



Rogaland Revisjon IKS

Bjerkreim Eigersund Finnøy Forsand Gjesdal Hjelmeland Hå Kvitsøy Lund Randaberg
Rennesøy Rogaland fylkeskommune Sandnes Sokndal Sola Stavanger Strand Time

Forvaltningsrevisjon

Rapport

Integrering av flyktninger

**November 2005
Gjesdal kommune**

Innhold

1	Sammendrag.....	2
1.1	Bakgrunn og formål.....	2
1.2	Funn og anbefalinger.....	2
2	Innledning	4
2.1	Kommunens hjemmel for forvaltningsrevisjon	4
2.2	Bakgrunn for prosjektet.....	4
2.3	Målsetting med prosjektet	4
2.4	Problemstillinger	4
2.5	Revisjonskriterier	4
2.6	Metode	5
2.7	Begrepsavklaringer	5
3	Faktabeskrivelse.....	6
3.1	Hvor vellykket er integreringen av flyktninger i kommunen?	6
3.1.1	Revisjonskriterium	6
3.1.2	Faktabeskrivelse	6
3.1.3	Oppsummering og vurdering.....	13
3.2	Dekkes Gjesdals integreringskostnader av staten?	14
3.2.1	Revisjonskriterium	14
3.2.2	Hvilke utgifter har Gjesdal kommune med flyktningene?	14
3.2.3	Hva dekker staten?	15
3.2.4	Inntekter og utgifter for 2004	16
3.2.5	Flyktningfondet.....	17
4	Konklusjon, vurderinger og anbefalinger.....	18
4.1	Oversikt over de langsiktige effektene av integreringsarbeidet	19
4.2	Kommunale målsettinger med integreringsarbeidet	20
4.3	Elektronisk rutinehåndbok.....	20
5	Rådmannens kommentarer	22

1 Sammendrag

1.1 Bakgrunn og formål

Den 1. september 2004 ble introduksjonsordningen innført i alle kommuner som bosetter flyktninger. Målet er at nyankomne flyktninger skal få mulighet til å delta aktivt i yrkes- og samfunnslivet, og at de skal bli økonomisk og sosialt selvhjulpne. Loven gir personer med flyktningbakgrunn rett og plikt til å delta i et opplæringsprogram i regi av sin hjemkommune. Introduksjonsprogrammet skal inneholde norskopplæring og samfunnskunnskap, samt aktiviteter som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet. Loven omfatter alle nyankomne flyktninger med behov for kvalifisering, som kommunen mottar integreringstilskudd for.

Prosjektet har vurdert om introduksjonslovens krav og formål er ivaretatt, og om kommunen følger opp sine forpliktelser. I tillegg har vi sett om staten dekker Gjesdals integreringskostnader.

1.2 Funn og anbefalinger

- Datamaterialet vårt tyder på at introduksjonskurset i Gjesdal kommune fungerer godt, og etter lovens hensikt og intensjon. Oppfølgingen av flyktningene synes å være god. Resultatene fra kommunen er også positive. Av i alt 16 som begynte på introduksjonskurset, er 6 personer allerede i jobb. I gjennomsnitt gikk det 7,8 måneder før disse kom seg ut i arbeid. Det må tilføyes at seks av de 16 startet så sent som 01.08.05, og at ingen har deltatt lenger enn ett år.
Til sammenligning tilsier erfaringen fra norske kommuner de siste 15 år at det vil ta minst 6 år før en tredjedel av de bosatte flyktningene er i arbeid, og minst 8 år før halvparten er sysselsatt¹.
Intervjuene våre tyder også på at kommunen er oppmerksom på faren ved at flyktningene kommer seg ut i jobb for tidlig, og dermed går glipp av viktig språk- og samfunnskunnskap. Arbeidets fremtidsutsikter blir nøye vurdert før kommunen stanser ordningen. Samlet sett synes det som om kommunen utviser fleksibilitet for å nå introduksjonslovens overordnede målsetting om at flyktningene skal bli økonomisk og sosialt selvstendige.
- Gjesdal kommune har i dag en rutinehåndbok for bosetting av flyktninger og for introduksjonskurs. Gjennomgangen vår tyder på at denne følges av de involverte i introduksjonsprogrammet.
- Per i dag finnes det ikke et eget flyktningregnskap i Gjesdal kommune. Det betyr at Rogaland Revisjon har kartlagt de utgifter og inntekter kommunen har hatt med bosetting og integrering av flyktninger. Hovedfokuset vårt har vært å vurdere om tilskuddene fra staten dekker kommunens utgifter med flyktningene. Her har vi bare tatt med de tjenesteområder hvor det er opplyst at Gjesdal har ekstrainntekter/ekstrautgifter ved bosetting og integrering av flyktninger. Tjenester som er for alle innbyggerne, og hvor ikke flyktningene innebærer noen merkostnad, er ikke tatt med. Vi har heller ikke tatt med skatteinntektene flyktningene tilfører kommunen når de er i fast arbeid. For mer om dette, se del 3.2.

¹ Kilde SSB, gjengitt i *Flyktninger – en ubrukt ressurs*, kronikk i Stavanger Aftenblad 28.10.05, skrevet av Morten Tjessem, leder NOAS.

- Våre beregninger viser at Gjesdal kommunes samlede utgifter med bosetting og integrering av flyktninger i 2004 er på 7 594 000 kroner. De samlede tilskudd fra staten utgjør 9 195 000 kroner. Til sammen gir dette et overskudd på 1 601 000 kroner i 2004.

Størstedelen av de årlige overskuddene settes over til det såkalte flyktningfondet, og fra 1997 og frem til i dag er det satt av til sammen 9 148 000 til flyktningfondet. En måte å tolke dette på er at kommunen har vært flinke i integreringsarbeidet. Fra kommunalt hold regner man imidlertid med at kommunen kommer til å gå over i en netto tæringsperiode når integreringstilskuddet, som utgjør størstedelen av inntektene, bortfaller etter 5 år.

En faktor som er meget viktig for integreringen som sådan, og for kommunens fremtidige utgifter med integrering, er hva som skjer med flyktningene etter femårsperioden kommunen mottar integreringstilskudd. I Gjesdal finnes det ingen oversikt over hvor mange flyktninger som fremdeles bor i kommunen, og hvor mange som har flyttet.

På denne bakgrunn **anbefaler vi** kommunen å lage en oversikt over de langsiktige effektene av integreringsarbeidet.

Dette vil kunne gi kommunen mer systematisk kunnskap om hva som skjer med flyktningene i et mer langsiktig integreringsperspektiv. En slikt oversikt vil kunne bidra til å gi informasjon om hvordan kommunen er i stand til å utnytte de ressursene flyktningene besitter. Kommunen kan i dette kartleggingsarbeidet bruke data som etter hvert fremkommer i Nasjonalt Introduksjonsregister, og som fra 1 september 2005 skal kunne brukes av kommunene.² (For mer om dette, se [punkt 4.1](#)).

I gjennomgangen fant vi ingen kommunale målsettinger knyttet til integreringsarbeidet. I Bærum kommune har man eksempelvis satt opp målsettinger med integreringsarbeidet i kommunens handlingsplan. Her har kommunen satt opp en målsetting over hvor stor prosentandel flyktninger som skal være i arbeid eller utdanning innen en toårsperiode. Vi anbefaler Gjesdal kommune å gjøre noe tilsvarende. På denne måte vil man kunne sette opp kommunale suksesskriterier for integreringsarbeidet.

På denne bakgrunn **anbefaler vi** kommunen å innlemme målsettingene med integreringsarbeidet i kommunens styringsdokumenter.

Til slutt **anbefaler vi** kommunen å lage en elektronisk rutinehåndbok over flyktningarbeidet.

I dag har Gjesdal en rutinehåndbok i papirutgave. Selv om vi ikke har noe å utsette på innholdet i denne, anbefaler vi kommunen å lage en elektronisk rutinehåndbok. Dette har i korte trekk sammenheng med lovens endringshyppighet, at opplegget er nytt og må "gå seg litt til" i kommunen, og at det er få personer involvert direkte i arbeidet med flyktninger. En elektronisk rutinehåndbok som lettere lar seg oppdatere vil kunne bidra til at kommunens skriftlige kompetanse er mer oppdatert, noe som gjør kommunen mindre sårbar ved eventuelle utskiftninger av personell.

² www.udi.no

2 Innledning

2.1 Kommunens hjemmel for forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det årlig gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

2.2 Bakgrunn for prosjektet

Den 1. september 2004 ble introduksjonsordningen innført i alle kommuner som bosetter flyktninger. Målet er at nyankomne flyktninger skal få mulighet til å delta aktivt i yrkes- og samfunnslivet, og at de skal bli økonomisk selvhjulpne. Loven gir personer med flyktningbakgrunn rett og plikt til å delta i et opplæringsprogram i regi av sin hjemkommune. Introduksjonsprogrammet skal inneholde norskopplæring og samfunnskunnskap, samt aktiviteter som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet. Loven omfatter alle nyankomne flyktninger med behov for kvalifisering, som kommunen mottar integreringstilskudd for.

Den 10.05.05 vedtok kontrollutvalget i Gjesdal kommune forvaltningsrevisjon av flyktningområdet i kommunen.

2.3 Målsetting med prosjektet

Formålet med prosjektet er å vurdere om introduksjonslovens krav er ivaretatt, og om kommunen følger opp lovens forpliktelser. I tillegg er det et mål å se hva integreringen av flyktninger koster Gjesdal kommune.

2.4 Problemstillinger

I prosjektbeskrivelsen ble følgende problemstillinger skissert: *Er lovens krav og forpliktelser ivaretatt? Er det etablert interne retningslinjer og følges disse? Er flyktningregnskapet fullstendig og samles alle kostnadene på et ansvar/prosjekt? Hvilke ressurser brukes til å følge opp området?*

Disse problemstillingene ble operasjonalisert på følgende måte:

- Hvor vellykket er integreringen av flyktninger i kommunen?
- Hvordan følges deltakerne opp? Hvilke rutiner har man for dette?
- Hva koster integreringen av flyktninger Gjesdal kommune? Blir disse kostnadene dekket av staten?

2.5 Revisjonskriterier

Revisjonen fremsetter følgende to kriterier som grunnlag for vurderingen:

- Introduksjonsprogrammet skal bidra til å styrke innvandreres muligheter til å være økonomisk og sosialt selvstendige

- Staten skal dekke ekstrautgiftene kommunen har med bosetting og integrering av flyktninger.

Det første kriteriet er utledet av formålet med introduksjonsloven.³ Formålet med denne loven er at den skal "...styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet⁴". Alle kommuner har plikt til å tilby integrasjonsprogrammet. Målsettingen med introduksjonsordningen er å styrke den enkelte innvandrers mulighet til å ta utdanning eller skaffe seg jobb, og dermed bli økonomisk uavhengig. Det er også et mål at introduksjonsprogrammet skal bidra til deltakelse og inkludering både i lokalsamfunnet og i samfunnslivet for øvrig⁵.

Det andre kriteriet er utledet fra UDIs håndbok fra 2003 der det blant annet står at: "Staten dekker de gjennomsnittlige ekstra økonomiske utgiftene som kommunene har med bosetting og integrering av flyktninger slik disse fremkommer i beregningsutvalgets årlige kartlegging⁶ I mandatet til beregningsutvalget står det at tilskuddet fra staten skal beregne den faktiske kommunale utgiftsutviklingen. "Beregningene skal ta sikte på å gi et så korrekt bilde som mulig av kommunens utgifter til disse grupper i sin helhet. Kommunens utgifter knyttet til de årskullene som til enhver tid er omfattet av integreringstilskuddordningen skal framgå⁷."

2.6 Metode

Datamaterialet som ligger til grunn for denne rapporten består av skriftlig informasjon og intervjuer.

Den skriftlige informasjonen består av Introduksjonsloven, med tilhørende forskrifter og retningslinjer og lignende I tillegg har vi gått gjennom politiske vedtak, kommunale sakspapirer, administrative retningslinjer saksutredninger, og utgiftene i forbindelse med de ulike tjenestoområdene som involverer integrering av flyktninger.

Vi har i tillegg foretatt intervjuer/samtaler med til sammen to representanter fra sosialtjenesten, to personer fra økonomiavdelingen og en person fra norskopplæringen. I tillegg har vi vært i kontakt med helsesøster, frivillighetssentralen, skolekontoret, kulturkontoret og barnehagekontoret.

Rapporten er utarbeidet av revisor Aud Ree, forvaltningsrevisor Svein Kvalvåg og kvalitetssikret av oppdragsleder Gry Hånsnartrædet og leder forvaltningsrevisjon Bård Humberset.

2.7 Begrepsavklaringer

Flyktninger defineres i denne sammenheng som personer kommunen mottar eller har mottatt integreringstilskudd for. Integrering av flyktninger definerer vi som å sikre flyktingers økonomiske selvstendighet gjennom yrkes- og samfunnslivet.

³ Lov av 04.07.2004 nr. 80: lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.

⁴ Loven trådte i kraft 1. september 2003, men er obligatorisk for alle landets kommuner fra 1. september 2004. Gjesdal kommune har arbeidet etter lovens intensjoner siden mars 2004. Det var meningen at kommunen skulle starte dette arbeidet 01.01.2004, men på grunn av at den tidligere flyktningkonsulentent gikk ut i permisjon i januar 2004, og ny person ble ansatt, ble starten utsatt til mars 2004.

⁵<http://www.udi.no/upload/Integrering/Fakta%20.pdf>

⁶ Håndbok 2003, *En veileder i arbeidet med flyktninger, asylsøkere og innvandrere*, side 18 kapittel to. Utarbeidet av UDI.

⁷ Gjengitt i rapporten, *Integrering av flyktninger*, side 7, Bærum kommunerevisjon, 2004.

3 Faktabeskrivelse

3.1 Hvor vellykket er integreringen av flyktninger i kommunen?

3.1.1 Revisjonskriterium

Formålet med introduksjonsloven⁸ er at den skal styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet⁹. Alle kommuner har plikt til å tilby integrasjonsprogrammet. Målsettingen med introduksjonsordningen er å styrke den enkelte innvandrers mulighet til å ta utdanning eller skaffe seg jobb, og dermed bli økonomisk uavhengig. Det er også et mål at introduksjonsprogrammet skal bidra til deltakelse og inkludering både i lokalsamfunnet og i samfunnslivet for øvrig¹⁰.

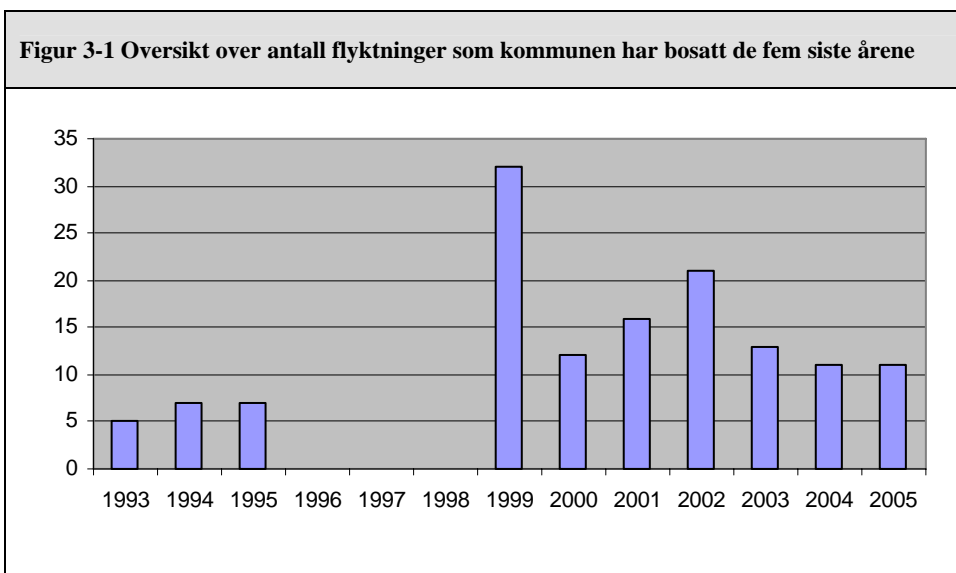
Det følgende er anvendt som revisjonskriterium som grunnlag for vurderingene i denne rapporten:

- Introduksjonsprogrammet skal bidra til å styrke innvandreres muligheter til å være økonomisk og sosialt selvstendige

3.1.2 Faktabeskrivelse

Antall flyktninger som er kommet til kommunen de siste årene

Fra 1993 og frem til i dag har Gjesdal kommunen tatt i mot til sammen 134 flyktninger. Fra 1993 til 1995 tok kommunen mot 19 flyktninger, fra 1996-1998 tok ikke kommunen i mot flyktninger, og fra 1999-2000 tok Gjesdal mot 44 flyktninger.



De siste fem årene har kommunen tatt imot 71 flyktninger. I en femårsperiode mottar kommunen integreringstilskudd fra UDI.

Integreringstilskuddet er et 5-årig tilskudd som mottas ved bosetting av flyktninger og personer med opphold på hu-

manitært grunnlag.¹¹

⁸ Lov av 04.07.2004 nr. 80: lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.

⁹ Loven trådte i kraft 1. september 2003, men er obligatorisk for alle landets kommuner fra 1. september 2004. Gjesdal kommune har arbeidet etter lovens intensjoner siden mars 2004. Det var meningen at kommunen skulle starte dette arbeidet 01.01.2004, men på grunn av at den tidligere flyktningkonsulenten gikk ut i permisjon i januar 2004, og ny person ble ansatt, ble starten utsatt til mars 2004.

¹⁰ <http://www.udi.no/upload/Integrering/Fakta%20.pdf>

¹¹ Det bør videre presiseres at bosetting gjennom UDI er frivillig. Dersom flyktningene har funnet seg jobb kan de bosette seg direkte på egen hånd.

Flyktingene som er kommet de siste fem årene har i tillegg fått syv barn, som er født i kommunen, men som ikke utløser tilskudd. Av disse har 5 flyttet fra kommunen, slik at 66 bor i kommunen pr 12.09.2005.

De 66 som i dag er bosatt i Gjesdal fordeler seg på 43 voksne og 23 barn¹², til sammen 30 husstander.¹³

- 12 husstander er (17 voksne og 7 barn)¹⁴ i lønnet arbeid. 1 person av disse er i gang med videregående/høyere studier.
- 2 husstander (4 voksne og 2 barn) er både i lønnet arbeid og mottar introduksjonsstønad.¹⁵
- 5 (syv voksne og 1 barn) husstander mottar introduksjonsstønad.
- 1 husstand er på introduksjonsstønad og mottar supplerende sosialhjelp (1 voksen + 2 barn). 2 av disse er i gang med videregående/høyere studier.
- 6 husstander har en kombinasjon av egne inntekter¹⁶ og supplerende sosialhjelp (9 voksne + 8 barn). 2 personer av disse er i gang med videregående/høyere studier.
- 4 husstander (5 voksne og 3 barn) lever kun på sosialhjelp. 2 personer av disse er i gang med videregående/høyere studier.

Ifølge flyktingkonsulenten er de som havner på sosialhjelp som regel gamle, syke eller sliter med norskopplæringen. Det er også en person som er på midlertidig sosialhjelp i et år for å fullføre videregående opplæring og få generell studiekompetanse.

Organisering av arbeidet – hvem gjør hva?

Flyktingkonsulenten følger flyktingene opp i inntil 5 år etter individuelle behov. Dette tilsvarer perioden det ytes integreringsstøtte. Dersom enkelte flyktinger har behov for videre oppfølging, blir de fulgt opp av kommunen på samme måte som andre innbyggere i kommunen. Etter hvert som flyktingene ikke har behov for tjenester knyttet til flyktingkonsulent eller sosialkontor, trappes kommunens kontakt ned. Fra kommunalt hold vises det til at man ut fra lokalkjennskap/sporadisk kontakt vet hvordan det har gått med enkeltflyktingene, men at det ikke finnes noen samlet oversikt.

Det er flyktingkonsulenten, sammen med introduksjonsgruppen, som er ansvarlig for introduksjonskursene i Gjesdal kommune. Introduksjonsgruppen består av flyktingkonsulenten, en sosialkonsulent, lederen for voksenopplæringen og lønnsansvarlig¹⁷. Flyktingkonsulenten har ansvar for å koordinere programmet til hver enkelt deltaker, og har ansvaret for tverrfaglig samarbeid, og er ansvarlig for at introduksjonsstønadsbeløpet er korrekt. Lønnsansvarlig foretar utbetalingene av introduksjonsstønaden.

Flyktingkonsulenten og Avdeling for norskopplæring i Gjesdal kommune gjennomfører størstedelen av programmet. Norskopplæringen står for den faktiske opplæringen, flyktingkonsulenten tar seg av den praktiske koordineringen av programmet og individuell oppfølging av flyktingene.

¹² Pluss de syv som er født i kommunen.

¹³ Tall fra kommunen pr. 12.09.05

¹⁴ Pluss tre barn som er født i kommunen.

¹⁵ Pluss to barn som er født i kommunen.

¹⁶ Stipend, kontantstøtte eller andre ordninger.

¹⁷ Lønnsansvarlig er primært involvert i introduksjonsordningen gjennom lønnsutbetalinger til de flyktingene som følger introduksjonskurset.

Flyktningkonsulentene og norskopplæringen samarbeider med Aetat, private aktører, og andre kommunale etater i forbindelse med språkpraksissteder og arbeidspraksissteder. Våre informanter beskriver samarbeidet med private aktører og internt i kommunen som godt. Men samarbeidet med Aetat beskrives som varierende.¹⁸

Hvilke flyktninger kommer til kommunen?

Flyktningkonsulentene har dialog med UDI om hvilke flyktninger som skal komme til Gjesdal. Som regel prioriteres flyktninger som tilhører nasjonaliteter som allerede finnes fra før i kommunen, ettersom kommunen har kompetanse på disse gruppene. De fleste kommunene foretrekker å bosette barnefamilier fordi de er lette å plassere boligmessig og blir lettere integrert sosialt gjennom barna¹⁹. Dette har ført til at flyktningemottakene har et overskudd av enslige flyktninger.²⁰

I Gjesdal har kommunen bestemt å ikke ta i mot flere enslige på en stund, men heller prioritere familier²¹. Begrunnelsen for dette er at bosettingen av mange enslige krever en langt større ressursinnsats: *"Bosetter man 10 personer er det stor forskjell om det er 2 familier på 5 personer eller om det er 10 enslige"*²².

Kommunestyret vedtok den 19.09.05 å ta i mot 15 nye flyktninger innen utgangen av 2006. I dette vedtaket ble det også besluttet at Gjesdal kommune ikke ville bosette enslige med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Bakgrunnen for denne beslutningen er at kommunen tidligere fikk integreringstilskudd for familiegjennforente med personer med opphold på humanitært grunnlag. Dette tilskuddet falt bort den 07.01.2005. I kommunestyresaken står det at dette har ført til at flere kommuner har vedtatt å ikke bosette enslige med opphold på humanitært grunnlag.

Hvordan møtes den enkelte flyktning?

Før mottak av nye flyktninger har kommunen kontakt med den enkelte flyktning på mottaket, og gir vedkommende informasjon om kommunen. I tillegg har vedkommende tilbud om at kommunen ordner bolig, og ordner alt det praktiske rundt boligforhold. Dersom flyktningen takker nei til dette, må vedkommende finne bolig på egenhånd. Deretter følges flyktningen opp i forbindelse med selve innstalleringen i bolig. Videre avholdes det en økonomisamtale en av de første dagene. Her går sosialkonsulentene gjennom hvordan man skal bruke de pengene man får. Man går også gjennom husleiekontrakt og etableringspenger (midler til komfyr, kjøleskap samt nødvendig utstyr til bolig). Under den første samtalen er det alltid tolk tilstede.

I det andre møte får flyktningen blant annet informasjon om introduksjonsprogram, fastlege / tannlege, skole/barnehage/voksenopplæring, introduksjonsprogram, jobb/arbeidsliv og kultur- og fritidsaktiviteter. Flyktningkonsulentene har jevnlig møter med den enkelte flyktning i denne perioden for å sikre at vedkommende får den informasjon som er nødvendig. I tillegg har man jevne møter i perioden introduksjonsprogrammet pågår. Når vedkommende er kommet inn i ordinær jobb eller utdanning, er det lite kontakt.

Ifølge våre informanter opplever de fleste flyktningene periodevis å ha vanskelige perioder etter at de har kommet til kommunen. I slike perioder bidrar det som regel med ekstra oppføl-

¹⁸ Se avsnitt nedenunder

¹⁹ *Integrering av flyktninger*, forvaltningsrevisjonsprosjekt Bærum kommune, 2004

²⁰ Artikkel i Kommunal rapport 16.09.04 side 4 og 5, referert i *Integrering av flyktninger*.

²¹ *Informasjon til kommunestyret*, 07.02.2005.

²² *Informasjon til kommunestyret*, 07.02.2005.

ging i forhold til de problemene man måtte ha. Det pekes på at miljøet er lite og relativt gjenomsiktig i Gjesdal, slik at problemer blant flyktninger fort fanges opp.

Kommunen har en egen rutinehåndbok for bosetting av flyktninger og for introduksjonskurset. Her står det hvilke oppgaver som er knyttet til hver rutine, hvem som er ansvarlig for oppgavene, og hva oppgavene inneholder.

Hvem har fått tilbud om introduksjonskurs?

Introduksjonsprogrammet gir flyktningene rett til et kvalifiseringsprogram i inntil²³ to år etter bosetting.

Flyktningen begynner som regel på norskkurs før de begynner på introduksjonskurs. Ifølge flyktningkonsulenten er det lett å få dem fort inn på norskkurs.

Ifølge introduksjonsloven har alle som har kommet etter 1. september 2003, og som er mellom 18 og 55 år, rett og plikt til introduksjonskurs. I alt er det 20 flyktninger som har hatt rett og plikt til å følge et introduksjonskurs i Gjesdal kommune ifølge flyktningkonsulenten. En av disse hadde allerede skaffet seg jobb før introduksjonskurset startet, to tar et forkurs til videregående utdanning, og en var syk når han skulle begynne, men har nå fått seg jobb. Dermed er det i alt 16 personer som har fått tilbud om introduksjonskurs.

Individuell plan

Før introduksjonskursets oppstart blir flyktningenes bakgrunn og kompetanse kartlagt, og på bakgrunn av kartleggingen utarbeides det en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogrammet. Planen skal i følge § 6 i introduksjonsloven inneholde *”programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet, den skal utarbeides i samråd med vedkommende, og den skal tas opp til vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i vedkommendes livssituasjon.”*²⁴

I Gjesdal kommune har ikke alle fått utarbeidet en individuell plan. Ifølge våre informanter har man jobbet med dette over tid, men det har vist seg å være vanskelig å følge lovens detaljeringsgrad. Dette forklares ved at den enkelte flyktning i begynnelsen har liten kunnskap om egen kompetanse, og at det av denne grunn ofte er vanskelig å gi gode angivelser av tiltak i programmet og tidsbruk. I tillegg er det visse kommunikasjonsproblemer mellom flyktningene og flyktningkonsulenten den første tiden, noe som kompliserer det hele ytterligere. Erfaringen har vært mange upresise tidsanslag og lite presise angivelser av tiltak. *”Som regel ønsker flyktningene å lære seg norsk og ingenting annet i begynnelsen”*. Løsningen i Gjesdal har vært at man ikke lager planene så detaljerte som loven krever, men at planene tar for seg hovedtrekkene av hva de skal gjøre i programmet fremover. Tidligere ble planen utarbeidet av flyktningkonsulent og flyktning. Nå er også læreren med å utarbeide den individuelle planen.

Introduksjonsprogrammets varighet

Introduksjonsprogrammet kan vare inntil to år, med tillegg av godkjent permisjon (Introduksjonsloven § 7). Når særlige grunner taler for det, kan programmet vare inntil tre år. I utgangspunktet får flyktningene 300 timer undervisning, hvorav 250 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap på et språk innvandrene forstår. I forbindelse med undervisningen i samfunnskunnskap samarbeider kommunen med Johannes læringssenter i Stavanger slik at alle sikres samfunnskunnskap. Dette er langt rimeligere enn å bruke tolk i femti timer.

²³ For mer detaljer om varighet, se avsnittet *Introduksjonsprogrammets varighet*.

²⁴ §6 gjengitt med enkelte omskrivninger.

Ifølge loven kan det gis tilbud om ytterligere opplæring innenfor rammen av 2700 timer. *Vurderingen av personens behov for opplæring ut over 300 timer skal baseres på lærerens tilråding.*²⁵

Våre informanter peker på at de aller fleste vil trenge mer enn 300 timer undervisning, etter som 300 timer bare tilsvarer ett semester på skolen. Læreren vurderer om elevene trenger flere timer, og dersom det er uenighet mellom lærer og elev, er det lærerens avgjørelse som skal legges til grunn i vurderingen.

Hvilket undervisningstilbud får flyktningene?

Loven regulerer at programmet skal vare fra 30-37,5 timer²⁶. I begynnelsen av introduksjonsprogrammet har man undervisning i 30 timer, og 7,5 timer er satt av til lekselesning. I begynnelsen av introduksjonskurset er det satt av 15 timer til norskundervisning, 9 timer til samfunnsfag, 1 time til individuell veiledning, og 5 timer til avklaring av praktiske spørsmål/gjøremål. For personer med en stor omsorgsbyrde eller personer som er syke vil undervisningen være tilrettelagt den enkeltes situasjon. For førstnevnte kategori vil programmet gjerne være litt kortere, slik at vedkommende får mer tid til oppfølging i skole og barnehage.

Gjennom hele introduksjonskurset er hovedproblemstillingen hvordan deltakerne skal komme inn på arbeidsmarkedet.

Når flyktningkonsulenten og personer ved norskopplæringen mener flyktningen har tilstrekkelige norskkunnskaper til å klare seg på egen hånd, finner kommunen en språkpraksis plass til dem. Flyktningene kommer gjerne med ønsker om hvor de vil være, og deretter kontakter kommunen det aktuelle arbeidsstedet. Hvis organisasjonen stiller seg positive til å ha en språkpraksis plass, lages en avtale mellom kommunen, arbeidsstedet og eleven. Språkpraksisplassen skal ikke være erstatning for vanlig arbeidskraft, den skal først og fremst være et sted der eleven kan bli bedre i norsk. Språkpraksisavtalen har to ukers oppsigelsesfrist, som gjelder for alle parter.

I perioden med språkpraksis plass har elevene til sammen 18 timers (9 timer norsk og 9 timers samfunnskunnskap) undervisning fordelt på tre dager. I tillegg har de språkpraksis to hele dager.

Arbeidspraksis har forrang fremfor språkpraksis. Kommunen stiller krav til elevene om at de må ha passert modul 2 i norskundervisningen for å få praksis plass²⁷. Arbeidspraksis skal i teorien gå gjennom Aetat, men kommunen har varierende erfaring med etaten. Enkelte ganger ordnes praksis plass, men ofte får man beskjed om at Aetat ikke har kapasitet til å lete frem praksis plasser. Dette skaper et problem for kommunen, som må bruke ressurser på å lete frem praksis plasser selv. Ifølge våre informanter i Gjesdal kommune har kommunen ordnet dette selv. Aetat er behjelpelig i forhold til papirarbeid vedrørende praksis plass, og utbetaler kurs-penger til kommunen.

²⁵ Forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere.

Frem til 1. september 2005 var det andre regler som gjaldt. Da hadde flyktninger med utdanning fra hjemlandet som tilsvarer norsk grunnskole eller mer, rett til inntil 850 timer med opplæring. Deltakere med liten eller ingen utdanning fra før, hadde rett på inntil 3000 timers utdanning. De flyktningene som er kommet før 1. september 2005 vil få en overgangsordning i tråd med disse reglene (Rundskriv H-21/05 fra Kommunal og regionaldepartementet).

²⁶ Rundskriv H-20-05 fra Kommunal og regionaldepartementet.

²⁷ Dette er i tråd med det som angis i Rundskriv 6. august nr. P-6/2003 m samarbeid mellom kommunen og Aetat om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.

Fra kommunen opplyses det at man tenker strategisk i forhold til flyktingenes muligheter for å praktisere språket når man finner praksisplasser. *”Det er viktig at den enkelte elev får gode muligheter til å praktisere språk på den arbeidsplassen som velges.”* Fra kommunen oppgis det at ca. 50 prosent av disse praksisplassene er private og femti prosent er offentlige.

Ifølge informantene våre har flyktingene veldig ulike behov for undervisning. Noen har høyere utdanning fra før, mens andre har svært lite utdanning²⁸. I tillegg har man gjerne ulike ønsker. Noen ønsker å ta seg en utdanning, andre ønsker å få vurdert og eventuelt godkjent utdanning fra hjemlandet, mens atter andre ønsker å komme seg ut i jobb så fort som mulig. Fordi behovene er ulike, legges det opp til individuelle opplæringsløp.

Informantene våre opplever at det er god kontakt mellom elever og lærere. Det pekes også på at størrelsen på kommunen og antall deltakere på kursene gjør at det blir god kontakt kursdeltakerne imellom, og mellom kursdeltakerne og ansatte i kommunen. Man har også gode erfaringer med språkpraksisen. *”De fleste deltakerne har god nytte av den. (...) Her lærer de dagligtale, andre dialekter, og ord og uttrykk”*. Det er ofte kommunale etater, gjerne barnehager, som har språkpraksisplassene. Det er færre private firmaer som har språkpraksisplasser, men det arbeides det med å øke denne andelen.

Intervjuene våre tyder på at norskkunnskapene som regel er meget dårlige når flyktingene ankommer kommunene. Her er det store forskjeller i forhold til tidligere, hevdes det. *”Når flyktingene fikk norskopplæring på asylmottakene var norskkunnskapene langt bedre. Det er et langt større behov for tolk nå.”*

Det vises også til at introduksjonskurset for enkelte kan bli en sovepute, med et fast undervisningsopplegg hver uke og fast lønn. Dersom norskopplæringen eller flyktingkonsulenten merker slike tendenser, kalles elevene inn til en såkalt ”utvidet realitetsorientering.”

Hvem underviser flyktingene?

Norskopplæringen i Gjesdal kommune gjennomfører hoveddelen av introduksjonsprogrammet sammen med flyktingkonsulenten. Alle som arbeider ved norskopplæringen er utdannet lærere. Norskopplæringen har i dag ca 32 elever, og 18 av disse elevene er flyktinger, og 10 av disse deltar på introduksjonsprogram. Til sammen har norskopplæringen 3,5 årsverk, hvorav tre er rene lærerårsverk, mens et halvt årsverk går med til ledelse.

Norskopplæringen tilbyr norskundervisning til innvandrere generelt, flyktinger, og de av flyktingene som kommer inn under introduksjonsordningen. Sistnevnte gruppe får både norskundervisning og samfunnsundervisning.

Fravær

I en lignende rapport fra kommunerevisjonen i Bærum kommune vises det til at flere av deltakerne på introduksjonsprogrammet har svært mange fraværsdager. Selv om enkelte har et relativt høyt fravær også i Gjesdal, er ikke det samlede fraværet spesielt høyt. Ifølge våre informanter har den eleven som har det høyeste fraværet jobb utenom. I den forbindelse må det tilføyes at statistikkgrunnet er lite. Det er bare 16 personer som har fulgt eller følger introduksjonskurset. Av disse er seks sluttet fordi de har fått seg arbeid, og seks har nylig startet (01.08.05). Det betyr at seks har fulgt kurset i åtte måneder (01.01.05-31.08.05), og utgjør

²⁸ Gjesdal kommune tar ikke imot analfabeter. Dette begrunnes med at kommunen er liten og har ikke nok kompetanse til å håndtere utdanningen av analfabeter.

dermed statistikkgrunnet fra Gjesdal. Av de seks som startet i august er det registrert én fraværsdag totalt i løpet av måneden.

I Gjesdal kommune har man en egen fremmøtebok hvor fraværet registreres. Her står de ulike fraværskategoriene forklart (på norsk), som sykemelding, syke barn, permisjon og udokumentert eller ugyldig fravær²⁹. For hver måned skal fraværet attesteres av både lærer/ansvarlig på praksisplass og elev. Flyktningkonsulenten gjennomgår månedlig fraværet på alle, og kaller inn de med høyt fravær til en samtale.

Elevenes fremmøtebøker leveres inn i begynnelsen av den påfølgende måneden. Dersom elevene har ugyldig fravær trekkes de i lønn av flyktningkonsulenten, og hvis en elev kommer fem minutter for sent til norskopplæringen vil vedkommende bli trukket en time i lønn for ugyldig fravær. En kopi av trekkene sendes automatisk til lønningskontoret. Elevene blir også varslet om dette. I følge flyktningkonsulenten har det så langt ikke vært noen uenighet om de trekkene som er blitt gjort.

Dersom en person er borte fra undervisningen i norsk eller samfunnskunnskap i ti dager uten gyldig fravær, sender kommunen et brev til vedkommende og ber om en samtale. Dersom vedkommende ikke dukker opp til denne samtalen, meldes vedkommende ut av introduksjonskurset. Hvis det viser seg at personen ønsker å fortsette på kurset, må denne søke på ny og denne søknaden vil vurderes på nytt. Når det gjelder eksterne kurs (for eksempel i regi av Aetat) blir elevene innkalt til samtale med flyktningkonsulenten etter fem dager. Dette har sammenheng med at kursene er mer intense, dvs. at de utgjør hele arbeidsdager.

Avslutning av introduksjonskurs

Som regel er imidlertid problemstillingen motsatt: man er redde for at elevene kommer seg ut i jobb, og dermed slutter for tidlig. De aller fleste deltakerne ønsker å komme seg i jobb så fort som mulig, og noen ser ikke alltid hensikten med å følge introduksjonskurset i en to-årsperiode.

I introduksjonslovens §7 står det at kommunen kan stanse ordningen for den enkelte, dersom dette er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Det pekes spesielt på at man kan stanse ordningen dersom deltakeren har *"fått tilbud om høvelig arbeid"*. I alt 6 av 16 elever på introduksjonskurset har sluttet fordi de har funnet seg arbeid. I snitt sluttet de etter 7,8 måneder, får vi opplyst. Seks av de som deltar på kurset startet 01.08.05, og ingen personer har samlet sett deltatt lenger enn ett år.³⁰ Til dette kommenterte en av de intervjuede følgende: *"Så langt virker det som om vi skal nå målet om at alle klarer seg selv og har fått daglige aktiviteter etter to år."*

Ifølge våre informanter er arbeidsservelse den eneste grunnen til at deltakere har sluttet på introduksjonskurset pr. 21.09.05. I slike tilfeller holder det at eleven gir beskjed til flyktningkonsulenten, og til eventuell språkpraksisplass eller arbeidspraksisplass.

Flyktningkonsulenten peker på at det noen ganger kan være vanskelig å vurdere om eleven skal få slutte på introduksjonskurset til fordel for arbeid. På den ene siden kan det meget vel tenkes noen lærer seg norsk bedre på arbeidsplassen. På den andre siden er det en fare for at arbeidet ikke stimulerer til kommunikasjon med andre, eller at arbeidet er av usikker varighet.

²⁹ I fremmøteboken står det dessuten regler for forsentkomming, permisjonssøknader og regler for selve introduksjonsprogrammet.

³⁰ En av deltakerne begynte på introduksjonskurset i april 2004, men vedkommende har hatt syv måneders permisjon, slik at denne personen samlet sett ikke har deltatt i mer enn ett år.

Dersom de mister jobben, kan de søke kommunen om å bli tatt opp på ny³¹, men som regel kommer de ikke tilbake etter at de har sluttet på introduksjonskurset.

Ved ett tilfelle ble eleven innvilget permisjon fra kurset i forbindelse med arbeidsanskaffelse. Lovteksten åpner ikke for permisjon, men det ble likevel gjort fordi man i kommunen var usikker på arbeidets omfang og varighet. I dette tilfellet viste det seg at varigheten var kort, og at eleven var tilbake på introduksjonskurset i løpet av kort tid.

Hvis det viser seg at noen skulle trenge en eller to måneder undervisning utover det loven gir rom for, vil elevene få den ekstra undervisningen. Kommunen ønsker å være fleksibel slik at eleven i størst mulig grad når de målene de har satt seg, og slik at de har best mulig forutsetninger for å klare seg i samfunnet etter introduksjonskurset.

Informantenes vurdering av introduksjonskurset

Ifølge våre informanter har introduksjonsprogrammet flere positive sider. Det pekes på at elevene blir mer aktive, de blir flinkere til å snakke norsk, og de gis muligheter til å skape seg nettverk.

Samtidig vises det til at introduksjonskurset er relativt likt det tilbudet kommunen hadde tidligere. Da hadde man også norskundervisning og deltakerne fikk også da tilbud om praksisplaser. Etter innføringen av loven har det blitt mer dokumentasjon gjennom enkeltvedtak. Et eksempel: Før sa man enten ja eller nei til permisjonssøknader basert på en skjønnsmessig vurdering. Nå fattes vedtaket med begrunnelse. En positiv side med dette er at man kan bruke loven som autoritet slik at man unngår misbruk av permisjonsordninger, hevdes det.

Det pekes også på at kurset er mer organisert nå. I tillegg mister kommunen sine forpliktelser for den enkelte flyktning dersom vedkommende avslår det tilbudet som gis. En erfaring er at flyktingene (kanskje av den grunn) i mindre grad enn før avslår det tilbudet som blir gitt.

Ifølge informantene våre passer ikke introduksjonsprogrammet for alle. Det passer for om lag nitti prosent av alle som kommer, hevdes det. Gruppen det passer mindre bra for er fysisk eller psykisk syke mennesker, eldre mennesker, voksne damer som gjerne ikke har vært i arbeid før. Informantene våre viser til at det stort sett er mennesker i disse kategoriene som havner på sosial stønad.

3.1.3 Oppsummering og vurdering

Formålet med introduksjonsprogrammet er at det skal bidra til å styrke innvandreres muligheter til å være økonomisk og sosialt selvstendige. Selv om introduksjonsprogrammet i Gjesdal kommune ikke har vart lenger enn halvannet år, har vi dannet oss et bilde av hvordan det fungerer i forhold til lovens målsettinger.

Datamaterialet vårt tyder på at oppfølgingen av flyktingene er god, og i tråd med lovens målsetting. Resultatene fra Gjesdal kommune synes også å være meget positive. Av i alt 16 som har begynt på introduksjonskurset er allerede 6 personer i arbeid. I gjennomsnitt gikk det 7,8 måneder før disse kom seg ut i arbeid. Seks av de som deltar på kurset startet 01.08.05, og ingen personer har samlet sett deltatt lenger enn ett år.

³¹ Hvis de har arbeidet i mer enn seks måneder og opptjent grunnlag for dagpenger, vil dette bli trukket fra introduksjonsstønad.

Til sammenligning tilsier erfaringen fra de siste 15 år at det vil ta minst 6 år før en tredjedel av flyktningene som bosettes i norske kommuner er i arbeid, og minst 8 år før halvparten er sysselsatt³².

Selv om det er positivt at flyktningene kommer seg ut i jobb tidlig, er det en fare for at flyktningene kommer seg ut i jobb *for* tidlig, og dermed går glipp av viktig språk- og samfunnskunnskap. Datamaterialet vårt tyder på at dette er en problemstilling kommunen er svært opp-tatt av. Flyktningkonsulent og representanter for norskopplæringen vurderer i hvert tilfelle arbeidets varighet, og den enkelte elevs mulighet for å lære språk ved arbeidsplassen. Det vises til at kommunen ved ett tilfelle innvilget permisjon fra kurset fordi man var usikre på arbeidets varighet. Selv om loven ikke åpner opp for permisjon fra kurset, viser denne type praktiske ordninger at kommunen utviser fleksibilitet for å nå den overordnede målsettingen om at flyktningene skal bli økonomisk og sosialt selvstendige.

Samtidig synes det som om det stilles tydelige krav til flyktningene på introduksjonskurset. Et eksempel på dette er at de trekkes en time i lønn dersom de kommer fem minutter for sent til undervisningen. Flyktningkonsulenten viser til at det å langt ikke har vært noen uenighet om de trekkene som er blitt gjort. Dette kan tolkes som om systemet oppleves å være rettferdig.

3.2 Dekkes Gjesdals integreringskostnader av staten?

3.2.1 Revisjonskriterium

Det finnes ikke et eget flyktningregnskap i Gjesdal kommune. Derfor ønsker Rogaland Revisjon å se nærmere på de inntekter og utgifter kommunen har hatt med bosetting og integrering av flyktningene. Hovedfokuset vårt er å vurdere om tilskuddene fra staten dekker kommunens utgifter med flyktningene.

I UDIs håndbok fra 2003 står det blant annet: ”Staten dekker de gjennomsnittlige ekstra økonomiske utgiftene som kommunene har med bosetting og integrering av flyktninger slik disse fremkommer i beregningsutvalgets årlige kartlegging³³ (side 18 kapittel to). I mandatet til beregningsutvalget står det at tilskuddet fra staten skal beregne den faktiske kommunale utgiftsutviklingen. ”Beregningene skal ta sikte på å gi et så korrekt bilde som mulig av kommunens utgifter til disse grupper i sin helhet. Kommunens utgifter knyttet til de årskullene som til enhver tid er omfattet av integreringstilskuddordningen skal framgå³⁴.”

Kort oppsummert:

- Staten skal dekke ekstraavgiftene kommunen har med bosetting og integrering av flyktninger.

3.2.2 Hvilke utgifter har Gjesdal kommune med flyktningene?

Gjesdal kommune tilbyr mange tjenester som har flyktninger som målgruppe. Disse er relativt enkle å kartlegge i økonomisk forstand. Kommunen har blant annet utgifter med introduksjonsprogram, norskopplæring med samfunnskunnskap og arbeidskvalifisering, morsmålsun-

³² *Flyktninger – en ubrukt ressurs*, kronikk i Stavanger Aftenblad 28.10.05, skrevet av Morten Tjessum, leder NOAS.

³³ Håndbok 2003, *En veileder i arbeidet med flyktninger, asylsøkere og innvandrere*, side 18 kapittel to. Utarbeidet av UDI.

³⁴ Gjengitt i rapporten, *Integrering av flyktninger*, side 7, Bærum kommunerevisjon, 2004.

dervisning i skolen, spesialpedagogikk barnehage og livsopphold flyktninger. En mer fullstendig oversikt gis i avsnitt 3.2.4.

Tjenester som er for alle innbyggerne, og hvor ikke flyktningene innebærer noen merkostnad, er ikke tatt med. Vi har heller ikke tatt med skatteinntektene flyktningene tilfører kommunen når de er i fast arbeid. Vi har bare tatt med de områdene hvor det er opplyst at det er ekstraintekter/utgifter fordi de er flyktninger. Følgende tjenesteområder opplyser at de ikke har ekstra utgifter for flyktninger utover det som er dekket av flyktningfondet: Barnehagekontoret, helsesøster, barnevern, kulturkontoret og frivillighetssentralen. Det redegjøres for flyktningfondet nedenfor.

Indirekte utgifter som utgifter til kontorleie, telefon, strøm og økonomitjenester er ikke tatt med i denne kostnadsoversikten.

3.2.3 Hva dekker staten?

De fem første årene flyktningene er i landet mottar kommunen et integreringstilskudd fra staten. Staten utbetaler særtilskudd for enslige mindreårige, ekstratilskudd for personer med kjente funksjonshemminger. I tillegg mottar kommunen tilskudd til voksenopplæring av flyktninger, morsmålsundervisning i skole og til spesialpedagog i barnehage³⁵.

Integreringstilskuddet skal dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter til blant annet sosialhjelp, sosialkontortjenester, barneverntjenester, flyktningkontortjenester, tolketjenester, barnehagetjenester, helsetjenester, bolig og administrasjonstjenester, sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering, arbeidstrening, kultur- og ungdomstiltak i forbindelse med introduksjonsprogram³⁶.

Kommunen fikk tidligere integreringstilskudd for familiejenforening med personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, men dette tilskuddet falt bort 07.01.05. På bakgrunn av dette vedtok Gjesdal kommune den 19.09.2005 å ikke bosette enslige flyktninger med opphold på humanitært grunnlag. Gjesdal kommune har heller ikke bosatt enslige med opphold på humanitært grunnlag etter at denne ordningen ble forandret.

Tabell 3-1 Tilskuddsbeløp for 2005, Integreringstilskudd pr. person.

Bosettingsår	Sats
År-1 (2005)	120 000 (voksen) 100 000 (barn)
År-2 (2004)	91 000
År-3 (2003)	80 000
År-4 (2002)	71 000
År-5 (2001)	70 000

Trygdeutbetalinger dekkes av staten, men mange flyktninger har ingen trygderettigheter. Uføretrygd gis ikke flyktninger med fysiske og psykiske handikap når skaden er oppstått utenfor Norge. Alderspensjon utbetales i liten grad til flyktninger fordi disse ikke har opparbeidet seg alderspensjonsrettigheter i Norge. Og når det gjelder arbeidsledighetstrygd, baserer denne seg på arbeidsinntekter det siste eller de siste årene.³⁷

Det pekes på at det særlig er syke eller gamle som ikke har trygderettigheter, og som må forsørges av kommunen av sosialstønadsbudsjettet.

³⁵ For mer detaljert informasjon om de andre tilskuddsordningene, se kommunestyresak 19.09.05

³⁶ Kommunestyresak 19.09.05

³⁷ "Du må ha mottatt arbeidsinntekt som arbeidstaker (...) tidligere år. Du må ha fått utbetalt arbeidsinntekt på minst 1,5 ganger folketrygdens grunnbeløp (G) i siste avsluttede kalenderår (i fjor), eller minst 3 G i løpet av de siste tre avsluttede kalenderårene. Grunnbeløpet endres normalt en gang pr år (pr 1. mai 2005 utgjør det kr 60 699). (www.aetat.no)".

Vi får opplyst at det totalt sett er relativt få flyktninger i Gjesdal som mottar sosial bistand. Av de som kom i tidsrommet 1990-99, er det ingen som mottar/går fast på sosialhjelp nå. Av ankomne de siste fem årene er det til sammen 4 husstander som lever kun på sosialhjelp³⁸.

Flyktningene som følger introduksjonskurset har en stønad som utgjør 2G. Fra mai 2005 har denne stønaden vært på 121 398 kroner. Av dette beløpet får vi opplyst at det betales fra 5 til 24 prosent i skatt. I Gjesdal har det kommet drøye 14 flyktninger i gjennomsnitt de siste seks årene. Hvis vi antar at 14³⁹ gjennomsnittlig følger kurset til enhver tid, og betaler 15 prosent i skatt, gir dette en total skatteinntekt på ca 255 000. Av dette betales 10-15 prosent, dvs. mellom 25 500 og 38 250 inn til Gjesdal kommune. Denne type inntekter tas ikke med i inntekts-oversikten her fordi inntektene vil avhenge av hvor mange flyktninger Gjesdal mottar hvert år, og hvor lenge disse følger introduksjonskurset.

3.2.4 Inntekter og utgifter for 2004

Oversikten viser at netto inntekter for Gjesdal kommune i 2004 er på 1 601 000. Av disse er 1 390 000 avsatt i det såkalte flyktningfondet og 211 000 er et såkalt ikke avsatt overskudd.

Tabell 3-2 Inntekter og utgifter for 2004	
Overføringer fra staten	
2651 Integreringstilskudd flyktninger	5 903 000
2131 Voksenopplæring flyktninger ⁴⁰	1 782 000
2024 Fremmedspråklige (skole) ⁴¹	1 374 000
2111 Spesped. barnehage ⁴²	36 000
Sum inntekter	9 195 000
Utgifter (netto)	
2422 Flyktninger (flyktningkontoret)	- 980 000
2732 Introduksjon	- 305 000
2814 Livsopphold flyktninger (blant annet sosialstønad)	- 1 497 000
2816 Andre formål flyktninger	- 377 000
2131 Voksenopplæring flyktninger	- 2 118 000
2024 Fremmedspråklige skole ⁴³	- 1 967 000
2347 Frivillighetssentralen ⁴⁴	- 79 000
2 111 Spesped. barnehage ⁴⁵	- 246 000
2 021 Grunnskole ⁴⁶	- 25 000
Sum utgifter	- 7 594 000

³⁸ Se del 3.1.2 for mer informasjon.

³⁹ Dette er bare et anslag basert på at det på to år kommer gjennomsnittlig 28 flyktninger. Av disse regner vi at halvparten ikke følger kurset fordi de enten får seg jobb før toårsperioden er omme, eller at de er under 18 eller over 55, og dermed ikke kommer inn under introduksjonsloven.

⁴⁰ Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er et øremerket tilskudd fra staten. Før 1. september 2005 fikk kommunen et grunntilskudd til hver undervisningstime og et tilskudd pr. deltaker pr. time. I 2005 har grunntilskuddet vært 413, og deltakertilskuddet vært 24. en sats for hver elev, samt en sats for gruppen. I den nye ordningen får kommunen 88 000 pr. flyktning. Tilskuddet vil bli utbetalt over 5 år, med hovedvekt på de tre første årene. I tillegg vil kommunen få et resultattilskudd på 10 000 kroner for hver deltaker som avlegger en prøve med tilfredsstillende resultat. I denne forbindelse må det understrekes at det vil være en 5 års overgangsperiode, mens den nye ordningen gjelder personer som har fått oppholdstillatelse 1. september 2005.

⁴¹ Tilskuddet består av øremerkede tilskudd til morsmålsundervisning/norskopplæring grunnskole og UDI-tilskudd til skole, og dekker de totale utgiftene ved denne tjenesten (se fotnote 32).

⁴² Tilskudd til tospråklige barn i førskolealder.

⁴³ Beløpet dekker totale utgifter med denne tjenesten. Flyktningene representerer merkostnadene med tjenesten dvs. differansen mellom overføringene fra staten og kommunens utgifter til tjenesten.

⁴⁴ Denne tjenesten er beregnet sammen med leder av Frivillighetssentralen.

⁴⁵ Denne tjenesten er beregnet sammen med en av økonomikonsulentene i kommunen.

⁴⁶ Denne tjenesten er beregnet sammen med en av økonomikonsulentene i kommunen.

I 2004 og 2005 ble det kjøpt to flyktningeboliger til hhv. 881 000 kroner og 1 800 000 kroner. Kjøpene ble finansiert av flyktningfondet.⁴⁷ Avsetningen i flyktningfondet er i samsvar med forutsetningene i vedtatt budsjett for tjeneste 2422, flyktninger. Det er praksis for at noe av integreringstilskuddet inngår i budsjetttrammen for andre tjenester enn 2422. For 2004 utgjorde dette 898 000.

3.2.5 Flyktningfondet

Størstedelen av de årlige overskuddene settes over til flyktningfondet. Fra 1997 og frem til 2004 er det satt av til sammen 9 148 000 til flyktningfondet.

Flyktningfondet forvaltes av en styringsgruppe bestående av økonomisjef, skolesjef, barnehagesjef og sosialsjef. Her kan de ulike tjenesteområdene søke om midler dersom de har en økning i arbeidsoppgaver som følge av merarbeid i forbindelse med integreringen av flyktninger. Eksempler på kostnader flyktningfondet har dekket er huskjøp i forbindelse med bosetting og morsmålsassistent i barnehagen. Styringsgruppen gjør en skjønnsmessig vurdering av søknadene i forhold til om det er tiltak som integreringsmidlene er ment å gå til.

Hensikten med flyktningfondet har vært å redusere usikkerhet med eventuelle uforutsette utgifter i integreringsarbeidet.

⁴⁷ Driftsutgiftene til flyktningboligene er vurdert. Det ble ikke avdekket unormale ugifter.

4 Konklusjon, vurderinger og anbefalinger

Formålet med introduksjonsprogrammet er at det skal bidra til å styrke innvandreres muligheter for å være økonomisk og sosialt selvstendige. Introduksjonsloven som regulerer innholdet i programmet, trådte i kraft 1. september 2003, men ble obligatorisk for alle landets kommuner fra 1. september 2004. Gjesdal kommune har arbeidet etter lovens intensjoner siden mars 2004, dvs. i ca. halvannet år (oktober 2005).

Datamaterialet vårt tyder på at introduksjonskurset i Gjesdal kommune fungerer godt, og etter lovens hensikt og intensjon. Oppfølgingen av flyktingene synes å være god. Resultatene fra kommunen er også positive. Av i alt 16 som begynte på introduksjonskurset, er 6 personer allerede i jobb. I gjennomsnitt gikk det 7,8 måneder før disse kom seg ut i arbeid. Det må tilføyes at seks av de 16 startet så sent som den 01.08.05, og at ingen personer har deltatt lenger enn ett år.

Til sammenligning tilsier erfaringen fra norske kommuner de siste 15 år at det vil ta minst 6 år før en tredjedel av de bosatte flyktingene er i arbeid, og minst 8 år før halvparten er sysselsatt⁴⁸.

Intervjuene våre tyder også på at kommunen er oppmerksom på faren ved at flyktingene kommer seg ut i jobb for tidlig, og dermed går glipp av viktig språk- og samfunnskunnskap. Arbeidets fremtidsutsikter blir nøye vurdert før kommunen stanser ordningen. Samlet sett synes det som om kommunen utviser fleksibilitet for å nå introduksjonslovens overordnede målsetting om at flyktingene skal bli økonomisk og sosialt selvstendige.

Våre beregninger viser at Gjesdal kommunes samlede utgifter med bosetting og integrering av flyktinger i 2004 er på 7 594 000 kroner. De samlede tilskudd fra staten utgjør 9 195 000 kroner. Til sammen gir dette et overskudd på 1 601 000 kroner i 2004.

Størstedelen av de årlige overskuddene settes over i det såkalte flyktingfondet. Våre data viser videre at Gjesdal kommune har større inntekter enn utgifter med bosetting og integrering av flyktinger. Fra 1997 og frem til 2004 har flyktingfondet hatt en jevn vekst. En måte å tolke dette på er at kommunen har vært flinke i integreringsarbeidet. Fra kommunalt hold regner man imidlertid med at kommunen kommer til å gå over i en netto tæringsperiode etter at femårsperioden der kommunen har mottatt tilskudd er over.

Det pekes på følgende potensielle utgiftsøkninger i årene fremover:

- I sak 19.09.05 vises det til at bortfall av integreringstilskudd for familiegjensforente enslige med opphold på humanitært grunnlag fører til at kommunen kan få økte utgifter på sosialbudsjettet. *”Underholds krav som de med humanitært opphold trenger for å få familiegjensforening, vil ikke dekke alle kostnader som en familie har, og det er derfor sannsynlig at det må søkes om supplerende sosialhjelp.”* Det kan tenkes at kommunen kan få en del merkostnader med denne flyktingkategorien som følge av bortfall av integreringstilskudd, men risikoens omfang begrenses av at man har vedtatt å ikke motta denne gruppen flyktinger før den tidligere ordningen blir gjeninnført.

⁴⁸ Kilde SSB, gjengitt i *Flyktinger – en ubrukt ressurs*, kronikk i Stavanger Aftenblad 28.10.05, skrevet av Morten Tjessum, leder NOAS.

- I tillegg varsler alle tjenesteområder i sak til kommunestyret den 19.09 om at de merker en økning i arbeidsoppgaver som følge av bosetting og melder om behov for økte ressurser som en ønsker å bruke på en fleksibel måte. Disse økningene dekkes av integreringstilskuddet.

I Gjesdal har kommunen bestemt å ikke ta i mot flere enslige på en stund, men heller prioritere familier. Begrunnelsen for dette er at bosettingen av mange enslige krever en langt større ressursinnsats. I en rapport skrevet av kommunerevisjonen i Bærum om integreringsarbeidet i kommunen anbefaler revisjonen kommunen å vurdere de samlede kostnader ved valg av flyktninger. Det pekes på at familier er lettere å integrere i samfunnslivet, men at de er vanskeligere å integrere i arbeidslivet. Videre hevdes det at enslige er mer ressurskrevende i starten, men at de i større grad får seg arbeid og blir i mindre grad langtidsklienter på sosialkontorene. Samtidig pekes det på at det er et overskudd av enslige flyktninger på mottakene, og at det derfor er realistisk å øke andelen av disse.

For Gjesdal kommune synes dette pr. i dag ikke å være en aktuell problemstilling, ettersom flyktningene raskt kommer seg ut i arbeid.

Samtidig er det viktig å huske på at det er store forskjeller mellom Gjesdal og Bærum i forhold til kommunenes størrelse. Bærum har ca. 100 000 innbyggere, mens Gjesdal har drøye 9000 innbyggere. Ifølge revisjonsrapporten fra Bærum har kommunen en netto tilflytting av flyktninger uten integreringstilskudd. Vi har ikke tall på om det er en netto til- eller fraflytting fra Gjesdal, men kommuneadministrasjonen er av den oppfatning at det i liten grad har skjedd en netto fraflytting etter 1999. Derimot fant det sted en utflytting av somaliere bosatt tidligere på 90-tallet.

Det er på landsplan en tendens til at store kommuner har en netto tilflytting, mens mindre kommuner har en netto fraflytting av flyktninger. Dersom det var tilfelle også for Gjesdal, ville det vært grunn til å tro at barnefamilier i mindre grad enn enslige flytter fra kommunen. Er man enslig er man langt mer fleksibel i forhold til å flytte på seg, både i forhold til at det bare er en selv en må ta hensyn til, og i forhold til at belastningen ved å flytte gjerne blir mindre. I et slikt perspektiv er det kanskje grunn til å tro at barnefamilier i større grad blir boende i kommunen på lengre sikt.

Uansett om Gjesdal i fremtiden velger å ta i mot barnefamilier eller enslige flyktninger, blir det en utfordring for kommunen å utnytte den arbeidskraften og de ressursene flyktningene besitter.

4.1 Oversikt over de langsiktige effektene av integreringsarbeidet

En annen faktor som er meget viktig for integreringen som sådan, og for kommunens fremtidige utgifter med integrering, er hva som skjer med flyktningene etter femårsperioden kommunen mottar tilskudd fra staten. Blir de i kommunen eller flytter de til et annet sted? Hvis de blir i kommunen, hva er deres status etter denne femårsperioden? Er de i inntektsgivende arbeid eller mottar de trygdeytelser eller sosial stønad? Per i dag ser det ut til at det er et fåtall flyktninger som mottar sosial stønad. Dette tyder på at man så langt har vært flinke til å integrere flyktningene i arbeidslivet i Gjesdal.

I Gjesdal finnes det ingen oversikt over hvor mange flyktninger som fremdeles bor i kommunen, og hvor mange som har flyttet. Basert på opplysninger fra sosialkontoret finner vi at om lag halvparten av de som har vært innom sosialkontoret i tidsrommet 1990-1999 har flyttet fra kommunen. Vi får opplyst fra sosialkontoret at fraflytterne i all hovedsak har vært en soma-

lisk gruppe som har flyttet til Østlandet. Bakgrunnen for flyttingen var vansker med å få seg arbeid, samtidig som flyktningen ønsket å komme nærmere familie og venner. Vi får videre opplyst at i perioden fra 2000 og frem til i dag har langt færre flyttet fra kommunen. Samtidig pekes det på at det enkelte år har vært en netto tilflytting til kommunen, mens andre år har det vært en netto fraflytting fra kommunen.

På landsbasis flytter en stor andel av flyktningene mellom kommunene. Halvparten av flyktningene som ble bosatt i norske kommuner i 1998 hadde flyttet til en annen kommune i 2003.⁴⁹

På denne bakgrunn **anbefaler vi** kommunen å lage en oversikt over de langsiktige effektene av integreringsarbeidet.

Integreringsarbeidet i kommunen foregår gjerne i mange år etter introduksjonsprogrammet. I forhold til de langsiktige effektene av integreringen vil det være interessant å kartlegge hva som skjer med flyktningene a) i tiden etter de er ferdige med introduksjonskurset, og b) i tiden etter den femårsperioden kommunen mottar tilskudd fra staten. Dette kan være med å gi mer systematisk kunnskap om hva som skjer med flyktningene i et langsiktig integreringsperspektiv. En vil blant annet kunne være i stand til å kartlegge hvordan kommunen er i stand til å utnytte de ressursene flyktningene besitter.

Kommunen kan i dette kartleggingsarbeidet bruke data som etter hvert fremkommer i Nasjonalt Introduksjonsregister, og som fra 1 september 2005 skal brukes av kommunene (<http://www.udi.no/>). Hensikten med dette registeret er blant annet å dokumentere enkeltpersoners deltakelse i introduksjonsprogrammet, og for å evaluere ordningen. SSB peker i sin høringsuttalelse på at registrering av deltakelse av individnivå er viktig for å kunne dokumentere aktiviteten i integreringsarbeidet: *”individopplysninger er nøkkelen til å følge med på hvordan det går i ettertid med dem som har deltatt i ordningen”* (<http://www.ssb.no/omssb/horing/2005-01-25-01.html>).

4.2 Kommunale målsettinger med integreringsarbeidet

I gjennomgangen av integreringsarbeidet i Gjesdal kommune fant vi ingen kommunale målsettinger knyttet til integreringsarbeidet. Vi fant en handlingsplan for flyktningarbeid fra 1993, som skulle ha blitt en del av økonomiplanen for 1994-1997, men som ikke ble det. Bærum kommune, som har erfaring med introduksjonsprogrammet over flere år, har innlemmet integreringsarbeidet i kommunens handlingsplan. Her har man satt opp en målsetting over hvor stor prosentandel flyktninger som skal være i arbeid eller utdanning innen en toårs periode. Vi anbefaler Gjesdal kommune å gjøre noe tilsvarende. På denne måten vil man kunne sette opp kommunale suksesskriterier for integreringsarbeidet.

På denne bakgrunn **anbefaler vi** kommunen å innlemme målsettingene med integreringsarbeidet i kommunens styringsdokumenter.

4.3 Elektronisk rutinehåndbok

Gjesdal kommune har i dag en rutinehåndbok i papirutgave, og gjennomgangen vår tyder på at denne følges av de involverte i introduksjonsprogrammet. Selv om vi ikke har noe å utsette

⁴⁹ Statistikk fra SSB referert i kronikken *Flyktninger – en ubrukt ressurs*, Stavanger Aftenblad 28.10.05, skrevet av Morten Tjessem, leder NOAS

på innholdet i denne, anbefaler vi kommunen å lage en elektronisk rutinehåndbok. Dette har for det første sammenheng med at introduksjonsloven er ny, og at det allerede er foretatt en del endringer siden den trådte i kraft for et drøyt år siden. Dette fremkaller behov for en mer løpende oppdatering av håndboken. For det andre er det sannsynligvis slik at rutinene må gå seg litt til underveis, både i forhold til eventuelle lovendringer og i forhold til lokale forhold. For det tredje og siste er det relativt få personer som er involvert i det direkte arbeidet med flyktninger. Dette gjør kommunen sårbar i forhold til kompetanseoverføring ved utskiftning av personell. Vi tror derfor at det er nødvendig å ha en rutinehåndbok som er lett å justere, slik at eventuelle endringer kan oppdateres fortløpende. En rutinehåndbok som fort kan justeres som følge av eksterne (lov/forskrifter) og interne (lokale/kommunale) endringer vil i større grad kunne bevare kompetansen i kommunen, uavhengig av eventuelle utskiftninger av personell.

På denne bakgrunn **anbefaler vi** kommunen å få en elektronisk rutinehåndbok over flyktning-arbeidet.

5 Rådmannens kommentarer

I brev av 15.11 gir rådmannen følgende kommentar til rapportutkastet.

”Rogaland Revisjon IKS har foretatt en grundig gjennomgang av arbeidet med mottak av flyktninger i Gjesdal kommune.

Rådmannen har ingen innvendinger til det faktagrunnlag som undersøkelsen bygger på, og de feil/misforståelser som er oppdaget, framgår av avsnittet "Klargjøringer i forhold til faktagrunnlaget"⁵⁰.

Rapporten belyser kommunens arbeid med flyktningegruppen, dokumenterer utgifter og inntekter forbundet med mottak og gir avslutningsvis en del anbefalinger.

Beskrivelsene og vurderingene er i hovedsak positive, og samsvarer med det bilde og den kunnskap rådmannen har av integreringsarbeidet.

Kommentarer i forhold til de konkrete anbefalingene som Rogaland Revisjon IKS anbefaler.

1.1 Oversikt over de langsiktige effektene av integreringsarbeid

Det anbefales at det utarbeides en oversikt over de langsiktige effektene av integreringsarbeidet. Dette er arbeid det ikke har vært kapasitet til å prioritere. Det vil imidlertid bli undersøkt om det er mulig om en studentgruppe i praksisperiode kunne tenke seg dette som prosjekt.

Flyktningekonsulenten opplyser at NIR som programvare ikke vil gi god nok informasjon til å vurdere langsiktige virkninger av integreringsarbeid. Enkelte grupper vil ikke bli registrert, for eksempel ungdommer som går inn i ordinær skolegang, eldre over 55 år og ingen barn.

1.2 Kommunale målsettinger med integreringsarbeidet

I sosialtjenestens mål står det kun at kommunene skal bosette 15 flyktninger. Kommunale suksesskriterier kan ikke måles ut fra dette, og tar anbefalingen til etterretning. Det kan i denne sammenheng opplyses at vi i kommunen som helhet arbeider med å konkretisere målsettinger for de ulike virksomhetene.

Målet for sosialavdelingen er at hver enkelt voksen flyktning skal ha en avklart situasjon ved utløpet av introduksjonsprogrammet, 2 år. De skal da være i arbeid, praksisplass, språkpraksisplass, videre skolegang eller ha et avklart i forhold til trygdeytelse om helse eller alder tilsier at de ikke kan make annet. Barn og unge skal fortest mulig få plass i barnehage/grunnskole eller videregående.

Det vil bli fokusert på arbeidet med å få mer presise målsettinger integrert i kommunens styringsdokumenter.

1.3 Elektronisk rutinehåndbok

Sosialavdelingen har et mål om at samtlige rutinehåndbøker skal være elektronisk tilgjengelige innen sommeren 2006. ”

⁵⁰ Kommentar fra Rogaland Revisjon: De endringene rådmannen her viser til er kommentarer til faktadelen, kommentarer som er bakt inn i den sluttrapport som nå foreligger.



Rogaland Revisjon IKS

Bjerkeim Eigersund Finnøy Forsand Gjesdal Hjeltnes Hå Kvitsøy Lund Randaberg
Rennesøy Rogaland fylkeskommune Sandnes Sokndal Sola Stavanger Strand Time

Regnskapsrevisjon

Forvaltningsrevisjon

Selskapskontroll

Andre tjenester

Rogaland Revisjon IKS

Løkkeveien 10
4008 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Fax 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no