

Riksrevisjonens undersøkelse av
Integrerings- og mangfoldsdirektoratets
måloppnåelse og virkemiddelbruk i
arbeidet med bosetting og kvalifisering
av flyktninger

Dokument 3:3 (2010–2011)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 3

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-097-5

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøkelse av
Integrerings- og mangfolds-
direktoratets måloppnåelse og
virkemiddelbruk i arbeidet med
bosetting og kvalifisering av
flyktninger

Dokument 3:3 (2010–2011)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:3 (2010–2011)
*Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets
måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering
av flyktninger.*

Riksrevisjonen, 11. november 2010

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Gjennomføring av undersøkelsen	8
3	Oppsummering av funnene	8
4	Riksrevisjonens bemerkninger	12
5	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets svar	13
6	Riksrevisjonens uttalelse	13

Vedlegg: Rapport

1	Innledning	19
2	Datagrunnlag og metode	21
3	Revisjonskriterier	22
4	I hvilken grad nås de nasjonale målene om bosetting og kvalifisering av nyankomne flyktninger og innvandrere?	26
5	I hvilken grad har IMDi en effektiv bruk av virkemidler som bidrar til god måloppnåelse?	35
6	I hvilken grad bidrar IMDis styring og oppfølging til god måloppnåelse?	49
7	I hvilken grad har departementet en tilfredsstillende styring og oppfølging av IMDi?	55
8	Vurderinger	57
	Referanseliste	61

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger

1 Innledning

Siden 2007 har antall flyktninger som skal bosettes i norske kommuner, økt betydelig. 3826 flyktninger ble bosatt i 2007. I 2008 hadde dette antallet økt til 4427 personer, og i 2009 ble 6087 flyktninger bosatt i kommunene. En økende andel av flyktningene er enslige mindreårige. Det ble bosatt 606 enslige mindreårige i 2009, og dette var en tredobling fra året før. I denne undersøkelsen refererer begrepet flyktninger både til asylsøkere som har fått oppholdstillatelse og til overføringsflyktninger som kommer til Norge etter avtale med FN.

Stortinget har flere ganger understreket at flyktninger skal bosettes raskt. Målet er at enslige mindreårige skal bosettes innen tre måneder, og at flyktninger for øvrig skal bosettes innen seks måneder.

Kommunene kan selv velge om de vil bosette flyktninger. Bosetting av flyktninger er regulert av en samarbeidsavtale mellom staten og kommunesektoren ved KS. Bosetting av flyktninger er en av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi) viktigste oppgaver. IMDi ble opprettet i 2006 og skal iverksette integreringspolitikken innen Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets ansvarsområde. Ansvar for IMDi ble overført fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 1. januar 2010.

IMDi skal følge opp resultatene i introduksjonsordningen. Gjennom introduksjonsloven er kommunene pålagt å tilby de bosatte flyktningene et introduksjonsprogram. Programmet er obligatorisk, og deltakerne mottar introduksjonsstønad. Kommunene skal også sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Hensikten med introduksjonsprogrammet er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.

Integreringsområdet har stor økonomisk betydning. De totale bevilgningene på området integrering og mangfold var i 2009 på vel 5,3 mrd. kroner. Av dette overføres rundt 5 mrd. kroner til kommunene gjennom integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for

voksne innvandrere. IMDi har ansvaret for forvaltningen av begge disse tilskuddsordningene. I tillegg skal IMDi være et kompetansesenter for kommunene og ansvarlige sektormyndigheter og bistå disse med råd og veiledning. Dialog med kommunene, erfaringsspredning og formidling av kunnskap er viktige virkemidler i IMDis arbeid.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere om måloppnåelsen på viktige områder innen integrering er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og hvordan IMDi har bidratt til måloppnåelsen. Det har også vært et mål å vurdere departementets styring og oppfølging av IMDi. Målene i undersøkelsen er belyst gjennom følgende problemstillinger:

Problemstilling 1

I hvilken grad nås de nasjonale målene om bosetting og kvalifisering av nyankomne flyktninger og innvandrere?

- I hvilken grad nås målet om rask bosetting i områder med mulighet for kvalifisering, arbeid og utdanning?
- I hvilken grad nås målet om god opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og flyktninger?
- I hvilken grad nås målet om rask overgang til arbeid eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram?

Problemstilling 2

I hvilken grad har IMDi en effektiv styring og virkemiddelbruk som bidrar til god måloppnåelse?

- I hvilken grad har IMDi en effektiv bruk av virkemidler som bidrar til god måloppnåelse?
- I hvilken grad bidrar IMDis styring og oppfølging til god måloppnåelse?

Problemstilling 3

I hvilken grad har departementet en tilfredsstillende styring og oppfølging av IMDi?

Rapporten følger som trykt vedlegg og ble forelagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ved Riksrevisjonens brev av 4. juni 2010. Departementet har gitt sine

kommentarer til rapporten i brev av 2. juli 2010 hvor det framgår at rapporten også har vært forelagt IMDi. Departementets og IMDis merknader til rapporten er innarbeidet i rapporten og i oppsummeringen av denne undersøkelsen.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Problemstillingene i undersøkelsen er i hovedsak belyst gjennom statistikk, dokumentanalyse, intervjuer og en spørreundersøkelse i kommunene som bosetter flyktninger.

For å belyse IMDis måloppnåelse i bosettingsarbeidet i 2008 og 2009 er det brukt statistikk fra IMDis virksomhetsrapportering, månedlige bosettingsrapporter og øvrig statistikk fra IMDi om bosetting til og med 2009. Informasjon om måloppnåelse på bosettingsområdet er også hentet inn gjennom intervjuer med IMDi. I tillegg er det gjennomført en saksmappegjennomgang av bosettingssaker for å undersøke hva IMDi legger vekt på ved valg av bosettingskommune.

Måloppnåelsen for introduksjonsordningen er i hovedsak belyst gjennom IMDis virksomhetsrapportering, Nasjonalt introduksjonsregister, Statistisk sentralbyrås Monitor for introduksjonsordningen og Norsk språktest. Det er i undersøkelsen ikke hentet inn informasjon om resultater av integreringsarbeidet i de enkelte kommunene. Norskopplæring gis også til andre grupper enn flyktninger, og resultatene som er presentert i undersøkelsen omfatter alle deltakerne i norskopplæringen fordi det ikke lar seg gjøre å skille ut resultatene bare for flyktninger.

For å belyse IMDis styring og virkemiddelbruk er det gjennomført flere intervjuer med IMDi, dvs. med ledelsen, administrasjonsetheten, koordineringsenhetene for bosetting og kvalifisering av flyktninger, samt de regionale enhetene IMDi Øst og IMDi Nord. I tillegg er det gjennomført en dokumentanalyse av styringsdokumenter. Undersøkelsen omfatter også en kontroll av IMDis rutiner for tildeling av integreringstilskuddet.

IMDis bruk av virkemidler er også belyst gjennom en spørreundersøkelse i 295 bosettingskommuner, inkludert bydelene i Oslo. Temaet for spørreundersøkelsen var IMDis bistand til kommunene i arbeidet med bosetting og introduksjonsordningen. Svarprosenten i undersøkelsen var på 84,5. Evalueringer og andre rapporter om bosetting av flyktninger og introduksjonsordningen er også

benyttet i undersøkelsen for å belyse IMDis måloppnåelse og virkemiddelbruk.

Departementets styring og oppfølging er belyst gjennom intervjuer med IMDis ledelse og med representanter for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Det er også gjennomført dokumentanalyse av tildelingsbrev og referater fra etatsstyringsmøter i 2008 og 2009.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Målet om rask bosetting av flyktningene er ikke nådd

Stortinget har forutsatt at flyktninger skal bosettes innen seks måneder etter vedtak om opphold eller innreisetilatelse. Resultatkravet i tildelingsbrevet er 90 prosent. Undersøkelsen viser at i 2009 ble 77 prosent av flyktningene bosatt innen seks måneder. Resultatet for 2009 er likevel bedre enn i 2008, da 68 prosent ble bosatt innen fristen. Gjennomsnittlig tid mellom vedtak og bosetting ble redusert fra 5,9 måneder i 2008 til 5,3 måneder i 2009. Samtidig økte antall bosatte fra 4427 til 6087 personer, og det var ingen økning i antall bosettingsklare fra utgangen av 2008 til utgangen av 2009. Antall bosettingsklare flyktninger som har ventet mer enn 12 måneder på bosetting, ble redusert fra 54 personer ved utgangen av 2008 til 33 personer ved utgangen av 2009. Målet om rask bosetting ble ikke nådd for alle flyktninger verken i 2008 eller 2009, men det er positivt at IMDi har bedret resultatet i et år med sterk vekst i bosettingsbehovet.

Undersøkelsen viser at selv om gjennomsnittlig bosettingstid er redusert fra 2008 til 2009, er det mulig å redusere bosettingstiden ytterligere. IMDi har nylig etablert en forsøksordning i Trondheim som innebærer et mer forpliktende samarbeid mellom direktoratet og kommunen, og vil også gjennomføre andre forsøk for å effektivisere saksflyten i bosettingsarbeidet. Forsøkene kan gi erfaringer som kan bidra i arbeidet med å sikre rask bosetting.

Undersøkelsen viser at IMDi er langt unna målet om rask bosetting av enslige mindreårige. I 2009 ble 27 prosent av de enslige mindreårige bosatt innen kravet på tre måneder. Dette er en nedgang fra 2008 da 34 prosent av de enslige mindreårige ble bosatt innen tre måneder. Resultatkravet i tildelingsbrevet er 90 prosent. Enslige mindreårige ble bosatt i gjennomsnitt først etter 5,6 måneder i 2009, som er 1,1 måneder lenger enn i 2008. Det ble bosatt 606 enslige

mindreårige i 2009, noe som er nesten tre ganger flere enn i 2008 og mer enn fire ganger flere enn i 2007. Ved utgangen av 2009 var det 273 bosettingsklare enslige mindreårige i mottak. Halvparten av disse (135 personer) hadde ventet i mer enn tre måneder. Enslige mindreårige er en gruppe med særlige behov, og rask bosetting av denne gruppen skal være en prioritert oppgave for IMDi.

Undersøkelsen viser at det i 2008 og 2009 var en tendens til at bosettingen var høyest i desember. Dette gjaldt både for enslige mindreårige og for andre flyktninger. Det kan være flere årsaker til dette, blant annet at mange kommuner bosatte flyktninger for første gang i 2009. For disse kommunene var det nødvendig å etablere et tjenesteapparat før de kunne ta imot flyktninger. Dette gjelder i særlig grad kommuner som skulle bosette enslige mindreårige. En annen årsak kan være måten integreringstilskuddet er utformet på; tilskuddet for det første året utbetales i sin helhet ved førstegangsbosetting, uavhengig av når på året bosettingen skjer. Bosetting sent på året gir dermed en kortere utgiftsperiode, men samme tilskudd. I tillegg ble det i forbindelse med behandling av revidert nasjonalbudsjett i mai 2009 innført et ekstratilskudd på kr 100 000 for enslige mindreårige som ble bosatt dette året, noe som også kan ha bidratt til at mange flyktninger ble bosatt sent på året.

3.2 IMDi har tatt i bruk mange virkemidler for å møte det økte bosettingsbehovet

Stortinget økte satsene for integreringstilskuddet både i 2008 og 2009. I tillegg ble bevilgningene til IMDi økt med fem mill. kroner i 2009. Disse økonomiske virkemidlene har sammen med stimuleringsstilskuddet for bosetting av enslige mindreårige sannsynligvis vært viktige for å sikre at kommunene har tatt imot det antall flyktninger som det har vært behov for å bosette.

Samtidig gir undersøkelsen grunn til å tro at IMDis innsats for å motivere kommunene til å ta imot flere flyktninger, også har hatt betydning for at måloppnåelsen på bosettingsområdet er bedret i 2009, til tross for økt bosettingsbehov. Det går fram av undersøkelsen at IMDi har tatt i bruk mange ulike virkemidler for å møte det økte bosettingsbehovet. IMDi anmodet i 2009 flere kommuner enn tidligere om å bosette flyktninger og har motivert kommunene til å ta imot flere flyktninger blant annet ved å

- styrke dialogen med kommunene
- iverksette tiltak for å utnytte det samlede antall vedtaks plasser bedre

- gi økt bistand til kommunene i form av veiledning og informasjon
- utarbeide en plan med ekstratiltak for bosetting av enslige mindreårige

Det ser ut til at IMDi i stor grad har tatt i bruk de virkemidlene direktoratet har til rådighet i arbeidet med bosetting.

Undersøkelsen viser samtidig at mangelen på egnede boliger til flyktningene hindrer bosetting, og at dette har vært en utfordring i lang tid. Videre går det fram av undersøkelsen at en del kommuner har liten kapasitet til å sette seg inn i de ulike ordningene for støtte til bolig. IMDi samarbeider med Husbanken om å formidle informasjon til kommunene om støtteordningene. Det ser likevel ut til å være behov for en tettere oppfølging av kommunenes arbeid med å skaffe boliger til flyktningene dersom målet om rask bosetting skal nås.

3.3 Resultatene i norskopplæringen er bedret

Resultatkravet i tildelingsbrevet er at 90 prosent av de som har rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal begynne opplæringen innen ett år etter ankomst til Norge. Rapporteringen for 2009 viser at 72 prosent begynte opplæringen innen ett år, noe som er en økning fra 65 prosent i 2008.

Deltakerne på opplæringen blir oppfordret til å avlegge prøve underveis i eller ved avslutning av kurset. Det er både skriftlige og muntlige prøver, og de er inndelt i to nivåer: Norskprøve 2 og Norskprøve 3. Norskprøve 2 tester grunnleggende norskkunnskaper, mens Norskprøve 3 er for mer viderekomne. Antall deltakere som avla skriftlig prøve 2 eller 3, økte med 29 prosent fra 2008 til 2009. Antall avlagte muntlige prøver økte i samme periode med 27 prosent.

Både for Norskprøve 2 og 3 var resultatkravet i tildelingsbrevet at 95 prosent skal bestå muntlig prøve. Undersøkelsen viser at fra 2008 til 2009 ble andelen redusert fra 93 til 92 prosent for Norskprøve 2, og at andelen ble redusert fra 82 til 81 prosent for Norskprøve 3.

Ifølge tildelingsbrevet skal 60 prosent bestå de skriftlige prøvene. Andelen som besto skriftlig del av Norskprøve 2 økte fra 55 prosent i 2008 til 62 prosent i 2009. I samme periode økte andelen som besto skriftlig del av Norskprøve 3 fra 47 til 54 prosent.

Det går fram av undersøkelsen at mange små kommuner har problemer med å tilby opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår. Mangelen på tospråklige lærere kan være en forklaring på at mange små kommuner ikke innfrir kravet om opplæring i samfunnskunnskap før deltakeren har tilegnet seg tilstrekkelige norskkunnskaper til å få denne undervisningen på norsk. Ifølge departementet er det et potensial for mer interkommunalt samarbeid om opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Både IMDi og departementet har i undersøkelsen gitt uttrykk for at det er store kvalitetsforskjeller i norskopplæringen. Ifølge departementet er det et stort behov for å undersøke kvaliteten i norskopplæringen mer inngående. God opplæring i norsk og samfunnskunnskap er sentralt for at flyktninger skal kunne bli selvhjulpne i det norske samfunnet. Det er derfor viktig at direktoratet og departementet følger opp at opplæringen i kommunene har god kvalitet.

3.4 Svake resultater i introduksjonsordningen

Undersøkelsen viser at 44 prosent av deltakerne i introduksjonsprogram gikk over i arbeid eller utdanning etter endt program i 2009. Dette er en nedgang på 9 prosentpoeng fra 2008. Resultatkravet i tildelingsbrevet er 65 prosent. Samtidig viser SSBs monitorundersøkelse at året etter at introduksjonsprogrammet ble avsluttet, hadde langt flere flyktninger kommet i arbeid eller utdanning: 63 prosent av de som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2007, var i utdanning eller arbeid i november 2008.

IMDi har i undersøkelsen vist til at flere faktorer kan ha påvirket resultatet i 2009, blant annet lavkonjunktoren i økonomien, økningen i antall bosatte og flere kvinnelige introduksjonsdeltakere. Kvinner har i gjennomsnitt dårligere resultater i introduksjonsordningen enn menn. Resultatkravet i tildelingsbrevet var at andelen kvinner som går over i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram, skulle øke med 5 prosentpoeng eller mer fra 2008 til 2009. Andelen kvinner som gikk over i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram, sank i samme periode med 11 prosentpoeng fra 49 prosent til 38 prosent. IMDi har opplyst at en rapport om kvinner i introduksjonsprogram vil bli ferdigstilt i 2010. Direktoratet bør følge opp at resultatene for kvinner i introduksjonsprogram forbedres.

God kvalitet i kommunenes introduksjonsprogrammer er en forutsetning for å nå målet om

at flyktningene skal bli kvalifisert for videre utdanning og arbeid. Deltakerne i introduksjonsordningen har rett til et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram. Ifølge IMDi kan svake resultater i introduksjonsordningen skyldes at kvalifiseringstiltakene ikke er tilpasset deltakernes behov. Det er for eksempel mange som har behov for grunnskoleutdanning, men som ikke får tilbud om dette i introduksjonsprogrammet.

Et godt samarbeid mellom kommunens introduksjonsordning og NAV er viktig for å sikre et introduksjonsprogram som kvalifiserer den enkelte deltaker for arbeidslivet. Undersøkelsen viser at én av fire kommuner ikke har en formalisert avtale om et slikt samarbeid. I disse kommunene benyttes arbeidstiltak i regi av NAV i mindre grad enn i kommuner der samarbeidet er etablert. Undersøkelsen indikerer at både tiltak fra NAV og andre arbeidsrettede tiltak bør benyttes i større grad i mange kommuner.

Introduksjonsordningen skal bidra til at flyktningene blir mest mulig selvhjulpne og uavhengige av økonomisk sosialhjelp. SSBs monitorundersøkelse viser at mange fortsatt er avhengige av sosialhjelp etter fullført introduksjonsprogram. 21 prosent av de som avsluttet introduksjonsprogram i 2007, mottok sosialhjelp i november 2008. Av de som avsluttet programmet i 2007 og var i arbeid eller utdanning i november 2008, mottok 13 prosent supplerende sosialhjelp.

Antall nylig bosatte flyktninger har økt betydelig i 2009, og dette stiller store krav til kommunenes arbeid med å sikre et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram for den enkelte flyktning. For å øke kompetansen i kommunene har IMDi bidratt til å etablere et tilbud om videreutdanning for programrådgivere. IMDi har også utarbeidet et hefte om mål- og resultatstyring der kommunene kan finne eksempler på hvordan arbeidet med introduksjonsordningen kan organiseres, og hvordan mål- og resultatstyring kan tas i bruk som et virkemiddel til bedre resultater. Undersøkelsen indikerer at det er behov for ytterligere bistand fra IMDi for å bedre resultatene i introduksjonsordningen.

3.5 Svak datakvalitet i Nasjonalt introduksjonsregister

Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) er et viktig verktøy i forvaltningen av introduksjonsordningen. Registeret inneholder blant annet informasjon som kommunene og IMDi har bruk for i arbeidet med, og oppfølgingen av, norskopplæringen og introduksjonsprogrammet. Det kan for eksempel være opplysninger om vedtak, prøveresultater og omfang

og varighet av de ulike tiltakene. Undersøkelsen viser at det er feil og mangler i registreringen av viktige opplysninger i NIR. Manglende eller mangelfulle opplysninger i NIR kan både ha konsekvenser for enkeltpersoners rettigheter og for kvaliteten på IMDis styringsinformasjon.

Undersøkelsen viser at både ufullstendig registrering og feilregistreringer i kommunene er et problem. IMDi viser til at direktoratet har gjennomført stikkprøvekontroller og gitt kommunene tilbakemelding om manglende registreringer, men at introduksjonsloven ikke har hjemmel for tilsyn eller sanksjoner. Daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslo å innføre statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av pliktene som følger av introduksjonsloven, blant annet registrering i NIR. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har opplyst at hensikten med et slikt tilsyn også er å forbedre kvaliteten på opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Ifølge IMDi er det behov for at departementet iverksetter ytterligere tiltak for å bedre kommunenes registrering i NIR.

3.6 Oppfølging av bosettingsmålene har vært prioritert i IMDis virksomhetsstyring

Undersøkelsen viser at IMDi ikke har utarbeidet en overordnet strategi for hele virksomheten, men at det er utarbeidet strategier for flere av fagområdene. Bosettingsstrategien beskriver mål, tiltak og risiko i bosettingsarbeidet. Tiltak for bosetting av enslige mindreårige er i liten grad omtalt i bosettingsstrategien, men det ble i 2009 utarbeidet en egen tiltaksplan for bosetting av denne gruppen.

I tillegg til risikoanalysene som inngår i strategidokumentene for de ulike fagområdene, har IMDi gjort risikovurderinger på overordnet nivå. Disse risikovurderingene omhandler bosetting, kvalifisering, tilskuddsforvaltning, ikt og HMS. Undersøkelsen viser at IMDi gradvis har fått bedre kjennskap til hvilke forhold som hindrer god måloppnåelse, men at det fortsatt gjenstår noe arbeid med IMDis risikoanalyser.

Undersøkelsen viser også at IMDis ledelse i 2008 og 2009 har fulgt opp bosettingsmålene tett, blant annet gjennom månedlig bosettingsstatistikk, og at IMDi har iverksatt tiltak for å bedre resultatene. Det går fram av undersøkelsen at det har vært en sterk økning i ressursene som disponeres til arbeidet med bosetting, og at IMDi i 2009 omprioriterte eksisterende ressurser slik at bosettingsarbeidet ble styrket med 7,5 årsverk.

Det er i denne undersøkelsen også gjennomført en kontroll med IMDis forvaltning av integrerings-tilskuddet. Revisjonen viste at IMDi har utarbeidet en rutinebeskrivelse for tilskuddsforvaltningen der det går fram hvilke kontroller som skal gjennomføres ved utbetaling av tilskuddet. For å undersøke om rutinene er fulgt, ble et utvalg saker kontrollert i revisjonen. Det ble ikke påvist avvik.

Strategi for introduksjonsordningen er under arbeid, men undersøkelsen viser at IMDi også har fulgt opp kommunenes resultater i introduksjonsordningen. Det går også fram av undersøkelsen at IMDi gjennomførte en kompetansekartlegging høsten 2009, og at IMDi utarbeider årlige kompetanseplaner. Undersøkelsen gir ikke indikasjoner på at svakheter ved IMDis virksomhetsstyring er årsak til at målene for bosetting og kvalifisering av flyktninger ikke er nådd.

3.7 Måloppnåelse forutsetter samarbeid mellom flere aktører

IMDi er et viktig virkemiddel i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets arbeid med integrering. God styring og oppfølging av direktoratet er derfor sentralt for å sikre måloppnåelse. Det går fram av undersøkelsen at det er god dialog mellom departementet og IMDi om utformingen av tildelingsbrevet. Tildelingsbrevene har formidlet konkrete styringsparametre og resultatkrav for 2008 og 2009.

IMDi og departementet har i undersøkelsen gitt uttrykk for at resultatkravene er ambisiøse, og at måloppnåelse også i stor grad er avhengig av andre aktører enn IMDi. Det er særlig kommunenes innsats som er avgjørende for god måloppnåelse når det gjelder bosetting og kvalifisering av flyktninger. I tillegg til et godt samarbeid med kommunene, må IMDi samarbeide med UDI, VOX og NAV for å nå målene. Departementet har et særlig ansvar for å bidra til godt samarbeid mellom de ulike aktørene slik at målene nås.

På bakgrunn av at flere resultatkrav over tid har vist seg vanskelige å nå, og at måloppnåelsen er avhengig av mange aktører, kan det også reises spørsmål om i hvilken grad resultatkravene til IMDi er tilstrekkelig realistiske. Departementet uttaler i sin kommentar til rapporten at det er opptatt av dette spørsmålet og vurderer det fortløpende. Departementet opplyser at spørsmålet vil bli drøftet med IMDi når tildelingsbrevet for 2011 skal utarbeides. Videre bemerker departementet i sitt svar at rapportens vurderinger peker på de største utfordringene som IMDi står overfor i

bosettings- og integreringsarbeidet, og at departementet har samme forståelse av disse utfordringene.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Stortinget har flere ganger understreket at flyktninger skal bosettes raskt. Rask bosetting innebærer at flyktningene skal være bosatt i en kommune innen seks måneder etter vedtak om opphold eller innreisetilatelse. For enslige mindreårige er kravet tre måneder.

Undersøkelsen viser at i 2009 ble 77 prosent av flyktningene bosatt innen seks måneder. Dette er en forbedring fra 2008 da 68 prosent ble bosatt innen fristen. Antall flyktninger økte i samme periode fra 4427 til 6087. Selv om målet om rask bosetting ikke ble nådd for alle flyktninger, er det positivt at IMDi har lyktes med å bedre resultatet i et år med sterk vekst i bosettingsbehovet.

Samtidig viser undersøkelsen at i 2009 ble bare 27 prosent av de enslige mindreårige flyktningene bosatt inn fristen på tre måneder. Dette er en nedgang fra 34 prosent i 2008. Enslige mindreårige flyktninger er en utsatt gruppe, og rask bosetting skal derfor være en prioritert oppgave for IMDi. Undersøkelsen viser at måloppnåelsen har vært svak gjennom flere år. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om bosetting av enslige mindreårige er godt nok ivarettatt i praktiseringen av dagens bosettingsordning.

Introduksjonsordningen skal bidra til god integrering av flyktninger i det norske samfunnet. Ordningen innebærer at kommunene skal sørge for at flyktningene deltar i et introduksjonsprogram og får opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Undersøkelsen viser at resultatene i norskkopplæringen er blitt bedre, men at kvaliteten på opplæringen varierer. Det ser ut til å være behov for å undersøke kvaliteten på opplæringen i kommunene mer inngående.

Det går fram av undersøkelsen at færre flyktninger gikk over i arbeid eller utdanning etter introduksjonsprogrammet i 2009 enn i 2008. Dette kan ha flere årsaker, og Riksrevisjonen har merket seg at IMDi vil undersøke de svake resultatene nærmere. Det er særlig viktig å undersøke om flyktningene får et individuelt tiltrettelagt introduksjonsprogram med egnede kvalifiseringstiltak slik introduksjonsloven forutsetter. Undersøkelsen viser at selv om mange flyktninger ikke har gjennomført utdanning tilsvarende grunnskole-

nivå, er det få som får tilbud om grunnskoleopplæring i introduksjonsprogrammet.

Nasjonalt introduksjonsregister er et viktig verktøy i forvaltningen av introduksjonsordningen. Undersøkelsen viser at både mangelfull registrering og feilregistreringer er et problem. Informasjonen som kommunene skal registrere, har betydning både for enkeltpersoners rettigheter etter introduksjonsloven og for IMDis mulighet til å følge opp resultatene i introduksjonsordningen. Etter Riksrevisjonens vurdering bør direktoratet og departementet derfor følge opp at datakvaliteten forbedres.

Bedre måloppnåelse i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger forutsetter et tett samarbeid mellom IMDi og andre aktører. Det er særlig kommunenes innsats som er avgjørende for om målene om rask bosetting og gode resultater for deltakerne i introduksjonsprogrammene nås, men også UDI, NAV og VOX har viktige oppgaver. Riksrevisjonen mener at departementet har et spesielt ansvar for å sikre et godt samarbeid mellom aktørene innen integreringsområdet.

På bakgrunn av at flere resultatkrav over tid har vist seg vanskelige å nå, og at måloppnåelse er avhengig av mange aktører, kan det også reises spørsmål om i hvilken grad resultatkravene til IMDi er tilstrekkelig realistiske. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil drøfte dette spørsmålet med IMDi når tildelingsbrevet for 2011 skal utarbeides. Riksrevisjonen viser til at bosetting og kvalifisering av flyktninger er viktige og krevende oppgaver som forutsetter godt samarbeid mellom ulike aktører. Dette tilsier at resultatkravene bør være på et realistisk nivå og justeres etter hvert som måloppnåelsen bedres.

5 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, og statsråden har i brev av 13. september 2010 svart¹:

"Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 27.8.2010 med Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger.

1) Det er i brevet også gitt to faktaopplysninger som det er tatt hensyn til i dette dokumentet og i vedlagte rapport.

Generelle merknader

Rapporten gir en god vurdering av de utfordringer IMDi står overfor når det gjelder bosetting og kvalifisering av flyktninger. Rapporten beskriver på en god måte de virkemidler IMDi rår over i sitt arbeid. Departementet er enig i at det er en utfordring at IMDis resultatoppnåelse i stor grad må nås gjennom andre instanser, der særlig kommunenes innsats er viktig, men der også andre statlige sektormyndigheter, så som Bufdir, NAV, UDI, og VOX har viktige oppgaver.

Merknader til målet om rask bosetting

IMDi står overfor store utfordringer når det gjelder å få bosatt flyktninger så raskt som mulig. Utfordringen er særlig stor for bosetting av enslige mindreårige. Departementet har på denne bakgrunn iverksatt et arbeid for å finne fram til tiltak som kan sikre rask og stabil bosetting, med særlig vekt på enslige mindreårige. Det påpekes i rapporten at måloppnåelsen for enslige mindreårige har vært dårlig over tid. Dette er et forhold jeg er oppmerksom på. Departementet vil drøfte de ulike hensyn som gjør seg gjeldende ved utforming av mål i forbindelse med neste års tildelingsbrev.

Merknad til varierende resultater i norskopplæringen

I rapporten påpekes det at resultatene i norskopplæringen varierer, herunder at det ser ut til å være behov for å undersøke kvaliteten på opplæringen i kommunene mer inngående. Jeg er oppmerksom på denne problemstillingen og vil i samråd med IMDi og VOX vurdere situasjonen."

6 Riksrevisjonens uttalelse

Stortinget har understreket at flyktninger skal bosettes raskt, og at målet er at flyktningene skal bli selvhjulpne individer i det norske samfunnet. Det er en viktig oppgave for IMDi å bidra til rask bosetting av flyktninger. Undersøkelsen viser at

IMDis bosettingsresultater var bedre i 2009 enn året før. Selv om det er positivt at IMDi lykkes med å bedre resultatet i et år med sterk vekst i antall flyktninger, er målet om rask bosetting fortsatt ikke nådd. Måloppnåelsen for bosetting av enslige mindreårige flyktninger har vært svak i flere år. I 2009 ble 27 prosent bosatt innen fristen på tre måneder. Riksrevisjonen mener at den svake måloppnåelsen viser at virkemidlene som har vært brukt i arbeidet med bosetting av enslige mindreårige, ikke har vært tilstrekkelig effektive. Riksrevisjonen har merket seg at det ifølge Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet er iverksatt et arbeid for å finne fram til tiltak som kan sikre rask og stabil bosetting, med særlig vekt på enslige mindreårige.

Riksrevisjonen registrerer at departementet i samråd med IMDi og VOX vil vurdere situasjonen for norskopplæringen i kommunene. Kommunene har ansvar for at flyktningene får norskopplæring og et introduksjonsprogram slik introduksjonsloven forutsetter, men etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at IMDi og departementet følger opp at norskopplæringen og introduksjonsprogrammene i kommunene har tilfredsstillende kvalitet. Det vil kunne bidra til nødvendige forbedringer av resultatene i introduksjonsordningen og styrke flyktningenes mulighet til å komme i arbeid.

God integrering av flyktninger har stor betydning for den enkelte og for samfunnet, og IMDi er et viktig virkemiddel i denne sammenhengen. Målene for integreringsarbeidet kan likevel ikke nås uten et godt samarbeid mellom forvaltningsnivåer og på tvers av departementsgrenser. Etter Riksrevisjonens vurdering bør departementet i større grad enn til nå ta ansvar for sikre dette samarbeidet.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 27. september 2010

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Annelise Høegh

Per Jordal

Synnøve Brenden

Bjørg Selås

Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av Integrerings-
og mangfoldsdirektoratets
måloppnåelse og virkemiddelbruk
i arbeidet med bosetting og
kvalifisering av flyktninger

Vedlegg til Dokument 3:3 (2010–2011)

Innhold

1	Innledning	19	7	I hvilken grad har departementet en tilfredsstillende styring og oppfølging av IMDi?	55
1.1	Bakgrunn	19	7.1	Styringsdialogen mellom departementet og IMDi	55
1.2	Mål og problemstillinger	20	7.2	Formidling av mål og resultatkrav	55
2	Datagrunnlag og metode	21	7.3	Resultatoppfølging og rapportering	56
2.1	Nasjonale mål om bosetting og kvalifisering	21	8	Vurderinger	57
2.2	IMDis styring og bruk av virkemidler	21		Referanseliste	61
2.3	Departementets styring og oppfølging	21			
3	Revisjonskriterier	22		Tabelloversikt	
3.1	Måltrettet etablering i samfunnet for nyankomne innvandrere	22	Tabell 4.1	Resultater i bosettingen 2007–2009	26
3.2	IMDis styring og forvaltning	24	Tabell 4.2	Antall lengeventende i mottak	28
3.3	Departementets styring og oppfølging av IMDi	24	Tabell 4.3	Bosetting i regionene i 2009	28
4	I hvilken grad nås de nasjonale målene om bosetting og kvalifisering av nyankomne flyktninger og innvandrere?	26	Tabell 4.4	Bosetting av enslige mindreårige, 2007–2009	29
4.1	Rask bosetting av flyktninger i områder med mulighet for kvalifisering, arbeid og utdanning	26	Tabell 4.5	Rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap	30
4.2	God opplæring i norsk og samfunnskunnskap til voksne innvandrere	30	Tabell 4.6	Andel som gikk over i arbeid/ utdanning	34
4.3	Rask overgang til arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram	33	Tabell 5.1	Anmodninger og vedtak, 2007–2009	35
5	I hvilken grad har IMDi en effektiv bruk av virkemidler som bidrar til god måloppnåelse?	35	Tabell 5.2	Integreringstilskuddet	39
5.1	Virkemidler for å nå målet om rask bosetting	35	Tabell 6.1	Eksempler på evalueringer	53
5.2	Virkemidler for å nå målet om god opplæring i norsk og samfunnskunnskap	40			
5.3	Virkemidler for å nå målet om overgang til arbeid eller utdanning	41		Figuroversikt	
5.4	IMDis forvaltning av Nasjonalt introduksjonsregister	44	Figur 1.1	Organisasjonskart	20
5.5	Kommunenenes vurdering av bistanden fra IMDi	46	Figur 4.1	Antall bosatte etter tid mellom vedtak og bosetting	27
6	I hvilken grad bidrar IMDis styring og oppfølging til god måloppnåelse?	49	Figur 4.2	Antall bosatte per måned i 2008 og 2009	27
6.1	Virksomhetsstyring	49	Figur 4.3	Andel som besto Norskprøve 2 i 2008 og 2009	32
			Figur 4.4	Andel som besto Norskprøve 3 i 2008 og 2009	32
			Figur 5.1	Organisering av samarbeidet mellom flyktningtjenesten og NAV	43
			Figur 5.2	Bruk av arbeidstiltak fra NAV i introduksjonsprogrammene	43
			Figur 5.3	Årsaker til ufullstendig registrering i NIR	45

Figur 5.4	Hvor fornøyde kommunene er med IMDis bistand i arbeidet med bosetting	46
Figur 5.5	Hvor fornøyde kommunene er med IMDis bistand i arbeidet med introduksjonsordningen	47
Figur 5.6	Hva kommunene mener er IMDis viktigste bidrag i arbeidet med bosetting og kvalifisering	47
Figur 5.7	Om kommunene får nødvendige opplysninger om flyktingene	48

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Siden 2007 har antall flyktninger som skal bosettes i norske kommuner, økt betydelig. Ifølge Integrerings- og mangfoldsdirektoratets virksomhetsrapportering ble 3826 flyktninger bosatt i 2007. I 2008 hadde dette antallet økt til 4427 personer, og i 2009 ble 6087 flyktninger bosatt i norske kommuner. En økende andel av flyktningene er enslige mindreårige. Det ble bosatt 606 enslige mindreårige i 2009, og dette var en tredobling fra året før. I denne undersøkelsen refererer begrepet flyktning både til overføringsflyktninger som kommer til Norge etter avtale med FN, og til asylsøkere som har fått oppholdstillatelse.

Kommunene kan selv velge om de vil bosette flyktninger. Bosetting av flyktninger er regulert av en samarbeidsavtale mellom staten og kommunesektoren ved KS.¹ Samarbeidsavtalen skal sikre rask, god og stabil bosetting av flyktninger i tråd med bosettingsbehovet.

Gjennom introduksjonsloven er kommunene pålagt å tilby de bosatte flyktningene et introduksjonsprogram. Programmet er obligatorisk, og deltakerne mottar introduksjonsstønad.² Hensikten med introduksjonsprogrammet er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ble opprettet i 2006 og skal iverksette integreringspolitikken innen Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets ansvarsområde. Ansvaret for IMDi ble overført fra daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 1. januar 2010. Bosetting av flyktninger er en av IMDis viktigste oppgaver. Direktoratet skal også følge opp introduksjonsloven. IMDi skal være et kompetansesenter for kommunene og de ansvarlige sektormyndighetene, og skal bistå disse med råd

og veiledning. Dialog med kommunene, erfaringsspredning og formidling av kunnskap er viktige virkemidler i IMDis arbeid. IMDi forvalter også økonomiske tilskudd.

Integreringsområdet har stor økonomisk betydning. De totale bevilgningene på området integrering og mangfold var i 2009 vel 5,3 mrd. kroner. Av dette overføres rundt 5 mrd. kroner til kommunene gjennom integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og norskopplæring for asylsøkere i mottak.³ IMDi har ansvar for forvaltningen av begge disse tilskuddsordningene. God integrering av flyktninger er viktig både for den enkelte og for samfunnet. Stortinget har flere ganger understreket at flyktningene skal bosettes raskt, og at de skal bli selvhjulpne individer i det norske samfunnet.⁴

IMDis organisasjon har to nivåer, se figur 1.1. Figuren viser at IMDi ledes av direktøren som har 12 enheter under seg; seks sentrale og seks regionale. De sentrale enhetene er samlokalisert og har kontorer i Oslo. De regionale enhetene er:

- IMDi Øst i Oslo
- IMDi Indre Øst på Gjøvik
- IMDi Sør i Kristiansand
- IMDi Vest i Bergen
- IMDi Midt-Norge i Trondheim
- IMDi Nord i Narvik

De regionale enhetenes viktigste oppgave er å bosette flyktninger. De har også oppgaver knyttet til introduksjonsordningen og lokalt integrerings- og mangfoldsarbeid. Både sentrale og regionale enheter har ulike nasjonale koordineringsoppgaver på utvalgte fagområder. Koordineringsansvaret for bosetting er lagt til IMDi Vest, mens koordineringsansvaret for introduksjonsordningen er lagt til Arbeids- og kvalifiseringsenheten.

1) Gjeldende avtale er inngått av daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) 3. april 2009.
2) Introduksjonsstønaden tilsvarer to ganger folketrygdens grunnbeløp (2G). Flyktninger kan velge å bosette seg i Norge uten IMDis hjelp, men har da ikke krav på introduksjonsprogram.

3) St.prp. nr. 1 Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008–2009), kapittel 651 og 653, jf. Budsjett-innst. S. nr. 5 (2008–2009), s. 76 og 77. Kommunene mottar også tilskudd til norskopplæring for andre grupper enn flyktninger.
4) Se blant annet Innst. S. nr. 197 (2000–2001) og St.prp. nr. 1 Arbeids- og inkluderingsdepartementet for årene 2008–2010.

Figur 1.1 Organisasjonskart



Kilde: www.imdi.no, 3. mars 2010

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om måloppnåelsen på viktige områder innen integrering er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og hvordan IMDi har bidratt til måloppnåelsen. Det har også vært et mål å vurdere departementets styring og oppfølging av IMDi. Målene i undersøkelsen er belyst gjennom følgende problemstillinger:

Problemstilling 1

I hvilken grad nås de nasjonale målene om bosetting og kvalifisering av nyankomne flyktninger og innvandrere?

- I hvilken grad nås målet om rask bosetting i områder med mulighet for kvalifisering, arbeid og utdanning?
- I hvilken grad nås målet om god opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og flyktninger?
- I hvilken grad nås målet om rask overgang til arbeid eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram?

Problemstilling 2

I hvilken grad har IMDi en effektiv styring og virkemiddelbruk som bidrar til god måloppnåelse?

- I hvilken grad har IMDi en effektiv bruk av virkemidler som bidrar til god måloppnåelse?
- I hvilken grad bidrar IMDis styring og oppfølging til god måloppnåelse?

Problemstilling 3

I hvilken grad har departementet en tilfredsstillende styring og oppfølging av IMDi?

2 Datagrunnlag og metode

Problemstillingene i undersøkelsen er i hovedsak belyst gjennom statistikk, dokumentanalyse, intervjuer, en spørreundersøkelse i bosettingskommunene og en saksmappegjennomgang av bosettingssaker.

2.1 Nasjonale mål om bosetting og kvalifisering

For å belyse IMDi's måloppnåelse i bosettingsarbeidet i 2008 og 2009 er det brukt statistikk fra IMDi's virksomhetsrapportering, månedlige bosettingsrapporter og øvrig statistikk fra IMDi om bosetting til og med 2009. Det er også hentet inn data fra Utlendingsdirektoratet (UDI) om personer som ble bosatt i perioden 1. januar 2007 til 30. april 2009. Informasjon om måloppnåelse på bosettingsområdet er også hentet inn gjennom intervjuer med IMDi.

Det ble i undersøkelsen gjennomført en saksmappegjennomgang av bosettingssaker fra IMDi Øst og IMDi Nord. Disse regionene har ulike utfordringer og ulik grad av måloppnåelse i bosettingsarbeidet. 45 tilfeldige saker fra hver av de to enhetene ble valgt ut. Ved saksmappegjennomgangen ble det registrert opplysninger om flyktingenes arbeids erfaring, eventuelle planer for utdanning og arbeid, tilknytning til slektninger i Norge og opplysninger om særskilte behov etter bosetting knyttet til eventuelle funksjonshemninger og/eller atferdsvansker. Formålet med dette var å undersøke hva IMDi legger vekt på ved valg av bosettingskommune.

Måloppnåelsen på kvalifiseringsområdet er i hovedsak belyst gjennom IMDi's virksomhetsrapportering, Nasjonalt introduksjonsregister, Statistisk sentralbyrås (SSB) Monitor for introduksjonsordningen og Norsk språkstest⁵. Det gis også norskopplæring til andre grupper enn flyktinger, og resultatene som er presentert i undersøkelsen, omfatter alle deltakerne i norskopplæringen fordi det ikke lar seg gjøre å skille ut resultatene for flyktingene.

Evalueringer og andre rapporter om bosetting av flyktinger og introduksjonsordningen er også benyttet i undersøkelsen for å belyse IMDi's måloppnåelse og virkemiddelbruk.

2.2 IMDi's styring og bruk av virkemidler

For å belyse IMDi's styring og virkemiddelbruk er det gjennomført flere intervjuer med IMDi. Det er også gjort en analyse av dokumenter som blant annet tildelingsbrev, virksomhetsplaner, virksomhetsrapporter, intern aktivitets- og avviksrapportering, referater fra ledermøter, rutinebeskrivelser og bosettingsstrategier. I revisjonen er det også benyttet informasjon om IMDi's virksomhet som IMDi har oversendt i brev og e-poster. I tillegg er det hentet inn informasjon fra IMDi's nettsider.

For å belyse IMDi's bruk av virkemidler er det også gjennomført en spørreundersøkelse i 295 kommuner, inkludert bydelene i Oslo. Med få unntak er dette de kommunene og bydelene som bosatte flyktinger i 2009. Temaet for spørreundersøkelsen var IMDi's bistand til kommunene i bosettings- og kvalifiseringsarbeidet. Spørreskjemaet ble testet i fire pilotkommuner i oktober og november 2009. Det ble sendt brev til kommunene 2. november 2009 med informasjon om undersøkelsen som ble gjennomført elektronisk i november og desember 2009. Svarprosenten i undersøkelsen var 84,5. De kommunene som ikke svarte, skiller seg ikke fra kommunene som inngår i undersøkelsen, verken når det gjelder størrelse eller geografisk beliggenhet. Det er i hovedsak IMDi's kontaktperson i kommunen (som regel flyktningskonsulenten) som har svart på undersøkelsen.

I revisjonen er det også gjennomført en kontroll med IMDi's rutiner for tildeling av integrerings-tilskuddet. Kontrollen ble gjennomført i november 2009 og omfattet IMDi's rutinebeskrivelse for forvaltning av tilskuddet og en kontroll av 46 tilskuddsbrev.

2.3 Departementets styring og oppfølging

Departementets styring og oppfølging er belyst gjennom intervjuer med IMDi's ledelse og med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Det er også gjennomført en dokumentanalyse av blant annet tildelingsbrev og referater fra etatsstyringsmøter i 2008 og 2009.

5) Norsk språkstest er et samarbeid mellom Universitetet i Bergen og Studieforbundet Folkeuniversitetet.

3 Revisjonskriterier

3.1 Måltrettet etablering i samfunnet for nyankomne innvandrere

Dette punktet er for en stor del basert på introduksjonsloven og St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Måltrettet etablering i samfunnet for nyankomne innvandrere er et av hovedmålene på integreringsområdet.

I budsjettproposisjonen er det satt tre delmål:

- Rask bosetting av flyktninger i områder med mulighet for kvalifisering, arbeid og utdanning
- God opplæring i norsk og samfunnskunnskap til voksne innvandrere
- Rask overgang til arbeid eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram

Ifølge introduksjonsloven skal alle bosettingskommuner tilby et introduksjonsprogram for kvalifisering og opplæring av flyktninger. Formålet med loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet. IMDi skal bidra til at kommunene bosetter flyktninger i tråd med intensjonene i bosettingsordningen, og slik at mulighetene til raskt å komme i arbeid er best mulig.

3.1.1 Rask bosetting av flyktninger

Dagens bosettingsordning ble innført i 2002 og skal bidra til at kommunene samlet skaffer plasser til alle som får opphold i Norge og trenger bistand til etablering. Bosetting av flyktninger i kommunene er regulert gjennom en samarbeidsavtale som ble inngått mellom staten ved Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet og kommunesektoren ved KS. Avtalen skal sikre rask, god og stabil bosetting av flyktninger i tråd med bosettingsbehovet.

Svingninger i bosettingsbehovet krever et fleksibelt system – både når det gjelder dimensjonering av saksbehandlings- og mottakskapasitet og kommunenes evne til å ta imot et vekslende antall flyktninger.⁶ Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting av flyktninger fastsetter hvert år hvor mange vedtaks plasser det er behov for i kommunene, dvs. hvor mange flyktninger det er behov for at kommunene gjør vedtak om å bosette. Behovet for vedtaks plasser er basert på prognoser

for bosettingsbehovet og rammer som er lagt av Stortinget gjennom budsjettbehandlingen.

Bosetting av flyktninger er frivillig for kommunene. Kommunalkomiteen framhevet ved behandlingen av statsbudsjettet for 2004 at det er nødvendig med et systematisk motivasjons- og informasjonsarbeid for å få kommunene til å bosette flere flyktninger. Kommunalkomiteen uttalte ved behandlingen av St.meld. nr. 17 (2000–2001) *Asyl og flyktningpolitikken i Norge* at det er et mål at personer som har et beskyttelsesbehov, raskt kan bli selvhjulpne individer i det norske samfunnet, og at det er viktig med hurtig bosetting og god integrering av de som får oppholdstillatelse eller flyktningstatus.

Flyktninger som bor i mottak, skal være bosatt i en kommune innen seks måneder etter at de har fått oppholdstillatelse. Enslige mindreårige skal være bosatt innen tre måneder etter at de har fått oppholdstillatelse. Bosettingen skal være målrettet slik at flyktningene bosettes i områder med mulighet for utdanning, kvalifisering og arbeid. God kartlegging av flyktningenes bakgrunn og valg av bosettingskommune er derfor viktig.

Integreringstilskuddet

Integreringstilskuddet er et viktig virkemiddel for å oppnå rask og god bosetting. Tilskuddet skal medvirke til at kommunene gjennomfører et aktivt og planmessig bosettings- og integreringsarbeid, slik at flyktningene snarest mulig får arbeid og blir i stand til å forsørge seg selv. Integreringstilskuddet skal dekke de gjennomsnittlige beregnede utgiftene kommunene har ved bosetting og integrering av flyktninger i bosettingsåret og de fire neste årene.

IMDi skal vurdere om kommunene arbeider planmessig med bosettings- og integreringsarbeidet. Vurderingen skal gjøres på grunnlag av rapporter fra kommunene, statistikk fra Nasjonalt introduksjonsregister, statistikk over ventetid for bosetting og på bakgrunn av kontakt med kommunene.⁷

6) St.meld. nr. 17 (2000–2001).

7) St.prp. nr. 1 (2006–2007) Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

3.1.2 God opplæring i norsk og samfunnskunnskap til voksne innvandrere

Ifølge introduksjonsloven § 18 skal kommunen så snart som mulig og innen tre måneder etter at det blir satt fram krav eller søknad om deltakelse, sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som er bosatt i kommunen, eller som bor midlertidig på asylmottak i kommunen.

Ifølge introduksjonsloven § 17 har utlendinger mellom 16 og 55 år rett og plikt til gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 300 timer dersom de har fått

- oppholds- eller arbeidstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, eller
- kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 34

Denne retten gjelder i tre år.

Tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal bidra til at den enkelte flyktning lærer tilstrekkelig norsk til å fungere i yrkes- og samfunnsliv i løpet av de fem første årene i landet. For å sikre en effektiv norskopplæring med høy kvalitet, er det viktig at både de økonomiske, de juridiske og de faglige virkemidlene fungerer optimalt.

Nasjonalt introduksjonsregister

Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) inneholder informasjon om personer som deltar i introduksjonsprogram og/eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det er IMDi som forvalter registeret. Ifølge forskriften om NIR er kommunen ansvarlig for å samle inn og registrere opplysninger om personer i kommunen som omfattes av introduksjonsloven og norskopplæring for asylsøkere.

Registeret skal inneholde opplysninger som anses som nødvendige for gjennomføring, oppfølging og evaluering av introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det skal gjøre kommunens behandling av enkeltsaker etter introduksjonsloven enklere ved at informasjon som er nødvendig for saksbehandlingen, blir lettere tilgjengelig.⁸ Registeret skal inneholde opplysninger om alle som har fått vedtak om oppholds- eller arbeidstillatelse etter 1. september 2005, og som omfattes av introduksjonsloven. Informasjon om deltakelse i norsk og samfunnskunnskap og informasjon om overgang til arbeid

eller utdanning etter endt introduksjonsprogram skal inngå i registeret.

3.1.3 Rask overgang til arbeid eller utdanning

Kommunene skal tilby et introduksjonsprogram for bosatte flyktninger. Programmet skal være helårig, og det skal være på fulltid. Rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram gjelder bare for personer som er bosatt i kommunen i henhold til avtale mellom staten ved IMDi og kommunen, og disse personenes familieegjenforente.

IMDi skal følge opp resultatene i introduksjonsordningen. Introduksjonsordningen skal bidra til å føre deltakerne raskere over i arbeid og ordinær utdanning og øke deltakelsen i samfunnslivet. Ordningen forventes å bidra til at flyktningene blir mest mulig selvhjulpne og uavhengige av økonomisk sosialhjelp.⁹

Etter introduksjonsloven § 2 gjelder rett og plikt til introduksjonsprogram nyankomne utlendinger mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering, og som har fått

- asyl
- oppholds- eller arbeidstillatelse etter innreise-tillatelse som overføringsflyktning
- fornybar oppholds- eller arbeidstillatelse på grunnlag av søknad om asyl eller kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon
- oppholds- eller arbeidstillatelse som familie-medlemmer til de ovennevnte personer

Flyktningene har krav på et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram.¹⁰ Introduksjonsprogrammet tar sikte på å gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og å forberede dem for deltakelse i yrkeslivet.

Introduksjonsordningen forutsetter et tett og systematisk samarbeid mellom kommunen og arbeids- og velferdsetaten lokalt. Det legges til grunn at kommuner inngår forpliktende samarbeidsavtaler om introduksjonsordningen med NAV lokalt.¹¹ IMDi skal gi informasjon, råd og veiledning om introduksjonsordningen for å heve kompetansen i kommunene. Det skal legges vekt på å videreutvikle og dokumentere effekter av ordningen.¹²

8) Merknader til forskrift om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (Nasjonalt introduksjonsregister) § 5.

9) Innst. O. nr. 103 (2002–2003).

10) Ot.prp. nr. 28 (2002–2003).

11) Ot.prp. nr. 28 (2002–2003).

12) St.prp. nr. 1 Kommunal- og regionaldepartementet (2005–2006).

3.2 IMDis styring og forvaltning

Dette punktet er for en stor del basert på reglementet for og bestemmelsene om økonomistyring i staten.

Generelt skal alle virksomheter

- fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd
- sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag

Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring er et overordnet styringsprinsipp for statlige virksomheter. Virksomhetens ledelse skal planlegge og utarbeide strategier med ettårig og flerårig perspektiv som er tilpasset virksomhetens egenart. Planene skal dokumenteres gjennom interne styringsdokumenter. For å dokumentere virkningen av vesentlige forhold i planene skal det fastsettes styringsparametre som er mest mulig stabile over tid.

IMDi skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til departementet. Virksomheten skal sørge for at den har en intern rapportering som tilfredsstillende kravene til resultat- og regnskapsrapportering. Ledelsen i virksomheten må sikre en hensiktsmessig styringsdialog internt som ledd i oppfølging av mål og resultatkrav. Virksomheten må sikre at styringsinformasjonen gir nødvendig grunnlag for å følge opp aktivitetene og resultatene. Økonomisystem, sammen med statistikk, skal belyse om virksomheten driver effektivt i forhold til kostnader og fastsatte mål og resultatkrav. Det skal i alle virksomheter gjøres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Frekvens og omfang skal bestemmes ut fra egenart, risiko og vesentlighet, og behovet må vurderes opp mot kvalitet og omfang av annen rapportering.

Risikostyring og internkontroll

IMDi skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll for å sikre at

- måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning
- ressursbruken er effektiv

- regnskap og informasjon om resultater er nøyaktig og pålitelig

IMDis ledelse skal se til at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres. Intern kontroll skal primært være innebygget i den interne styringen. Det stilles krav til at IMDis ledelse har etablert systemer og rutiner som blant annet sikrer kompetanse i resultatoppfølging. Det skal også identifiseres risikofaktorer som kan medvirke til at mål ikke nås, og det skal iverksettes korrigerende tiltak. Ledelsen skal også sikre forsvarlig arbeidsdeling og produktivitet i arbeidsprosessene.

Tilskuddsforvaltning

I tilskuddsbrev til den enkelte mottaker skal IMDi angi formål og vilkår for tilskuddet. IMDi skal ivareta kontroll med at tilskuddsmottakeren oppfyller vilkårene som er stilt for tilskuddene. Tilskuddsforvalter skal hente inn rapporter fra tilskuddsmottakerne som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Kriteriene for måloppnåelse skal være i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Rapportering fra tilskuddsmottakeren kan erstattes eller suppleres med informasjon fra andre kilder hvis disse gir relevant og tilfredsstillende informasjon. Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer som skal belyse om virkemidlene, blant annet tilskuddsordninger, er hensiktsmessige.

3.3 Departementets styring og oppfølging av IMDi

Departementet har et overordnet ansvar for at IMDi gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og etter departementets fastsatte mål og prioriteringer. Departementet skal sørge for at virksomheten bruker ressursene effektivt og skal i det årlige tildelingsbrevet til virksomheten følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger. Tildelingsbrevet skal blant annet inneholde overordnede mål med strategiske utfordringer og satsingsområder, krav til rapportering og styringsparametre for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater.

Departementet har ansvar for at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte og skal i samråd med virksomheten fastsette styringsdialogens form og innhold. Departementets styring og oppfølging av

IMDi skal tilpasses virksomhetens egenart, og risiko og vesentlighet. Styringsdialogen skal være dokumentert.

Virksomhetene skal rapportere om måloppnåelse og resultater til overordnet myndighet. Rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet og legge vekt på måloppnåelse, økonomi og resultater. Departementet skal angi styringsparametre som gir grunnlag for å vurdere måloppnåelse og resultater. Mål- og resultatstyring innebærer også at departementet skal ta i bruk resultatinformasjon fra virksomheten i styringsprosessen.

For hver tilskuddsordning skal departementet beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier og fastsette bestemmelser for oppfølging og kontroll. Dette skal inngå i tildelingsbrevet. I tillegg har departementet ansvar for å evaluere tilskuddsordningen. Departementet skal føre kontroll med at virksomheten forvalter tilskudd på en forsvarlig måte. Departementet skal i sin budsjettproposisjon til Stortinget rapportere om oppnådde resultater i forhold til fastsatte mål for tilskuddsordningen.

4 I hvilken grad nås de nasjonale målene om bosetting og kvalifisering av nyankomne flyktninger og innvandrere?

Målrettet etablering i samfunnet for nyankomne flyktninger og innvandrere er et av hovedmålene på integreringsområdet. Hovedmålet er spesifisert gjennom tre delmål som igjen er konkretisert i styringsparametre og resultatkrav. Delmålene er:

- Rask bosetting av flyktninger i områder med mulighet for kvalifisering, arbeid og utdanning¹³
- God opplæring i norsk og samfunnskunnskap til voksne innvandrere
- Rask overgang til arbeid eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram

4.1 Rask bosetting av flyktninger i områder med mulighet for kvalifisering, arbeid og utdanning

Både i 2008 og i 2009 er det stilt krav i tildelingsbrevet om at 90 prosent av flyktingene skal bosettes innen seks måneder etter at de har fått oppholds- eller innreisettillatelse.



Foto: Ole Loumann/Europix

I tabell 4.1 gjengis nøkkeltallene fra IMDi rapportering om bosetting i perioden 2007–2009.¹⁴ Tabellen viser utviklingen i andel flyktninger som bosettes innen seks måneder, gjennomsnittlig ventetid fra vedtak til bosetting og antall bosatte flyktninger hvert av årene.

Tabell 4.1 Resultater i bosettingen 2007–2009

	2007	2008	2009
Andel bosatt innen 6 md. (%)	84	68	77
Gjennomsnittlig ventetid fra vedtak til bosetting (md.)	4,8	5,9	5,3
Antall bosatte	3826	4427	6087

Kilde: IMDi

Tabell 4.1 viser at i 2009 ble 77 prosent av flyktingene bosatt innen seks måneder. Dette er en forbedring fra 2008 da andelen var 68 prosent. Det er likevel en vesentlig lavere andel enn i 2007 da 84 prosent ble bosatt innen seks måneder. Gjennomsnittlig tid fra vedtak om opphold til bosetting var 5,3 måneder i 2009. Det er 0,6 måneder kortere enn i 2008, men 0,5 måneder lenger enn i 2007.

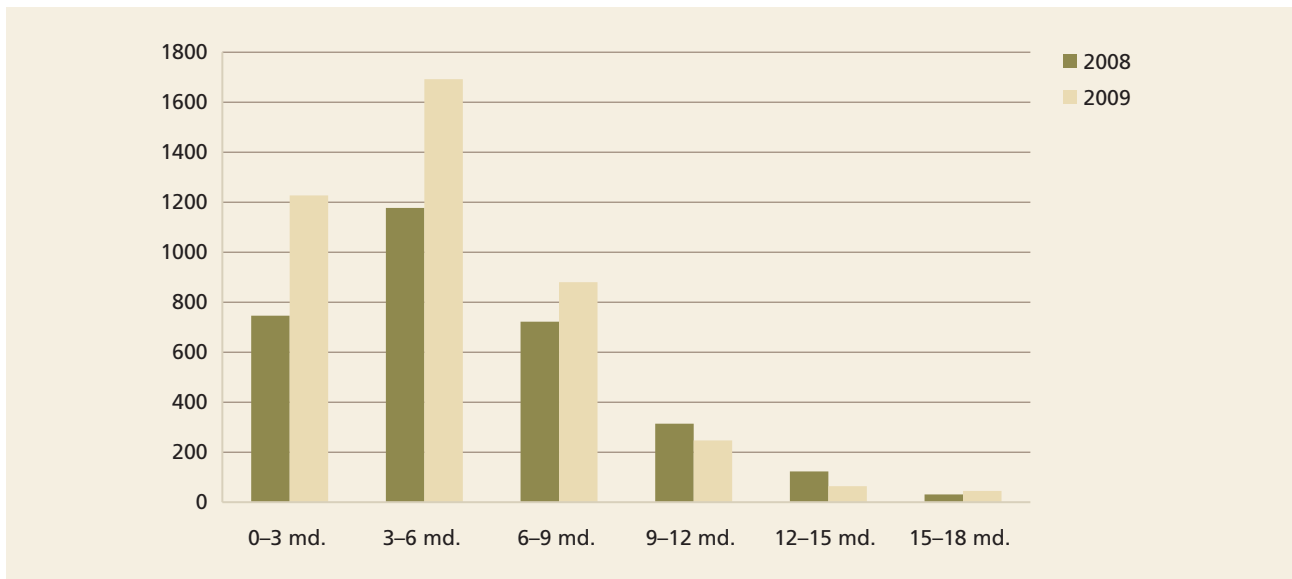
Figur 4.1 viser spredningen i bosettingstid i 2008 og 2009. Det framgår av figur 4.1 at økningen i antall bosatte fra 2008 til 2009 særlig fant sted i de seks første månedene etter vedtak. Både gruppen som ble bosatt innen tre måneder, og gruppen som ble bosatt mellom tre og seks måneder etter oppholdsvedtak eller innreisettillatelse, økte med om lag 500 personer.

Antall flyktninger som ble bosatt i 2009, er det høyeste siden 1999. Likevel er tallet vesentlig lavere enn det bosettingsbehovet IMDi forventet ved inngangen av 2009. Over 14 400 personer søkte asyl i 2008, noe som er mer enn dobbelt så mange som i 2007. Selv om andelen innvilgede asylsøknader sank fra 58 prosent i 2007 til 41 prosent i 2008, var det en stor vekst i antall

13) Dette delmålet er endret noe i perioden 2007 til 2010. I 2007 var delmålet *Rask og god bosetting av flyktninger som får opphold i Norge i områder med mulighet for arbeid og utdanning*. I 2008 var delmålet *Rask bosetting av flyktninger i områder med mulighet for arbeid og utdanning*, og i 2009 var delmålet som gjengitt i teksten. I 2010 er delmålet endret til *Rask bosetting til kommunene*.

14) IMDi rapporterer internt på utviklingen i bosettingen månedlig og til departementet to ganger i året. Resultatene i denne revisjonen baserer seg hovedsakelig på disse rapporteringene. Riksrevisjonen gjorde en egen analyse av bosettingen basert på data fra UDI om personer bosatt mellom 1. januar 2007 og 30. april 2009. Denne analysen viste det samme som rapportene fra IMDi.

Figur 4.1 Antall bosatte etter tid mellom vedtak og bosetting*



Kilde: IMDi

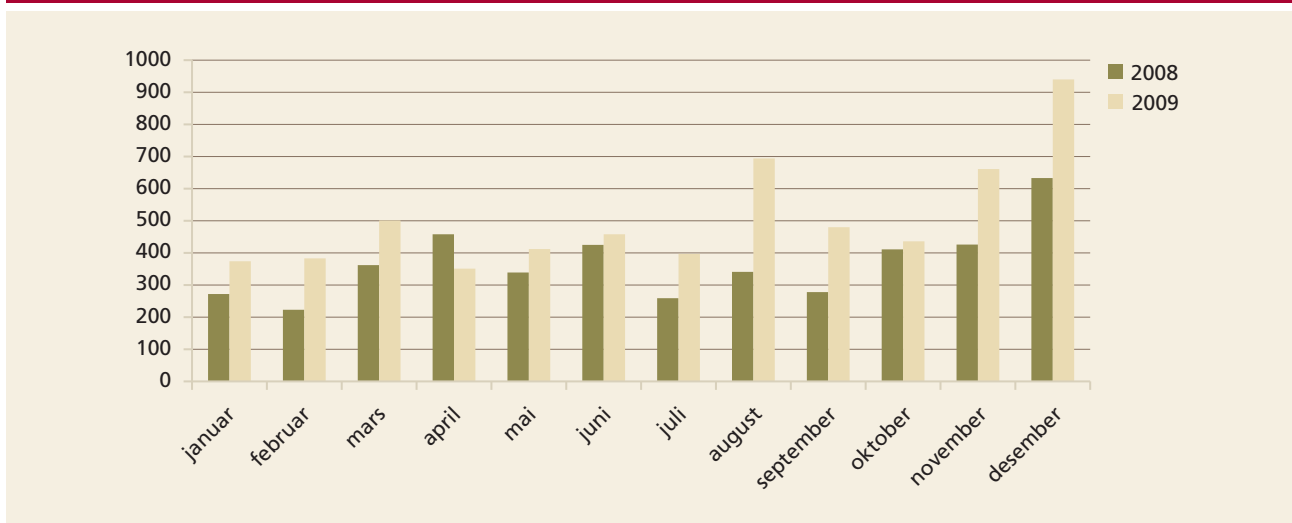
*Figuren inneholder bare tall for personer som er bosatt fra mottak. Overføringsflyktninger, familiejenforente, personer med beskyttet identitet og personer som oppholdt seg utenfor mottak, er ikke med i tallgrunnlaget.

flyktninger som skulle bosettes.¹⁵ Det så ut til å være et behov for å bosette 8200 flyktninger i 2009, dvs. nesten en doubling fra 2008. I løpet av 2009 viste det seg at færre flyktninger enn antatt fikk oppholdstillatelse, slik at det endelige bosettingsbehovet ble lavere enn forventet. Antall vedtaks plasser i kommunene ble dermed tilstrekkelig. Det var ifølge IMDi virksamhetsrapportering omtrent like mange bosettingsklare i mottak ved utgangen av 2009 som det var ved utgangen av 2008.

IMDi statistikk viser at bosettingen varierer en del gjennom året. Figur 4.2 viser hvor mange som

ble bosatt hver måned i 2008 og 2009. Figur 4.2 viser en tendens til at bosettingen øker mot slutten av året, og at desember var den måneden med høyest bosetting, både i 2008 og 2009. Det kan være flere årsaker til at mange flyktninger ikke blir bosatt før mot slutten av året. En mulig årsak er ifølge IMDi måten integreringstilskuddet er utformet på; tilskuddet for det første året utbetales i sin helhet ved førstegangsbosetting, uavhengig av når på året bosettingen skjer. Bosetting sent på året gir dermed en kortere utgiftsperiode, men samme tilskudd. En annen mulig årsak er at mange kommuner bosatte flyktninger for første gang i 2009. For disse

Figur 4.2 Antall bosatte per måned i 2008 og 2009



Kilde: IMDi

15) Tall og fakta 2008. Utlendingsdirektoratet.

kommunene var det nødvendig å få på plass et tjenesteapparat før de kunne ta imot flyktninger. Dette gjelder særlig kommuner som skulle bosette enslige mindreårige (se punkt 4.1.4).

En stor utfordring i bosettingsarbeidet i 2009 var ifølge IMDi endringen i sammensetningen av flyktninggruppen. Det var langt flere enslige som skulle bosettes i 2009 enn i tidligere år. IMDi har rapportert at det i 2009 ble bosatt nesten dobbelt så mange enslige som i 2008. I tidligere år var det forholdsvis flere familier som skulle bosettes enn i dag. Nå er det enslige, ofte unge menn, som venter på bosetting. Det er ifølge IMDi vanskeligere å få kommunene til å bosette enslige, og det tar lengre tid, jf. punkt 5.1.

4.1.1 Flyktninger som har ventet minst ett år på å bli bosatt

I IMDis rapportering om bosetting rapporteres det om antall bosettingsklare i mottak som har ventet i ett år eller mer på bosetting. Denne rapporteringen er gjengitt i tabell 4.2. Av tabellen framgår det at antall flyktninger som har ventet ett år eller mer på å bli bosatt, har variert en del de siste årene, og at antall lengeventende var høyest i 2008. Ifølge IMDi består gruppen av lengeventende stort sett av personer med sammensatte psykiske og/eller fysiske lidelser. Det er ifølge IMDi vanskeligere å bosette en person som har ventet lenge.

4.1.2 Regional variasjon

Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting fastsetter måltall for antall flyktninger som skal bosettes hvert år på bakgrunn av prognoser for bosettingsbehovet, og bestemmer den regionale fordelingen

(se faktaboks 1). Basert på dette får IMDis regionale enheter måltall for hvor mange vedtaks-plasser det er behov for i regionen. Disse målene er interne mål for IMDis regionale enheter. Tabell 4.3 viser antall bosatte og ønsket antall vedtaks-plasser i IMDis seks regioner, og hvor stor andel av landets befolkning som bor i regionen.

Det framgår av tabell 4.3 at faktisk bosetting i 2009 var 74 prosent av forventet behov. Det er stor spredning i de ulike regionenes måloppnåelse. IMDi Øst bosatte flest flyktninger i 2009, men har lavest andel av målet for regionen med 61 prosent. IMDi Sør og IMDi Nord bosatte henholdsvis 87 og 89 prosent av målet.

Tabellen viser også at andelen av befolkningen som bor i de forholdsvis folkerike regionene Øst og Vest, er større enn andelen av flyktningene som ønskes bosatt i disse regionene. For eksempel er 33,5 prosent av landets befolkning bosatt i Region Øst, men bare 24,2 prosent av flyktningene skal etter fordelingen fra Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting bosettes i denne regionen. For de øvrige fire regionene er det motsatt. Region Nord bosetter nesten 15 prosent av flyktningene, men har knapt 10 prosent av befolkningen. Andelen som skal bosettes i Region Øst, ble av Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting redusert med 1,8 prosentpoeng fra 2008, og andelen i Region Nord ble økt tilsvarende.

IMDi har i intervju vist til at regionale forskjeller i måloppnåelse blant annet kan skyldes faktorer som forskjeller i boligsituasjonen og mottakenes plassering i landet. I påvente av vedtak er det mange som skaffer seg midlertidig bolig på egen

Tabell 4.2 Antall lengeventende i mottak

	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009
Antall bosettingsklare i mottak som har ventet mer enn ett år	20	54	33

Kilde: IMDi

Tabell 4.3 Bosetting i regionene i 2009

	Øst	Indre Øst	Sør	Vest	Midt	Nord	Totalt
Måltall bosetting	1982	1230	1107	1476	1189	1216	8200
Faktisk bosetting	1208	842	962	1091	847	1078	6087*
Måloppnåelse i prosent	61 %	68 %	87 %	74 %	71 %	89 %	74 %
Andel av bosettingsbehov	24,2 %	15,0 %	13,5 %	18,0 %	14,5 %	14,8 %	100 %
Andel av befolkningen	33,5 %	13,0 %	9,2 %	20,8 %	13,9 %	9,6 %	100 %

*Inkludert 59 personer med skjermet identitet.

Kilde: IMDi og SSB

hånd, særlig i Oslo. Dette gjelder spesielt for personer som må vente lenge på vedtak. Når det innvilges opphold, er det den regionale enheten der personen sist bodde i mottak, som har ansvaret for bosettingen. Listene over bosettingsklare som har tilknytning til det sentrale østlandsområdet, er alltid lange, fordi det er vanskelig å finne plasser til dem i de aktuelle kommunene. Økt press på boligmarkedet har ifølge IMDi også ført til at det er vanskeligere å bosette personer i pressområdene blant annet på Østlandet. Pressområdene har også et høyere antall familiegjenforente og flere sekundærttilflyttere¹⁶ som fører til at bosettingen av nyankomne flyktninger tar lengre tid.

Faktaboks 1 Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting av flyktninger

Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting av flyktninger ledes av IMDi. I tillegg til IMDi har utvalget fire representanter fra staten og fem fra kommunesiden: UDI, Husbanken, Bufdir, én fylkesmann, KS og fire representanter fra enkeltkommuner.

Innen 15. juni hvert år fastsetter utvalget behovet for vedtaks plasser kommende år. Måltallet er basert på UDIs prognoser for bosettingsbehovet og rammer som er lagt av Stortinget gjennom budsjettbehandlingen. Videre fordeler utvalget flyktningene til de ulike fylkene etter en fordelingsnøkkel som bosettingsutvalget har fastlagt. Utvalget anbefaler tiltak og vurderer ny fordeling til fylkene når det estimerte bosettingsbehovet øker med mer enn 750 personer.

Utvalget rapporterer til Justis- og politidepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om utvalgets arbeid og måloppnåelse i bosettingsåret. I den forbindelse vurderer utvalget eventuelle tiltak som kan bidra til en bedre måloppnåelse.

Kilde: www.imdi.no

4.1.3 Valg av bosettingskommuner

Ifølge IMDi er alle kommuner som mottar flyktninger i utgangspunktet like egnet for alle flyktninger. Noen hensyn vektlegges likevel ved valg av kommune: nær familie, særskilte behov knyttet til helse, dokumentert opptak til utdanning eller dokumentert tilbud om jobb. Flyktningene skal nå ikke ønske seg til bestemte kommuner slik praksisen var tidligere.

Ifølge IMDi Øst er kommunene ofte selektive når det gjelder hvilke flyktninger de ønsker å bosette.

16) Sekundærttilflyttere er flyktninger som flytter fra kommunen de først var bosatt i.

Mange kommuner ønsker for eksempel flyktninger av samme nasjonalitet som de som allerede bor i kommunen, av hensyn til integreringen. IMDi har opplyst at de forsøker å ta hensyn til slike ønsker fra kommunene.

I undersøkelsen er det foretatt en saksmappegjennomgang av 90 bosettingssaker fra IMDi Øst og IMDi Nord. I 70 prosent av disse sakene hadde flyktningene tilknytning til en kommune, for eksempel slektninger. Av de som oppga tilknytning til én eller flere kommuner, ble 70 prosent bosatt i én av de oppgitte kommunene.

4.1.4 Enslige mindreårige

Det er et mål at enslige mindreårige flyktninger skal bosettes innen tre måneder etter at de har fått oppholdstillatelse. Resultatkravet i tildelingsbrevet er at 90 prosent bosettes innen denne fristen. Måloppnåelsen for årene 2007–2009 er gjengitt i tabell 4.4.

Tabell 4.4 Bosetting av enslige mindreårige, 2007–2009

	2007	2008	2009
Andel bosatt innen 3 md. (%)	57	34	27
Gjennomsnittlig ventetid fra vedtak til bosetting (md.)	3,9	4,5	5,6
Antall bosatte	148	207	606

Kilde: IMDi

Tabell 4.4 viser at antall enslige mindreårige har økt kraftig siden 2007. 606 enslige mindreårige ble bosatt i 2009, og det er nesten tre ganger så mange som i 2008 og mer enn fire ganger så mange som i 2007. Tabellen viser at måloppnåelsen har sunket, og at den for alle årene ligger langt under resultatkravet. Andelen som ble bosatt innen tre måneder, var i 2009 bare 27 prosent. Enslige mindreårige ble i gjennomsnitt først bosatt etter 5,6 måneder i 2009, noe som er 1,1 måneder lenger enn i 2008.

Ved utgangen av 2009 var det 273 bosettingsklare enslige mindreårige i mottak. Halvparten av disse (135 personer) hadde ventet i mer enn tre måneder.

Mange av kommunene som bosatte enslige mindreårige i 2009, bosatte færre eller ingen enslige mindreårige i 2008. Ifølge IMDis virksomhetsrapport var det 92 kommuner som bosatte enslige mindreårige i 2009, og det er nesten tre ganger flere enn i 2008. Det har derfor vært nødvendig for mange av disse kommunene å

opprette eller utvide tjenestetilbudet i 2009. Ifølge IMDi Nord har noen kommuner vegret seg for å gjøre dette, siden de har vært usikre på om tilbudet ville kunne bli overflødig hvis antall enslige mindreårige ble redusert igjen. I forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett i mai 2009 ble det innført et ekstratilskudd på kr 100 000 for enslige mindreårige som ble bosatt dette året.¹⁷ Disse faktorene kan samlet ha medvirket til at mange ble bosatt sent på året. Bare i desember ble 248 enslige mindreårige bosatt, jf. figur 4.2.

Bufetat skal tilby alle enslige mindreårige asylsøkere under 15 år opphold på et omsorgssenter mens asylsøknaden behandles, jf. barnevernloven. IMDi samarbeider i dag med Bufetat om bosetting av enslige mindreårige under 15 år. IMDi har ansvar for å skaffe tilstrekkelig mange vedtaks plasser i kommunene, mens Bufetat er ansvarlig for selve bosettingen og oppfølging av kommunene. Ansvaret for å bosette enslige mindreårige under 15 år ble overført fra IMDi til Bufetat 1. oktober 2008 (se faktaboks 2). Også ansvaret for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år skal på sikt overføres til Bufetat, men det er ikke bestemt når. IMDi har derfor rapportert at direktoratet foreløpig ikke har innledet noe samarbeid med Bufetat om opplæring for bosetting av enslige mindreårige mellom 15 og 18 år som det ble stilt krav om i tildelingsbrevet for 2009.

Faktaboks 2 Enslige mindreårige

Med enslig mindreårig flyktning menes barn og ungdom under 18 år som har kommet til Norge for å søke asyl uten å ha følge av foreldre eller andre som utøver foreldreansvar for dem, og som har fått opphold på dette grunnlaget.

IMDi har ansvar for å skaffe vedtaks plasser for alle enslige mindreårige flyktninger. Bufetat har ansvar for bosetting av enslige mindreårige flyktninger under 15 år, mens IMDi har ansvar for bosetting av dem over 15 år. Enslige mindreårige under 15 år utgjorde ca. 17 prosent av de enslige mindreårige i 2008.

Bosetting av enslige mindreårige flyktninger over 15 år er et samarbeid mellom det aktuelle mottaket, UDI, IMDi og bosettingskommunen. Den enslige mindreårig flyktningen og hans/hennes verge eller hjelpeverge har mulighet til å uttale seg om bosettingsløsning.

Kilde: IMDis rutiner for bosetting 28. mai 2009 og IMDis presentasjon i etatsstyringsmøte 20. august 2008

17) Innst. S. nr. 355 (2008–2009) jf. St.prp. nr. 67 (2008–2009) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2009, s. 75.

4.2 God opplæring i norsk og samfunnskunnskap til voksne innvandrere

Det overordnede målet for opplæring i norsk for voksne innvandrere er at kursdeltakerne skal nå et ferdighetsnivå som setter dem i stand til å bruke eller bygge videre på sin tidligere oppnådde kompetanse i utdanning, arbeid og samfunnslivet for øvrig.

Introduksjonsloven stiller krav om 300 timer obligatorisk opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Ut over de 300 timene tilbys det behovsprøvd offentlig finansiert opplæring i inntil ytterligere 2700 timer.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er både en rett og en plikt for nyankomne innvandrere og flyktninger. Kommunen skal gi et tilbud om gratis opplæring. Gjennomført opplæring er et vilkår for å få innvilget permanent oppholdstillatelse. Det er satt som mål for ordningen at flest mulig deltar i opplæring innen ett år etter at de har kommet til Norge, og at flest mulig går opp til og består prøver i norsk etter kurset.

Tabell 4.5 viser hvilke grupper som har rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Tabell 4.5 Rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Grupper med rett og/eller plikt til 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap	Rett	Plikt
1 Personer som har fått asyl, personer med opphold på humanitært grunnlag og familiegjenforente med disse gruppene, og de med kollektiv beskyttelse. 16–55 år	X	X
2 Familiegjenforente med norske og nordiske borgere bosatt i Norge. 16–55 år	X	X
3 Personer fra gruppe 1 eller 2 i alderen 55–67 år	X	
4 Arbeidsinnvandrere utenfor EØS-/EFTA-regelverket (tredjelandsborgere). 16–55 år		X

Kilde: Prop. 1 S Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009–2010)



Foto: Ole Loumann/Europix

4.2.1 Andel som har begynt opplæring innen ett år etter at retten/plikten inntrådte

Resultatkravet i tildelingsbrevet er at 90 prosent av de som har rett/plikt til opplæring, skal begynne opplæringen innen ett år. Rapporteringen for 2009 viser at 72 prosent begynte på opplæring innen ett år. Dette er en økning fra 65 prosent i 2008.

Ifølge IMDi er det særlig arbeidsinnvandrere utenfor EØS-/EFTA-regelverket som ikke begynner med opplæring innen ett år. Det er mange i denne gruppen som bare har kortere arbeidsforhold i Norge. En annen årsak til manglende deltakelse i opplæringen kan ifølge IMDi være at tilbudet i mange kommuner ikke er godt nok.

For gruppen med rett og plikt antyder IMDi flere mulige årsaker til at mange ikke begynner på opplæring innen ett år. Informasjonen i kommunene er ikke alltid god nok, og noen kommuner er forsinket med tilbudet. Av og til gjør flyktingenes helsetilstand det vanskelig å begynne på opplæringen. Deltakelse i norskopplæringen er heller ikke alltid riktig registrert i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Dette kan føre til at et for lavt antall blir rapportert som kursdeltakere. NIR er nærmere omtalt i punkt 5.4.

4.2.2 Antall deltakere i norskopplæring som avlegger prøver

Deltakerne på opplæringen blir oppfordret til å avlegge prøve underveis i eller etter kurset. Det er både skriftlige og muntlige prøver, og de er delt inn i to nivåer: Norskprøve 2 og Norskprøve 3. Norskprøve 2 tester grunnleggende norskkunnskaper, mens Norskprøve 3 er for mer viderekomne.¹⁸ Resultatkravet i tildelingsbrevet for 2009 er at 80 prosent av deltakerne skal gå opp til Norskprøve 2 eller 3.

Antall deltakere som avla skriftlig prøve 2 eller 3, økte med 29 prosent (til 11 791) fra 2008 til 2009. Antall avlagte muntlige prøver økte i samme periode med 27 prosent (til 11 447). Fra og med 2009 har IMDi sluttet å rapportere på andelen av deltakerne i opplæring i norsk som avlegger prøve, slik det bes om i tildelingsbrevet, og har i stedet rapportert på antall kandidater. Årsaken til dette er ifølge IMDis virksomhetsrapport per 30. juni 2009 at rapportering av andel hittil ikke har gitt et presist bilde. Andelen har blitt rapportert som forholdstallet mellom antall avlagte prøver og antall deltakere i norskopplæring. IMDi påpeker at gruppen som tar norskprøver i

18) Norskprøve 2 og 3 er utviklet av Norsk språktest. Det er det nasjonale fagorganet for kompetansepolitikk (VOX) som har det overordnede faglige ansvaret på området, og som har tildelt ansvaret for å utvikle, kvalitetssikre og administrere Norskprøve 2 og 3 til Norsk språktest.

rapporteringsperioden, ikke nødvendigvis er en del av den samme gruppen som er under opplæring ved slutten av perioden. IMDi skriver i virksomhetsrapporten at det ville gitt et riktigere bilde om antall norskrøper ble sett i forhold til antall deltakere som avsluttet norskopplæring i perioden. En slik rapportering var ikke mulig i 2009. IMDi har foreslått å følge resultatene for årskull av deltakere fra og med 2010, og departementet har akseptert dette.¹⁹

4.2.3 Andel beståtte prøver

Prøveresultatene fra 2008 og 2009 er gjengitt i figurene 4.3 og 4.4. Både for Norskrøpe 2 og 3 var resultatkravet i tildelingsbrevet at 95 prosent består muntlig, og at 60 prosent består skriftlig prøve. I figur 4.3 vises resultatene for Norskrøpe 2.

Figur 4.3 viser at andelen som besto muntlig del, er redusert fra 93 til 92 prosent fra 2008 til 2009. Andelen som besto skriftlig del, økte samtidig fra 55 til 62 prosent.

Resultatene for Norskrøpe 3 er vist i figur 4.4. Figuren viser samme tendenser som for Norskrøpe 2. Andelen som besto muntlig del av Norskrøpe 3, ble redusert fra 82 til 81 prosent fra 2008 til 2009. I samme periode økte andelen som besto skriftlig del, fra 47 til 54 prosent.

4.2.4 Opplæring i samfunnskunnskap

Introduksjonsloven stiller krav om at nyankomne innvandrere skal ha 50 timer opplæring i

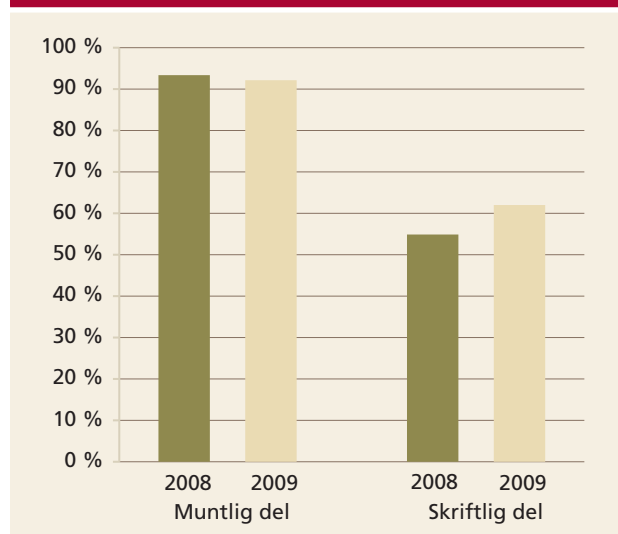
samfunnskunnskap på et språk de forstår. Det er ikke utarbeidet egne styringsparametre eller resultatkrav for opplæring i samfunnskunnskap.

I 2006 gjennomførte Rambøll på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet en evaluering av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Evalueringen viste at kravet om å tilby opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår, er vanskelig å oppfylle for mange små kommuner. Mangelen på tospråklige lærere kan ifølge evalueringen være en forklaring på at mange små kommuner ikke innfrir kravet om opplæring i samfunnskunnskap før deltakeren har tilegnet seg tilstrekkelige norskkunnskaper til å få denne undervisningen på norsk.

Evalueringen viste at det er mange kommuner som ikke har etablert et interkommunalt samarbeid selv der geografiske avstander ikke er til hinder for et slikt samarbeid. Rambøll konkluderte derfor med at det er et uutnyttet potensial for interkommunalt samarbeid om opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

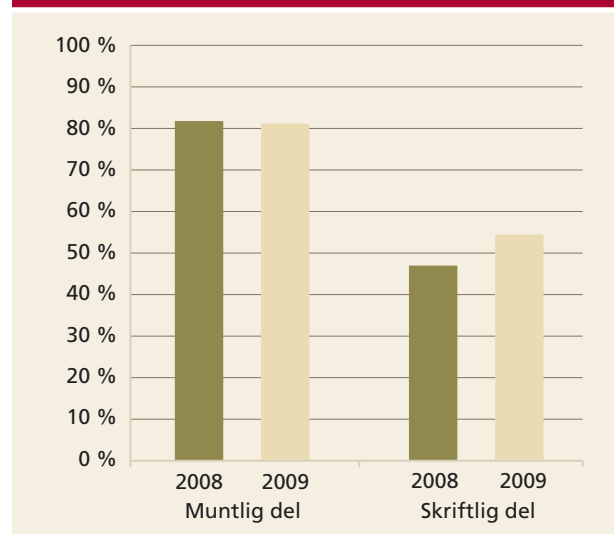
Departementet har i intervju uttalt at det fortsatt er en stor utfordring for små kommuner å tilby opplæring i samfunnskunnskap, og mener at interkommunalt samarbeid om denne opplæringen bør brukes i større grad enn i dag.

Figur 4.3 Andel som besto Norskrøpe 2 i 2008 og 2009



Kilde: IMDi

Figur 4.4 Andel som besto Norskrøpe 3 i 2008 og 2009



Kilde: IMDi

19) Intervju med IMDi Arbeids- og kvalifiseringsenheten 9. desember 2009.

4.3 Rask overgang til arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram

Formålet med introduksjonsprogrammet er å gi grunnleggende innsikt i norsk språk og samfunnsliv og å forberede deltakeren til videre utdanning eller arbeid. Det er ønskelig at færrest mulig blir avhengige av offentlige ytelser, og at flest mulig går over i inntektsbringende arbeid eller fortsetter utdanning/opplæring for senere å gå over i arbeid.

Når deltakeren er ferdig med eller avbryter introduksjonsprogrammet, skal kommunene registrere sluttårsaken i NIR og om deltakeren har gått over i arbeid eller utdanning. Det er denne registreringen som benyttes til å rapportere overgang til arbeid eller utdanning.²⁰ Følgende resultatkrav er spesifisert i tildelingsbrevet for 2009:

- 65 prosent av deltakerne på introduksjonsprogrammet skal gå direkte over i arbeid eller utdanning etter endt program
- 30 prosent av de som er registrert som arbeidsøkende ved avslutning av introduksjonsprogrammet, skal gå over i arbeid eller utdanning innen ett år
- Andelen kvinner som går over i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram, skal øke med 5 prosentpoeng eller mer fra 2008 til 2009

Ifølge IMDi's virksomhetsrapport for 2009 gikk 44 prosent av deltakerne over i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. Det er en nedgang fra 2008 da 53 prosent begynte i arbeid eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram. Andelen som gikk fra status som arbeidssøker til arbeid eller utdanning i løpet av ett år, er ikke rapportert. Dette skyldes ifølge IMDi's virksomhetsrapport for 2009 at NAV ikke kan framskaffe slike data. Andelen kvinner som gikk over i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram, sank med 11 prosentpoeng til 38 prosent fra 2008 til 2009.

IMDi pekte i sin virksomhetsrapport for 2009 på at de svake resultatene kan tyde på at mange av deltakerne ikke tilegner seg grunnleggende kvalifikasjoner som gjør dem klare for arbeidslivet eller videregående skole. En årsak til dette kan ifølge direktoratet være at kvalifiserings tiltakene ikke er tilpasset deltakernes behov. Blant annet viser IMDi til at det trolig er få som

får tilbud om grunnskoleutdanning i introduksjonsprogrammet selv om mange har behov for dette. Ifølge NIR hadde så mange som 33 prosent ikke gjennomført utdanning tilsvarende grunnskolenivå da de begynte på programmet. Anslagsvis får 1 til 2 prosent tilbud om grunnskoleopplæring i introduksjonsprogrammet.

SSB kartlegger overgang til arbeid og utdanning for deltakere i introduksjonsordningen. Kartleggingen er basert på kommunenes KOSTRA-rapportering til SSB og ulike registre for utdanning, sysselsetting og offentlige ytelser. SSB har siden 2007 årlig gitt ut publikasjonen *Monitor for introduksjonsordningen* som undersøker arbeidsmarkedstilknytningen til deltakerne i introduksjonsprogram året etter at de avsluttet programmet. Monitoren for 2009 beskriver arbeidsmarkedsstatusen i november 2008 for gruppen som avsluttet introduksjonsprogram i 2007, den såkalte 2007-kohorten. Av monitoren framgår det at 63 prosent av 2007-kohorten var i arbeid eller utdanning i november 2008. Dette er noe lavere enn for de som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2006, da 65 prosent var sysselsatt eller under utdanning året etter. Monitoren viser også at andelen som går over i arbeid eller utdanning, øker med botiden.

Både IMDi og SSB peker på at arbeidsmarkeds-situasjonen er viktig for flyktingers mulighet til å få jobb.²¹ Finanskrisen høsten 2008 og den etterfølgende svake veksten i økonomien har ifølge IMDi's virksomhetsrapport for 2009 gjort det vanskeligere å komme inn på arbeidsmarkedet for deltakerne på introduksjonsprogram. Erfaringer viser at under lavkonjunktur er nyankomne mer utsatt i arbeidsmarkedet enn befolkningen som helhet.

SSBs monitor viser videre at resultatene i introduksjonsprogrammet er bedre i kommuner der sysselsettingen i befolkningen ellers er høy, enn i kommuner med lavere sysselsettingsgrad.

Andelen kvinner i 2007-kohorten var 51 prosent. Dette er nesten 10 prosentpoeng høyere enn i 2005- og 2006-kohorten.²² Ifølge SSB kan den økte andelen kvinner være med på å forklare den reduserte måloppnåelsen i 2008 fordi kvinner har dårligere resultater enn menn når det gjelder overgang til arbeid eller utdanning.

20) Det er imidlertid kjent at en del registreringer i NIR mangler eller er feilaktige, se punkt 5.4 om NIR.

21) SSBs Monitor 2009 og intervju med IMDi Arbeids- og kvalifiserings-enheten 9. desember 2009.

22) Andelen kvinner i 2005-kohorten var 43 prosent, og andelen kvinner i 2006-kohorten var 42 prosent.

Tabell 4.6 viser hvordan andelen med overgang til arbeid har utviklet seg for menn og kvinner i de tre årene SSB har utgitt Monitor for introduksjonsordningen.

Tabell 4.6 Andel som gikk over i arbeid/utdanning. 2005-, 2006- og 2007-kohorten, fordelt på kjønn

	Kvinner	Menn	Samlet
2005-kohorten	43 %	70 %	58 %
2006-kohorten	50 %	76 %	65 %
2007-kohorten	51 %	75 %	63 %

Kilde: SSBs Monitor for introduksjonsordningen

Av tabell 4.6 framgår det at andelen kvinner som går over i arbeid/utdanning, har økt i årene SSB har undersøkt, men at den er betraktelig lavere (rundt 25 prosentpoeng) enn andelen menn som går over i arbeid/utdanning. IMDi har satt i gang et FoU-prosjekt som skal se på kvinners resultater i introduksjonsordningen. Også SSBs Monitor for introduksjonsordningen skal se nærmere på kvinner i introduksjonsordningen i sin neste utgivelse rundt februar 2011.

Det kan beregnes fra data i monitoren at om lag 13 prosent av de som var registrert med arbeid eller utdanning i november 2008, også var mottakere av sosialhjelp denne måneden.²³ Ifølge monitoren var det totalt 21 prosent av 2007-kohorten som var mottakere av sosialhjelp i november 2008.

Ifølge IMDis rapport *Deltakelse og måloppnåelse* om resultatrapportering fra introduksjonsordningen i 2007 står 10 prosent av deltakerne registrert med *ingen aktivitet*, som betyr at de i 2007 ikke hadde mottatt noe tilbud om videre kvalifisering etter endt introduksjonsprogram.

Monitor for introduksjonsordningen benytter kategorien *Annen/ingen registrering* for personer med den svakeste tilknytningen til arbeidsmarkedet. Denne gruppen utgjør 24 prosent av 2007-kohorten. Gruppen med *Annen/ingen registrering* omfatter personer som det mangler registrerte opplysninger om i ulike registre for sysselsetting og utdanning, personer som bare mottar sosialhjelp, og personer som av helsemessige årsaker ikke er tilknyttet arbeidsmarkedet. Av de uten noen registrering i 2008 var 86 prosent kvinner.

23) Monitoren oppgir at 237 personer mottar sosialhjelp og samtidig er i jobb eller under utdanning (s. 32). Antallet som er registrert med jobb eller utdanning, er 63 prosent av 2833 (s. 20), som er 1785. $237/1785 = 13$ prosent.

5 I hvilken grad har IMDi en effektiv bruk av virkemidler som bidrar til god måloppnåelse?

5.1 Virkemidler for å nå målet om rask bosetting

IMDi har i intervju og i virksomhetsrapporteringen vist til at målet om rask bosetting har vært basert på andre forutsetninger i 2009 enn i tidligere år, og har pekt på tre hovedutfordringer som har preget bosettingsarbeidet. For det første har antall asylsøkere økt sterkt, og det forventede bosettingsbehovet var i 2009 nesten fordoblet sammenlignet med 2008. For det andre har sammensetningen av flyktninggruppen endret seg; langt flere av flyktningene er enslige, og det er vanskeligere å bosette fem enslige enn én familie på fem. Boligene i kommunene har for eksempel i stor grad vært tilpasset familier. For det tredje har det vært en mye sterkere økning i antall enslige mindreårige enn forventet, og det har tatt tid å bygge ut et nødvendig tjenestetilbud i kommunene.

I revisjonen er det undersøkt hvilke virkemidler IMDi har tatt i bruk for å møte disse utfordringene.

5.1.1 Anmodning til kommunene om å ta imot flere flyktninger

For å øke antall vedtaks plasser i kommunene anmodet IMDi 57 nye kommuner om å bosette flyktninger i 2009. Kommuner som allerede bosetter flyktninger, ble anmodet om å ta imot flere. Tabell 5.1 viser anmodninger og vedtak for årene 2007–2009.

Antall vedtaks plasser var et internt mål for IMDi både i 2008 og i 2009. Antall vedtaks plasser ble tilstrekkelig i 2009 selv om målet ikke ble nådd, jf. punkt 4.1. Målet om antall vedtaks plasser ble ifølge IMDis interne rapportering nesten nådd i 2008. 5018 plasser var da målet, og resultatet ble 4983 plasser.

Ettersom bosetting av flyktninger er frivillig for kommunene, er det en viktig oppgave for IMDi å motivere kommunene til å ta imot flyktninger. IMDi har opplyst om at det var tett kontakt med kommunene i forkant av anmodningsprosessen for 2009. Det ble både i 2008 og i 2009 gjennomført flere møter i kommunene enn tidligere, blant annet for å forberede den økte bosettingen. Direktoratet la særlig vekt på forankring hos både den politiske og den administrative kommunaledelsen. IMDi hadde 386 møter med kommunene i 2009. Både i 2008 og i 2009 arrangerte IMDi også konferanser for å gi kommunene informasjon og motivere til økt bosetting. I tillegg har IMDi deltatt på arrangementer i regi av KS.

IMDi har samarbeidet med KS om å følge opp kommuner som sier nei til flyktninger, fordi en del av disse kommunene kan motiveres til å ta imot flyktninger året etter. Møter med kommunene har ifølge IMDi vært det viktigste virkemiddelet for å følge opp disse kommunene.

På oppdrag fra IMDi gjennomførte analyse- og kommunikasjonsbyrået Perduco en spørreundersøkelse i kommunene i både 2008 og 2009. Undersøkelsene er besvart av kommunale ledere (ordfører, rådmann) og gir blant annet informasjon om hva kommunene opplever som hindringer for bosetting. Mangel på boliger framstår som den viktigste årsaken til at kommunene vegrer seg for å ta imot flyktninger (se punkt 5.1.3). 2009-undersøkelsen viste videre at halvparten av de kommunale lederne mener at antall flyktninger kommunen er anmodet om å bosette i 2010, er for høyt. Halvparten av lederne mener også at statlig refusjon av barnevernsutgifter og den samlede størrelsen på tilskudd for bosetting av enslige mindreårige flyktninger, ikke er tilstrekkelig.

Tabell 5.1 Anmodninger og vedtak, 2007–2009

	Anmodninger		Vedtak	
	Antall kommuner	Antall plasser	Antall kommuner	Antall plasser
2007	217	5615	213	4665
2008	238	5762	218	4983
2009	295	8626	287	7090

Kilde: IMDi



Foto: Ole Loumann/Europix

5.1.2 Utnyttelse av vedtaks plassene

De regionale enhetene i IMDi har ansvar for å finne bosettingskommuner til de enkelte flyktningene. IMDi har i intervju understreket at det er viktig at IMDi kan bruke hele landet til bosetting, og at flyktninger ikke nødvendigvis må bosettes i den regionen mottaket ligger. Gjennom ordningen med mottaksadopsjon som ble innført i 2009, har regionale enheter med få mottak overtatt ansvaret for bosetting fra noen mottak i regioner med mange mottak.

IMDi Vest har koordineringsansvaret for direktoratets bosettingsoppgaver. Dette innebærer blant annet at IMDi Vest skal se landet som ett bosettingsområde og veilede regionale enheter slik at den ledige bosettingskapasiteten utnyttes på best mulig måte.²⁴ Når kommunene melder inn ledig boligkapasitet, skal IMDi raskt kunne finne

24) *Rutiner for bosetting*. IMDi 28. mai 2009.

egnede personer til boligene. IMDi har i intervju opplyst at alle kommuner som i 2009 meldte om ledige boliger, fikk forespørsel om å bosette flyktninger. For å bidra til at flere bosettingsvedtak faktisk blir realisert, har IMDi regionale enheter holdt kommunene oppdatert om behovet for bosetting, blant annet ved å sende e-post til flyktningkonsulentene med oversikt over hvor mange flyktninger som venter på å bli bosatt.

Ifølge IMDi er direktoratet tydelig overfor kommunene på at de ikke kan forvente å få bosette bare familier.²⁵ IMDi ønsker at kommunene for hver familie de bosetter, også skal bosette et antall enslige. IMDi har derfor begynt å praktisere utsøking²⁶ av grupper av flyktninger der kommunen kan si ja eller nei til gruppen som helhet. På denne måten vil IMDi unngå at enkelte kommuner bare bosetter de flyktningene som det er minst krevende å bosette. Ved utgangen av desember 2009 utgjorde enslige flyktninger 80 prosent av de bosettingsklare i mottak som det ikke var funnet noen kommune til.²⁷

I Trondheim kommune har IMDi i 2010 et prosjekt der kommunen har forpliktet seg til å motta et bestemt antall flyktninger og å motta flyktninger i alle kategorier: familier, enslige, barn og funksjonshemmede. Avtalen innebærer at Trondheim kommune mottar prosjektmidler fra IMDi, med mål om at kommunen skal bosette flyktningene innen 30 dager etter utsøking.²⁸

5.1.3 Informasjon og veiledning til kommunene

Kommuner som vurderer å bosette flyktninger, kan ha behov for informasjon om hva bosettingen vil innebære for kommunen. På IMDi's nettsider finnes det en såkalt bosettingskalkulator. Ifølge departementet er bosettingskalkulatoren et viktig virkemiddel for å hjelpe kommunene til å se de økonomiske konsekvensene av bosetting. På IMDi's nettsider finnes det også annen informasjon om hva det innebærer å bosette flyktninger, for eksempel hva som er vanlige bo- og omsorgsløsninger for enslige mindreårige.

IMDi har i intervju opplyst at helsepersonell i en del tilfeller har deltatt i møter med kommunene for å svare på spørsmål om for eksempel behandlingsbehov. IMDi har i intervju uttalt at de har erfart at kommunene vegrer seg spesielt for å ta

25) Dette ble blant annet formidlet på bosettingskonferansen 10. februar 2009.

26) Utsøking er prosessen fra oppholdsvedtak til det blir gjort avtale med kommunen om å bosette flyktningen.

27) Månedrapport bosetting for desember 2009.

28) Avtalen inkluderer ikke enslige mindreårige.

imot personer med psykiske lidelser, og at det er viktig med god informasjon om hva bosetting av disse flyktningene innebærer, jf. punkt 4.1.1 om lengeventende.

Hvis kommunene har spørsmål om bosettingsarbeidet, kan de henvende seg til IMDi. I Riksrevisjonens spørreundersøkelse ble kommunene spurt om i hvilken grad IMDi er tilgjengelig for slike spørsmål. Undersøkelsen viser at 73 prosent av kommunene i stor eller svært stor grad opplever at IMDi er tilgjengelig for spørsmål om bosetting.

Som nevnt i punkt 5.1.1 viser kommuneundersøkelsene i 2008 og 2009 at kommunene oppgir mangel på boliger som den viktigste årsaken til at de vegrer seg for å motta flyktninger. Det kan derfor være behov for informasjon og veiledning om boliger til flyktninger, og departementet har framhevet samarbeidet mellom IMDi og Husbanken som et viktig virkemiddel i denne sammenhengen. Husbanken tilbyr kommunene boligøkonomiske virkemidler som tilrettelegger for bosetting av flyktninger. Det gis lån og tilskudd til kommunene til å etablere kommunale utleieboliger, og alle som deltar i introduksjonsprogram, kan søke bostøtte. Ifølge IMDi er Husbanken ofte med på møter i kommunene. Husbanken deltok også på Arbeids- og inkluderingsdepartementets bosettingskonferanse 10. februar 2009 som samlet representanter fra rundt 80 kommuner.

Ifølge IMDis interne rapportering er samarbeidet med Husbanken godt etablert. Husbankens opplæring av IMDis saksbehandlere ble gjennomført første halvår 2009, og IMDi har i samarbeid med Husbanken gjennomført opplæring av 178 kommuner. Også i 2008 ble det gitt opplæring om Husbankens ordninger både til ansatte i IMDi og til kommunene. Departementet har i intervju vist til at en del kommuner har begrenset administrativ kapasitet, og at det særlig i små og mellomstore kommuner kan være lite kapasitet til å sette seg inn i kompliserte ordninger, for eksempel støtteordninger for bolig.

IMDi har i intervju pekt på at det er en utfordring at kommunale boliger ofte er beregnet på familier.²⁹ Bofellesskap er lansert av IMDi som et tiltak for å øke bosettingen. Husbanken kan gi bostøtte per person som bor i et bofellesskap. Dette gir kommunen incentiv til å ta i bruk denne boformen. Bofellesskap har vært forsøkt tidligere, ifølge

29) Det har tidligere vært størst behov for familieboliger.

direktoratet med blandede erfaringer.³⁰ IMDi har i virksomhetsrapporten opplyst at de er i gang med å utarbeide en manual til kommunene om etablering av bofellesskap og informasjonsmateriell til mottakene.

5.1.4 Bosetting av enslige mindreårige

I 2009 var det behov for å bosette tre ganger så mange enslige mindreårige som i 2008. Mer enn 100 nye kommuner ble spurt om å bosette enslige mindreårige i 2009. I tillegg til den ordinære anmodningsrunden høsten 2008 ble det også i februar og juni 2009 rettet forespørsel til kommunene om å bosette enslige mindreårige.³¹

En tiltaksplan for økt bosetting av enslige mindreårige ble oversendt departementet i februar.³² Planen inneholdt blant annet et forslag om stimuleringsstilskudd. Andre eksempler på tiltak i planen var at

- utvalgte kommuner ble bedt om å omdisponere allerede vedtatte ordinære plasser til enslige mindreårige
- samarbeidet med KS og Bufdir skulle styrkes
- kommunene skulle få mer informasjon om økonomiske konsekvenser av å bosette enslige mindreårige

Ifølge IMDis virksomhetsrapport for 2009 er tiltakene i planen fulgt opp. I revidert nasjonalbudsjett for 2009 ble det bevilget 50 mill. kroner til å stimulere til økt bosetting av enslige mindreårige. I 2009 fikk kommunene utbetalt kr 100 000 ekstra i stimuleringsstilskudd for hver enslig mindreårig som ble bosatt det året.³³ Tilskuddet kom i tillegg til det vanlige integreringsstilskuddet og det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige.

I mars 2009 fulgte det med et eget temabilag fra IMDi om bosetting av enslige mindreårige, *Barna først*, i avisen Kommunal rapport. Bilaget tok blant annet for seg hvilken økonomisk støtte kommunene kan få, og flere kommuner fortalte om sine erfaringer med bosetting av enslige mindreårige.

IMDi har i intervju uttalt at det har vært viktig å formidle et realistisk bilde av behovene til de enslige mindreårige til kommunene. Det er mange av de enslige mindreårige som ikke

30) En del kommuner erfarte at bofellesskap kunne føre til konflikter. IMDi har uttalt at man håper å unngå dette ved å dele gode praktiske løsninger og ved å legge vekt på konflikthåndtering.

31) IMDi-notat: Månedrapport om bosetting, desember 2009.

32) Jf. referat fra etatsstyringsmøte 4. mars 2009.

33) Se punkt 4.1.4.

trenger barneverntiltak. Spesielt overfor kommuner som ikke tidligere har bosatt enslige mindreårige, har det vært viktig å understreke at det ofte er tilstrekkelig med hybler eller bofelleskap med tilsyn, og at bosetting av enslige mindreårige derfor ikke nødvendigvis innebærer økt belastning for det kommunale barnevernet. Dette budskapet er også formidlet i temabilaget som fulgte med Kommunal rapport.

Det har vært et internt mål for IMDi å gjennomføre opplæring og kompetanseoverføring i forbindelse med at ansvaret for enslige mindreårige under 15 år ble overført fra IMDi til Bufetat høsten 2008. IMDi opplyste i årsrapporten for 2008 at denne opplæringen er gjennomført. IMDi har i intervju opplyst at det blant annet er laget en kompetanseplan for Bufetat, og at Bufetat er invitert til regelmessige møter om bosetting. Ifølge departementet har arbeidet med overføring av bosettingsansvaret til Bufetat krevd en god del ressurser fra IMDi.

5.1.5 Bosettingsprosessen

I tillegg til kommunenes vilje til å bosette flyktninger har også organiseringen av bosettingsprosessen og saksbehandlingen i IMDi betydning for om målet om rask bosetting nås.

På oppdrag fra IMDi gjennomførte rådgivnings-selskapet Devoteam daVinci i 2008 en analyse av bosettingsprosessen. Rapporten omhandler både IMDis og andre aktørers rolle i bosettingsprosessen, og beskriver saksflyt og utfordringer i bosettingsarbeidet. IMDi ønsket at Devoteam daVincis analyse skulle resultere i forslag til hvordan bosettingsarbeidet kunne effektiviseres, slik at bosetting skal kunne skje innen 30 dager etter oppholdsvedtak.

Faktaboks 3 Bosettingsprosessen

Etter at søkeren har fått positivt vedtak om opphold i Norge, blir det gjennomført et kartleggingsintervju i mottaket. Deretter starter den såkalte utsøkningsfasen der IMDis saksbehandler arbeider med å finne en kommune til flyktningen. (Se punkt 4.1.3 om valg av bosettingskommune.) Hvis kommunen sier nei, må det sendes forespørsel til en ny kommune. Når kommunen sier ja til å motta flyktningen, kan bosetting skje så snart kommunen har bolig klar.

En av konklusjonene var at en automatisk utsøkningsprosess kan forkorte bosettingstiden. I rapporten er det foreslått en elektronisk løsning

der flyktningen får tilbud om bosettingskommune sammen med vedtaket om opphold. IMDi har i intervju opplyst at direktoratet i 2010 vil etablere et forprosjekt for å få til en automatisering av utsøkningsprosessen.

Rapporten kom også med andre forslag som kan bidra til å redusere bosettingstiden, for eksempel avvikling av kartleggingsintervjuet i mottaket. IMDi mener at arbeidet med bosetting påvirkes av det som skjer før selve bosettingsarbeidet begynner, for eksempel kartleggingsintervjuene. Ifølge IMDi blir bosettingsarbeidet forsinket og vanskelig hvis opplysningene fra mottakene er ufullstendige. IMDi mener at bosettingstiden kan reduseres dersom UDI hadde gjort den nødvendige kartleggingen for bosetting i forbindelse med asylintervjuet, slik at et eget kartleggingsintervju ikke var nødvendig. IMDi har i intervju opplyst at direktoratet har sendt brev til UDI med forslag til hvordan saksbehandlingen kan effektiviseres.

Ifølge UDIs rundskriv RS 2009-040 av 15. oktober 2009, skal det nå foretas en løpende kartlegging av mottaksbeboere. Når vedtak om opphold er fattet, skal det gjennomføres en bosettingssamtale for å kvalitetssikre innholdet i kartleggingen. Informasjonen er imidlertid tilgjengelig for IMDi før bosettingssamtalen er gjennomført.

Rapporten fra Devoteam daVinci anbefalte også at det inngås mer forpliktende avtaler mellom IMDi og kommunene (se for eksempel omtalen av prosjektet i Trondheim i punkt 5.1.2). Både FAFOs evaluering av bosettingsmodellen i 2006 og Devoteam daVincis analyse av bosettingsprosessen i 2008 viser at kommunenes frihet til selv å velge hvilke flyktninger de vil bosette, fører til lang saksbehandlingstid i IMDi.³⁴ Ifølge rapporten fra Devoteam daVinci er også mangelen på egnede boliger en viktig forklaring på at bosettingen tar lang tid, jf. punkt 4.1 og 5.1.3. I rapporten blir det pekt på at utfordringen med å finne boliger til enslige har vært et problem i mange år.

5.1.6 Integreringstilskuddet

Integreringstilskuddet er et per capita-tilskudd³⁵ som skal dekke de beregnede gjennomsnittlige utgiftene kommunene har i de fem første årene ved bosetting av flyktninger. Stortinget har gjennom flere år økt integreringstilskuddet (se faktaboks 4). Tabell 5.2 viser samlet sats for tilskuddet, som utbetales over fem år.

34) *Mot en raskere og mer stabil bosetting?* FAFO 2006.

35) Per capita-tilskudd er tilskudd som gis per person.

Tabell 5.2 Integreringstilskuddet

2007	2008	2009	2010
kr 476 000	kr 496 000	kr 556 500	kr 574 300

Kilde: St.prp. nr. 1 / Prop. 1 S for årene 2007–2010

Faktaboks 4 Integreringstilskuddet

Ordningen med integreringstilskudd ble innført 1. januar 1991. Kommunene får til sammen kr 574 300 (2010-sats) i tilskudd for hver flyktning, fordelt over fem år. Kommunene får kr 20 000 mindre for barn. Samlet bevilgning i 2009 var ca. 3,3 mrd. kroner. I revidert nasjonalbudsjett for 2010 er det foreslått kr 20 000 ekstra i tilskudd til kommuner som bosetter enslige mindreårige flyktninger.

Integreringstilskuddet er likt for alle kommuner uavhengig av utgiftsnivået i kommunen og hva den enkelte flyktning har behov for av tiltak. Noen kommuner får dermed mer i tilskudd enn de har i utgifter, mens det i andre kommuner er motsatt. I tillegg til integreringstilskuddet utbetales det ekstratilskudd for særskilte grupper: enslige mindreårige, skolebarn, eldre og personer med kjente funksjonshemninger.

Kommunene skal ikke legge fram et særskilt regnskap for bruk av integreringstilskuddet. Det er nedsatt et beregningsutvalg ledet av IMDi, med SSB som sekretariat, som gjør årlige undersøkelser for å estimere gjennomsnittlige utgifter i kommunene og kartlegge om det samlet sett er rimelig samsvar mellom gjennomsnittlig forbruk og nivået på tilskuddet for kommunene. Kommunenes kostnader deles i tre hovedkategorier som undersøkes separat:

- Utbetaling av sosialhjelp
- Utbetaling av introduksjonsstønnd
- Kostnader ved integreringstiltak og administrasjon av disse

Beregningsutvalgets årlige kartlegginger inngår i regjeringens beslutningsgrunnlag for satsene på integreringstilskuddet og tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Tilskuddsordningen ble sist evaluert på oppdrag fra regjeringen i 2006. I rapporten som Telemarksforskning utarbeidet, er integreringstilskuddet beskrevet som et nødvendig, men ikke tilstrekkelig virkemiddel for å nå målene for integreringsarbeidet.

Kilder: Beregningsutvalgets rapport for 2009, St.prp. nr. 1 Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008–2009), kapittel 651 – post 60 og Rapport 236/2006 fra Telemarksforskning, Bø.



Foto: Ole Loumann/Europix

Tabell 5.2 viser at integreringstilskuddet økte fra kr 476 000 i 2007 til kr 574 300 i 2010, og at økningen var størst fra 2008 til 2009, da integreringstilskuddet økte med vel 12 prosent.³⁶ Ifølge Beregningsutvalgets kartlegging dekket tilskuddet i 2007 gjennomsnittlig 87,4 prosent av de utgiftene kommunene har til bosetting av flyktninger.³⁷ Tilskuddet er høyest de tre første utbetalingsårene, og det er også i disse årene tilskuddet har økt mest.

IMDi utbetaler per capita-tilskuddet til kommunene etter fastsatte kriterier. I denne revisjonen er det gjennomført en kontroll av om IMDi som tilskuddsforvalter har etablert systemer, rutiner og tiltak som blant annet skal forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler. Revisjonen viste at IMDi har utarbeidet en rutinebeskrivelse for tilskuddsforvaltningen som viser hvilke kontroller som skal gjennomføres ved utbetaling av integreringstilskuddet. Kontrollene består først og fremst i å undersøke om grunnlaget for utbetaling av tilskuddet er korrekt. For å se om rutinene er fulgt, ble et utvalg saker undersøkt i revisjonen. Revisjonen viste ingen avvik. Revisjonen viste også at det er etablert innkrevingsrutiner som skal sikre tilbakebetaling av for mye utbetalt tilskudd.

36) Integreringstilskuddet ble økt i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett i 2008, og satsene ble økt fra juli 2008. Deler av økningen i 2009 er helårsvirkningen av dette tiltaket. Integreringstilskuddet ble økt for å gi en bedre dekning av kommunenes utgifter. Se *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen*, St.prp. nr. 1 (2008–2009).

37) St.prp. nr. 1 Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008–2009), s. 221.

5.2 Virkemidler for å nå målet om god opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er en viktig del av kommunenes introduksjonsprogram. IMDi forvalter tilskuddet til opplæringen (se faktaboks 5).

Faktaboks 5 Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og opplæring for asylsøkere i mottak

1. januar 2008 overtok IMDi ansvaret for ordningen med tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. IMDi utarbeider rundskriv med retningslinjer for tilskuddet som sendes til fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner. Det er fylkesmannen som har ansvaret for tilskuddsforvaltningen på regionalt nivå, og som utbetaler tilskuddet til kommunene.

Dagens tilskuddsordning ble innført 1. september 2005 og består av et per capita-tilskudd, et resultattilskudd og et grunntilskudd. Samlet bevilgning i 2009 var på vel 1,5 mrd. kroner. Fram til 1. september 2005 var tilskuddsordningen timebasert og aktivitetsbasert, i motsetning til ordningen i dag som gir tilskudd per deltaker. Den gamle ordningen (overgangsordningen) fases ut i 2010. Fra 2009 er det tidligere skjønnstilskuddet til kommuner med få deltakere erstattet av grunntilskuddet.

Kommunene skal ikke legge fram særskilt regnskap for per capita-ordningen. Beregningsutvalget som undersøker integreringstilskuddet, kartlegger også om det er rimelig samsvar mellom tilskuddet til opplæringen og kommunenes utgifter. Tilskuddsordningen skal stimulere kommunene til å fremme effektivitet, gjennomstrømning og resultater i opplæringen. Selv om kommunene gjennomfører opplæringen etter introduksjonsloven til en lavere kostnad enn mottatt tilskudd, beholdes tilskuddet uavkortet. Per capita-tilskuddet har fram til 2010 blitt utbetalt over fem år. Fra 2010 utbetales tilskuddet over tre år, slik at utbetalingen blir høyere i de årene kommunene erfaringsmessig har størst utgifter til opplæringen.

Riksrevisjonen undersøkte i 2008 IMDis forvaltning av tilskuddet til norskopplæringen, jf. Dokument 1 (2009–2010). Saken vil bli fulgt opp i Dokument 1 (2010–2011).

Kilder: St.prp. nr. 1(2008–2009) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, kapittel 653 – post 60, Prop. 1 S (2009–2010) Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Rundskriv 05/10 fra IMDi til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn og Innst. 104 S (2009–2010)

IMDi har ansvaret for å følge opp resultater i opplæringen og gi kommunene informasjon om organiseringen av opplæringen, jf. forskriften til introduksjonsloven. Ansvaret for pedagogisk

innhold og kvalitet er lagt til VOX, som er en etat under Kunnskapsdepartementet. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har i intervju understreket at samarbeidet mellom IMDi og VOX må fungere godt for å få gode resultater innen norskopplæringen. Samarbeidet er tilfredsstillende, men departementet oppfatter at både IMDi og VOX ønsker å bidra til et bedre samarbeid.

5.2.1 Kurs for lærere

VOX har sammen med IMDi utarbeidet en treårig plan for kvalitetsutvikling og opplæring for perioden 2008–2010. Planen omfatter blant annet ledersamlinger og etterutdanning av lærere.

Ifølge IMDis interne rapportering for 2008 ble det gjennomført kurs og etterutdanning for lærere i språkmetodikk, mål- og resultatstyring og vurdering av elever. Kravet var at 2000 lærere skulle delta i opplæringen, og IMDi har rapportert at 1958 lærere deltok på til sammen 22 kurs. I 2009 ble det gjennomført todagerskurs for 2044 lærere. Målet for kurset var blant annet å bedre lærernes vurderingskompetanse. Ifølge IMDis interne rapportering for 2009 er det også gjennomført en opplæringssamling for skoleledere med mål- og resultatstyring som tema. Mål- og resultatstyring som virkemiddel til bedre resultater i introduksjonsordningen er omtalt i punkt 5.3.1.

På oppdrag fra IMDi og Utdanningssetaten i Oslo kommune gjennomførte konsultentselskapet Rambøll i 2009 en undersøkelse om gjennomstrømning og resultater i norskopplæringen i Oslo. IMDi deltar også i det treårige prosjektet "Krafttak for norskopplæring" sammen med FAFO og Utdanningssetaten i Oslo kommune.

IMDi har i intervju understreket at direktoratet ikke er fornøyd med kvaliteten på norskopplæringen. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har også uttrykt at det er mye arbeid som gjenstår for å oppnå god måloppnåelse innenfor norskopplæringen. Kvaliteten i norskopplæringen varierer betydelig, og departementet mener at kvaliteten i norskopplæringen bør undersøkes mer inngående. Det er ifølge departementet foreløpig ikke ressurser til dette arbeidet.

Programrådgiveren er en nøkkelperson i kvalifiseringsarbeidet og arbeidet med introduksjonsprogrammet i kommunene. Blant programrådgiverens oppgaver er veiledning og oppfølging av programdeltakeren, koordinering av samarbeidet mellom ulike aktører og saksbehandling.

Veilednings- og oppfølgingsrollen innebærer blant annet å kartlegge deltakerens bakgrunn og bistå deltakeren i å utforme mål, delmål og tiltak i den individuelle planen. Programrådgiveren skal følge opp deltakeren og gi veiledning gjennom hele programperioden for å sikre progresjon og at programmet er målrettet. I tillegg skal programrådgiveren hjelpe deltakeren med å skaffe til veie vitnemål, attester og lignende og henvise til aktuelle instanser for godkjenning av utdanning og real-kompetansevurdering. Programrådgiveren skal også ha en samtale med deltakeren når deltakeren går over i utdanning eller arbeid.

Programrådgiverens koordinerende rolle dreier seg først og fremst om å samordne kontakten med de instansene/aktørene som til enhver tid står for kvalifiseringen. Programrådgiveren skal kalle inn aktuelle samarbeidspartnere til møter om kartlegging, individuell plan og aktuelle tiltak. Videre skal programrådgiveren samordne tiltak og aktører med utgangspunkt i deltakerens individuelle plan og sikre at ulike tiltak iverksettes i riktig rekkefølge og til riktig tid.

Rollen som saksbehandler innebærer blant annet å foreta den innledende (foreløpige) kartleggingen og gi informasjon til deltakeren om introduksjonsordningen og rettigheter og plikter.

Kilde: www.introsidene.no

5.3 Virkemidler for å nå målet om overgang til arbeid eller utdanning

Introduksjonsprogrammet skal føre deltakerne raskere i arbeid, utdanning og deltakelse i samfunnslivet. IMDi skal følge opp resultatene fra introduksjonsprogrammene.

5.3.1 Erfaringsspredning og formidling av resultater

IMDi har i intervju vist til at direktoratet i sitt arbeid med å følge opp introduksjonsordningen har lagt vekt på å dele kunnskap og erfaringer. IMDi publiserer derfor eksempler fra kommunenes arbeid med introduksjonsprogrammene på sine nettsider. IMDi opprettet i februar 2009 egne nettsider for introduksjonsordningen, www.introsidene.no. Målgruppen er programrådgivere (se punkt 5.3.2 og faktaboks 6), lærere, NAV-ansatte og ledere som arbeider med introduksjonsprogrammene. Sidene beskriver blant annet programrådgivernes oppgaver og gir råd om informasjon til og oppfølging av introduksjonsdeltakerne. De som bruker sidene, kan også utveksle erfaringer seg imellom.

Ifølge virksomhetsrapporten for 2009 var det 326 personer som hadde registrert seg som brukere av introsidene. IMDi har i intervju opplyst at direktoratet har laget en plan for å øke bruken av nettsidene. Ifølge direktoratet brukes sidene først og fremst av kommuner som ikke har erfaring

med introduksjonsprogram, mens bruken er mer varierende blant kommuner med lengre erfaring. IMDi har oversikt over hvor mange som bruker sidene, men ikke hvor omfattende bruken er. Ifølge IMDi har de fått tilbakemeldinger fra brukerne om at introsidene er nyttige.

Resultater fra kommunenes introduksjonsprogrammer er tilgjengelige på introsidene, og IMDi har opplyst at direktoratet har oppfordret kommunene til å sjekke sine resultater for 2009 her. IMDi har også formidlet resultater fra introduksjonsordningen i 2008 og 2009 til den enkelte kommune per brev. Resultatene ble sammenlignet med landsgjennomsnittet. IMDi har i intervju opplyst at resultater også er formidlet til kommunene i møter, men viste til at det er en utfordring å formidle dårlige resultater og samtidig motivere kommunene til å bosette flere flyktninger.

IMDi har i flere intervjuer understreket at nettverksarbeidet er et svært viktig virkemiddel for direktoratet. Nettverksarbeidet innebærer at IMDi hjelper kommunene å utveksle erfaringer, for eksempel gjennom konferanser for grupper av kommuner eller ved at erfarne flyktningkonsulenter deltar i møter med kommuner som har lite erfaring med introduksjonsordningen.

IMDis regionale enheter gjennomførte i 2009 møter med et utvalg kommuner der det ble benyttet en samtaleguide utarbeidet av

Arbeids- og kvalifiseringsenheten i IMDi (se faktaboks 7). Temaene var blant annet kommunens mål, resultater og utfordringer og hvilke tiltak kommunen hadde satt i verk for å møte utviklingen i arbeidsmarkedet. IMDi presenterte resultatene fra møtene på den nasjonale konferansen INTRO 5 år i september 2009 og har siden utarbeidet en rapport om introduksjonsordningen. Rapporten beskriver blant annet erfaringer fra kommuner med gode resultater i introduksjonsordningen. Ifølge virksomhetsrapporten for 2009 skal IMDi i 2010 gjennomføre et FoU-prosjekt som analyserer årsakene til den svake måloppnåelsen for introduksjonsordningen i 2009.

Faktaboks 7 Koordinering av introduksjonsordningen

Arbeids- og kvalifiseringsenheten (AK) i IMDi er koordineringsansvarlig for kvalifisering av flyktninger, og har blant annet ansvar for introduksjonsordningen. AK har både interne og eksterne koordineringsoppgaver knyttet til introduksjonsordningen. Internt har AK ansvar for dialogen med de regionale enhetene som følger opp kommunenes arbeid. AK leder også et internt team (Introforum) i tilknytning til ordningen som består av representanter fra de regionale enhetene og Analyse- og tilskuddsenheten. Eksternt har AK ansvar for dialogen med samarbeidspartnere som KS, Arbeids- og velferdsdirektoratet, VOX og Utdanningsdirektoratet. De regionale enhetene har ansvar for dialogen med samarbeidspartnere på lokalt nivå, for eksempel NAV Fylke. AK er også systemeier for NIR.

Kilde: IMDi

IMDi utarbeidet i 2008 et ressurshefte om mål- og resultatstyring til bruk i kommunenes arbeid med introduksjonsordningen. Hefte *Sett mål – oppnå resultater* er en praktisk veiledning for ledere og medarbeidere i kommunene. Det inneholder eksempler på hvordan arbeidet med introduksjonsordningen kan organiseres, og hvordan kommunen kan ta i bruk mål- og resultatstyring. Ifølge rapporten fra konferansen INTRO 5 år er det de kommunene som har et bevisst forhold til mål- og resultatstyring, som har de beste resultatene i introduksjonsordningen.

5.3.2 Videreutdanning for programrådgivere

Høgskolen i Buskerud og IMDi etablerte i 2009 et tilbud om videreutdanning for programrådgivere. IMDi hadde som ett av sine interne mål i 2009 å etablere dette studietilbudet. Ifølge departementet er denne høyskoleutdanningen for programrådgivere det viktigste tiltaket for å øke kvaliteten i

introduksjonsprogrammet. Departementet har vist til at mange kommuner har begrenset kapasitet til å følge opp introduksjonsdeltakerne. FAFOs evaluering av introduksjonsordningen beskrev programrådgiverne som "krumtappene" i introduksjonsordningen, men pekte blant annet på behovet for å øke rådgivernes kompetanse.³⁸

5.3.3 Samarbeid mellom NAV og kommunenes introduksjonsprogram

Introduksjonsordningen forutsetter et godt samarbeid mellom den enkelte kommune og arbeids- og velferdsetaten lokalt. IMDi har i intervju opplyst at direktoratet ønsker et mer omfattende samarbeid med NAV sentralt og regionalt. IMDi har erfart at introduksjonsordningen ikke er et prioritert område for NAV per i dag, og mener at dette kan skyldes den omfattende omstillingen som pågår i NAV. Ifølge virksomhetsrapporten for 2009 vil IMDi i 2010 gjennomføre FoU-prosjektet *Kartlegging og analyse av introduksjonsordningen organisert i NAV*.

Samarbeidet mellom NAV og introduksjonsprogrammet i kommunen kan ivaretas enten gjennom en særskilt samarbeidsavtale eller i samarbeidsavtalen om det lokale NAV-kontoret (se faktaboks 8).

I spørreundersøkelsen ble bosettingskommunene spurt om hvorvidt ansvaret for introduksjonsordningen er lagt til NAV lokalt, eventuelt om kommunen har en samarbeidsavtale med NAV, jf. figur 5.1. Figuren viser at omtrent halvparten av kommunene har organisert introduksjonsordningen sammen med det lokale NAV-kontoret.³⁹ Det går også fram av figuren at hver fjerde kommune i undersøkelsen ikke har formalisert samarbeidet med NAV gjennom en avtale. Spørreundersøkelsen viser at det særlig er små kommuner som mangler en slik formalisert avtale med NAV.

I spørreundersøkelsen ble det også stilt spørsmål om i hvilken grad arbeidstiltak i regi av NAV brukes i introduksjonsprogrammene, jf. figur 5.2.

38) *Med rett til å lære og plikt til å delta*. FAFO 2007:34.

39) Denne måten å organisere på er mest vanlig i mindre og mellomstore kommuner, mens det blant de tolv kommunene som har flere enn 50 000 innbyggere, bare var Skien, Sarpsborg og 13 av 15 bydeler i Oslo som svarte at introduksjonsordningen og NAV er samorganisert. Undersøkelsen viser noen regionale forskjeller på dette punktet: Mens tre firedele av kommunene i Region Øst har samorganisert NAV og introduksjonsordningen, gjelder dette bare for én firedel i Region Midt. Det er flere kommuner uten samarbeidsavtale i Nord og Midt og Indre Øst, enn i Sør og Øst.

Faktaboks 8 Samarbeid mellom arbeids- og velferdsetaten og kommunene i introduksjonsordningen

Rundskriv A-27/2007 om samarbeid mellom kommunen og arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordningen er en oppfølging av Ot.prp. nr. 28 (2002–2003) Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

Ifølge rundskrivet tilsier lovens målsetting om at introduksjonsordningen skal føre til raskere overgang til ordinært arbeid for nyankomne innvandrere, at arbeids- og velferdsetaten skal ha en sentral rolle knyttet til å utarbeide og gjennomføre introduksjonsprogrammer:

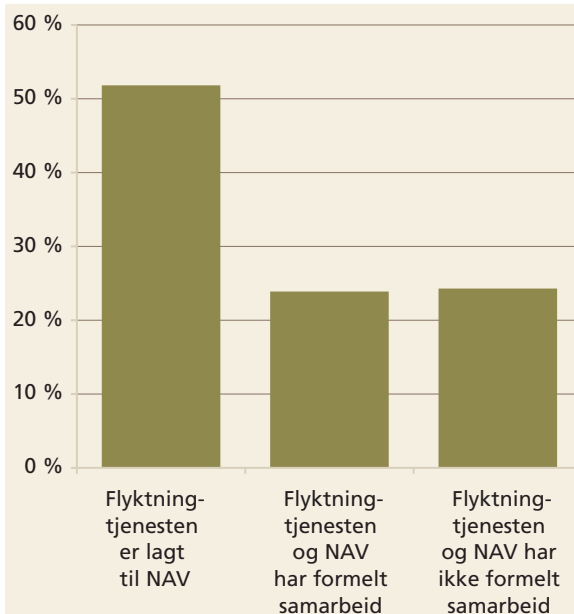
"Det er viktig å få til et velfungerende samarbeid mellom den enkelte kommune og arbeids- og velferdsetaten lokalt for å sikre en klar ansvarsdeling, unngå dobbeltarbeid og bidra til et effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltaker. Dette kan enten gjøres gjennom en særskilt samarbeidsavtale som regulert i dette rundskrivet, eller ved at tilsvarende innarbeides i samarbeidsavtalen om NAV-kontoret."

Ifølge rundskrivet skal en samarbeidsavtale mellom arbeids- og velferdsetaten lokalt om introduksjonsordningen sikre ansvarsdeling, informasjonsflyt og samarbeidsrutiner. Rundskrivet beskriver hva samarbeidsavtalen skal inneholde, og hvilke oppgaver kommunen og arbeids- og velferdsetaten har i arbeidet med introduksjonsordningen.

Kilde: Rundskriv A-27/2007, Arbeids- og inkluderingsdepartementet 29. juni 2007

Figur 5.2 viser at kommuner som ikke har et formelt samarbeid med NAV om introduksjonsordningen, i mindre grad bruker NAVs arbeidstiltak i sine introduksjonsprogram enn de

Figur 5.1 Organisering av samarbeidet mellom flyktningtjenesten og NAV (N = 248)

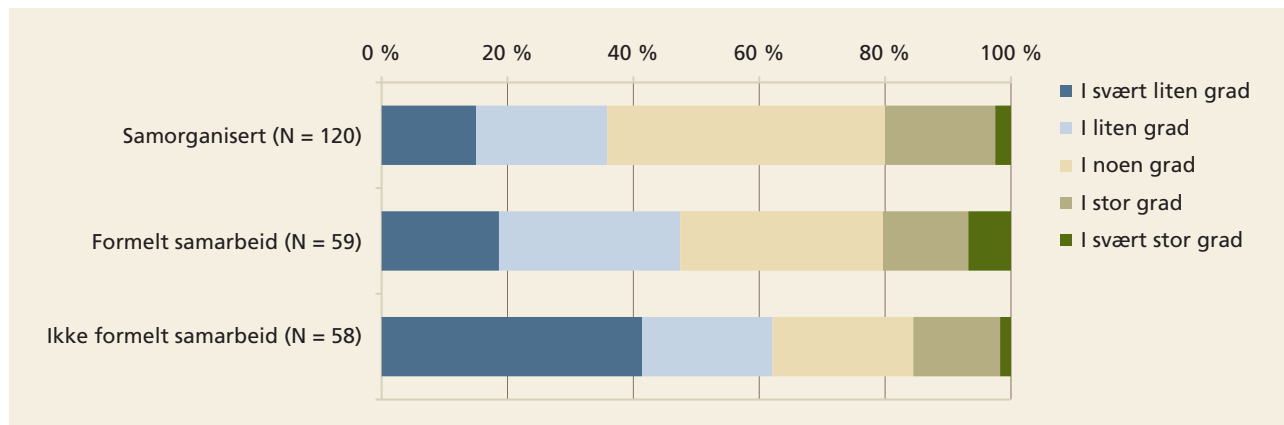


Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse i bosettingskommunene

kommunene som har et formalisert samarbeid med NAV. 62 % av kommunene som ikke har et formelt samarbeid med NAV, oppgir at arbeidstiltak i regi av NAV brukes i liten eller svært liten grad.

I evalueringen av introduksjonsordningen har FAFO pekt på at NAV-tiltak alene ikke kan dekke behovet for arbeidsrettede tiltak. FAFOs evaluering viste at det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvilke tiltak som brukes i introduksjonsprogrammet. Det varierer blant annet i hvilken grad tiltakene er arbeidsrettet, og de tiltakene som programrådgiverne kan tilby deltakerne (tiltaksviften), er ofte begrensede. Ifølge evalueringen er arbeidspraksis i ordinære virksomheter

Figur 5.2 I hvilken grad brukes arbeidstiltak i regi av NAV i introduksjonsprogrammene? Etter samarbeidsform (N = 237)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse i bosettingskommunene



Foto: Colourbox

det kvalifiseringstiltaket som har størst betydning for om deltakerne får arbeid etter introduksjonsprogrammet. Også SSBs Monitor for introduksjonsordningen viser at arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet øker flyktingenes jobbmuligheter.

5.3.4 Arbeidsrettet bosetting

Det er et mål at flyktinger skal bosettes i områder med mulighet for kvalifisering, arbeid og utdanning. Departementet har i intervju vist til at det store antallet flyktinger som skal bosettes, gjør det krevende å ivareta målet om at bosettingen skal være arbeidsrettet. Ifølge departementet vil det i praksis være viktigere å finne kommuneplasser nok til flyktingene enn å ta hensyn til hvilke sysselsettingsmuligheter flyktingene kan få i kommunene. Målet er likevel fortsatt å bosette flyktingene der de kan få kvalifisering eller arbeid, og departementet oppfatter at både IMDi og kommunene tar hensyn til flyktingenes jobbmuligheter når de fattet vedtak om bosetting.

Utfordringen er at det ofte er mangel på boliger der jobbmulighetene er størst, som for eksempel på Østlandet. Ifølge IMDis interne rapportering for 2009 legges det vekt på arbeidsrettet bosetting i den grad det er mulig.

IMDi Øst har i intervju opplyst at alle kommunene i regionen har et introduksjonsprogram, og at de dermed tilbyr kvalifisering for arbeid eller utdanning. Innholdet i introduksjonsprogrammet kan variere, og IMDi Øst forsøker derfor å bosette flyktingene i kommuner som kan tilby et introduksjonsprogram som passer. IMDi Nord viste til at det viktigste kriteriet for å komme i arbeid i Norge som flykting, er å ha gjennomført grunnleggende kvalifisering og norskopplæring, og at dette tilbys i alle kommunene som bosetter flyktinger.

5.4 IMDis forvaltning av Nasjonalt introduksjonsregister

Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) inneholder opplysninger om deltakere i introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det er et registrerings- og oppslagsverktøy for kommunene, som har ansvaret for introduksjonsprogrammene, og for fylkesmannen, som utbetaler tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. IMDi er ansvarlig for drift og utvikling av registeret og benytter NIR i sin oppfølging av introduksjonsordningen.

Kommunene er pålagt å registrere opplysninger om deltakerne, som for eksempel oppmøte, vedtak, tiltak, prøveresultater m.m., jf. forskriften om Nasjonalt introduksjonsregister.

Registrering av deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjøres av lærerne som underviser, mens vedtak, datoer, tiltak og andre opplysninger om introduksjonsprogrammet registreres av programrådgiveren eller flyktingkonsulenten. I hver kommune skal det være en superbruker⁴⁰ som er ansvarlig for å gi tilgang til registeret for andre ansatte i kommunen og for opplæring i bruk av NIR i kommunen. Alle henvendelser til IMDi om NIR, som spørsmål, rapportering eller korrigerende av feil og lignende, skal meldes til IMDi av den kommunale superbrukeren gjennom det elektroniske brukerstøttesystemet Jira⁴¹.

40) Rollen som superbruker tildeles av IMDi, og det skal være én superbruker og én varasuperbruker i hver kommune.

41) Veiledning for bruk av NIR. Denne er tilgjengelig på imdi.no.

Det er kjent at registreringen i en del kommuner er mangelfull. Dokument 1 (2009–2010) fra Riksrevisjonen peker på til dels omfattende mangler i registrering av opplysninger knyttet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. IMDi har i intervju vist til at også feilregistreringer er et problem, og at det er rundt 40 kommuner som står for 80 prosent av feilregistreringene.

Mangelfull og feilaktig registrering i NIR kan ha flere konsekvenser. Når det ikke registreres dato for framsatte krav eller dato for vedtak, er det risiko for at personer ikke får dokumentert sine rettigheter og frister etter introduksjonsloven. Kommunen skal sette i gang opplæringen så snart som mulig og senest tre måneder etter at krav eller søknad om deltakelse er satt fram. Når det ikke registreres dato for framsatte krav eller dato for vedtak, er det vanskelig å vite om kommunen har overholdt denne plikten. Ufullstendig registrering vil også kunne redusere kvaliteten på styringsinformasjonen som IMDi bruker i sitt arbeid.⁴²

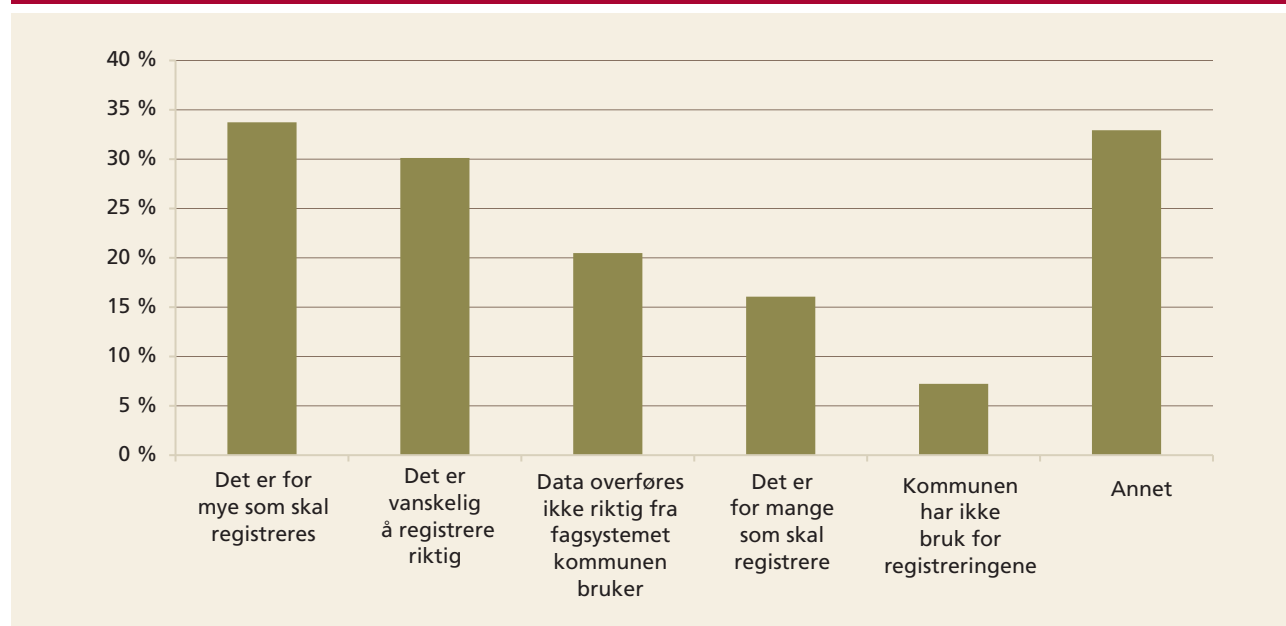
I spørreundersøkelsen i bosettingskommunene ble det stilt spørsmål om hva kommunene mener kan være årsakene til ufullstendig registrering i NIR, jf. figur 5.3. Figuren viser at den vanligste forklaringen på manglende registrering i NIR er at det er for mye som skal registreres. 33 prosent av kommunene ga denne forklaringen. IMDi har i

intervju opplyst at det er liten forståelse i kommunene for det høye detaljnivået i NIR. Det går også fram av figuren at 30 prosent av kommunene mener at det er vanskelig å registrere riktig.

Videre viser figuren at 32 prosent av kommunene har oppgitt "annet" som forklaring på manglende registrering. Flere av disse kommunene viste i sine kommentarer til undersøkelsen til at de mangler ikt-kompetanse. IMDi har også erfart at manglende ikt-kompetanse er et problem i kommunene.⁴³

Det går fram av Riksrevisjonens spørreundersøkelse at om lag en tredel av kommunene registrerer de nødvendige opplysningene om introduksjonsdeltakerne i egne fagsystemer. Det er utviklet et internettbasert system som skal overføre informasjonen fra de ulike fagsystemene til NIR for kommunene. Dataoverføringen fungerer imidlertid dårlig i mange kommuner.⁴⁴ Analysen av spørreundersøkelsen viser at 53 prosent av kommunene som registrerer data i eget fagsystem, oppga at feil i overføring til NIR er en årsak til manglende registrering. Over 70 prosent av kommunene i spørreundersøkelsen som bruker egne fagsystemer, har oppdaget feil i overføring av data til NIR. Ifølge IMDi er det kommunenes ansvar å følge opp slike feil overfor leverandørene av fagsystemene. En undersøkelse fra FAFO viser

Figur 5.3 Hva kan være årsakene til eventuelt ufullstendig registrering i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)?
Flere svar er mulig. (N = 249)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse i bosettingskommunene

42) Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2008 (Dokument 1 (2009–2010)).

43) Møte mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og IMDi 11. september 2009 om datakvalitet i NIR.

44) Riksrevisjonens spørreundersøkelse i bosettingskommunene.

for eksempel at fagsystemet Socio som brukes i Oslo kommune, ikke overfører data til NIR selv om informasjonen i dette systemet for en stor del er den samme informasjonen som skal registreres i NIR. Socio brukes til administrering av tilskudd og stønader og til saksbehandling av introduksjonsordningen og ligger nærmere opp til kommunens behov. Socio blir derfor prioritert i registreringen.⁴⁵

IMDi har i intervju uttalt at direktoratet er klar over svakhetene ved registreringene i NIR, og at de regionale enhetene gjør stikkprøvekontroller og purrer kommuner med manglende eller feilaktige registreringer. Ifølge IMDi er dette et ressurskrevende arbeid. Et annet virkemiddel som ifølge IMDi trolig har bidratt til at kommunene registrerer oftere og riktigere i NIR, er at kommuneledelsen har fått brev fra IMDi med informasjon om oppnådde resultater i introduksjonsordningen basert på data fra NIR, sammen med brev som viser manglende registreringer.

IMDi har uttalt at direktoratet utover disse virkemidlene har begrensede muligheter til å følge opp kommunenes registrering i NIR etter som introduksjonsloven ikke har noen hjemmel for tilsyn eller sanksjoner. I møte med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 11. september 2009 ba IMDi om at det ble iverksatt ytterligere tiltak for å sikre god registrering i kommunene. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har i møte med Riksrevisjonen 15. mars 2010 opplyst at departementet og IMDi sammen skal drøfte forslagene.

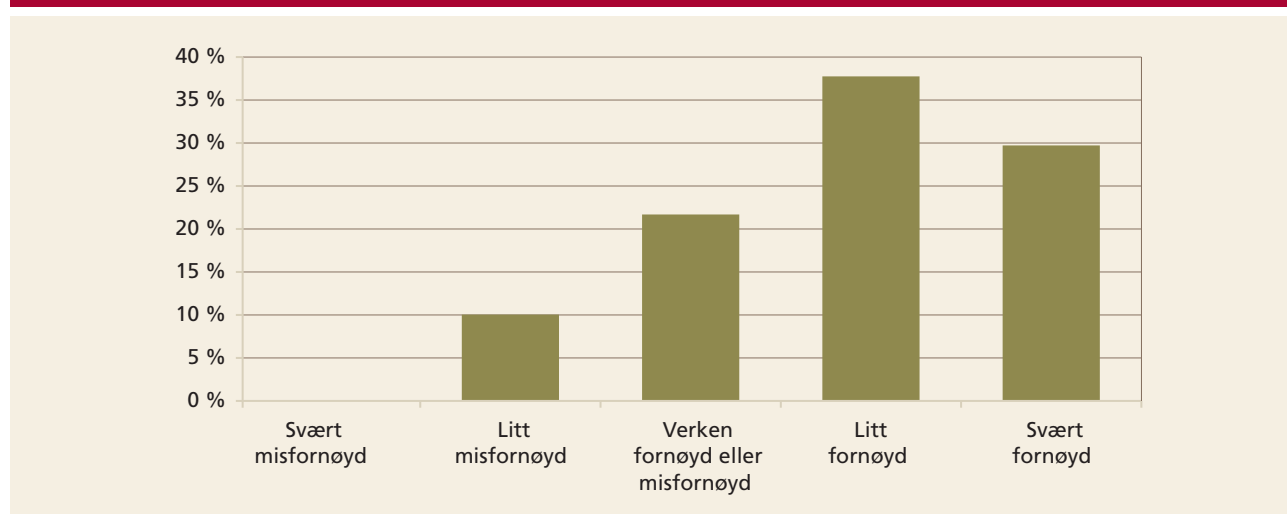
I intervju har IMDi opplyst at arbeidet med å bedre kommunenes registreringer begynner å gi resultater, og at omfanget av manglende registreringer og feilregistreringer nå er noe redusert. IMDi understreket samtidig at det fortsatt er et betydelig forbedringspotensial.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har vist til at kvaliteten på opplysningene i NIR også er avhengig av kvaliteten på data som overføres til NIR fra DUF som er et saksbehandlingssystem for utlendingsforvaltningen. Systemet forvaltes av UDI. Flere kommuner har i spørreundersøkelsen påpekt at det forekommer feil i opplysningene som legges inn fra DUF. Også IMDi har ifølge departementet vist til at en del av opplysningene som ligger i DUF, er feilaktige. Dette problemet har ifølge IMDi betydning for utbetaling av tilskudd og skaper irritasjon i kommunene. IMDi har ansvar for personopplysningene som legges inn i NIR, og tok opp problemet på møtet med Arbeids- og inkluderingsdepartementet 11. september 2009.

5.5 Kommunenes vurdering av bistanden fra IMDi

I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å svare på hvordan de vurderer IMDis informasjon, veiledning og oppfølging. Kommunene ble spurt om hvor fornøyde de er, alt i alt, med IMDis bidrag i arbeidet med bosetting, jf. figur 5.4. Figuren viser at 68 prosent av kommunene er litt eller svært fornøyd med IMDis bistand i

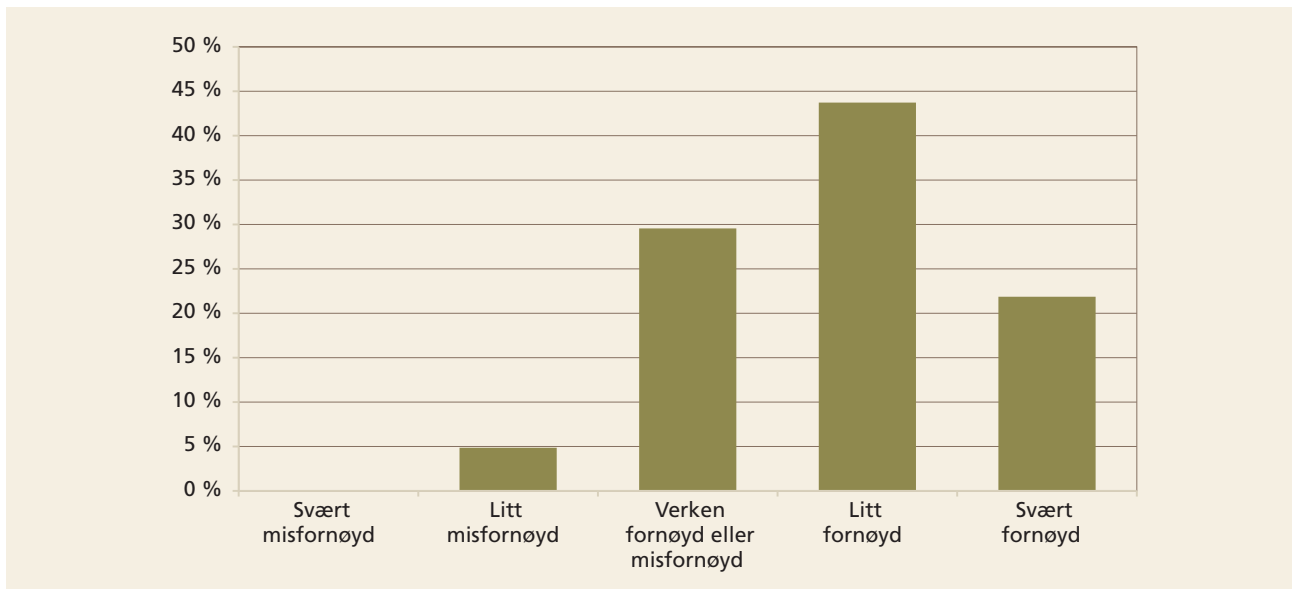
Figur 5.4 Alt i alt, hvor fornøyd eller misfornøyd er kommunen med IMDis bistand til kommunene i bosettingsarbeidet? (N = 247)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse i bosettingskommunene

45) Hanne Cecilie Kavli (2010): *Hva er det med Oslo? Fra måling av resultater til måling av kvalitet.*

Figur 5.5 Alt i alt, hvor fornøyd eller misfornøyd er kommunen med bistanden fra IMDi i arbeidet med introduksjonsordningen? (N = 247)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse i bosettingskommunene

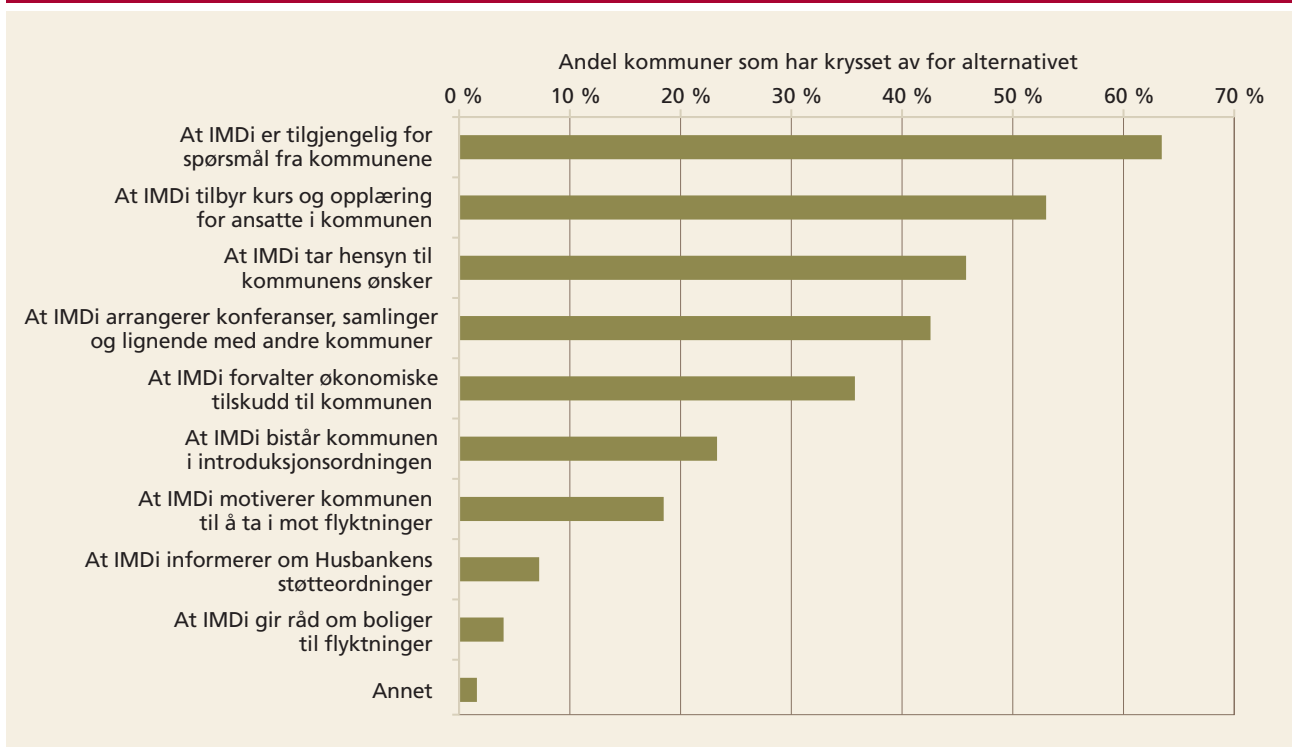
bosettingsarbeidet, mens 10 prosent av kommunene er litt misfornøyd.

Videre ble kommunene spurt om hvor fornøyd de er, alt i alt, med IMDis bistand i arbeidet med introduksjonsordningen, jf. figur 5.5. Figuren viser at 66 prosent av kommunene er litt eller

svært fornøyd med IMDis bistand, og at 5 prosent av kommunene er litt misfornøyd.

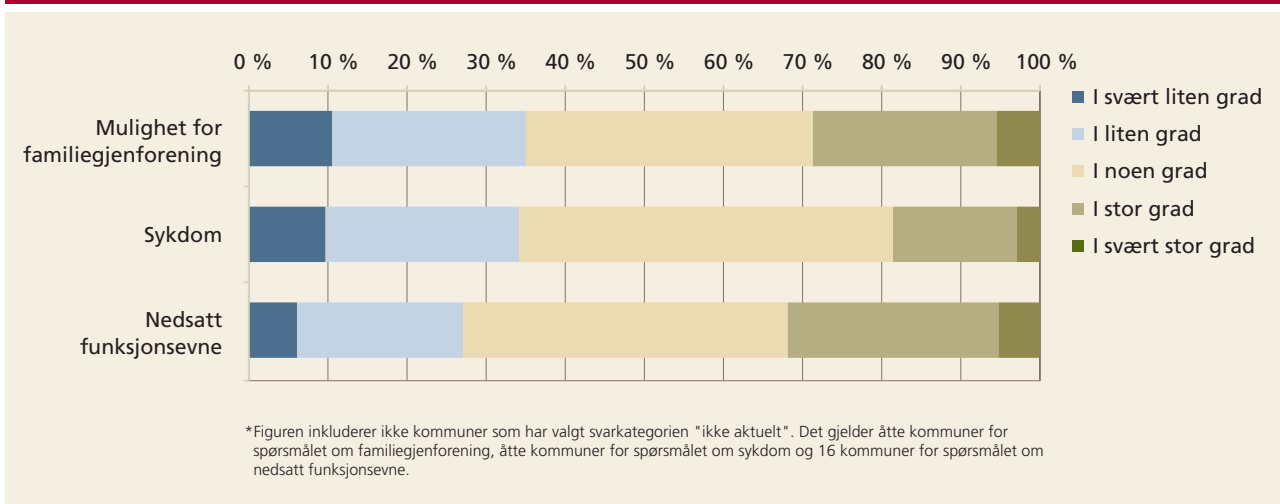
I undersøkelsen ble kommunene også spurt om hva de mener er IMDis viktigste bidrag i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger, jf. figur 5.6. Kommunene ble bedt om å velge tre av alternativene. Figuren viser at omtrent to av tre

Figur 5.6 Hva er etter kommunens mening IMDis viktigste bidrag i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger? (N = 249)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse i bosettingskommunene

Figur 5.7 I hvilken grad får kommunene nødvendige opplysninger om mulighet for familiegjening, sykdom og nedsatt funksjonsevne? (N = 237)*



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse i bosettingskommunene

kommuner (63 prosent) mener at det er viktig at IMDi er tilgjengelig for spørsmål fra kommunene. Det er også et flertall av kommunene som legger vekt på at IMDi tilbyr kurs og opplæring for ansatte i kommunen.

Én av tre kommuner (36 prosent) har valgt alternativet *IMDis forvaltning av økonomiske tilskudd*. Det er en tendens til at større kommuner vektlegger de økonomiske tilskuddene mer enn mindre kommuner. Bare åtte prosent av kommunene har lagt vekt på at IMDi informerer om Husbankens støtteordninger, men spørreundersøkelsen viser også at dette oppfattes som viktigere i kommuner som bosetter for første gang.

Når kommunene henvender seg til IMDi med spørsmål, kan det være fordi kommunen mangler opplysninger om flyktningene. I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om i hvilken grad kommunene opplever at de får de nødvendige opplysningene om flyktningene de skal bosette, jf. figur 5.7. Det framgår av figuren at hver tredje kommune synes at de i liten eller svært liten grad får nødvendige opplysninger om sykdom og mulighet for familiegjening, og at hver fjerde kommune mener at de i liten eller svært liten grad får nødvendige opplysninger om nedsatt funksjonsevne.

6 I hvilken grad bidrar IMDi styring og oppfølging til god måloppnåelse?

6.1 Virksomhetsstyring

Direktøren i IMDi har det overordnede ansvaret for virksomhetsstyringen og tar beslutninger av viktig økonomisk og/eller prinsipiell betydning. IMDi har opplyst at det er ledermøte med direktøren og alle enhetslederne annenhver uke. Leder møtet behandler alle viktige saker før direktøren tar beslutninger. Leder møtet behandler også sentrale dokumenter i virksomhetsstyringen som virksomhetsplan, strategier og risikovurderinger og følger opp resultater.

Koordineringsenhetene kan ta enkelte beslutninger på sine ansvarsområder, men mange saker er av en slik karakter at de må løftes til ledermøtet. Koordineringsenhetene utarbeider strategier, risikovurderinger, interne mål og rapporter på sine ansvarsområder.

Administrasjonsenheten har et samordningsansvar i virksomhetsstyringen og samordner bidragene fra de ulike enhetene til blant annet virksomhetsplanen og virksomhets- og regnskapsrapporten. Kapittelet er for en stor del basert på intervju med IMDi administrasjonsenhet 23. juni 2009.

6.1.1 Strategier og risikovurderinger

IMDi har ingen overordnet strategi for hele virksomheten, men utarbeider strategier for utvalgte fagområder. Det er utarbeidet strategier for arbeidet med bosetting, valg, tolk, statsborgerskap, arbeidsinnvandring, økt sysselsetting blant innvandrere og kvinner og likestilling.⁴⁶ Mange strategier er langsiktige og gjelder for to eller tre år, men bosettingsstrategien gjelder bare for ett år av gangen. Det er store svingninger i antallet som skal bosettes fra ett år til det neste, og IMDi mener derfor at det ikke er hensiktsmessig med en bosettingsstrategi som går over flere år.

Ifølge IMDi utarbeides strategiene med utgangspunkt i målene og resultatkravene i tildelingsbrevet. I tillegg skal strategiene tydeliggjøre mål, definere målgrupper, gi en situasjonsbeskrivelse på området, vise veivalg med tilhørende tiltak og beskrive risikoanalyser. Revisjonen viser at dette

er ivare tatt i bosettingsstrategiene for 2008 og 2009. Bosettingsstrategiene inneholder blant annet konkrete tiltak for hvordan IMDi skal imøtekomme det økte bosettingsbehovet, jf. punkt 5.1. Tiltak for bosetting av enslige mindreårige er i liten grad omtalt i strategiene, men det ble i 2009 utarbeidet en egen tiltaksplan for bosetting av enslige mindreårige, jf. punkt 5.1.

IMDi begynte arbeidet med risikostyring i 2007. Senter for statlig økonomistyring (SSØ) presenterte sin veileder *Hvordan få en god start på risikostyringen i statlige virksomheter?* på ledermøtet i IMDi i september 2007.

Risiko i IMDi vurderes både på overordnet nivå og på de ulike fagområdene. Når det gjelder det overordnede risikobildet, ga alle enhetene i 2007 innspill på sine områder. På bakgrunn av innspillene vedtok IMDi de fire risikoområdene bosetting, tilskuddsforvaltning, ikt og HMS. Disse fire områdene utgjør fortsatt IMDi overordnede risikoområder, i tillegg til arbeid og kvalifisering som ble lagt til som et femte risikoområde i 2009 på grunn av finanskrisen. Risikoene på de fem områdene er utdypet i IMDi halvårlige virksomhets- og regnskapsrapport.

Når det gjelder bosetting, er det ifølge virksomhetsrapporten for 2009 blant annet risiko knyttet til måloppnåelsen på bosettingsområdet.

I hovedsak er risikoen begrunnet med økningen i antall personer som skal bosettes, og sammensetningen av flyktninggruppen; en stor andel av flyktningene er enslige menn og enslige mindreårige. På de fire andre områdene er det pekt på risiko for henholdsvis

- feilbudsjettering av de store tilskuddpostene
- feil og mangler ved ikt-systemene
- at ansatte i IMDi kan bli utsatt for trusler eller skader
- redusert sysselsetting og økt arbeidsledighet blant innvandrere

Fra og med 2008 har risikovurderingene på de ulike fagområdene i IMDi blitt utarbeidet som en del av strategiarbeidet og inngår i strategidokumentene. Ifølge IMDi følges risikoområdene opp ved at det settes inn risikoreducerende tiltak.

46) Strategier for tvangsekteskap, likeverdige offentlige tjenester, kommunikasjon, samarbeid og nettverk, barn og unge, introduksjonsordningen, norskopplæringen og ikt er under arbeid.



Foto: Colourbox

Et eksempel på en risikovurdering fra bosettingsstrategien for 2009 er at det ikke er nok tilgang på vedtaks plasser i kommunene. Tiltak for å møte denne utfordringen har blant annet vært å ha tett kontakt med kommunene i forkant av anmodningsprosessen, ha møter med kommunenes politiske og/eller administrative ledelse og samarbeide med KS om konsekvent oppfølging av kommuner med nei-vedtak, jf. punkt 5.1.

IMDi opplyser at direktoratet etter etableringen i 2006, etter hvert har fått mer erfaring og kunnskap som grunnlag for å vurdere på hvilke områder i virksomheten det er risiko for ikke å nå målene.⁴⁷ Departementet har i intervju uttalt at det fortsatt gjenstår noe arbeid med IMDi's risikoanalyser.

6.1.2 Mål- og resultatkrav

Både IMDi og departementet har i intervju uttalt at de samarbeider tett om utformingen av styringsparametre og resultatkrav i tildelingsbrevet. Ifølge IMDi involveres alle enheter i arbeidet med å gi innspill til tildelingsbrevet på sine koordineringsområder, både ved å formulere styringsparametre og resultatkrav og eventuelle andre styrings signaler som skal gis i tildelingsbrevet.

Revisjonen viser at flere av styringsparametrene og resultatkravene som er satt for IMDi i tildelingsbrevene for 2008 og 2009, er utformet slik at måloppnåelsen i stor grad er avhengig av kommunene. Dette gjelder både for bosetting og kvalifisering av flyktninger. IMDi må derfor fastsette interne mål som operasjonaliserer de sentrale styringsparametrene.

Virksomhetsplanene for 2008 og 2009 viser at på bosettingsområdet har IMDi satt antall vedtaks plasser i kommunene som et internt mål. Antall vedtaks plasser er en operasjonalisering av tildelingsbrevets styringsparameter om å bosette flyktninger innen seks måneder. I tillegg har IMDi disse årene utarbeidet flere interne mål på bosettingsområdet der direktoratet selv er ansvarlig for måloppnåelsen. Eksempler på dette er å revidere arbeidsrutiner og tidsfrister i tiltakskjeden, utarbeide forslag til departementet om bedre saksflyt og skaffe systematisert kunnskap om årsaker til at kommuner ikke fatter nok vedtaks plasser. Virksomhetsplanene inneholder ikke interne mål om bosetting av enslige mindreårige – verken i 2008 eller 2009.

Virksomhetsplanene viser videre at IMDi har utarbeidet interne mål på norskopplæringsområdet, som for eksempel å ha gjennomført monitorundersøkelse av norskopplæringen, og

47) Intervju med IMDi 10. desember 2009.

antall lærere som har gjennomført kurs og etterutdanning. Når det gjelder overgang til arbeid, er det utarbeidet interne mål som blant annet møter med NAV Fylke med fokus på resultater fra introduksjonsprogrammet, og antall programrådgivere som får utdanningstilbud.

De interne målene og resultatkravene er nedfelt i virksomhetsplanen sammen med mål og resultatkrav fra tildelingsbrevet. Virksomhetsplanen utarbeides også på grunnlag av vedtatte, flerårige strategier og er slik en operasjonalisering av strategiene. Virksomhetsplanen inneholder i tillegg en oversikt over aktivitetene som skal gjennomføres i planåret, og hver enhets planlagte bruk av månedsverk på de ulike aktivitetene.

Virksomhetsplanen behandles i ledergruppen og vedtas av direktøren. Hver enhetsleder har ansvar for oppfølging av målene og aktivitetene i sine enheter.

6.1.3 Planlegging og prioritering av ressursbruk
IMDi utarbeider disponeringsskriv til de ulike enhetene i direktoratet. I disponeringsskrivene fordeles budsjettmidler og årsverk mellom enhetene. Ved større tilleggsbevilgninger som ved revidert nasjonalbudsjett i 2008 og 2009 viser disponeringsskrivene at bosettingsarbeidet prioriteres og styrkes ved å opprette nye stillinger og ved å gjøre om midlertidige stillinger til faste stillinger. I Stortingets behandling av revidert nasjonalbudsjett i 2008 fikk IMDi en tilleggsbevilgning på 9 mill. kroner for å styrke bosettingsarbeidet. IMDi opprettet derfor 17 nye stillinger innen bosetting fordelt på de regionale enhetene (åtte faste og ni midlertidige).⁴⁸ I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett i 2009 fikk IMDi en tilleggsbevilgning på 5 mill. kroner for å styrke arbeidet med å bosette enslige mindreårige. Ifølge referat fra ledermøtet 17. juni 2009 kunne IMDi da videreføre og gjøre om de ni midlertidige stillingene til faste stillinger.

Ledermøtoreferatet fra 17. juni 2009 viser at IMDi også har omprioritert ressurser for å styrke bosettingsarbeidet og bosetting av enslige mindreårige spesielt. Ifølge referatet ble ytterligere ett årsverk satt av til arbeidet med bosetting i hver av IMDis seks regioner. Videre skulle ressursene til arbeidet med bosetting økes i Analyse- og tilskuddsenheten, Arbeids- og kvalifiseringsenheten og Enhet for dialog og mangfold. Målet var at ytterligere to årsverk skulle settes av til arbeidet med bosetting. Ifølge virksomhetsrapporten for

2009 førte denne omprioriteringen samlet sett til at arbeidet med bosetting ble styrket med 7,5 årsverk.

Virksomhetsplanen er delt inn i hovedmål med hver sine aktiviteter. Den antatte tidsbruken per aktivitet er oppgitt i månedsverk og er basert på oversikter fra enhetene over hvor mye tid de anslår at de kommer til å bruke på de ulike aktivitetene. Hovedmålet *målrettet etablering i samfunnet for nyankomne flyktninger* ble samlet tildelt 359 månedsverk i 2008 og 527 månedsverk i 2009. Dette tilsvarer en økning på 47 prosent fra 2008 til 2009. Aktiviteten som omhandler saksbehandling for bosetting av flyktninger, og tilskuddene tilknyttet bosetting, er tildelt den absolutt største andelen av månedsverk av alle IMDis aktiviteter. Det er satt av 143,5 månedsverk til denne aktiviteten i 2008 og 262 månedsverk i 2009. Dette tilsvarer en økning i månedsverk på 83 prosent fra 2008 til 2009. En annen aktivitet som har hatt stor økning i antall månedsverk, er arbeidet med å framskaffe vedtaks plasser. Denne aktiviteten økte fra 7,5 månedsverk i 2008 til 28 månedsverk i 2009.⁴⁹ Også etterutdanning for skoleledere/lærere (22 månedsverk) og konferansen INTRO 5 år (21 månedsverk) framstår i virksomhetsplanen for 2009 som aktiviteter IMDi har prioritert ressurser til.

Et annet hovedmål i virksomhetsplanen er *effektiv organisasjon*. Dette omfatter administrative aktiviteter som blant annet virksomhetsstyring, personalforvaltning, økonomiforvaltning og hensiktsmessige ikt-systemer. Dette hovedmålet ble samlet tildelt 411 månedsverk i 2008 og 460,3 månedsverk i 2009. Dette tilsvarer en økning på 12 prosent.

Antall ansatte i IMDi har ifølge årsrapporten for 2009 økt fra 110 personer da direktoratet ble etablert i 2006, til 205 personer ved utgangen av 2009. På bakgrunn av en kost-/nyttvurdering har IMDi valgt å ikke ha systemer for å registrere de ansattes tidsbruk og faktisk brukte månedsverk på ulike aktiviteter.

6.1.4 Rapportering og resultatoppfølging
IMDis hovedrapportering er den halvårslige virksomhetsrapporteringen til departementet. Hvert halvår utarbeider koordineringsenhetene rapportering på sine områder. Administrasjonsenheten sammenstiller rapporteringen i virksomhets- og regnskapsrapporten. Revisjonen viser at

48) Disponeringsskriv nr. 2 for 2009.

49) Aktiviteten omfattet i 2009 også statistikk, analyse, juridiske avklaringer og utviklingsarbeid.



Foto: Ole Loumann/Europix

rapportene for 2008 og 2009 inneholder blant annet rapportering på mål og resultatkrav fra tildelingsbrevet, overordnet risikobilde, ressursprioriteringer og regnskap. Både innenfor bosetting og kvalifisering av flyktninger er det beskrevet måloppnåelse, avvik fra måloppnåelse, årsaker til manglende måloppnåelse og tiltak for å bedre måloppnåelsen.

Administrasjonsenheten utarbeider også hvert halvår en intern aktivitets- og avviksrapportering basert på rapporteringen fra koordineringsenhetene om deres måloppnåelse på de ulike aktivitetene i virksomhetsplanen. Revisjonen viser at aktivitets- og avviksrapporteringen for 2008 og 2009 beskriver måloppnåelse og eventuelle avvik fra målene for de ulike aktivitetene fra virksomhetsplanen.

Rapportering om bosetting

I tillegg til det som omhandler bosetting i den halvårlige virksomhetsrapporteringen og aktivitets- og avviksrapporteringen, utarbeider IMDi Vest månedlige bosettingsrapporter for å følge med på utviklingen i bosettingsarbeidet. De månedlige bosettingsrapportene inneholder statistikk og situasjonsbeskrivelser for blant annet bosetting fra mottak, bosetting av enslige mindreårige og bosetting av overføringsflyktninger. Det meste av statistikken utarbeides både for nasjonalt og regionalt nivå. Bosettingsstatistikken viser blant annet hvor stor andel av flyktningene som bosettes innen seks måneder, gjennomsnittlig ventetid for flyktningene fra vedtak til bosetting, antall bosatte flyktninger, gjennomsnittlig ventetid for flyktningene fra saksopprettelse til bosetting og antall lengeventende flyktninger i mottak (over seks måneder).

IMDi Vest bestiller også data fra de andre enhetene for å følge med på utviklingen i bosettingsarbeidet. De ber da om lister over ledige boliger, antall tilgjengelige vedtaks plasser og faglige utfordringer eller strukturelle hindringer i de enkelte regionene. Disse listene brukes av IMDi Vest for en overordnet nasjonal koordinering av vedtaks plasser og boliger, men listene brukes også ved de regionale enhetene for koordinering på regionalt nivå. Ifølge IMDis bosettingsrutiner har de regionale enhetene også et selvstendig ansvar for å følge utviklingen i egen region når det gjelder å få bosatt flyktninger og rapportere på dette til IMDi Vest.

Rapportering om introduksjonsordningen og overgang til arbeid

Arbeids- og kvalifiseringsenheten (AK) bruker NIR for å følge med på resultatene i introduksjonsordningen. NIR viser blant annet hvor høy deltakelse det er på norskopplæringen, hvor mange som består Norskprøve 2 og 3, og hvor mange som går over til arbeid eller utdanning, jf. kapittel 4. AK har opplyst at det hentes ut rapporter fra NIR når det er nødvendig. I tillegg følger AK med på SSBs Monitor for introduksjonsordningen, og deler av monitoren brukes også i rapporteringen. AK har også hentet inn informasjon om resultater fra introduksjonsordningen i kommunene ved hjelp av elektroniske skjemaer.⁵⁰

50) En del av deltakerne i introduksjonsordningen fikk oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse før 1. september 2005. Disse deltakerne er ikke registrert i NIR.

Evalueringer

Evalueringer er et viktig virkemiddel i oppfølgingen av resultater. IMDi har både i 2008 og i 2009 tatt initiativ til å evaluere arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger. Eksempler på evalueringer er vist i tabell 6.1.

Resultatoppfølging og omdisponering av ressurser

Ifølge IMDi blir resultater fulgt opp i enhetsmøtene og ledermøtet. Enhetene har møter hver eller annenhver uke. På enhetsmøtene diskuteres enhetens resultater både innen koordineringsoppgaver og felles oppgaver. Bosettingsresultater er et viktig tema som tar mye tid i møtene, blant annet bosettingsstatistikken på regionalt nivå. Annenhver uke holdes det også videokonferanser der bosettingskoordinatorene i hver av IMDis regioner diskuterer bosettingsarbeidet.

I ledermøtene, som holdes annenhver uke, er oppfølgingen todelt. Først redegjør de regionale enhetene for status på sine koordineringsområder. Deretter gjennomgås månedsstatistikken for bosetting både for nasjonalt og regionalt nivå. Hver regionale enhet rapporterer om status i bosettingsarbeidet og om eventuelle særskilte bosettingsoppgaver/-utfordringer i sin region. Hvert halvår blir også virksomhets- og regnskapsrapporten og den interne aktivitets- og avviksrapporteringen diskutert og behandlet i ledermøtet. På bakgrunn av rapporteringen i ledermøtet blir det gjennomført analyser for å finne årsaker til den manglende måloppnåelsen. Deretter planlegges det tiltak for å bedre måloppnåelsen på området.

Referater fra ledermøter i 2008 og 2009 har blitt gjennomgått i revisjonen. Lederreferatene viser at status for bosetting og kvalifisering av flyktninger har blitt diskutert, og rutiner, strategier og risikovurderinger på disse områdene er gjennomgått og vedtatt. I tillegg viser ledermøte-

referatene at på bosettingsområdet blir avvik fra fastsatte mål, eventuelle årsaker til avvik og tiltak for å forbedre måloppnåelsen diskutert.

I ledermøtereferatet fra 12. august 2008 står det at bosettingsstatus nasjonalt og regionalt er gjennomgått, og at det er gitt forslag til tiltak for å møte det økte bosettingsbehovet. Gjennom de to årene er det også i ledermøtereferatene nevnt konkrete tiltak for å bedre situasjonen på bosettingsområdet. Blant annet står det i ledermøtereferatet fra 2. juni 2009 at regionkontorene skal fokusere mer på bofellesskap ved kontakt med kommunene, mens i ledermøtereferatet fra 24. februar 2009 står det at regionkontorene skal gjennomgå status på utsøking og følge opp de kommunene som enda ikke har fattet vedtak. I ledermøtet 17. juni 2009 ble lav bosetting tatt opp som egen sak. Videre viser ledermøtereferatene at oppfølging av enslige mindreårige og lengeventende har blitt behandlet som egne saker i løpet av de to årene.

Oppfølging av NIR har også vært et tema i flere ledermøter. I ledermøtereferatet fra 9. september 2008 står det at Arbeids- og kvalifiseringsenheten skal gi tilbakemelding til regionkontorene om kommuner som ikke registrerer godt nok i NIR. Videre viser ledermøtereferatet fra 7. oktober 2008 at organiseringen av arbeidet med NIR ved IMDis regionale enheter og endrings- og utviklingstiltak for NIR er behandlet som egne saker. I noen grad har også tiltak for å forbedre måloppnåelsen innenfor norskopplæring og overgang til jobb blitt diskutert i ledermøtene.

I ledermøtet endrer IMDi ressursbruken hvis det er store avvik fra måloppnåelsen, eller hvis forutsetningene endres vesentlig. For eksempel har arbeidet med bosetting hatt behov for mer ressurser. Som nevnt i punkt 6.1.3. ble ressursene omprioritert i ledermøtet 17. juni 2009 for å frigjøre åtte årsverk til bosettingsarbeidet.

Tabell 6.1 Eksempler på evalueringer i 2008 og 2009

2008	2009
<ul style="list-style-type: none">• IMDi-rapport 7-2008: <i>Deltakelse og måloppnåelse. Resultatrapportering fra introduksjonsordningen 2007</i>• IMDi-rapport 8-2008: <i>Hva koster norsken? Kostnader i syv kommuner til norskopplæring for voksne innvandrere</i>• Agderforskning 2008: <i>Arbeidsrettet bosetting av flyktninger</i>	<ul style="list-style-type: none">• Devoteam daVinci 2009: <i>Bosetting av flyktninger</i>• TNS Gallup 2009: <i>Brukerundersøkelse blant nylig bosatte flyktninger</i>• Rambøll 2009: <i>Kvalitative brukerundersøkelser på morsmål blant nylig bosatte flyktninger i Norge – vurdering av fokusgrupper og dybdeintervjuer som datainnsamlingsmetode</i>• Rambøll 2009: <i>Analyse av gjennomstrømningen og resultater i norskopplæringen for innvandrere</i>

Kilde: IMDi

6.1.5 Kompetansekartlegging og kompetanseplan

Det ble gjennomført en større kompetansekartlegging i IMDi høsten 2009. Målet med kompetansekartleggingen var å undersøke hvilke kompetansebehov de ulike enhetene i virksomheten hadde. Kompetansekartleggingen viste at det var behov for mer kompetanse om blant annet introduksjonsprogrammene, forvaltningskunnskap og bruk av ikt-verktøy.

Medarbeidersamtalen er IMDis viktigste instrument i kompetansekartleggingen og brukes ifølge IMDi gjennom hele året. I medarbeidersamtalene kartlegger de ulike enhetene medarbeidernes arbeidsoppgaver og kompetanse, deretter avklares medarbeidernes kompetansebehov. Tildelingsbrevet og virksomhetsplanen gir viktige føringer for hvilken kompetanse det er behov for.

Administrasjonsenheten utarbeider et forslag til en plan for kompetansetiltak for det kommende året basert på behovene i de ulike enhetene. Kompetanseplanen behandles i ledermøtet.

Kompetanseplanen for 2009 viser at IMDi blant annet planla felles opplæringstiltak innenfor ikt, språk, kommunikasjon og formidling, lov og avtaleverk, arbeidsprosess- og metode og opplæring for nyansatte. Det framgår ikke av kompetanseplanen at IMDi planla særlige opplæringstiltak for bosetting og kvalifisering av flyktninger. Imidlertid har IMDi i intervju opplyst at det i 2008 ble gjennomført en egen kompetansesatsing for å styrke bosettingsarbeidet der 18 nye medarbeidere ble ansatt og gjennomførte et omfattende opplæringsprogram. Hvert år holdes det to samlinger over to dager for medarbeidere som arbeider med bosetting. Det er også samlinger for bosettingskoordinatorer hvert kvartal.

7 I hvilken grad har departementet en tilfredsstillende styring og oppfølging av IMDi?

En hensiktsmessig styringsdialog, tildelingsbrev med klare mål og resultatkrav og god resultatoppfølging fra departementet er viktige elementer i god etatsstyring. IMDi er et viktig virkemiddel i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets arbeid på integreringsområdet, og departementet skal gjennom sin etatsstyring følge opp IMDis oppgaveløsning og resultater. Informasjonen i dette kapitlet er delvis basert på intervju med Integrerings- og mangfoldsavdelingen som ble overført fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 1. januar 2010.

7.1 Styringsdialogen mellom departementet og IMDi

Det er laget en avtale om styring og samarbeid mellom det tidligere Arbeids- og inkluderingsdepartementet og IMDi. Avtalen beskriver blant annet hva som skal tas opp i etatsstyringsmøtene, hvordan departementet skal formidle styringssignaler, og hvilke forventninger departementet har til samarbeidet med direktoratet.

Det går fram av avtalen at departementets styring skal skje skriftlig. IMDi har i intervju opplyst at departementet styrer gjennom tildelingsbrev, tillegg til tildelingsbrev, oppdragsbrev og gjennom etatsstyringsmøter med referat. IMDi viste også til at det er etablert systemer og rutiner som understøtter god samhandling, men presiserte at dette er rutiner som stadig må vedlikeholdes.

Ifølge styringsavtalen skal oppdrag og hovedprioriteringer først og fremst gis i det årlige tildelingsbrevet. Nye oppdrag, som ikke er gitt i tildelingsbrevet, skal gis i oppdragsbrev. Nye oppdrag er i avtalen om styring og samarbeid definert som en ny eller betydelig utvidet oppgave for direktoratet. Ifølge IMDi er det relativt få nye oppdrag i form av hastebestillinger, og kvaliteten på oppdragsbrevene har blitt bedre. Direktoratet mener at fristene stort sett er realistiske, og at oppdragene er klare. IMDi har i intervju beskrevet departementets etatsstyring som saklig og konstruktiv.

7.2 Formidling av mål og resultatkrav

I revisjonen er tildelingsbrevene til IMDi for 2008 og 2009 undersøkt for å vurdere hvordan Stortingets vedtak og forutsetninger om bosetting og kvalifisering av flyktninger er fulgt opp, og om departementet i tildelingsbrevet har formidlet resultatkrav til IMDi.

Tildelingsbrevene beskriver hva som er IMDis viktigste oppgaver, både generelt og spesielt for det aktuelle året, og konkretiserer målene som går fram av budsjettproposisjonen. Målene fra St.prp. nr. 1 er i tildelingsbrevene konkretisert i styringsparametre med tilhørende resultatkrav. For eksempel er et av styringsparametrene på bosettingsområdet andelen flyktninger som blir bosatt innen seks måneder etter oppholdsvedtak eller innreisetilattelse, og resultatkravet er 90 prosent. På kvalifiseringsområdet er det blant annet et krav om at 95 prosent av flyktingene skal bestå muntlig prøve i norsk, og at 65 prosent skal gå over i arbeid eller utdanning etter fullført introduksjonsprogram. Tildelingsbrevene inneholder også krav til hvordan IMDi skal rapportere, for eksempel at IMDi skal rapportere om måloppnåelse i forhold til styringsparametre, og at resultatkravene danner grunnlaget for å vurdere måloppnåelse.

IMDi har i intervju uttalt at departementets styringssignaler er tydelige og konsistente. Direktoratet mener at dialogen om resultatmålene er god, og at det er felles kvalitetsutvikling av styringsparametre og resultatkrav. Ifølge departementet har det vært et tett samarbeid mellom direktorat og departement gjennom flere år for å utarbeide gode tildelingsbrev med konkrete mål.

Departementet har i intervju uttalt at målene som er satt på integreringsområdet, er ambisiøse. Lave mål ville ifølge departementet gitt feil signaler, både til aktørene som må bidra til måloppnåelse, og til omverdenen. I referatet fra etatsstyringsmøtet om IMDis virksomhetsrapport for 2008 går det fram at det ble diskutert om enkelte av målene er satt for høyt. IMDi viste da til at høye mål er viktig for direktoratets rolle som pådriver i kommunene.

Samhandling med andre aktører

Styringsparametrene er satt slik at måloppnåelsen i stor grad også er avhengig av andre aktører enn IMDi. Som det går fram av kapittel 5, er for eksempel kommunenes vedtak om å bosette flyktninger avgjørende for om IMDi når sine bosettingsmål.

Departementet har både i tildelingsbrev og etatsstyringsmøter formidlet til IMDi at et godt samarbeid med kommunene er nødvendig for å nå målene. I tildelingsbrevet for 2009 skriver departementet blant annet: "Utfordringene på bosettingsområdet vil være store i 2009. Samarbeidet med kommunesektoren blir avgjørende for at dette arbeidet skal lykkes." I etatsstyringsmøtet 4. mars 2008 ga departementet IMDi honnør for godt og konstruktivt samarbeid med KS og kommunene.

UDIs arbeid har også betydning for målene som er satt for IMDi. Departementet har i intervju uttalt at det er et godt samarbeid mellom UDI og IMDi, og opplyste at det er møter på flere nivåer for å sikre dette samarbeidet.⁵¹ IMDi har i intervju uttalt at det er behov for å harmonisere styringssignalene til UDI og IMDi. Ifølge IMDi kan det skape problemer i saksgangen at UDI styres på volum, mens IMDi styres på tid.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har uttalt at det er en utfordring å samkjøre tildelingsbrevene til IMDi og VOX, som også har viktige oppgaver i norskopplæringen. VOX får tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet.

Tilskudd

IMDi forvalter integreringstilskuddet og tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Målene for disse tilskuddene er presentert i tildelingsbrevene. Det går også fram av tildelingsbrevene at det er satt av midler til Beregningsutvalget som årlig kartlegger om det er rimelig samsvar mellom tilskuddene og kommunenes utgifter til bosetting og integrering, jf. kapittel 5. Kommunene skal ikke rapportere på bruken av tilskuddene.

7.3 Resultatoppfølging og rapportering

Det gjennomføres etatsstyringsmøter i tilknytning til IMDis virksomhetsrapportering to ganger i året. Referatene fra etatsstyringsmøtene er godkjent av både departement og direktorat, og viser blant annet hvordan departementet i møtene har fulgt opp IMDis rapportering.

Referatene viser at departementet i møtene har pekt på hovedutfordringer for IMDis arbeid og gitt uttrykk for hva IMDi skal prioritere. I møtet 5. mars 2008 ba for eksempel departementet om at IMDi holder "et fortsatt trykk på introduksjonsordningen", og ga uttrykk for at det ville bli en utfordring å klare bosettingsmålene når antallet som skal bosettes, øker. I møtet 19. august 2009 karakteriserte departementet arbeidet med bosetting som en hovedutfordring og la vekt på at IMDi skal bidra til kapasitets- og kompetansebygging i kommunene slik at kommunene bosetter de flyktningene det er behov for, samtidig som de gir et tilbud om kvalifisering i samsvar med kravene i introduksjonsloven. Departementet understreket at IMDi må bistå kommunene slik at resultatene i introduksjonsordningen forbedres.

IMDi har i intervju uttalt at direktoratet har blitt utfordret av departementet på kvaliteten i rapporteringen, og at dette har bidratt til at virksomhetsrapportene stadig har blitt bedre. Departementet har i intervju uttalt at det er fornøyd med IMDis virksomhetsrapportering. Ifølge departementet gjenspeiler IMDis virksomhetsrapportering det arbeidet som har vært gjort med å forbedre målene i tildelingsbrevene. Departementet ønsker likevel mer overordnede analyser i rapporteringen. Avviksrapporteringen burde også vært bedre når det gjelder hvilke tiltak som vil bli satt i verk for å bedre måloppnåelsen. Departementet ønsker også mer om resultater i virksomhetsrapporteringen framfor beskrivelser av gjennomførte aktiviteter.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i budsjettproposisjonene rapportert om oppnådde resultater innenfor bosetting og kvalifisering. Stortinget har gjennom budsjettproposisjonene også fått informasjon om Beregningsutvalgets kartlegging av integreringstilskuddet og tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

51) I 2008 og 2009 var både UDI og IMDi del av det tidligere Arbeids- og inkluderingsdepartementets ansvar. Fra 2010 har Justis- og politidepartementet ansvar for UDI, og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har ansvar for IMDi.

8 Vurderinger

Bosetting av flyktninger

I 2009 er det bosatt langt flere flyktninger enn tidligere, men IMDi har ikke nådd målet som er satt for rask bosetting

Det er forutsatt at flyktninger skal bosettes innen seks måneder etter vedtak om opphold eller innreisetilattelse. Resultatkravet i tildelingsbrevet er 90 prosent. Undersøkelsen viser at i 2009 ble 77 prosent av flyktningene bosatt innen seks måneder. Resultatet for 2009 er likevel bedre enn i 2008, da 68 prosent ble bosatt innen fristen. Samtidig ble gjennomsnittlig tid mellom vedtak og bosetting redusert fra 5,9 til 5,3 måneder. Antall bosatte økte fra 4427 personer i 2008 til 6087 personer i 2009, og det var ingen økning i antall bosettingsklare flyktninger i mottakene fra utgangen av 2008 til utgangen av 2009.

Undersøkelsen viser at antall bosettingsklare flyktninger som har ventet mer enn 12 måneder på bosetting, ble redusert fra 54 personer ved utgangen av 2008 til 33 personer ved utgangen av 2009. IMDi opplyser at denne gruppen for en stor del består av personer med ulike psykiske og andre helse relaterte utfordringer. Det er positivt at antall lengeventende er redusert. Det er likevel uheldig at flyktninger som har et særlig stort behov for oppfølging, må vente lenge på å bli bosatt i en kommune.

Undersøkelsen har vist at det er stor regional variasjon i bosettingstider, og at bosettingstiden er lengst i Region Øst. Dette kan blant annet skyldes at Østlandet er et pressområde, og at det derfor tar tid å finne bolig til flyktningene. Det er likevel grunn til å følge opp at måloppnåelsen i regionen forbedres.

Stortingets mål om bosetting innen seks måneder er ikke nådd for alle flyktninger, verken i 2008 eller i 2009, men det er positivt at IMDi har bedret resultatet i et år med sterk vekst i bosettingsbehovet.

IMDi er langt unna målet om å bosette enslige mindreårige innen tre måneder

Undersøkelsen viser at i 2009 ble bare 27 prosent av de enslige mindreårige som var bosettingsklare, bosatt innen tre måneder. Resultatkravet i tildelingsbrevet er 90 prosent. Enslige mindreårige er en gruppe med særlige behov, og rask

bosetting av denne gruppen skal være en prioritert oppgave for IMDi. Det dårlige resultatet gir derfor grunn til bekymring.

Det går fram av undersøkelsen at antall enslige mindreårige som ble bosatt, økte fra 207 personer i 2008 til 606 personer i 2009, det vil si nesten en tredobling. Mange kommuner bosatte enslige mindreårige for første gang i 2009, og undersøkelsen viser at behovet for å etablere et tjenestetilbud i kommunene har medvirket til at bosettingen har tatt lang tid. Samtidig har måloppnåelsen for bosetting av enslige mindreårige vært lav gjennom flere år. Det er derfor grunn til å reise spørsmål ved om hensynet til enslige mindreårige blir tilstrekkelig ivaretatt i praktiseringen av dagens bosettingsordning.

IMDi har tatt i bruk mange virkemidler for å møte det økte bosettingsbehovet

Undersøkelsen viser at IMDi har stått overfor store utfordringer i bosettingsarbeidet i 2008 og 2009. Bosettingsbehovet økte sterkt i 2009, og den betydelige økningen i antall enslige mindreårige stilte særlig store krav til IMDis bruk av virkemidler for å få bosatt flyktningene i kommunene.

Det går fram av undersøkelsen at IMDi har tatt i bruk mange ulike virkemidler for å møte det økte bosettingsbehovet. IMDi anmodet i 2009 flere kommuner enn tidligere om å bosette flyktninger og har motivert kommunene til å ta imot flere flyktninger blant annet ved å

- styrke dialogen med kommunene
- iverksette tiltak for å utnytte det samlede antall vedtaks plasser bedre
- gi økt bistand til kommunene i form av veiledning og informasjon
- utarbeide en plan med ekstratiltak for bosetting av enslige mindreårige

Stortinget økte satsene for integreringstilskuddet både i 2008 og i 2009. I 2009 ble det også gitt et ekstra stimuleringsstilskudd på kr 100 000 for hver enslig mindreårig som ble bosatt dette året. I tillegg ble bevilgningene til IMDi økt med 5 mill. kroner i 2009. Disse økonomiske virkemidlene har trolig vært viktige for å sikre et tilstrekkelig antall vedtaks plasser i kommunene.

Samtidig gir undersøkelsen grunn til å tro at IMDi's innsats for å motivere kommunene til å ta imot flere flyktninger også har hatt betydning for at måloppnåelsen på bosettingsområdet er bedret i 2009, til tross for økt bosettingsbehov. Det ser ut til at IMDi i stor grad har tatt i bruk de virkemidlene direktoratet har til rådighet i arbeidet med bosetting.

Mangel på egnede boliger hindrer bosetting

Undersøkelsen viser at mangelen på egnede boliger til flyktningene hindrer bosetting, og at dette har vært en utfordring i lang tid. Videre går det fram av undersøkelsen at en del kommuner har liten kapasitet til å sette seg inn i de ulike ordningene for støtte til bolig. IMDi samarbeider med Husbanken om å formidle informasjon til kommunene om støtteordningene. Det kan likevel reises spørsmål ved om det er behov for tettere oppfølging av kommunenes arbeid med å skaffe boliger til flyktninger.

Bosettingstiden kan reduseres

Undersøkelsen viser at gjennomsnittlig bosettingstid er redusert i 2009. Samtidig går det fram av undersøkelsen at det er mulig å redusere bosettingstiden ytterligere. IMDi har nylig etablert en forsøksordning i Trondheim som innebærer et mer forpliktende samarbeid mellom direktoratet og kommunen, og vil gjennomføre forsøk med automatisk utsøking for å effektivisere saksflyten i bosettingsarbeidet. Forsøkene kan gi erfaringer som kan være med på å sikre raskere bosetting.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Resultatene i norskopplæringen er bedret, men målene er fortsatt ikke nådd

Undersøkelsen viser at resultatkravene for opplæring i norsk og samfunnskunnskap som er formidlet i tildelingsbrevet, ikke er nådd. I 2009 var det 72 prosent som begynte opplæringen innen ett år, mens kravet var 90 prosent. Andelen som består prøver i norsk, har økt, men er for tre av de fire prøvetypene fortsatt lavere enn resultatkravene. Det har også vært en økning i antallet som har gått opp til prøver.

Det går fram av undersøkelsen at mange små kommuner har problemer med å tilby opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakerne forstår. Det kan føre til at mange ikke får tilstrekkelig kunnskap om sine rettigheter og plikter i det norske samfunnet. Gode ferdigheter i norsk og kjennskap til det norske samfunnet er viktige forutsetninger for god integrering. Det er derfor

fortsatt behov for å styrke innsatsen for å sikre god opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Det er store kvalitetsforskjeller i norskopplæringen

Både IMDi og departementet har i undersøkelsen gitt uttrykk for at det gjenstår mye arbeid for å bedre måloppnåelsen i norskopplæringen. IMDi er ikke fornøyd med kvaliteten i opplæringen, og departementet viser til at forskjellene mellom kommunene er store. God norskopplæring er sentralt for at flyktninger skal kunne bli selvhjulpne i det norske samfunnet. Det er derfor viktig at direktoratet og departementet følger opp at norskopplæringen i kommunene har god kvalitet.

Overgang til arbeid og utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram

Færre enn halvparten av deltakerne på introduksjonsprogram gikk over i arbeid eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram

Undersøkelsen viser at bare 44 prosent av deltakerne på introduksjonsprogram gikk over i arbeid eller utdanning etter fullført program i 2009. Dette er en nedgang på 9 prosentpoeng fra 2008. Resultatkravet i tildelingsbrevet er 65 prosent. Samtidig viser SSBs monitorundersøkelse at året etter at introduksjonsprogrammet ble avsluttet, har langt flere flyktninger kommet i arbeid eller utdanning.

IMDi har i undersøkelsen vist til at flere faktorer kan ha påvirket resultatet i 2009, blant annet lavkonjunktoren i økonomien, økningen i antall bosatte og at det har blitt flere kvinnelige deltakere i introduksjonsprogrammene. Kvinner har i gjennomsnitt dårligere resultater i introduksjonsordningen enn menn. Ifølge IMDi kan en årsak til manglende måloppnåelse være at kvalifiserings tiltakene ikke er tilpasset introduksjonsdeltakernes behov. Introduksjonsordningen skal kvalifisere flyktningene for videre utdanning og arbeid. God kvalitet i kommunenes introduksjonsprogrammer er en forutsetning for å nå dette målet.

Mange er fortsatt avhengige av sosialhjelp etter fullført introduksjonsprogram

Undersøkelsen viser at 21 prosent av de som avsluttet introduksjonsprogram i 2007, mottok sosialhjelp i november 2008. Av de som avsluttet programmet i 2007 og var i arbeid eller utdanning i november 2008, mottok 13 prosent supplerende sosialhjelp.

SSBs Monitor for introduksjonsordningen har kategorien *Annen/ingen registrering* for personer med den svakeste tilknytningen til arbeidsmarkedet. Denne gruppen utgjør 24 prosent av 2007-kohorten og omfatter personer som det mangler registrerte opplysninger om, personer som bare mottar sosialhjelp, og personer som av helsemessige årsaker ikke er tilknyttet arbeidsmarkedet. Denne gruppen består for det meste av kvinner. IMDi har opplyst at en rapport om kvinner i introduksjonsprogram vil bli ferdigstilt i 2010. IMDi bør følge opp at resultatene for kvinner i introduksjonsprogram bedres.

Samarbeidet med NAV er i mange kommuner ikke etablert som forutsatt

Introduksjonsordningen forutsetter et godt samarbeid mellom den enkelte kommune og arbeids- og velferdsetaten lokalt (NAV). Undersøkelsen viser at én av fire kommuner ikke har en formalisert avtale om et slikt samarbeid. I disse kommunene benyttes arbeidstiltak i regi av NAV i mindre grad enn i kommuner der samarbeidet er etablert. Et godt samarbeid mellom kommunens introduksjonsordning og NAV er viktig for å sikre et introduksjonsprogram som kvalifiserer den enkelte deltaker for arbeidslivet.

Undersøkelsen indikerer at både tiltak fra NAV og andre arbeidsrettede tiltak bør benyttes i større grad i mange kommuner. Antall nylig bosatte flyktninger har økt betydelig i 2009, og dette stiller store krav til kommunenes arbeid med å sikre et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram for den enkelte flyktning. For å øke kompetansen i kommunene har IMDi bidratt til å etablere et tilbud om videreutdanning for programrådgivere, og det er også utarbeidet et hefte om mål- og resultatstyring. Undersøkelsen viser at kommuner som har tatt i bruk mål- og resultatstyring, har best resultater i introduksjonsordningen. Det ser ut til å være behov for økt bistand fra IMDi slik at resultatene i introduksjonsordningen bedres.

Nasjonalt introduksjonsregister

Det er et stort potensial for bedre datakvalitet i Nasjonalt introduksjonsregister

Undersøkelsen viser at det er svakheter i data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Registeret inneholder blant annet informasjon som kommunene og IMDi har bruk for i arbeidet med og oppfølgingen av norskopplæring og introduksjonsprogram. Manglende opplysninger i NIR kan både ha konsekvenser for enkeltpersoners

rettigheter og for kvaliteten på IMDis styringsinformasjon.

Undersøkelsen viser at både ufullstendig registrering og feilregistreringer i kommunene er et problem. IMDi viser til at direktoratet har gjennomført stikkprøvekontroller og gitt kommunene tilbakemelding om manglende registreringer, men at introduksjonsloven ikke har hjemmel for tilsyn eller sanksjoner. Daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslo å innføre statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av pliktene som følger av introduksjonsloven, blant annet registrering i NIR. Ifølge IMDi er det behov for at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet iverksetter ytterligere tiltak for å bedre kommunenes registrering i NIR. NIR er et viktig verktøy i forvaltningen av introduksjonsordningen. Direktoratet og departementet bør derfor følge opp at datakvaliteten i NIR bedres.

IMDis virksomhetsstyring

Oppfølging av bosettingsmålene har vært prioritert i IMDis virksomhetsstyring

Undersøkelsen viser at IMDi ikke har utarbeidet en overordnet strategi for hele virksomheten. Det er imidlertid utarbeidet strategier for flere av fagområdene. Bosettingsstrategien beskriver mål, tiltak og risiko i bosettingsarbeidet. Tiltak for bosetting av enslige mindreårige er i liten grad omtalt i bosettingsstrategiene, men det ble i 2009 utarbeidet en egen tiltaksplan for bosetting av denne gruppen. I tillegg til risikoanalysene som inngår i strategidokumentene, har IMDi gjort risikovurderinger på virksomhetsnivå. Det går likevel fram av undersøkelsen at IMDis arbeid med risikostyring fortsatt er i utvikling.

Undersøkelsen viser også at IMDis ledelse i 2008 og 2009 har fulgt opp bosettingsmålene tett, blant annet gjennom månedlig bosettingsstatistikk, og at IMDi har iverksatt tiltak for å følge opp resultatene. Det går fram av undersøkelsen at det har vært en sterk økning i ressursene som disponeres til arbeidet med bosetting, og at IMDi i 2009 omprioriterte eksisterende ressurser slik at bosettingsarbeidet ble styrket med 7,5 årsverk.

Strategien for introduksjonsordningen er ikke ferdigstilt, men undersøkelsen viser at IMDi også har fulgt opp kommunens resultater i introduksjonsordningen. Undersøkelsen gir ikke indikasjon på at svakheter ved IMDis virksomhetsstyring er årsak til at målene for bosetting og kvalifisering ikke er nådd.

Departementets styring og oppfølging

Måloppnåelse forutsetter godt samarbeid mellom mange aktører

IMDi er et viktig virkemiddel i departementets arbeid med integrering. God styring og oppfølging av direktoratet er derfor sentralt for å sikre måloppnåelse. Undersøkelsen viser at det er etablert en avtale om styring og samarbeid mellom direktoratet og departementet. Det går fram av undersøkelsen at det er god dialog mellom departementet og IMDi om utformingen av tildelingsbrevet. Tildelingsbrevene har formidlet konkrete styringsparametre og resultatkrav for 2008 og 2009.

IMDi og departementet har i undersøkelsen gitt uttrykk for at resultatkravene er ambisiøse, og at måloppnåelse også i stor grad er avhengig av andre aktører enn IMDi. Det er særlig kommunenes innsats som er avgjørende, men også UDI, VOX og NAV har viktige oppgaver. Departementet har et særlig ansvar for å bidra til godt samarbeid mellom de ulike aktørene slik at målene nås.

På bakgrunn av at flere av resultatkravene over tid har vist seg å være vanskelige å nå, og at måloppnåelse er avhengig av mange aktører, kan det også reises spørsmål ved om i hvilken grad resultatkravene til IMDi er tilstrekkelig realistiske.

Referanseliste

Intervjuførelser

- Administrasjonsenheten i IMDi 23. juni 2009.
- Analyse- og tilskuddsenheten i IMDi 25. september 2009.
- IMDi Øst 13. oktober 2009.
- IMDi Nord 16. oktober 2009.
- IMDi Vest 13. november 2009.
- Arbeids- og kvalifiseringsenheten i IMDi 9. desember 2009.
- IMDis ledelse 10. desember 2009.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 17. februar 2010.

Stortingsdokumenter

Budsjettproposisjoner og -innstillinger

- St.prp. nr. 1 (2005–2006). *For budsjettåret 2006*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2006–2007). *For budsjettåret 2007*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2007–2008). *For budsjettåret 2008*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2008–2009). *For budsjettåret 2009*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 1 S (2009–2010). *For budsjettåret 2010*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Budsjett-innst. S. nr. 5 (2003–2004) jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004). *Bevilgninger på statsbudsjettet for 2004*.
- Budsjett-innst. S. nr. 5 (2008–2009) jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009). *Bevilgninger på statsbudsjettet for 2009*.
- Innst. S. nr. 355 (2008–2009) jf. St.prp. nr. 67 (2008–2009) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2009*.

Andre dokumenter

- St.meld. nr. 17 (2000–2001). *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Innst. S. nr. 197 (2000–2001) jf. St.meld. nr. 17 (2000–2001). *Innstilling fra kommunalkomiteen om asyl- og flyktningpolitikken i Norge*.
- Ot.prp. nr. 28 (2002–2003). *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Innst. O. nr. 103 (2002–2003) jf. Ot.prp. nr. 28 (2002–2003). *Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*.
- Ot.prp. nr. 30 (2003–2004). *Om lov om endringer i introduksjonsloven og utlendingsloven*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Dokument 1 (2009–2010). *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2008*.
- Innst. 104 S (2009–2010) jf. Dokument 1 (2009–2010). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2008*.

Lover, forskrifter og rundskriv

- *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere* av 4. juli 2003 nr. 80 (introduksjonsloven).
- *Forskrift om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere* av 20. april 2005 nr. 342 (Nasjonalt introduksjonsregister).
- *Forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere* av 20. april 2005 nr. 341.
- *Rundskriv om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*, nr. A-27/2007 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- *Rundskriv om tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og norskopplæring for asylsøkere i mottak*, nr. 05/2010 fra IMDi.

Statlig regelverk og veiledere

- *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten* (2003). Finansdepartementet.
- *Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling* (2006). Oslo: Senter for statlig økonomistyring.
- *Risikostyring i staten. Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen* (2005). Oslo: Senter for statlig økonomistyring.
- *Hvordan få en god start på risikostyringen i statlige virksomheter* (2007). Oslo: Senter for statlig økonomistyring.

Styringsdokumenter

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008) *Statsbudsjettet 2008 – Tildelingsbrev for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009) *Statsbudsjettet 2009 – Tildelingsbrev for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*.
- IMDi (2007) *Virksomhets- og regnskapsrapport per 31.12.2007*.
- IMDi (2008) *Virksomhets- og regnskapsrapport per 30.06.2008*.
- IMDi (2008) *Virksomhets- og regnskapsrapport per 31.12.2008*.
- IMDi (2009) *Virksomhets- og regnskapsrapport per 30.06.2009*.
- IMDi (2009) *Virksomhets- og regnskapsrapport per 31.12.2009*.
- IMDi (2008) *Månedrapport om bosetting for desember 2008*.
- IMDi (2009) *Månedrapport om bosetting for desember 2009*.
- Interne styringsdokumenter i IMDi.

Samarbeidsavtaler

- *Samhandlingsavtale mellom AID/IMA og IMDi*, mars 2009.
- *Samarbeidsavtale mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS om bosetting av flyktninger i kommunene*, 3. april 2009.

Evalueringer og andre undersøkelser

- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Kavli (2005): *De vil nok det samme. Samarbeid mellom flyktningstjenesten og Aetat lokal om introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger*, Fafo-rapport 491. Oslo: Fafo.
- *Evaluering av integreringstilskuddet: Flyktingens rammetilskudd* (2006), Rapport nr. 236. Bø i Telemark: Telemarkforskning.
- Friberg, Jon Horgen og Monica Lund (2006): *Mot en raskere og mer stabil bosetting? Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger*, Fafo-rapport 544. Oslo: Fafo.
- *Evaluering av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementering av rett og/eller plikt til slik opplæring* (2007). Oslo: Rambøll Management (Arbeids- og inkluderingsdepartementet).
- Kavli, Hanne, Anniken Hagelund, og Magne Bråthen (2007): *Med rett til å lære og plikt til å delta*, Fafo-rapport 2007:34. Oslo: Fafo.
- *Deltakelse og måloppnåelse Resultatrapportering fra introduksjonsordningen 2007* (2008). Oslo: IMDi.
- *Kommuneundersøkelsen 2008* (2008). Oslo: Perduco AS.
- *Kommuneundersøkelsen 2009* (2009). Oslo: Perduco AS.
- Mathisen, Bjørn (2007): *Monitor for introduksjonsordningen 2007*. Rapport 2007/43. Oslo–Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Mathisen, Bjørn (2008): *Monitor for introduksjonsordningen 2008*, Rapport 2008/52. Oslo–Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Henriksen, Kristin og Kari Kraakenes (2010): *Monitor for introduksjonsordningen 2009*, Rapport 2010/07. Oslo–Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Hidle, Knut og Arild Vangstad (2008), FoU-rapport nr. 3/2008. *Arbeidsrettet bosetting av flyktninger i norske kommuner*. Kristiansand: Agderforskning.
- Ibenholt, Tone og Oddbjørg Bakli (2009): *Bosetting av flyktninger*. Oslo: Devoteam DaVinci.

- Kavli, Hanne Cecilie (2010): *Hva er det med Oslo? Fra måling av resultater til måling av kvalitet*, Fafo-notat 2010:6. Oslo: Fafo.
- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Kavli (2010): *Krafttak for norskopplæring – et første inntrykk*, Fafo-notat 2010:10. Oslo: Fafo.

Andre kilder

- *Sett mål – oppnå resultater*. Ressurshefte (2008). Oslo: IMDi.
- *Barna først*. Temabilag til Kommunal Rapport (2009). Oslo: IMDi.
- *Tall og fakta 2008 (2009)*. Oslo: Utlendingsdirektoratet.
- Referater fra etatsstyringsmøter mellom IMDi og Arbeids- og inkluderingsdepartementet i 2008 og 2009.
- Referater fra ledermøter i IMDi fra 2008 og 2009.
- <http://www.imdi.no/>
- <http://www.introsidene.no/>
- *Intro 5 år*: IMDi-rapport 3–2010. Oslo: IMDi.




285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Gruppen / Lobo Media AS 2010



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

