



Innst. 191 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:3 (2010–2011)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Siden 2007 har antall flyktninger som skal bosettes i norske kommuner, økt betydelig. 3 826 flyktninger ble bosatt i 2007. I 2008 hadde dette antallet økt til 4 427 personer, og i 2009 ble 6 087 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?

- a) I hvilken grad nås målet om rask bosetting i områder med mulighet for kvalifisering, arbeid og utdanning?
- b) I hvilken grad nås målet om god opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og flyktninger?
- c) 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?

- a) I hvilken grad har IMDi en effektiv bruk av virkemidler som bidrar til god måloppnåelse?
- b) 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?

1.2 Gjennomføring av undersøkelsen

Problemstillingene i undersøkelsen er i hovedsak belyst gjennom statistikk, dokumentanalyse, intervjuer og en spørreundersøkelse i kommunene som bosetter flyktninger. Dokumentet gjør nærmere rede for datainnhentingene mv.

1.3 Oppsummering av funnene

1.3.1 Målet om rask bosetting av flyktningene er ikke nådd

Stortinget har forutsatt at flyktninger skal bosettes innen seks måneder etter vedtak om opphold eller 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. 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 4 427 til 6 087 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.

1.3.2 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 stimuleringstilskuddet 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.

1.3.3 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.

1.3.4 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 lavkonjunkturen 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.

1.3.5 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.

1.3.6 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 integreringstilskuddet. 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 introduksjonsord-

ningen. 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.

1.3.7 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.

1.4 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 innreise-tillatelse. 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

4 427 til 6 087. 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 ivaretatt 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 norskopplæringen 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 grunnskolenivå, 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.

1.5 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets svar

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

«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.

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.»

1.6 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 å sikre dette samarbeidet.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Ola Borten Moe, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med

bosetting og kvalifisering av flyktninger – Dokument 3:3 (2010–2011).

Komiteen vil vise til at Stortinget flere ganger har slått fast 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.

Komiteen merker seg at siden 2007 har antall flyktninger som skal bosettes i norske kommuner, økt betydelig. 3 826 flyktninger ble bosatt i 2007. I 2008 hadde dette antallet økt til 4 427 personer, og i 2009 ble 6 087 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 (begrepet flyktninger refererer her både til asylsøkere som har fått oppholdstillatelse og til overføringsflyktninger som kommer til Norge etter avtale med FN).

Komiteen er kjent med at kommunene selv kan 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. Ansvaret 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.

Komiteen viser til at integreringsområdet har store økonomiske kostnader. De totale statlige bevilgningene på området integrering og mangfold var i 2009 på vel 5,3 mrd. kroner.

Rask bosetting – mål ikke nådd

Komiteen viser til at Stortinget har forutsatt at flyktninger skal bosettes innen seks måneder etter vedtak om opphold eller innreisetillatelse. 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.

Målet om rask bosetting ble altså 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.

Komiteen vil dog påpeke at undersøkelsen viser at selv om gjennomsnittlig bosettingstid er redusert fra 2008 til 2009, er det mulig å redusere bosettingstiden ytterligere.

Bosetting – økt tilskudd, men mangel på boliger

Komiteen viser til at Stortinget økte satsene for integreringstilskuddet både i 2008 og 2009. I tillegg ble bevilgningene til IMDi økt. Disse økonomiske virkemidlene har, sammen med stimulerings-tilskuddet for bosetting av enslige mindreårige, sannsynligvis bidratt til den bosetting som har funnet sted.

Komiteen merker seg imidlertid at undersøkelsen viser at mangelen på egnede boliger til flyktningene hindrer bosetting, og at dette har vært en utfordring i lang tid. Videre går det frem 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.

Norskopplæring

Komiteen viser til at 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.

Komiteen merker seg at det også er en viss økning i andelen som avlegger prøve etter opplæringen, men at det fortsatt er en vei å gå før man har en tilfredsstillende andel som tar prøvene og består disse.

Komiteen merker seg at det går frem av undersøkelsen at mange små kommuner har problemer med å tilby opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår. Komiteen ser behovet for mer interkommunalt samarbeid på dette området.

Komiteen merker seg også at både IMDi og departementet i undersøkelsen har gitt uttrykk for at det er store kvalitetsforskjeller i norskopplæringen. Komiteen er enig med departementet i at det er et stort behov for å undersøke kvaliteten i norskopplæringen mer inngående, og forutsetter at dette følges opp. Komiteen vil understreke at god opplæring i norsk og samfunnskunnskap er sentralt for at flyktninger skal kunne bli selvhjulpne i det norske samfunnet.

Arbeid og utdanning

Komiteen viser til at 44 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet 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 dem som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2007, var i utdanning eller arbeid i november 2008.

Komiteen ser at flere faktorer kan ha påvirket resultatet i 2009, blant annet lavkonjunktoren i økonomien, økningen i antall bosatte og flere kvinnelige introduksjonsdeltakere. Komiteen vil imidlertid understreke behovet for at de som kommer til landet blir aktive deltagere i samfunnet gjennom utdanning og jobb, og mener fokuset på dette må styrkes. Komiteen mener det er svært viktig at flyktningene blir mest mulig selvhjulpne og uavhengige av økonomisk sosialhjelp.

Komiteen ser her behovet for et godt samarbeid mellom IMDi, kommunene og Nav. Komiteen ser videre at tiltak fra Nav og andre arbeidsrettede tiltak bør benyttes i større grad i mange kommuner.

Nasjonalt introduksjonsregister

Komiteen ser det som viktig at man for vurdering av dette felt har tilgang på god statistikk og bakgrunnsinformasjon. 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. Komiteen mener det må utbedres.

Enslige mindreårige

Komiteen viser til at måloppnåelsen for bosetting av enslige mindreårige flyktninger har vært svak i flere år. Undersøkelsen viser at IMDi er langt unna målet om rask bosetting av denne gruppen. 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.

Komiteen er enig med Riksrevisjonen i at den svake måloppnåelsen med bosetting av enslige mindreårige viser at virkemidlene som har vært brukt i arbeidet, ikke har vært tilstrekkelig effektive. Komiteen 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.

Komiteen har også i andre sammenhenger satt søkelys på forholdene for enslige mindreårige. Komiteen vil her vise til behandlingen av Dokument 1 for 2009 der en enstemmig komité i Innst. 138 S (2010–2011) uttalte:

«Komiteen har også merket seg at Riksrevisjonen påpeker mangelfull oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere. Dette gjelder flere forhold, herunder:

- kommunalt barnevern
- fylkesmennenes tilsyn
- helsetilbud
- rutiner for samarbeid med Bufetat og kommunene
- feilbudsjettet driftsutgifter til enslige mindreårige asylsøkere

Komiteen viser til at Riksrevisjonen påpeker en rekke viktige forhold. Eksempelvis ser komiteen det som uakseptabelt at kommunale barnevernstjenester ikke følger opp bekymringsmeldinger fra mottak for mindreårige asylsøkere, og at man vegrer seg for å gripe inn når omsorgssituasjonen ikke er avklart.»

Oppsummering – for ambisiøse mål?

Komiteen merker seg at IMDi og departementet i undersøkelsen har 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. Komiteen er tilfreds med dette.

Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:3 (2010–2011) – Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 3. februar 2011

Anders Anundsen

leder

Ulf Erik Knudsen

ordfører

