til rundskrivets *skal*-formulering av innholdslisten, hvor blant annet *hvilken måte Arbeids- og velferdsetaten skal bidra konkret i planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogrammet*, er vesentlig.

#### **Til 5.7 Samlet konklusjon:**

Andre funn

Årsaken til at Vågan kommune ikke har lagt tolketjenester ut på anbud er basert på erfaring. For det første har det vist seg at ingen tolkeselskaper har kunnet tilby et komplett tilbud på de tolketjenestene vi til enhver tid etterspør. Det knytter seg for eksempel til utvalget av språk, eller nivå. For det andre erfarer vi kontinuerlig at kvaliteten på tjenestene er varierende, og på den måten har vi vært avhengige av å kunne kjøpe tjenestene av ulike leverandører.

#### **Generelt:**

1. Måten problemstillingene er operasjonalisert på, og hvordan noen av funnene og bemerkningene er formulert, er vi uenige i. Som under punkt 4.5 *Virksomhetsplan for Vågan innvandrers- og opplæringscenter*, gjengitt nedenfor. Etter vår oppfatning bærer revisors bemerkning preg av å underminere VIO sin kommentar ved å unnlate å kommentere kommentaren som gjelder VIO som helhet, og heller bytte kontekst og trekke fram ett underordnet kulepunkt som gjelder kun VIO skole.

*Gjennom intervjuer med ansatte i kommunen har revisor fått opplyst at virksomhetsplanen ikke er et dokument de aktivt tar frem i sin arbeidshverdag, men innholdet i virksomhetsplanen er medarbeiderstyrt og den er dermed kjent for de ansatte. Utover det som helt overordnet er nedfelt i virksomhetsplanen har ikke kommunen utviklet nærmere rutinebeskrivelser eller retningslinjer som skal bidra til å oppfylle målene som er fastsatt i kommunens plan for arbeidet med introduksjonsordningen.*

*Enhetsleder VIO har til dette kommentert at: virksomhetsplanen for VIO er strukturert etter 3 detaljnivåer, og er konkret og detaljert på hvordan den enkelte avdeling skal nå målene. Dermed er planen ikke helt overordnet, og det anses som overflødig og byråkratisk om vi skulle ha egne rutiner for hvordan vi skal nå målene, ettersom «hvordan» begrepet allerede er innarbeidet i planen. Dernest har konkrete verktøy for hvordan den enkelte medarbeider utfører ovenfor deltagerne, blant annet en detaljert 3-måneders modul organisert etter tema. I tillegg følger spesielt programrådgiverens oppgaver og rutiner av lovendringene og er operasjonalisert gjennom arbeidsinstruksen.*

*Revisor bemerker at det fremgår ulike mål i virksomhetsplanen og eksempelvis er ett av målene å «gi elevene god digital kompetanse». Det er altså ikke nærmere beskrevet hva de ansatte med ansvar og roller i ordningen skal gjøre for å kunne oppfylle de konkrete målene i virksomhetsplanen.*

2. På et generelt grunnlag mener vi at en større forståelse for kompleksiteten i integreringsforvaltningen, ville kunne gitt forvaltningsrevisjonens rapport et mer nyansert bilde. Flere av de intervjuede har gitt enhetsleder tilbakemeldinger om at det var til tider utfordrende å formidle sammenhengene i forvaltningspraksisen og forklaringene som ble forsøkt tegnet opp av de intervjuede.

Dernest er vi av den oppfatning at det forvaltningsjuridiske og -etiske perspektivet, om hensynet til kunnskapsnivået til brukergruppen i introduksjonsordningen, har for liten plass i rapportutkastet. Vi bemerker at forvaltningslovens fundamentale skranke for brukernes rettsikkerhet ligger fast. Samtidig mener vi at i den faktiske og kontinuerlige avveiningen mellom lovverkets prinsipper og formidlingen av innholdet av offentlige vedtak, er det flere fallgruver hvor brukerens rettigheter fort kan miste verdi, om ikke brukeren evner å gjøre de gjeldende.

Imidlertid anerkjenner vi at denne typen perspektiver er utfordrende for revisor å revidere, men allikevel mener vi at det kunne vært viet mer plass i rapporten, i all den tid vi mener at selve prosessen rundt forvaltningsrevisjonen har gitt betydelig rom for [å avdekket](#) disse perspektivene.

Med vennlig hilsen

Tommy Stensvik  
Kommunedirektør

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift.

## 8.2 Revisors kommentar til kommunedirektørens uttalelse

Revisor har vurdert hvorvidt tilbakemeldinger i Vågan kommunes uttalelse gir grunnlag for å gjøre endringer i rapporten. Vi har kommet til at uttalelsen ikke gir oss grunnlag for å gjøre noen endringer i revisors funn, vurderinger eller konklusjon. I det følgende er revisors kommentarer til uttalelsen.

### **Til uttalelsen punkt 1:**

Kommunens kommentar knytter seg til revisors undersøkelse av hvorvidt det gjennomføres kartlegging og vurdering av behovet for grunnleggende kvalifisering, jf. introduksjonsloven § 2. Som vi har redegjort for i rapportens kapittel 2 skal det ifølge regelverket gjøres to ulike typer kartlegginger av den enkelte. Den første kartleggingen består i å fremskaffe opplysninger for å avgjøre om personen har behov for grunnleggende kvalifisering. Dette dreier seg om avgjørelsen av om retten og plikten til introduksjonsordning utløses. Den andre kartleggingen av personen skal danne grunnlag for utarbeidelsen av individuell plan, og denne kartleggingen er mer detaljert og grundig. Denne forståelsen av regelverket har revisor lagt til grunn i denne forvaltningsrevisjonen.

De aktuelle funnene kommunen kommenterer, er i rapportens kapittel 5.1. Her har vi omtalt de kartleggingene som var dokumentert i deltakernes mapper da vi gjennomgikk disse. Det vil si at vi har omtalt både kartlegginger som gjøres i fase 1 og fase 2. Det er imidlertid kartlegginger som gjøres i fase 1 – før det fattes vedtak om personens rett og plikt til å delta i introduksjonsordning - vi har gjort *vurderinger* av. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi i denne delen av rapporten tydeliggjort dette ytterligere. Som det fremgår av beskrivelsene våre, fant vi i åtte av de undersøkte mappene *dokumentasjon* på at det var gjennomført kartlegging av den enkeltes bakgrunn og kompetanse før vedtak var fattet og at kommunen utfra denne hadde gjort en vurdering av behovet for grunnleggende kvalifisering.

Kommunen viser i sin uttalelse til at de benytter informasjon fra statlige databaser. Vi bestrider ikke at kommunen kan benytte slike opplysninger. Det sentrale for vår vurdering her, er at kommunen skal synliggjøre og dokumentere at den har nødvendige opplysninger og på bakgrunn av disse har gjort en vurdering av behovet for grunnleggende kvalifisering.

### **Til uttalelsen punkt 2:**

Av kommunens uttalelse fremgår det at kommunen vurderer at riktig forvaltningspraksis i denne sammenheng er at de faktiske forholdene sjelden er en del av førstegangsvedtaket. Denne oppfatningen deler ikke revisor. Vedtak om deltakelse i introduksjonsordningen er et enkeltvedtak. Det følger av bestemmelser i forvaltningsloven at enkeltvedtak skal begrunnes, herunder skal de faktiske forhold som vedtaket bygger på vises til i vedtaket. De faktiske forhold vil i denne sammenheng være forhold som gjør at den enkelte deltaker *oppfyller vilkårene* for introduksjonsordning.

Vi har ikke gjort endringer i rapporten på bakgrunn av denne delen av kommunens uttalelse.

### **Til uttalelsen punkt 5:**

Kommunen viser til at situasjonen med Covid-19 har hatt avgjørende betydning for den jevnlige vurderingen av de individuelle planene, og at den omtalte utfordringen med kontinuitet i programrådgiverstillingen, resulterte i at året 2020 ble satt av til å gjennomgå de individuelle planene på nytt. Revisor har fått oversendt oversikt fra kommunen over deltakere i introduksjonsordning for årene 2017, 2018 og 2019. Utfra denne oversikten, gjorde vi et tilfeldig utvalg på 27 deltakermapper for nærmere undersøkelse av kommunens dokumenterte praksis opp mot lovpålagte krav og faglige anbefalinger. Vi har gjennomgått dokumentasjon i mapper for ti deltakere som fikk vedtak om introduksjonsordning i 2017, seks mapper for deltakere som fikk

vedtak i 2018 og dokumentasjon i samtlige mapper for deltakere som fikk vedtak i 2019. Det var elleve deltakere som fikk vedtak i 2019.

På tidspunktet for revisors gjennomgang, hadde 24 av de 26 undersøkte individuelle planene vart i over seks måneder. I forbindelse med situasjonen med Covid-19 stengte Norge ned første gang 12. mars 2020. Individuelle planer skal i henhold til regelverket tas opp til ny vurdering jevnlig, og minst en gang i halvåret. Av de undersøkte individuelle planene er det, i tillegg til de to som vi ikke har vurdert, inntil syv individuelle planer hvor Covid-19 kan ha hatt betydning for den første vurderingen av de individuelle planene som skal gjøres jevnlig og minst en gang i halvåret. Våre funn er omtalt i rapportens kapittel 5.5.3 hvor det fremgår at to av de 24 undersøkte individuelle planene var revidert.

#### **Til uttalelsen punkt 6:**

Vi har i rapporten gjengitt opplysninger vi har fått om samarbeidet mellom NAV og kommunen. Som det fremgår av rapportens kapittel 2, er det i rundskriv retningslinjer for samarbeidet mellom kommunen og NAV lokalt. Rundskrivet inneholder *anbefalinger* om hva en avtale om slikt samarbeid bør inneholde. Revisor har vurdert i hvilken grad samarbeidsavtalen har innhold i tråd med disse anbefalingene. Vi har ikke gjort vurderinger av det faktiske samarbeidet.

#### **Til uttalelsen «generelt» punkt 1:**

Kommunen er uenige i måten problemstillingen er operasjonalisert på, og hvordan noen av funnene og bemerkningene er formulert og trekker frem et eksempel på dette. Revisor har ikke hatt som intensjon å underminere noen av opplysningene kommunen har gitt. På generelt grunnlag er vi opptatte av at våre rapporter gir et riktig bilde. Vi skriver derfor referater fra alle intervjuer og telefonsamtaler vi avholder, og rapportens faktabeskrivelser har også vært til gjennomgang hos kommunen før den ble sendt på uttalelse. Formålet med gjennomgangen er å få avklart eventuelle faktafeil, og få supplerende opplysninger med videre. Kommunen ga slik tilbakemelding. Fra oss fikk kommunen tilbakemelding om hvordan vi ville håndtere innspillene de kom med, og anledning til å gi ytterligere tilbakemelding fra oss.

Kommunen har i sin uttalelse gjengitt et konkret avsnitt fra rapportens kapittel 4.5. Vi gjorde enkelte justeringer i dette avsnittet etter at kommunen hadde hatt rapportens faktabeskrivelser til gjennomgang. Revisor har ikke gjort endringer i konteksten. Den samlede konteksten er «detaljeringsgraden» i virksomhetsplanen. Revisors bemerkning knytter seg til denne i helhet – at det ikke er nærmere beskrevet hva de ansatte med ansvar og roller i ordningen skal gjøre for å kunne oppfylle de konkrete målene i virksomhetsplanen. At vi nevner et punkt som gjelder VIO skole, er kun et eksempel på et mål som fremgår av virksomhetsplanen.

#### **Til uttalelsen «generelt» punkt 2:**

Vi er enige i kommunens betraktning om at det er kompleksitet i integreringsavdelingen. Som kommunen viser til, er en del av perspektivene utfordrende for revisor å revidere. I gjennomføringen av forvaltningsrevisjon følger vi RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Det følger av denne at vi skal utlede revisjonskriterier fra lov, som kommunen er forpliktet til å følge. Som redegjort for ovenfor, har referater og rapportutkast vært til gjennomgang hos kommunen, med anledning til å komme med korrigeringer/suppleringer.

Kommunens uttalelse er i sin helhet inntatt i rapporten, og vi vurderer at det ikke er behov for å gjøre andre endringer i rapporten på bakgrunn av denne delen av uttalelsen, da det ikke har betydning for våre vurderinger eller konklusjoner.

## 9 ANBEFALINGER

---

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Vågan kommune å treffe tiltak for å sikre overholdelse av lovpålagte krav og anbefalinger for introduksjonsordningen for bosatte flyktninger. Herunder anbefaler vi kommunen å treffe tiltak for å sikre at

- kartleggingen som ligger til grunn for avgjørelse om rett og plikt til deltakelse i introduksjonsordning for den enkelte er i henhold til lov. Kommunen bør sikre at kartlegginger som ligger til grunn for vedtak om rett og plikt til introduksjonsordning dokumenteres
- avgjørelse om introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap er i henhold til sentrale saksbehandlingsregler i forvaltningsloven
- individuell plan for den enkelte deltaker blir tatt opp til vurdering i tråd med regelverket

Vi anbefaler også Vågan kommune å vurdere om samarbeidsavtalen mellom kommunen og NAV skal inneholde anbefalte punkter.

Vi gjør oppmerksom på at det fra 1.1.2021 har trådt i kraft en ny lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) som erstatter introduksjonsloven fra 2003. Vi anbefaler derfor kommunen å se hen til den nye loven i forbedringsarbeidet og tilpasse arbeidet etter den nye loven.

## 10 REFERANSER

---

- Lov-2003-07-04-80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)
- Lov 10-2-1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Rundskriv G-01/2016 Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)
- Rundskriv Q-27/2015 Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere
- Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) kapittel 17
- Virksomhetsplan for Vågan Innvandrer- og opplæringscenter
- Samarbeidsavtale mellom Vågan kommune og NAV om kvalifisering og veiledning av bosatte flyktninger
- Tilstandsrapport for videregående opplæring i Nordland 2019
- <https://www.kompetansenorge.no/>
- <https://vagan.kommune.no/>
- [www.imdi.no](http://www.imdi.no)
- [www.Ssb.no](http://www.Ssb.no)

## Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, 12 kommuner i Nordland og 28 kommuner i Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Bodø, Finnsnes, Leknes, Narvik, Sjøvegan, Sortland, Svolvær og Tromsø.

Vi har 45 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 14 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi



