



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport- vedtak

Differensiering av introduksjonsprogram og opplæring i norsk
Øvre Eiker kommune

Oslo, 22.05.23





Sammendrag

Statsforvalteren har gjennomført tilsyn med Øvre Eiker kommune sin forvaltning av 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 etter forvaltningsloven. Tilsynet omfatter både deltakere i introduksjonsprogrammet, og deltakere som kun har opplæring i norsk.

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.

Statsforvalteren har avdekket lovbrudd under tilsynet. Vi har konkludert med at Øvre Eiker kommune ikke setter slutt mål og varighet for deltakere i introduksjonsprogrammet som er i tråd med deltakernes utdannelsesbakgrunn. Videre har vi konkludert med at Øvre Eiker kommune ikke setter et norskmål med utgangspunkt i veiledende minimumsnivå for deltakere i introduksjonsprogrammet, og for deltakere som kun har opplæring i norsk. Dette kan også ha en konsekvens for varigheten av norskopplæringen.

Når det gjelder om kommunen fatter enkeltvedtak som er i samsvar med forvaltningsloven sine regler, finner vi at kommunen følger reglene i flertallet av sakene.

Kommunen har mottatt en foreløpig rapport hvor den hadde anledning til å kommentere på våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner som kom frem i rapporten. Kommunen har påpekt at innbyggertallet var feil, og dette er rettet opp. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Rettefrist til er satt til 07.07.23.



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, vurdering og konklusjoner	9
4.1 Kommunens differensiering av introduksjonsprogrammet.....	9
4.2 Opplæring i norsk.....	11
4.3 Kommunens forvaltningspraksis ved enkeltvedtak.....	13
5. Pålegg om retting	14
6. Oppfølging av påleggene om retting.....	14
7. Dere kan klage på påleggene om retting	15
STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN.....	16
1.1.1 Postboks 325, 1502 Moss sfovpost@statsforvalteren.no www.statsforvalteren.no/ov	16



1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Statsforvalteren i Oslo og Viken etter tilsyn med Øvre Eiker kommunes forvaltning av integreringsloven.

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 lovlighestilsyn, 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 lengere tid før deltakeren blir økonomisk selvstendig.

1.3 Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet er gjennomført som et stedlig tilsyn og baserer seg på intervjuer med ansatte og ledere knyttet til integreringsarbeidet i kommunen, og intervju av seks 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 07.02.23
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen 23.02.23, 24.02.23
3. Oversendelse av ytterligere dokumentasjon etter forespørsel 17.03.23 og 30.03.23
4. Besøk i Øvre Eiker kommune: informasjonsmøte og intervju med ansatte og deltakere 22.03.23 og 23.03.23
5. Utsending av foreløpig tilsynsrapport 18.04.23
6. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på tilsynsrapport 29.04.23
7. Besøk i Øvre Eiker kommune: oppsummeringsmøte 04.05.23
8. Endelig rapport 22.05.23
9. Frist for retting 07.07.23

Statsforvalterens tilsynsteam har bestått av seniorrådgiver Atif Bashir og tilsynsleder Linn Weiergang.

2. Tema for tilsynet

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

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) har besluttet teamet, 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. Temaet for tilsynet er om kommunens forvaltning av integreringsloven tilfredsstiller kravene etter §§ 13 og 31, om sluttmaal og varighet i introduksjonsprogrammet og i norskopplæringen.

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



sluttmål, norskmål, angivelse av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, varighet og elementene i programmet.

Underveis i introduksjonsprogrammet kan det være behov for å endre slutt målet, for eksempel hvis deltakeren viser raskere progresjon enn forventet. Terskelen for å justere slutt målet ned ved mangelfull progresjon er høyere enn for å justere slutt målet 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

Øvre Eiker kommune har 20 000 innbyggere. I 2022 bosatte de cirka 200 flyktninger. Kommunen organiserer arbeidet med integreringsloven under kommunalområdene seksjon for helse og velferd og seksjon for oppvekst. Nav, som tilhører helse og velferd, har et overordnet ansvar for introduksjonsprogrammet, og Voksenopplæringen som ligger under oppvekst, har et overordnet ansvar for opplæring i norsk og samfunnsfag.

Nav er organisert med tre avdelinger og under avdelingen Ungdom, integrering og jobbutvikling er integreringsteamet. Det er avdelingsleder som har det faglige og administrative ansvaret for integreringsteamet. Teamet består av en bolig- og bosettingsansvarlig, en fagkoordinator for introduksjonsprogrammet som også er integreringskoordinator, seks integreringskoordinator og en markedskoordinator. Teamet har ukentlige fagmøter som ledes av avdelingsleder, og kommunen opplyser at møtene benyttes til informasjonsutveksling, opplæring og drøfting av saker som gjelder bosetting og introduksjonsprogrammet.

Rektor har det faglige og administrative ansvaret for voksenopplæringen. I tillegg til lærere har også voksenopplæringen en fagleder. Til sammen har voksenopplæringen 11,6 årsverk. Kommunen har videre i samarbeid med fylkeskommunen kombinasjonsklasser for ungdom i alderen 16-24 år.

Nav og Voksenopplæringen har møter på ledernivå annen hver uke. Videre har Nav og Voksenopplæringen et ukentlig møte hvor rektor, fagleder, avdelingsleder og integreringskoordinatorer deltar og drøfter saker knyttet til deltakere. Annen hver uke deltar også familiesenteret og flyktningehelsetjenesten på disse møtene. Gjennom intervju med rektor går det videre frem at Voksenopplæringen har ukentlige møter hvor blant annet rutiner og praksis er på agendaen.

Av eksterne aktører benytter kommunen Karrieresenteret i Kongsberg i karriereveiledningssamtaler for deltakere i introduksjonsprogrammet.

Kommunen har oversendt følgende dokumentasjon, skriftlige rutiner og redegjørelser som anses relevante for tilsynstemaet:

- Seks saksmapper for deltakere i introduksjonsprogrammet, og fire saksmapper for deltakere som kun har opplæring i norsk
- Ansvarsfordeling – hvem gjør hva i integreringsteamet av 06.01.23, inkludert rutine for forlengelse av program
- Rutinebeskrivelse – introduksjonsprogram av 06.01.23, inkludert egen rutinebeskrivelse for ukrainere
- Organisering av avdelingen og integreringsteamet
- Samarbeidsrutiner: Nav integreringsteam, voksenopplæring og flyktningehelsetjenesten (ikke datert)
- Kartleggingsskjema
- Skjema for «Referat fra tverrfaglig samtale»
- Kvalitetshåndbok – opplæring etter introduksjonsloven, rutiner ved Voksenopplæringen i Øvre Eiker kommune



- Plan for læringsutbytte ved Voksenopplæringen 15.01.21
- Beskrivelse av opplæringen i norsk og samfunnsfag «Tilsyn med kommunens forvaltning av integreringsloven» av 23.02.23
- «Bosetting og integrering av flyktninger – rapportering ved utgangen av 2022»

Av rutinebeskrivelse for introduksjonsprogrammet går det frem hvilke oppgaver integreringskoordinator skal utføre knyttet til karriereveiledning, kartleggingssamtale, integreringsplan, integreringskontrakt, livsmestringskurs m.m. I rutinen står det at IP- samtale skal gjennomføres sammen med lærer på voksenopplæringen eller arbeidsgiver. Ansatte i integreringsteamet opplyser under intervju at «IP» står for integreringsplan.

I samarbeidsrutinen for Nav integrering, voksenopplæringen og flyktningehelsetjenesten står det at voksenopplæringen utarbeider «IP» for norskopplæringen. Det går frem av saksmapper og intervjuer med ansatte i voksenopplæringen at «IP» her står for individuell plan. Videre står det i rutinen at lærer og integreringskoordinator har samtaler 2-3 ganger i året hvor gjennomgang av «Nav-IP» og «VO-IP» er tema.

4. Statsforvalterens observasjoner, vurdering og konklusjoner

4.1 Kommunens differensiering av introduksjonsprogrammet

Observasjon

Statsforvalteren ser av saksmappene at språkkunnskaper, utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse er kartlagt gjennom karriereveiledning og ved kartleggingssamtaler. Ved fastsettelse av slutt mål og tid i program, går det frem av oversendt rutinebeskrivelse at integreringskoordinator skal bruke mal for integreringsplan og at varighet skal vurderes ut fra deltakers utdannelsesbakgrunn og alder. Videre står det i rutinen at slutt målet skal settes på bakgrunn av ønsker og informasjon som kommer frem i kartleggingssamtalen. I intervju med programkoordinatorer blir det bekreftet at rutinen blir benyttet i arbeidet. Videre formidler integreringskoordinatorerne at integreringsloven inneholder tydelige rammer for slutt mål sett opp mot utdanningsbakgrunn og alder til deltakeren. Deltakerne bekrefter også gjennom intervjuer at kommunen gjennomfører samtaler før oppstart i programmet, og at tidligere utdanning og bakgrunn blir kartlagt.

Av de seks deltakermappene som er oversendt, ser Statsforvalteren at kommunen har satt slutt mål i fem integreringsplaner. I en av sakene går det frem at deltaker ikke har slutt mål etter integreringsloven og er uten integreringsplan. Videre har en deltaker en individuell plan hvor slutt målet er satt til å kvalifisere seg for videregående skole, og en integreringsplan hvor slutt målet satt til å fullføre videregående skole. En annen deltakeren har slutt mål om å fullføre videregående skole i integreringsplanen, og har i tillegg en individuell plan hvor det står at slutt målet er arbeid.

Ved gjennomgang av integreringsplanene ser vi at kommunen ikke har foretatt en nærmere vurdering av utdanningsbakgrunnen for tre deltakere. Deltakere har i disse sakene høyere



utdanning, og kommunen har innvilget programtid for to år uten at en nærmere vurdering av utdanningsbakgrunnen kommer frem i integreringsplanene.

Fem av seks deltakere har flere planer, både en integreringsplan og en individuell plan, og deltakerne i programmet har dermed ikke en samlet integreringsplan for norsk- og samfunnsfag og annen aktivitet i programmet. Videre har en av deltakerne tre planer; en integreringsplan som er lite fylt ut, en individuell plan for norskopplæring og en individuell plan utarbeidet av Nav.

Når det gjelder forlengelse av program går det frem av rutinebeskrivelse at kommunen vurderer dette i fagmøter, og på bakgrunn av deltakers situasjon, progresjon og motivasjon. Av saksmappene går det frem at det har vært aktuelt å vurdere forlengelse i en sak.

Statsforvalteren ser videre at integreringsplanene ikke er undertegnet av deltakerne, men gjennom intervju med deltakere får vi opplyst at de har vært involvert i utarbeidelse av sin integreringsplan.

Vurdering

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

På bakgrunn av en gjennomgang av integreringsplanene legger vi til grunn at kommunen har fastsatt sluttmaal for fem av seks deltakere. Ut ifra kartlegging, intervjuer med ansatte og deltakere, vurderer vi det som sannsynliggjort at sluttmaalet i stor grad blir satt i tråd med deltakernes egne ønsker. Gjennomgangen viser også et konkret eksempel på at kommunen vurderer forlengelse når en deltaker ikke når sitt sluttmaal innenfor programtiden. Det blir også bekreftet gjennom intervjuer med deltakere at forlengelse blir vurdert når dette er aktuelt, og vi finner det derfor sannsynliggjort at kommunen vurderer forlengelse dersom en søknad blir fremlagt.

Når det gjelder om sluttmaalet er satt i tråd med deltakerens alder og utdanningsbakgrunn vurderer Statsforvalteren at det i tre av seks saker ikke går frem om sluttmaalet er satt ut fra kravet om utdanningsbakgrunn. I disse sakene har deltakerne alle høyere utdanning, og er innvilget programtid med 2 år. Av integreringsloven § 13 andre ledd går det frem at for deltakere med minimum høyere utdanning på videregående nivå fra før, skal programmet som hovedregel vare mellom tre og seks måneder, og kan forlenges med inntil seks måneder. Det går videre frem av lovens juridiske veileder at den enkelte ikke må fremlegge dokumentasjon på utdanningen. Det er tilstrekkelig at det er sannsynlig at den enkelte har gjennomført en utdanning som står på GSU-listen. Det står videre i den juridiske veilederen at det kan oppstå tilfeller der det er tvil eller uenighet om den enkeltes medbrakte kompetanse kan gi generell studiekompetanse, og i slike tilfeller skal den enkelte ha sluttmaal etter § 13 i tredje eller fjerde ledd, men det bør raskt igangsettes realkompetansevurdering.

Hovedregelen for deltakere med minimum utdanning på videregående nivå fra før, er altså at sluttmaalet skal være kvalifisering til høyere utdanning eller arbeid med programtid på tre til seks



måneder. Av integreringsplanene i disse sakene kan vi ikke se at kommunen har foretatt en konkret vurdering knyttet til utdannelsesbakgrunn. På bakgrunn av dette vurderer vi at Øvre Eiker kommune ikke i tilstrekkelig grad setter et sluttmaal i introduksjonsprogrammet knyttet til utdannelsesbakgrunn.

Kommunen har videre i en av sakene kun utarbeidet en individuell plan som er hjemlet i introduksjonsloven. Deltakeren har dermed ikke en integreringsplan og et sluttmaal etter integreringsloven, noe vi vurderer som et brudd på regelverket. Statsforvalteren vurderer at kommunens manglende spesifisering i samarbeidsrutinen mellom Nav integrering, voksenopplæring og flyktningehelsetjenesten om hva «IP» betyr, utgjør en risiko for brudd på bestemmelser knyttet til differensiering av programtid og sluttmaal.

Videre vil vi påpeke at fem av seks deltakere har to planer. Det står i § 15 i integreringsloven at deltakere skal ha én samlet integreringsplan for deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnsfag. I § 15 står det også at kommunen skal begrunne hvilke arbeids- eller utdanningsrettede elementer som er valgt, og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet til deltakelse i yrkeslivet. På bakgrunn av dette vurderer Statsforvalteren at kommunens ledelse ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp at rutiner og håndbøker er fullstendig oppdaterte etter integreringsloven.

Konklusjon

Øvre Eiker kommune setter ikke sluttmaal og varighet i introduksjonsprogrammet som er i tråd med deltakerens utdanningsbakgrunn.

Dette er lovbrudd på integreringsloven § 13.

4.2 Opplæring i norsk

Observasjon

I kommunens «Beskrivelse av opplæring i norsk og samfunnsfag» går det frem at voksenopplæringen underviser i alfabetisering A1, A2 til nivå B1 og B2. Statsforvalteren f r videre i beskrivelsen og gjennom intervju med rektor bekreftet at alle deltakere blir kartlagt ved oppstart og plassert på et norsknivå. Deltakerne blir kartlagt flere ganger i løpet av skoleåret for sikre riktig innplassering. I beskrivelsen går det videre frem at kommunen ikke har benyttet bestemmelser i integreringsloven knyttet til norskplan. Kommunen opplyser imidlertid at de er i gang med å endre dette, og vi ser at kommunen har utarbeidet norskplaner, samtlige datert 23.02.23, etter at tilsynet ble åpnet. Voksenopplæring har også oversendt en kvalit tsh ndbok – opplæring etter introduksjonsloven, inkludert rutiner knyttet til individuell plan og antall timer deltakere har krav på. Både oversendt beskrivelse og av intervjuer bekrefter at voksenopplæringen ikke har rutiner knyttet til vurdering av norskmål etter integreringsloven.

I tillegg til saksmapper for seks deltakere i introduksjonsprogrammet, har Statsforvalteren fått oversendt vedtak om opplæring i norsk og samfunnsfag, norskplan og individuell plan og timeplaner for fire deltakere som kun har rett på norskopplæring. Til sammen har vi dermed sett på hvordan kommunen setter norskmål for ti deltakere.

Ved gjennomgang av integrerings- og norskplanene ser vi at kommunen setter et norskmål i åtte av ti saker ved oppstart av opplæringen. En av deltakerne står uten norskmål i



integreringsplanen, og har ikke annen plan. En av deltakere i introduksjonsprogrammet har ikke integreringsplan, men vi ser at norskmålet står i en individuell plan. I denne saken har vi valgt å ta stilling til om norskmålet er satt i tråd med veiledende minimumsnivå.

Selv om kommunen setter et norskmål for deltakerne, ser vi i ti av ti planer at de ikke har tatt utgangspunkt i veiledende minimumsnivå når de setter norskmål. Se oversikt under:

Utdanningsbakgrunn	Kommunens norskmål	Veiledende minimumsnivå
Deltaker intro – grunnskole	A1/A2 - delmål i individuell plan, har ikke integreringsplan	A2 skriftlig – B1 muntlig
Deltaker intro – vgs. og 2 år høyere utdanning	B1 muntlig og skriftlig	B1 skriftlig - B2 muntlig
Deltaker intro – vgs. og 3 år universitet	B1 muntlig og skriftlig	B2 muntlig - B1 skriftlig
Deltaker intro – bachelor grad	B1 skriftlig og muntlig	B1 muntlig - B2 skriftlig
Deltaker intro – uten grunnskole	Nivå er ikke oppgitt i integreringsplan	
Deltaker intro – bachelor grad	B1 muntlig og B2 skriftlig (står ikke i integreringsplan, men i individuell plan)	B1 skriftlig – B2 muntlig
Deltaker – bachelor grad	B1 skriftlig og muntlig -700 timer	B1 skriftlig – B2 muntlig
Deltaker – bachelor grad	B1 muntlig og B2 skriftlig- innvilget 600 timer	B1 skriftlig – B2 muntlig
Deltaker – bachelor grad	B1 muntlig og skriftlig	B1 skriftlig – B2 muntlig
Deltaker – bachelor grad	B1 muntlig og skriftlig – er innvilget 700 timer	B1 skriftlig - B2 muntlig

Når det gjelder omfanget av norskopplæringen står antall timer per uke i de fire norskplanene. Antall timer er ikke oppført i integreringsplanene til deltakerne i introduksjonsprogrammet. Kommunen har imidlertid oversendt timeplaner for samtlige ti deltakere hvor antall timer til deltakerne står oppført. I oversendt beskrivelse oppgir kommunen videre antall timer som deltakere på de ulike nivåene får i undervisning per uke.

Når det gjelder varigheten av opplæringen i norsk går det ikke klart frem av kommunens redegjørelse hvordan kommunen vurderer dette.

Vurdering

Statsforvalteren skal vurdere om kommunen setter et minimumsnivå for opplæring i norsk. Etter integreringsforskriften § 27 skal kommunen sette et norskmål for alle deltakere som er i tråd med eller høyere enn føringene i integreringsforskriften § 28. Kommunen kan fravike denne hovedregelen, men det går frem av forarbeidene til loven at departementet legger til grunn at de veiledende nivåene skal være det klare utgangspunktet. Terskelen for å sette et mål som er høyere enn det som følger av de veiledende minimumsnivåene skal være lav, og terskelen for å sette et lavere mål skal derimot være høy. Dette står i Prop. 89. L (2019-2020) punkt 10.3.4.2.

Statsforvalteren vurderer på bakgrunn av opplysninger fra saksmapper, rutiner og intervjuer at kommunen har foretatt en kartlegging av deltakerens utdanningsbakgrunn og satt et norskmål, men at norskmålet er ikke er satt med utgangspunkt i veiledende minimumsnivå. Vi vurderer at norskmålene i samtlige saker er satt under minimumsnivået enten i muntlig eller skriftlig. Terskelen for å sette lavere norskmål skal som nevnt over være høy, og vi kan ikke se at kommunen har begrunnet hvorfor de valgt å sette nivået lavere enn minimumsnivået i samtlige saker.



Etter gjennomgang av oversendt dokumentasjon vurderer Statsforvalteren at kommunen ikke har oppdaterte rutiner knyttet til vurdering av minimumsnivået i norskopplæringen. I tre av fire norskplaner, registrerer vi at kommunen i tillegg til å sette deltakere på et norsknivå, har innvilget 700 timer i to saker og 600 timer i en annen sak. Etter integreringsloven er kravet som var i introduksjonsloven om et visst antall timer gjennomført norskopplæring, erstattet med et krav om at den enkelte skal oppnå et minimumsnivå.

Når det gjelder omfanget og varigheten av opplæringen skal integreringsplanen eller norskplanen angi dette. Vi vurderer at kommunen har dokumentert omfanget gjennom oversendt timeplaner. Når det gjelder vurdering av varigheten i opplæringen skal denne i utgangspunktet være til deltakeren har nådd norskmålet sitt, begrenset opp til tre år for deltakere som ikke har minimum videregående opplæring, og atten måneder for deltakere som har det. På bakgrunn av at kommunen setter lavere norsknivå enn veiledende minimumsnivå, vurderer vi at dette utgjør en risiko for varigheten på norskopplæringen.

Konklusjon

Øvre Eiker kommune tar ikke utgangspunkt i veiledende minimumsnivå når den setter norskmål ved oppstart av opplæringen. Dette utgjør videre en risiko for varigheten på norskopplæringen.

Dette er lovbrudd på integreringsloven § 31, jf. Integreringsforskriften §§ 27 og 28.

4.3 Kommunens forvaltningspraksis ved enkeltvedtak

Observasjon

Kommunen har gjennom dokumentasjon og intervjuer med ansatte og ledelse bekreftet at de har rutiner for hvem som fatter vedtak etter integreringsloven, med unntak av norskplanene. Videre går det frem av vedtak om introduksjonsprogram, integreringsplan, vedtak om norsk og samfunnsfag og norskplan, til sammen 20 enkeltvedtak, at kommunen har fattet skriftlige vedtak. 19 av vedtakene er hjemlet etter integreringsloven og 18 av disse inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte hvis deltakeren vil klage. Enkeltvedtakene har også informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Videre går det frem av flertallet av vedtakene hvilke bestemmelser i integreringsloven vedtaket bygger på.

Statsforvalteren ser at det av integreringsplanene i liten grad går frem hvilke faktiske forhold som har hatt betydning for avgjørelsene når det gjelder fastsettelse av sluttmålet. Dette gjelder også for to norskplaner. Videre mangler fire av seks integreringsplaner dato for når de ble fattet, og planene er heller ikke undertegnet av ansatte i kommunen eller deltaker.

Vurdering

Statsforvalteren skal vurdere om kommunen sørger for at enkeltvedtakene er i samsvar med forvaltningslovens saksbehandlingsregler.

Vi vurderer at kommunen fatter skriftlige vedtak etter integreringsloven som gjelder introduksjonsprogram, integreringsplan, opplæring i norsk og samfunnsfag og norskplan. Videre vurderer vi at kommunen informerer om klageadgang, klagefrist og klageinstans og



fremgangsmåte for hvordan deltakerne kan klage. I tillegg finner vi informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Når det gjelder om enkeltvedtakene viser til relevante bestemmelser i integreringsloven, finner vi at kommunen sørger for dette. Vi vurderer imidlertid at de faktiske forholdene som er lagt til grunn i vedtakene, som for eksempel kartlegging og samtaler som har betydning for avgjørelsen, kun delvis går frem av integreringsplanene. Som nevnt under vår vurdering knyttet til sluttmål for deltakere i introduksjonsprogrammet, er det ikke foretatt noen vurdering av om sluttmålet og varighet på program står i forhold til kompetansekartleggingen i flere saker. Videre vil vi påpeke at to av fire norskplaner også er uten begrunnelse knyttet til norskmål.

Statsforvalteren viser til at det ikke er et krav til om vedtakene skal være undertegnet av deltakeren. Det er imidlertid et krav i integreringsloven at vedtak om introduksjonsprogram og integreringsplan skal fattes samtidig, og dato skal framgå av integreringsplanen, noe vi vurderer at kommunen ikke gjør i alle saker.

Basert på en gjennomgang av vedtakene vi har fått oversendt, vurderer at kommunen i flertallet av sakene fatter vedtak som er i samsvar med forvaltningslovens regler.

Konklusjon

Øvre Eiker kommune fatter enkeltvedtak i samsvar med forvaltningslovens sine regler.

Statsforvalteren anbefaler imidlertid kommunen i større grad å redegjøre for de faktiske forhold og hvilke vurderingen som er lagt til grunn i integrerings- og norskplanene. Videre bør begrunnelse knyttet til innholdet i programmet, herunder om sluttmålet står i forhold til kompetansekartleggingen, gå frem av integreringsplanene.

5. Pålegg om retting

Som det går frem av konklusjonene i kapittel fire har vi funnet at Øvre Eiker kommune ikke overholder regelverket når det gjelder følgende:

- Kommunen setter ikke sluttmål og varighet i introduksjonsprogrammet som er i tråd med deltakerens alder og utdanningsbakgrunn. Dette er lovbrudd på integreringsloven § 13.
- Kommunen tar ikke utgangspunkt i veiledende minimumsnivå når den setter norskmål ved oppstart av opplæringen. Dette er lovbrudd på integreringsloven § 31. Dette kan videre utgjøre en risiko for rett varighet på norskopplæringen.

6. Oppfølging av påleggene om retting

Vi ber Øvre Eiker kommune endre praksis knyttet til fastsetting av sluttmål og varighet i introduksjonsprogrammet. Kommunen skal sette et sluttmål og varighet i program i tråd med deltakerens alder og utdanningsbakgrunn, og se hen til kompetansekartlegging, karriereveiledning, deltakerens interesser, motivasjon og deltakerens langsiktige mål når dere setter sluttmål.



Videre ber vi dere endre deres praksis når det gjelder å sette et norskmål som tar utgangspunkt i lovens veiledende minimumsnivå ved oppstart av opplæringen. For lavt minimumsnivå kan påvirke varigheten på norskopplæringen, og kommunen må påse at varigheten gjør at deltakeren oppnår sitt norskmål.

På bakgrunn av lovbruddene vi har funnet skal dere utarbeide en tiltaksplan for hvordan lovbruddene skal bli rettet. Frist for kommunens oversendelse av tiltaksplanen til Statsforvalteren er 07.07.23. 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 lovbruddene.
- Hvordan ledelsen vil følge med på og kontrollere at tiltakene blir iverksatt.
- Hvordan ledelsen vil gjennomgå om tiltakene fører til forventet endring.
- Når kommunen forventer at lovbruddene 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 lovbruddene.
- Statsforvalteren pålegger kommunen å gå gjennom alle aktive integreringsplaner og norskplaner, og påse at deltakerne har et minimumsnivå i norsk som ikke er lavere enn veiledende minimumsnivå i både skriftlig og muntlig. Dersom nivået er satt lavere enn minimumsnivået skal dere utarbeide ny integreringsplan eller norskplan slik at den er i samsvar med integreringsloven § 31, jf. Integreringsforskriften §§ 27 og 28.

På bakgrunn av kommunens tiltaksplan for retting av lovbruddene vil vi vurdere hvordan vi følger opp videre. Vi avslutter tilsynet når dere har dokumentert at påpekte 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. Øvre Eiker 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.

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



Oslo, 22.05.23

Mari Hagve, avdelingsdirektør Sosial- og barnevernavdelingen

Grete N. Finstad, seksjonssjef Sosial- og barnevernavdelingen



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN



