



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsyn

Differensiering av introduksjonsprogram og opplæring i norsk

Bærum Kommune



Sammendrag av funn fra tilsynet med Bærum kommune

Statsforvalteren har gjennom tilsynet undersøkt om Bærum kommune sikrer differensiering av introduksjonsprogram og opplæring i norsk i tråd med integreringsloven. I tillegg har vi undersøkt om kommunen fatter enkeltvedtak i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser.

Tilsynet er basert på skriftlig dokumentasjon fra kommunen, og konklusjonen i rapporten er derfor kun et uttrykk for hva vi har sett gjennom denne dokumentasjonen.

I vårt åpningsbrev av 16.09.22 har vi informert kommunen om åpning av tilsynet og tilsynstemaet. Videre har vi fremlagt en oversikt over hvordan tilsynet skal gjennomføres og en tilhørende tidsplan. Vi har ellers bedt Bærum kommune oversende nødvendig dokumentasjon til tilsynet, herunder beskrivelse av hvordan tjenesten er organisert, skriftlige rutiner og saksmapper på deltakere i introduksjonsprogram og deltakere i norskopplæring som ikke er i program. Kommunen har oversendt etterspurt dokumentasjon.

Statsforvalteren har ved gjennomgang av dokumentasjonen kommet fram til at kommunen har en tydelig ansvarsfordeling av tjenestene innad i kommune. Videre har de detaljerte rutiner og prosesser for vurdering og fastsetting av sluttmaal i introduksjonsprogram og norskmål for deltakere som har rett på norsk opplæring. Kommunen har også skriftlige rutiner for vurdering av forlengelse av program. Vi registrerer at kommunen ikke systematisk følger sine egne rutiner, men vi kan likevel ikke se at dette har hatt betydning for vurdering av rettighetene til den enkelte deltakeren.

Vi har konkludert med at kommunen setter sluttmaal for alle deltakere, samt at sluttmaal og varighet i introduksjonsprogram settes i tråd med deltakerens utdanningsbakgrunn og alder.

Statsforvalteren har videre konkludert med at Bærum kommune setter et konkret norskmål for personer som deltar i norskopplæring, tar utgangspunkt i de veiledende norsknivåene når norskmål settes og sørger for tilstrekkelig opplæring til at deltakerne oppnår sine norskmål.

Statsforvalteren finner at Bærum kommune fatter enkeltvedtak i tråd med reglene i forvaltningsloven. Kommunen fatter skriftlig vedtak med informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte for hvordan vedtaket kan påklages. Kommunen informerer også om retten til å få innsyn i saksdokumenter. Statsforvalteren konkluderer med at Bærum kommune fatter enkeltvedtak med en begrunnelse som viser reglene og de faktiske forholdene som vedtaket bygger på.

I tilsynet har vi funnet at Bærum kommune oppfylder regelverket på dette området, og vi avslutter tilsynet. Våre observasjoner og vurderinger kommer frem av denne rapporten. Kommunen kan likevel uttale seg om rapporten, både vår beskrivelse av fakta, vår forståelse av loven, våre vurderinger og våre reaksjoner. Kommunen har derfor fått en frist fram til 30.12.2022 for å uttale seg.

Innhold

1. Innledning.....	5
1.1 Statsforvalterens hjemmel for tilsyn.....	5
1.2 Formålet med tilsynet.....	5
1.3 Gjennomføring av tilsynet.....	6
2. Tema for tilsynet Tema	7
2.1 Rettslige krav.....	7
3. Beskrivelse av faktagrunnlaget.....	10
4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag.....	14
6. Avslutning av tilsynet.....	20

1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Statsforvalteren i Oslo og Viken etter tilsyn med Bærum 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 medhold av 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 medhold av 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

Målet med integreringsloven 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 samfunnsnivå, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet. Ved å tilpasse opplæringen til den enkelte deltaker vil deltakeren få et bedre utbytte av opplæringen og raskere kunne nyttiggjøre seg den. Brudd på integreringsloven kan ha rettssikkerhetsmessige konsekvenser for deltakerne. 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. Slike forsinkelser kan bety økte offentlige utgifter til nye kvalifiseringstiltak eller ytterligere sosialhjelp. Samtidig tar det lengre tid før samfunnet kan benytte seg av de ressursene nyankomne innvandrere utgjør.

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

1.3 Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Åpningsbrev fra statsforvalteren til kommunen 16.09.2022
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen 31.10.2022
3. Utsending av endelig tilsynsrapport 14.12.2022
4. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på endelig rapport 30.12.2022

2. Tema for tilsynet

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

2.1 Rettslige krav

En viktig del av innvandreres 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. lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (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.

2.2 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 tidligere utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse blir kartlagt.

Kommunen skal sørge for oppstart og gjennomføring av introduksjonsprogrammet.

Kommunen skal fatte et 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 sluttmål med en forlengelse, jf. integreringsloven § 13 femte ledd.

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

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

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

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

Kommunen skal fatte vedtak om introduksjonsprogram og utarbeide en integreringsplan, jf. integreringsloven §§ 12 og 15. Integreringsplanen skal som minimum inneholde deltakerens sluttmål, 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.

2.3 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 forskrift til integreringsloven (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.

2.4 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. Beskrivelse av faktagrunnlaget

Kommunens organisering av arbeidet med integreringsloven

Av innsendt dokumentasjon fremgår det at tjenestene integrering og sosiale ytelser i regi av Nav er organisert under avdeling Nav, arbeid og inkludering i kommunen. Dette inkluderer ansvar for tjenester hos Flyktningkontoret, Voksenopplæringscenteret, Botiltak for enslige mindreårige (avdelingen overføres til Flyktningkontoret per 01.01.23) og den kommunale delen hos Nav. Et overordnet ansvar for integreringsloven er lagt hos kommunalsjefen for avdeling Nav, Arbeid og inkludering. Flyktningkontoret, Voksenopplæringscenteret og Nav er tildelt ulike ansvarsområder når det gjelder oppfølging av integreringsloven. Flyktningkontoret er en selvstendig tjeneste og er ikke organisert under Nav.

Bærum kommune har for øvrig utarbeidet en samarbeidsavtale mellom Flyktningkontoret, Voksenopplæringscenteret og Nav Bærum om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Denne avtalen ble sist oppdatert i 2021 etter nytt lovverk og inneholder en beskrivelse av samarbeid etter introduksjonsloven og integreringsloven med tilhørende forskrifter og veileder. Avtalen er todelt. Den ene delen beskriver hvordan samarbeidet mellom de tre partene skal foregå og beskriver hvordan samarbeidet mellom de tre partene skal foregå. Den andre delen beskriver konkret ansvars- og oppgavedeling mellom partene.

I avtalen fremgår det at Flyktningkontoret bosetter flyktingene i kommunen og har ansvar for å koordinere og igangsette introduksjonsordningen. Hver deltaker får tildelt en programrådgiver som kartlegger, administrerer og fatter vedtak om introduksjonsprogram. Programrådgiver koordinerer felles integreringsplan i henhold til ny lov. Voksenopplæringscenteret kartlegger språk, setter norskmål i individuell plan/Integreringsplan og tildeler vedtak om norsktimer. De tilbyr også grunnskoleopplæring, språkpraksis og administrer kurs i samfunnskunnskap. Nav involveres i samarbeidet rundt individuell plan, hvor det er snakk om arbeidsrettede tiltak. Nav tilbyr og følger opp arbeidspraksis, jobbsøk og andre arbeidsrettede kurs og tiltak. Ifølge kommunen koordineres dette samarbeidet av driftsmøtet hver 6.uke og jevnlig ledermøter.

Kommunalledelsen orienteres på følgende måte:

1. Kommunalsjef har faste oppfølgingsmøter hver 2.uke med samtlige ledere innenfor fagområdet, blant annet om integreringsloven der gjennomføring av denne er tema.
2. Det er faste ledermøter hver 2.uke, der kommunalsjef og tjenesteledere møtes, og hvor blant annet integreringsloven og gjennomføring av denne er tema.
3. Kommunalsjef deltar i faste ledermøter hos kommunaldirektør, der blant annet integreringsloven og gjennomføring av denne er tema.

Rutiner for arbeid med integreringsloven

Kommunen har oversendt følgende skriftlige rutiner og arbeidsdokumenter:

- Vurdering av den enkeltes deltakers utdanningsbakgrunn, fastsettelse av slutt mål og tid i program, herunder sjekklister ved etablering og flytskjema for slutt mål og varighet. Kommunen har i sin redegjørelse til tilsynet gitt en nærmere beskrivelse av disse rutinene.
- Utarbeidelse av vedtak om integreringsplan og vedtak om norskplan.
- Vurdering av forlengelse av program og opplæring.
- Kriterier for forlengelse og veiledning til rådgiver om utfylling av skjema.
- Endring av norskplan.
- Vurdering av den enkeltes språkkunnskaper, og fastsettelse av norskmål og omfang på opplæring.
- Rutiner for kvalitetskontroll av vedtak, tiltak og forlengelse av program.
- Prosess for inntak og administrasjon av norskopplæring for deltakere.
- Forberedelse til oppstart i programmet-utføres av rådgiver.
- Flytskjema for slutt mål og varighet.
- Registreringsskjema-norsk kurs.
- Kommunens vurdering av omfang av norskopplæring.

Kommunen informerer om at de tok utgangspunkt i IMDI sin mal for integreringsplan i 2021 og lagde en brukervennlig versjon av denne. Våren 2022 drøftet Voksenopplæringen og Flyktningskontoret denne malen med kommuneadvokaten i et møte og konkluderte med at kommunen kunne gjøre en ytterligere forenkling av planen, slik at deltakeren skulle slippe å forholde seg til et så omfattende dokument hver gang planen skulle endres. Informasjon om klageadgang og lovhjemmel skal være ivare tatt samlet på slutten av dokumentet. Ifølge kommunen var hensikten å skape en pedagogisk god plan og deltakers eierskap til planen. I den nye versjonen av integreringsplanen har man også tilført deltakers signatur. Kommunen har derfor oversendt to utgaver av integreringsplanen.

Videre skriver kommunen at Bærum Voksenopplæring har tatt utgangspunkt i IMDIs mal for norskplan, men har tilpasset denne for å kunne brukes som et pedagogisk verktøy ovenfor deltakeren.

Differensiering av introduksjonsprogram

Statsforvalteren har fått oversendt vedtak om deltakelse i introduksjonsprogram, kartleggingsnotater av deltakerne, to ulike utgaver av integreringsplan for 10 deltakere og signert integreringskontrakt for fem deltakere fra Bærum kommune. Vi vurderer at ni av disse saksmappene er relevante for tilsynsystemet og er derfor lagt til grunn i vår vurdering. I samtlige saksmapper fremgår det at kommunen har foretatt en kartlegging av deltakerens språknivå, utdanningsbakgrunn, arbeidserfaring, andre ferdigheter, interesser og jobbønsker. Vi ser at kartleggingen har blitt gjort med ulike kartleggingsverktøy for de enkelte deltakerne. I tilhørende integreringsplan har kommunen satt både slutt mål for introduksjonsprogrammet og norskmål i forbindelse med norskopplæring for deltakeren. De fleste deltakere i introduksjonsprogram har også kun en samlet plan, som utgjør integreringsplan. Vi ser imidlertid at to av

deltakerne har også en individuell plan, hvor opplysninger om utdanning og arbeidserfaring, delmål og sluttmaal er ført opp.

Norskopplæring

For deltakere som gjennomfører norskopplæring, men som ikke er i introduksjonsprogram, har vi fått oversendt vedtak om rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, norskplan for tre deltakere og timeplan for norskopplæring. For deltakere i introduksjonsprogram har kommunen oversendt vedtak om rett og plikt til norskopplæring.

Vi ser at kommunen har kartlagt deltakerens norsknivå, utdanningsbakgrunn og eventuelt utdanning/kurs i Norge i samtlige saker. Dette har de gjort i eget fagsystem og/eller tilhørende norskplan for deltakerne.

I redegjørelse av tilsynet har kommunen opplyst om at ved fremstilt krav om norskopplæring gjøres det en individuell kartlegging av deltakere gjennom inntakssamtale eller selvutfylt registreringsskjema, eventuelt inntakssamtale ved behov. Her vurderes den enkeltes utdanningsbakgrunn opp mot lovens krav. Denne vurderingen utgjør grunnlag for kommunens fastsettelse av omfang for opplæringen og norskmål. De opplyser om at omfang av norskopplæring klassifiseres etter følgende modell:

Beskrivelse	Kriterier	Omfang på norskopplæring
Ikke fullført grunnskole	0-8 års skolegang	36 måneder
Fullført grunnskole	Minimum 9 års skolegang, men fyller ikke krav til generell studiekompetanse i Norge	36 måneder
Fullført utdanning på videregående nivå	Minimum 12 års skolegang som oppfyller GSU-listens krav til generell studiekompetanse i Norge	18 måneder

Kommunen skriver videre at med overnevnt klassifisering settes norskmål for deltakeren ut ifra veiledende minimumsnivået angitt i integreringsforskriften § 28. Deltakerens planer for opplæringsløp er et av temaene som avklares, slik at man for eksempel kan få innlemmet B2 som norskmål i alle ferdigheter for deltakere med minimum utdanning på videregående nivå og som har mål å ta høyere utdanning i Norge. Kommunen bemerker at norskmål og varighet på opplæringen nedfelles i opplæringsvedtaket og sendes til deltakeren. Denne informasjonen registreres også inn i fagsystem for rapportering til NIR.

Kommunen har ved forespørsel fra Statsforvalteren også kommet med en begrunnelse på hvordan omfanget av norskopplæringen vurderes for den enkelte deltakeren. De opplyser om at opplæringstilbudet til Bærum Voksenopplæring er hovedsakelig styrt ut ifra lengden på rettighetsvinduet til den enkelte deltaker. Ifølge kommunen er det en relativ flat fordeling av undervisningstimer per uke for alle deltakere med noen

variasjoner, herunder for deltakere i alfabetiseringsmodul og deltakere med særskilte behov for tilrettelegging. Disse klassene får per nå tilbud om 16 undervisningstimer hver uke, mens de øvrige klasser får tilbud om 14 undervisningstimer per uke. Asylnorsk, et tilbud hovedsakelig til ukrainere utenfor målgruppen for loven eller i påvente av formaliserte rettigheter, tilbys fire timer undervisning per uke.

Kommunen presiserer at læringstrykk og progresjonsintensitet er ulikt fra gruppe til gruppe. For deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn er det vesentlig lavere progresjon enn det er i grupper hvor deltakere med akademisk bakgrunn fra hjemlandet. Deltakere som har introduksjonsprogram blir også tilbudt ytterligere seks undervisningstimer per uke som en del av deres program, herunder norskopplæring.

Kommunen opplyser om at Bærum voksenopplæring er i ferd med å vurdere en tilpassing i timetall som tilbys fra og med vårsemester 2023.

Statsforvalteren har ved forespørsel fått oversendt norskplan for tre deltakere og timeplan for samtlige deltakere i norskopplæring. Av timeplanene kan vi se at deltakerne har en ukeplan bestående av 11-23 norsktimer, fordelt på ulike dager. Vi ser at kommunen har i hovedsak tildelt like mange timer til de som har utdanning fra tidligere på minimum videregående nivå og de som ikke har noe utdanningsbakgrunn.

Når det gjelder deltakere som har utdanning fra tidligere på minimum videregående nivå, legger Statsforvalteren til grunn at det kan forventes at disse har en raskere progresjon i norskopplæringen enn deltakere med liten eller ingen utdanning fra tidligere. Dette er også bemerket i forarbeider til integreringsloven § 31, som sier 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 forskriftens § 28.

4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag

I dette kapittelet vurderer vi fakta i kapittel 3 opp mot lovbestemmelsene i kapittel 2.

4.1 Differensiering av introduksjonsprogrammet

Vi ser at kommunen bruker både egne kartleggings skjema for å sikre lovens krav til kompetansekartlegging og kartleggings skjema utformet av IMDI. Hvis deltakeren har benyttet seg av IMDIs-netts digitale selvregistreringsverktøy «Kompass», har de rutiner for å sikre denne informasjonen. Kommunen har også rutiner for utforming av vedtak om introduksjonsprogram og integreringsplan, samt forlengelse av introduksjonsprogrammet hvis deltakeren ikke oppnår sitt slutt mål innen gitt tid.

Kommunen benytter seg av et såkalt flytskjema for slutt mål og varighet. Vi registrerer at dette skjemaet skal bistå rådgiver til å fatte vedtak etter riktig lov og varighet, herunder integreringsloven og introduksjonsloven. Vi legger til grunn at kommunen ikke er konsekvent med å bruke samme type kartleggingsverktøy når de skal kartlegge selv, men ettersom kartleggingen uansett har blitt gjennomført i gjennomgåtte saker, anser vi ikke dette som en utfordring i kommunens praksis. Statsforvalteren vurderer derfor at Bærum kommune har tilstrekkelige rutiner og systemer for vurdering av deltakere i introduksjonsprogram, herunder fastsettelse av slutt mål og varighet.

- Setter kommunen et slutt mål for deltakere i introduksjonsprogram, og vurderer de forlengelse av programmet når de ser at deltakeren ikke når sitt slutt mål innenfor programtiden?

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.

Statsforvalteren vurderer at Bærum kommune har fastsatt slutt mål i samtlige saker. Slutt målet fremgår av deltakerens integreringsplan. Videre vurderer vi at Bærum kommune, hvor det har vært mulig, har fastsatt slutt mål i samarbeid med deltakeren. Her viser vi til at kommunen har foretatt en tilstrekkelig kartlegging av deltakerens utdanningskompetanse og yrkeserfaring. I integreringsplanen har kommunen også satt deltakerens delmål og langsiktige mål. Med utgangspunkt i deltakerens bakgrunn og ønsker for karrierevalg i Norge, anser vi det som tilstrekkelig sannsynliggjort at slutt målet har i stor grad blitt satt i tråd med deltakerens egne ønsker.

Kommunen har i sin redegjørelse informert om at rådgiver, lærer og deltaker skal fylle ut en fellessøknad om forlengelse. Dette skal gjøres minimum seks uker før nåværende vedtak går ut. Søknadsskjemaet skal tas til fagansvarlig for gjennomgang og vurdering for å sikre at like saker behandles mest mulig likt. Ved gjennomgang av saksdokumentene kan vi ikke se at kommunen har benyttet seg av dette skjemaet ved vurdering av forlengelse av introduksjonsprogram. Videre vil vi bemerke at de skriftlige

rutinene for vurdering av forlengelse av programmet ikke anses å være oppdatert etter integreringsloven. Dette begrunnes med at kommunen har oversendt en rutine som gjelder for vurdering av forlengelse av program etter introduksjonsloven. Vi har likevel kommet fram til at kommunen har vurdert forlengelse av program der det har vært aktuelt, og er ellers kjent med reglene som gjelder for forlengelse av programmet etter integreringsloven. I denne vurderingen legger vi vekt på opplysninger fra gjennomgåtte saksdokumenter og kommunens redegjørelse.

Statsforvalteren ser at i 6 av 9 saker har kommunen satt arbeid eller skaffe deltidsjobb som sluttmål, uten å presisere dette nærmere. To av deltakerne har også gitt uttrykk for hvilke bransjer de ønsker å skaffe seg jobb i, uten at dette har blitt hensyntatt eller blitt bemerket av kommunen. Det fremgår av kompetansekartlegging og kommunens notater om hvilke bransjer deltakeren har arbeidserfaring fra, og av det langsiktige målet hva slags arbeid deltakeren ønsker å jobbe med på sikt. Vi anerkjenner at deltakere kan ha utfordringer med å kunne påpeke et spesifikt ønske for arbeid eller utdanning i kontakt med kommunen. Det kan derfor i visse tilfeller være hensiktsmessig å fastsette et mer konkret sluttmål under programmet og eventuelt gjøre nødvendige justeringer.

I gjennomgåtte saker har vi dog ikke funnet spor av at det har vært utfordringer med å fastsette sluttmålet. Vi mener at dette er opplysninger som bør fremgå av saken hvis det er utfordringer med å konkretisere sluttmålet. Statsforvalteren legger derfor til grunn at sluttmål om arbeid for deltakerne skulle vært definert tydeligere ned til en bransje. Ettersom krav om å definere sluttmålet definert ned til en bransje kun er et bør-krav, vurderer vi likevel at kommunens praksis ikke er lovstridig etter integreringsloven.

- Setter kommunen sluttmål og varighet i introduksjonsprogram i tråd med deltakerens alder og utdanningsbakgrunn?

Integreringsloven § 13 regulerer sluttmål og varighet av introduksjonsprogrammet. I andre til fjerde ledd er det gitt kriterier for fastsettelse av sluttmål og varighet. I lovens forarbeider (Prop. 89 L 2019-2020) har man gitt uttrykk for behov for kriterier som er objektive og enkle å praktisere for kommunene. Utdanningsbakgrunn og alder er svært relevante kriterier når lovens ordninger handler om kvalifisering til utdanning og arbeid. Deltakere med liten eller ingen utdanning fra før må antas å ha et annet kvalifiseringsbehov enn de som har utdanning fra før. Den enkeltes utdanningsbakgrunn kartlegges gjennom kompetansekartlegging og er dermed lett tilgjengelig for kommunen. Både utdanningsbakgrunn og alder gir indikasjoner på hvilke typer utdanningsløp vedkommende har forutsetninger for å kunne gjennomføre i løpet av programtiden.

Vi legger til grunn at hos syv av deltakerne over 25 år og uten minimum utdanning på videregående nivå fra før, har kommunen satt sluttmål om arbeid og programtid fra ett til to år. Hos to deltakere over 25 år uten gjennomført grunnskole, har kommunen satt sluttmål om arbeid og programtid på to år. Det fremgår av integreringsloven 13 tredje ledd at for denne gruppen kan programmet vare mellom 3 måneder og to år, med mulighet for å forlenge med inntil ett år. Sluttmålet skal være at den enkelte kommer i arbeid eller fullfører deler av eller hele grunnskolen eller videregående opplæring.

Statsforvalteren vurderer at kommunen har satt slutt mål og varighet etter deltakerens utdanningsbakgrunn og alder i disse sakene.

For en deltaker over 25 år og med minimum utdanning fra videregående skole og universitets- og høyskoleutdanning, tilsvarende fire år, er slutt målet satt til sosialfaglig arbeid. Programtiden har blitt satt til to år, og begrunnes med at utdanningen ikke er dokumentert og progresjonen med norskopplæringen har vært sakte.

Det fremgår av integreringsloven § 13 andre ledd at for deltakere som har minimum utdanning på videregående nivå fra før, skal ha slutt mål om å kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid. Programmet skal vare mellom tre og seks måneder og kan forlenges med inntil seks måneder. I lovens forarbeider (Prop. 89 L 2019-2020) fremgår det at den enkelte må ikke fremlegge dokumentasjon på utdanningen sin. Det er tilstrekkelig at det gjennom kompetansekartlegging og karriereveiledning er sannsynlig at den enkelte har gjennomført en utdanning som står på GSU-listen. Det kan oppstå tilfeller hvor det er tvil eller uenighet om den enkelte har en medbrakt kompetanse som kan gi generell studiekompetanse. I slike tilfeller skal den enkelte ha slutt mål og program etter forslag til § 13 tredje eller fjerde ledd, men det bør raskt igangsettes realkompetansevurdering. Vi registrerer at denne saken har blitt diskutert tidligere med Statsforvalteren, og er enig med kommunen at programtiden kan settes til to år i dette tilfelle.

Statsforvalteren vurderer med dette at Bærum kommune setter slutt mål og varighet i introduksjonsprogram i tråd med deltakerens alder og utdanningsbakgrunn.

4.2 Opplæring i norsk

Kommunen har oversendt et registreringsskjema for norskkurs, som de opplyser om at tas i bruk ved innledende kartlegging av norsknivået. I dette skjemaet kartlegges blant annet utdanningsbakgrunn og opplysninger fra deltakeren om hvilket norsknivå de selv tror de har. Vi kan imidlertid ikke se at kommunen har benyttet seg av overnevnt registreringsskjema for deltakere i norskopplæring. Ved gjennomgang av saksdokumentene vurderer vi likevel at Bærum kommunen kartlegger samtlige deltakere i norskopplæring og har således tilstrekkelige opplysninger til å fastsette norskmål. Dette går vi nærmere inn på nedenfor.

Kommunen har også oversendt vedtak om norskopplæring for samtlige deltakere i introduksjonsprogram. Til dette vil vi bemerke at kommunen ikke er pliktig til å fatte eget vedtak om norskopplæring, da opplæring i norsk er en del av introduksjonsprogrammet til deltakeren. Det er derfor tilstrekkelig å fastsette norsknivået i integreringsplanen uten å fatte et enkeltvedtak om rett og plikt til norskopplæring. Som følge av dette har vi ikke tatt hensyn til disse vedtakene i vår vurdering.

Det fremgår av integreringsloven § 31 første ledd at deltakere i opplæring skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for opplæring slik at deltageren oppnår minimumsnivået. Minimumsnivået utgjør deltakerens norskmål. Forskriften til integreringsloven § 28 viser til hvilket norsknivå som kommunen skal legge

til grunn på bakgrunn av deltakerens utdanningsnivå. Forskriftens § 26 regulerer innholdet i de ulike norsknivåene som kommunen skal ta utgangspunkt i.

Statsforvalteren har gått igjennom saksmappene og legger til grunn at kommunen setter et norskmål for samtlige deltakere. Videre vurderer vi at kommunen har tatt utgangspunkt i veiledende minimumsnivå når den setter norskmål ved oppstart av norskopplæring. Vi vurderer at kommunen har satt norskmål på bakgrunn av opplysningene om utdanning de har innhentet gjennom kartleggingen av deltakeren.

Når det gjelder spørsmål om kommunen sikrer opplæring i et omfang og med en varighet som gjør at deltakeren oppnår sitt norskmål, viser vi til at integreringsplanen eller norskplanen skal angi omfanget for opplæringen som deltakeren skal gjennomføre og kommunen skal tilby. Omfanget skal være tilstrekkelig til at deltakeren kan nå sitt norskmål. Dette følger av integreringsloven § 34. I forarbeider Prop. 89 (2019-2020) er det angitt at det vil være opp til kommunen å tydeliggjøre hvor mange timer deltakeren skal få tilbud om per uke. Det legges også til grunn til at planen skal inneholde en timeplan. Det må tilbys opplæring med tilstrekkelig intensitet og kvalitet slik at deltakeren kan nå minimumsnivået innenfor varigheten som følger av integreringsloven § 32. Dette følger av lovens forarbeider.

Statsforvalteren legger til grunn at når kommunen som hovedregel ikke differensierer mellom deltakere med og uten utdanningsbakgrunn, kan dette tale for at kommunen ikke sikrer opplæring i et slikt omfang at deltakeren oppnår sitt norsknivå. Kommunen har heller ikke nedfelt omfanget av norskopplæringen i integreringsplanen eller norskplanen.

På den andre siden ser vi ved gjennomgang av vedtakene og timeplanene at deltakere som ikke har eller har fullført grunnskole får tildelt 36 måneder med norskopplæring. Dette tilsvarer makstid for deltakere uten grunnskole eller fullført grunnskole etter loven. For deltakere som har fullført utdanning på videregående nivå ser vi at kommunen tildeler 18 måneder med norskopplæring. Dette tilsvarer også makstid for deltakere med videregående utdanning etter integreringsloven. Videre vurderer vi at kommunen tilbyr og tildeler ekstra timer for deltakere i introduksjonsprogram og deltakere med særskilte behov. På denne bakgrunn vurderer Statsforvalteren at kommunen sikrer opplæring i et omfang og med en varighet som gjør at deltakerne oppnår sitt norskmål.

Kommunen har i sin redegjørelse til Statsforvalteren begrunnet hvorfor to av deltakerne ikke har fått tildelt norskplan. De viser til at krav om å utarbeide norskplan samtidig som vedtak fattes, har de løst ved å tilføye denne informasjonen i eget avsnitt i vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunen anser at deltakerne har dermed fått tilsendt norskplan med klagerett. Dette dokumentet blir en plan som utvikler seg i takt med deltakerens opplæringsløp. Norsknivået oppdateres og innhold i opplæringen legges inn i revideringer. Norskplan-dokumentet blir på denne måten et dokument som i større grad gir eierskap og forankring hos deltaker og lærer. Årsaken til at kommunen ikke har oversendt norskplan som eget dokument for to deltakere er at de per nå ikke har gjennomført utviklingssamtale. Den ene startet i opplæring 24. oktober og har derfor ikke hatt en slik samtale enda. Når det gjelder den andre deltakeren, har

hovedlærer (kontaktlærer) vært delvis sykmeldt dette semesteret og derfor har gjennomføring av utviklingssamtaler blitt forsinket.

Vi legger til grunn at hensikten med å opprette en norskplan er at deltakeren har et eget dynamisk dokument som kan endres i takt med vedkommendes opplæringsløp. En norskplan skal ellers være utfyllende med hensyn til tidligere kartlegging, dagens nivå i norsk og mål og omfang av norskopplæring. Vi registrerer at kommunen har valgt en annen tilnærming når de har opprettet norskplan for to av deltakerne, dog anser vi ikke at kommunen har en lovstridig praksis på dette området med hensyn til de øvrige deltakerne og redegjørelsen de har gitt for disse to tilfellene.

4.3 Krav til vedtak

Det følger av integreringsloven § 46 at vedtak om introduksjonsprogram, vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap, utarbeidelse av integrerings- eller norskplan og vesentlig endring av integrerings- eller norskplan er enkeltvedtak. Et enkeltvedtak skal følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler, herunder krav om skriftlighet og begrunnelse med henvisning til faktiske forhold og rettsregler, og informasjon om klagerett og innsyn i saksdokumenter.

Statsforvalteren har gått igjennom samtlige enkeltvedtak i saksmappene og har kommet fram til at kommunen fatter skriftlig enkeltvedtak. Videre informeres det om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåten for hvordan deltakerne kan klage.

Når det gjelder vurdering av krav om begrunnelse i vedtakene, registrerer vi at 4 av 5 vedtak om norskopplæring inneholder en begrunnelse om norsknivået med henvisning til rettsreglene som vedtaket bygger på. Kommunen har i sin begrunnelse vist til hvilke rettsregler som har regulert deltakerens rett på opplæring i norsk og fastsettelse av norsknivå.

Videre ser vi at integreringsplan for samtlige deltakere i introduksjonsprogram har henvist til rettsreglene ved vurdering av sluttmaal. Ved fastsettelse av norsknivå etter veiledende minimumsnivå registrerer vi at integreringsplanen inneholder en henvisning til forskriften til integreringsloven § 25. Dette er en bestemmelse som regulerer fritak fra plikten til å delta i opplæring på grunn av særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker. Vi legger til grunn at dette blir en feil lovhenviing med hensyn til fastsettelse av norsknivå, men Statsforvalteren vurderer likevel at dette er en skrivefeil som ikke har virket inn på planens innhold. Dette underbygges også at kommunen viser til at bestemmelsen gjelder veiledende minimumsnivåer i norsk. Vi er for øvrig kjent med at malen er utarbeidet av IMDI, men kommunen har uansett et selvstendig ansvar til å sikre at de tar i bruk maler som er oppdatert etter riktig lovverk. Statsforvalteren forutsetter at kommunen oppdaterer sin mal med riktige lovhenviinger.

I ett enkeltvedtak om tildeling av rett til norskopplæring har kommunen vist til at deltakeren har rett på norskopplæring i en bestemt tidsperiode, dog har de ikke vist til rettsreglene som er lagt til i grunn i begrunnelsen ved fastsetting av norskmålet. Det følger av forvaltningsloven § 25 første ledd at det kan bare gjøres unntak fra krav om

vedtakets rettslige begrunnelse hvis parten kjenner til reglene. Vi kan ikke se at dette er tilfelle i disse sakene, og opprettholder at krav om rettslig begrunnelse må fremgå av enkeltvedtak. Etter vår vurdering lider dette vedtaket av mangelfull rettslig begrunnelse, men ettersom dette gjelder kun ett vedtak blant 14 saksmapper, anser vi ikke at denne feilen utgjør en risiko for lovstridig praksis hos kommunen.

Når det gjelder krav om at begrunnelsen skal inneholde de faktiske forhold som vedtaket bygger på i medhold av forvaltningsloven § 25 annet ledd, vil vi understreke at dette gjelder fullstendig fakta i den grad at parten har mulighet til å forstå at lovens vilkår for å treffe vedtak er tilstede. Ettersom enkeltvedtak om fastsettelse av slutt mål skal gjøres i form av integreringsplan, vurderer vi at de faktiske forholdene fremgår av vedtakene vi har gjennomgått. Her viser vi til at kommunen har vist til opplysninger om deltakerens utdanningsbakgrunn og fastsatt slutt mål på bakgrunn av disse opplysningene.

Tilsvarende vurderer vi at kommunen viser til de faktiske forholdene som vedtaket bygger på når det gjelder vedtak om rett opplæring i norsk. Kommunen bemerker at norskmålet er basert på opplysningene om klagerens utdanning fra hjemlandet og at utdanningen ikke gir grunnlag for generell studiekompetanse i Norge, herunder manglende utdanning fra hjemlandet.

5. Statsforvalterens konklusjon

Her presenterer vi konklusjonen av vår undersøkelse basert på vurderingene i kapittel 4.

1. Bærum kommune fastsetter sluttmaal for alle deltakere i introduksjonsprogram. Kommunen setter ellers slutt og varighet i introduksjonsprogram i tråd med deltakerens alder og utdanningsbakgrunn.
2. Bærum kommune setter et norskmål, tar utgangspunkt i de veiledende norsknivåene når norskmålene settes og sørger for tilstrekkelig opplæring til at deltakerne oppnår sine norskmål.
3. Bærum kommune fatter enkeltvedtak i tråd med reglene i forvaltningsloven.

6. Avslutning av tilsynet

I tilsynet har vi funnet at dere oppfyller regelverket på dette området, og vi avslutter tilsynet. Våre observasjoner og vurderinger kommer frem av denne rapporten. Dere kan likevel uttale dere om rapporten, både vår beskrivelse av fakta, vår forståelse av loven, våre vurderinger og våre reaksjoner. Dersom dere mener rapporten inneholder feil, bør dere begrunne hvorfor. Vi vil vurdere om det er grunnlag for å endre innholdet i rapporten etter en eventuell uttalelse fra dere.

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss | sfovpost@statsforvalteren.no | www.statsforvalteren.no/ov

