



STORTINGET

Innst. 190 S

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:4 (2019–2020)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighete- nes arbeid med å integrere flyktninger og innvan- drere gjennom kvalifisering og arbeid

Til Stortinget

1. Sammendrag

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere hvordan myndighetene arbeider for å ivareta Stortingets mål om at flyktninger og innvandrere skal integreres i det norske samfunnet gjennom kvalifisering til og deltakelse i arbeidslivet. Undersøkelsen belyser også hvilke faktorer som kan forklare hvorfor målene i dette arbeidet ikke blir nådd.

For den enkelte gir arbeid inntekt og mulighet til selvforsørgelse. Arbeid i seg selv er viktig for mange, både for selvfølelsen og selvrespekten. Arbeidsplassen vil som en sosial møteplass også kunne fungere som en viktig integreringsarena. For samfunnet er det i tillegg viktig med høy sysselsetting for å sikre verdiskapning og en bærekraftig velferdsstat.

Undersøkelsen omfatter innvandrere med flukt-
bakgrunn og familiegjenforente mellom 18 og 67 år født i land utenfor EØS- og OECD-området. I perioden 2010–2018 ble ca. 74 000 flyktninger bosatt i Norge. I tillegg kom ca. 133 000 på familiegjenforening i samme periode. Flyktninger og innvandrere er en svært heterogen gruppe. Mange er nylig ankommet, mens andre har bodd i Norge i flere år. Noen innvandrere er analfabeter, uten yrkeserfaring, mens andre har både lang utdanning og arbeidserfaring. Mange har alvorlige og sam-

mensatte helseproblemer som gjør at veien til arbeidslivet kan være lang. Behovet for et tilrettelagt kvalifiseringsløp med ulike tiltak for å sikre overgang til arbeid varierer mye fra person til person.

Integrering av innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid skal skje i et samspill mellom flere statlige og kommunale aktører som må arbeide sammen for å oppnå god integrering. Det gjelder fra ankomst- og bosettingsfasen til introduksjonsordningen i kommunene og eventuelt arbeidsmarkedstiltak i regi av Nav. Myndighetene bruker årlig betydelige midler på tiltak for å kvalifisere innvandrere til arbeid. Blant enkelte grupper innvandrere forblir imidlertid sysselsettingen vesentlig lavere og ledigheten vesentlig høyere enn blant majoritetsbefolkningen. Den registrerte ledigheten for hele befolkningen var eksempelvis per mai 2019 2,1 pst. Blant innvandrere fra Asia og Afrika var den registrerte ledigheten henholdsvis tre og fire ganger så høy.

Undersøkelsen omfatter hovedsakelig perioden 2010–2018 og tar blant annet utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Meld. St. 6 (2012–2013) En helhetlig integreringspolitikk og Innst. 248 S (2012–2013)
- Meld. St. 16 (2015–2016) Fra utenforskap til ny sjanse og Innst. 362 S (2015–2016)
- Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk og Innst. 399 S (2015–2016)
- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere
- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Rapporten ble forelagt Arbeids- og sosialdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i brev av 28. juni 2019. Departementene har i brev av henholdsvis 2. september og 10. september 2019 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

1.1 Hovedfunn

- Justis- og beredskapsdepartementet har et betydelig potensial for å sikre en bedre kartlegging av asylsøkere i asylmottak, og samarbeidet med Kunnskapsdepartementet om dette har vært mangelfullt.
- Kunnskapsdepartementet har sikret at bosettingsarbeidet går raskere, men arbeidet er fortsatt ikke målrettet nok for å oppnå god integrering.
- Mange kommuners introduksjonsprogram bidrar ikke godt nok til å sikre kvalifisering til utdanning og arbeid på varig basis.
- Navs arbeidsrettede tiltak har positiv effekt på overgangen til arbeid blant innvandrere, men sysselsettingen faller over tid, og inntektsnivået er lavt.
- Mange innvandrere som har rett til deltakelse i kvalifiseringsprogrammet, får ikke tilbud om dette.
- Tilskuddsordningen Jobbsjansen oppnår kun noe bedre resultater enn introduksjonsprogrammet, selv om deltakerne i Jobbsjansen har bedre forutsetninger.

1.2 Riksrevisjonens merknader

Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet har alle et ansvar for å bidra til god integrering av innvandrere. Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for integreringspolitikken. Økt sysselsetting for innvandrere har gjennom flere år vært integreringspolitikkenes fremste mål, jf. for eksempel Meld. St. 6 (2012–2013), Innst. 248 S (2012–2013), Prop. 39 L (2014–2015) og Innst. 208 L (2014–2015).

Integreringspolitikken skal gjennomføres av flere statlige etater og kommuner, og disse må arbeide sammen for å få til god integrering, jf. Innst. 248 S (2012–2013). Undersøkelsen viser at myndighetene gjennom årene 2010–2018 har foretatt endringer og tilpasninger i virkemiddelapparatet for å styrke kvalifiseringsarbeidet og for å øke sysselsettingen blant innvandrere. Noen av disse endringene synes å gi forbedringer i integreringsarbeidet. Det gjelder eksempelvis forsøket med integreringsmottak, tiltak for å få til raskere bosetting av flyktninger med innvilget opphold og økt bruk av utdanningsrettede tiltak både i kommunenes introduksjonsprogram og i Nav.

Riksrevisjonen vil likevel peke på at undersøkelsen tydelig dokumenterer at virkemiddelapparatet på integreringsfeltet samlet sett ikke fungerer godt nok til å tet-

te det vedvarende høye sysselsettingsgapet mellom majoritetsbefolkningen og innvandrere. Sysselsettingen holder seg lav, og mange innvandrere har så lave inntekter at de ikke har mulighet til selvforsørgelse, på tross av at det brukes betydelige ressurser på å kvalifisere innvandrere. Etter Riksrevisjonens vurdering er det for mange svakheter i alle leddene i integreringskjeden. Samarbeidet mellom instansene som har ansvaret for å sikre helheten i integreringspolitikken, fungerer heller ikke godt nok.

1.2.1 Justis- og beredskapsdepartementet har et betydelig potensial for å sikre en bedre kartlegging av asylsøkere i asylmottak, og samarbeidet med Kunnskapsdepartementet om dette har vært mangelfullt

Integreringsarbeidet skal starte så tidlig som mulig i mottaksfasen. I flere år er det gitt føringer om å sikre god kartlegging av bosettingsrelevante opplysninger om flyktninger som skal bosettes i Norge. Kartleggingen av personkennetegn og kompetanse skal bidra til å sikre rask og god bosetting i områder med muligheter for kvalifisering, utdanning og arbeid, slik at flyktninger så raskt som mulig skal komme i arbeid. Viktigheten av god kartlegging i mottaksfasen ble tydeliggjort gjennom endringer i introduksjonsloven i juni 2018, som presiserer at kommunenes utarbeidelse av individuelle planer for deltakere i introduksjonsordningen skal bygge på kartlegging, veiledning og andre tiltak gjennomført før bosetting.

Undersøkelsen viser at kartleggingen av beboere i mottak som har fått beskyttelse (asyl), ikke er god nok. Opplysninger om nasjonalitet, språk og eventuelle barn blir for de fleste registrert av politiet og Utlendingsdirektoratet (UDI) når det søkes om beskyttelse. Andre bosettingsrelevante opplysninger som mottakene har ansvaret for å registrere, som utdanningstype, utdanningsnivå, yrkeserfaring, yrkesønsker og helsesituasjon, blir i varierende grad registrert. Dette gjelder både i perioden da mottakene skulle registrere informasjonen, og fra innføringen av selvregistreringssystemet i 2018, der mottakene skal oppfordre til og bistå beboere i å registrere relevant informasjon selv.

Mangelfull registrering er uheldig fordi det forsin-ker integreringsarbeidet i kommunene. Kommunen må starte kartleggingen på nytt i stedet for å bygge på informasjon som skulle ha vært tilgjengelig ved bosetting. Dette fører til at det tar lengre tid før de bosatte kommer i gang med norskopplæring og annen kvalifisering.

Kommunene kan ikke forvente å motta grundige kartlegginger fra mottakene. Riksrevisjonen vil likevel vise til at UDI i flere år har kontraktsfestet at asylmottaksoperatørene skal gjennomføre eller bistå i registreringen av bosettingsrelevant informasjon. Videre har det vært presisert at Integrerings- og mangfoldsdirekto-

ratet (IMDi) skal bruke bosettingsrelevant informasjon som en del av bosettingsarbeidet. UDI og IMDi har også inngått en samarbeidsavtale som skal bidra til god kartlegging i mottakene. Undersøkelsen viser at en viktig årsak til svakheter i kartleggingsarbeidet er mangelfull kommunikasjon mellom kommunene, IMDi og UDI. Flere kommuner har for eksempel sluttet å melde fra om mangelfull informasjon til IMDi fordi de har erfart at dette ikke fører til forbedringer. Etter Riksrevisjonens vurdering må det forventes at mottakene gjennomfører alle kontraktsfestede oppgaver på en god måte, og at ansvarlige departement påser at dette skjer. Undersøkelsens funn om ufullstendige registreringer viser at Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet ikke har fulgt opp dette arbeidet godt nok.

Undersøkelsen viser at bortsett fra ordningen med selvregistrering av opplysninger ser det ut til at forsøkene Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet gjennomfører for å forbedre registreringsarbeidet og integreringsforløpet i kommunene, gir positive resultater. En viktig satsing var opprettelsen av integreringsmottak som et prøveforsøk fra 2016, jf. Meld. St. 30 (2015–2016). Kommunene som har bosatt flyktninger fra de fire eksisterende integreringsmottakene, mottar bedre og mer informasjon fra disse mottakene enn fra ordinære mottak. Kommunene er gjennomgående positive til karriereveiledningen ved integreringsmottakene og ved de to ordinære mottakene som gjennomfører dette som forsøk. Riksrevisjonen er positiv til de foreløpige resultatene av forsøkene og registrerer at Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet arbeider med den endelige innretningen på integreringsmottakene.

1.2.2 Kunnskapsdepartementet har sikret at bosettingsarbeidet går raskere, men arbeidet er fortsatt ikke målrettet nok for å oppnå god integrering

For å sikre rask integrering har det lenge blitt stilt krav om at mottaksbeboere som har fått innvilget opphold, skal bosettes raskt, jf. Innst. 248 S (2012–2013). På dette området har det i perioden 2010–2018 vært betydelige resultatforbedringer. I 2013 og 2014 ble ca. 50 pst. av flyktningene med innvilget opphold bosatt innen seks måneder. Under 80 pst. hadde blitt bosatt ett år etter at de fikk innvilget opphold. Til sammenligning ble over 80 pst. av alle flyktninger med innvilget opphold bosatt innen seks måneder i 2018. Kravet er 90 pst. Innen ett år var 97 pst. bosatt, mens kravet er at alle skal være bosatt. Det er positivt at bosettingen av flyktninger med innvilget opphold går raskere.

Bosettingen skal imidlertid ikke bare være rask, den skal også være god og målrettet ved at bosettingen skal skje i kommuner der det legges til rette for at medbrakt kompetanse kan komme til nytte, der flyktningene får

tilbud om kvalifisering, og der flyktningene har mulighet for å komme i jobb. Myndighetene har i perioden 2010–2018 lagt lite vekt på dette aspektet i bosettingsarbeidet.

Riksrevisjonen registrerer at Kunnskapsdepartementet har innført nye kriterier for å bosette flyktninger, og at treffsikker bosetting skal prioriteres høyere fra 2019. Det skal legges vekt på å bosette flyktninger i kommuner som har gode forutsetninger for å lykkes med å integrere dem. Det kan i den sammenheng tas hensyn til om egenskaper ved kommunene passer til den enkeltes behov for kvalifisering og mulighet for arbeid, og om kommunen kan tilby et godt og individuelt tilpasset introduksjonsprogram. Etter Riksrevisjonens vurderinger det kritikkverdige at Kunnskapsdepartementet ikke på et tidligere tidspunkt har sikret en mer målrettet etablering i samfunnet gjennom rask bosetting av flyktninger i områder med mulighet for kvalifisering, arbeid og utdanning.

1.2.3 Mange kommuners introduksjonsprogram bidrar ikke godt nok til å sikre kvalifisering til utdanning og arbeid på varig basis

1.2.3.1 SVAK MÅLOPPNÅELSE

Introduksjonsordningen har vært en lovfestet ordning siden 2004 og er myndighetenes viktigste tiltak for å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet. Introduksjonsprogrammet skal gi grunnleggende kvalifisering og innføring i norsk språk og samfunnsliv. Målet har over flere år vært at 70 pst. av deltakerne skal være i jobb eller utdanning ett år etter avsluttet program. Undersøkelsen viser at dette målet ikke ble nådd i noen av årene 2010–2018. Samlet sett for hele perioden er omtrent 50 pst. av deltakerne i jobb og 10 pst. er i utdanning ett år etter at de var ferdige i introduksjonsprogrammet.

Rundt fem år etter at deltakerne er ferdig i introduksjonsprogrammet, når sysselsettingsgraden et toppunkt på ca. 68 pst., og den er isolert sett på nivå med befolkningen for øvrig. En forskjell er imidlertid at sysselsettingsgraden blant tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet synker fra fem år etter endt deltakelse i introduksjonsprogrammet. Sju år etter endt deltakelse har sysselsettingen falt til 64 pst.

En annen utfordring, og også en mulig årsak til at sysselsettingsnivået synker etter fem år, er at tilknytningen til arbeidslivet er svak, noe som gjenspeiles i et lavt lønnsnivå. 15 pst. av deltakerne i introduksjonsprogrammet som har jobb sju år etter endt deltakelse, har en årslønn på under 100 000 kroner før skatt. Kun 35 pst. av de i jobb har en årslønn på minst 300 000 kroner før skatt. Det kan ikke forventes at innvandrere som har deltatt i introduksjonsprogrammet, skal ha et lønnsnivå på linje med majoritetsbefolkningen sju år etter endt

program, men inntektsnivået er gjennomgående for lavt til å sikre økonomisk selvstendighet. Undersøkelsen viser også at over 20 pst. av deltakerne i arbeidsfør alder er avhengige av sosialhjelp sju år etter at de var ferdige. I tillegg mottar nærmere 15 pst. arbeidsavklaringspenger eller er uføretrygdet.

Resultatene etter deltakelse i introduksjonsprogrammet varierer betydelig avhengig av kjønn, fødeland, helse, alder, utdanning og nivået de har oppnådd i norsk. Enkelte grupper, som for eksempel unge menn, oppnår i stor grad målet om sysselsetting på 70 pst. samtidig som kvinner gjennomgående har en betydelig lavere sysselsettingsgrad.

Det er også betydelige forskjeller i hvor godt kommunene lykkes i å få deltakere i introduksjonsprogrammet ut i arbeid eller utdanning. Noen kommuner kan vise til at mellom 70 og 80 pst. er i jobb eller utdanning ett år etter introduksjonsprogrammet, mens resultatet for andre kommuner ligger under 30 pst. Noen forskjeller kan forklares med ulik næringsstruktur og ledighet i kommunen og regionen. Undersøkelsen viser også at individkjennetegnene til deltakerne i den enkelte kommune til en viss grad kan forklare forskjellene mellom kommunene. Individuelle kjennetegn og kjennetegn ved kommunen forklarer imidlertid ikke alt, og mye av variasjonen må derfor også forklares gjennom kvaliteten på gjennomføringen av introduksjonsprogrammet i de ulike kommunene.

Samlet sett viser dette at introduksjonsprogrammet over flere år ikke oppnår de forutsatte resultatene. Etter Riksrevisjonens vurdering er det alvorlig at for mange står utenfor arbeidslivet eller har en svak tilknytning til arbeidslivet og dermed blir avhengige av offentlige overføringer.

1.2.3.2 MANGE KOMMUNER ETTERLEVER IKKE REGELVERKET, OG KUNNSKAPSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING AV KOMMUNENE HAR IKKE VÆRT TILSTREKKELIG

Kommunene har i henhold til introduksjonsloven plikt til å utarbeide og følge opp en individuelt tilpasset plan for norskopplæring og introduksjonsprogram. Dette er viktig siden deltakernes forutsetninger for å lære norsk og ferdigheter til å kunne delta i det norske arbeidslivet varierer betydelig. I kun 8 av 55 undersøkte kommuner fikk alle deltakere et individuelt tilpasset program i 2017 og i 2018.

Etter introduksjonsloven er det også krav om at deltakerne skal få et fulltids- og helårsprogram, slik at kvalifiseringsløpet er mest mulig intensivt. Undersøkelsen avdekker flere brudd på lovverket. Eksempelvis er det kun 34 av de 55 undersøkte kommunene som har fulltidsprogram til alle deltakerne som startet i introduksjonsprogrammet i 2017 og 2018.

Det er flere årsaker til at det er vanskelig for kommunene å etterleve alle kravene i introduksjonsloven. Det kan være mangel på egnede tiltak, manglende samarbeid med Nav og mange deltakere med helseproblemer og/eller store omsorgsoppgaver. Etter Riksrevisjonens vurdering er et individuelt tilpasset program viktig for å oppnå god kvalifisering. Introduksjonsloven skulle sikre dette for alle deltakere, uavhengig av bosettingskommune og uavhengig av den enkeltes forutsetninger. Riksrevisjonen vurderer det derfor som alvorlig at såpass mange deltakere går gjennom introduksjonsprogrammet uten at kommunene i tilstrekkelig grad legger til rette for et godt individuelt tilpasset program som er både helårig og på fulltid.

Kunnskapsdepartementet gir over IMDi budsjett kommunene tilskudd til å gjennomføre integreringspolitikken. I tillegg bruker IMDi pedagogiske virkemidler og fylkesmannen fører tilsyn for å sikre at kommunene på en god måte gjennomfører introduksjonsprogrammet. For budsjettåret 2016 for daværende ansvarlig departement Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet skulle det arbeides for å bedre resultatene i introduksjonsordningen og redusere forskjellene mellom kommunene. Det er vanskelig å spore noen resultater fra dette arbeidet. Riksrevisjonen registrerer imidlertid at Kunnskapsdepartementet har tatt initiativ til at IMDi fra 2019 har innledet dialog med de kommunene som har de svakeste resultatene i introduksjonsordningen, med sikte på å styrke arbeidet med ordningen. Riksrevisjonen er også kjent med at Kunnskapsdepartementet arbeider med en ny integreringslov med mål om å styrke introduksjonsordningen. For å styrke introduksjonsordningen er det etter Riksrevisjonens vurdering også viktig at kommunene etterlever kravene i lovverket som regulerer introduksjonsordningen. Undersøkelsen viser at kommunenes etterlevelse av kravene er for lav. Etter Riksrevisjonens vurdering har Kunnskapsdepartementet gjennom det etablerte virkemiddelapparatet derfor ikke i tilstrekkelig grad sikret den nødvendige etterlevelsen av kravene i loven.

Riksrevisjonen merker seg for øvrig at det etter flere år fortsatt er mangler i registeret for introduksjonsordningen, norsk introduksjonsregister (NIR). Dataene kommunene har registrert i NIR, brukes av myndighetene til å følge deltakelsen og utviklingen i de ulike ordningene og brukes i offisiell statistikk. NIR-registreringer er også dokumentasjon på gjennomført opplæring som skal ligge til grunn for vurdering av permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Manglene i kvaliteten på NIR svekker etter Riksrevisjonens vurdering grunnlaget IMDi og Kunnskapsdepartementet har for styring på området.

1.2.3.3 RESULTATENE FOR AVLAGTE PRØVER I NORSK ER FOR SVAKE, OG DET ER FORTSATT FOR FÅ SOM TAR GRUNNSKOLE OG VIDERE GÅENDE SKOLE SOM TILTAK I INTRODUKSJONSPROGRAMMET

Fra 1. september 2013 ble det innført obligatoriske avsluttende muntlige og skriftlige prøver for dem som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Undersøkelsen viser at flertallet kun er på nivået avansert basisbruker (A2) eller lavere. Kun ca. 25 pst. er på et minimumsnivå (B1 eller høyere) for hva som kreves for å ta videregående opplæring, nyttiggjøre seg flere av tiltakene i Nav og for hva som normalt kreves i arbeidsmarkedet. Undersøkelsen viser at det er vanskelig for kommunene å legge opp undervisningen slik at den er tilpasset den enkeltes forutsetninger, i tillegg til at deltakerne har ulik motivasjon til å lære seg norsk. Riksrevisjonen vil påpeke at det er en betydelig utfordring at nivået i norsk er på et generelt lavt nivå etter deltakelse i introduksjonsprogrammet. Det lave nivået får negative konsekvenser for mulighetene til å ta i bruk relevante virkemidler i det videre integreringsarbeidet og for den enkeltes mulighet til videre studier og muligheten for å finne arbeid.

Antallet deltakere som deltar i grunnskole og videregående skole som en del av introduksjonsprogrammet, har økt i undersøkelsesperioden. Likevel er det bare ca. 20 pst. av deltakerne som deltar i grunnskoleopplæring i introduksjonsprogrammet, selv om det er langt flere deltakere enn dette som mangler grunnskoleutdanning fra hjemlandet. Det er kun ca. 9 pst. som tar fag i videregående skole. Det må antas at den lave andelen henger sammen med det lave antallet deltakere som har gode nok norskkunnskaper til å kunne følge undervisningen. Videregående opplæring og gode språkkunnskaper er viktig for å bli kvalifisert til arbeid og møte stadig nye utfordringer i arbeidslivet. Riksrevisjonen vil derfor peke på at andelen som tar grunnleggende utdanning som en del av introduksjonsprogrammet, fortsatt er lav.

1.2.3.4 FÅ DELTAR I ARBEIDSRETTEDE TILTAK, OG NAV ER IKKE I TILSTREKKELIG GRAD INVOLVERT I JENOMFØRINGEN AV INTRODUKSJONSPROGRAMMET

Det er et mål å styrke introduksjonsordningen gjennom å gjøre tiltakene for innvandrere mer arbeidsrettet. Tett samarbeid mellom kommunenes introduksjonsprogram og de lokale Nav-kontorene har derfor vært en sentral føring over flere år, og arbeids- og velferdsetaten skal spille en viktig rolle gjennom å bidra til effektive og målrettede introduksjonsprogram for den enkelte. jf. Meld. St. 6 (2012–2013) og Innst. 248 S (2012–2013).

De fleste kommuner og Nav-kontorer har inngått avtaler for et slik samarbeid. Til tross for avtalene er det få kommuner og Nav-kontorer som har et tett praktisk samarbeid for å sikre et mest mulig målrettet introduk-

sjonsprogram. Viktigheten av at Nav er tidlig involvert i introduksjonsprogrammet, blir vektlagt i Navs veileder til samarbeidsavtalene. Likevel viser undersøkelsen at Nav i 60 pst. av de undersøkte kommunene ikke hadde vært involvert i utarbeidelsen av noen av de individuelle planene til deltakere med oppstart i 2017 og i 2018. I tillegg viser undersøkelsen at i 90 pst. av kommunene har over 75 pst. av deltakerne ikke deltatt på noen tiltak i regi av Nav. Det er først når deltakerne nærmer seg avslutningen på introduksjonsprogrammet og ikke har noen jobb eller utdanning å gå til, at Nav aktivt blir involvert gjennom overføringssamtaler.

En viktig årsak til at Navs tiltak i liten grad brukes i introduksjonsprogrammet, er at deltakelse ofte krever norskkunnskaper på et høyere nivå enn det de fleste deltakerne har. Riksrevisjonen vil i den sammenheng påpeke at noen av tiltakene Nav tilbyr i introduksjonsordningen, ser ut til å ha positiv innvirkning på muligheten til å få arbeid.

Riksrevisjonen har merket seg at det gjennom endringer i introduksjonsloven i september 2018 er lagt inn krav om at arbeids- eller utdanningsrettede tiltak skal inngå som et minimumselement i introduksjonsprogrammet. Riksrevisjonen vil peke på at lovendringen ikke vil løse utfordringene med at mange deltakere har dårlige norskkunnskaper og svake grunnleggende kvalifikasjoner.

Kommunene kan uavhengig av Nav tilby arbeidsrettede tiltak i introduksjonsperioden, og over 50 pst. av deltakerne er på slike tiltak i regi av kommunene. De kommunale arbeidsrettede tiltakene utgjør imidlertid i gjennomsnitt kun 14 pst. av den samlede tiden disse personene er på tiltak i introduksjonsprogrammet. Med lite bruk av både kommunale tiltak og statlige arbeidsrettede tiltak i regi av Nav er arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet etter Riksrevisjonens vurdering for lav. Undersøkelsen viser at en utfordring med introduksjonsprogrammet er at det varer for kort til å gi tilstrekkelig grunnleggende kvalifisering, særlig når en stor andel av deltakerne mangler grunnleggende kvalifikasjoner ved oppstarten. De fleste deltar i programmet i inntil to år, slik som loven legger opp til. Selv om det er tydeliggjort i introduksjonsloven at programtiden kan utvides til tre år, er det de færreste kommuner som gir deltakere tre hele planlagte år.

Riksrevisjonen merker seg samtidig at det er lagt til rette for at de som har behov for det, kan få tilbud om et fjerde år i introduksjonsprogram gjennom forsøk. Et slikt tiltak krever imidlertid at flere kommuner først legger til rette for og tilbyr flere et tredje år i programmet, og at det utarbeides individuelle planer som gir grunnlag for å fylle fire år med hensiktsmessige tiltak. Et bedre og tettere samarbeid mellom kommunene og Nav fra starten av introduksjonsprogrammet kunne etter Riks-

revisjonens vurdering gitt et bedre tilpasset og lengre kvalifiseringsløp for flere deltakere.

Riksrevisjonen vil vise til at mangelfullt samarbeid mellom kommunene og Nav over flere år har vært en del av styringsdialogen mellom Arbeids- og sosialdepartementet og arbeids- og velferdsetaten og mellom det til enhver tid ansvarlige departement for introduksjonsordningen og IMDi. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at departementene, til tross for at det også er utarbeidet mye veiledningsmateriale, ennå ikke har fått det praktiske samarbeidet til å fungere bedre.

1.2.4 Navs arbeidsrettede tiltak har positiv effekt på overgangen til arbeid blant innvandrere, men sysselsettingen faller over tid, og inntektsnivået er lavt

Arbeids- og velferdsetaten har en sentral rolle i å integrere innvandrere gjennom sitt ansvar for gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken, jf. Meld. St. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering, jf. Innst. S. nr. 148 (2006–2007) og lov om arbeids- og velferdsforvaltningen. Stortinget bevilger 7–9 mrd. kroner årlig til arbeidsrettede tiltak, og en stor andel av tiltakene brukes på innvandrere som en prioritert gruppe.

Undersøkelsen viser at blant alle arbeidssøkende innvandrere som deltar på arbeidsmarkedstiltak, kommer 61 pst. i jobb i løpet av en tremånedersperiode etter at de er ferdige på tiltaket. For personer med nedsatt arbeidsevne er overgangen til jobb 33 pst. Overgangen til jobb varierer for begge gruppene avhengig av type tiltak. Deltakelse i ordningen med lønnstilskudd gir høyest overgang til arbeid for begge gruppene. For arbeidssøkere er overgangen på ca. 60 pst. for de øvrige tiltakene.

Statistikken viser at overgangen til arbeid er noe lavere for personer som kom gjennom familiegjenforening, og for overføringsflyktninger enn for dem som kom som asylsøkere. Forskjellen mellom gruppene er imidlertid ikke stor.

Arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne som ikke har deltatt på tiltak, har lavere overgang til arbeid enn personer som har deltatt på tiltak. Blant arbeidssøkere som ikke har deltatt på tiltak, kommer 56 pst. i jobb etter at de ikke lenger er registrert som arbeidssøker hos Nav. Tilsvarende blant personer med nedsatt arbeidsevne er 26 pst. Kontrollert for flere variabler som antas å ha betydning for overgangen til arbeid, viser analysene at det er en viss positiv effekt av å delta på arbeidsmarkedstiltak i Nav sammenlignet med ikke å delta på tiltak i Nav. Den positive effekten gjelder for de fleste tiltakene. Effekten av å delta på tiltak er imidlertid liten sammenlignet med de som ikke har vært på tiltak. Dette gjelder både arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne.

Ordningen med lønnstilskudd har høyest målbar effekt. For arbeidssøkere i aldersgruppen 20–29 år på lønnstilskudd er sannsynligheten for få jobb etter tiltaket 8 prosentpoeng høyere enn for arbeidssøkere som ikke har hatt lønnstilskudd. Det er imidlertid personer på lønnstilskudd som i størst grad har synkende arbeidslivstilknytning etter noen år. For andre tiltak, som for eksempel ordningen med arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs), har arbeidssøkere på tiltak ca. 7 prosentpoeng høyere sannsynlighet for å komme i jobb sammenlignet med arbeidssøkere som ikke deltar på noe tiltak. Overgangen til arbeid for disse er også lavere, men disse personene holder i større grad på jobben enn personer som har vært på lønnstilskudd.

Sysselsettingsraten for alle innvandrere synker over tid, både for dem som har deltatt, og dem som ikke har deltatt på tiltak. Sysselsettingsgraden blir likere over tid for de to gruppene. For arbeidssøkere som har deltatt på tiltak, synker den fra 61 pst. til 46 pst. i løpet av en seksårsperiode, og for arbeidssøkere som ikke har vært på tiltak, synker den fra 56 pst. til 44 pst. Det samme gjelder personer med nedsatt arbeidsevne, der sysselsettingen for dem som har deltatt på tiltak, synker fra 33 pst. til 24 pst. For personer med nedsatt arbeidsevne som ikke har deltatt på noe tiltak, synker sysselsettingen fra 26 pst. til 18 pst.

Inntektsnivået for innvandrere som er i arbeid, øker i årene etter avsluttet tiltak, men få oppnår en lønnsinntekt tilsvarende en norsk medianinntekt på 494 000 kroner i året etter skatt. Blant arbeidssøkere som deltok i tiltak, har kun 11 pst. en årslønn før skatt som tilsvarer en norsk medianinntekt seks år etter fullført Nav-tiltak.

Hovedmålet til Nav er å få flere i arbeid. Arbeidslinjen må ifølge arbeids- og sosialkomiteen ha et bredt nedslagsfelt, der alle mennesker skal inkluderes, jf. Innst. O. nr. 55 (2005–2006). Riksrevisjonen vil vise til at Navs tiltak har en positiv effekt, og at sannsynligheten for at brukere med innvandrerbakgrunn kommer i lønnet arbeid, stiger etter at de har deltatt på tiltak. Effekten er imidlertid ikke stor sammenlignet med de som ikke har vært på tiltak, og det er uheldig at såpass mange av de som får jobb, gradvis faller ut av arbeidsmarkedet. Frafallet fra arbeidsmarkedet er i tillegg størst blant de som har deltatt på tiltak. Gitt de betydelige ressursene som årlig brukes på arbeidsmarkedstiltak rettet mot innvandrere som en prioritert gruppe, bør det derfor etter Riksrevisjonens vurdering kunne forventes at effekten av tiltakene er større, og at tiltakene i større grad bidrar til at flere forblir sysselsatt over tid.

1.2.4.1 NAVS ARBEIDSMARKEDSTILTAK ER IKKE GODT NOK TILPASSET INNVANDRERE MED SVAKE NORSK-KUNNSKAPER OG SVAKE GRUNNLEGGENDE KVALIFIKASJONER

Arbeids- og velferdsetaten har etablert et system for å vurdere hvilke innsatsbehov personer som henvender seg til Nav for å få bistand, har. Med behovsvurdering og eventuelt arbeidsevnevurdering identifiserer de egnede tiltak for henholdsvis arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne.

Mange Nav-kontorer opplever at de ikke får jobbet godt nok med å kartlegge brukerne som henvender seg til dem. Etter Riksrevisjonens vurdering er en god behovsvurdering og arbeidsevnevurdering helt sentralt for å kunne tilby den enkelte den beste oppfølgingen og egnede tiltak. Mange Nav-kontorer synes det er vanskelig å finne egnede tiltak for brukere med innvandrerbakgrunn. Dette gjelder særlig for brukere som kommer fra introduksjonsprogrammet, og som har for svake norskkunnskaper til å kunne nyttiggjøre seg mange av tiltakene i Navs portefølje, også tiltak som er innrettet for minoritetsspråklige. Enkelte Nav-kontorer har derfor ansatt egne norsklærere for å kunne tilby innvandrere nødvendig norskopplæring. Norskopplæring er et kommunalt ansvar, og det kan virke uhensiktsmessig at Nav skal måtte tilby tiltak som gir grunnleggende kvalifisering som skulle ha vært ivarettatt av andre instanser. Det er imidlertid positivt at Nav har innført tiltak som skal være bedre innrettet mot brukere med innvandrerbakgrunn, og som tar hensyn til at flere av brukerne har til dels svært dårlige norskkunnskaper. Riksrevisjonen vil imidlertid påpeke at det er behov for flere tilpassede tiltak, blant annet mer bruk av eksisterende utdanningsrettede tiltak som legger til rette for mer formelle kvalifiseringsløp.

1.2.5 *Mange innvandrere som har rett til deltakelse i kvalifiseringsprogrammet, får ikke tilbud om dette*

Kvalifiseringsprogrammet er et sentralt virkemiddel i kampen mot fattigdom og er rettet mot personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, som har ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Kvalifiseringsprogrammet er et kommunalt ansvar og er hjemlet i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. På bakgrunn av den store andelen innvandrere som er avhengige av sosialhjelp, har det også vært en økning i andelen innvandrere som har rett til og som deltar i kvalifiseringsprogrammet.

Det finnes ikke samlet statistikk over antallet deltakere med innvandrerbakgrunn som deltar i kvalifiseringsprogrammet. For alle deltakere viser undersøkelsen at det er betydelige forskjeller mellom kommunene om det gis tilbud om å delta i kvalifiseringsprogrammet.

Per 2018 deltar ca. 5 200 i programmet. I finansieringen til kommunene er det lagt inn at totalt 9 000 skal delta i kvalifiseringsprogrammet, og det er anslått at antallet som kan ha rett til deltakelse, er over 13 000. Blant kommuner av lik størrelse som har deltakere i kvalifiseringsprogrammet, er det betydelige forskjeller i antallet som får et slikt tilbud, uten at det er noen grunn til dette. I flere kommuner har det ikke vært deltakere i kvalifiseringsprogrammet.

Selv om kriteriene for å få kvalifiseringsprogram er klare, er det stor mulighet for bruk av skjønn i tolkningen av regelverket. I undersøkelsen ble 46 Nav-kontorer med mye erfaring med å tilby kvalifiseringsprogram til innvandrere bedt om å behandle tre anonymiserte, autentiske søknader om deltakelse i kvalifiseringsprogrammet som opprinnelig ble innvilget. Nav-kontorene hadde ulik vurdering av søknadene. Noen kontorer ga avslag på alle de tre søknadene, mens andre innvilget alle. Blant de øvrige kontorene varierte det mye med både avslag og innvilgelser på de samme søknadene.

Det er særlig vurderingen av norskkunnskaper som skiller kontorenes behandling av søknadene. Nav-kontorer som avslår søknadene, viser til at det er problematisk at det hovedsakelig er manglende norskkunnskaper som er grunnlaget for at brukerne blir vurdert til å ha vesentlig nedsatt arbeidsevne. Kontorene som innvilget kvalifiseringsprogram, mener på sin side at brukernes begrensede norskkunnskaper, kombinert med manglende arbeidserfaring og manglende formell kompetanse, gjør at brukerne har vesentlig nedsatt arbeidsevne.

Forskjellene er også knyttet til at kontorene vurderer ulikt hvor stor del av kvalifiseringsprogrammet som kan bestå av norskopplæring. Kontorene har ulik tilgang på arbeidsrettede tiltak for deltakere med dårlige norskkunnskaper og gjør ulike vurderinger av om slike brukere kan nyttiggjøre seg av programmet. Ulike vurderinger og ulikt tilbud om kvalifiseringsprogram har sammenheng med organisering av arbeidet med programmet i kommunene og kommunenes økonomiske prioriteringer. Etter Riksrevisjonens vurdering er det alvorlig at mange innvandrere ikke får et rettmessig tilbud om deltakelse i kvalifiseringsprogrammet, og at det er store forskjeller i hvordan kommunene vurderer like saker om deltakelse i programmet.

Andelen deltakere med innvandrerbakgrunn i kvalifiseringsprogrammet som har fått jobb etter deltakelse, er ca. 45 pst. og således høyere enn for andre med nedsatt arbeidsevne som har deltatt på tiltak. Andelen som beholder jobben, synker imidlertid til ca. 20 pst. sju år etter endt deltakelse. Flere som ikke fikk jobb rett etter deltakelse, får imidlertid jobb etter hvert, slik at den samlede sysselsettingsgraden blant alle som har deltatt, holder seg nokså stabil over tid. Selv om andelen som får en varig tilknytning til arbeidslivet, er liten, er det positivt at flere tidligere deltakere senere kommer i jobb.

Gjeldende fra 2019 ble det gjort endringer i sosialtjenesteloven som gjør at kvalifiseringsprogrammet blir mer fleksibelt. Riksrevisjonen registrerer at loven er endret, og at det i den nye loven åpnes for mer bruk av utdanning og for fleksibelt inntak med blant annet mulighet for å starte på programmet flere ganger.

Både Arbeids- og velferdsdirektoratet og fylkesmannsembetene har oppgaver knyttet til implementeringen av kvalifiseringsprogrammet i kommunene. Arbeids- og velferdsdirektoratet gir opplæring og veiledning til fylkesmannsembetene og følger også opp arbeids- og velferdsetatens oppgaver knyttet til kvalifiseringsprogrammet i den ordinære styringsdialogen. Fylkesmannsembetene gir på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet opplæring og veiledning til Navkontorene og kommunene og fører dessuten tilsyn på området. Kvalifiseringsprogrammet er et kommunalt ansvar, og på tross av at systemene for oppfølging er på plass, synes ikke oppfølgingen fra statens side etter Riksrevisjonens vurdering å fungere etter hensikten.

1.2.6 Tilskuddsordningen Jobbsjansen oppnår kun noe bedre resultater enn introduksjonsprogrammet, selv om deltakerne i Jobbsjansen har bedre forutsetninger

Jobbsjansen er en tilskuddsordning for kommunene som administreres av IMDi på vegne av Kunnskapsdepartementet. Ordningen skal gi innvandrere som står langt unna arbeidslivet, grunnleggende kvalifisering, øke sysselsettingen blant dem og styrke deres økonomiske selvhjelpenhet. Ordningen er særlig rettet mot hjemmевærende kvinner, men også unge har blitt en viktig målgruppe. Tilskuddsordningen skal også bidra til kunnskapsutvikling.

Målet har siden 2014 vært at 60 pst. av deltakerne skal være i jobb eller utdanning etter avsluttet program. Undersøkelsen viser at over 60 pst. av alle deltakere er i jobb eller utdanning ved avslutningen av Jobbsjansen. Det er positivt at ordningen når de fastsatte målene. Det er også positivt at en stor andel, ca. 90 pst., av deltakerne som fikk jobb, fortsatt er i jobb fire år etter endt program.

Sammenlignet med deltakere i introduksjonsprogrammet er det ikke flere deltakere i Jobbsjansen som er i jobb. Det er imidlertid flere i utdanning, slik at den samlede måloppnåelsen er noe høyere for Jobbsjansen enn for introduksjonsprogrammet. Som for de øvrige kvalifiseringsordningene for innvandrere viser undersøkelsen at inntektsnivået for dem som kommer i jobb, er relativt lavt. Selv om 65 pst. av deltakerne er i jobb fire år etter endt program, er det kun 24 pst. som har en årssinntekt før skatt på 300 000 kroner eller mer. Mange vil derfor fortsatt være avhengige av annen inntekt eller ytelse etter deltakelse i Jobbsjansen.

Undersøkelsen viser at Kunnskapsdepartementet følger opp prosjektene tett gjennom rapporteringer og årlige analyser av resultatene. Departementet har imidlertid lite kunnskap om tidligere deltakere får en varig tilknytning til arbeidslivet. Lite kunnskap om dette kan skyldes at Kunnskapsdepartementet ikke har hatt hjemmel til å kunne følge deltakerne mer enn ett år etter endt program. Etter Riksrevisjonens vurdering har dette svekket departementets kunnskapsgrunnlag og mulighet til å bruke tilskuddsordningen til å styrke andre kvalifiseringsordninger. Riksrevisjonen registrerer at det fra 2019 er gitt hjemmel slik at Kunnskapsdepartementet har anledning til å følge opp utviklingen over tid og til å få bedre kontroll på de innrapporterte resultatene.

Undersøkelsen viser at en viktig grunn til at måloppnåelsen er noe høyere i Jobbsjansen enn i introduksjonsprogrammet, er at mange deltakere kommer fra land med få eller ingen flyktninger. Deltakerne fra disse landene trekker opp gjennomsnittet. En annen viktig grunn er at deltakerne i Jobbsjansen er sterkt selekterte, siden veilederne i Jobbsjansen kan velge ut kandidater som synes mest egnet, og som er godt motivert for å delta. I introduksjonsprogrammet skal derimot alle delta. I Jobbsjansen er det også langt færre deltakere per veileder, slik at det kan gis tettere og mer individuell oppfølging. Kommunene som søker, legger også ned mye arbeid for å søke om relativt små midler. Likevel er den samlede måloppnåelsen bare noe høyere i Jobbsjansen enn i introduksjonsprogrammet. På bakgrunn av ressursbruken og resultater stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om Jobbsjansen er en effektiv ordning.

1.3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at:

- Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet i fellesskap går gjennom det samlede virkemiddelapparatet og vurderer hvordan tiltak og samarbeidet mellom etater og kommuner kan forbedres med siktemål å styrke arbeidet med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid.
- Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid med Kunnskapsdepartementet sikrer best mulig registrering av asylsøkere i mottak, slik at kommunene kan starte integreringsarbeidet så tidlig og effektivt som mulig ved bosetting.
- Kunnskapsdepartementet fortsatt sikrer rask bosetting, og at departementet i langt større grad gjennom de nye kriteriene for bosetting sikrer at muligheter for kvalifisering, bruk av kompetanse og mulighet for jobb vektlegges ved bosetting.
- Kunnskapsdepartementet legger bedre til rette for at kommunene etterlever introduksjonsloven. Dette for å sikre at alle deltakere i introduk-

- sjonsprogrammet får et helårlig program på fulltid og et individuelt tilpasset kvalifiseringsløp som er godt forankret i individuelle planer.
- Kunnskapsdepartementet sørger for bedre tilpasset opplæring i norsk, slik at flere har språkferdigheter som gjør det mulig å nyttiggjøre seg andre kvalifiserende tiltak og som gjør det enklere å finne arbeid. Kunnskapsdepartementet bør legge til rette for at antallet som tar grunnskole og videregående skole i introduksjonsprogrammet, øker.
 - Kunnskapsdepartementet vurderer effektiviteten i Jobbsjansen ut fra ressursbruken, ordningens kunnskapsutvikling og oppnådde resultater.
 - Arbeids- og sosialdepartementet og Kunnskapsdepartementet i større grad samarbeider for å sikre bedre helhet i kvalifiseringsarbeidet overfor innvandrere, slik at flere får kvalifikasjoner som gjør at de får en varig tilknytning til arbeidslivet.
 - Arbeids- og sosialdepartementet vurderer innrettingen av tiltaksbruken overfor innvandrere, slik at effekten av tiltakene er større, og at tiltakene bidrar til at flere forblir sysselsatt over tid.
 - Arbeids- og sosialdepartementet gjennom eksisterende virkemiddelapparat legger bedre til rette for og etterser at kommunene tilbyr alle et rettmessig tilbud om deltakelse i kvalifiseringsprogrammet.

1.4 Departementenes oppfølging

Justis- og innvandringsministeren, kunnskaps- og integreringsministeren og arbeids- og sosialministeren viser til at Riksrevisjonen har gjort en omfattende og grundig undersøkelse. Det framgår av statsrådenes svar at Riksrevisjonens merknader i all hovedsak sammenfaller med departementenes forståelse av hva som er hovedutfordringene, og at undersøkelsen danner et godt grunnlag for videre utviklingsarbeid på området.

1.4.1 *Justis- og beredskapsdepartementet*

Justis- og innvandringsministeren deler Riksrevisjonens vurdering av at det er et potensial for at arbeidet med kartlegging og registrering av bosettingsrelevante opplysninger i mottak kan gjøres bedre, og at samarbeidet mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet kan bli bedre på dette området.

Statsråden viser i den sammenheng til Meld. St. 30 (2015–2016), der regjeringen presenterte tiltak som skulle legge grunnlaget for at nye innvandrere med fluktbakgrunn så raskt som mulig kommer i jobb og utdanning. Noen av disse tiltakene gjelder mottaksfasen og omfatter blant annet etablering av integreringsmottak,

kompetansekartlegging og karriereveiledning. Tiltakene er ifølge statsråden i stor grad gjennomført, og noen er fortsatt under utvikling. Statsråden mener derfor de er på riktig vei for å forbedre manglene som Riksrevisjonen påpeker. Statsråden opplyser også at Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid med Kunnskapsdepartementet vil vurdere videreføring og innretning av prøveordningen med integreringsmottak.

Statsråden viser til at mangelfull kartlegging og registrering i mottakene i liten grad har blitt brakt inn i etatsstyringsdialogen. Riksrevisjonens undersøkelse har ifølge statsråden bidratt til økt synliggjøring av utfordringene knyttet til kartlegging og registrering. Disse utfordringene vil primært bli fanget opp i dialog mellom kommunene og Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet. Statsråden vil derfor sørge for at det aktivt blir innhentet synspunkter fra Kunnskapsdepartementet om kvaliteten på kartleggings- og registreringsarbeidet, slik at dette temaet ved behov tas inn i styringsdialogen med Utlendingsdirektoratet.

Statsråden påpeker samtidig at kommunene ikke kan forvente å motta grundige kartlegginger fra mottakene. Derfor er det behov for forventningsavklaringer med kommunene om hva slags informasjon det er mulig å framskaffe, blant annet sett i lys av hjemmelsgrunnlaget for å innhente opplysninger. Det gjelder særlig helseopplysninger. En slik forventningsavklaring må skje med utgangspunkt i Kunnskapsdepartementets ansvar på feltet, i dialog med Justis- og beredskapsdepartementet. Statsråden viser også til at det gjennom Kunnskapsdepartementets forslag til ny lov om integrering legges opp til å gjøre registrering av kompetanse obligatorisk i alle mottak, mens dette i dag kun er obligatorisk i integreringsmottak.

Statsråden viser til at Justis- og beredskapsdepartementet i styringsdialogen med Utlendingsdirektoratet vil ha oppmerksomhet rettet mot å sikre at mottakene gjennomfører sine kontraktsfestede oppgaver på en god måte. Statsråden peker i den sammenheng på at det er viktig å motta tilbakemeldinger fra kommuner og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet om eventuelt mangelfullt arbeid i mottaksapparatet.

Statsråden viser til at Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet vil ha tett dialog om hvordan arbeidet med kartlegging og bosettingsforberedende arbeid i mottaksfasen bør innrettes og følges opp på best mulig måte. Departementene vil også samordne seg i styringen av Utlendingsdirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet i spørsmål som berører begge etatene.

1.4.2 *Kunnskapsdepartementet*

Kunnskaps- og integreringsministeren viser til at utfordringer på området er bakgrunnen for at Kunnskapsdepartementet har satt i gang en omfattende inte-

greringsreform. Statsråden viser videre til at ansvaret for integreringspolitikken flere ganger har blitt flyttet mellom ulike departementer i løpet av perioden som er undersøkt. Slik det framgår av undersøkelsen, er det gjennomført flere tiltak med sikte på å bedre samordningen. Nye tiltak er også underveis, blant annet har departementet sendt på høring et forslag om ny integreringslov og startet en inkluderingsdugnad. Høsten 2018 la regjeringen fram en integreringsstrategi med utdanning, kvalifisering og arbeid som sentrale satsingsområder. Statsråden viser til at strategien ikke omfatter en gjennomgang av det samlede virkemiddelapparatet slik Riksrevisjonen foreslår. Statsråden er enig i at det kan være behov for en slik gjennomgang, og vil vurdere nærmere hvordan dette kan gjøres på en hensiktsmessig måte.

Kunnskaps- og integreringsministeren viser til Justis- og innvandringsministerens svar om tiltak for å sikre bedre kartlegging av asylsøkere i mottak. Kunnskaps- og integreringsministeren viser videre til forslaget til ny integreringslov om å gjøre kompetansekartlegging obligatorisk. Kunnskapsdepartementet vil samarbeide med Justis- og beredskapsdepartementet for å bedre kartleggingen. Kunnskapsdepartementet vil også sørge for at Integrerings- og mangfoldsdirektoratet overfører bosettingsforberedende informasjon i rett tid til rette instanser i bosettingskommunene.

Statsråden viser til at rask bosetting fremdeles er et mål, og at treffsikker bosetting skal prioriteres høyere fra bosettingsåret 2019. Gjennom nylig innførte kriterier skal nyankomne flyktninger bosettes i kommuner med relevant tilbud om kvalifisering, utdanning og arbeid. Departementet har også satt i gang et arbeid for å vurdere og videreutvikle resultatindikatorer for kommunenes integreringsarbeid. Hensikten er at nyankomne flyktninger i større grad bosettes i kommuner som gjør et godt integreringsarbeid. Øvrige tiltak som skal bidra til mer målrettet bosetting, er forslaget om lovpålagt registrering av kompetanse i mottak, det pågående arbeidet med å videreutvikle det digitale saksbehandlingssystemet for bosetting og at fylkeskommunen også skal bidra i bosetting.

Når det gjelder kommunenes etterlevelse av introduksjonsloven, viser statsråden til at regjeringen er i gang med en større reform av introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Statsråden viser i den sammenheng til flere foreslåtte endringer i ny integreringslov. Blant annet legger lovforslaget opp til et eget kapittel som regulerer kommunenes ansvar, og at den individuelle tilpasningen skal skje gjennom en integreringskontrakt mellom kommunen og den enkelte deltaker. I tillegg har Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Kompetanse Norge fått i oppdrag å utvikle standardiserte elementer til bruk i introduksjonsprogrammet, som skal bidra til å gjøre det enkle

lere for kommunene å tilby differensierte program av god kvalitet.

Statsråden påpeker at regjeringen arbeider for å fornye og forbedre norskopplæringen. I forslaget til ny lov om integrering legges det opp til å stille krav til at deltakerne må nå et minimumsnivå i norsk, framfor som i dag, der det legges vekt på å gjennomføre et visst antall timer med norskopplæring. Departementet har også sendt på høring forslag om å heve kravet til kunnskaper i norsk muntlig for rett til statsborgerskap etter søknad fra nivå A2 til nivå B1. Det er også foreslått å øke kompetansekravet for lærere. For å styrke lærernes kompetanse er det i tillegg innført en stipendordning fra 2019 for lærere i målgruppen for å følge studium i norsk som andrespråk.

Statsråden sier seg enig med Riksrevisjonen i at andelen som tar grunnleggende utdanning som en del av introduksjonsprogrammet, fortsatt er lav. I forslaget til ny integreringslov legges det opp til å innføre et lovfestet differensiert program der det blant annet gis mulighet til å gå fire år i program for dem som har sluttmaal om å gjennomføre videregående opplæring. Det legges også opp til at unge under 25 år primært skal ha videregående opplæring som sitt program.

Statsråden viser til at det i budsjettproposisjonen for 2020 er foreslått å etablere en tilskuddsordning for fag- og yrkesopplæring. I tillegg satte regjeringen ned et utvalg i september 2017 som blant annet skal foreslå modeller som skal ivareta mangfoldet i elevgrupper i videregående opplæring. Dette vil være et viktig kunnskapsgrunnlag i arbeidet for at flere nyankomne innvandrere gjennomfører og består videregående opplæring.

Statsråden viser til tilskuddsordningen Jobbsjansen og en pågående evaluering av ordningen, der endelig rapport skal oversendes departementet innen utgangen av 2019. Sluttrapporten og fire leverte delrapporter vil være sentrale i grunnlaget for departementets vurdering av Jobbsjansen.

Når det gjelder samarbeidet mellom kommuner og Nav i introduksjonsprogrammet, er statsråden enig i at samarbeidet ikke fungerer godt nok mange steder. Det kan ifølge statsråden være behov for en nærmere vurdering av hvordan departementet kan imøtekomme denne utfordringen. Statsråden viser videre til at flere kommuner og fylkeskommuner allerede tilbyr lengre kvalifiseringsløp gjennom samarbeid med flere aktører. Departementene ser på muligheter som skal gjøre det enkle å utvikle slike kvalifiseringsløp.

1.4.3 Arbeids- og sosialdepartementet

Arbeids- og sosialministeren viser til Riksrevisjonens funn om at sysselsettingsandelen blant innvandrede fra lavinntektsland generelt, og flyktninger og familiegjenforente spesielt, øker de første årene etter an-

komst til Norge for så å falle fem til ti år etter ankomst. Dette gjelder både de som har deltatt i tiltak i regi av Nav, og de som ikke har deltatt i noe Nav-tiltak. Statsråden gir uttrykk for at det er viktig å følge denne utviklingen tett og i større grad få kunnskap om hva som er årsaken til den.

Statsråden viser til at det nylig er gjort flere endringer for å forbedre relevante arbeidsmarkedstiltak. Arbeidsmarkedstiltaket opplæring har vært det mest brukte arbeidsmarkedstiltaket overfor innvandrere, og statsråden opplyser at det fra 1. juli 2019 er innført et nytt opplæringstilbud i regi av Nav som favner flere med blant annet mulighet for yrkesopplæring med fagbrev. Endringene gjør det mulig for flere innvandrere å delta i lengre opplæringsløp.

Statsråden viser videre til at regjeringen har iverksatt en inkluderingsdugnad for å få flere av dem som står utenfor arbeidslivet, inn i arbeid. Gjennom felles innsats er målet å få flere med hull i CV-en i jobb. Som ledd i inkluderingsdugnden er det fra 1. juli 2019 innført endringer i regelverket for ordningen med lønnstilskudd slik at denne blir enklere for arbeidsgivere å ta i bruk. Statsråden sier seg enig med Riksrevisjonen i at lønnstilskudd er et effektivt virkemiddel, og mener endringene vil legge til rette for økt bruk av lønnstilskudd.

Samlet sett mener statsråden at omleggingen som nylig er gjennomført for opplæringstiltaket og lønnstilskuddsordningene i regi av Nav, gir viktige bidrag for å sikre at flere – herunder innvandrere – kan få en god og varig tilknytning til arbeidslivet. Arbeidet i det pågående Sysselsettingsutvalget vil også kunne gi viktige bidrag til den videre politikktutforming på området.

Når det gjelder tiltak for å styrke norskkunnskaper, opplyser statsråden at Arbeids- og sosialdepartementet nylig har sendt ut forslag om endringer i sosialtjenesteloven. Endringene innebærer at det innføres plikt for kommunen om å stille vilkår om norskopplæring dersom manglende norskkunnskaper er årsaken til at en person ikke er selvhjulp. Det foreslås også at kommunen skal få plikt til å vurdere å stille vilkår om norskopplæring for alle andre som ikke er selvhjulpne fordi de ikke kan norsk. Endringene skal i første omgang gjelde stønadsmottakere under 30 år. Arbeids- og sosialdepartementets forslag har sammenheng med forslag til ny integreringslov fra Kunnskapsdepartementet.

Statsråden påpeker videre at norskopplæring primært er et kommunalt ansvar, men at Nav samtidig skal tilrettelegge tiltak slik at de tilpasses brukernes behov. Statsråden viser i den sammenheng til at de nevnte endringene i reglene for opplæringstiltak fra 1. juli 2019 gjør at Nav kan legge bedre til rette for gjennomføring av mer formelle kvalifiseringsløp, som for eksempel videregående opplæring.

Statsråden viser til at Arbeids- og velferdsdirektoratet – i samarbeid med fylkesmannen – har gjennomført en rekke tiltak for å legge til rette for at kommunene iverretar sitt lovpålagte ansvar for kvalifiseringsprogrammet på en god måte. Det er senest i tildelingsbrevet både til Arbeids- og velferdsdirektoratet og fylkesmannen for 2019 gitt oppdrag knyttet til kvalifiseringsprogrammet, og det skal rapporteres særskilt om gjennomføringen av disse oppdragene. Det framgår av Prop. 1 S (2019–2020) fra både Arbeids- og sosialdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet at tiltak for å øke kunnskapen om kvalifiseringsprogrammet i kommunene skal videreføres i 2020. Statsråden viser også til de innførte endringene i regelverket for kvalifiseringsprogrammet fra 2019. Samlet sett mener statsråden at disse tiltakene vil være viktige bidrag til at alle i målgruppen for programmet blir vurdert for deltakelse og får tilbud fra kommunen om program hvis de oppfyller lovens vilkår.

1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at alle statsrådene i all hovedsak er enige i undersøkelsens funn og anbefalinger. Statsrådene peker på at det har blitt satt i verk flere tiltak, og at nye tiltak vil bli innført for å styrke arbeidet med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid. Riksrevisjonen vil likevel peke på de vedvarende utfordringene med å få en del innvandrergupper i arbeid. Dette på tross av det omfattende virkemiddelapparatet som allerede er etablert, og de betydelige ressursene som brukes på å kvalifisere innvandrere. Eksempelvis mottok kommunene ca. 14,5 mrd. kroner i integreringstilskudd i 2018, og Nav bruker også betydelige ressurser på arbeidsmarkedstiltak rettet mot innvandrere. Derfor er det etter Riksrevisjonens vurdering nødvendig at de ansvarlige departementene i fellesskap går gjennom det samlede virkemiddelapparatet for å styrke og effektivisere arbeidet med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid. Riksrevisjonen merker seg at kunnskaps- og integreringsministeren ser at det kan være behov for en slik gjennomgang, og at han vil vurdere nærmere hvordan dette kan gjøres på en hensiktsmessig måte.

Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at kunnskaps- og integreringsministeren og de to andre berørte statsrådene følger opp dette. Riksrevisjonen vil samtidig framheve at det i en slik gjennomgang ikke bare vil være nødvendig å vurdere virkemiddelapparatet til det enkelte departement. Like viktig vil det være å vurdere hvordan virkemiddelapparatet på en best mulig måte kan innrettes og koordineres mellom departementer, statlige etater og kommuner for å sikre at flere innvandrere kommer i arbeid som gir en inntekt som sikrer større grad av selvforsørgelse.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Solveig Horne, fra Senterpartiet, Hans Inge Myrvold, fra Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, fra Venstre, Terje Breivik, og uavhengig representant Ulf Leirstein, viser til Dokument 3:4 (2019–2020) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere hvordan myndighetene arbeider for å ivareta Stortingets mål om at flyktninger og innvandrere skal integreres i det norske samfunnet gjennom kvalifisering til og deltakelse i arbeid. Undersøkelsen belyser i tillegg hvilke faktorer som kan forklare hvorfor målene i dette arbeidet ikke blir nådd.

Undersøkelsen tar for seg årene 2010–2018 og omfatter innvandrere med fluktbakgrunn og familiegjennforente mellom 18 og 67 år født i land utenfor EØS og OECD-området. I disse årene ble det bosatt 74 000 flyktninger i Norge. I tillegg ble ca. 133 000 personer bosatt på familiegjennforening.

Komiteen viser til at for å oppnå god integrering gjennom kvalifisering og arbeid må det være et godt samspill mellom flere statlige og kommunale aktører. Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet har alle et ansvar for å bidra til god integrering av innvandrere. Det brukes betydelige midler på ulike tiltak for å kvalifisere innvandrere til arbeid. Likevel forblir sysselsettingen vesentlig lavere, og ledigheten er tre til fire ganger høyere blant innvandrere fra Asia og Afrika enn i befolkningen for øvrig.

Komiteen viser til hovedfunnene i undersøkelsen, som kan oppsummeres slik:

- Det har vært et mangelfullt samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet om kartlegging av asylsøkere i asylmottak.
- Bosettingsarbeidet går raskere, men er ikke målrettet nok til å oppnå god integrering.
- Introduksjonsprogrammet bidrar ikke godt nok til å sikre kvalifisering til utdanning og arbeid på varig basis.
- NAVs arbeidsrettede tiltak bidrar til arbeid, men sysselsettingen faller over tid, og inntektsnivået er lavt.
- Mange med rett til deltakelse i kvalifiseringsprogrammet får ikke tilbud om det.

- Tilskuddsordningen «Jobbsjansen» oppnår bare litt bedre resultater enn introduksjonsprogrammet.

Komiteen viser til at myndighetene i årene 2010–2018 har gjort flere endringer og tilpasninger for å styrke kvalifiseringsarbeidet og øke sysselsettingen blant innvandrere. Forsøket med integreringsmottak, tiltak for raskere bosetting av flyktninger med innvilget opphold og økt bruk av utdanningsrettede tiltak har ført til forbedringer i integreringsarbeidet. Likevel viser Riksrevisjonens undersøkelse at selv om det brukes betydelige ressurser, er det for mange svakheter i integreringsskjeden. Samarbeidet mellom instansene som har ansvaret for å sikre helheten i integreringspolitikken, fungerer ikke godt nok. Det innebærer at sysselsettingen blant innvandrere holder seg lav, og at mange innvandrere har så lave inntekter at de ikke har mulighet til selvforørgelse.

Komiteen mener det er bekymringsfullt at en så stor andel av innvandrerbefolkningen står utenfor arbeidslivet over tid. Det er uheldig for dem det gjelder, og kostbart for samfunnet. Jobb og deltakelse i arbeidslivet er en viktig inngang til det norske samfunnet og en forutsetning for økonomisk selvstendighet.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen peker på viktigheten av treffsikre tiltak og bedre samarbeid mellom de departementer og etater som har ansvar for integrering. Gruppen asylsøkere og innvandrere er sammensatt, og det er stor variasjon når det gjelder kompetanse og arbeidserfaring. Noen er høyt utdannede, andre er analfabeter.

Komiteen viser til at undersøkelsen avdekker mangelfull kartlegging av beboerne i mottak som venter på bosetting. Det forsinker integreringsarbeidet. I 2018 ble det gjort endringer i introduksjonsloven som tydeliggjør viktigheten av god kartlegging i mottaksfasen. Det presiseres at kommunenes utarbeidelse av individuelle planer for deltakere i introduksjonsprogrammet skal bygge på kartlegging, veiledning og andre tiltak gjennomført før bosetting. Komiteen er opptatt av at Justis- og beredskapsdepartementet følger opp dette arbeidet bedre. Komiteen mener det er viktig og nødvendig med grundig kartlegging av kompetanse og erfaring hos nyankomne innvandrere, slik at de kan tilbys tilpassede tiltak og relevante jobbmuligheter.

Komiteen merker seg at forsøkene som Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet gjennomfører for å forbedre registreringsarbeidet og integreringsforløpet i kommunene, har gitt positive resultater. Det vises til etablering av de fire integreringsmottakene. Kommunene som har bosatt flyktninger fra disse mottakene, opplever å få bedre og mer informasjon enn fra de ordinære mottakene. Komiteen merker seg at statsråden tar dette på alvor, og at kartlegging

og registrering i mottakene vil være et tema i styringsdialogen med Utlendingsdirektoratet.

Komiteen mener det er et stort problem at mottakene ikke registrerer kompetanse og arbeidsevne godt nok, til tross for at dette er kontraktsfestet. Dette bidrar til at integreringen kommer i gang senere, og at registreringen må gjøres på ny i kommunene. Komiteen vil understreke at tidlig kartlegging er viktig, og at Justis- og beredskapsdepartementet må følge opp at mottakene oppfyller kontraktene sine.

Komiteen merker seg også at bosettingen av flyktninger med innvilget opphold går mye raskere enn tidligere, men at det er utfordringer med å gi flyktningene tilbud om kvalifisering og muligheter til å komme i jobb. Komiteen merker seg at Kunnskapsdepartementet har tatt tak i dette ved innføring av nye kriterier for å bosette flyktninger, ved blant annet å legge vekt på å bosette flyktninger i kommuner hvor det er gode forutsetninger for å lykkes med integreringen.

Komiteen synes det er bekymringsfullt at introduksjonsprogrammet ikke treffer godt nok til å sikre kvalifisering til utdanning og arbeid på varig basis. Komiteen viser til Riksrevisjonens påpekning av viktigheten av et tett samarbeid mellom kommunenes introduksjonsprogram med norskopplæring og de lokale Nav-kontorene. Selv om det er inngått samarbeidsavtaler, viser undersøkelsen at i 90 pst. av kommunene har over 75 pst. av deltakerne ikke deltatt på noen tiltak i regi av Nav. Tiltak som Nav tilbyr, viser seg å ha positiv innvirkning på muligheten til å få arbeid.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre og uavhengig representant Ulf Leirstein viser til at det er kommunene som i henhold til introduksjonsloven har plikt til å følge opp en individuelt tilpasset plan for norskopplæring og introduksjonsprogram. Ifølge Riksrevisjonen er det mange kommuner som ikke gjør en god nok jobb på dette området.

Det er flere årsaker til at kommunene har hatt vansker med å etterleve kravene i introduksjonsloven. Det dreier seg om mangel på egnede tiltak, manglende samarbeid med Nav og deltakere med store helseproblemer og/eller store omsorgsoppgaver. Disse medlemmer er enige med Riksrevisjonen i at det er alvorlig at mange deltakere går gjennom introduksjonsprogrammet uten at kommunene i tilstrekkelig grad legger til rette for et godt individuelt tilpasset program som både er helårlig og på fulltid. Disse medlemmer vil særlig påpeke at det er en stor utfordring at nivået i norsk ofte er på et for lavt nivå etter deltakelse i introduksjonsprogrammet, noe som gir negative konsekvenser for den enkeltes mulighet til videre skole og studier og muligheten til å finne arbeid. Disse medlemmer merker seg at regjeringen tar dette på alvor. I forslaget til ny lov om integre-

ring skal norskopplæringen fornyes og forbedres. Det legges opp til å stille krav til at deltakerne må nå et minimumsnivå i norsk, fremfor som i dag, der det legges vekt på å gjennomføre et visst antall timer med norskopplæring.

Disse medlemmer registrerer også at mange kommuner gjør en god jobb og får til et godt samarbeid med Nav, blant annet gjennom arbeidsrettede tiltak. Men dessverre er det store forskjeller mellom kommunene. Disse medlemmer viser til at det i 2016 ble tatt initiativ fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet for å bedre resultatene i introduksjonsprogrammet og redusere forskjellene mellom kommunene. Kunnskapsdepartementet har fulgt opp dette. IMDi har fra 2019 innledet dialog med de kommunene som har de svakeste resultatene i introduksjonsordningen, med sikte på å styrke arbeidet med ordningen, samtidig som det arbeides med en ny integreringslov med mål om å styrke introduksjonsordningen.

Komiteen viser til at svært få kommuner gir en personlig tilpasset plan i introduksjonsordningen, og at deltakerne har rett til å få et fulltids- og helårsprogram. Riksrevisjonens undersøkelse viser til en rekke lovbrudd i sin undersøkelse. For eksempel var det kun i 8 av 55 undersøkte kommuner at alle deltakerne fikk et individuelt tilpasset program i 2017 og 2018. Komiteen mener at de ansvarlige departementene må følge dette tettere opp med kommunene for å sikre at loven følges. Komiteen mener at et tiltak som bør vurderes er at det i større grad legges til rette for lengre varighet på introduksjonsprogrammet der det er nødvendig for å sikre at deltakerne får den grunnleggende kvalifiseringen programmet skal gi.

Komiteen merker seg at deltakelse i ordningen med lønnstilskudd gir høyest overgang til arbeid, likevel synker sysselsettingsgraden for alle innvandrere over tid, både for de som har deltatt, og for de som ikke har deltatt på ulike tiltak. Dette er bekymringsfullt. Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering av at man hadde forventet en høyere måloppnåelse, gitt de betydelige ressursene som årlig brukes på arbeidsmarkedstiltak rettet mot innvandrere.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, merker seg at det er en rekke årsaker til at arbeidssøkende innvandrere har en synkende sysselsettingsrate over tid, både når det gjelder dem som har deltatt, og dem som ikke har deltatt på tiltak. I rapporten pekes det på mangel på kompetanse som en mulig årsak, og at å gi bedre formelle kvalifikasjoner gjennom opplæring kan bidra til å forhindre dette. En annen årsak kan være at brukere som deltar i arbeidstrening, oftest får jobb i det ufaglærte arbeids-

markedet, der det kan være lett å falle ut av arbeidslivet igjen. Svak tilknytning til arbeidslivet og dårlig lønn pekes også på. Flertallet mener at dette er noe som må undersøkes nærmere og følges opp med tiltak for kompetansebygging og et tryggere arbeidsliv. Det er viktig at alle, også innvandrere som er nye i det norske arbeidslivet, får ta del i et trygt og organisert arbeidsliv med faste og hele stillinger. Flertallet mener også at arbeidsmarkedstiltakene i større grad bør tilpasses innvandrere med svake norskkunnskaper og svake grunnleggende kvalifikasjoner. Flertallet ser det som positivt at enkelte Nav-kontor selv har tatt ansvar for å sikre nødvendig norskopplæring, men det er samtidig et symptom på at dagens system ikke er godt nok, når denne opplæringen skulle vært sikret av andre instanser. Flertallet mener at dette må følges opp nøye, slik at alle kommuner sikrer god nok norskopplæring.

Komiteen viser til viktigheten av at innvandrere gis mulighet til å delta i kvalifiseringsprogrammet. Dette programmet er et viktig virkemiddel i kampen mot fattigdom og er rettet mot personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne.

Komiteen viser til at Nav ikke gir alle et rettmessig tilbud om å delta i kvalifiseringsprogrammet, og at kommunene har store forskjeller i behandlingen av like saker om å få tilgang på programmet. Manglende språkerfardigheter brukes som begrunnelse både for avslag og godkjenning. Komiteen mener at regjeringen må sikre at alle som har rett på deltakelse i kvalifiseringsprogrammet, får det.

Komiteen mener det er positivt at det prøves ut flere ordninger for å få innvandrere i jobb. Tilskuddsordningen «Jobbsjansen» administreres av IMDi på vegne av Kunnskapsdepartementet. Dette tiltaket er ment å gi innvandrere som står langt unna arbeidslivet, grunnleggende kvalifisering, øke sysselsettingen og styrke deres økonomiske selvhjulpenhet. Komiteen synes det er positivt at tiltaket ser ut til å ha en god måloppnåelse, og at en stor andel av deltakerne som fikk jobb, fortsatt er i jobb fire år etter endt program.

Komiteen viser til Riksrevisjonens anbefalinger:

- De tre ansvarlige departementene bør gå gjennom det samlede virkemiddelapparatet og vurdere hvordan tiltak og samarbeid mellom etater og kommuner kan forbedres for å styrke arbeidet med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid.
- Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid med Kunnskapsdepartementet bør sikre en best mulig registrering av asylsøkere i mottak, slik at kommunene kan starte integreringsarbeidet så tidlig som mulig ved bosetting.
- Kunnskapsdepartementet må fortsette med rask bosetting og sørge for at kvalifisering, bruk av kom-

petanse og mulighet for jobb vektlegges ved bosetting.

- Kunnskapsdepartementet må legge bedre til rette for at kommunene etterlever introduksjonsloven.
- Kunnskapsdepartementet må sørge for bedre tilpasset opplæring i norsk.
- Kunnskapsdepartementet må vurdere innrettingen av de ulike tiltaksordningene overfor innvandrere, slik at effekten av tiltakene blir større, og at tiltakene bidrar til at flere forblir sysselsatt over tid.
- Arbeids- og sosialdepartementet og Kunnskapsdepartementet må i større grad samarbeide for å sikre bedre helhet i kvalifiseringsarbeidet overfor innvandrere, slik at flere får kvalifikasjoner som gjør at de får en varig tilknytning til arbeidslivet.

Komiteen merker seg at alle statsrådene i sine svar gir uttrykk for at Riksrevisjonens rapport beskriver viktige utfordringer, og at de i all hovedsak er enige i undersøkelsens funn og anbefalinger. Komiteen merker seg at statsrådene allerede har satt i gang nye tiltak, og at flere vil bli innført for å styrke arbeidet med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid. Komiteen vil vise til Kunnskapsdepartementets forslag om ny integreringslov med mer fokus på norskopplæring, oppstart av en inkluderingsdugnad og en integreringsstrategi med fokus på utdanning, kvalifisering og arbeid som sentrale satsingsområder.

Komiteen vil i likhet med Riksrevisjonen anbefale at de ansvarlige departementene i fellesskap går gjennom det samlede virkemiddelapparatet for å styrke og effektivisere arbeidet med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid. Det er spesielt viktig å se på hvordan virkemiddelapparatet best mulig kan innrettes og koordineres mellom departementer, statlige etater og kommuner for å sikre at flere innvandrere kommer i arbeid.

Komiteen merker seg at statsrådene tar funnene i rapporten på alvor, og anbefaler at statsrådene og departementene følger opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen viser til Riksrevisjonens poeng om at for mange har for svake resultater i norsk etter deltakelse i introduksjonsprogrammet, og at deltakernes kompetanse i norsk har betydning for overgangen til arbeid på landsbasis. Språk er en forutsetning for integrering og arbeid, og språkopplæringen kan gjennomføres mer effektivt enn i dag. Komiteen understreker rapportens funn om at verken individuelle kjennetegn ved den enkelte deltaker eller ved den enkelte kommune forklarer graden av overgang til arbeid. Den enkelte kommunes evne til integrering må være avgjørende for bosetting, og ikke kommunestørrelse. Både små og store kommuner må gis like muligheter til å bosette flyktninger og gjennomføre gode introduksjonsprogram og effektiv norskundervisning. Små kommuner har en særlig

fordel i å unngå ghettofisering. Bosetting av flyktninger og innvandrere bør derfor i større grad gjennomføres i små kommuner. Komiteen påpeker også betydningen frivillig sektor har i arbeidet med integrering av flyktninger og innvandrere, og at denne rollen bør synliggjøres i prosessen med kvalifisering av flyktninger og innvandrere til arbeid.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til egne merknader og forslag om å kunne fullføre kompetanse under introduksjonsordningen og Nav-tiltak i Innst. 327 L (2017–2018), der det vises til NOU 2017:2 Integrasjon og tillit, og forskningsrapport fra FAFO – Introduksjonsprogram og norskopplæring (2017). Dette medlem viser også til Representantforslag 29 S (2015–2016) fra Karin Andersen og Audun Lysbakken om å sikre integrering, Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk og Innst. 399 S (2015–2016), der det ble skissert mange og vedtatt flere forbedringer som i altfor liten grad er fulgt opp av regjeringen. Dette medlem vil også vise til NOU 2011:14 Bedre integrering – Mål, strategier, tiltak. Utvalget foretok en kunnskapsbasert gjennomgang av en rekke store temaer av betydning for integrering. Det ble lagt vekt på arbeidsliv, utdanning, deltakelse i demokrati og sivilsamfunn og levekår for øvrig. Temaene ble vurdert ut fra et klasse-, ressurs- og kvinneperspektiv. Utvalget hadde som en del av sitt oppdrag å se på områder hvor ulike verdier og prinsipper kan komme i konflikt. I alle disse dokumentene er det påvist et stort behov for bedre indi-

vidretting, kvalitet, organisering og lengde på opplæring og tiltak

Dette medlem vil peke på at Jobbsjansen er et av de tiltakene som sørger for at innvandrerkvinner som står langt unna arbeidslivet, får en mulighet til å få innpass. Derfor er det svært uheldig at regjeringen har ute-stengt dem som mottar sosialhjelp, fra dette tiltaket. Dette medlem vil også peke på at så lenge flertallet opprettholder en kontantstøtte, vil den motvirke målsettingen om å få flest mulig i arbeid og i realiteten betale mennesker for å holde barna hjemme fra barnehagene, som er en svært viktig arena for integrering og språk-opplæring.

Per 2018 deltar ca. 5 200 personer i kvalifiseringsprogrammet. I finansieringen til kommunene er det lagt inn at totalt 9 000 personer skal delta i kvalifiseringsprogrammet, og det er anslått at antallet som kan ha rett til deltakelse, er over 13 000. Dette medlem mener at denne modellen bør utvides.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:4 (2019–2020) – Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 10. mars 2020

Dag Terje Andersen

leder

Bente Stein Mathisen

ordfører

