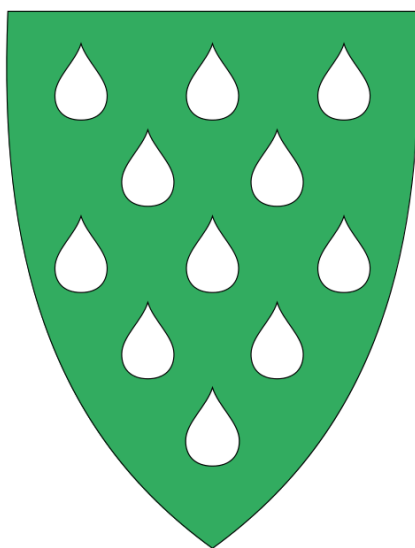


Introduksjonsprogrammet i Bykle kommune



Rapport til kontrollutvalget **September 2025**

Sammendrag

I henhold til kontrollutvalgets vedtak i sak 24/24, har Agder Kommunerevisjon IKS gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet «Introduksjonsprogrammet i Bykle kommune».

Det overordnede formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke Bykle kommunes arbeid med introduksjonsprogrammet. Revisjonen har sett nærmere på kommunens internkontroll knyttet til introduksjonsprogrammet samt undersøkt om kommunen etterlever lovpålagte krav for introduksjonsprogrammet i praksis. Kommunens arbeid med introduksjonsprogrammet har i hovedsak blitt vurdert opp mot kommunelovens bestemmelser om internkontroll og integreringsloven med forskrift.

I forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi tatt utgangspunkt i to problemstillinger:

1) Har Bykle kommune etablert internkontroll som bidrar til å sikre at bosatte flyktninger får et introduksjonsprogram som er i samsvar med kravene i regelverket?

Revisjonen har under denne problemstillingen undersøkt om Bykle kommune har etablert internkontroll for introduksjonsprogrammet, jf. kommuneloven § 25-1. Vi har undersøkt om roller og ansvar er tilstrekkelig avklart, om det er utarbeidet rutiner/prosedyrer og om kommunen har systemer/kontrollaktiviteter for å sikre at deltagerne i introduksjonsprogrammet får det tilbudet som de har krav på. Problemstillingen har blitt besvart ved hjelp av dokumentgjennomgang og intervjuer med ansatte i Bykle kommune.

Revisjonens vurdering er at kommunen har en tydelig organisering og ansvarsfordeling for introduksjonsprogrammet. Kommunen har etablert rutiner og har tilgjengelige maler for arbeidet med planlegging og gjennomføring av programmet. Videre har kommunen etablert ulike systemer/kontrollaktiviteter som kan bidra til å sikre at deltagerne i introduksjonsprogrammet får det tilbudet som de har krav på. Revisjonen påpeker at kommunen bør styrke forhold som knytter seg til avviksrapportering for introduksjonsprogrammet. Som følge av at revisjonen tidligere har gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet «Avvik og avvikshåndtering i Bykle kommune», velger vi å ikke formulere dette som en konkret anbefaling i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. Kommunen bør imidlertid sikre at også introduksjonsprogrammet tas med i det forbedringsarbeidet som nå gjøres i kommunen med hensyn til avvik og avvikshåndtering.

Revisjonen konkluderer med at Bykle kommune i all hovedsak har etablert internkontroll for introduksjonsprogrammet som kan bidra til å sikre at deltagerne får et introduksjonsprogram som er i samsvar med kravene i regelverket.

2) Etterlever Bykle kommune lovpålagte krav for introduksjonsprogrammet?

Kommunens ansvar for introduksjonsprogrammet følger av integreringsloven med forskrift. I lovverket er kommunen gitt en rekke plikter knyttet til både planleggingen og gjennomføringen av programmet. Revisjonen har under denne problemstillingen undersøkt om Bykle kommune etterlever lovpålagte krav for introduksjonsprogrammet. Revisjonen har ikke undersøkt alle lovens krav, men har sett nærmere på sentrale elementer for planlegging og gjennomføring av programmet. Problemstillingen er blitt

besvart ved gjennomgang av kommunale dokumenter, intervjuer med ansatte i kommunen samt ved gjennomgang av 35 saksmapper.

Oppsummert viser forvaltningsrevisjonsprosjektet at det gjøres mye godt arbeid med introduksjonsprogrammet i Bykle kommune. Kommunen sikrer at deltagerne får tilbud om introduksjonsprogram innenfor lovens frist på tre måneder. Før programmet starter opp, gjennomføres det kompetansekartlegging for den enkelte og det utarbeides en individuell integreringsplan. Revisjonen finner at det i enkelte av integreringsplanene er mangler i forhold til elementene som deltagerne skal få i løpet av programmet. Dette gjelder for kurs i foreldreveiledning, der ikke alle deltakerne (som dette var aktuelt for) har fått dette elementet spesifisert i sin plan. Revisjonen bemerker at dette kun var aktuelt for et mindretall av sakene, men vurderer at kommunen i fremtiden bør sikre at dette elementet tas inn i integreringsplanen for de deltagerne som har barn eller får barn i løpet av programmet.

Når det gjelder innholdet i introduksjonsprogrammet, vurderer revisjonen at deltagerne i all hovedsak har fått de elementene som de har krav på etter loven. Undersøkelsen viser at alle deltagerne har fått norskopplæring og arbeidspraksis som del av sitt introduksjonsprogram. Revisjonen vurderer det som særlig positivt at kommunen har hatt et tydelig arbeidsrettet fokus gjennom hele introduksjonsprogrammet, dette er i tråd med de statlige forventningene om at ukrainerne skal komme raskt ut i arbeid. Undersøkelsen viser imidlertid at kommunen har et forbedringspotensial knyttet til kurs i foreldreveiledning. Flyktningtjenesten opplyser at alle som har barn, eller har fått barn i løpet av programmet, har gjennomført kurs i foreldreveiledning. Ved saksgjennomgang kan ikke revisjonen se at dette er dokumentert, og kommunen bør derfor sikre at gjennomført kurs i foreldreveiledning dokumenteres i den enkelte sak.

For samtlige av sakene vi har gjennomgått i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har det vært aktuelt med kort programtid; dette innebærer at deltageren har rett til et introduksjonsprogram inntil seks måneder, med mulighet for inntil seks måneders forlengelse. Revisjonens gjennomgang viser at samtlige deltagere i første omgang fikk tilbud om et introduksjonsprogram med varighet på inntil 6 måneder. Mange har imidlertid søkt om og fått innvilget utvidet programtid. Målet med introduksjonsprogrammet er at deltagerne skal komme ut i arbeid når programmet avsluttes, mange av deltagerne har hatt behov for utvidet programtid for å komme nærmere sitt sluttmål om ordinært arbeid.

Ved gjennomgang av enkeltsaker har revisjonen sett at det i del saksmapper foreligger begrenset journalføring/dokumentasjon. Revisjonen vurderer at kommunen bør rette økt fokus mot journalføring og dokumentasjon for å sikre at det foreligger tilstrekkelig informasjon i den enkelte deltagers saksmappe.

På bakgrunn av revisjonens undersøkelse konkluderer vi med at Bykle kommune i all hovedsak etterlever lovpålagte krav for introduksjonsprogrammet.

Som følge av revisjonens undersøkelse gis det følgende anbefalinger for kommunens videre arbeid med introduksjonsprogrammet:

- Kommunen bør sikre at de som har krav på kurs i foreldreveiledning får dette spesifisert som et element i sin integreringsplan.
- Kommunen bør sikre at det dokumenteres at kurs i foreldreveiledning er gjennomført for den enkelte deltager.
- Kommunen bør sikre at det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon/journalføring i den enkelte sak.

Kristiansand, 10. september 2025


Tor Ole Holbek
Revisjonsdirektør


Maren Stapnes
Forvaltningsrevisor

Innhold

Sammendrag.....	2
1 INNLEDNING	7
1.1 Hva er forvaltningsrevisjon?	7
1.2 Kontrollutvalgets bestilling.....	7
1.3 Formål og problemstillinger	8
1.4 Avgrensning.....	8
2 BAKGRUNN.....	9
2.1 Bosetting.....	9
Bosetting på landsbasis.....	9
Bosetting på Agder.....	9
Bosetting i Bykle kommune	10
2.2 Om introduksjonsprogrammet.....	10
2.2.1 Deltagere i introduksjonsprogrammet.....	11
2.2.2 Status etter avsluttet introduksjonsprogram.....	11
2.3 Økonomi	12
2.3.1 Tilskudd til kommunene.....	13
2.3.2 Kommunenes utgifter ved bosetting av flyktninger	15
2.3.3 Økonomi Bykle kommune	16
3 METODE.....	18
3.1 Dokumentgjennomgang	18
3.2 Saksgjennomgang	18
3.3 Intervjuer.....	19
4 REVISJONSKRITERIER.....	20
4.1 KommuneLOVEN § 25-1 Internkontroll i kommunen	20
4.1.1 Veileder: Internkontroll i kommunesektoren.....	21
4.1.2 Revisjonskriterier - problemstilling 1	22
4.2 IntegreringsLOVEN	22
4.2.3 Revisjonskriterier - problemstilling 2	26
5 PROBLEMSTILLING 1 – Internkontroll	28
5.1 Organisering og ansvar.....	28
5.2 Rutiner og prosedyrer for introduksjonsprogrammet	30
5.3 Systemer for kontroll	31
5.4 Revisjonens vurdering.....	32
6 PROBLEMSTILLING 2 – Planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogrammet	33

6.1	Oppstart innen tre måneder etter bosetting	33
6.1.1	Rutiner og intervjuer	33
6.1.2	Saksgjennomgang.....	33
6.2	Kompetansekartlegging	34
6.2.1	Rutiner og intervjuer	34
6.2.2	Saksgjennomgang.....	35
6.3	Integreringsplan	35
6.3.1	Rutiner og intervjuer	35
6.3.2	Saksgjennomgang.....	36
6.4	Innhold i programmet	36
6.4.1	Rutiner og intervjuer	37
6.4.2	Saksgjennomgang.....	38
6.5	Introduksjonsprogrammets varighet	40
6.5.1	Rutiner og intervjuer	40
6.5.2	Saksgjennomgang	41
6.6	Revisjonens vurdering.....	41
7	KONKLUSJON	44
8	ANBEFALINGER.....	46
9	HØRINGSUTTALELSE	47
10	LITTERATURLISTE.....	48

1 INNLEDNING

1.1 Hva er forvaltningsrevisjon?

Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre «systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak». En forvaltningsrevisjon skal virke som en kontrollmekanisme mellom kommunestyret og administrasjonen, samtidig som den skal bidra til læring innad i organisasjonen¹. Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, og det er kontrollutvalget i den enkelte kommune/fylkeskommune som skal påse at revisjon blir gjennomført.

NKRF - kontroll og revisjon i kommunene har utarbeidet *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*, som angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Standarden fastsetter normer for planlegging, gjennomføring og rapportering av forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjonen «Introduksjonsprogrammet i Bykle kommune» er gjennomført i tråd med RSK 001.

1.2 Kontrollutvalgets bestilling

På oppdrag fra kontrollutvalget i Bykle kommune utarbeidet Agder Kommunerevisjon IKS en risiko- og vesentlighetsvurdering for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll for valgperioden 2023-2027. I analysen pekte revisjonen på ulike områder hvor det kunne være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Kommunestyret vedtok plan for forvaltningsrevisjon i sak 87/24², der «Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere» var prioritert som første prosjekt i perioden.

Revisjonen la frem forslag til prosjektplan for forvaltningsrevisjonsprosjektet i sak 24/24, og kontrollutvalget vedtok følgende:

Kontrollutvalet ber Agder Kommunerevisjon IKS om å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjektet «Introduksjonsprogrammet i Bykle kommune» basert på dei problemstillingane som kjem fram av prosjektplanen og innanfor kontrollutvalets budsjettramme.

Revisor kjem med tilbakemelding i neste møte på å få med problemstilling rundt økonomi i prosjektet³.

I kontrollutvalgets påfølgende møte den 05.02.25, ble det avklart at revisjonen ikke utarbeider en egen problemstilling vedrørende økonomi - men at økonomi omtales i et kapittel innledningsvis i rapporten⁴.

¹ NKRF, *Veileder i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll*, s. 16, hentet fra https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_forvaltningsrevisjon_og_eierskapskontroll_10_2023_FERDIG.pdf

² Bykle Kommune, *Møtebok kommunestyret 12.09.2024, PS 87/24*, hentet fra https://prod01.elementscloud.no/publikum/958814968_PROD-958814968/DmbMeeting/533

³ Bykle kommune, *Møtebok kontrollutvalget 13.11.24, sak 24/24*, hentet fra <https://bykle.kommune.no/f/p1/ie3dc09c0-17cd-4418-998b-886db4c6b780/ny-sakshefte-bykle-ku.pdf>

⁴ Bykle kommune, *Møtebok kontrollutvalet 05.02.25, sak 06/25*, hentet fra <https://bykle.kommune.no/f/p1/id66c3818-d0e6-4b9d-9987-c72178ff078b/motebok-kontrollutvalet-050225.pdf>

1.3 Formål og problemstillinger

Det overordnede formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å undersøke Bykle kommunes arbeid med introduksjonsprogrammet. Revisjonen vil se nærmere på kommunens internkontroll knyttet til introduksjonsprogrammet samt undersøke om kommunen etterlever lovpålagte krav for introduksjonsprogrammet i praksis.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet vil belyse følgende problemstillinger:

1. Har Bykle kommune etablert internkontroll som bidrar til å sikre at bosatte flyktninger får et introduksjonsprogram som er i samsvar med kravene i regelverket?

Det fremgår av kommuneloven § 25-1 at kommunene skal ha kontroll med at de yter de tjenestene de er pålagt etter loven. Revisjonen vil under denne problemstillingen se nærmere på kommunens internkontroll knyttet til introduksjonsprogrammet. Herunder vil vi undersøke om roller og ansvar er tilstrekkelig avklart, om det er utarbeidet rutiner/prosedyrer og om kommunen har systemer/kontrollaktiviteter som kan bidra til å sikre at deltagerne i introduksjonsprogrammet får det tilbudet som de har krav på.

2. Etterlever Bykle kommune lovpålagte krav for introduksjonsprogrammet?

Kommunens ansvar for introduksjonsprogrammet følger av integreringsloven med forskrift. I lovverket er kommunen gitt en rekke plikter knyttet til både planlegging og gjennomføring av programmet. Revisjonen vil i problemstilling 2 undersøke om kommunen etterlever sentrale krav for introduksjonsprogrammet.

1.4 Avgrensning

Som det fremgår av problemstillingene over, vil vi i forvaltningsrevisjonsprosjektet ta for oss kommunens arbeid med introduksjonsprogrammet. Det innebærer at vi avgrenser oss fra å se nærmere på kommunens arbeid med bosettingen av flyktningene, og vi undersøker heller ikke kommunens videre integreringsarbeid etter at introduksjonsprogrammet er avsluttet.

Etter at krigen i Ukraina brøt ut, ble det innført en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse for fordrevne ukrainere. I integreringsloven ble det vedtatt et midlertidig kapittel 6A (midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34) og det ble gitt midlertidige forskriftsendringer i integreringsforskriften. Introduksjonsprogrammet for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse er derfor noe annerledes enn introduksjonsprogrammet etter de ordinære reglene i integreringsloven⁵. Som følge av at Bykle kommune i all hovedsak har bosatt ukrainere de senere årene, har vi i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet hatt fokus på denne gruppens gjennomføring av programmet. Tidsmessig har vi avgrenset undersøkelsen til å gjelde for årene 2022-2024.

I rapporten har vi undersøkt sentrale lovkrav som gjelder introduksjonsprogrammet for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, men vi har ikke vurdert alle kravene i loven.

⁵ Les mer om dette i kapittel 4.2.

2 BAKGRUNN

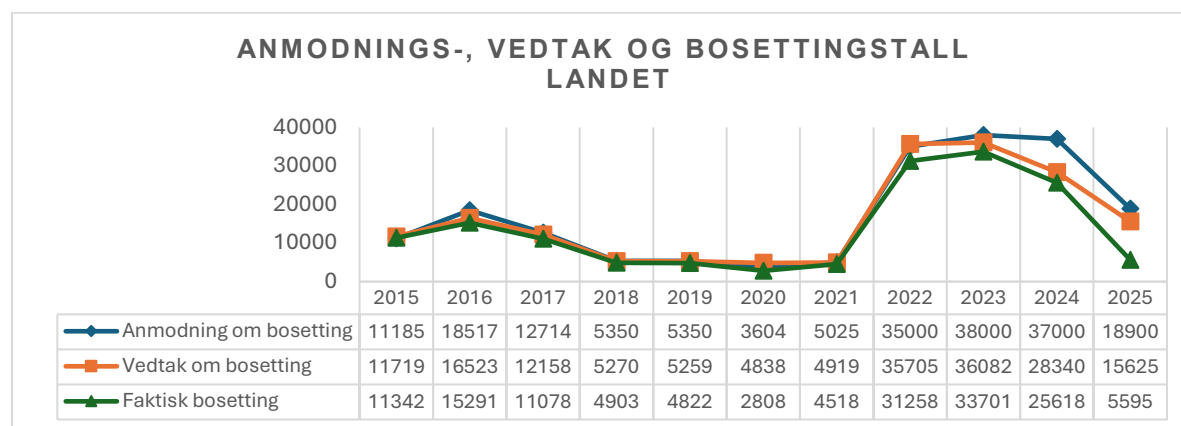
I bestillingen fra kontrollutvalget er revisjonen blitt bedt om å se nærmere på kommunens arbeid med introduksjonsprogrammet. I dette kapitlet gjør vi rede for relevant bakgrunnsinformasjon knyttet til bosetting, introduksjonsprogrammet og økonomi.

2.1 Bosetting

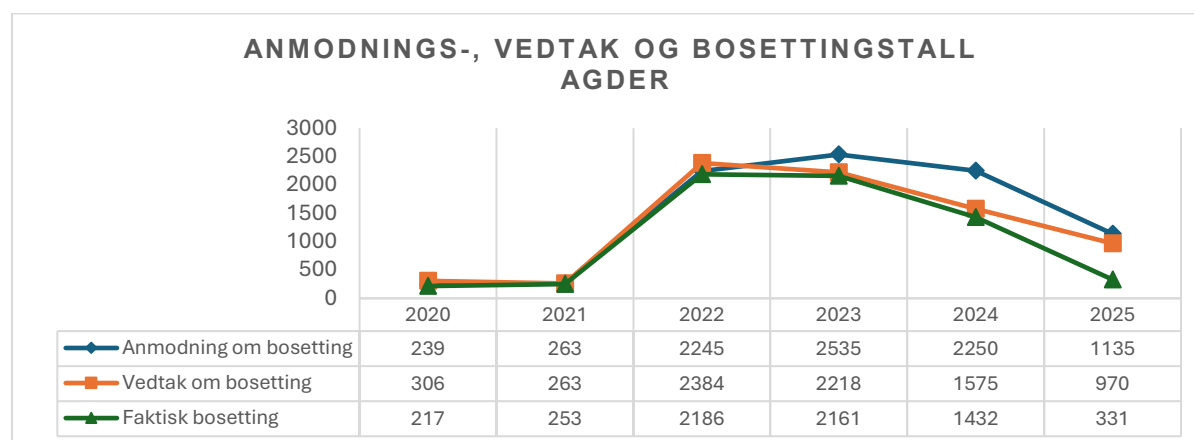
Ansvaret for å bosette flyktninger er delt mellom staten og kommunene. Hvert år anmoder IMDi (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) norske kommuner om å bosette flyktninger. Kommunene fatter så vedtak om de vil bosette og hvor mange personer de kan ta imot. Når flyktningene har fått oppholdstillatelse i Norge, avtaler IMDi bosetting med en kommune.

Etter at krigen i Ukraina brøt ut, har norske kommuner bosatt et svært høyt antall flyktninger. Figurene nedenfor viser utviklingen i bosettingen på landsbasis, på Agder og i Bykle kommune. Tallene er hentet fra IMDi og ble sist oppdatert 01.06.25⁶.

Bosetting på landsbasis

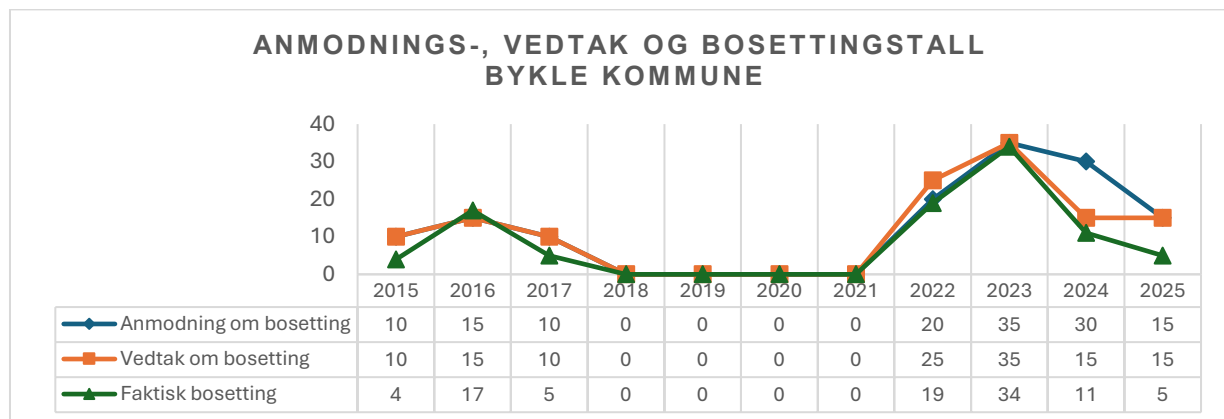


Bosetting på Agder



⁶ IMDi, *Statistikk og nøkkeltall*, hentet fra <https://arkiv.imdi.no/om-integrering-i-norge/statistikk/F00/bosetting>

Bosetting i Bykle kommune



Før krigen i Ukraina brøt ut, hadde ikke Bykle kommune bosatt flyktninger siden 2017. De senere årene har kommunen i all hovedsak bosatt personer fra Ukraina.

2.2 Om introduksjonsprogrammet

Introduksjonsprogrammet er et opplæringsprogram som skal forberede flyktninger på deltagelse i norsk arbeids- og samfunnsliv. Utgangspunktet er at alle flyktninger mellom 18-55 år som kommer til landet skal delta i introduksjonsprogrammet. Gjennom programmet skal deltagerne lære norsk og få forståelse for det norske samfunnet. De skal også få opplæring og kunnskap om norsk arbeidsliv, og eventuelt utdanning dersom de trenger det. Målet er at deltagerne skal komme ut i jobb eller videre utdanning når introduksjonsprogrammet er ferdig⁷. Alle som deltar i introduksjonsprogrammet har rett til introduksjonsstønad, stønaden er ment som en inntektssikring mens flyktningene deltar i programmet.

Som følge av krigen i Ukraina, er det blitt gjort flere midlertidige endringer i integreringsregelverket. De midlertidige reglene forenkler kvalifiseringsordningene og lempet på lovpålagte plikter for kommunene⁸. Deltagelse i introduksjonsprogrammet for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse er gjort frivillig i det midlertidige regelverket. Dette innebærer at kommunene har plikt til å gi et tilbud, men det er opp til de ukrainske flyktningene om de vil benytte seg av tilbudet⁹. IMDi påpeker at selv om det ikke er fastsatt en plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, betyr ikke dette at de ukrainske flyktningene kan velge å motta økonomisk sosialhjelp i stedet for å delta i programmet. Introduksjonsprogrammet med tilhørende introduksjonsstønad er en rettighet som den enkelte kan benytte seg av, ved en eventuell søknad om økonomisk sosialhjelp vil NAV-kontoret derfor kunne avslå søknaden og henvise personen til å delta i introduksjonsprogrammet¹⁰.

⁷ IMDi, *Velkommen til introduksjonsprogrammet*, hentet fra https://arkiv.imdi.no/globalassets/dokumenter/velkommet-til-introduksjonsprogrammet-2021/imdi_introduksjonsbrosjyre_norsk.pdf

⁸ Arbeids- og inkluderingsdepartementet, *Høring av forslag til endringer i integreringsloven om økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet mv.*, s.12, hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/aid/dokumenter/2024/horingsnotat-om-endringer-i-integreringsloven-og-tilhorende-forskrifter-om-okt-arbeidsretting-og-formell-opplaring-i-introduksjonsprogrammet-mv-.pdf>

⁹ Proba Samfunnsanalyse, *Følgeevaluering av midlertidige lovendringer som følge av høye ankomster av fordrevne fra Ukraina*, s. 28, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/bcc834052f6d43a5b1417008793526a7/rapport-2024-01-folgeevaluering-av-midlertidige-lovendringer-knyttet-til-ankomster-fra-ukraina-sluttrapport-003.pdf>

¹⁰ IMDi, *Veileder til integreringsloven*, hentet fra <https://www.imdi.no/regelverk/integreringsloven/veileder-til-integreringsloven/8.-midlertidige-regler-for-personer-som-har-fatt-oppholdstillatelse-etter-utlendingsloven--34#6112>

Introduksjonsprogrammet er en sentral del av norsk integreringspolitikk og omtales av kommunesektorens organisasjon (KS) som kommunenes viktigste verktøy for å skape en god integrering¹¹. Det er dermed viktig at kommunene følger opp dette feltet, brudd på regelverket kan få rettssikkerhetsmessige konsekvenser for deltakerne og forsinke deres integrering i det norske samfunnet og mulighet til å bli økonomisk selvstendige¹².

2.2.1 Deltagere i introduksjonsprogrammet

Målgruppen for introduksjonsprogrammet er som nevnt personer i alderen 18-55 år. Etter de ordinære reglene i integreringsloven har personer i målgruppen rett og plikt til å delta i programmet. Flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse har rett til å delta i programmet, men ingen plikt. Integreringsloven åpner videre opp for at kommunene kan tilby introduksjonsprogram til andre grupper enn de som har rett og plikt til å delta, dette gjelder for eksempel for personer over 55 år.

Tabellen under viser deltagelsen i introduksjonsprogrammet på landsbasis, på Agder og i Bykle kommune. Tallene viser antall deltagere i introduksjonsprogrammet i løpet av året, og ble sist oppdatert 31.12.2024¹³.

Antall deltakere i introduksjonsprogrammet	2020	2021	2022	2023	2024
Landet	13 942	10 595	17 879	32 506	36 139
Agder	1314	880	1361	2279	2338
Bykle	-	-	7	32	33

Kilde: IMDi

Antall deltagere i introduksjonsprogrammet har økt i takt med antall bosatte flyktninger. Fordrevne fra Ukraina har de senere årene utgjort den største gruppen av deltagere i programmet. Selv om det i utgangspunktet er frivillig for de ukrainske flyktningene å delta, er det på landsbasis en høy andel ukrainere som har deltatt/deltar i introduksjonsprogrammet¹⁴.

Bykle kommune har ønsket at de ukrainske flyktningene skal delta i introduksjonsprogrammet. Alle i målgruppen (18-55 år) har deltatt i programmet, og kommunen gir også tilbud til personer som er over 55 år slik loven gir anledning til.

2.2.2 Status etter avsluttet introduksjonsprogram

Målet med introduksjonsprogrammet er at deltagerne skal komme ut i jobb eller videre utdanning når introduksjonsprogrammet er ferdig. Tabellen på neste side viser andel deltagere (i prosent) som har gått ut i arbeid eller utdanning (her regnes ordinær utdanning i videregående skole, universitet eller høyskole) direkte etter avsluttet introduksjonsprogram. Tallene er hentet fra IMDi, og ble sist oppdatert 31.12.2024¹⁵.

¹¹ KS, *Integrering*, hentet fra <https://www.ks.no/fagomrader/innvandring-og-integrering/integrering/>

¹² IMDi, *Tilsynsinstruks 2022-2025*, hentet fra <https://www.imdi.no/regelverk/statlig-tilsyn/tilsynsinstruks-2022-2025-bokmal/2.-rettslige-krav#4214>

¹³ IMDi, *Statistikk og nøkkeltall*, hentet fra <https://arkiv.imdi.no/om-integrering-i-norge/statistikk/F00/kvalifisering>

¹⁴ IMDi, *Integrering av flyktninger fra Ukraina*, hentet fra <https://www.imdi.no/tall-og-fakta/tall-om-integreringen-i-norge/hvordan-gar-det-med-integreringen-i-norge-status-og-utviklingstrekk-i-2024/integrering-av-flyktninger-fra-ukraina/>

¹⁵ IMDi, *Statistikk og nøkkeltall*, hentet fra <https://arkiv.imdi.no/om-integrering-i-norge/statistikk/F00/kvalifisering>

Andel i arbeid/utdanning direkte etter avsluttet introduksjonsprogram	2020	2021	2022	2023	2024
Norge	49,5	49,5	52,5	48,7	45
Agder	44	44,1	54,6	35,8	30
Bykle	-	-	-	-	47,8

Kilde: IMDi

De som ikke har overgang til arbeid eller utdanning etter avsluttet program er personer som begynner i grunnskole, har kvalifiseringstiltak i offentlig regi, de som registreres som mottagere av ulike trygdeytelser og de som registreres med andre koder¹⁶.

Statistikken viser at totalt 45 % av de som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2024 gikk direkte over i arbeid¹⁷ og/eller utdanning. Bykle kommune ligger rett over landsgjennomsnittet med 47,8 %. Agder fylke ligger derimot lavest av landets fylker med 30 % overgang til arbeid og/eller utdanning etter endt introduksjonsprogram¹⁸. Revisjonen bemerker at denne statistikken kun gir et øyeblikksbilde av status direkte etter avsluttet program. Den sier for eksempel ikke noe om hvor stor andel som har fått fast arbeid.

Ukrainere er for tiden den største flyktninggruppen i landet, og utgjorde en stor andel av de som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2024. Det har fra nasjonalt nivå vært en forventning om at fordrevne fra Ukraina skal komme raskt ut i arbeid. Som for andre flyktninger, viser forskningen at andelen sysselsatte øker med botid. De siste tilgjengelige tallene fra SSB (publisert 11. april 25), viser at ved utgangen av 2024 var i alt 54 % av flyktningene fra Ukraina i jobb etter avsluttet introduksjonsprogram¹⁹.

Bykle kommune har ikke utarbeidet egen statistikk over andelen sysselsatte over tid etter avsluttet introduksjonsprogram. Ifølge flyktningkoordinator er dette stadig i endring da det er en utfordring å få fast arbeid i kommunen. Mange av deltagerne har kommet ut i arbeid etter avsluttet program, men ofte er dette kortere midlertidige stillinger eller vikariater. Dersom politikerne eller andre samarbeidspartnere ønsker oversikt over andelen sysselsatte deltagere, utarbeider flyktningtjenesten slik statistikk basert på situasjonen på det gjeldende tidspunktet.

2.3 Økonomi

Kontrollutvalget i Bykle kommune ønsket også at revisjonen skulle belyse økonomiske forhold knyttet til bosetting og integrering av flyktninger. I dette kapitlet redegjør vi for aktuelle tilskuddsordninger, utgifter knyttet til bosetting og integrering samt økonomi i Bykle kommune.

¹⁶ IMDi, *Statistikk og nøkkeltall*, hentet fra <https://arkiv.imdi.no/om-integrering-i-norge/statistikk/F00/kvalifisering>

¹⁷ Inklusivt deltagere med overgang til arbeid med lønnstilskudd fra NAV.

¹⁸ IMDi, *Nøkkeltall introduksjonsordningen 2024*, s. 12, hentet fra <https://www.imdi.no/globalassets/rapporter/2025/rapport-nokkeltall-introduksjonsordningen-2024-til-komm-for-publiserings-i-nettartikel-19-juni-2025.pdf>

¹⁹ SSB, *Ukrainske kvinner bruker lengre tid enn menn på å få sin første jobb etter endt introduksjonsprogram*, hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/ukrainske-flyktninger-med-gjennomfort-introduksjonsprogram>

2.3.1 Tilskudd til kommunene

Norske kommuner mottar ulike typer statlige tilskudd når de bosetter flyktninger. Tilskuddene skal bidra til å dekke utgiftene til bosetting og integrering. De aller fleste tilskuddene utbetales per person og er ikke øremerket. Kommunene har størst utgifter de første årene etter bosetting; jo raskere flyktingene blir selvhjulpne, jo større andel av tilskuddene går til kommunen²⁰.

Det er IMDi som forvalter ordningene, og de skriver følgende om de mest sentrale tilskuddene²¹:

- **Integreringstilskudd, eldretilskudd og barnehagetilskudd:** *Tilskuddet skal gi en rimelig dekning av kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosetting og integrering av flyktninger i bosettingsåret og de neste fire årene. Det er forskjellige satser som gjelder avhengig av hvilket år personen ble bosatt for første gang, og hva slags oppholdstillatelse de har.*
- **Tilskudd for enslige mindreårige flyktninger:** *Kommuner som bosetter enslige mindreårige flyktninger mottar et særskilt tilskudd i tillegg til det ordinære integreringstilskuddet. Tilskuddet utbetales til og med året personen fyller 20 år. Det er forskjellige satser som gjelder avhengig av barnets alder og bosettings-tidspunkt.*
- **Tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker:** *Tilskuddsordningen skal dekke ekstraordinære kommunale utgifter som følger av bosetting av flyktninger med nedsatt fysisk og/eller psykisk funksjonsevne, samt personer med voldelig atferd og rusproblemer eller alvorlige atferdsproblemer.*
- **Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap:** *Mange voksne innvandrere, blant dem flyktninger, har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven/introduksjonsloven. Kommunene mottar dette tilskuddet for å kunne tilby den lovpålagte opplæringen. IMDi utbetaler tilskuddet automatisk til kommunene på bakgrunn av data i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR).*
- **Tilskudd til opplæring i norsk for voksne personer med kollektiv beskyttelse:** *Tilskuddsordningen består av tre typer tilskudd; persontilskudd § 37 d, utvidet norskopplæring § 43 g og grunntilskudd. Persontilskuddet og tilskudd til utvidet norskopplæring blir automatisk utbetalt til kommuner og fylkeskommuner for voksne personer med kollektiv beskyttelse som har rett til opplæring i norsk. Grunntilskuddet blir automatisk utbetalt til små og mellomstore kommuner og skal bedre de økonomiske rammevilkårene for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.*

I tillegg til de faste overføringene, kan kommunene også søke om midler til prosjekter som skal bedre deres integreringsarbeid²².

²⁰ IMDi, *Bosetting og kommuneøkonomi*, hentet fra <https://www.imdi.no/bosetting/norsk-bosettingsordning/bosetting-og-kommuneøkonomi/>

²¹ IMDi, *Bosetting og kommuneøkonomi*, hentet fra <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/kommunens-arbeid/bosetting-og-kommuneøkonomi/>

²² IMDi, *Bosetting og kommuneøkonomi*, hentet fra <https://www.imdi.no/bosetting/norsk-bosettingsordning/bosetting-og-kommuneøkonomi/>

2.3.1.1 Satser

Satser for integreringstilskuddet 2020-2025, i kroner:

	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år
2025	250 500 (enslige voksne)	259 200	184 300	91 400	74 800
	194 300 (enslige mindreårige**)				
	202 000 (voksne* og barn)				
2024	241 000 (enslige voksne)	249 500	177 400	88 000	72 000
	187 000 (enslige mindreårige**)				
	194 400 (voksne* og barn)				
2023	241 100 (enslige voksne)	249 500	177 400	88 000	72 000
	187 000 (enslige mindreårige**)				
	194 400 (voksne* og barn)				
2022	234 900 (enslige voksne)	243 100	172 900	85 700	70 200
	182 300 (enslige mindreårige**)				
	189 400 (voksne* og barn)				
2021	241 000 (enslige voksne)	249 000	177 300	88 000	72 000
	187 000 (enslige mindreårige**)				
	194 300 (voksne* og barn)				
2020	241 000 (enslige voksne)	246 000	174 000	86 000	72 000
	187 000 (enslige mindreårige**)				
	194 300 (voksne* og barn)				

Kilde: IMDi og Beregningsutvalget 2023

*Personer regnes som voksne fra og med det året de fyller 18 år

**Enslige mindreårige flyktninger utløser integreringstilskudd år 1 med sats for enslige mindreårige flyktninger. Dette gjelder også enslige mindreårige flyktninger som har fylt 18 år ved bosetting.

Ekstra tilskudd i tillegg til integreringstilskuddet for 2025, i kroner:

	Utbetaling	Sats 2025
Eldretilskudd per person over 60 år	Engangstilskudd	187 600
Barnehagetilskudd per barn i alderen 0-5 år	Engangstilskudd	28 900
Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige 0-16 år	Årlig	1 059 100
Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige, 17-20 år	Årlig	667 900
Tilskudd 1 for personer med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker	Engangstilskudd	204 100
Tilskudd 2 for personer med alvorlig nedsatt funksjonsevne og/eller adferdsvansker	Årlig maksbeløp, maksimalt 5 år	1 692 000

Kilde: IMDi

Opplæring i norsk for personer med kollektiv beskyttelse 2025:

Tilskudd til opplæring i norsk for voksne personer med kollektiv beskyttelse er et persontilskudd fordelt på ett år. Tilskuddet har i 2025 en sats på kroner 50 300. Dersom kommunen fatter vedtak om utvidet norskopplæring, vil dette utløse et tilskudd på kr 29 700 per vedtak.

I tillegg til persontilskudd, blir det utbetalt et grunntilskudd til kommuner som per 15. januar 2025 hadde mellom 1-150 personer i målgruppa. Grunntilskuddet har to satser;

høy sats (kroner 721 700) som utbetales til kommuner med 4-150 personer i målgruppen og lav sats (kroner 242 100) for kommuner med 1-3 personer i målgruppen²³.

2.3.2 Kommunenes utgifter ved bosetting av flyktninger

Når en flyktning flytter til en kommune, kan dette bidra til økte utgifter på flere områder. IMDi skiver at dette blant annet kan være knytte til:

- bolig og administrasjon forbundet med å finne bolig
- innvandrers- og flyktningkontortjenester
- sysselsettingstiltak
- sosialkontortjenester og sosialhjelp
- barnevernstjenester
- tolketjenester
- barnehagetjenester
- helsetjenester
- kultur- og ungdomstiltak²⁴.

2.3.2.1 Kartlegging av kommunenes utgifter i 2023

Et beregningsutvalg fra staten og kommunesektoren kartlegger hvert år forholdet mellom kommunenes merutgifter og tilskuddene de mottar. Kartlegging omfatter nasjonale tall for sosialhjelp og introduksjonsstønning, og utvalgskommuners (23) utgifter til integreringstiltak og administrasjon, og norskopplæring. Beregningsgrunnlagets rapport er innspill til regjeringens arbeid med statsbudsjettet²⁵.

Den siste tilgjengelige kartleggingen ble publisert i september 2024. Av rapportens sammendrag fremgår det følgende om kartleggingen for 2023:

*Beregningsutvalgets rapport for 2023 viser at kommunene fikk dekket 91,8 prosent av merutgiftene til bosetting og integrering av flyktninger i de fem årene kommunene mottar integreringstilskudd. Kommunene fikk dekket 113,8 prosent av utgiftene til enslige mindreårige. Kommunene fikk dekket 80,1 prosent av utgiftene til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kartleggingen viser at det er store forskjeller i utgiftsnivået mellom kommunene.*²⁶

Videre så fremkommer det at fra 2022 til 2023 økte gjennomsnittlig utgift per person med 8,4 %. Bak dette ligger en markant økning i sosialhjelp, etablering og sosial rådgivning i 2023, som skyldes økte bolig- og levekostnader, og mange barn, eldre og enslige forsørgere blant ukrainske flyktninger. Det påpekes videre at andelen som kommer i arbeid og greier å forsørge seg selv etter avsluttet introduksjonsprogram, vil få stor betydning for utgiftene i 2024 og 2025.

²³ IMDi, Tilskotsordning for opplæring i norsk for voksne personar med kollektiv beskyttelse for 2025, hentet fra <https://www.imdi.no/contentassets/38951fa2b66645ed99f3278de87d930e/rundskriv-2025-tilskotsordning-for-opplaring-i-norsk-for-vaksne-personar-med-kollektiv-beskyttelse-for-2025.pdf>

²⁴ IMDi, Bosetting og kommuneøkonomi, hentet fra <https://www.imdi.no/bosetting/norsk-bosettingsordning/bosetting-og-kommuneøkonomi/>

²⁵ IMDi, Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og nyankomne innvandrere i 2023, rapport fra beregningsutvalget september 2024, hentet fra <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/rapporter-2024/kommunenes-utgifter-til-bosetting-og-integrering-av-flyktninger-og-nyankomne-innvandrere-i-2023.pdf>

²⁶ IMDi, Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og nyankomne innvandrere i 2023, rapport fra beregningsutvalget september 2024, s.5, hentet fra <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/rapporter-2024/kommunenes-utgifter-til-bosetting-og-integrering-av-flyktninger-og-nyankomne-innvandrere-i-2023.pdf>

2.3.3 Økonomi Bykle kommune

Kontrollutvalget i Bykle ønsket at revisjonen skulle belyse økonomiske forhold knyttet til bosetting og integrering av flyktninger i kommunen. Revisjonen har gjennomgått kommunens regnskap for årene 2022-2024 med særlig fokus på inntekter og utgifter som er relatert til flyktninger. Tallgrunnlaget er kvalitetssikret av kommunen.

Som det er redegjort for tidligere i dette kapitlet, mottar kommunen tilskudd fra staten når de bosetter flyktninger. De aller fleste tilskuddene utbetales per person og er ikke øremerket. Videre har kommunen en rekke utgifter knyttet til bosetting og integrering av flyktninger, her kan det blant annet nevnes introduksjonsstønad, utgifter til voksenopplæring, skole- og barnehageutgifter, utgifter til helsetjenester, økonomisk sosialhjelp, boligutgifter med videre.

Kommunen har bokført enkelte av utgiftene på egne prosjekt- eller ansvarsnummer i regnskapet, mens utgifter til for eksempel helsetjenester, skole og barnehage samt boligutgifter ikke er skilt ut. Det er derfor vanskelig å fremskaffe en fullstendig oversikt over alle økonomiske forhold som knytter seg til flyktninger. Kommunen påpeker selv at manglende bruk av prosjektnummer, slik at man enkelt får en oversikt over alt som har med flyktninger å gjøre, er en gjennomgående utfordring.

Av regnskapet til Bykle kommune for årene 2022 – 2024, kan vi hente ut følgende tall:

	2022	2023	2024
Integreringstilskudd, andre tilskudd	-3 992 200	-12 399 920	-17 082 020
Introduksjonsstønad	408 749	4 280 949	3 420 707
Økonomisk sosialhjelp, Inkl. andre stønader	398 878	1 087 357	2 069 936
Andre utgifter til flyktninger*	996 087	2 407 617	2 648 001
Utgifter voksenopplæring	355 926	1 356 867	2 776 209
	-1 832 560	-3 267 130	-6 167 166

*Her inngår blant annet utgifter til lønn, drift av flyktningkontoret samt innkjøp av inventar til flyktningboliger.

Som følge av at kommunen har bosatt mange flyktninger de senere årene, har kommunen hatt en økning i mottatt tilskudd i årene 2022-2024. Tabellen viser samtidig at kommunen har hatt økte utgifter til flyktningene i perioden. Oversikten indikerer at kommunen har hatt merinntekter knyttet til flyktninger i perioden, men revisjonen påpeker at oversikten over kommunens utgifter til flyktninger ikke er fullstendige. Kommunen har hatt flere utgifter som ikke er skilt ut i regnskapet og som dermed ikke er medtatt i tabellen. Dette er blant annet utgifter til helsetjenester, utgifter til skole og barnehage og boligutgifter.

2.3.3.1 Særlig om økonomisk sosialhjelp til flyktninger

Bykle kommune inngår i vertskommunesamarbeidet NAV Midt-Agder. I årsrapportene fra NAV Midt-Agder gjøres det blant annet rede for økonomisk sosialhjelp for flyktninger innenfor 5-års perioden²⁷.

²⁷ Etter 5 års perioden går flyktningene over på det ordinære sosialhjelpsbudsjettet.

For årene 2022 – 2024 fremgår det følgende for Bykle kommune, i kroner:

2022	2023	2024
238 650	534 419	1 438 114

Kilde: NAV Midt-Agder, årsrapporter 2021- 2024

Av årsrapporten fra NAV Midt-Agder for 2023 fremgår det at det har vært en betydelig økning i utbetalingen i økonomisk sosialhjelp til flyktninger i alle kommunene i vertskommunesamarbeidet. Dette skyldes flere faktorer; flere bosatte i flere av kommunene, at flere av kommunene har overdratt utbetalingen under bosetting og frem til oppstart av introduksjonsprogrammet til NAV, og at det kommer flere familier som har behov for større utbetalinger. Den fremgår imidlertid at den største faktoren er at flere nå er ferdig med introduksjonsprogrammet og enten ikke har kommet i ordinært arbeid eller ikke har nok inntekt til å kunne forsørge seg selv eller sin familie²⁸.

Det påpekes videre at ukrainske flyktninger har få rettigheter til statlige ytelser fra NAV, og de aller fleste som ikke er i arbeid vil kun ha rett på økonomisk sosialhjelp fra den kommunale siden av NAV. Dette gjelder også for eldre ukrainske flyktninger som ikke vil ha rett på pensjon eller supplerende stønad, da de kun har midlertidig beskyttelse²⁹.

Av NAV Midt-Agders årsrapport for 2024 er det ikke kommentert noe særskilt knyttet til utgiftene til økonomisk sosialhjelp for flyktninger.

²⁸ NAV Midt-Agder, *Årsrapport 2023*, hentet fra <https://prod01.elementscloud.no/publikum/Documents/ShowDmbHandlingDocument/72f6eec6-143b-4844-b871-d63f54a354b1/13609/CasesFremlegg>

²⁹ NAV Midt-Agder, *Årsrapport 2023*, hentet fra <https://prod01.elementscloud.no/publikum/Documents/ShowDmbHandlingDocument/72f6eec6-143b-4844-b871-d63f54a354b1/13609/CasesFremlegg>

3 METODE

I dette kapitlet redegjør vi for metodene som vi har benyttet for å samle inn rapportens datamateriale.

3.1 Dokumentgjennomgang

I arbeidet med forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen gjennomgått ulike dokumenter som knytter seg til kommunens arbeid med flyktninger og introduksjonsprogrammet. Dette har blant annet vært planer, rutiner og prosedyrer, politiske saksfremlegg og vedtak.

Vi har gjennom prosjektet hatt tilgang til kommunens arkiv og internkontrollsystem (Compilo). Vi har selv hentet ut relevante dokumenter fra disse systemene, og har fått tilsendt noen supplerende dokumenter fra flyktningtjenesten.

3.2 Saksgjennomgang

Gjennom prosjektet har vi gjennomgått ulike enkeltsaker. Hensikten med gjennomgangen har vært å undersøke om kommunens praksis er i samsvar med gjeldende regelverk.

Ved oppstarten av prosjektet fikk revisjonen tilsendt en oversikt over bosatte voksne flyktninger i perioden 2022-2024. Totalt var det 49 personer på denne listen, dette kaller vi for *utvalget*:

- Det viser seg at to av personene i utvalget ikke ble bosatt i kommunen likevel.
- Kommunen har i all hovedsak bosatt ukrainere de senere årene, en person i utvalget hadde annen bakgrunn – og revisjonen har tatt ut denne personen av utvalget, jf. avgrensningen i kapittel 1.4.
- Personer med midlertidig kollektiv beskyttelse har ingen plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, og det er 4 personer i utvalget som ikke har deltatt i programmet.
- Videre ønsket vi å gjennomgå saker der introduksjonsprogrammet var avsluttet. I utvalget var det (pr. april 2025, da revisjonen foretok saksgjennomgangen) 7 personer som fortsatt hadde et pågående introduksjonsprogram.

Dermed står vi igjen med til sammen 35 enkeltsaker i utvalget. Revisjonen har gjennomgått samtlige av disse, og vurderer at utvalget er tilstrekkelig til å konkludere på kommunens arbeid med introduksjonsprogrammet.

I arbeidet med saksgjennomgangen har vi hatt digital tilgang til flyktningtjenesten saksbehandlingssystem (flyvo flyktning) og kommunens arkiv. Flyktningtjenesten hadde i tillegg noe dokumentasjon arkivert i fysiske saksmapper som revisjonen også har gjennomgått.

Det er viktig å påpeke at det er gjort flere justeringer i det midlertidige regelverket innenfor den undersøkte perioden. Dette innebærer at det til dels foreligger ulike krav til gjennomføringen av introduksjonsprogrammet i de ulike sakene. Dette har vi tatt høyde for i vår saksgjennomgang, vi kommenterer dette nærmere i kapittel 5.

3.3 Intervjuer

Revisjonen sendte oppstartsbrev for forvaltningsrevisjonsprosjektet 19.11.2024, og det ble avholdt oppstartsmøte med kommunedirektøren 27.11.2024. I møte ble det redegjort nærmere for forvaltningsrevisjonsprosjektet, og vi avklarte mer praktiske forhold for revisjonens videre arbeid.

For å besvare prosjektets problemstillinger, har vi intervjuet ansatte i Bykle kommune:

- Tidligere leder av flyktningtjenesten (til og med 2024)
- Nåværende leder av flyktningtjenesten
- Flyktningkoordinator
- Tjenesteleder Bykle barne- og ungdomsskole / voksenopplæringen

Hensikten med intervjuene har vært å supplere det skriftlige vi fant i kommunens dokumenter og ved gjennomgangen av enkeltsaker. Intervjuene er gjennomført digitalt på teams. Fra alle intervjuer har det blitt skrevet referat, som har blitt verifisert av intervjuobjektene.

Underveis i prosjektet har vi også hatt kontakt med flyktningkoordinator på både telefon og e-post for å avklare ulike spørsmål.

4 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav, normer og/eller standarder som revidert enhet skal vurderes opp mot. Revisjonskriteriene skal være utledet av autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området³⁰. Kilder til aktuelle revisjonskriterier kan blant annet være:

- Lover, forskrifter, forarbeider og rettspraksis
- Statlige føringer, veiledere og lignende
- Politiske vedtak, mål og føringer
- Administrative retningslinjer, mål og føringer

Revisjonskriteriene danner grunnlaget for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det reviderte området. I dette kapitlet gjør vi rede for revisjonskilder og revisjonskriterier som benyttes for å undersøke introduksjonsprogrammet i Bykle kommune.

4.1 Kommuneloven § 25-1 Internkontroll i kommunen

Alle kommunens plikter etter integreringsloven er omfattet av internkontrollbestemmelsen i kommuneloven. Av kommunelovens § 25-1 fremgår det følgende:

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

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

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

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

Hensynet bak kravene til internkontroll er å sikre regeletterlevelse. Internkontrollen skal være systematisk, noe som innebærer at arbeidet skal være planmessig og metodisk³¹. Graden av internkontroll og hvor omfattende denne skal være må avgjøres basert på en vurdering av virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

³⁰ NKRF, RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, hentet fra https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK_Revisjons-Standard_Kommune/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_200812.pdf

³¹ Prop. 46 L (2017-2018), s. 412, hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>

4.1.1 Veileder: Internkontroll i kommunesektoren

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har laget veilederen *Internkontroll i kommunesektoren*. I veilederen utdypes blant annet kravene i internkontrollbestemmelsens tredje ledd, bokstav a til e:

a) Utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering:

Dette punktet er blant annet viktig for å klargjøre ansvars- og rapporteringslinjer innad i kommunen. I kravet om å beskrive organisering, fremgår det at det skal beskrives hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt innad i kommunen - både sentralt og innenfor de ulike tjenesteområdene og virksomhetene. Ifølge veilederen kan dette gjøres på ulike måter, det er opp til den enkelte kommune hvordan beskrivelsen gjøres og hvor detaljert den skal være – så lenge man holder seg innenfor rammen av kravene³².

b) Ha nødvendige rutiner og prosedyrer:

Rutiner og prosedyrer er viktig for å sikre regeletterlevelse i kommunen. Det påpekes imidlertid at hvilke og hvor mange rutiner som trengs for de ulike områdene, må vurderes konkret. Sentralt her vil blant annet være vurdering av risiko for avvik, da målet for slike rutiner og prosedyrer vil være å sikre regeletterlevelse³³.

Det fremgår av veilederen at rutinene og prosedyrene i praksis kan være både muntlige og skriftlige, men at de fleste litt større og viktige rutinene gjerne fastsettes skriftlig. Det er ikke et lovkrav om at enhver rutine og prosedyre skal være skriftlige, men ut fra en helhetlig tolkning av internkontrollkravet i loven vil skriftlighet ofte være nødvendig, jf. punkt d) om dokumentasjon. Rutinene skal gjelde for virksomheten i praksis, dette innebærer også at rutinene både må være kjent og tilgjengelige for de ansatte³⁴.

c) Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik:

Et sentralt element i arbeidet med internkontroll er å avdekke og følge opp avvik, samt avdekke og følge opp risiko for avvik:

- Internkontrollen skal avdekke avvik og følge opp konkrete avvik som allerede har skjedd. Dette vil være sentralt for å kunne gjøre korrigeringer eller forbedringer, både i den konkrete situasjonen og for fremtiden. Konkrete avvik som er avdekket skal følges opp eller korrigeres på egnet måte.
- Videre skal internkontrollen avdekke og følge opp risiko for at avvik skal skje. Dette innebærer blant annet at kommunen må ha oversikt over hvilke områder det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge brudd på lover og forskrifter³⁵.

På hvilken måte og hva som konkret skal gjøres i arbeidet med å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, må kommunedirektøren vurdere og beslutte. Det sentrale er at både avvik og risiko for avvik blir identifisert og fulgt opp.

³² KMD, *Veileder; Internkontroll i kommunesektoren*, s. 15, hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/961e9a785fb34a4d95be4cf2b9cc4c33/no/pdfs/veilder-internkontroll_desember-20212.pdf

³³ KMD, *Veileder; Internkontroll i kommunesektoren*, s. 15, hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/961e9a785fb34a4d95be4cf2b9cc4c33/no/pdfs/veilder-internkontroll_desember-20212.pdf

³⁴ KMD, *Veileder; Internkontroll i kommunesektoren*, s. 16, hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/961e9a785fb34a4d95be4cf2b9cc4c33/no/pdfs/veilder-internkontroll_desember-20212.pdf

³⁵ KMD, *Veileder; Internkontroll i kommunesektoren*, s. 16, hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/961e9a785fb34a4d95be4cf2b9cc4c33/no/pdfs/veilder-internkontroll_desember-20212.pdf

d) Dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig:

Å dokumentere internkontrollen er et viktig virkemiddel for at internkontrollen skal fungere som forutsatt. Ifølge veilederen gjelder dokumentasjonskravet for de ulike delene av internkontrollen som systemer, rutiner, instruksjoner og lignende, og for gjennomføring av konkrete kontroller og aktiviteter.

Ved vurderingen av hvilken form eller omfang det er nødvendig med dokumentasjon, vil virksomhetens risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter være sentralt. Det legges i veilederen vekt på at kommunene, innenfor rammene lovbestemmelsen setter, skal kunne gjøre egne vurderinger og ha et visst handlingsrom for hvordan og hvor mye av internkontrollen som skal dokumenteres³⁶.

e) Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll:

Evaluerings og forbedring skal bidra til langsiktig læring og utvikling i kommunens arbeid. Det er ifølge veilederen ikke satt noe lovkrav om tidsintervallene for hvor ofte slik evaluering og eventuell forbedring skal gjøres. Det vises til at forbedringer skal gjøres dersom det er behov. For å kunne gjøre forbedringer når det er behov, må det naturlig nok gjøres en evaluering av behovet med jevne mellomrom. Kommunene vil ifølge veilederen ha et handlingsrom³⁷.

4.1.2 Revisjonskriterier - problemstilling 1

Vi har på bakgrunn av overstående utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha en tydelig organisering og ansvarsfordeling for introduksjonsprogrammet
- Kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer for introduksjonsprogrammet
- Kommunen skal ha kontrollaktiviteter for å avdekke avvik eller risiko for avvik i introduksjonsprogrammet

4.2 Integreringsloven

Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) trådte i kraft 1.januar 2021³⁸. Av lovens § 1 fremgår det følgende:

Formålet med loven er at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en stabil tilknytning til arbeidslivet, jf. integreringsloven § 1.

Etter integreringsloven er kommunene ansvarlig for tidlig kvalifisering (for asylsøkere som bor i mottak i kommunene), for introduksjonsprogrammet og for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. § 3. Det er kommunens arbeid med introduksjonsprogrammet som er tema for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

³⁶ KMD, *Veileder; Internkontroll i kommunesektoren*, s. 17, hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/961e9a785fb34a4d95be4cf2b9cc4c33/no/pdfs/veilder-internkontroll_desember-20212.pdf

³⁷ KMD, *Veileder; Internkontroll i kommunesektoren*, s. 18, hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/961e9a785fb34a4d95be4cf2b9cc4c33/no/pdfs/veilder-internkontroll_desember-20212.pdf

³⁸ Revisjonen bemerker at stortinget vedtok endringer i integreringsloven 10 juni 2025. Endringene skal blant annet bidra til økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet. Flere av endringene har ikke tredd i kraft, men disse vil få betydning for planlegging og gjennomføringen av introduksjonsprogrammet i fremtiden.

Midlertidig regelverk

Som følge av krigen i Ukraina vedtok stortinget et midlertidig kapittel 6A i integreringsloven og det ble gitt midlertidige forskriftsendringer i integreringsforskriften. Bakgrunnen for dette var at de høye ankomstene av ukrainere medførte press på kommunenes velferdstjenester og på tilbudet den enkelte har krav på etter integreringsloven³⁹.

De midlertidige reglene forenkler kvalifiseringsordningene og lempet på lovpålagte plikter for kommunene. Tilpasningene ble gjort både for å bidra til raskere bosetting av flyktninger og for å bidra til at kommuner og fylkeskommuner kunne håndtere situasjonen og tilpasse tjenestetilbudet. Et annet viktig formål med de midlertidige endringene var å støtte opp under målsettingen om at flest mulig skal komme raskt ut i arbeid eller utdanning⁴⁰.

I de ordinære reglene er de fleste av tiltakene i integreringsloven obligatoriske for innvandrerne som er i målgruppen for ordningene. Normalt sett har disse både en rett og en plikt til å delta, dette gjelder for eksempel for deltagelse i introduksjonsprogrammet, kompetansekartlegging og karriereveiledning, og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Som et generelt grep i de midlertidige reglene, er tiltakene gjort frivillige, jf. §§ 37 b, 37 c og 37d. Dette innebærer at kommunene har plikt til å gi et tilbud, men det er opp til de ukrainske flyktningene om de vil benytte seg av tilbudet⁴¹.

Flyktningene fra Ukraina kan velge å gå direkte ut i arbeid dersom de ønsker og har mulighet til det. Selv om det ikke er fastsatt en plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, betyr ikke dette at ukrainske flyktninger kan velge å motta økonomisk sosialhjelp i stedet for å delta i programmet. Introduksjonsprogrammet med tilhørende introduksjonsstønad er en rettighet den enkelte kan benytte seg av. Ved søknad om økonomisk sosialhjelp vil NAV-kontoret derfor kunne avslå søknaden og henvise personen til å delta i introduksjonsprogrammet⁴².

Videre er det færre lovpålagte krav til innholdet i introduksjonsprogrammet etter de midlertidige reglene enn etter de ordinære reglene i integreringsloven. IMDi har utarbeidet følgende oversikt som belyser forskjellene mellom de alminnelige og de midlertidige reglene i integreringsloven:

³⁹ De midlertidige bestemmelsene trådte i kraft 15 juni 2022 og har blitt forlenget i flere omganger. De midlertidige bestemmelsene er nå videreført til 1 juli 2026. Det er gjort flere justeringer i det midlertidige regelverket siden det først ble vedtatt i 2022.

⁴⁰ Arbeids- og inkluderingsdepartementet, *Høring av forslag til endringer i integreringsloven om økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet mv.*, s. 12, hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/aid/dokumenter/2024/horingsnotat-om-endringer-i-integreringsloven-og-tilhorende-forskrifter-om-okt-arbeidsretting-og-formell-opplaring-i-introduksjonsprogrammet-mv.-.pdf>

⁴¹ Proba Samfunnsanalyse, *Følgeevaluering av midlertidige lovendringer som følge av høye ankomster av fordrevne fra Ukraina*, s. 32, hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/bcc834052f6d43a5b1417008793526a7/rapport-2024-01-folgeevaluering-av-midlertidige-lovendringer-knyttet-til-ankomster-fra-ukraina-sluttrapport-003.pdf>

⁴² IMDi, *Veileder til integreringsloven*, hentet fra <https://www.imdi.no/regelverk/integreringsloven/veileder-til-integreringsloven/8.-midlertidige-regler-for-personer-som-har-fatt-oppholdstillatelse-etter-utlendingsloven--34#6112>

Ordinært regelverk	Midlertidig regelverk
Plikt til å delta i opplæring i mottak	Ikke plikt til å delta i opplæring på mottak
Kompetansekartlegging før bosetting	Rett til kompetansekartlegging etter bosetting. Rett og plikt for de som skal delta i introduksjonsprogram
Rett og plikt til karriereveiledning	Rett, men ikke plikt til karriereveiledning
Rett og plikt til opplæring i norsk	Rett til opplæring i norsk
Retten varer i inntil 18 måneder/tre år	Retten varer i ett år
Rett og plikt til opplæring i samfunnskunnskap	Hverken rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap
Retten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap oppstår ved vedtak om opphold	Retten til opplæring i norsk oppstår ved bosetting i en kommune etter avtale
Fristen for opplæring i norsk løper fra tidspunktet for vedtak om opplæring, eller datoen vedtaket gjelder fra	Regelen er lik
Ikke tilsvarende ordning	Kommunen kan søke om tilskudd til utvidet norskopplæring. Dette er ikke en rettighet for den enkelte.
Norskplan	Norskplan - enklere
Rett og plikt til introduksjonsprogram	Rett til introduksjonsprogram. Kommunen kan avslå deltakelse i introduksjonsprogram for personer som har jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet fulltid
Mister rett til introduksjonsprogram ved avvist/avbrutt	Beholder rett til introduksjonsprogram dersom årsaken til avvist/avbrutt program er arbeid i Norge
Introduksjonsprogram må være fulltid/heltid	Introduksjonsprogram kan foregå på deltid dersom kommunen på grunn av kapasitetsutfordringer ikke kan tilby program på fulltid
Ikke rett til språktilbud i introduksjonsprogram ut over opplæring i norsk	Rett til språktilbud i introduksjonsprogram. Tilbudet kan være opplæring i norsk eller engelsk.
Dersom sluttmålet er overgang til arbeid, skal introduksjonsprogrammet avsluttes dersom deltakeren får jobb	Presisert i loven at introduksjonsprogrammet skal avsluttes dersom deltakeren får jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet fulltid
Krav til utarbeidelse av integreringsplan	Krav til utarbeidelse av en enklere integreringsplan
Krav til utarbeidelse av integreringskontrakt	Ikke krav om utarbeidelse av integreringskontrakt

Kilde: IMDi⁴³

Bykle kommune har i all hovedsak bosatt ukrainere de senere årene, og det er gjennomføringen av introduksjonsprogrammet for denne gruppen som er fokusområde i forvaltningsrevisjonsprosjektet. Revisjonen legger derfor de midlertidige reglene i kapittel 6A til grunn, sammen med de ordinære reglene der ikke annet er bestemt i det midlertidige regelverket.

⁴³ IMDi, *Veileder til integreringsloven*, hentet fra <https://www.imdi.no/regelverk/integreringsloven/veileder-til-integreringsloven/13-tabeller/#6132>

Oppstart av introduksjonsprogrammet

Reglene for introduksjonsprogram for personer som har fått innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse følger av integreringsloven § 37 c. Det fremgår her at personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34, har rett, men ikke plikt til å delta i introduksjonsprogrammet.

Målgruppen for introduksjonsprogrammet er personer mellom 18 og 55 år, jf. §§ 8 og 9. Det er kun disse som har rett til å delta i programmet, men kommunene kan likevel tilby introduksjonsprogram til personer som er eldre enn 55 år, jf. § 8 tredje ledd. Formålet med bestemmelsen er å vise kommunene at de kan benytte de kvalifiseringstiltak som inngår i introduksjonsprogrammet for en større personkrets⁴⁴.

Kommunen skal treffe vedtak om og sørge for oppstart av introduksjonsprogrammet så snart som mulig og senest innen 3 måneder etter bosetting eller krav om program fremsettes, jf. § 12 annet ledd.

Kompetansekartlegging

De som skal delta i introduksjonsprogrammet, har rett og plikt til kompetansekartlegging etter § 10. Kartleggingen skal minst omfatte språkkunnskaper, utdanning, arbeids erfaring og annen relevant kompetanse. Videre fremgår det av § 37 b at kartleggingen skal bidra til å avklare om vedkommende er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser i kommunen, og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov.

Slutt mål og varighet av introduksjonsprogrammet

Kommunen skal fastsette et slutt mål for den enkeltes deltagelse i introduksjonsprogrammet. Slutt målet for personer med utdanning på videregående nivå eller høyere, skal være overgang til lønnet arbeid, høyere utdanning eller høyere yrkesfaglig utdanning, jf. § 37 c annet ledd. Programmet avsluttes dersom deltageren får jobb eller tilbud om jobb på tilnærmet fulltid, eller ved oppnådd slutt mål eller varighet jf. § 13 sjette ledd.

Personer som har utdanning på videregående nivå eller høyere, kan delta i programmet i inntil seks måneder, med inntil seks måneders mulighet for forlengelse. Programmet kan kun forlenges dersom det er grunn til å forvente at deltageren vil oppnå sitt slutt mål ved forlengelse, jf. § 13 femte ledd.

Integreringsplan

Samtidig som det fattes vedtak om oppstart i introduksjonsprogrammet, skal det utarbeides en integreringsplan. Planen skal utarbeides sammen med deltageren og utformes på bakgrunn av gjennomført kompetansekartlegging og en vurdering av hvilke elementer deltagerne kan nyttiggjøre seg av. Planen skal minst inneholde deltagerens slutt mål for programmet, programmets varighet, elementer i programmet og klagemuligheter, jf § 37 c 7 ledd.

Innhold i introduksjonsprogrammet

Introduksjonsprogrammet etter § 37 c skal minst bestå av arbeids- eller utdanningsrettet elementer og et språktilbud. For personer med barn under 18 år, eller som får barn i løpet av programmet, skal også kurs i foreldreveiledning inngå.

⁴⁴ IMDi, *Veileder til integreringsloven*, hentet fra <https://www.imdi.no/regelverk/integreringsloven/veileder-til-integreringsloven/8.-midlertidige-regler-for-personer-som-har-fatt-oppholdstillatelse-etter-utlendingsloven--34#6113>

- *Arbeidsrettede elementer*

De fleste med midlertidig kollektiv beskyttelse har utdanning på videregående nivå eller høyrere. For disse er det en forventning om rask overgang til arbeid, og med arbeid som slutt mål skal introduksjonsprogrammet være arbeidsrettet. Et arbeidsrettet introduksjonsprogram betyr at programmet skal bestå av innhold som bidrar til at deltakeren tidlig får nødvendig kompetanse for å kunne delta i det norske arbeidslivet⁴⁵. Arbeidsrettede elementer kan for eksempel være praksis på en arbeidsplass, lønnet deltidsjobb, korte yrkes- eller bransjekurs, sertifiseringer eller arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV.

Fra februar 2024 ble omfanget av arbeidsrettede elementer presisert i integreringsforskriften. Det fremgår her at etter tre måneder med introduksjonsprogram med arbeid som slutt mål, skal arbeidsrettede elementer gjennomsnittlig utgjøre 15 timer i uken av programtiden, jf. integreringsforskriften § 43h.

- *Språktilbud*

Introduksjonsprogrammet for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse skal inneholde et språktilbud. Dette kan være norskopplæring etter § 37 d, eller annet norsk eller engelsk språktilbud, jf. integreringsforskriften § 43f.

Det følger av § 37 d annet ledd at deltagerne i opplæringen bør oppnå et minimumsnivå i norsk. Ukrainerne har ingen plikt til å avlegge prøver for å dokumentere sine norskkunnskaper, men de som ønsker har likevel rett til å avlegge gratis avsluttende prøve i norsk.

- *Foreldreveiledning*

Programmet skal også inneholde kurs i foreldreveiledning for de som har barn under 18 år, eller som får barn i løpet av programmet. Foreldreveiledning skal gi informasjon om og veiledning om foreldrerollen i norsk kontekst og skape trygge foreldre som kan gi barna en god oppvekst, og dermed fremme integrering i Norge, jf. integreringsforskriften § 3 første ledd. Foreldreveiledning gjennomføres enten i gruppe eller som individuell veiledning. Veiledning i gruppe skal bestå av mellom åtte og tolv veiledningsmøter. Individuell veiledning skal bestå av mellom fem og åtte veiledningssamtaler.

I integreringsforskriften § 3 sjette ledd, fremgår det at tilbudet kan reduseres «dersom kapasitetshensyn i kommunen gjør det nødvendig». Tilbudet må imidlertid minst omfatte fire veiledningsmøter (gruppe) eller to veiledningssamtaler (individuelt).

4.2.3 Revisjonskriterier - problemstilling 2

Vi har på bakgrunn av overstående utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal sørge for oppstart av introduksjonsprogrammet senest innen tre måneder
- Kommunen skal gjennomføre kompetansekartlegging for den enkelte deltager i introduksjonsprogrammet

⁴⁵ IMDi, *Arbeidsrettet introduksjonsprogram for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse*, hentet fra <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/arbeidsrettede-introduksjonsprogram-for-personer-med-midlertidig-kollektiv-beskyttelse/>

- Kommunen skal utarbeide en integreringsplan for den enkelte deltager som inneholder deltagerens sluttmaal, varighet på programmet samt elementene i programmet
- Kommunen skal tilby et introduksjonsprogram minst bestående av:
 - Arbeidsrettede- eller utdanningsrettede elementer
 - Språktilbud
 - Kurs i foreldreveiledning (for personer som har barn eller som får barn i løpet av programmet).
- Kommunen skal tilby et introduksjonsprogram med varighet på inntil seks måneder, med mulighet for inntil seks måneders forlengelse.

5 PROBLEMSTILLING 1 – Internkontroll

Det følger av kommunelovens § 25-1 at kommunen skal ha kontroll med at de yter de tjenestene de er pålagt etter loven. God internkontroll kan bidra til å forebygge feil og uønskede hendelser, samtidig som den bidrar til kvalitet, effektivitet og forutsigbarhet i kommunens tjenesteleveranse. I dette kapitlet undersøker vi problemstilling 1:

Har Bykle kommune etablert internkontroll som bidrar til å sikre at bosatte flyktninger får et introduksjonsprogram som er i samsvar med kravene i regelverket?

Under denne problemstillingen ser vi nærmere på om roller og ansvar er tilstrekkelig avklart, om det er utarbeidet rutiner/prosedyrer og hvilke systemer/kontrollaktiviteter kommunen har for å sikre at deltagerne i introduksjonsprogrammet får det tilbudet som de har krav på. Problemstillingen er blitt besvart ved gjennomgang av sentrale kommunale dokumenter og intervjuer med ansatte i Bykle kommune.

5.1 Organisering og ansvar

Av kommunelovens § 25-1 a) fremgår det blant annet at kommunen skal utarbeide en beskrivelse av kommunens organisering. Dette innebærer beskrivelse av hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt innad i kommunen – både på overordnet nivå og innenfor de ulike virksomhetene/tjenesteområdene⁴⁶. I dette delkapitlet ser vi nærmere på organisering og ansvarsfordeling knyttet til introduksjonsprogrammet i Bykle kommune. Vi har formulert følgende revisjonskriterium:

- *Kommunen skal ha en tydelig organisering og ansvarsfordeling for introduksjonsprogrammet*

Etter integreringsloven § 3 er det kommunen som har ansvar for introduksjonsprogrammet. Det er flere tjenester i kommunen som har en rolle i planleggingen og gjennomføringen av programmet.

Bykle kommune har tidligere utarbeidet «Plan for tenester og samhandling, flyktninger 2018-2022»⁴⁷. Målet med planen er å bidra til godt mottak og oppfølging av flyktninger i kommunen. Planen viser blant annet til hvordan ansvar og tjenester er organisert i kommunen, og hvordan de ulike aktørene skal samarbeide. Kommunen opplyser at de ikke har revidert planen, men at de fortsatt bruker den som et utgangspunkt for kommunens arbeid med flyktninger. Da krigen i Ukraina brøt ut hadde ikke kommunen mottatt flyktninger siden 2017, og kommunen måtte bygge opp store deler av tjenesteapparatet på nytt. Dagens organisering er derfor noe annerledes enn det som fremkommer av planen fra 2018, en av de største forskjellene er blant annet at flyktningtjenesten tidligere var organisert under NAV.

⁴⁶ KMD, *Veileder; internkontroll i kommunesektoren*, s. 15, hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/961e9a785fb34a4d95be4cf2b9cc4c33/no/pdfs/veilder-internkontroll_desember-20212.pdf

⁴⁷ Bykle kommune, *Plan for tenester og samhandling, flyktninger 2018-2022*, hentet fra <https://prod01.elementscloud.no/publikum/Documents/ShowMeetingDocument/9b20a50a-0a3d-4c00-9655-62fcd6c232bd/58/MI/316> (sak 44/18)

I det følgende gjør vi rede for de mest sentrale aktørene som har en rolle i planleggingen og gjennomføringen av introduksjonsprogrammet:

Flyktningtjenesten

Kommunens flyktningtjeneste er pr. juni 2025 organisatorisk plassert direkte under kommunedirektøren. Tjenesten har tre ansatte (tilsvarende 2,4 årsverk), i tillegg til leder for flyktningtjenesten. Leder av flyktningtjenesten har det overordnede ansvaret for tjenesten, pt. er dette kommunens HR-sjef. Videre har en av flyktningkoordinatorene det daglige, faglige ansvaret for flyktningtjenesten. Det understrekes at dette er en midlertidig løsning etter at tidligere leder gikk av med pensjon, og at dette trolig vil endres i forbindelse med omorganiseringsprosessen i kommunen⁴⁸.

Flyktningtjenesten har et overordnet ansvar for mottak, bosetting og integrering av flyktninger.

- En stor del av flyktningtjenestens ressurser går til direkte brukeroppfølging. Når flyktningene kommer til kommunen, får hver flyktning/familie oppnevnt en kontaktperson (flyktningkoordinator) i flyktningtjenesten. Flyktningkoordinatoren har flere oppgaver/ansvar, herunder ansvaret for oppfølging av introduksjonsprogrammet. Dette innebærer blant annet kartlegging, vedtak, individuell plan og språkpraksis. I tillegg har flyktningtjenesten ansvar for individuell oppfølging av den enkelte i mottaks- og integreringsperioden i samarbeid med andre kommunale instanser. Flyktningtjenesten har kontorer for oppfølging både i Bykle og på Hovden.
- Flyktningtjenesten har videre et koordineringsansvar i det tverrfaglige arbeidet rundt flyktningene. Dette innebærer blant annet å være i dialog med og gi nødvendig informasjon til andre kommunale tjenester, som for eksempel barnehage, skole/SFO, voksenopplæringen, helsetjenesten med videre⁴⁹.

Voksenopplæringen

Bykle barne- og ungdomsskole har ansvar for voksenopplæringen i kommunen. Ved voksenopplæringen tilbys det opplæring i norsk og samfunnskunnskap til flyktninger samt at det gis tilbud til andre arbeidsinnvandrere.

Voksenopplæringen er en viktig samarbeidspartner for flyktningtjenesten, det er voksenopplæringen som har ansvar for norskopplæringen for deltagerne i introduksjonsprogrammet. Voksenopplæringen fattet vedtak om norskopplæring og har ansvar for at tilbudet som gis er i tråd med kravene i lovverket/lærerplan. Det er pt. en lærer som jobber med norskopplæring i introduksjonsprogrammet.

I samtaler med flyktningtjenesten og voksenopplæringen fremkommer det at det er en tydelig rolleforståelse og ansvarsfordeling for introduksjonsprogrammet. Kommunen er en relativt liten organisasjon, noe som gjør at ansvarslinjene er oversiktlige og det er lett å ta kontakt på tvers av tjenestene.

⁴⁸ Jf. OS 10/25, *Leiingsorganisering og organisatorisk struktur i Bykle kommune*, hentet fra <https://prod01.ele-mentscloud.no/publikum/Documents/ShowMeetingDocument/9b20a50a-0a3d-4c00-9655-62fcd6c232bd/588/MI/2867>

⁴⁹ Bykle kommune, *Plan for tenester og samhandling, flyktningar 2018-2022*, s. 5, hentet fra <https://prod01.ele-mentscloud.no/publikum/Documents/ShowMeetingDocument/9b20a50a-0a3d-4c00-9655-62fcd6c232bd/58/MI/316> (sak 44/18)

NAV

Som nevnt innledningsvis, var kommunens flyktningetjeneste tidligere underlagt NAV. I 2020 gikk Bykle kommune inn i NAV Midt-Agder, og det som står om NAV i «Plan for tenester og samarbeid, flyktninger 2018-2022» er dermed utdatert.

NAV er også en viktig samarbeidspartner for flyktningtjenesten, og har en særlig viktig rolle når deltagerne nærmer seg avslutning av introduksjonsprogrammet. I januar 2025 ble det inngått en samarbeidsavtale om introduksjonsprogrammet mellom kommunen og NAV Midt-Agder. Av avtalen fremgår det at det overordnede formålet med avtalen «er å sikre en klar ansvarsfordeling og et godt samarbeid mellom avtalepartene for å bidra til en god bosettingsprosess og et effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltager.»⁵⁰. Videre fremgår det at avtalen skal bidra til å sikre at NAV involveres tidlig i deltagerens introduksjonsprogram, samt sikre gode overganger for deltagere som har behov for å motta oppfølging fra NAV etter endt introduksjonsprogram.

5.2 Rutiner og prosedyrer for introduksjonsprogrammet

Det fremgår videre av kommunelovens internkontrollbestemmelse at kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer, jf. § 25-1 b). Rutiner og prosedyrer er viktig for å sikre regeletterlevelse, og vi har i denne delen sett nærmere på om kommunen har utarbeidet rutiner og prosedyrer for introduksjonsprogrammet. Vi har formulert følgende revisjonskriterium:

- *Kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer for introduksjonsprogrammet*

For introduksjonsprogrammet:

Kommunen forteller at de har ulike rutiner/prosedyrer for flyktningarbeidet. For introduksjonsprogrammet har revisjonen mottatt dokumentet «Kontrollplan introduksjonsprogrammet – Bykle kommune»⁵¹. Dokumentet gir en oversikt over bestemmelsene for introduksjonsprogrammet i lovverket, både etter de ordinære reglene i kapittel 4 og de midlertidige reglene i kapittel 6A. Videre er det beskrevet hva flyktningtjenesten skal gjøre for å ivareta de ulike bestemmelsene, frist for når dette skal gjennomføres samt hvordan dette skal gjennomføres/dokumenteres. Flyktningkoordinator forteller at kontrollplanen i praksis fungerer som en sjekkliste for at flyktningtjenesten skal sikre at de gjør det de skal i den enkelte sak.

I tillegg til kontrollplan for introduksjonsprogrammet, bruker flyktningtjenesten ulike maler som er utarbeidet av IMDi. Eksempler på dette er mal for kompetansekartlegging og mal for introduksjonsplan. Flyktningkoordinator forteller at det å bruke gode, faste maler bidrar til å sikre tilstrekkelig kvalitet i det arbeidet de gjør, samtidig som det også er tidsbesparende for tjenesten.

Revisjonen får opplyst at rutinene/malene er tilgjengelige for de ansatte i en felles teams-kanal. Leder av flyktningtjenesten forteller (i mars) at de jobber med å få lagt inn rutinene i kommunens kvalitetssystem, Compilo.

⁵⁰ Samarbeidsavtale mellom Bykle kommune og NAV Midt-Agder om introduksjonsprogrammet, hentet fra kommunens arkiv.

⁵¹ Vi mottok dokumentet 08.01.25.

For samarbeidet om introduksjonsprogrammet:

I tillegg til rutiner og maler for gjennomføringen av introduksjonsprogrammet, har kommunen også rutiner for samarbeid (møter) mellom aktørene som har et ansvar for introduksjonsprogrammet. I disse møtene drøftes det både enkeltsaker og mer generelle forhold:

- Flyktningtjenesten har ett fast samarbeidsmøte med voksenopplæringen en gang i måneden, og det avtales flere møter ved behov. Flyktningskoordinator påpeker at det i praksis er løpende (ofte daglig) kontakt mellom flyktningtjenesten og voksenopplæringen da de har kontorer i samme lokale.
- Videre har flyktningtjenesten ett fast samarbeidsmøte med NAV en gang i måneden, og det avtales flere møter ved behov. NAV har kontor plass i samme bygg som flyktningtjenesten, slik at det også her kan være løpende dialog ved behov.

5.3 Systemer for kontroll

Det fremgår videre av kommunelovens internkontrollbestemmelse § 25-1 c) at kommunen skal ha kontrollaktiviteter for å avdekke avvik og forebygge risiko for avvik. Revisjonen har sett nærmere på hvilke kontrollaktiviteter/systemer kommunen har for å sikre at deltagerne i introduksjonsprogrammet får det tilbudet de har krav på. Vi har her formulert følgende revisjonskriterium:

- *Kommunen skal ha kontrollaktiviteter for å avdekke avvik og risiko for avvik i introduksjonsprogrammet*

I møte med flyktningtjenesten fortelles det om ulike aktiviteter som skal bidra til å avdekke avvik og forebygge risiko for avvik:

- Leder for flyktningtjenesten har det overordnede ansvaret for tjenesten, men det er en flyktningskoordinator som har det daglige, faglige ansvaret for tjenesten og introduksjonsprogrammet. Flyktningskoordinator informerer leder fortløpende om hva som rører seg i tjenesten og informerer om eventuelle utfordringer som oppstår.
- Flyktningtjenesten har videre ett fast møte hver uke. Her deltar både leder og de ansatte i flyktningtjenesten. I disse møtene diskuterer de ulike ting, det kan både være relatert til faglige spørsmål og oppfølging av konkrete enkeltsaker. Flyktningskoordinator påpeker at flyktningtjenesten er en liten tjeneste, og at de bruker de faste møtene som sparrings-arena og for å løse eventuelle utfordringer sammen. I tillegg til de faste møtene drøfter ansatte enkeltsaker fortløpende ved behov.
- Flyktningtjenesten har dobbeltkontroll av vedtak som fattes av flyktningtjenesten. Tidligere var det leder av flyktningtjenesten og den aktuelle flyktningskoordinatoren som signerte vedtaket, mens nå er det to av flyktningskoordinatorene som signerer vedtakene.

- Når det gjelder avvik og oppfølging av avvik, forteller leder av flyktnings-tjenesten at de jobber med å få lagt inn rutinene i kvalitetssystemet - slik at ansatte kan melde eventuelle avvik direkte i systemet. Dette mener flyktningsleder vil bidra til å styrke internkontrollen i flyktnings-tjenesten. Dette er et pågående arbeid i kommunen, og er blant annet en konsekvens av revisjonens forrige forvaltningsrevisjonsrapport vedrørende internkontroll, «Internkontroll – avvik og avvikshåndtering i Bykle kommune»⁵².

5.4 Revisjonens vurdering

Revisjonen har i dette kapitlet undersøkt Bykle kommunes internkontroll knyttet til introduksjonsprogrammet. Det fremgår av kommunelovens bestemmelse om internkontroll at kommunen skal ha en internkontroll som blant annet viser hvordan organisering og ansvar er fordelt, kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer samt ha kontrollaktiviteter for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, jf. kommuneloven § 25-1.

Revisjonens vurdering er at kommunen har en tydelig organisering og ansvarsfordeling for introduksjonsprogrammet. Kommunen har utarbeidet en overordnet plan for kommunens arbeid med flyktninger, og intervjuer med ansatte bekrefter at ansvaret for introduksjonsprogrammet er tilstrekkelig avklart mellom de involverte tjenestene. Videre viser revisjonens gjennomgang at kommunen har utarbeidet rutiner og har ulike maler tilgjengelig for arbeidet med planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Etter revisjonens vurdering har kommunen også etablert ulike systemer og kontrollaktiviteter som kan bidra til å sikre at deltagerne i introduksjonsprogrammet får det tilbudet de har krav på etter loven. Når det gjelder avviksrapportering er dette et pågående forbedringsarbeid generelt i kommunen, og revisjonen vurderer at dette også er et forbedringsområde for introduksjonsprogrammet.

⁵² Agder kommunerevisjon IKS, *Internkontroll – Avvik og avvikshåndtering i Bykle kommune*, hentet fra <https://agderkom-rev.no/wp-content/uploads/2024/02/Avvik-og-avvikshandtering-Bykle-kommune.pdf>

6 PROBLEMSTILLING 2 – Planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogrammet

Kommunens ansvar for introduksjonsprogrammet følger av integreringsloven med forskrift. I lovverket er kommunen gitt en rekke plikter knyttet til både planlegging og gjennomføring av programmet. I dette kapitlet besvarer vi rapportens problemstilling 2:

Etterlever Bykle kommune lovpålagte krav for introduksjonsprogrammet?

Revisjonen har under denne problemstillingen undersøkt om kommunen følger sentrale krav for introduksjonsprogrammet. Problemstillingen har blitt besvart ved hjelp av dokumentgjennomgang, intervjuer og gjennomgang av totalt 35 saksmapper⁵³. Kapitlet er strukturert slik at vi først gjør rede for revisjonskriteriet, dvs. det som kommunen måles opp mot, deretter viser vi til informasjon som fremkommer av kommunens rutiner og gjennomførte intervjuer og avslutningsvis gjør vi rede for funn fra saksmappegjennomgangen.

6.1 Oppstart innen tre måneder etter bosetting

Av integreringsloven § 12 fremgår det at kommunen skal treffe vedtak om og sørge for oppstart av introduksjonsprogrammet så snart som mulig og senest innen tre måneder etter bosetting eller krav om program fremsettes. Hensikten med bestemmelsen er at kvalifiseringen skal starte tidlig. Målgruppen for introduksjonsprogrammet er personer mellom 18-55 år, men kommunen kan også tilby introduksjonsprogram til personer som er eldre enn 55 år, jf. integreringsloven § 8 tredje ledd. Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterium:

- *Kommunen skal sørge for oppstart av introduksjonsprogram senest innen tre måneder*

6.1.1 Rutiner og intervjuer

Flyktingene med midlertidig kollektiv beskyttelse har etter lovverket rett til å delta i introduksjonsprogrammet, men ingen plikt. Bykle kommune ønsker at alle deltar i programmet, og har gitt tilbud om introduksjonsprogram både til personer i målgruppen (18-55 år) og til personer som er over 55 år.

Flyktningtjenesten forteller videre at de har fokus på at kvalifiseringen og introduksjonsprogrammet skal starte opp så tidlig som mulig. Dette fremgår også av kommunens kontrollplan for introduksjonsprogrammet, hvor det i tillegg er presisert at introduksjonsprogrammet senest skal starte innen tre måneder etter bosetting.

6.1.2 Saksgjennomgang

Revisjonen har ved gjennomgang av enkeltsaker undersøkt om det er dokumentert at kommunen har oppfylt kravet om oppstart av introduksjonsprogrammet innen tre måneder. Dette har vi gjort ved å se på når den enkelte har blitt bosatt i kommunen og

⁵³ Se mer informasjon om dette i metode-kapittelet, kapittel 3.

dato for oppstart av introduksjonsprogrammet slik det fremgår av vedtak om introduksjonsprogram.

Saksgjennomgangen viser at kommunen i all hovedsak fatter vedtak om oppstart i introduksjonsprogrammet innenfor lovens frist på tre måneder. I to av de gjennomgåtte sakene er lovens frist brutt, men det er her snakk om en overskridelse på to dager – og revisjonen anser ikke dette som betydelig.

Gjennomgangen viser videre at det er ulikt hvor lang tid det tar før den enkelte starter i introduksjonsprogrammet. Det varierer fra om lag 1,5 måneder til 3 måneder, men de aller fleste har fått tilbud om oppstart i programmet innen det er gått 2 måneder.

Målgruppen for introduksjonsprogrammet er i utgangspunktet for personer mellom 18 og 55 år, men i integreringsloven åpnes det opp for at kommunene kan tilby introduksjonsprogram til personer over 55 år. Revisjonens gjennomgang av enkeltsaker viser at kommunen har fattet vedtak om introduksjonsprogram både for personer i målgruppen og for personer som er over 55 år.

6.2 Kompetansekartlegging

Det fremgår av integreringslovens § 37 b at personer som deltar i introduksjonsprogrammet både har rett og plikt til kompetansekartlegging etter § 10. Kompetansekartleggingen skal minst omfatte språkkunnskaper, utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse. Kartleggingen skal bidra til å avklare om vedkommende er kvalifisert for tilgjengelige arbeidsplasser i kommunen, og til at introduksjonsprogrammet blir tilpasset den enkeltes behov. Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterium:

- *Kommunen skal gjennomføre kompetansekartlegging for den enkelte deltager i introduksjonsprogrammet*

6.2.1 Rutiner og intervjuer

I kommunens kontrollplan for introduksjonsprogrammet fremgår det at personer som deltar i introduksjonsprogrammet etter § 37 c, har rett og plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging. Dette skal gjennomføres så tidlig som mulig, og før introduksjonsprogrammet starter opp.

Kommunen opplyser at de bruker IMDi's mal for kompetansekartlegging, og at kartleggingen gjennomføres i samarbeid mellom flyktningtjenesten, voksenopplæringen og deltageren. Flyktningskoordinator forteller at flyktningtjenesten og voksenopplæringen har med seg ulike perspektiver inn i kartleggingen. Flyktningtjenesten er spesielt opptatt av utdanning og arbeidserfaring, og ser dette opp mot både arbeidsmarkedet og mulige praksisplasser i kommunen. De kartlegger i tillegg deltagerens interesser/hobbyer da dette kan være relevant hvis de ikke klarer å finne en aktuell praksisplass med utgangspunkt i deltagerens utdanning og arbeidserfaring. For voksenopplæringen er kompetansekartleggingen et viktig grunnlag for å kunne tilpasse norskopplæringen til den enkeltes behov.

6.2.2 Saksgjennomgang

Revisjonen har undersøkt om det er dokumentert at kommunen har gjennomført kompetansekartlegging for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet. Saksgjennomgangen viser at kommunen har gjennomført kompetansekartlegging for samtlige deltagere før programmet startet. Kartleggingen er utført av flyktningtjenesten og voksenopplæringen, i samarbeid med den enkelte deltaker.

Gjennomgangen viser at kommunen har benyttet IMDi mal for kompetansekartlegging, og kartleggingen er en del av den enkeltes integreringsplan (som omtales nærmere i neste punkt). Kartleggingen inneholder lovens minimumskrav, herunder kartlegging av språkkunnskaper, utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse.

6.3 Integreringsplan

Av integreringsloven § 37 c sjette ledd fremgår det at samtidig som det fattes vedtak om deltagelse i introduksjonsprogrammet, skal det utarbeides en integreringsplan. Planen skal lages i samarbeid med deltageren, og skal inneholde deltagerens slutt mål, programmets varighet, elementene i programmet og klagemuligheter. Hensikten med integreringsplanen er å sikre at deltageren får et introduksjonsprogram som er tilpasset deres behov, forutsetninger og fremtidsplaner. Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterium:

- *Kommunen skal utarbeide en integreringsplan for den enkelte deltaker som inneholder deltagerens slutt mål, varighet på programmet samt elementene i programmet*

6.3.1 Rutiner og intervjuer

I kommunens kontrollplan for introduksjonsprogrammet har kommunen skilt mellom lovens kapittel 4 (ordinære regler) og lovens kapittel 6A (midlertidige regler). Under kapittel 4 fremgår det at kommunen skal utarbeide en integreringsplan for deltagerne i introduksjonsprogrammet, og det er redegjort for når denne skal utarbeides og hva den skal inneholde. Under kapittel 6A, er det ikke spesifisert i et eget punkt at det skal utarbeides en integreringsplan. Det fremgår imidlertid at flere av de ulike elementene skal dokumenteres i integreringsplanen, slik at revisjonen tolker det dit hen at det er underforstått at det også skal utarbeides en integreringsplan for deltagerne som har introduksjonsprogram etter kapittel 6A.

Flyktningtjenesten forteller at det utarbeides integreringsplan for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet. Integreringsplanen lages i samarbeid mellom flyktningtjenesten, voksenopplæringen og deltageren selv. Kommunen benytter en mal som er utarbeidet av IMDi, og i planen fremgår varigheten på programmet, hva deltageren skal oppnå i løpet av programmet (slutt mål), og hvilke elementer den enkelte skal få gjennom programmet.

6.3.2 Saksgjennomgang

Revisjonen har ved saksgjennomgang undersøkt om det er dokumentert at den enkelte deltager har fått utarbeidet en integreringsplan som inneholder elementene som er fastsatt i loven; sluttmål, varighet og elementene i programmet.

Revisjonen finner at det er utarbeidet integreringsplan for alle deltagerne i introduksjonsprogrammet. Planen er utarbeidet på bakgrunn av mal fra IMDi, og er laget i samarbeid mellom flyktningtjenesten, voksenopplæringen og deltageren. Det fremgår følgende om de ulike elementene i planen:

- *Sluttmål:*

For samtlige av de gjennomgåtte sakene er det formulert et sluttmål for introduksjonsprogrammet. I alle sakene er sluttmålet «overgang til ordinært arbeid». I flere av sakene er det i tillegg formulert et langsiktig mål, dette kan for eksempel være at deltageren ønsker å få arbeid innenfor et bestemt yrke eller bransje. Det langsiktige målet angir retning både for programtiden og for veien videre etter avsluttet program.

- *Varighet:*

I integreringsplanene er programmets varighet spesifisert. I alle sakene revisjonen har gjennomgått, har deltagerne fått tilbud om introduksjonsprogram med inntil 6 måneders varighet, jf. integreringsloven § 37 c annet ledd. Det vises i planene til startdato og sluttdato for programmet.

- *Elementer i programmet:*

I integreringsplanene er videre elementene i programmet spesifisert:

- Siden sluttmålet i samtlige av de gjennomgåtte sakene er overgang til arbeid, har alle deltagerne arbeidsrettede elementer som innhold i sin plan.
- Videre har samtlige deltagere norskopplæring som innhold i sin plan.
- For de som har barn, eller får barn i løpet av programmet, skal introduksjonsprogrammet også inneholde kurs i foreldreveiledning. Dette er kun aktuelt for et mindretall av sakene som vi har gjennomgått. Revisjonens gjennomgang viser imidlertid at ikke alle (som dette var aktuelt for) har fått kurs i foreldreveiledning spesifisert som et element i sin integreringsplan.

6.4 Innhold i programmet

Introduksjonsprogrammet for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse skal minst skal bestå av arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud. For deltagere som har barn, eller får barn i løpet av programmet, skal også kurs i foreldreveiledning inngå, jf. integreringsloven § 37 c fjerde ledd. Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterium:

- *Kommunen skal tilby et introduksjonsprogram minst bestående av:*
 - *Arbeidsrettede – eller utdanningsrettede elementer*
 - *Språktilbud*
 - *Kurs i foreldreveiledning (for personer som har barn eller som får barn i løpet av programmet)*

6.4.1 Rutiner og intervjuer

I flyktningetjenestens kontrollplan fremgår det at introduksjonsprogrammet for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse minst skal bestå av arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud. For deltagerne som har barn under 18 år, skal kurs i foreldreveiledning inngå.

Arbeidsrettede elementer:

Kommunen forteller at det fra statlig hold har vært sterkt fokus på at introduksjonsprogrammet for ukrainerne skal være arbeidsrettet. Formålet med et arbeidsrettet introduksjonsprogram er at deltageren raskt skal få en tilknytning til arbeidslivet. Flyktningtjenesten har derfor hatt høyt fokus på de arbeidsrettede elementene i programmet. De har ønsket at deltagerne skal få mulighet til å få praksisplass tidlig, og arbeidet med å finne en relevant praksisplass har derfor startet allerede ved kompetansekartleggingen – før deltagerne formelt sett har startet i introduksjonsprogrammet. Videre forteller flyktningtjenesten at de i samtaler med flyktningene har hatt fokus på at all arbeidserfaring er viktig, selv om den enkelte ikke nødvendigvis får drømmejobben med en gang.

Flyktningtjenesten forteller at de har opplevd stor velvilje hos lokalt næringsliv, og også internt i kommunen har det blitt lagt til rette for praksisplasser for deltagerne i introduksjonsprogrammet. Flyktningtjenesten sier at de i stor grad har fått de praksisplassene de har ønsket seg for deltagerne, og at alle deltagerne har hatt praksis som del av sitt introduksjonsprogram. Det inngås en kontrakt med det enkelte praksissted, og det er flyktningtjenesten som følger opp både deltager og arbeidsgiver underveis i praksisperioden. Flyktningtjenesten forteller at det er ulikt hvor mye oppfølging den enkelte deltager har behov for; noen er veldig selvgående, mens andre trenger eller ønsker mer oppfølging.

Språktilbud:

Det er voksenopplæringen som har ansvar for språktilbudet til personer i introduksjonsprogrammet. Deltagerne i introduksjonsprogrammet har norskopplæring etter § 37 d som en del av sitt program. Norskopplæringen følger en fast årsplan der deltagerne er tre dager på skolen og det tilbys 22,5 timer opplæring i uka. Det gis primært opplæring i norsk, men voksenopplæringen forteller at de også forsøker å flette inn elementer av samfunnskunnskap i opplæringen. Opplæring i samfunnskunnskap er ikke et krav for de ukrainske flyktningene, men er samtidig viktig for å bidra til å skape økt forståelse for landet de har kommet til.

Årsplanen for deltagerne i introduksjonsprogrammet er i utgangspunktet laget for 38 uker (skoleåret), men kommunen har også hatt sommerskole for å sikre at deltagerne får tilstrekkelig antall timer med norskopplæring. De forteller at de da har gjort litt annerledes ting enn det de vanligvis gjør, de har blant annet reist på turer og hatt bedriftsbesøk. Dette er likevel språkopplæring, men i en litt annerledes form enn deltagerne får i det daglige.

Det er tett dialog mellom voksenopplæringen og flyktningtjenesten om den enkeltes introduksjonsprogram. De har faste møter, samtidig som det er løpende dialog mellom tjenestene. Dersom deltagerne har fravær i norskopplæringen kommuniseres dette til flyktningtjenesten, og voksenopplæringen får også uttale seg om den enkeltes språkkunnskaper når flyktningtjenesten vurderer forlenging av introduksjonsprogrammet.

Kurs i foreldreveiledning:

Det er flyktningtjenesten som har ansvar for kurs i foreldreveiledningen. Gjennomføringen av foreldreveiledningen har foregått litt ulikt for den perioden vi har undersøkt. Tidligere leder av flyktningtjenesten fortalte at det i starten var hun som hadde ansvar for foreldreveiledningen. Flyktningtjenesten forteller nå at kurs i foreldreveiledning kjøpes av en ekstern aktør og at dette gjennomføres digitalt. De som har krav på foreldreveiledning, får dette i løpet av introduksjonsprogrammet.

6.4.2 Saksgjennomgang

Revisjonen har gjennomgått deltageres saksmapper for å undersøke om det er dokumentert at deltagerne har fått de elementene de skal gjennom introduksjonsprogrammet. Revisjonen bemerker at vi har gjennomgått dokumentasjon som ligger i den enkeltes saksmappe hos flyktningtjenesten. Vi har ikke gjennomgått særskilt dokumentasjon knyttet til norskopplæringen som er dokumentert hos voksenopplæringen/IMDi.

Arbeidsrettede elementer:

Som nevnt i forrige delkapittel, har samtlige av sakene vi har gjennomgått hatt arbeid som sluttmål i integreringsplanen. Dette betyr at deltagerne skal ha arbeidsrettede elementer som en del av sitt introduksjonsprogram. Da de midlertidige reglene i integreringsloven ble innført, var det ikke satt noe krav til antall timer eller tiltak utover at det i integreringsloven § 37 d var et minstekrav om at introduksjonsprogrammet skulle inneholde arbeids- eller utdanningsrettede elementer. I februar 2024 kom det endringer i integreringsforskriften der krav til arbeidsrettede elementer ble konkretisert og skjerpet fra den fjerde måneden i programmet. I snitt skal minst 15 timer i uken brukes til aktiviteter som er arbeidsrettet. Minstetimekravet kan oppfylles ved praksis på en arbeidsplass, arbeid på deltid, korte yrkes- eller bransjekurs, arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV eller andre lignende tiltak⁵⁴. Bakgrunnen for at denne innskjerpingen kom, var at man på landsbasis så at mange deltagere ikke hadde fått arbeidsrettede tiltak som en del av sitt program. For å bidra til at flere går over i arbeid, ble det derfor vurdert som sentralt at flere deltagere fikk mer arbeidsrettet innhold i sitt introduksjonsprogram⁵⁵. Revisjonen bemerker at flere av sakene vi har gjennomgått i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet ikke er omfattet av denne regelendringen.

Vår saksgjennomgang viser at alle⁵⁶ deltagerne har fått arbeidsrettede elementer som del av sitt introduksjonsprogram. Dette er gitt i form av praksis på en arbeidsplass. Gjennomgangen viser at mange av deltagerne har hatt praksis i det private næringslivet, men også internt i kommunen har det blitt opprettet praksisplasser.

Når flyktningtjenesten har funnet en praksisplass for den enkelte deltager, inngås det en avtale om praksis mellom deltager, arbeidsgiver og flyktningtjenesten. I avtalen skisseres det blant annet hvilke dager/tider deltageren skal ha praksis, hva som er formålet med praksisperioden og hvilke arbeidsoppgaver deltagerne skal ha. Videre

⁵⁴ Regjeringen, *Nye tiltak for å fortsatt sikre kontroll på innvandringen*, hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ukraina/id3023283/>

⁵⁵ Arbeids- og inkluderingsdepartementet, *Forslag til midlertidige endringer i integreringsforskriften (økt arbeidsretting av introduksjonsprogrammet)*, s. 4, hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/aid/dokumenter/2023/horingsnotat-forslag-til-midlertidige-endringer-i-integreringsforskriften-.pdf>

⁵⁶ Ved saksmappegjennomgangen har vi funnet at en deltager ikke har hatt praksis, dette skyldtes helsemessige utfordringer som ikke var forenelig med å gjennomføre arbeidspraksis på det daværende tidspunktet.

fremgår det av avtalen hvilken oppfølging det skal være underveis i praksisperioden samt hvordan avtalen evt. avsluttes/sies opp. Avtalene har stor sett en varighet på tre måneder, og i hovedsak har deltagerne praksis to dager i uken, tilsvarende 15 timer.

Revisjonen har videre i saksgjennomgangen sett nærmere på når den enkelte deltager startet i praksis. Vi har da sett på dato for oppstart av introduksjonsprogrammet og dato for oppstart i praksis slik det fremgår av kontrakten. Selv om den nevnte regelendringen vedrørende arbeidsrettede elementer (15 timers arbeidsrettede elementer fra den fjerde måneden i programmet) ikke gjelder for mange av sakene i utvalget, viser saksgjennomgangen likevel at deltagerne i all hovedsak har fått praksis fra den fjerde måneden i programmet. Vi ser at det varierer hvor lang tid det tar før deltagerne starter i praksis; noen av deltagerne har begynt i praksis allerede den første uken med introduksjonsprogram, mens for andre har det tatt lengre tid. Samlet sett viser saksgjennomgangen at over halvparten av deltagerne begynte i praksis i løpet av den første måneden i introduksjonsprogrammet.

Saksgjennomgangen viser videre at mange av deltagerne har hatt samme praksisplass over tid, også ved en eventuell forlengelse av introduksjonsprogrammet utover de første seks månedene. Noen av deltagerne har imidlertid byttet praksisplass underveis i programmet. Flyktningkoordinator forteller at dette har sammenheng med at flyktningtjenesten har hatt fokus på å få den enkelte ut i praksis på et tidlig stadium. Når de har blitt bedre kjent med deltageren, har de i noen tilfeller sett at en annen praksisplass kanskje var mer relevant eller ville gitt deltageren et bedre utbytte - og det har derfor hendt at noen har byttet praksis i løpet av programtiden.

Det er flyktningtjenesten som er ansvarlig for å følge opp den enkelte deltager og arbeidsgiver i løpet av praksisperioden. Som nevnt tidligere i dette kapitlet, forteller flyktningtjenesten at det er tett oppfølging av deltaker og praksissted i praksisperioden. Ved saksgjennomgangen ser revisjonen at det er varierende i hvilken grad denne oppfølgingen er journalført i den enkeltes saksmappe. I et forholdsvis stort antall saker foreligger det lite dokumentasjon av oppfølgingen, og i flere saker kan ikke revisjonen se at det har blitt dokumentert noen oppfølging før en eventuell utvidelse av introduksjonsprogrammet aktualiseres. Revisjonen har fått informasjon om at flyktningtjenestens saksbehandlingssystem, Flyvo flyktning, først ble ordentlig tatt i bruk i 2024. Før dette ble saksbehandlingssystemet brukt i noen grad, i tillegg til at flyktningtjenesten benyttet kommunens ordinære arkivsystem og fysiske saksmapper. Revisjonen ser at dokumentasjon av oppfølgingen er blitt bedre underveis i den undersøkte perioden.

Språktilbud:

Revisjonen har ved saksmappegjennomgang kun gjennomgått dokumentasjon som ligger i den enkelte deltagers saksmappe hos flyktningtjenesten. Revisjonen har ikke gjennomgått særskilt dokumentasjon knyttet til norskopplæringen, som for eksempel timeføring, innhold i norskopplæringen mv.

Det er flyktningtjenesten som har det overordnede ansvaret for at deltagerne i introduksjonsprogrammet får de elementene i programmet som de har krav på. Revisjonen kan dermed se av den enkeltes saksmappe at deltagerne har språkopplæring som en del av sitt program, og det foreligger også informasjon om eventuelt fravær fra opplæringen i den enkelte sak.

Revisjonen har videre fått informasjon om at det avholdes faste møter mellom flyktningtjenesten og voksenopplæringen, men revisjonen kan ikke se av den enkeltes

saksmappe hvilken informasjon som eventuelt fremkommer her. Av flyktningtjenestens vedtak om utvidelse av introduksjonsprogrammet, fremkommer det imidlertid informasjon om den enkeltes oppfølging av norskopplæringen og progresjon i språket. Dette kommer vi nærmere tilbake til under neste punkt «introduksjonsprogrammets varighet».

Kurs i foreldreveiledning:

Revisjonen har videre undersøkt om det er dokumentert at de som har barn, eller får barn i løpet av programmet, har fått kurs i foreldreveiledning som innhold i sitt introduksjonsprogram.

I forrige punkt om integreringsplanen, påpekte vi at kurs i foreldreveiledning ikke var tatt med som et element for alle deltagerne som dette var aktuelt for. Ved saksmappegjennomgangen finner vi likevel informasjon om at noen av disse deltagerne har fått tilbud om kurs i foreldreveiledning. Dette er da dokumentert som et journalnotat i saken.

Revisjonens gjennomgang viser imidlertid at det ikke finnes noe dokumentasjon på hvorvidt kurs i foreldreveiledning faktisk har blitt gjennomført. Det er derfor vanskelig for revisjonen å se av saksmappene at deltagerne har fått kurs i foreldreveiledning som del av sitt introduksjonsprogram.

6.5 Introduksjonsprogrammets varighet

De aller fleste med midlertidig kollektiv beskyttelse har utdanning på videregående nivå eller høyere. Disse har rett på et introduksjonsprogram som varer i inntil seks måneder, med inntil seks måneders mulighet for forlengelse. Programmet kan bare forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltageren vil oppnå sitt sluttmål med en slik forlengelse, jf. integreringsloven § 13 femte ledd. Programmet avsluttes dersom deltageren får jobb, eller tilbud om jobb, på tilnærmet fulltid eller ved oppnådd varighet eller sluttmål. Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterium:

- *Kommunen skal tilby et introduksjonsprogram med varighet på inntil seks måneder, med mulighet for inntil seks måneders forlengelse*

6.5.1 Rutiner og intervjuer

Av flyktningtjenestens kontrollplan for introduksjonsprogrammet fremgår det ikke noe spesifikt om varigheten av programmet for deltagere som har introduksjonsprogram etter § 37 c, utover at elementene i programmet «skal gjennomføres i løpet av 6 måneders introprogram».

Flyktningtjenesten forteller i samtale med revisjonen at de fleste deltagerne fra Ukraina har rett på et introduksjonsprogram med inntil seks måneders programtid, med mulighet for forlengelse i inntil seks måneder. Noen av deltagerne har kommet ut i arbeid etter seks måneder med introduksjonsprogram, mens andre har returnert til hjemlandet eller flyttet fra kommunen. Mange av deltagerne har imidlertid søkt om og fått innvilget utvidet introduksjonsprogram. Flyktningtjenesten forteller at dette er gjort etter en konkret vurdering, der både voksenopplæringen og eventuell praksisplass har fått mulighet til å uttale seg om det vil være større mulighet for den enkelte til å komme ut i arbeid ved en eventuell forlengelse.

Tjenesteleder ved voksenopplæringen forteller at for de aller fleste er seks måneder for kort tid til å skulle lære seg et nytt språk. Fra statlig hold har det vært sterkt fokus på arbeid, men tjenesteleder påpeker at nøkkelen til integrering og arbeid ligger i språket, og at mange av deltagerne har hatt behov for utvidet program for å styrke språkkunnskapene sine.

6.5.2 Saksgjennomgang

Revisjonen har ved saksgjennomgangen undersøkt introduksjonsprogrammets varighet. Gjennomgang viser at samtlige av deltagerne i første omgang har fått tilbud om et introduksjonsprogram med inntil 6 måneders varighet. Revisjonen ser at det er dokumentert at noen av deltagerne har fått tilbud om arbeid i løpet av disse seks månedene, mens noen har flyttet eller returnert til Ukraina etter de første seks månedene.

I de aller fleste sakene er det imidlertid søkt om utvidet deltagelse i introduksjonsprogrammet. Revisjonen ser av vedtakene at flyktningtjenesten i all hovedsak har foretatt en vurdering av om en eventuell utvidelse vil øke sannsynligheten for at den enkelte skal kunne oppnå sitt sluttmaal for introduksjonsprogrammet. I de fleste vedtakene er det videre vist til uttalelse fra voksenopplæringen og aktuell praksisplass. I mange av vedtakene fremgår det at norskkunnskapene til deltagerne er for svake, og at det er behov for å styrke norskkunnskapene for at den enkelte skal kunne oppnå sitt sluttmaal om ordinært arbeid.

Revisjonen påpeker at det også her foreligger varierende grad av dokumentasjon i den enkeltes saksmappe. Selv om det fremgår av flyktningtjenestens vedtak at det er hentet uttalelse fra både praksisplass og voksenopplæringen, ser revisjonen i mange tilfeller at denne informasjonen ikke er journalført i den enkeltes saksmappe. Dette gjelder særlig for uttalelsen fra voksenopplæringen.

6.6 Revisjonens vurdering

Revisjonen har i dette kapitlet undersøkt om kommunen følger sentrale krav for introduksjonsprogrammet. Vi har ikke undersøkt alle lovens krav, men har sett nærmere på sentrale elementer som knytter seg til planleggingen og gjennomføringen av programmet. Problemstillingen har blitt besvart ved hjelp av dokumentgjennomgang, intervjuer og gjennomgang av totalt 35 saksmapper.

Revisjonens gjennomgang viser at kommunen sikrer at deltagerne får tilbud om oppstart i introduksjonsprogrammet innenfor lovens frist på tre måneder, jf. integreringsloven § 12 annet ledd. Før deltagerne starter i programmet, har kommunen gjennomført kompetansekartlegging som tilfredsstiller lovens minimumskrav; herunder kartlegging av språkkunnskaper, utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse. Kommunen har videre utarbeidet integreringsplan for alle deltagerne, men undersøkelse viser at det i enkelte av integreringsplanene er mangler i forhold til elementene som deltagerne skal få i løpet av programmet, jf. integreringsloven § 37 c syvende ledd. Dette gjelder for kurs i foreldreveiledning, der ikke alle deltakerne (som dette var aktuelt for) har fått dette elementet spesifisert i sin plan. Revisjonen bemerker at dette kun var aktuelt for et mindretall av sakene, men vurderer likevel at kommunen i fremtiden bør sikre at dette elementet tas inn i integreringsplanen for de deltagerne som har barn eller får barn i løpet av programmet.

Når det gjelder innholdet i introduksjonsprogrammet, vurderer revisjonen at deltagerne i all hovedsak har fått det de har krav på etter lovverket. Ifølge integreringsloven § 37 c skal introduksjonsprogrammet for flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse som minimum inneholde arbeids- eller utdanningsrettede elementer og et språktilbud. For de som har barn, eller får barn i løpet av programmet, skal også kurs i foreldreveiledning inngå. Undersøkelsen viser at alle deltagerne har fått opplæring i norsk, hvor de følger undervisning tre dager i uken. Det er tett dialog mellom flyktningtjenesten og voksenopplæringen om den enkelte deltager. Gjennomgangen viser videre at kommunen har hatt høyt fokus på de arbeidsrettede elementene i programmet, dette er i tråd med de statlige forventningene om at ukrainerne skal komme raskt ut i arbeid. Revisjonen ser at flyktningtjenesten har hatt et arbeidsrettet fokus gjennom hele introduksjonsprogrammet, og har sikret at alle deltagerne har fått mulighet til å ha praksis som en del av sitt program. Hensikten med en arbeidspraksis er at den enkelte skal få en tilknytning til arbeidslivet, og er derfor et viktig virkemiddel for å kunne bistå deltagerne til å komme ut i arbeid og bli selvforsørget. Kommunen har ønsket at deltagerne skal få mulighet til å komme ut i praksis på et tidlig tidspunkt, og sakgjennomgangen viser at over halvparten av deltagerne startet i praksis allerede den første måneden av programmet. Kommunen tilfredsstiller dermed forskriftsendringen som kom i februar 2024⁵⁷, der kravene til arbeidsrettede elementer ble skjerpet og skal utgjøre 15 timer i uken etter den tredje måneden i introduksjonsprogrammet.

For deltagere som har barn, eller får barn i løpet av programmet, skal introduksjonsprogrammet inneholde kurs i foreldreveiledning. Revisjonen har fått opplyst fra flyktningtjenesten at de som har krav på det, har gjennomført kurs i foreldreveiledning. Ved revisjonens gjennomgang av enkeltsaker foreligger det imidlertid ikke dokumentasjon på at dette har blitt gjennomført. Revisjonen vurderer at kommunen bør sikre at det i den enkelte sak dokumenteres at deltageren har gjennomført kurs i foreldreveiledning. Dette kan for eksempel journalføres som et notat i den enkeltes saksmappe.

Avslutningsvis i rapporten har vi sett nærmere på varigheten av introduksjonsprogrammet. For samtlige av sakene vi har gjennomgått har det vært aktuelt med kort programtid; dette innebærer at deltageren har rett til et introduksjonsprogram inntil seks måneder, med mulighet for inntil seks måneders forlengelse, jf. integreringsloven § 37 c annet ledd. Revisjonens gjennomgang viser at samtlige deltagere i første omgang fikk tilbud om et introduksjonsprogram med varighet på inntil 6 måneder. Mange har imidlertid søkt om og fått innvilget utvidet programtid. Revisjonen ser av flyktningtjenestens vedtak at det i all hovedsak er foretatt en vurdering av hvorvidt en forlengelse vil øke sannsynligheten for at den enkelte skal oppnå sitt sluttmål for introduksjonsprogrammet. Det er i stor grad hentet inn uttalelse fra voksenopplæringen og praksissted, og ofte begrunnes utvidelsen med at deltageren har for svake språkkunnskaper til å komme ut i ordinært arbeid etter de første seks månedene med introduksjonsprogram. Revisjonen vurderer at dette er i tråd med bestemmelsene i regelverket.

Revisjonen har ved gjennomgang av enkeltsaker sett flere eksempler på begrenset journalføring/dokumentasjon. Dette gjelder både for flyktningtjenestens oppfølging av den enkelte deltager, for oppfølging av praksissted og for samarbeidet med voksenopplæringen om den enkelte deltager. Revisjonen påpeker at journalføringen/dokumentasjonen er blitt bedre underveis i den undersøkte perioden, men vurderer likevel

⁵⁷ Revisjonen bemerker imidlertid at denne regelendringen ikke gjaldt for mange av sakene vi har gjennomgått i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, da vi har gjennomgått saker fra årene 2022-2024.

at kommunen bør rette økt fokus mot å sikre tilstrekkelig dokumentasjon i den enkelte sak. Dette for å ivareta den enkelte deltagers rettigheter, samtidig som det muliggjør at tilsynsetater og evt. andre kan etterprøve de beslutninger som er tatt.

7 KONKLUSJON

Agder Kommunerevisjon IKS har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet undersøkt Bykle kommunes arbeid med introduksjonsprogrammet. Revisjonen har sett nærmere på kommunens internkontroll knyttet til introduksjonsprogrammet samt undersøkt om kommunen etterlever lovpålagte krav for introduksjonsprogrammet i praksis. I dette kapitlet konkluderer vi på forvaltningsrevisjonsprosjektets to problemstillinger.

1) Har Bykle kommune etablert internkontroll som bidrar til å sikre at bosatte flyktninger får et introduksjonsprogram som er i samsvar med kravene i regelverket?

Revisjonen har under denne problemstillingen undersøkt om Bykle kommune har etablert internkontroll for introduksjonsprogrammet, jf. kommuneloven § 25-1. Vi har undersøkt om roller og ansvar er tilstrekkelig avklart, om det er utarbeidet rutiner/prosedyrer og om kommunen har systemer/kontrollaktiviteter for å sikre at deltagerne i introduksjonsprogrammet får det tilbudet som de har krav på. Problemstillingen har blitt besvart ved hjelp av dokumentgjennomgang og intervjuer med ansatte i Bykle kommune.

Revisjonens vurdering er at kommunen har en tydelig organisering og ansvarsfordeling for introduksjonsprogrammet. Kommunen har etablert rutiner og har tilgjengelige maler for arbeidet med planlegging og gjennomføring av programmet. Videre har flyktningstjenesten etablert ulike systemer/kontrollaktiviteter som kan bidra til å sikre at deltagerne får det tilbudet de har krav på. Revisjonen påpeker at kommunen bør styrke forhold som knytter seg til avviksrapportering for introduksjonsprogrammet. Som følge av at revisjonen tidligere har gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet «Avvik og avvikshåndtering i Bykle kommune», velger vi å ikke formulere dette som en konkret anbefaling i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. Kommunen bør imidlertid sikre at også introduksjonsprogrammet tas med i det forbedringsarbeidet som nå gjøres i kommunen med hensyn til avvik og avvikshåndtering.

Revisjonen konkluderer med at Bykle kommune i all hovedsak har etablert internkontroll for introduksjonsprogrammet som kan bidra til å sikre at deltagerne får et introduksjonsprogram som er i samsvar med kravene i regelverket.

2) Etterlever Bykle kommune lovpålagte krav for introduksjonsprogrammet?

Revisjonen har i rapportens andre problemstilling undersøkt om Bykle kommune følger sentrale krav for introduksjonsprogrammet. Vi har ikke undersøkt alle lovens krav, men har sett nærmere på sentrale elementer for planlegging og gjennomføring av programmet. Problemstillingen er blitt besvart ved gjennomgang av kommunale dokumenter, intervjuer med ansatte i kommunen samt ved gjennomgang av 35 saksmapper.

Oppsummert viser forvaltningsrevisjonsprosjektet at det gjøres mye godt arbeid med introduksjonsprogrammet i Bykle kommune. Kommunen sikrer at deltagerne får tilbud om introduksjonsprogram innenfor lovens frist på tre måneder. Før programmet starter opp, gjennomføres det kompetansekartlegging for den enkelte og det utarbeides en individuell integreringsplan. Revisjonen finner at det i enkelte av integreringsplanene

er mangler i forhold til elementene som deltagerne skal få i løpet av programmet. Dette gjelder for kurs i foreldreveiledning, der ikke alle deltakerne (som dette var aktuelt for) har fått dette elementet spesifisert i sin plan. Revisjonen bemerker at dette kun var aktuelt for et mindretall av sakene, men vurderer at kommunen i fremtiden bør sikre at dette elementet tas inn i integreringsplanen for de deltagerne som har barn eller får barn i løpet av programmet.

Når det gjelder innholdet i introduksjonsprogrammet, vurderer revisjonen at deltagerne i all hovedsak har fått de elementene som de har krav på etter loven. Undersøkelsen viser at alle deltagerne har fått norskopplæring og arbeidspraksis som del av sitt introduksjonsprogram. Revisjonen vurderer det som særlig positivt at kommunen har hatt et tydelig arbeidsrettet fokus gjennom hele introduksjonsprogrammet, dette er i tråd med de statlige forventningene om at ukrainerne skal komme raskt ut i arbeid. Undersøkelsen viser imidlertid at kommunen har et forbedringspotensial knyttet til kurs i foreldreveiledning. Flyktningtjenesten opplyser at alle som har barn, eller har fått barn i løpet av programmet, har gjennomført kurs i foreldreveiledning. Ved saksgjennomgang kan ikke revisjonen se at dette er dokumentert, og kommunen bør derfor sikre at gjennomført kurs i foreldreveiledning dokumenteres i den enkelte sak.

For samtlige av sakene vi har gjennomgått i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har det vært aktuelt med kort programtid: dette innebærer at deltageren har rett til et introduksjonsprogram inntil seks måneder, med mulighet for inntil seks måneders forlengelse. Revisjonens gjennomgang viser at samtlige deltagere i første omgang fikk tilbud om et introduksjonsprogram med varighet på inntil 6 måneder. Mange har imidlertid søkt om og fått innvilget utvidet programtid. Målet med introduksjonsprogrammet er at deltagerne skal komme ut i arbeid når programmet avsluttes, mange av deltagerne har hatt behov for utvidet programtid for å komme nærmere sitt sluttmaal om ordinært arbeid.

Ved gjennomgang av enkeltsaker har revisjonen sett at det i del saksmapper foreligger begrenset journalføring/dokumentasjon. Revisjonen vurderer at kommunen bør rette økt fokus mot journalføring og dokumentasjon for å sikre at det foreligger tilstrekkelig informasjon i den enkelte deltagers saksmappe.

På bakgrunn av revisjonens undersøkelse konkluderer vi med at Bykle kommune i all hovedsak etterlever lovpålagte krav for introduksjonsprogrammet. Revisjonen har likevel funnet enkelte forbedringsområder som er formulert som anbefalinger i rapportens neste kapittel.

8 ANBEFALINGER

Revisjonen vil gi følgende anbefalinger for Bykle kommunes videre arbeid med introduksjonsprogrammet:

- Kommunen bør sikre at de som har krav på kurs i foreldreveiledning får dette spesifisert som et element i sin integreringsplan.
- Kommunen bør sikre at det dokumenteres at kurs i foreldreveiledning er gjennomført for den enkelte deltager.
- Kommunen bør sikre at det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon/journalføring i den enkelte sak.

9 HØRINGSUTTALELSE

Rapporten har blitt sendt på høring til Bykle kommune. Revisjonen mottok høringssvar fra kommunedirektøren 09.09.2025. Nedenfor følger kommunens høringsuttalelse i sin helhet:

Høringssvar:

Forvaltningsrevisjon av introduksjonsprogrammet i Bykle kommune

Vi viser til høringsutkast til forvaltningsrevisjonsrapport om introduksjonsprogrammet i Bykle kommune. Først vil vi takke Agder Kommunerevisjon for ei grundig og balansert gjennomgang av kommunen sitt arbeid med introduksjonsprogrammet.

Rapporten viser at kommunen i all hovudsak har etablert ein internkontroll som sikrar at deltakarane får eit introduksjonsprogram i tråd med regelverket, og at vi i stor grad etterlever dei lovpålagde krava.

Det er særleg gledeleg at revisjonen framhevar kommunen sitt arbeidsretta fokus og at deltakarane får eit tilbod innan fristen, med individuell kartlegging og planlegging. Dette er viktige føresetnader for å lukkast med integrering og overgang til arbeid.

Vi tek til etterretning revisjonen sine merknader om at kommunen har eit forbetningspotensial på enkelte område:

- Vi er samde i at kurs i foreldrerettleiing må spesifiserast i integreringsplanane der det er relevant.
- Vi deler vurderinga om at det er viktig å dokumentere gjennomføring av kurs i foreldrerettleiing i den enkelte sak.
- Vi ser òg behovet for å styrkje journalføringa og sikre meir systematisk dokumentasjon i saksmapper.

Desse punkta vil vi følgje opp i det vidare arbeidet. Kommunen er allereie godt i gang med å utvikle betre rutinar for avvikshandtering og dokumentasjon, og vi vil sikre at introduksjonsprogrammet vert inkludert i dette forbetningsarbeidet.

Avslutningsvis vil vi understreke at vi opplever revisjonen som eit nyttig bidrag til kommunen sitt kontinuerlege utviklings- og forbetningsarbeid. Vi takkar for rapporten og vil nytte han som eit verktøy for å styrkje kvaliteten i introduksjonsprogrammet

Med venleg helsing

Karina Sloth

Kommunedirektør

M +47 48 00 80 06 | **E** Karina.Sloth@bykle.kommune.no

Bykle kommune Rådhuset Sarvsvegen 14 4754 Bykle

E postmottak@bykle.kommune.no | +47 37 93 85 00 | www.bykle.kommune.no



Bykle kommune
BYKLE SER LANGT

10 LITTERATURLISTE

Lovverk, forarbeider mv.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2024). *Høring av forslag til endringer i integreringsloven om økt arbeidsretting og formell opplæring i introduksjonsprogrammet mv.* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/aid/dokumenter/2024/horingsnotat-om-endringer-i-integreringsloven-og-tilhorende-forskrifter-om-okt-arbeidsretting-og-formell-opplaring-i-introduksjonsprogrammet-mv.-.pdf>

Forskrift 15. desember 2020 nr.2912 til integreringsloven (integreringsforskriften). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-12-15-2912>

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

Lov 6 november 2020 nr 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>

Prop. 46 L (2017-2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>

Eksterne referanser:

Agder kommunerevisjon IKS (2023). *Internkontroll – Avvik og avvikshåndtering i Bykle kommune.* Hentet fra <https://agderkomrev.no/wp-content/uploads/2024/02/Avvik-og-avvikshandtering-Bykle-kommune.pdf>

IMDi (2025). *Arbeidsrettet introduksjonsprogram for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse.* Hentet fra <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/arbeidsrettede-introduksjonsprogram-for-personer-med-midlertidig-kollektiv-beskyttelse/>

IMDi (2025). *Tilskotsordning for opplæring i norsk for voksne personar med kollektiv beskyttelse for 2025.* Hentet fra <https://www.imdi.no/contentassets/38951fa2b66645ed99f3278de87d930e/rundskriv-2025-tilskotsordning-for-opplaring-i-norsk-for-vaksne-personar-med-kollektiv-beskyttelse-for-2025.pdf>

IMDi (2025). *Bosetting og kommuneøkonomi.* Hentet fra <https://www.imdi.no/bosetting/norsk-bosettingsordning/bosetting-og-kommuneokonomi/>

IMDi (2025). *Veileder til integreringsloven.* Hentet fra <https://www.imdi.no/regelverk/integreringsloven/veileder-til-integreringsloven/>

IMDi (2025). *Integrering av flyktninger fra Ukraina,* hentet fra <https://www.imdi.no/tall-og-fakta/tall-om-integreringen-i-norge/hvordan-gar-det-med-integreringen-i-norge-status-og-utviklingstrekk-i-2024/integrering-av-flyktninger-fra-ukraina/>

IMDi (2025). *Statistikk og nøkkeltall.* Hentet fra <https://arkiv.imdi.no/om-integrering-i-norge/statistikk/>

IMDi (2025). *Nøkkeltall introduksjonsordningen 2024,* hentet fra <https://www.imdi.no/globalassets/rapporter/2025/rapport-nokkeltall-introduksjonsordningen-2024-til-komm-for-publisering-i-nettartikkel-19-juni-2025.pdf>

IMDi (2024). *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og nyankomne innvandrere i 2023, rapport fra beregningsutvalget september 2024,* Hentet fra <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/rapporter-2024/kommunenes-utgifter-til-bosetting-og-integrering-av-flyktninger-og-nyankomne-innvandrere-i-2023.pdf>

IMDi (2022). *Tilsynsinstruks 2022-2025*. Hentet fra <https://www.imdi.no/regelverk/statlig-tilsyn/tilsynsinstruks-2022-2025-bokmal/2.-rettslige-krav#4214>

IMDi (2021). *Velkommen til introduksjonsprogrammet*. Hentet fra https://arkiv.imdi.no/globalassets/dokumenter/velkommet-til-introduksjonsprogrammet-20211/imdi_introduksjonsbrosjyre_norsk.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). *Veileder; internkontroll i kommunesektoren*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/961e9a785fb34a4d95be4cf2b9cc4c33/no/pdfs/veilder-internkontroll_desember-20212.pdf

KS. *Integrering*. Hentet fra <https://www.ks.no/fagomrader/innvandring-og-integrering/integrering/>

NKRF (2023). *Veileder i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll*. Hentet fra https://www.nkrf.no/filar-kiv/File/Publikasjoner/Veileder_forvaltningsrevisjon_og_eierskapskontroll_10_2023_FERDIG.pdf

NKRF (2020). *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*. Hentet fra https://www.nkrf.no/filar-kiv/File/Publikasjoner/RSK_RevisjonsStandard_Kommune/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_200812.pdf

Proba Samfunnsanalyse (2024). *Følgeevaluering av midlertidige lovendringer som følge av høye ankomster fra Ukraina*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/bcc834052f6d43a5b1417008793526a7/rapport-2024-01-folgeevaluering-av-midlertidige-lovendringer-knyttet-til-ankomster-fra-ukraina-sluttrapport-003.pdf>

Regjeringen (2024). *Nye tiltak for å fortsatt sikre kontroll på innvandringen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ukraina/id3023283/>

SSB (2025). *Ukrainske kvinner bruker lengre tid enn menn på å få sin første jobb etter endt introduksjonsprogram*. Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/ukrainske-flyktninger-med-gjennomfort-introduksjonsprogram>

Referanser fra Bykle kommune:

Bykle kommune (2025). *Møtebok kontrollutvalet 05.02.25, sak 06/25*. Hentet fra <https://bykle.kommune.no/f/p1/id66c3818-d0e6-4b9d-9987-c72178ff078b/motebok-kontrollutvalet-050225.pdf>

Bykle kommune (2025). *OS 10/25; Leiingsorganisering og organisatorisk struktur i Bykle kommune*. Hentet fra <https://prod01.elementscloud.no/publikum/Documents/ShowMeetingDocument/9b20a50a-0a3d-4c00-9655-62fcd6c232bd/588/MI/2867>

Bykle kommune (2025). *Samarbeidsavtale mellom Bykle kommune og NAV Midt-Agder om introduksjonsprogrammet*. Hentet fra kommunens arkiv.

NAV Midt-Agder (2024). *Årsrapport 2023*. Hentet fra <https://prod01.elementscloud.no/publikum/Documents/ShowDmbHandlingDocument/72f6eec6-143b-4844-b871-d63f54a354b1/13609/CasesFremlegg>

Bykle kommune (2024). *Møtebok kontrollutvalget 13.11.2024, PS 24/24*. Hentet fra <https://bykle.kommune.no/f/p1/ie3dc09c0-17cd-4418-998b-886db4c6b780/ny-sakshefte-bykle-ku.pdf>

Bykle Kommune (2024). *Møtebok kommunestyret 12.09.2024, PS 87/24*. Hentet fra https://prod01.elementscloud.no/publikum/958814968_PROD-958814968/DmbMeeting/533

Bykle kommune (2022). *Kommunestyret 31.03.22 PS 17/22: Mottak av flyktninger 2022*. Hentet fra https://prod01.elementscloud.no/publikum/958814968_PROD-958814968/DmbMeeting/372

Bykle kommune (2018). *Plan for tenester og samhandling, flyktninger 2018-2022 (sak 44/18)*. Hentet fra <https://prod01.elementscloud.no/publikum/Documents/ShowMeetingDocument/9b20a50a-0a3d-4c00-9655-62fcd6c232bd/58/MI/316>