



Statsforvalteren

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Tilsynsrapport Differensiering av introduksjonsprogram og opplæring i norsk Lunner kommune

27.03.2025



Sammendrag

Statsforvalteren har gjennomført tilsyn med Lunner kommune sin forvaltning av integreringsloven. Statsforvalterens tilsyn er hjemlet i integreringsloven.

Temaet for tilsynet er avgrenset til kravene etter integreringsloven §§ 13 og 31, om slutt mål og varighet i introduksjonsprogrammet og i norskopplæring, og krav til enkeltvedtak. Tilsynet omfatter deltakere i introduksjonsprogrammet, og deltakere som kun har opplæring i norsk.

Våre observasjoner og vurderinger kommer frem i denne rapporten. Rapporten sier ikke noe om kommunen sin forvaltning av integreringsloven på andre områder enn de som er undersøkt gjennom tilsynet. Tilsynet er basert på skriftlig dokumentasjon fra kommunen og saksmapper, og konklusjonen i rapporten er et uttrykk for hva vi har sett gjennom dette.

Statsforvalteren har ikke avdekket lovbrudd under tilsynet. Vi har funnet at Lunner kommune setter et slutt mål for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet. Videre har vi konkludert med at kommunen setter et norskmål med utgangspunkt i veiledende minimumsnivå for den enkelte deltaker. Statsforvalteren finner også at kommunen sørger for at enkeltvedtak er i samsvar med forvaltningslovens regler.

I tilsynet har vi dermed funnet at dere oppfyller regelverket på området vi har undersøkt, og vi avslutter med dette tilsynet. Kommunen kan allikevel uttale seg om rapporten, både vår beskrivelse av fakta, vår forståelse av loven og våre vurderinger. Kommunen har derfor fått frist fram til 11.04.25 for å uttale seg.



Innhold

1. Innledning.....	4
1.1 Statsforvalterens hjemmel for tilsyn	4
1.2 Formålet med tilsynet	4
1.3 Gjennomføring av tilsynet	4
2. Tema for tilsynet.....	5
2.1.1 Rettslige krav	5
2.1.2 Introduksjonsprogrammet.....	5
2.1.3 Opplæring i norsk.....	6
2.1.4 Krav til vedtak.....	7
3. Kommunens organisering av arbeidet med integreringsloven	7
4. Statsforvalterens observasjoner, vurderinger og konklusjoner	8
4.1 Differensiering av introduksjonsprogrammet	8
4.1.1 Observasjon	8
4.1.2 Vurdering.....	10
4.1.3 Konklusjon.....	10
4.2 Opplæring i norsk.....	10
4.2.1 Observasjon	10
4.2.2 Vurdering.....	11
4.2.3 Konklusjon.....	12
4.3 Krav til enkeltvedtak.....	12
4.3.1 Observasjon	12
4.3.2 Vurdering.....	13
4.3.3 Konklusjon.....	13
5. Avslutning av tilsynet	13



1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Statsforvalteren etter tilsyn med Lunner kommunes forvaltning av integreringsloven, våren 2025.

Tilsynet retter seg mot kommunen som ansvarlig for oppfyllelse av pliktene i loven. Uavhengig av om tjenester utføres av andre enn kommunen, er det kommunen som plikter å sørge for at tjenestene utføres i samsvar med loven og tilhørende forskrifter.

1.1 Statsforvalterens hjemmel for tilsyn

Statsforvalteren har som oppgave å føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av pliktene etter integreringsloven kapittel 3 til 6 og §§ 39, 40 og 43 med forskrifter, jf. integreringsloven § 48, jf. kommuneloven kapittel 30. Statsforvalteren kan også føre tilsyn med plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1, jf. integreringsloven § 48.

Tilsynet kan også omfatte forskrifter gitt i samsvar med disse bestemmelsene, og forvaltningsrettens krav til saksbehandling, jf. integreringsloven § 46.

Statsforvalterens tilsyn er et lovlighetstilsyn, jf. kommuneloven § 30-2. Dette innebærer at tilsynet skal være en kontroll av om kommunens virksomhet og vedtak er i samsvar med plikter pålagt i lov eller i samsvar med lov. Kommuneloven § 30-3 gir Statsforvalteren rett til å be om opplysninger, rett til innsyn i saksdokumenter og adgang til kommunale institusjoner eller andre som utfører oppgaver på vegne av kommunen. Etter kommuneloven § 30-4 kan Statsforvalteren gi pålegg til kommunen om å rette forhold som er i strid med regelverket.

I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på www.statsforvalteren.no/nb/portal/Om-oss/Personvern/.

1.2 Formålet med tilsynet

Formålet med tilsynet er å medvirke til etterlevelse av loven og sikre kvaliteten i kommunens tjenesteproduksjon. Brudd på integreringsloven kan ha rettssikkerhetsmessige konsekvenser for deltakere. Det kan også ha samfunnsøkonomiske konsekvenser gjennom forsinkelser i den enkeltes overgang til utdanning og arbeid. Forsinkelser kan føre til at det tar lengre tid før deltakeren blir økonomisk selvstendig.

1.3 Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet er gjennomført som et dokumenttilsyn og baserer seg på dokumenter og saksmapper.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Statsforvalteren til kommunen om åpning av tilsyn 30.01.25
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen 13.02.25
3. Utsending av tilsynsrapport 27.03.25
4. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig tilsynsrapport 11.04.25



2. Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er differensiering av introduksjonsprogram og opplæring i norsk.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) har besluttet temaet, og det er et nasjonalt tilsyn. Temaet er valgt på bakgrunn av en risikovurdering der IMDI har sett på sannsynligheten for og konsekvensene av brudd på regelverket. Differensiering av programtid og sluttmaal ble innført med ny integreringslov som trådte i kraft 01.01.21, og det er dermed særlig risiko for brudd på disse bestemmelsene.

2.1.1 Rettslige krav

En viktig del av innvandrernes integrering i det norske samfunnet er kjennskap til og kompetanse i norsk språk og samfunnskunnskap. Formell kompetanse er en viktig nøkkel til økonomisk selvstendighet og en varig tilknytning til arbeidslivet. Kommunen er ansvarlig for introduksjonsprogram og opplæring i norsk, jf. integreringsloven kapittel 4 og 6.

Etter integreringsloven kan, og i noen tilfeller skal, innvandrere delta i introduksjonsprogrammet, jf. kapittel 4, eller opplæring i norsk, jf. kapittel 6. Opplæringen skal foregå innenfor rammene fastsatt i regelverket, men tilpasset til den enkelte deltakeren basert på en kartlegging og vurdering av kompetansen til den enkelte. Denne differensieringen av opplæringen skal bidra til at den enkelte får et opplegg og en kompetanse som er best mulig tilpasset til behovene hun eller han har.

De sentrale bestemmelsene for tilsynet er integreringsloven §§ 13 og 31. Sluttmaal og varighet av introduksjonsprogrammet er regulert i § 13, og § 31 regulerer krav til opplæring i norsk. Til begge bestemmelsene er det gitt utfyllende regler i forskrift. Tilsynet omfatter videre enkelte krav i forvaltningsloven for avgjørelser som er enkeltvedtak, jf. integreringsloven § 46. Dette gjelder vedtak om introduksjonsprogram, opplæring i norsk, integreringsplan og norskplan, og ved vesentlig endringer av disse.

2.1.2 Introduksjonsprogrammet

Introduksjonsprogrammet skal bidra til å dekke gapet mellom kompetansen den enkelte deltaker har fra før, og kompetansen som arbeidslivet etterspør eller som er nødvendig for overgang til videre utdanning. Grunnlaget for innholdet i den enkeltes introduksjonsprogram er en kartlegging av hennes eller hans kompetanse, jf. integreringsloven § 10. Kommunen skal sørge for at språkkunnskaper, eventuell utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse blir kartlagt.

Kommunen skal sørge for oppstart og gjennomføring av introduksjonsprogrammet.

Kommunen skal fatte vedtak om introduksjonsprogram og utarbeide en integreringsplan for den enkelte, jf. integreringsloven §§ 12 og 15. Kommunen skal involvere deltakeren når de utarbeider planen. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap og kurs i livsmestring skal være en del av programmet. Deltakere som har barn under 18 år eller som får barn i løpet av programmet skal i tillegg delta på kurs i foreldreveiledning. Ellers skal planen bestå av arbeids- eller utdanningsrettede elementer. Planen skal inneholde sluttmaal, norskmål, omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, varighet, beskrivelse av de ulike elementene i programmet og klagemuligheter. Planen er ikke statisk, kommunen skal vurdere den jevnlig og ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon.



Sluttmålet skal være individuelt for den enkelte. Deltakeren og kommunen skal ha som felles mål at deltakeren når sluttmålet. Sluttmålet skal dermed være realistisk å oppnå innen programtiden, så konkret som mulig og reflektere hva deltakeren skal oppnå i introduksjonsprogrammet. Sluttmålet får betydning for blant annet varigheten av programmet. Integreringsloven § 13 gir føringer for hvilket nivå sluttmålet bør være på, ut fra deltakerens alder og utdanning, og for varigheten av programmet. Kommunen kan forlenge programmet noe, dersom de har grunn til å forvente at deltakeren vil nå sitt sluttmaal med en forlengelse, jf. integreringsloven § 13 femte ledd.

For personer som ikke har fått en kompetansekartlegging før bosetting skal kommunen sørge for kompetansekartleggingen, jf. integreringsloven § 10. Kommunen er ansvarlig for introduksjonsprogrammet, og vet hvilke opplysninger den har behov for i sitt arbeid.

For deltakere med formell kompetanse som kan være på minst videregående nivå skal kommunen vurdere om deltakerens utdanning tilsvarer videregående nivå i Norge. Det er ikke et krav om at den enkelte må legge frem dokumentasjon på utdanningen sin. Gjennom kompetansekartlegging og karriereveiledning har kommunen fått informasjon om deltakerens kompetanse, og de må vurdere om deltakeren har sannsynliggjort at hun eller han har kompetanse på minimum videregående nivå. Kommunen kan for eksempel vurdere kompetansen opp mot utdanning som vil kunne gi generell studiekompetanse i Norge slik det er beskrevet i GSU-listen (Generell studiekompetanse for utenlandske søkere). For deltakere med utdanning tilsvarende videregående nivå eller høyere er utgangspunktet at sluttmålet bør være at deltakeren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid, definert ned til en bransje. Programmet skal som hovedregel vare mellom tre og seks måneder, og kan i noen tilfeller forlenges. Denne differensieringen av opplæringen skal bidra til at den enkelte får et opplegg og en kompetanse som er best mulig tilpasset til behovene hun eller han har.

Sluttmålet for deltakere under 25 år uten utdanning på minimum videregående nivå skal som hovedregel være at deltakeren fullfører videregående opplæring. Programmet skal som hovedregel vare mellom tre måneder og tre år.

For øvrige deltakere skal sluttmålet være at deltakeren kommer i arbeid eller fullfører deler av eller hele grunnskolen eller videregående opplæring. Programmet skal som hovedregel vare mellom tre måneder og tre år.

Kommunen skal fatte vedtak om introduksjonsprogram og utarbeide en integreringsplan, jf. integreringsloven §§ [12](#) og [15](#). Integreringsplanen skal som minimum inneholde deltakerens sluttmaal, norskmål, angivelse av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, varighet og elementene i programmet.

Underveis i introduksjonsprogrammet kan det være behov for å endre sluttmålet, for eksempel hvis deltakeren viser raskere progresjon enn forventet. Terskelen for å justere sluttmålet ned ved mangelfull progresjon er høyere enn for å justere sluttmålet opp ved raskere progresjon. Ved mangelfull progresjon må kommunen først vurdere tilretteleggingen av tilbudet og ha tett oppfølging av deltakeren.

2.1.3 Opplæring i norsk

Opplæring i norsk etter integreringsloven kapittel [6](#) har egen læreplan, krav til varighet og omfang og egen prøve. Kommunen skal sørge for tilbud om opplæring i norsk for deltakerne, med unntak av personer i fulltid videregående opplæring. For denne gruppen er fylkeskommunen ansvarlig for



opplæringen. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for opplæring slik at deltakerne oppnår et minimumsnivå i norsk.

Deltakerne skal oppnå et minimumsnivå i norsk, jf. integreringsloven § 31. De ulike nivåene er beskrevet i integreringsforskriften § 26. Norskferdighetene er klassifisert i nivåer fra A til C, der nivå A1 er lavest og nivå C1 er høyest. Forskriftens § 28 gir videre et utgangspunkt for hvilket nivå den enkelte som minimum bør oppnå basert på hvilken utdanningsbakgrunn personen har fra før. Hvis deltakeren har raskere eller langsommere fremgang enn forventet, skal minimumsnivået justeres.

Kommunen skal fatte vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og utarbeide en norskplan. Det skal ikke utarbeides en norskplan for personer i fulltid videregående opplæring.

Varigheten av opplæringen i norsk er som hovedregel til deltakeren har nådd minimumsnivået, men begrenset til tre år, jf. integreringsloven § 32. For enkelte grupper er varigheten kortere.

2.1.4 Krav til vedtak

Vedtak om introduksjonsprogram, vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap, utarbeidelse av integrerings- eller norskplan og vesentlig endring av integrerings- eller norskplan, jf. integreringsloven §§ 12, 15, 30 og 34, er enkeltvedtak, jf. integreringsloven § 46. Enkeltvedtak skal følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler.

Enkeltvedtaket skal være skriftlig, jf. forvaltningsloven § 23.

Vedtaket skal vise til de bestemmelsene i integreringsloven som vedtaket bygger på, og beskrive de faktiske forholdene som har hatt betydning for avgjørelsen, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Vedtaket skal også inneholde informasjon om retten til å klage, klagefrist, klageinstans og hvor klagen skal sendes, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd. Kommunen kan ikke sette egne begrensninger i klageretten, for eksempel ved å kreve at klagen må være begrunnet.

Alle vedtak skal inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

3. Kommunens organisering av arbeidet med integreringsloven

Lunner kommune har 9307 innbyggere. Både flyktningetjenesten og voksenopplæringen er et interkommunalt samarbeid mellom Lunner og Gran kommune, og Lunner er vertskommune.

Flyktningetjenesten er organisert under kommunalområdet for strategi og utvikling, og voksenopplæringen ligger under kommunalsjefområdet for kultur og oppvekst.

Flyktningetjenesten har ansvar for bosetting og introduksjonsprogram for flyktninger i begge kommuner. I 2025 skal kommunen bosette 40 flyktninger i Lunner og 60 flyktninger i Gran. Flyktningetjenesten har 7,6 faste årsverk, og følger opp cirka 70 flyktninger i introduksjonsprogrammet.

I arbeidet med introduksjonsprogrammet samarbeider kommunen med Nav Hadeland og voksenopplæringen. Mellom partene er det en egen samarbeidsavtale som nylig er revidert. Tjenestenes ledere har jevnlig samarbeidsmøter, og alle ansatte har møter gjennom året.



Flyktingetjenesten har også jevnlig møter med Nav Hadeland på ledernivå, og veiledere og programrådgivere møtes hver tredje uke.

Videre har flyktingetjenesten et samarbeid med Karriere for innlandet som er ansvarlig for karriereveiledning til deltakere. Kommunen har utarbeidet to rutiner for dette samarbeidet.

Voksenopplæringen har per 01.02.25 cirka 260 deltakere og 17 lærere fordelt på 14,8 årsverk. I tillegg har voksenopplæringen en rådgiver, rektor, assisterende rektor og en saksbehandler. Kommunen tilbyr opplæring for voksne innvandrere fra nybegynnernivå til B2-nivå etter integreringsloven, og forberedende opplæring og individuell tilrettelagt opplæring etter opplæringsloven.

Kommunen kjøper digitale kurs i samfunnskunnskap av Drammen kommune når de ikke selv har nok deltakere til å arrangere kurs på ett språk. Videre kjøper de digital norskopplæring av Lingu AS til deltakere som har behov for dette. Ulike digitale kurs for deltakere i introduksjonsprogrammet som livsmestringskurs og arbeidsrettede kurs blir også kjøpt av eksterne aktører dersom det er få deltakere med samme språkbakgrunn.

Kommunen har oversendt følgende dokumentasjon som vi anser relevante for tilsystema:

- 10 deltakermapper for deltakere i introduksjonsprogrammet bosatt i Lunner kommune
- 5 deltakermapper for deltakere som kun har rett til opplæring i norsk, bosatt i Lunner kommune
- Beskrivelse av ansvars- og rollefordeling og hvordan tjenesten er organisert
- Organisasjonskart
- Redegjørelse for hvordan kommuneledelsen holdes orientert om saksområdet
- Internkontroll i Lunner kommune
- Rutiner for interkommunalt samarbeid
- Samarbeidsavtale Nav Hadeland, Voksenopplæringen og Flyktingetjenesten
- Rutiner for inntak og oppfølging av deltakere i norskopplæring etter integreringsloven
- Rutine for programrådgivere
- Rutine for karriereveiledning integreringsloven
- Rutine for karriereveiledning for ukrainske flyktninger
- Grensesnittrutiner Flyktingetjenesten og Nav

4. Statsforvalterens observasjoner, vurderinger og konklusjoner

4.1 Differensiering av introduksjonsprogrammet

4.1.1 Observasjon

Kommunens «Rutine for programrådgivere» beskriver oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet. Hvilke oppgaver, tidsplan og hvem som skal utføre oppgavene går frem av instruksen. Rutinen ble opprettet i mars 2023, og sist revidert i januar 2025.

Det går frem av rutinen at veileder skal foreta en kartleggingsamtale av flyktningenes utdanningsbakgrunn og registrere dette i IMDI-nett. Dersom deltakers bakgrunn er registrert fra før, skal veileder gå gjennom det som står med deltaker og påse at informasjonen er korrekt.



Karriereveiledningen foregår på Karriere Innlandet Hadeland. Karrierenotatet fra samtalen blir lagt i IMDI-nett, og sammen med øvrig kartlegging brukes informasjonen aktivt i vurderingen av sluttmaal og varighet i programmet. Kommunen har også egne rutiner for samarbeidet med Karrieresenteret.

Ved fastsetting av sluttmaal og varighet i program står det videre i «Rutinen for veiledere» at vedtaket om introduksjonsprogram skal være i overensstemmelse med lovverket. Rutinen har en oversikt over de ulike deltakergruppene og hvilke sluttmaal og varighet de skal ha i programmet, basert på alder og utdannelsesbakgrunn.

Når det gjelder integreringsplanen går det frem at programrådgiver oppretter planen og fyller den ut sammen med deltaker. Deretter skal leder for Flyktningetjenesten lese gjennom planen før den deles med voksenopplæringen. Rådgiver på voksenopplæringen setter videre inn norskmålet utfra høyeste gjennomførte utdannelsesbakgrunn. Planen skal til slutt underskrives av programrådgiver, rådgiver på voksenopplæringen og leder for Flyktningetjenesten. Videre står det i rutinen at planen skal evalueres minst to ganger i året. Ulike tiltak som integreringsplanen kan inneholde er også listet opp, og hva som er sluttmålet skal tydelig komme frem. For ukrainske deltakere står det imidlertid at bransje ikke skal konkretiseres fordi Nav leter bredt etter arbeid for denne gruppen. Derimot skal det langsiktige målet om arbeid konkretiseres i en bransje for ukrainere i integreringsplanen.

Kommunen har som dokumentasjon på sin praksis blitt bedt om å oversende 10 saksmapper for deltakere i introduksjonsprogrammet bosatt i Lunner kommune. I saksmappene er det kartleggingsdokumenter av bakgrunn og kompetanse, vedtak om introduksjonsprogram, integreringsplan, vedtak om norskopplæring etter integreringsloven, journalnotater, integreringskontrakt og vedtak om forberedende opplæring for voksne etter opplæringsloven for to deltakere.

Av saksmappene går det frem at språkkunnskaper, utdanning, arbeidserfaring og relevant kompetanse er kartlagt. Dette gjør kommunen gjennom karriereveiledning og ved kartleggingssamtaler i forbindelse med utarbeidelse av integreringsplanen. Det går videre frem at kommunen har satt et sluttmaal for alle deltakere i integreringsplanene, og kommunen viser til at sluttmålene er satt ut fra deltakernes alder og utdanningsbakgrunn. Det går frem at 2 deltakere over 25 år har som sluttmaal om å fullføre grunnskole. I alt har 8 deltakere arbeid som sluttmaal, hvorav 2 av deltakerne har konkrete sluttmaal satt i en bransje.

Når det gjelder varighet på program har 5 deltakere fått innvilget introduksjonsprogram med 6 måneder. Samtlige har utdanning tilsvarende videregående nivå eller høyere. De 5 øvrige deltakerne har blitt innvilget 2 års introduksjonsprogram, og er over 25 år og er uten videregående opplæring fra tidligere. I denne kategorien har 3 sluttmaal om å komme ut i arbeid, og 2 skal fullføre grunnskole.

Av saksmappene går det frem at kommunen har innvilget forlengelse av programmet for 2 deltakere. For de øvrige deltakerne har det ennå ikke vært aktuelt å vurdere forlengelse da de har løpende program på tidspunktet kommunen oversendte saksmappene til Statsforvalteren. Når det gjelder vurdering av om en deltaker skal få forlenget program, går det frem av rutinebeskrivelsen at veileder ved slutten av programtiden skal drøfte forlengelse med deltaker slik at en søknad eventuelt blir fremsatt. Det går frem av rutinen at søknader om forlengelse blir drøftet på ukentlige fagmøter.



4.1.2 Vurdering

Statsforvalteren skal vurdere om kommunen setter et konkret slutt mål for den enkeltes deltakelse. For å vurdere dette ser vi på om kommunen har satt slutt målet i samarbeid med den enkelte deltaker, og om slutt mål og varighet er i tråd med deltakers alder og utdanningsbakgrunn. Videre undersøker vi om kommunen forlenger programmet når deltakeren ikke når sitt slutt mål innenfor programtiden.

Vi vurderer at integreringsplanene viser at kommunen fastsetter et slutt mål for deltakerne. Etter gjennomgang av saksmappene og skriftlige rutiner, vurderer vi det som sannsynliggjort at slutt målet blir satt i tråd med deltakernes egne ønsker. Kommunen har foretatt kompetansekartlegging og karriereveiledning, og tatt hensyn til deltakerens interesser, motivasjon og det langsiktige målet. Vi vurderer at dokumentasjonen viser at veiledere og deltakere sammen fyller ut integreringsplanen og har samtaler før slutt målet blir fastsatt, og at deltakeren får oppfølging i programtiden.

Når det gjelder deltakere som har arbeid som slutt mål, ser vi at kommunen kun har konkretisert bransje i to av åtte saker. Samtidig ser vi av integreringsplanene hvilke bransjer deltakeren har arbeidserfaring fra, og langsiktig mål er spesifisert i alle saker. Kommunen har en rutine som tilsier at slutt målet tydelig skal fremgå av planen, mens det for deltakere fra Ukraina er en egen rutine hvor det står at slutt målet kun skal være å komme ut i arbeid. Statsforvalteren vil derfor påpeke at det i integreringsloven står at slutt målet bør konkretiseres i en bransje. Vi har forståelse for at det kan være utfordrende å fastsette slutt målet dersom deltakeren selv ikke har konkrete ønsker, men et konkret slutt mål bør nedfelles i planen for alle deltakere i programmet, også for ukrainere. Ettersom kravet om å definere slutt målet ned i en bransje kun er et bør-krav, vurderer vi imidlertid at kommunen praksis ikke er lovstridig.

Når det gjelder om slutt målet og varigheten er satt i tråd med deltakerens alder og utdanningsbakgrunn, vurderer vi at kommunens praksis viser dette. Kommunen benytter informasjon som er tilgjengelig i IMDI-nett, og sjekker om informasjonen er korrekt gjennom egen kartlegging av deltakeren. Saksgjennomgangen viser at kommunen differensierer tilbudet, og setter slutt mål og varighet ut fra hovedgruppene som gjelder for alder og kompetanse. Vi ser at alle fem deltakere som er over 25 år, uten videregående utdanning og med slutt mål arbeid, har fått innvilget 2 års introduksjonsprogram. Vi vurderer at varigheten er innenfor hva kommunen kan innvilge for denne gruppen.

Kommunen har i to saker innvilget forlengelse til deltakere som ikke har nådd sitt slutt mål innenfor opprinnelig innvilget programtid. I tillegg går det frem av kommunens rutiner at forlengelse av program blir vurdert dersom deltakeren ikke har nådd sitt slutt mål. Samlet vurderer vi det derfor som sannsynliggjort at kommunen informerer deltakerne om at de kan søke om forlengelse, og at kommunen vurderer forlengelse ved fremsatt søknad.

4.1.3 Konklusjon

Lunner kommune setter et slutt mål for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet.

4.2 Opplæring i norsk

4.2.1 Observasjon

Kommunen har en rutinebeskrivelse som heter «Rutiner for inntak og oppfølging av deltakere i norskopplæring etter integreringsloven». I rutinen er det egne punkter som gjelder for deltakere i introduksjonsprogram, og punkter som kun gjelder for deltakere uten introduksjonsprogram.



For deltakere uten program står det at kommunen skal sende et informasjonsskriv om rett og plikt til norsk og samfunnsfag til deltakere som kommunen har identifisert i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). For deltakere i introduksjonsprogram skal voksenopplæringen få informasjon fra programrådgiver i et felles dokument.

Voksenopplæringen skal deretter foreta en kartleggingssamtale og sette et norskmål utfra utdannelsesbakgrunn, veiledende minimumsnivåer og varighet i norsk. Rutinen viser til at norskmålet for deltakere uten program skal stå i en norskplan, mens deltakere i program skal få karlegging av norsknivået og norskmålet ført inn i integreringsplanen. For begge grupper fatter kommunen vedtak om norskopplæring og samfunnskunnskap.

I rutinen er det en tabell for veilederende minimumsnivå og varighet av opplæring i norsk, etter integreringsforskriften §§ 28 og 32. Tabellen viser fullført utdanning og hvilke nivå som deltaker skal oppnå i muntlig, leseforståelse, lytteforståelse og skriftlig, og hvilken maksimaltid/varighet som gjelder.

I kommunens «Rutine for programrådivere» er det også et eget punkt som heter «Integreringsplan og felles rutine med Voksenopplæringen». Der står det at Flyktningetjenesten skal dele integreringsplanen med voksenopplæringen etter at den er utfylt, og at voksenopplæringen deretter skal påføre norskmålet utfra regelverket, siden integreringsplanen også gjelder for norskopplæringen.

I tillegg til 10 saksmapper for deltakere i introduksjonsprogrammet, har kommunen oversendt 5 saksmapper for deltakere som kun har rett og plikt til norskopplæring. Til sammen har Statsforvalteren sett på hvordan kommunen setter norskmål for 15 deltakere.

Av saksmappen går det frem at kommunen setter et norskmål i samtlige saker ved oppstart, og at norskmålet er spesifisert i integreringsplanene for deltakere i introduksjonsprogrammet og i norskplanene for deltakere uten program. Videre har kommunen fattet vedtak om rett til opplæring i norsk og samfunnsfag i samtlige saker. Av vedtakene og planene går det frem at kommunen har tatt utgangspunkt i deltakers utdannelsesbakgrunn og i veiledende minimumsnivå ved fastsetting av norskmål i samtlige 15 saker.

Når det gjelder omfanget av norskopplæringen står antall timer per uke i integreringsplanene og norskplanene. Deltakerne får tilbud om 19 timer per uke i norskopplæring.

4.2.2 Vurdering

Statsforvalteren skal vurdere om kommunen setter et minimumsnivå for opplæring i norsk. For å vurdere dette ser vi på om kommunen setter et norskmål for den enkelte ved oppstart av opplæringen. Vi undersøker om kommunen har tatt utgangspunkt i veilederende minimumsnivå, og om kommunen sørger for at omfang og varighet gjør at deltakeren oppnår sitt norskmål.

Etter gjennomgang av saksmapper og rutiner vurderer vi at kommunen har foretatt en karlegging av deltakernes utdannelsesbakgrunn, og satt et norskmål for den enkelte ved oppstart av opplæringen. Vi vurderer at norskmålet i samtlige saker er satt med utgangspunkt i veiledende minimumsnivå. Norskmålet er oppgitt og begrunnet i vedtak om opplæring i norsk og samfunnsfag, og i integreringsplanen eller norskplanen.

Når det gjelder om kommunen sørger for opplæring i et omfang som gjør at deltakeren oppnår sitt norskmål, har vi sett på antall timer deltakerne har per uke. Vi vurderer at kommunen angir



omfanget av opplæringen i integreringsplanene og norskplanene, og at intensiteten er tilstrekkelig. Vi vurderer videre at kommunen følger lovens krav til varighet og innvilger veiledende minimumsnivå i inntil 18 måneder eller 3 år basert på hvilken maksimaltid deltakeren har rett på. Statsforvalteren finner det derfor sannsynliggjort at kommunen tilbyr et tilstrekkelig omfang av norskopplæringen som sikrer at deltakerne når sine norskmål.

Videre vil vi påpeke at det ikke er nødvendig at kommunen fatter vedtak om opplæring i norsk for deltakere som har fått et vedtak om deltakelse i introduksjonsprogram og har en integreringsplan, jf. §§ 12 og 15. Dersom kommunen vurderer at det er praktisk å fatte begge vedtak er det ikke lovstridig, og kommunen kan velge å gjøre dette.

4.2.3 Konklusjon

Lunner kommune setter et minimumsnivå for den enkeltes deltaker sin opplæring i norsk.

4.3 Krav til enkeltvedtak

4.3.1 Observasjon

Statsforvalteren har mottatt 10 vedtak om introduksjonsprogram, 10 integreringsplaner, 5 norskplaner og 15 vedtak om norskopplæring. Av dokumentene «Rutiner for programrådgiver» og «Rutiner for inntak og oppfølging av deltakere i norskopplæring» går det frem at kommunen har retningslinjer for hvilke vedtak som skal fattes etter integreringsloven, hvem som skal fatte vedtak og hvem som har godkjenningsmyndighet.

I vedtakene viser kommunen til reglene i integreringsloven for hvem som skal delta i introduksjonsprogrammet. Under punktet «Begrunnelse for vedtaket» skriver kommunen deltakerens alder og spesifiserer deltakerens oppholdstillatelse etter hvilken bokstav i § 9 som er relevant for deltakeren. Det står også at deltakeren er bosatt en bestemt dato etter avtale med IMDI. Videre opplyser kommunen om utdannelsesbakgrunn og slutt mål i introduksjonsprogrammet, og viser til kartlegging. I samtlige integreringsplaner står slutt målet og varigheten for introduksjonsprogrammet, og inneholder opplysninger om deltakerens utdannelsesbakgrunn, lese- og skriveferdigheter på morsmål, norsknivå på inntakstidspunkt og norskmål når det gjelder muntlig kommunikasjon, leseforståelse, lytteforståelse og skriftlig fremstilling.

I vedtakene om deltakelse i norskopplæring og samfunnsfag viser kommunen til at lovhjemmel for vedtakene er integreringsloven § 26 jf. § 30. Det står videre at retten og plikten til norskopplæring varer til deltakeren har nådd sitt minimumsnivå, og kommunen oppgir om retten og plikten varer i inntil 18 måneder eller tre år. Under punktet «Kommunens begrunnelse for vedtaket» oppgir de først vilkårene som regulerer rett og plikt til opplæring i § 26, og deretter skriver de hvorfor deltakeren oppfyller vilkårene og viser til oppholdstillatelse og alder. Minimumsnivå blir også oppgitt til samtlige deltakere i vedtakene.

Vedtakene kommunen har oversendt inneholder opplysninger om at deltakeren har rett til å klage på vedtaket. Klagefristen er tre uker fra mottak av vedtak eller til deltaker ble gjort kjent med vedtaket. I vedtak om deltakelse i introduksjonsprogram står det at klagen skal sendes til kommunen. Videre står det i samtlige vedtak at klagen sendes videre til Statsforvalteren dersom kommunen ikke endrer vedtaket.

Når det gjelder informasjon om å se sakens dokumenter, står det i vedtakene at deltakeren er part i saken og har rett til å se dokumentene, jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19.



4.3.2 Vurdering

Statsforvalteren skal vurdere om kommunen sørger for at enkeltvedtakene er i samsvar med forvaltningslovens saksbehandlingsregler, jf. Integreringsloven § 46, jf forvaltningsloven §§ 18-19, 23-25, 27 og 32. For å svare på dette ser vi på om enkeltvedtaket er skriftlig. Videre ser vi på om vedtaket inneholder en begrunnelse som viser reglene som vedtaket bygger på, og er de faktiske forholdene i saken lagt til grunn. Et enkeltvedtak skal også inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte for å klage, og rett til å se sakens dokumenter.

Statsforvalteren har gått gjennom samtlige enkeltvedtak i saksmappene, og vi vurderer at kommunen fatter skriftlige vedtak om introduksjonsprogram, integreringsplan, norskplan og opplæring i norsk. Videre vurderer vi at kommunen i sine vedtak viser til lovbestemmelsene som vedtaket bygger på, og at de faktiske forholdene som er lagt til grunn i sakene.

Når det gjelder klageadgang, klagefrist og klageinstans og fremgangsmåte for hvordan deltakere kan klage, vurderer vi at kommunen informerer om dette i vedtakene. I tillegg finner vi at vedtakene inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter, og at kommunen sørger for at enkeltvedtakene viser til relevante bestemmelser i integreringsloven.

4.3.3 Konklusjon

Kommunen sørger for at enkeltvedtak er i samsvar med forvaltningslovens regler.

5. Avslutning av tilsynet

I tilsynet har vi funnet at dere oppfyller regelverket på dette området, og vi avslutter tilsynet. Våre observasjoner og vurderinger kommer frem i rapporten.

Dere kan likevel uttale dere om rapporten og våre beskrivelse av fakta og vurderinger. Dersom dere mener rapporten inneholder feil, bør dere begrunne hvorfor. Vi vil vurdere om det er grunnlag for å endre innholdet i rapporten etter en eventuell uttalelse fra dere.

Frist for tilbakemelding er 11. april 2025.

Oslo, 31.03.25

Mari Hagve, avdelingsdirektør sosial- og barnevernavdelingen
Grete N. Finstad, seksjonssjef sosial- og barnevernavdelingen