



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport- vedtak

Differensiering av introduksjonsprogram og opplæring i norsk

Nordre Follo kommune





Sammendrag

Statsforvalteren har gjennomført tilsyn med Nordre Follo 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, samt krav til enkeltvedtak. Tilsynet omfatter både deltakere i introduksjonsprogrammet og deltakere som kun har opplæring i norsk.

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, saksmapper og intervju med ansatte og deltakere. Konklusjonen i rapporten er et uttrykk for hva vi har sett gjennom dette.

Vi har funnet at Nordre Follo kommune setter et slutt mål for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet som er i tråd med deltakerens utdannelsesbakgrunn. Videre har vi konkludert med at kommunen setter et norskmål med utgangspunkt i veiledende minimumsnivå for den enkelte deltaker.

Statsforvalteren har avdekket lovbrudd under tilsynet. Statsforvalteren finner at kommunen ikke fatter vedtak om norskplan, og vi har derfor konkludert med at forvaltningslovens sine regler for enkeltvedtak ikke er fulgt.

Kommunen har mottatt en foreløpig rapport hvor de fikk anledning til å uttale å kommentere på våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner som kom frem i rapporten. Kommunen har kommet med ytterligere opplysninger om hvordan avdeling for opplæring er organisert og dette er tatt med i endelig rapport. Vi fatter nå vedtak om pålegg om retting. Rettefrist er satt til 01.02.24.



Innholdsliste

Innhold

Sammendrag.....	2
Innholdsliste.....	3
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 Rettslige krav	5
2.1.2 Introduksjonsprogrammet.....	5
2.1.3 Opplæring i norsk.....	7
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
4.2 Opplæring i norsk.....	10
4.3 Krav til enkeltvedtak.....	12
Observasjon	12
5. Varsel om pålegg om retting.....	13



1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Statsforvalteren i Oslo og Viken etter tilsyn med Nordre Follo kommunes forvaltning av integreringsloven, høsten 2023.

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 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

Statsforvalterens tilsynsteam består av seniorrådgiver Atif Bashir og tilsynsleder Linn Weiergang. Tilsynet er gjennomført som et stedlig tilsyn og baserer seg på intervjuer med ansatte og ledere knyttet til integreringsarbeidet i kommunen, og intervju med deltakere. I tillegg har vi gått gjennom dokumenter og saksmapper som vi fikk tilsendt før vi besøkte kommunen.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Statsforvalteren til kommunen om åpning av tilsyn 18.08.23
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen 12.09.23
3. Besøk i Nordre Follo kommune 27.08.23
4. Utsending av foreløpig tilsynsrapport 03.11.23
5. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig tilsynsrapport 14.11.23
6. Oppsummerende møte i Nordre Follo kommune 23.11.23



7. Endelig rapport januar 2024
8. Frist for retting 01.02.24.

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 integreringsloven som tredde i kraft 01.01.21, og det er dermed særlig risiko for brudd på disse bestemmelsene.

2.1 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.

Sluttmalet skal være individuelt for den enkelte. Deltakeren og kommunen skal ha som felles mål at deltakeren når sluttmalet. Sluttmalet skal dermed være realistisk å oppnå innen programtiden, så konkret som mulig og reflektere hva deltakeren skal oppnå i introduksjonsprogrammet. Sluttmalet får betydning for blant annet varigheten av programmet. Integreringsloven § 13 gir føringer for hvilket nivå sluttmalet 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 sluttmalet 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.

Sluttmalet 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 sluttmalet 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

Nordre Follo kommune har 62 245 innbyggere. I 2023 er de anmodet om å bosette 335 flyktninger. Kommunen har over 160 deltakere i introduksjonsprogrammet.



Av innsendt dokumentasjon går det frem at Nordre Follo kommune organiserer arbeidet med integreringsloven under kommunalområdet for kultur og inkludering. Kommunalområdet ledes av en kommunalsjef og består av åtte avdelinger, hvorav Nordre Follo kvalifiseringssenter er en av disse.

Nordre Follo kvalifiseringssenteret er ledet av en virksomhetsleder som har det overordnede faglige og administrative ansvaret for integreringsloven, og hen er også rektor for voksenopplæringen. Kvalifiseringssenteret består av to underavdelinger; avdeling for flyktingetjenesten og avdeling for opplæring.

Avdeling for flyktingetjenesten har ansvar for bosetting, oppfølging og kvalifisering av flyktninger. Det er 25 ansatte i avdelingen.

Avdeling for opplæring har ansvar for obligatorisk norskopplæring, grunnskoleopplæring for voksne over 16 år, kombinasjonsprogram i samarbeid med fylkeskommunen og spesialundervisning for voksne.

Flyktingetjenesten og Opplæring har månedlige samarbeidsmøter. Videre har flyktingetjenesten ukentlige avdelingsmøter hvor de gjennomgår rutiner og praksis, samt morgenmøte fire dager i uken hvor to av disse er satt av til saksdrøfting. Opplæring har avdelingsmøter annen hver uke, og de ulike fagområdene har møter de andre ukene.

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

- Åtte deltakermapper for deltakere i introduksjonsprogrammet
- Fire deltakermapper for deltakere som kun har rett til opplæring i norsk
- Redegjørelse av for ansvars- og rollefordeling og hvordan kommunen holder seg orientert om saksfeltet
- Redegjørelse for hvordan kommunen vurderer:
 - den enkelte deltakers utdanningsbakgrunn, fastsetting av slutt mål og tid i program
 - språkkunnskaper
 - integreringsplan og norskplan
 - Forlengelse
- Rutiner for slutt mål og varighet i introduksjonsprogram og veiledende minimumsnivå
- Rutiner for internt samarbeid i integrering og kompetanse
- Rutiner for realkompetansevurdering

4. Statsforvalterens observasjoner, vurderinger og konklusjoner

4.1 Differensiering av introduksjonsprogrammet

Observasjon

Kommunen opplyser i sin redegjørelse at deltakernes utdanningsbakgrunn vurderes med utgangspunkt i registrert kompetanse i IMDI-nett. I de tilfellene hvor kartlegging ikke er gjennomført utfører kommunen denne selv. Karriereveiledningen foregår ved at veiledere fra fylkeskommunen kommer til kvalifiseringssenteret, og gjennomfører karriereveiledning med



både deltaker og flyktningkonsulent/veileder til stede. Både informasjon fra kartlegging og karriereveiledning danner grunnlaget for vurderinger knyttet til slutt mål og varighet i program.

Ved fastsetting av slutt mål og tid i program har kommunen en egen rutine hvor lovteksten er grunnlaget for vurderingen, og de opplyser at juridisk veileder benyttes ved behov. Både ledere og ansatte formidler på intervjuer at de opplever at integreringsloven inneholder tydelige rammer for fastsetting av slutt mål sett opp mot utdanningsbakgrunn og alder. Kommunen har også en fast praksis på å benytte både avdelingsmøter og fagmøter til å fastsette slutt mål og tid i program for den enkelte deltaker. Gjennom deltakerintervjuer får vi videre bekreftet at kommunen har gjennomført karrierekartlegging og samtaler før oppstart i programmet.

Kommunen har som dokumentasjon på sin praksis blitt bedt om å oversende åtte saksmapper for deltakere i introduksjonsprogrammet. I saksmappene er det kartleggingsdokumenter av bakgrunn og kompetanse, vedtak om introduksjonsprogram, integreringsplan, vedtak om norskopplæring og journalnotater. 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.

Av «Rutinen for internt samarbeid i integrering og kompetanse» ser vi at kommunen har en instruks for oppfølging på deltakernivå. Hvilke oppgaver, hvem som skal utføre dem og tidsplan går frem av instruksen. Innen tre måneder etter oppstart står det blant annet at veileder skal innkalle deltaker til møte om integreringsplan, og at veileder skal lage avtale om videre samtaler. Rutinen er ikke datert, og avdelingsleder bekrefter dette på intervju.

Av saksmappene går det videre frem at kommunen har satt et konkret slutt mål for alle deltakere i integreringsplanen, med unntak av en deltaker. I den ene saken står slutt målet kun oppgitt i vedtak om introduksjonsprogram, og deltakeren er uten integreringsplan. Deltakeren startet opp i program 01.08.23, og kommunen har opplyst at det er satt av tid til arbeid med integreringsplanen i uke 43.

Det går frem av saksmappene at slutt målet er vurdert ut fra deltakerens alder og utdanningsbakgrunn i alle saker. Fire deltakere har fått innvilget programtid med seks måneder, og tre av disse har alle høyere utdanning fra tidligere. En av deltakerne har noe høyere utdanning, men ikke fullført, og kommunen har vurdert kompetansen opp mot GSU kravene. To av deltakerne som er under 25 år uten utdanning på minimum videregående nivå, og er innvilget programtid med tre år. De øvrige to deltakerne er over 25 år uten videregående opplæring fra tidligere, og er innvilget programtid med ett år. Begge har som målsetning å fullføre deler av videregående opplæring.

Av saksmappene går det frem at kommunen har innvilget forlengelse av programmet for fire deltakere. Kommunen opplyser i sin redegjørelse at de bruker drøftingsmøter til å vurdere forlengelse for å sikre lik praksis. Videre går det frem av rutinebeskrivelsen at vedtak om forlengelse blir godkjent av avdelingsleder. Gjennom intervjuer med ansatte får vi også bekreftet at kommunen gjennomfører oppfølgingssamtaler med deltaker, og vurderer forlengelse ved behov for dette.



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. Ut fra saksmappene, møterutiner og intervjuer med ansatte og deltakere, vurderer vi det som sannsynliggjort at slutt målet blir satt i tråd med deltakernes egne ønsker. Kommunen har sett hen til kompetansekartlegging, karriereveiledning, deltakerens interesser, motivasjon og langsiktige målet. Dokumentasjon viser at veileder og deltaker har samtaler før slutt målet blir fastsatt, og at deltakeren får oppfølging i programtiden.

Når det gjelder om slutt målet og varigheten er satt i tråd med deltakerens alder og utdanningsbakgrunn, vurderer vi at kommunens praksis viser at de innhenter nødvendige opplysninger om utdanningsbakgrunn hos den enkelte deltaker. Saksgjennomgangen viser at kommunen differensierer tilbudet, og setter slutt mål og varighet ut fra de tre hovedgruppene som gjelder alder og kompetanse.

Kommunen har i fire saker vurdert forlengelse når deltakere ikke har nådd sitt slutt mål innenfor opprinnelig innvilget programtid. I tillegg går det frem av kommunens redegjørelse og gjennom intervjuer, 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 de vurderer forlengelse ved fremsatt søknad.

Konklusjon

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

4.2 Opplæring i norsk

Observasjon

Kommunen skriver i sin redegjørelse at nye deltakere med rett til norskopplæring fyller ut et skjema hvor de oppgir utdanningsbakgrunn. Informasjonen danner et utgangspunkt for å vurdere hvilket opplæringstilbud og lengde som kommunen skal innvilge i vedtak om opplæring i norsk. Dersom det viser seg at informasjonen deltakeren har oppgitt i skjemaet er ufullstendig eller misforstått, oppgir kommunen at opplæringstilbudet og vedtak blir endret slik at det er i tråd med korrekt informasjon.

Videre opplyser kommunen i redegjørelsen at nye deltakere går gjennom en språkkartlegging med avdelingsleder. Omfang og varighet blir deretter vurdert på bakgrunn av utdanningsbakgrunn, og kommunen innvilger veiledende minimumsnivå i inntil 18 måneder eller 3 år.

Både i redegjørelsen og i intervjuer opplyser kommunen at de ikke har prioritert å utarbeide en norsklplan for deltakere som har rett og plikt til norskopplæring på grunn av kapasitetsutfordringer. Kommunen vurderer likevel at deltakerne har et konkret norskmål, og at norskmålet er oppgitt i vedtak om norsk- og samfunnsfag.



I tillegg til 8 saksmapper for deltakere i introduksjonsprogrammet, har kommunen oversendt 4 saksmapper for deltakere som kun har rett og plikt til norskopplæring. Til sammen har vi dermed sett på hvordan kommunen setter norskmål for 12 deltakere. Av saksmappen går det frem at kommunen setter et norskmål i samtlige saker ved oppstart, og at norskmålet er spesifisert i vedtakene om rett til opplæring i norsk og samfunnsfag. Videre går det frem av vedtakene at kommunen har tatt utgangspunkt i veiledende minimumsnivå i samtlige 12 saker.

I fire av saksmappene for introduksjonsdeltakere ser vi at kommunen har satt et annet norskmål i integreringsplanen enn i vedtak om norskopplæring.

Når det gjelder omfanget av norskopplæringen har kommunen oppgitt at deltakerne har 24 timer undervisning i uken. Videre har kommunen oversendt timeplaner hvor antall timer til deltakerne står oppført.

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. Videre undersøker vi om kommunen har tatt utgangspunkt i veilederende minimumsnivå, og om kommunen sørger for at omfang og varighet gjør at deltakeren oppnår sitt norskmål.

På bakgrunn av opplysninger som kommer frem gjennom saksmapper, rutiner og intervjuer vurderer vi at kommunen har foretatt en karlegging av deltakernes utdannelsesbakgrunn og satt et norskmål ved oppstart av opplæringen. Vi vurderer videre 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. Videre står norskmålet oppført i integreringsplanen til deltakerne i introduksjonsprogrammet.

I fire saker som gjelder introduksjonsdeltakere oppgir kommunen et annet norskmål i integreringsplanen enn oppgitt i vedtak om norskopplæring. Det er avdeling for opplæring som har fattet vedtak om norskopplæring i tråd med veiledende minimumsnivå, og det er samme avdeling som også er ansvarlige for å gi opplæringen. Vi legger derfor til grunn at deltakerne får opplæring opp til minimumsnivået slik de er innvilget. Samtidig vil vi påpeke at det er uheldig at kommunen oppgir ulikt norskmål i integreringsplanen og i vedtak om norskopplæring. Videre vil vi påpeke at det ikke er nødvendig at kommunen fatter vedtak om opplæring i norsk for deltakere som har vedtak om deltakelse i introduksjonsprogram og har en integreringsplan, jf. §§ 12 og 15. Dersom kommunen ønsker å fatte to vedtak kan det likevel gjøres, men korrekt norskmål skal også stå i integreringsplanen.

Når det gjelder om kommunen sørger for opplæring i et omfang og med en varighet som gjør at deltakeren oppnår sitt norskmål, har vi sett på oversendte timeplaner og antall timer per uke. Vi vurderer at kommunen angir omfanget av opplæringen, 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. Statsforvalteren finner det derfor sannsynliggjort at kommunen tilbyr et tilstrekkelig omfang av norskopplæringen som sikrer at deltakerne når sine norskmål.



Konklusjon

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

4.3 Krav til enkeltvedtak

Observasjon

Statsforvalteren har mottatt 8 vedtak om introduksjonsprogram, 7 integreringsplaner og 12 vedtak om norskopplæring. Kommunen viser gjennom sin redegjørelse og rutiner at de har retningslinjer for hvilke vedtak som skal fattes etter integreringsloven, hvem som skal fatte vedtak og hvem som har godkjenningmyndighet. I rutinen står ikke norskplan oppført som et vedtak kommunen skal fatte, og i redegjørelsen opplyser kommunen at de ikke prioriterer å utarbeide norskplaner. Gjennom intervjuer bekrefter ledelsen at årsaken til manglende norskplaner er kapasitetshensyn.

Når det gjelder integreringsplanen står det i rutinen at første møte skal finne sted innen tre måneder etter oppstart i introduksjonsprogrammet.

Alle vedtak som er 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, og i integreringsplanen står det at klagen skal sendes til Nordre Follo kvalifiseringssenter. 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.

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 § 9 og 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 utdannelsesbakgrunn og sluttmaal i introduksjonsprogrammet, og viser til kartlegging.

I vedtakene om deltakelse i opplæring og samfunnsfag viser kommunen til at lovhjemmel for vedtakene er integreringsloven § 26 jf. § 30. Det står at retten og plikten til norskopplæring varer til deltakeren har nådd sitt minimumsnivå, og kommunen oppgir om 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.

I syv av vedtakene om integreringsplan står sluttmalet og varigheten for introduksjonsprogrammet. Kommunen viser til integreringsloven § 13 i seks saker, og i en sak har kommunen benyttet en forenklet integreringsplan og feilaktig vist til § 37 c. Vedtakene om integreringsplan inneholder også opplysninger om deltakers norskmål.



Vurdering

Statsforvalteren skal vurdere om kommunen sørger for at enkeltvedtakene er i samsvar med forvaltningslovens saksbehandlingsregler. For svare på dette ser vi på om enkeltvedtaket er skriftlig, om vedtaket har en begrunnelse som viser til relevant lovverk, og om de faktiske forholdene i saken kommer frem. Videre ser vi på om enkeltvedtaket inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte for å klage. Enkeltvedtaket skal også inneholde rett til å se sakens dokumenter.

Vi vurderer at kommunen fatter skriftlige vedtak etter integreringsloven som gjelder introduksjonsprogram, integreringsplan og opplæring i norsk.

Vedtak om introduksjonsprogram og integreringsplan skal kommunen fatte samtidig, jf. § 15. Av saksgjennomgangen går det frem at en deltaker er uten integreringsplan 2,5 måneder etter oppstart i programmet. Vi vil derfor påpeke at loven krever at vedtak og integreringsplan blir fattet samtidig, og ikke innen tre måneder slik kommunen har nedfelt i sin rutine. På bakgrunn av at kommunen har fattet vedtak om integreringsplan i 7 av 8 saker vurderer vi det likevel som sannsynliggjort at kommunen følger lovkravet.

Videre vurderer vi at kommunen i sine vedtak viser til reglene som vedtaket bygger på, og at de faktiske forholdene som er lagt til grunn i flertallet av 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 i flertallet av sakene sørger for at enkeltvedtakene viser til relevante bestemmelser i integreringsloven.

Vi vurderer vi at kommunen ikke fatter vedtak om norskplan, og at kommunen derfor ikke følger regelverket. Statsforvalteren viser til at det i integreringsloven § 34 står at kommunen skal, samtidig som det treffes vedtak etter § 30, utarbeide en plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kravet om å utarbeide en plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder imidlertid ikke når fylkeskommunen har ansvar for opplæringen.

Konklusjon

Kommunen fatter ikke vedtak om norskplan. Dette er brudd på forvaltningslovens sine regler om enkeltvedtak, jf. Integreringsloven § 46.

Kommunen sørger for at øvrige enkeltvedtak blir fattet i samsvar med forvaltningslovens sine regler.

5. Pålegg om retting

Vi har funnet at dere ikke overholder regelverket på alle områder som vi har undersøkt i tilsynet. Kommunen har ansvar for at tilbudet etter integreringsloven er i samsvar med regelverket. I foreløpig rapport har vi varslet om pålegg om retting av lovbruddet. Statsforvalteren pålegger Nordre Follo kommune om å rette opp lovbruddet knyttet til manglende utarbeidelse av norskplan jf. Integreringsloven § 48, kommuneloven § 30-4.



6. Oppfølging av lovbrudd

Vi ber Nordre Follo kommune endre praksis og fatte vedtak om norskplan for deltakere som har rett på norskopplæring.

På bakgrunn av lovbruddet vi har funnet, skal kommunen utarbeide en tiltaksplan hvor det fremgår hvordan lovbruddet skal bli rettet. Frist for kommunens oversendelse av tiltaksplanen til Statsforvalteren er 01.02.24. Fristen er satt i samarbeid med kommunens kontaktperson for tilsynet.

Tiltaksplanen skal minimum inneholde følgende:

- tiltak som dere skal sette i verk for å rette lovbruddet
- hvordan ledelsen vil kontrollere at tiltakene blir iverksatt
- hvordan ledelsen vil gjennomgå om tiltakene fører til forventet endring
- når kommunen forventer at lovbruddet skal være rettet og hvilke frister som blir satt for å sikre fremdrift
- hvem i kommunen som har ansvar for gjennomføring av tiltakene for retting av lovbruddet

På bakgrunn av kommunens tiltaksplan for retting av lovbruddet vil vi vurdere hvordan vi følger opp videre. Vi avslutter tilsynet når dere har dokumentert at påpekt lovbrudd er rettet, og tjenesten er i tråd med lovkravene. Når vi vurderer at forholdene er i orden vil vi informere ledelsen skriftlig om dette.

7. Dere kan klage på påleggene om retting

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Nordre Follo kommune kan klage på enkeltvedtaket. Hvis dere vil klage, må dere gjøre det innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til dere, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Dere sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med dere, sender vi klagen til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet som avgjør saken. I forvaltningsloven § 32 kan dere se hvordan dere skal utforme klagen.

Dere kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet jf. forvaltningsloven § 42.

Nordre Follo kommune er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Oslo, 09.01.24

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





STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN



