



Statsforvalteren i Oslo og Viken

# Tilsynsrapport

Kommunens forvaltning om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)

Lørenskog kommune





## 1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Statsforvalteren i Oslo og Viken etter tilsyn med Lørenskog 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.

### Formålet med tilsynet

Integreringslovens formål er at innvandrere tidlig skal integreres i det norske samfunnet og bli økonomisk selvstendige. Loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet.

For deltakerne i lovens ordninger vil brudd på integreringsloven ha rettssikkerhetsmessige konsekvenser i strid med lovens målsetting. Regelverksbrudd vil også kunne ha negative samfunnsmessige konsekvenser ved at overgangen til arbeid eller utdanning blir forsinket. Dermed tar det lengre tid før den enkelte blir økonomisk selvstendig. Slike forsinkelser betyr økte offentlige utgifter til nye kvalifiseringstiltak og/eller ytterligere sosialhjelp. Samtidig tar det lengre tid før samfunnet kan benytte seg av de ressursene nyankomne innvandrere representerer.

Tilsynet skal medvirke til etterlevelse av loven og være et bidrag i kommunens arbeid med å sikre kvaliteten i sin tjenesteproduksjon.

### Statsforvalterens tilsynshjemmel

Integreringsloven § 48 gir Statsforvalteren myndighet til å føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av pliktene etter lovens kapittel 3 til 6 og §§ 39, 40 og 43. Statsforvalteren kan også føre tilsyn med plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1.

Kommuneloven kapittel 30 gjelder for dette tilsynet.

### Begreper

Følgende begreper benyttes i Statsforvalterens konklusjon:

*Regelverksbrudd*

Mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift.

Brudd på regelverk skal rettes.

### Om rapporten

Tilsynet er basert på gjennomgang av deltakermapper, redegjørelse fra kommunen og skriftlig dokumentasjon. Konklusjonen i rapporten er derfor bare et uttrykk for hva



Statsforvalteren har sett gjennom den dokumentasjonen som forelå ved tilsynet. Oversikt over dokumentasjonen fremgår av vedlegg 2.

Rapporten sier heller ikke noe om kommunens forvaltning av introduksjonsordningen på andre områder enn de som er undersøkt gjennom tilsynet.

## Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet er gjennomført som et skriftlig tilsyn og baserer seg på skriftlig dokumentasjon.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Statsforvalteren til kommunen om åpning av tilsyn 6. september 2021
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen 17. september 2021
3. Forespørsel etter ytterligere dokumentasjon 28. september 2021
4. Oversendelse av ytterligere dokumentasjon 1. oktober 2021
5. Utsending av foreløpig tilsynsrapport 24. november 2021
6. Svar på foreløpig tilsynsrapport, sendt inn 21. desember 2021
7. Utsending av endelig tilsynsrapport

## 2. Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er:

*Differensiering av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.*

Differensiering av kvalifiseringstiltak for nyankomne innvandrere et sentralt grep fra lovgivers side ved innføring av den nye integreringsloven. Temaet er fastsatt i samarbeid med statsforvalterembeter og Kunnskapsdepartementet.

De sentrale lovhjemplene for tilsynet er integreringsloven §§ 13 og 31. Til begge bestemmelsene er det gitt utfyllende regler i forskrift.

Tilsynet vil omfatte at kommunen sikrer:

- At det settes et slutt mål for deltakere i introduksjonsprogram
- At slutt mål og varighet i program er i tråd med deltakerens alder og utdanningsbakgrunn
- At det vurderes forlengelse når de ser at deltakeren ikke når sitt slutt mål innenfor programtiden
- At det fastsettes et norskmål for den enkelte deltaker
- At opplæringen gis slik at deltakeren oppnår sitt norskmål
- At det tas utgangspunkt i veiledende minimumsnivå når de setter norskmål

Tilsynet tar utgangspunkt i lovbestemmelsene og tolkningen av disse. Vedlegg 1 beskriver de rettslige lovgrunnlaget knyttet til disse bestemmelsene.

## 3. Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet er i utgangspunktet tenkt som skriftlig tilsyn og vil basere seg på dokumentgjennomgang. Tilsynet gjennomføres ved at Statsforvalteren går gjennom



innhentet dokumentasjon. Statsforvalteren forbeholder seg retten til å stille ytterligere spørsmål skriftlig eller muntlig dersom dokumentasjonen alene ikke gir svar på temaene i tilsynet, eller til å kunne utvide tilsynet til et stedlig tilsyn dersom vi finner det nødvendig.

Tilsynet er en del av piloteringstilsyn som gjennomføres i tett samarbeid med IMDI for å fastsette tilsynsinstruks for tilsynsperioden 2022 til 2024.

Lørenskog kommune ble valgt ut for dette tilsynet på grunnlag av lister i NIR systemet over antall deltakere i målgruppen. Det er ikke med bakgrunn i øvrig risiko at kommunen ble valgt ut, men kun ut fra en forventning om et antall deltakere som kommunen har bosatt som gjorde kommunen hensiktsmessig i dette piloteringstilsynet.

Tilsynet ble åpnet gjennom varselbrev 6. september 2021. Det ble i varselbrevet etterspurt en kontaktperson i kommunen for tilsynet, og dette ble opprettet raskt etter varselet.

På telefonhenvendelse ble Statsforvalteren varslet om at Lørenskog kommune ikke hadde startet introduksjonsprogram for veldig mange av de forventede deltakerne. Dette begrunnes i Koronapandemien og manglende dokumenter.

Tilsynet ble derfor gjennomført mot to personer med introduksjonsprogram etter integreringsloven og seks deltakere som kun har opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det ble også etterspurt dokumentasjon på en deltaker i norsk og samfunnskunnskap som ikke var påbegynt da deltakeren har valgt å ikke delta.



## 4. Beskrivelse av kommunens praksis og Statsforvalterens vurdering

### TEMA 1: Setter kommunen et slutt mål for deltakere i introduksjonsprogram?

#### Beskrivelse av kommunens praksis

Statsforvalteren har fått oversendt vedtak om deltakelse i introduksjonsprogram, integreringskontrakt og integreringsplan for to deltakere fra Lørenskog kommune.

Av vedtaket fremgår det blant annet tidsrammer for programmet, samt en begrunnelse for hvorfor deltakeren er innvilget introduksjonsprogram.

Integreringsplanen punkt 4 inneholder kommunens satte slutt mål for deltakerne. Av de to deltakerne som var med i tilsynet var følgende slutt mål satt:

Deltaker 1:

- Gå i kombinasjonsprogram
- Deltidsjobb i f.eks. lager, bilpleie (praktisk jobb)

Deltaker 2:

Slutt mål for deltaker er at deltaker kommer i arbeid og fullfører deler av eller hele grunnskolen. Evt. vurdere om deltaker har behov for realkompetansevurdering på grunnskole nivå. Vurdere om deltaker skal søke realkompetansevurdering i elektrofag hvis deltaker skal søke videregående opplæring på sikt.

Kommunen har videre utarbeidet egne notater for deltakerne med tittel *Hvordan fastsettes slutt målet for deltaker i introduksjonsprogram*, hvor det valgte slutt målet begrunnes og utdypes ytterligere, uten at det er en del av selve integreringsplanen for deltakerne. Det er usikkert om dette er et dokument deltakerne har fått kopi av.

#### Statsforvalterens vurdering

Slutt målet skal fremgå av deltakerens integreringsplan, jf. Integreringsloven § 15, tredje ledd. Det fremgår av forarbeidene til integreringsloven (Prop. 89 L 2019-2020) § 13 at slutt målet skal reflektere hva deltakeren skal oppnå i programmet, og skal være så konkret som mulig. Videre bør slutt mål om å komme i arbeid detaljeres ned til en bransje.

Lørenskog kommune har fastsatt slutt mål for deltakerne. Slutt målet fremgår av deltakernes integreringsplan.



Én av deltakerne har som slutt mål å gå i kombinasjonsprogram, ved siden av å skaffe seg en deltidsjobb med praktisk arbeid. Statsforvalteren mener at slutt målet gir deltakeren en indikasjon på hvilket innhold som kan forventes av introduksjonsprogrammet. Sammen med deltakerens langsiktige mål vil det også kunne ses noe tydeligere hva kommunen har lagt opp til for deltakeren. Vi vurderer imidlertid at å *gå i program* ikke er konkret nok som slutt mål ved at det ikke angir noen forventning av hvilken kompetanse deltakeren skal oppnå i løpet av programperioden. Når slutt målet ikke er formulert som et konkret *mål*, vil det også være vanskeligere å ta stilling til senere vurderinger av om deltakeren har oppnådd slutt målet, og eventuell forlengelse av programmet.

Statsforvalteren bemerker at i notatet *Hvordan fastsettes slutt målet for deltaker i introduksjonsprogram*, går det frem at det kan vurderes forlengelse av programmet for deltakeren dersom han ikke har fullført grunnskolen i kombinasjonsprogrammet eller dersom han ikke har fått en lønnet jobb innenfor programtiden. Indirekte går det altså frem av dokumentet at slutt målet er å *fullføre* grunnskolen i kombinasjonsprogrammet. Statsforvalteren mener imidlertid at dersom målet er å fullføre grunnskolen, må dette gå tydeligere frem av deltakerens slutt mål i integreringsplanen.

Slutt målet for den andre deltakeren er tydeligere med tanke på å *fullføre* grunnskolen. Samtidig er slutt målet formulert som at det skal *vurderes* å søke realkompetansevurdering for deltaker, uten at det fremgår som tydelig at det faktisk skal gjennomføres realkompetansevurdering. Statsforvalteren bemerker i tillegg at det fremgår av forarbeidene (Prop. 89 L 2019 – 2020) til § 13 at «[f]or å unngå lange og unødvendige opplæringsløp er det sentralt at deltakerne *tidlig* får tilbud om realkompetansevurdering [...]. Slutt målet kan eventuelt justeres etter at det er gjennomført realkompetansevurdering». Statsforvalteren mener det ikke er et tydelig eller godt slutt mål for deltakeren at det skal vurderes å gjennomføre realkompetansevurdering.

Videre fremgår det ikke av deltakerens slutt mål om å komme i arbeid, hvilken bransje deltakeren skal ha som mål å finne arbeid innenfor. Det fremgår av kompetansekartleggingen og av kommunens notater hvilken bransje deltakeren tidligere har arbeidserfaring fra, og av det langsiktige målet hva slags arbeid deltakeren ønsker å jobbe med på sikt. Statsforvalteren mener basert på dette at slutt målet om arbeid for deltakeren skulle vært definert tydeligere ned til en bransje.

Statsforvalteren vurderer på denne bakgrunn at slutt målene som er satt for deltakerne ikke er konkrete nok med tanke på hva deltakerne skal oppnå i programmet.

#### Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalteren finner at Lørenskog kommunen ikke setter et slutt mål for deltakere i introduksjonsprogram.



## TEMA 2: Setter kommunen slutt mål og varighet i introduksjonsprogram i tråd med deltakerens alder og utdanningsbakgrunn?

### Beskrivelse av kommunens praksis

I vedtakene om deltakelse i introduksjonsprogram fremgår varigheten av deltakernes program. I de sakene vi har fått oversendt i forbindelse med tilsynet er introduksjonsprogrammets varighet satt til to år.

Det fremgår av integreringsplanene og deltakernes kompetanse kartlagt av IMDi at ingen av deltakerne hadde minimum videregående utdanning fra tidligere. Det fremgår videre at begge deltakerne hadde ønske om arbeid hvor det normalt forventes fagbrev fra videregående opplæring.

Én av deltakerne er under 25 år gammel.

### Statsforvalterens vurdering

Den ene deltakeren vi har fått oversendt dokumentasjon på i forbindelse med tilsynet faller innenfor gruppen som skal ha slutt mål i tråd med integreringsloven § 13 tredje ledd, ved at vedkommende er under 25 år og ikke har minimum utdanning på videregående nivå fra før. For denne gruppen skal slutt målet som hovedregel være fullført videregående opplæring. Varigheten av programmet skal være mellom tre måneder og tre år, eller mellom tre måneder og to år dersom deltakeren har annet slutt mål enn fullført videregående opplæring. Programmet kan forlenges med inntil ett år.

Fordi vi har svært få deltakere å basere tilsynet på, kan Statsforvalteren ikke ta stilling til om kommunen *som hovedregel* setter fullført videregående opplæring som slutt mål for denne deltakergruppen.

Deltakeren har ikke slutt mål om fullført videregående opplæring, og kommunen har begrunnet dette i eget notat som følger saken. Kommunen har i notatet redegjort for at siden deltaker ikke har fullført grunnskole i hjemlandet, vil deltakeren ha behov for grunnskoleopplæring i Norge før vedkommende kan komme inn på videregående skole. Hvor lang tid deltakeren vil bruke i kombinasjonsprogrammet vil avhenge av deltakerens progresjon, men kommunen vurderer at deltakeren uansett ikke vil rekke å fullføre videregående i programtiden, og har derfor satt dette som det langsiktige målet for deltakeren.

Det følger av forarbeidene (Prop. 89 L 2019-2020, pkt 8.5.4.1) at det skal settes et slutt mål som skal være realistisk å oppnå innen programtiden, men uten å begrense deltakerens ønsker på lang sikt. Basert på informasjon om deltakerens utdanningsbakgrunn, er Statsforvalteren enig med kommunen i at det ikke vil være sannsynlig at deltakeren ville kunne fullføre videregående opplæring innenfor programtiden.

Den andre deltakeren omfattet av tilsynet faller innenfor integreringsloven § 13 tredje ledd, altså kategorien «øvrige deltakere», da deltakeren er over 25 år uten utdanning fra tidligere



på minimum videregående nivå. For denne gruppen kan programmet vare mellom 3 måneder og to år, med mulighet for å forlenge med inntil ett år.

Begge deltakerne har langsiktige mål som krever fullført videregående opplæring. Selv om deltakerne i dette tilfellet har ulikt kompetansebehov, vil begge deltakere ha behov for grunnskole for voksne før de fortsetter på videregående opplæring. Det kan dermed forventes et lengre løp for begge å tilegne seg den kompetansen som er nødvendig for å på sikt oppnå det langsiktige målet. Statsforvalteren vurderer også at de begge her vil ligge i det øvre sjiktet av lovbestemmelsens tidsrammer, da de begge har sluttmaal om å oppnå formell kompetanse i form av fullført grunnskoleopplæring i løpet av programtiden.

Statsforvalteren vurderer at sluttmalet for deltakerne har en god sammenheng med den fastsatte varigheten på programmet, som for begge deltakerne er satt til to år.

#### Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalteren finner at Lørenskog kommune fastsetter sluttmaal og varigheter i program i tråd med deltakerens alder og utdanning.

### **TEMA 3: Vurderer kommunen forlengelse når de ser at deltakeren ikke når sitt sluttmaal innenfor programtiden?**

#### Beskrivelse av kommunens praksis

Begge deltakerne har startet opp i sitt introduksjonsprogram høsten 2021, og det er derfor ikke foretatt noen vurdering av forlengelse på tidspunktet for gjennomføring av tilsynet.

I vedtaket om deltakelse i introduksjonsprogram står det at kommunen forplikter seg til å vurdere å forlenge introduksjonsprogrammet hvis det er grunn til å forvente at deltakeren vil oppnå sluttmalet ditt med en forlengelse. Det er i punktet vist til § 13 femte ledd.

Hvordan kommunen skal ta stilling til forlengelse av programtid for deltakerne fremgår også av eget notat som følger deltakernes saker. Kommunen har i notatene beskrevet hvordan den vil ta stilling til spørsmålet om forlengelse dersom deltakerne ikke oppnår sluttmalet innenfor ordinær programtid.

#### Statsforvalterens vurdering

Det har så langt ikke vært aktuelt for Lørenskog kommune å vurdere forlengelse av introduksjonsprogram etter integreringsloven, da deltakerne nylig har startet opp i introduksjonsprogrammet. Statsforvalteren har derfor ikke grunnlag for å vurdere kommunens praksis med å vurdere forlengelse av introduksjonsprogram, og kan derfor kun ta stilling til om kommunen har rutiner for å kunne vurdere forlengelse i de sakene det blir aktuelt på et senere tidspunkt.





Statsforvalterens inntrykk er at kommunen er kjent med reglene og vilkårene for forlengelse i integreringsloven § 13, og at muligheten for forlengelse også synliggjøres overfor deltakerne i vedtaket om introduksjonsprogram.

Statsforvalteren vurderer at kommunen i egne notater allerede har gjort vurderingen av hva som kan være grunnlaget for å vurdere forlengelse for deltakerne ved utløpet av den tildelte programtiden.

Statsforvalteren har allerede konstatert brudd i tilsynet ved at sluttmålene kommunen fastsetter for deltakerne ikke er konkrete nok. Ved at sluttmålet ikke er konkret nok, vil det senere være vanskelig for kommunen å ta stilling til hvorvidt sluttmålet er nådd, og dermed også vanskelig å vurdere om en eventuell forlengelse vil kunne føre til at deltakeren når sluttmålet. Som allerede omtalt, mener vi notatene kommunen har utarbeidet i sakene gir en bedre pekepinn på hva som faktisk er sluttmålet til deltakerne. Samtidig er vi usikre på om disse notatene er tilgjengelige for deltakerne selv, slik at det vil være vanskelig for deltakerne å selv ta stilling til om de er enige med kommunen i spørsmålet om forlengelse.

Vi mener likevel at kommunen har rutiner for å kunne gjøre vurderinger av forlengelse av introduksjonsprogram for deltakere som ikke når sitt sluttmål innenfor programtiden.

#### Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalteren finner at Lørenskog kommunen vurderer forlengelse når de ser at deltakeren ikke når sitt sluttmål innenfor programtiden.



## TEMA 4: Setter kommunen et norskmål for den enkelte deltaker?

### Beskrivelse av kommunens praksis

Det er sendt inn opplysninger om to deltakere i introduksjonsprogram og seks deltakere som går i norskopplæringen. For deltakere i introduksjonsprogrammet er norskmålet fastsatt i integreringsplanen og for deltakere i norskopplæring er norskmålet satt i norskplanen. For deltakerne som kun går i norskopplæring fremgår også norskmålet av vedtaket om deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Statsforvalteren observerer at samtlige deltakere har fått integreringsplan og/eller norskplan som er daterte i august/september 2021. For alle deltakerne har norskopplæringen startet tidligere, for enkelte allerede i januar 2021.

### Statsforvalterens vurdering

Kommunen skal ved oppstart i norskopplæringen ha fastsatt et norskmål for den enkelte deltakeren. Det fremgår av integreringslovens forarbeider (Prp. 89 L 2019-2020, på s. 182) at deltakernes norskmål fastsettes i integreringsplanen eller norskplanen etter §§ 15 eller 34.

Norskmålet skal fastsettes i integreringsplanen, jf. § 15 for deltakere som er i introduksjonsprogram, og i norskplan, jf. § 34 for deltakere som ikke er i introduksjonsprogram.

Statsforvalteren vurderer at norskmålet for samtlige deltakere fremgår av integreringsplan eller norskplan, jf. §§ 15 eller 31.

Videre er lovkravet at kommunen fastsetter et norskmål for deltakeren ved oppstart av norskopplæringen. Det vil si at integreringsplan eller norskplan med norskmål må være utarbeidet når deltakeren starter i opplæringen.

Sakene vi har mottatt i forbindelse med tilsynet inneholder både vedtak om deltakelse i norskopplæring og utfylt norskplan, eller vedtak om deltakelse i introduksjonsprogram og utfylt integreringsplan, for totalt åtte deltakere. I de fleste sakene er integreringsplanene og norskplanene datert *etter* datoen for oppstart i norskopplæring som fremgår av samme dokument. Noen av norskplanene er heller ikke datert. Norskplanene for de seks deltakerne i opplæring i norsk og samfunnskunnskap er datert i perioden 14. september 2021 til 30. september 2021.

Statsforvalteren mener dette kan tyde på at norskplanene ble etablert etter at tilsynet var varslet, og ikke når deltakeren startet opp sin opplæring. Vi mener dette viser at norskmålet for deltakerne ikke ble fastsatt i norskplan/integreringsplan ved oppstart av opplæringen.

Lørenskog kommune har i svar på foreløpig tilsynsrapport lagt ved en rutine – LVOKS - Registrering av nye deltakere. I denne går det frem som en del av prosedyren at norskplan, og fastsetting av norskmål, skal skrives før deltakeren starter på sin opplæring.



Statsforvalteren er av den oppfatning at dersom den ovennevnte rutinen følges tilsier det at avviket kan lukkes, men kan ikke hensyn ta dette før vi ser at dette er implementert i nye vedtak.

#### Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalteren finner ikke at Lørenskog kommune fastsetter et norskmål for den enkelte deltaker ved oppstart av opplæringen.

## **TEMA 5: Tar kommunen utgangspunkt i veiledende minimumsnivå når de setter norskmål?**

#### Beskrivelse av kommunens praksis

Deltakernes norskmål fremgår av integreringsplanen eller norskplanen.

For deltakerne i introduksjonsprogram, som har deler av grunnskole fra tidligere, er norskmålet satt til B1 i muntlig kommunikasjon og A2 i lese-, skrive- og lytteforståelse.

To deltakere i norskopplæring, som har fullført utdanning tilsvarende minimum videregående skole fra tidligere, har norskmål om B2 i muntlig kommunikasjon og B2 i lese-, skrive- og lytteforståelse. Det fremgår ikke av norskplanen at deltakerne har ønske/mål om videre utdanning.

Fire deltakere i norskopplæring har mål om B2 i alle ferdigheter. Det fremgår av norskplanen at deltakerne har utdanning på minimum videregående nivå fra tidligere, og målet om B2 er begrunnet med enten praktisering av yrke eller ønske om videre, høyrere utdanning i Norge.

Ingen av deltakerne har på tilsynstidspunktet fått oppjustert eller nedjustert norskmålet sitt basert på progresjon.

#### Statsforvalterens vurdering

For samtlige deltakere er det fastsatt norskmål i henhold til deltakerens tidligere utdanning eller mål/ønske om arbeid eller høyere utdanning på universitets-/høyskolenivå.

Norskmålet er for samtlige deltakere fastsatt etter veiledende minimumsnivå etter integreringsforskriften § 28.

Norskmålet er fastsatt i henhold til retningslinjene i integreringsforskriften kapittel 6. Disse fremgår også i samarbeidsavtalen mellom flyktningtjenesten og voksenopplæringen.

Statsforvalteren har ikke grunnlag for å ta stilling til om kommunen opp- eller nedjusterer norskmålet i tråd med § integreringsforskriften § 27, andre og tredje ledd, da kommunen på tilsynstidspunktet ennå ikke har kommet i den situasjonen der det har vært aktuelt å



vurdere. En av deltakerne i introduksjonsprogram ser ut til å ha god progresjon basert på kommunens notater, men er per tilsynstidspunktet tidlig i opplæringen.

### Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalteren finner at Lørenskog kommune tar utgangspunkt i veiledende minimumsnivåer når de setter norskmål.

## **TEMA 6: Sørger kommunen for opplæring slik at deltakeren oppnår sitt norskmål?**

### Beskrivelse av kommunens praksis

Intensiteter på opplæringen i norsk fremgår av deltakernes timeplaner. Det er sendt inn timeplaner for høsten 2021.

For flertallet av deltakere fremgår det undervisning mandag til torsdag fra kl 12:15 til 14:45. Dette tilsvarer tre økter på 45 minutter, fire dager i uken. Om det legges til grunn 38 uker i et skoleår tilsvarer dette et timetall på 456 undervisningstimer (a 45 minutter) i året. Dette omfatter deltakere både med og uten utdanning på minimum videregående nivå fra tidligere.

Det fremgår ikke av dokumentasjonen om deltakerne mottar ytterligere tilbud, som f.eks. fjernundervisning.

For tre av deltakerne gjelder timeplanen kveldsundervisning. Dette er satt opp til tre timer to kvelder i uken. Dette vil i så fall tilsvare 228 undervisningstimer i løpet av et år. Deltakerne med kveldsundervisning målsetning om henholdsvis B2 på muntlig kommunikasjon og B1 på lese-, skrive- og lytteforståelse, og B2 i alle ferdigheter.

For deltakerne som har introduksjonsprogram har kommunen redegjort i eget punkt for om opplæringen gis slik at deltakeren oppnår sitt norskmål. Kommunen viser til at deltakerne nettopp har startet i opplæringen, men at de vil gjennomføre semestersamtale med halvårlig vurdering i fagene, og deretter kompetansebevis for fullførte moduler. Om den ene deltakeren er det også opplyst at deltakeren viser rask progresjon, og det er også lagt ved resultat fra kapittelprøve og prøve etter leksjon som viser deltakerens resultater så langt.

Kommunen har ut over dette ikke redegjort for hvordan den generelt sørger for at opplæring i norsk gis slik at deltakere når sine norskmål.

### Statsforvalterens vurdering

Kommunen må sørge for opplæring slik at deltakeren når minimumsnivået som følger av integreringsforskriften § 28. Det må altså tilbys opplæring med tilstrekkelig intensitet og



kvalitet slik at deltakeren kan nå minimumsnivået innenfor varigheten som følger av § 32. Dette følger av lovens forarbeider.

For deltakerne som deltar i introduksjonsprogram har vi mottatt dokumentasjon som belyser deltakernes progresjon i opplæringen. Vårt inntrykk er at kommunen har et bevisst forhold til deltakernes progresjon, til tross for at begge deltakerne har hatt kort tid med opplæring på tidspunktet for tilsynet. For deltakerne i norskopplæring har vi ikke mottatt tilsvarende dokumentasjon.

Statsforvalterens observasjoner viser at flertallet av deltakerne mottar samme antall timer norskundervisning per uke/år (456). Dette gjelder deltakerne som mottar opplæring på dagtid.

De resterende deltakerne, som mottar opplæring på kveldstid, får ifølge timeplanene halvparten så mange timer opplæring (228). Disse deltakerne har utdanning fra tidligere på minimum videregående nivå, og det kan derfor forventes at disse deltakerne har en raskere progresjon i norskopplæringen enn deltakere med liten eller ingen utdanning fra tidligere. Dette er også lagt til grunn i lovens forarbeider (til § 31), som uttaler at det eksempelvis vil være lettere for personer som har skolegang fra før å tilpasse seg språkopplæring i Norge. Dette reflekteres også gjennom at deltakere med utdanning på minimum videregående nivå skal ha et høyere norskmål, i tråd med de veiledende minimumsnivåene som fremgår av forskriften § 28.

Samtidig viser de innsendte sakene at det både i gruppen som får flest opplæringstimer, og de som får færre opplæringstimer, er deltakere med utdanning på minimum videregående nivå fra før, og som har B2 som norskmål. Det fremstår skjevt at deltakere med samme bakgrunn og samme norskmål skal ha så ulikt antall timer norskopplæring.

Lørenskog kommune har ikke redegjort for disse forskjellene i antall timer eller hva de skyldes, eller gjort rede for hvordan deltakerne med kun kveldsundervisning skal nå sine norskmål innenfor den fastsatte varigheten.

Basert på dette kan vi ikke se at Lørenskog kommune sørger for tilstrekkelig opplæring til at disse deltakerne oppnår sine norskmål.

I svar på foreløpig tilsynsrapport, datert 21. desember 2021, skriver Lørenskog kommune at voksenopplæringen ønsker å øke norsktimetallet fra 12 timer til mellom 15 og 20 timer for norskklassene. Det står videre at dette vil kreve to nye stillinger ved skolen, og at dette må avklares med kommunen.

Statsforvalteren finner at en økning av timetallet fra 15 til 20 timer vil være med på å kunne lukke avviket, men kan ikke hensyn ta dette før endringen er implementert.

#### Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalteren finner at Lørenskog kommune ikke sørger for opplæring slik at deltakeren oppnår sitt norskmål.



## 5. Regelverksbrudd

Vi har funnet at dere ikke overholder regelverket på alle områder som vi har undersøkt i tilsynet. Vi pålegger dere å rette opp følgende forhold, jf. integreringsloven § 48, jf. kommuneloven § 30-4

### Regelverksbrudd 1: Statsforvalteren finner at Lørenskog kommune ikke setter et sluttmaal for deltakere i introduksjonsprogram.

Korreksjonspunkter:

- Kommunen må sørge for at sluttmaal for deltakeren er tilstrekkelig konkrete til at det kan fastslås når målet er nådd eller ikke. Det må også fremgå klart av sluttmalet hva som skal være oppnådd og hva som ikke skal være oppnådd.

### Regelverksbrudd 2: Statsforvalteren finner at Lørenskog kommune ikke fastsetter et norskmål for den enkelte deltaker.

Korreksjonspunkter:

- Kommunen må sørge for at norskmålet for deltakeren fastsettes og gjøres kjent allerede når deltakeren starter på opplæringen i Norsk og samfunnskunnskap.
- Kommunen må vise dokumentasjon, f.eks. innsending av nye vedtak, som viser at den nye rutinen er implementert i organisasjonen.



## Regelverksbrudd 3: Statsforvalteren finner at Lørenskog kommune ikke sørger for opplæring slik at deltakeren oppnår sitt norskmål.

Korreksjonspunkter:

- Kommunen må sørge for at opplæringen i norsk har en tilstrekkelig kvalitet og intensitet til at deltakeren kan nå sitt norskmål.

## 6. Prosedyre ved regelverksbrudd

Statsforvalteren har i tilsynet påpekt regelverksbrudd som beskrevet i kapittel 5. Retting av regelverksbrudd gjøres gjennom en egen prosedyre i samsvar med kommuneloven kapittel 30 A, jf. Integreringsloven § 48.

**Kommunen skal innen 1. juni 2022 sende Statsforvalteren en plan som viser hvilke tiltak kommunen vil sette i verk for å sikre en praksis som er i samsvar med lovverket. Planen skal angi når tiltakene vil være gjennomført.**

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Dere 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.

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

Statsforvalteren i Oslo og Viken  
21.02.2022

Wenche H. Høglund  
seksjonssjef

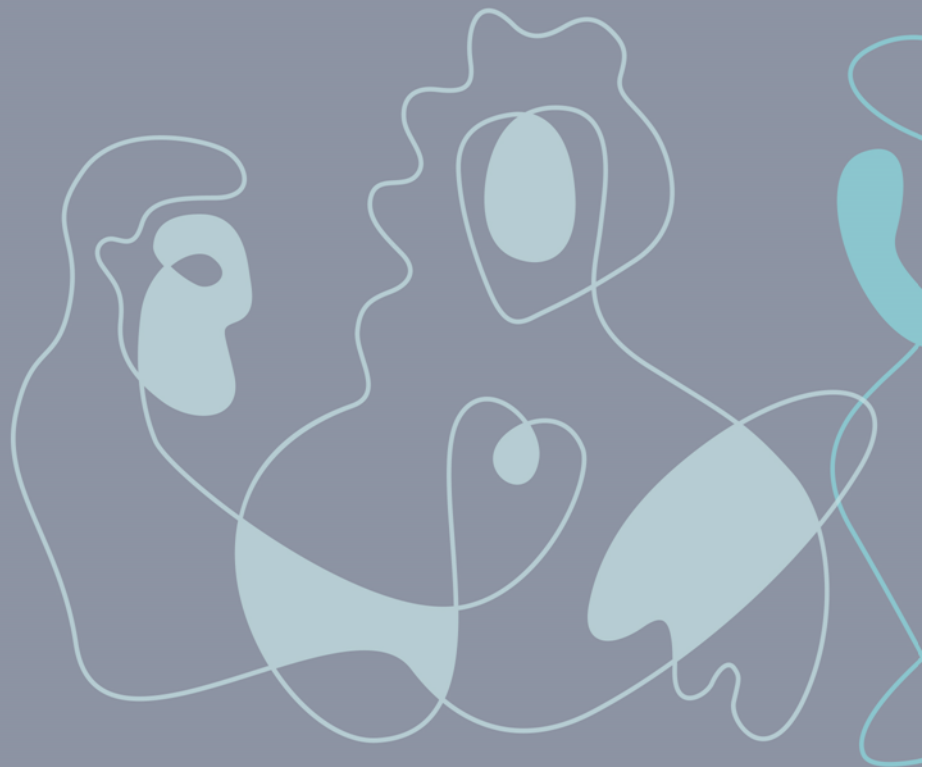
Kjartan N. Stokke  
seniorrådgiver

Vedlegg:

1. Rettslige krav/lovgrunnlag
2. Dokumentoversikt



**STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN**







## Vedlegg 1: LOVGRUNNLAG

### Oversikt over integreringslovens ordninger omfattet av tilsynet

Personkretsen som er omfattet av integreringslovens ordninger med introduksjonsprogram og rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er regulert i lovens § 8 og § 26.

Kommunenes tilbud til disse gruppene skal tilpasses den enkelte deltakerens alder og utdanningsbakgrunn fra tidligere, og tilbudet skal differensieres blant annet med ulik varighet for å sikre at den enkelte deltaker får et kvalifiseringsløp som er best i tråd med integreringslovens formål. For introduksjonsprogram er dette regulert i integreringsloven § 13 *Sluttmål og varighet av introduksjonsprogrammet* og for opplæring i norsk og samfunnskunnskap integreringslovens § 31 *Krav til opplæring i norsk og samfunnskunnskap*. For § 31 er det i forskrift gitt veiledende minimumsnivå i norsk.

#### **Integreringsloven § 13 *Sluttmål og varighet introduksjonsprogram***

Bestemmelsen regulerer sluttmål og varighet av introduksjonsprogrammet. Det fremkommer av første ledd at kommunen skal sette sluttmål for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet.

Sluttmålet skal reflektere hva deltakeren skal oppnå innen programmet avsluttes, og skal være så konkret som mulig. Hvilket sluttmål som settes for den enkelte får betydning for varigheten av programmet. Både sluttmålet og varigheten av programmet skal fastsettes i integreringsplanen som skal vedtas etter § 15, og slik får deltakeren samlet informasjon om mål, varighet og annet innhold i programmet.

Kriteriene for fastsettelse av sluttmål og varighet gis i bestemmelsens andre til fjerde ledd.

Sluttmålet for deltakere som minimum har utdanning på videregående nivå fra før skal være at deltakeren kvalifiserer seg til høyere utdanning eller arbeid, jf. annet ledd første punktum. Med minimum utdanning på videregående nivå fra før menes en utdanning som tilfredsstillende utdanningskravet i GSU-listen. Deltakeren behøver ikke å tilfredsstille språkkravet ifølge GSU-listen for å være omfattet av definisjonen. For deltakere fra en del land kreves ett års høyere utdanning i tillegg til videregående opplæring for å tilfredsstille utdanningskravet i GSU-listen. Bestemmelsen omfatter også de som har mer utdanning enn videregående nivå. Aktuelle sluttmål for denne gruppen vil være at deltakeren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid, definert ned til en bransje, få godkjent høyere utdanning, eller påbegynne en kompletterende utdanning. For denne gruppen skal programmet vare imellom tre til seks måneder, jf. andre ledd andre punktum. Hvilken varighet som fastsettes innenfor denne rammen avhenger av sluttmålet og deltakerens behov. Etter femte ledd kan programmet forlenges med inntil seks måneder hvis deltakeren ikke vil nå sitt sluttmål innenfor programtiden og det er grunn til å tro at deltakeren vil nå sitt sluttmål med en forlengelse.

Sluttmål for deltakere under 25 år, som ikke har minimum utdanning på videregående nivå fra før, skal sluttmålet som hovedregel være fullført videregående skole, jf. tredje ledd.

Unge i denne aldersgruppen har et langt liv i yrkesaktiv alder foran seg, og formell kompetanse i form av fullført videregående opplæring blir stadig viktigere for varig tilknytning til arbeidslivet. Programmet for denne gruppen skal være mellom tre måneder og tre år, og kan forlenges med inntil ett år. Dette innebærer at denne gruppen kan få til sammen fire års program. Dersom deltakere i denne gruppen har andre sluttmål enn fullført videregående opplæring, skal programmet vare mellom tre måneder og to år, og kan forlenges med inntil ett år. Disse programdeltakerne kan altså ikke ha introduksjonsprogram på mer enn tre år til sammen.



Unntak for dette er dersom kommunen i løpet av programtiden ser at deltakeren vil kunne fullføre videregående opplæring, og dermed endrer sluttmålet.

For øvrige deltakere enn de gruppene som er nevnt ovenfor skal sluttmålet være at den enkelte kommer i arbeid, eller fullfører hele eller deler av grunnskolen eller videregående opplæring. Denne gruppa består av deltakere over 25 år som ikke har minimum utdanning på videregående nivå fra før. Dette er en stor gruppe deltakere, og det vil følgelig være et større spenn i hvilket sluttmål som skal settes. Programmet for denne gruppa skal være mellom tre måneder og to år, og kan forlenges med inntil ett år. Dersom deltakere i denne gruppa har sluttmål om fullført videregående opplæring, skal imidlertid programmet vare inntil tre måneder og tre år, og kan forlenges med inntil ett år.

Hvilket sluttmål som settes må vurderes konkret ut fra den enkelte deltakers ønsker og forutsetninger, sett i lys av tilbudet i kommunen. Mange deltakere bør ha sluttmål som er relatert til formell kompetanse, herunder grunnskole eller videregående opplæring. Sluttmål om å komme i arbeid bør detaljeres ned til en bransje.

### **Integreringsloven § 31 *Krav til opplæring i norsk***

Bestemmelsen regulerer krav til opplæring i norsk. Det følger av første ledd første punktum at deltakere i opplæring i norsk skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Dette nivået er nærmere regulert i integreringsforskriften § 28 og hvor det er gitt veiledende minimumsnivåer differensiert ut fra bakgrunnen til de enkelte deltakerne.

Kommunen skal sørge for opplæring slik at deltakeren når det fastsatte minimumsnivået. Det må tilbys opplæring med tilstrekkelig intensitet og kvalitet slik at deltakeren kan nå nivået innenfor den varigheten av opplæringen som følger av § 32.

Norsk målet skal fastsettes i integreringsplanen etter § 15 for de deltakere som deltar på opplæring i norsk som en del av introduksjonsprogram, og i norskplanen etter § 34 for personer som kun deltar i opplæring i norsk. Se §§ 8 og 26 for de ulike personkretsene. Både integreringsplan og norskplan er enkeltvedtak og de prosessuelle reglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven og særbestemmelsene i integreringsloven § 46 kommer til anvendelse, herunder muligheten til klage.

Integreringsforskriften § 28 bruker begrepet "bør" i forhold til hvilket veiledende minimumsnivå i norsk. IMDi legger til grunn som korrekt forståelse her at "bør" henviser til laveste terskel for oppnådd nivå for opplæringen og ikke kan forstås som om at dette er en vurdering overlatt til kommunenes frie skjønn. Denne forståelsen av integreringsforskriften § 28 må sees i lys av integreringsforskriften § 27 som regulerer at det ved oppstart av opplæring skal settes et norsk mål i tråd med eller høyere enn det som følger av § 28 og integreringsloven § 31 som fastsetter at deltakere i opplæring i norsk skal oppnå et minimumsnivå.



## Vedlegg 2: Dokumentasjon

- Oversikt over deltakere i kommunen (NIR)
- For 2 deltakere i introduksjonsprogram
  - o Vedtak om introduksjonsprogram
  - o Integreringskontrakt
  - o Integreringsplan
  - o Kartleggingsbildene fra NIR systemet
  - o Notat om hvordan sluttmålet er fastsatt
  - o Journalnotater
  - o Vedtak om rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap
  - o Timeplan
  - o Informasjon om grunnskoletilbudet
  - o Søknad om FVO
  - o Div vurderingsdokumentasjon
- For deltaker 2 (tillegg)
  - o Karriereveiledningsnotat
- Informasjon til deltakere om introduksjonsprogram og ny lov (foilsett)
- Organisering av introduksjonsprogrammet etter integreringsloven
- Samarbeidsavtale mellom flyktning- og innvandrertjenesten og Lørenskog voksenopplæring
- Rutiner for samarbeid om deltakere i kommunens introduksjonsprogram
- Årshjul intro
- Ytterligere etterspurt dokumentasjon for 6 deltakere i norskopplæring
  - o Vedtak om norsk opplæring
  - o Norskplan
  - o Timeplaner fra norskopplæringen
  - o Søknad om norskopplæring
- Svar på foreløpig tilsynsrapport, datert 21. desember 2021