



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Differensiering av introduksjonsprogram og opplæring i norsk

Sarpsborg kommune





Sammendrag

Statsforvalteren har gjennomført tilsyn med Sarpsborg kommune sin forvaltning av integreringsloven. Temaet for tilsynet er avgrenset til kravene etter integreringsloven §§ 13 og 31, om sluttmaal og varighet i introduksjonsprogrammet og i norskopplæring, samt krav til enkeltvedtak. Tilsynet omfatter både deltakere i introduksjonsprogrammet, og deltakere som kun har opplæring i norsk.

Rapporten sier ikke noe om kommunen sin forvaltning av integreringsloven på andre områder enn de som er undersøkt gjennom tilsynet. Tilsynet er basert på skriftlig dokumentasjon fra kommunen, og konklusjonen i rapporten er derfor kun et uttrykk for hva vi har sett gjennom denne dokumentasjonen.

Statsforvalteren har i tilsynet kommet frem til at kommunen har en tydelig ansvarsfordeling. De har detaljerte rutiner og prosesser for vurdering av sluttmaal i introduksjonsprogrammet og norskmål for deltakere som har rett på norskopplæring. Kommunen har også rutiner for forlengelse av program.

Vi har konkludert med at Sarpsborg kommune setter sluttmaal for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet, og sluttmalet som er satt er i tråd med deltakerens utdanningsbakgrunn og alder. Videre har vi konkludert med at Sarpsborg kommune setter et norskmål med utgangspunkt i veiledende minimumsnivå for den enkelte deltaker.

Statsforvalteren finner at Sarpsborg kommune fatter vedtak som er i samsvar for forvaltningsloven sine regler for enkeltvedtak.

I tilsynet konkluderer vi med at kommunen oppfyller regelverket som er undersøkt, og vi avslutter derfor tilsynet. V re observasjoner og vurderinger kommer frem i denne rapporten.



Innholdsliste

Innhold

Sammendrag.....	2
Innholdsliste.....	3
1. Innledning	4
1.1 Statsforvalterens hjemmel for tilsyn.....	4
1.2 Formålet med tilsynet.....	5
1.3 Gjennomføring av tilsynet	5
2. Tema for tilsynet.....	5
2.1 Rettslige krav.....	5
2.1.2 Introduksjonsprogrammet.....	6
2.1.3 Opplæring i norsk.....	7
2.1.4 krav til vedtak.....	7
3. Beskrivelse av faktagrunnlaget.....	8
3.1. Kommunens organisering av arbeidet med integreringsloven.....	8
4.1 Kommunens differensiering av introduksjonsprogrammet.....	10
4.2 Slutt mål i norskopplæring	10
4.3 Kommunens forvaltningspraksis ved enkeltvedtak.....	11
4. Statsforvalterens vurderinger	12
4.1 Differensiering av introduksjonsprogrammet.....	12
4.2 Opplæring i norsk.....	12
4.3 Krav til enkeltvedtak.....	13
5. Konklusjon	14
6. Avslutning av tilsynet	14



1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Statsforvalteren i Oslo og Viken etter tilsyn med Sarpsborg kommunes forvaltning av integreringsloven, høsten 2022.

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

1.1 Statsforvalterens hjemmel for tilsyn

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

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

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

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

1.2 Formålet med tilsynet

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

1.3 Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Statsforvalteren til kommunen om åpning av tilsyn 20.09.22



2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen 11.10.22 og 18.10.22
3. Oversendelse av ytterligere dokumentasjon etter forespørsel 25.11.22 og 25.11.22
4. Utsending av tilsynsrapport 12.12.22
5. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på tilsynsrapport 28.12.22

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.

De sentrale bestemmelsene for tilsynet er integreringsloven §§ 13 og 31. Sluttmaal og varighet av introduksjonsprogrammet er regulert i § 13, og § 31 regulerer krav til opplæring i norsk. Til begge bestemmelsene er det gitt utfyllende regler i forskrift. Tilsynet omfatter videre enkelte krav i forvaltningsloven for avgjørelser som er enkeltvedtak, jf. integreringsloven § 46. Dette gjelder vedtak om introduksjonsprogram, vedtak om opplæring i norsk, utarbeidelse av integrerings- og norskplan og vesentlig endringer av disse, jf. integreringsloven §§ 12, 15, 30 og 34.

2.1.2 Introduksjonsprogrammet

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

Kommunen skal sørge for oppstart og gjennomføring av introduksjonsprogrammet.

Kommunen skal fatte vedtak om introduksjonsprogram og utarbeide en integreringsplan for den enkelte, jf. integreringsloven §§ 12 og 15. Kommunen skal involvere deltakeren når de utarbeider



planen. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap og kurs i livsmestring skal være en del av programmet. Deltakere som har barn under 18 år eller som får barn i løpet av programmet skal i tillegg delta på kurs i foreldreveiledning. Ellers skal planen bestå av arbeids- eller utdanningsrettede elementer. Planen skal inneholde sluttmaal, norskmål, omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, varighet, beskrivelse av de ulike elementene i programmet og klagemuligheter. Planen er ikke statisk, kommunen skal vurdere den jevnlig og ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon.

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

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

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

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

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

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



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

2.1.3 Opplæring i norsk

Opplæring i norsk etter integreringsloven kapittel 6 har egen læreplan, krav til varighet og omfang og egen prøve. Kommunen skal sørge for tilbud om opplæring i norsk for deltakerne, med unntak av personer i fulltid videregående opplæring. For denne gruppen er fylkeskommunen ansvarlig for opplæringen. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for opplæring slik at deltakerne oppnår et minimumsnivå i norsk.

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

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

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

2.1.4 krav til vedtak

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

Enkeltvedtaket skal være skriftlig, jf. forvaltningsloven § 23.

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

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

3. Beskrivelse av faktagrunnlaget

3.1. Kommunens organisering av arbeidet med integreringsloven

Av innsendt dokumentasjon går det frem at Sarpsborg kommune organiserer arbeidet med integreringsloven i Nav team flyktning, og er samlokalisert med St. Marie Læringscenter som er



ansvarlige for norsk- og samfunnsfagopplæring. Nav er inndelt i fem avdelinger med underliggende team. Det er i hovedsak avdelingsledere som har det strategiske ansvaret og teamledere som har det operative ansvaret, og for Team flyktning inngår også noe strategisk ansvar for teamlederen.

Kommunen skriver at Nav Team Flyktning består av 16 medarbeidere; 1 teamleder, 1 fagrådgiver, 1 flyktningkonsulent, 4 bosettingsveiledere, 2 saksbehandlere, 6 programrådgivere og 1 prosjektmedarbeider i prosjektet Flerkulturell veileder.

I Sarpsborg kommune er kommunedirektøren øverste administrative leder, og Nav-leder er regelmessig i samarbeidsmøter med kommuneledelsen. Kommunen har en egen rådgiver for mangfold, inkludering og likeverd, som er et bindeledd mellom kommunedirektør, Nav-leder, avdelingsleder og teamleder. Rådgiveren er også et bindeledd til øvrige myndigheter på fagfeltet som IMDI, Utlendingsmyndighetene og Statsforvalteren. Videre er det operative møter mellom rådgiveren og flyktningkonsulent, og strategiske møter med Nav-ledelsen. På flyktningefeltet er det strategiske ledermøter to ganger per halvår hvor følgende deltar: barneverntjenesten, boveiledertjenesten, forebyggende tjenester, St Marie Læringsssenter, Nav og Nav team flyktning og rådgiver for mangfold, inkludering og likeverd.

Nav Team Flyktning benytter ikke eksterne tjenester, men samarbeider med frivillige organisasjoner ved behov.

Redegjørelse og rutiner for arbeid med integreringsloven

Kommunen har oversendt følgende skriftlige rutiner og redegjørelse:

- Rutine for kartlegging av deltakers bakgrunn, fastsettelse av sluttmaal, varighet på program, utarbeidelse av vedtak og integreringsplan
- Rutine for forlengelse av introduksjonsprogram
- Organisering av team flyktning
- Innsending av dokumentasjon til statsforvalteren – St. Marie læringsssenter
- Virksomhet St. Marie læringsssenter: rutiner ved inntak
- E-post av 21.11.22 fra St. Marie læringsssenter om omfanget av norsk og eksempel på timeplaner
- E-post av 25.11.22 fra St. Marie læringsssenter med 5 timeplaner

I kommunens redegjørelse går det frem at samarbeid og oppfølgingen rundt hver deltaker og elev deles inn i tre hovedfaser; bosettingsfasen, kartleggingsfasen og kvalifiseringsfasen. Kommunen har skjematisk beskrevet hvordan oppfølgingen er i de ulike fasene, og beskrivelsen tydeliggjør mål, tiltak, innhold, ansvar og tidsperioder. Kommunen gjør oppmerksom på at rutinene for oppfølging i disse fasene er utarbeidet før 2020, og er ikke oppdatert etter integreringsloven, men at mye av oppfølgingen er identisk.

Videre opplyser kommunen om at Teamleder Nav Team flyktning rapporterer månedlig i NIR, og rapporterer månedlig på resultater på introduksjonsprogrammet og status til Nav-leder, avdelingsleder og kommunens rådgiver. Kommunens rådgiver og Nav-leder holder videre kommuneledelsen orientert på fagfeltet og tjenesten.



Kommunen har også oversendt en egen rutine, utarbeidet i 2020, for kartlegging av deltakers bakgrunn, fastsettelse av sluttmaal, varighet på program, utarbeidelse av vedtak og integreringsplan. De opplyser at de ikke har utarbeidet en egen rutine knyttet til integreringsloven og hvordan de kartlegger, avklarer og fastsetter sluttmaal for den enkelte deltaker. Årsaken til manglende oppdaterte rutiner oppgir kommunen er pandemien, og mange bosettinger av flyktninger fra Ukraina. Kommunen opplyser at de allikevel har fokus på hvordan oppgavene blir utført for hver enkelt deltaker.

Når det gjelder fastsettelse av sluttmaal og tid i program, går det frem av rutinen at programrådgiver sjekker NOKUT sine nettsider for hva som regnes som fullført videregående skole fra landet deltaker kommer fra, og eventuelt drøfter med fagrådgiver. Videre drøfter programrådgiver og deltaker mulighetene for å nå mål innenfor programtid på inntil seks måneder, to år eller tre år. Integreringsplanen blir fylt ut av deltaker og programrådgiver, og ferdigstilles av programrådgiver sammen med vedtak om introduksjonsprogram. Ved godkjenning av vedtak skriver kommunen at de legger vekt på at delmaal og langsiktig mål er konkrete og realistiske. De knytter begrunnelsen for mål sammen med deltakerens utdanningsbakgrunn, alder, anbefaling fra karriereveileder, programtid, deltakers mål, hva som er realistisk og om dette gir deltakeren en formell kompetanse og varig tilknytning til arbeidslivet. Videre skriver kommunen i rutinen at tiltakene må være konkrete, tydelige og tidsbegrenset. Både fagrådgiver og teamleder har godkjenningsmyndighet for vedtak for program og integreringsplan. Ved gjennomgang av innsendte rutiner går det frem at kommunen har en tydelig instruks for hvordan programrådgiveren skal følge opp deltakere i programmet.

Kommunen har oversendt beskrivelse av rutiner for inntak ved St. Marie opplæringscenter. I rutinen går det frem at rektor har et overordnet ansvar for forvaltningen av alle oppgaver i voksenopplæringen knyttet til lov- og avtaleverk. Videre går det blant annet frem at det er rådgiver 2 som har ansvaret for vedtak om behovsprøvd timer. Det står også i rutinen at det er en rådgiver og teamleder som gjennomfører en inntakssamtale og kartlegger deltakernes kompetanse og utdanningsbakgrunn.

3.1 Kommunens differensiering av introduksjonsprogrammet

Statsforvalteren har fått oversendt 10 saksmapper med søknad om introduksjonsprogram, vedtak om introduksjonsprogram, aktivitetsplan, integreringskontrakt med kompetansekartlegging, integreringsplan og kartleggingssamtale med St. Marie Læringscenter.

Av samtlige saksmapper går det frem at språkkunnskaper, utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse er kartlagt. Videre har kommunen satt et sluttmaal for deltakelse til den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet. I integreringsplanene går det frem at sluttmaalet er fastsatt i samarbeid med deltakeren og vurdert utfra alder og utdanningsbakgrunn. Dokumentene viser videre at kommunen har gjennomført en kompetansekartlegging, karriereveiledning, sett på deltakerens motivasjon, interesser og langsiktige mål når de har satt sluttmaalet.

Det går frem av dokumentasjonen at kommunen vurderer om deltakere med formell kompetanse har utdanning tilsvarende videregående nivå i Norge. Gjennom kompetansekartlegging og karriereveiledning ser vi at kommunen har fått informasjon om deltakerens kompetanse, og



vurdert om deltakeren har sannsynliggjort at hun eller han har kompetanse på minimum videregående nivå. Kommunen vurderer videre kompetansen opp mot utdanning som vil kunne gi generell studiekompetanse slik det er beskrevet i GSU-listen (Generell studiekompetanse for utenlandske søkere). For deltakere med utdanning tilsvarende videregående nivå eller høyere går det frem at sluttmålet er definert i en bransje. Av Integreringsplanene går det frem at dette gjelder for tre deltakere, og samtlige av disse har et sluttmål nedfelt i en bransje.

Det går videre frem av saksmappene at 3 deltakerne er under 25 år, og er uten utdanning på minimum videregående nivå. De har som hovedmål å fullføre videregående opplæring/få studiekompetanse.

For de øvrige deltakere, foruten en deltaker, er sluttmålet å komme i arbeid eller fullføre deler av eller hele grunnskolen eller videregående opplæring. Når det gjelder den ene deltakeren går det fram av integreringsplanen at sluttmålet er satt til «å kartlegge arbeidsevne». Videre går det frem av vedtakene at vedkommende hadde oppstart i programmet 01.08.22, og er uten noen skolegang fra hjemlandet.

Deltakerne i introduksjonsprogrammet har en samlet integreringsplan for norsk- og samfunnsfag og annen aktivitet i programmet, og kommunen benytter mal fra IMDI. Disse malene inneholder konkrete sluttmål for introduksjonsprogrammet og konkrete norskmål for hver enkelt deltaker. I samtlige 10 integreringsplaner er det gitt en vurdering av innholdet i programmet med bakgrunn i kartleggingen av deltakerens kompetanse. Videre viser integreringsplanene en vurdering av hvilke arbeids- eller utdanningstiltak som er valgt. Både sluttmål og norskmål er delt opp i flere delmål med frister for når det skal være gjennomført.

3.2 Sluttmål i norskopplæring

Statsforvalteren har fått oversendt vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap og norskplan (kommunen kaller denne integreringsplan) og timeplaner for 5 deltakere som kun har rett på norskopplæring. Det går frem av samtlige planer at kommunen setter et norskmål for den enkelte deltaker ved oppstart.

For deltakere i introduksjonsprogrammet har kommunen også fattet vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Norskmålet for deltakerne i introduksjonsprogrammet går imidlertid frem av integreringsplanen for samtlige 10 deltakere.

Vi ser at kommunen benytter de ulike nivåene som er beskrevet i integreringsforskriften § 26. Norskferdighetene er klassifisert i nivåer fra A til C. Videre ser vi av integrerings- og norskplanene at kommunen justerer minimumsnivået hvis deltakeren har raskere eller langsommere fremgang enn forventet.

I integreringsplanene og norskplanene er det satt et mål for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, bekrivelse av delmålene i norsk og tidsperioden aktivitetene skal utføres, samt notater med evaluering av delmålene. Planene er undertegnet av både deltaker og lærer, og veileder for deltakere i introduksjonsprogrammet. Kommunen opplyser at alle som har rett og/eller plikt blir kartlagt av skolens rådgiver og teamleder. Deretter blir deltakeren plassert i en opplæringsgruppe basert på norskferdigheter, utdanningsbakgrunn og fremtidige mål.



Hverken i vedtakene eller integrerings- og norskplanene har kommunen oppgitt antall timer deltakeren minimum har per uke. Kommunen har imidlertid oversendt timeplaner for de 5 fem deltakerne som kun har rett på norsk og samfunnsfagundervisning, og har samtidig redegjort for at alle deltakerne ved læringscenteret som er omfattet av tilsynet til enhver tid har en timeplan. De opplyser at samtlige deltakere får 21 undervisningstimer per uke, og at undervisningen foregår på dagtid. Deltakere som har vedtak om introduksjonsprogram, får i tillegg 9 timer ekstra undervisning per uke. Læringscenteret skriver videre i redegjørelse til Statsforvalteren at det blir gjort individuelle tilpasninger for deltakere som ønsker jobbpraksis eller annen relevant aktivitet, og at timeplanene derfor er dynamiske og blir endret ved behov. Integreringsplanen inneholder videre informasjon om hvem som er ansvarlig for å gi opplæringen.

3.3 Kommunens forvaltningspraksis ved enkeltvedtak

Av gjennomgang av enkeltvedtakene for 15 deltakere som er omfattet av tilsynet går det frem at kommunen fatter skriftlige vedtak. Samtlige vedtak som vi har sett på inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte når deltakeren skal klage. Enkeltvedtakene har også informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Vedtaket om introduksjonsprogram, vedtaket om norsk og samfunnsfag og vedtaket om integreringsplan viser også til reglene i integreringsloven som vedtaket bygger på. I integreringsplanen ser Statsforvalteren at det er en feilaktig henvisning til forskriften til integreringsloven § 25.

Når det gjelder vedtak om norskplanene for de fem deltakere som kun har rett på norskopplæring, står det ikke hvilken bestemmelse i integreringsloven vedtaket bygger på. Av planen går det også frem at kommunen benytter begrepet «integreringsplan» istedenfor «norskplan» som er det riktige begrepet etter integreringsloven.

Videre går det frem at Sarpsborg kommune har fattet vedtak om opplæring av norsk og samfunnsfag for samtlige deltakere i introduksjonsprogrammet.

4. Statsforvalterens vurderinger

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

4.1 Differensiering av introduksjonsprogrammet

Sluttmålet skal komme frem av deltakerens integreringsplan, og sluttmålet skal reflektere hva deltakeren skal oppnå i programmet, og være så konkret som mulig. Videre bør sluttmålet være definert i en bransje.

Statsforvalteren ser at Sarpsborg kommune benytter IMDIs kartleggingsskjema som sikrer lovens krav om kompetansekartlegging. Kommunen har videre rutiner for hvem som er ansvarlig for utforming av vedtak om introduksjonsprogram og integreringsplan, samt rutiner for vurdering av forlengelse av program dersom deltakeren ikke oppnår sluttmålet innenfor fastsatt tid. På bakgrunn av kommunens redegjørelse og informasjon i saksmappene, vurderer Statsforvalteren at kommunen har tilstrekkelig med rutiner og systemer for vurdering av deltakere i introduksjonsprogrammet knyttet til slutt mål. Vi vil allikevel oppfordre kommunen til å oppdatere rutinene etter integreringsloven for å redusere risiko for svikt i tjenesten.



Statsforvalteren ser at Sarpsborg kommune har fastsatt konkrete sluttmaal i introduksjonsprogrammet i 9 av 10 tilfeller, og sluttmaalet kommer frem av deltakernes integreringsplan. Gjennom kommunens rutiner for kartlegging og vedtak om integreringsplan, ser vi at disse er undertegnet av deltaker, og vi legger derfor til grunn at sluttmaal blir fastsatt i samarbeid med den enkelte deltaker. Videre vurderer vi at sluttmaal er satt ut ifra deltakerens utdanningsbakgrunn og alder i samtlige saker, i tillegg til deltakerens kompetanse, interesser, motivasjon og deltakeres langsiktige maal. Naar det gjelder enkelttilfelle hvor sluttmaalet ikke er satt til arbeid eller fullfoere deler av eller hele grunnskolen eller videregaaende opplaaering, ser vi at deltakeren nylig har startet i programmet, og forutsetter at kommunen justerer maalsetningen i denne saken. Samlet vurderer vi at det er sannsynliggjort at kommunen setter et konkret sluttmaal for deltakere i introduksjonsprogrammet.

Ved behov for forlengelse av introduksjonsprogram legger vi til grunn at Sarpsborg kommune vurderer dette ved behov. Kommunen har vedlagt en egen rutine for forlengelse, og vi har sett fem konkrete eksempler pa at kommunen vurderer forlengelse naar den enkelte deltaker ikke naar sitt sluttmaal innenfor programtiden. I disse tilfellene har ogsaa kommunen fattet nytt vedtak om forlengelse i introduksjonsprogrammet, og nytt vedtak om integreringsplan. Statsforvalteren finner det derfor sannsynliggjort at vurdering av forlengelse finner sted ved soeknad om dette.

4.2 Opplaaering i norsk

Kommunen skal soerge for tilbud om opplaaering i norsk for deltakerne, med unntak av personer i fulltid videregaaende opplaaering, og deltakere i opplaaering skal oppnaa et minimumsniva i norsk.

Ved gjennomgang av saksmappene vurderer Statsforvalteren at kommunen setter et norskmal for den enkelte deltaker ved oppstart i norskopplaaering for samtlige deltakere, og tatt utgangspunkt i veiledende minimumsniva. Vi vurderer at kommunen har satt norskmal pa bakgrunn av opplysningene om utdanning som gaar frem av kartleggingen av deltakeren.

Av integrerings- og norskplanene kan ikke Statsforvalteren se at kommunen har tydeliggjort hvor mange timer deltakeren minimum skal faa per uke, men kommunen har oversendt timeplan for fem deltakere, og beskrevet hvor mange timer samtlige deltakerne i introduksjonsprogrammet faar per uke. Samlet vurderer vi at redegjoerelsen, vedlagte integreringsplaner/norskplaner og vedlagte timeplaner viser at opplaaeringen gjennomfoeres med et omfang som bidrar til at deltakerne kan naa sitt sluttmaal.

Vi vurderer videre at integrerings- og norskplanene som er vedlagt viser at varigheten av opplaaeringen blir innvilget til deltakeren har naadd sitt norskmal, og at fremdrift styrer lengden pa opplaaeringen inntil oevre grense for rett til opplaaering er naadd.

Statsforvalteren vurderer at kommune setter et norskmal med utgangspunkt i veiledende minimumsniva for den enkelte deltaker.

4.3 Krav til enkeltvedtak

Vedtak om introduksjonsprogram, vedtak om opplaaering i norsk og samfunnskunnskap, utarbeidelse av integrerings- eller norskplan og vesentlig endring av integrerings- eller norskplan, er enkeltvedtak, og enkeltvedtak skal folge forvaltningslovens saksbehandlingsregler.



Statsforvalteren ser at kommunen har rutiner for hvem som fatter de ulike enkeltvedtakene etter integreringsloven. På bakgrunn av skriftlige enkeltvedtak om introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnsfag og integrerings- og norskplan, og ved vesentlige endring av planene, vurderer vi at kommunen fatter enkeltvedtak etter loven. Vi vurderer videre at kommunen i vedtakene informerer om klageadgang, klagefrist og klageinstans og fremgangsmåte for hvordan deltakerne kan klage. I tillegg finner i informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Når det gjelder vedtak om introduksjonsprogram og vedtak om integreringsplan vurderer vi videre at det går frem hvilke regler som vedtaket bygger på, og at de faktiske forholdene er lagt til grunn. Vi ser imidlertid 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, og dette er feil lovhensvisning. Statsforvalteren anser imidlertid dette som en skrivefeil som ikke virker inn på planens innhold. Videre er vi klar over at malen er utarbeidet av IMDI, men vi vil påpeke at kommunen har et selvstendig ansvar for å benytte oppdaterte maler med riktig henvisning.

I samtlige vedtak om norskplaner ser vi at kommunen ikke er henvist til integreringslovens bestemmelser, kun relevante bestemmelser i forvaltningsloven. Det følger av forvaltningsloven § 25 første ledd at det kan gjøres unntak fra krav om vedtakets rettslige begrunnelse hvis parten kjenner til reglene. Statsforvalteren vurderer at de faktiske forholdene kommer frem av norskplanene, og vi ser at bestemmelsen om norskplan er nevnt i vedtakene om opplæring i norsk og samfunnsfag. Vi legger derfor til grunn at deltakerne kjenner til bestemmelsen. Statsforvalteren vil likevel påpeke at Sarpsborg kommune skal vise til riktig bestemmelse i integreringsloven i alle vedtak. Samtidig vil vi også påpekte at kommunen bør benytte riktig betegnelse på planen for deltakere som ikke har rett og plikt på introduksjonsprogram, jf. § 34 om norskplan.

Statsforvalteren vil videre påpeke at kommunen feilaktig fatter vedtak om norskopplæring for deltakere i introduksjonsprogrammet. Ved innvilgelse av introduksjonsprogram og integreringsplan etter integreringsloven § 12 og 15, er omfanget og varigheten av opplæringen i norsk og samfunnsfag allerede innvilget, og det skal derfor ikke fattes et eget vedtak om deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Statsforvalteren anbefaler Sarpsborg kommune til å oppdatere sine rutiner for hvilke vedtak som skal fattes for de ulike deltakerne, samt hvilke bestemmelser som skal stå i vedtakene.

Samlet vurderer vi at Sarpsborg kommune fatter skriftlige vedtak som inneholder kravene som er knyttet til vedtak.

5. Konklusjon

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

1) Sarpsborg kommune setter slutt mål for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet. Slutt mål og varighet er satt i tråd med deltakernes alder og utdanningsbakgrunn.



2) Sarpsborg kommune setter et norskmål for deltakere i introduksjonsprogrammet og for deltakere som har rett og plikt til norskopplæring. Kommunen tar utgangspunkt i veiledende minimumsnivå, og sikrer et omfang og varighet som gjør at deltakerne når sitt sluttmaal.

3) Sarpsborg kommune fatter enkeltvedtak i samsvar med forvaltningsloven sine regler.

Som nevnt under kapittel 4, anbefaler vi kommunen til å oppdatere sine rutiner for hvilke vedtak som skal fattes etter integreringsloven, og påse at det blir vist til riktige bestemmelser.

Oppdatering av rutiner etter integreringsloven vil kunne bidra til å redusere en eventuell risiko for svikt på området.

6. Avslutning av tilsynet

Som det kommer frem av konklusjonene i kapittel 5, har vi funnet at dere oppfyller regelverket på området vi har undersøkt, 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.

Oslo, 12.12.22

Linn Weiergang, tilsynsleder

Grete N. Finstad, seksjonssjef sosial- og barnevernavdelingen

Mari Hagve, avdelingsdirektør, sosial- og barnevernavdelingen



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN



