

Tilsynsrapport – vedtak

Differensiering av introduksjonsprogram og opplæring i norsk

Kristiansand kommune

Sammendrag av funn fra tilsynet med Kristiansand kommune

Statsforvalteren har gjennomført tilsyn med Kristiansand kommunes forvaltning av integreringsloven. Temaet for tilsynet er avgrenset til kravene etter integreringsloven §§ 13 og 31, om sluttmaal og varighet i introduksjonsprogrammet og i norskopplæringen. Vi har også sett på om kommunen følger saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven.

Tilsynet er basert på gjennomgang av deltakermapper, redegjørelse fra kommunen og skriftlig dokumentasjon.

I tilsynet ser vi at Kristiansand kommune setter et konkret sluttmaal for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet. Sluttmaalet fastsettes i samarbeid med den enkelte deltakeren. Sluttmaal og varighet er i tråd med deltakerens alder og utdanningsbakgrunn. Kristiansand kommune vurderer også forlengelse av introduksjonsprogrammet.

Kristiansand kommune tar utgangspunkt i veiledende minimumsnivå når de setter norskmål ved oppstart av opplæringen. Kommunen dokumenterer ikke en opplæring i et omfang og med en varighet som gjør at deltakeren oppnår sitt norskmål.

Kristiansand kommune sørger for skriftlige enkeltvedtak som inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte samt retten til å se sakens dokumenter. Enkeltvedtakene inneholder en begrunnelse som viser til reglene vedtaket bygger på, men viser ikke til hvilke faktiske forhold som er lagt til grunn.

Innhold

1 Innledning.....	4
1.1 Statsforvalterens hjemmel for tilsyn	4
1.2 Formålet med tilsynet.....	4
1.3 Gjennomføring av tilsynet	4
2 Kommunens organisering av arbeidet med integreringsloven.....	5
3 Rettslige krav, våre vurderinger og konklusjoner	6
3.1 Introduksjonsprogrammet	6
3.1.1 Rettslig grunnlag.....	6
3.1.2 Statsforvalterens vurderinger	7
3.1.3 Statsforvalterens konklusjon	10
3.2 Opplæring i norsk	10
3.2.1 Rettslig grunnlag.....	10
3.2.2 Statsforvalterens vurderinger	10
3.2.3 Statsforvalterens konklusjon	12
3.3 Krav til vedtak	12
3.3.1 Rettslig grunnlag.....	12
3.3.2 Statsforvalterens vurderinger	12
3.3.3 Statsforvalterens konklusjon	14
4 Varsel om pålegg om retting	14
5 Dere kan gi tilbakemelding på rapporten	15
6 Dokumentasjon	15

1 Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Statsforvalteren i Agder etter tilsyn med Kristiansand kommunes forvaltning av integreringsloven og forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

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 forvaltningslovens krav til saksbehandling, jf. integreringsloven § 46.

Statsforvalterens tilsyn er lovlighestilsyn, jf. kommuneloven § 30-2. Dette innebærer at tilsynet skal være en kontroll av om kommunens virksomhet og vedtak er i samsvar med plikter pålagt i lov eller i 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

Tilsynets formål er å bidra til økt etterlevelse av loven og kvaliteten i den kommunale tjenesteproduksjonen. Brudd på integreringsloven kan få rettssikkerhetsmessige konsekvenser for deltakerne og forsinke deres integrering i det norske samfunnet og mulighet til å bli økonomisk selvstendige. Det er dermed viktig at kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har bestemt at differensiering av introduksjonsprogram og opplæring i norsk skal være nasjonalt tilsynsystema for perioden 2022 til 2024, <https://www.imdi.no/kvalifisering/tilsynsinstruks-2022-2024/>.

Temaet er valgt ut 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 integreringslov, og det er dermed en særlig risiko for brudd på disse bestemmelsene.

Vi har ikke sett på hvordan Kristiansand kommune oppfyller andre krav i regelverket.

1.3 Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Åpningsbrev fra Statsforvalteren til kommunen 23.06.2023

2. Dokumentasjon fra kommunen mottatt 26.09.23, 30.10.23 og 23.11.23
3. Formøte 28.08.2023
4. Utsending av foreløpig tilsynsrapport 21.12.2023
5. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig rapport 15.01.2024
6. Sluttmøte med kommunen 26.01.2024
7. Utsending av tilsynsrapport – vedtak 30.01.2024
8. Frist for retting av pålegg 29.02.2024

2 Kommunens organisering av arbeidet med integreringsloven

Kommunen har sendt organisasjonskart over kommunen. Enhet for integrering er organisert under kommunalområdet Helsefremming og inkludering, som igjen ligger under direktørområdet Helse og mestring. Norskopplæringen gjennomføres ved Kongsgård skolesenter, som er organisert under Skole, som igjen ligger under direktørområdet Oppvekst.

I *Samarbeidsavtale mellom Oppvekst og Helse- og Mestring om Integreringsarbeidet for nyankomne innvandrere* er ansvar- og myndighetsområder fordelt på følgende måte:

Helse- og mestringdirektør ved Helsefremming og inkludering har ansvaret for integreringsloven kapittel 4 (introduksjonsprogram).

Enhet for integrering, under Helse og mestring, har blant annet ansvaret for:

- Introduksjonsprogrammet
- Kompetansekartlegging og karriereveiledning
- Hovedansvar for integreringskontrakt, integreringsplan og for veiledning og oppfølging
- Koordinere aktiviteter til den enkelte deltaker

Oppvekstdirektøren ved Kongsgård skolesenter har ansvar for integreringsloven kapittel 6 (norsk og samfunnskunnskap).

Oppvekst ved Kongsgård skolesenter har blant annet ansvaret for:

- Lovere heldagsprogram for deltakere i introduksjonsprogrammet og integreringsmottaket
- Norsk- og samfunnskunnskapsundervisning
- Norskplan og vedtak om norskopplæring

I samarbeidsavtalen redegjøres det også for *samarbeidsorganer og samarbeidsrutiner*, herunder møter mellom kommunalsjefer, møter mellom enhetsledere, møter mellom avdelingsledere, trekantsamtaler, overføringsmøter og samarbeidsmøte med Fylkeskommunen. Det er sendt inn to samarbeidsavtaler fra henholdsvis 18.09.20 og 22.09.22.

Kommunen har sendt inn rutine for *opplæring i norsk og samfunnskunnskap i h.h.t. integreringsloven* og rutine for introduksjonsprogram: *kartlegging, karriereveiledning, KSS, vedtak, plan og kontrakt*.

I rutinebeskrivelsene redegjøres det for prosessen fra kommunen får melding om bosetting eller tar imot familieinnvandring, til avklaring av erfaring og kompetanse og vedtak om introduksjonsprogram, integreringsplan og integreringskontrakt. Videre redegjøres det i Kongsgård skolesenters rutiner for hvordan de innhenter og gir informasjon om, og til, målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven. Rutinen beskriver også hvordan deltakerne skal kartlegges og når og hvordan norskplan og vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal utarbeides.

3 Rettslige krav, våre vurderinger og konklusjoner

3.1 Introduksjonsprogrammet

3.1.1 Rettslig grunnlag

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 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. Planen skal inneholde slutt mål, norskmål, omfanget av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, varighet, beskrivelse av de arbeidsrettede eller utdanningsrettede elementene i programmet og klagemuligheter. Slutt målet skal være individuelt for den enkelte.

Deltakeren og kommunen skal ha som felles mål at deltakeren når slutt målet. Slutt målet skal dermed være realistisk å oppnå innen programtiden, så konkret som mulig og reflektere hva deltakeren skal oppnå i introduksjonsprogrammet. Slutt målet får betydning for blant annet varigheten av programmet.

Integreringsloven § 13 gir føringer for hvilket nivå slutt målet skal være på, ut fra deltakerens alder og utdanning, og for varigheten av programmet. For deltakere med utdanning tilsvarende videregående nivå eller høyere er utgangspunktet at slutt målet skal være at deltakeren skal kvalifisere til høyere utdanning eller arbeid, definert ned til bransje. Programmet skal som hovedregel vare mellom tre og seks måneder, med mulighet for forlengelse på visse vilkår.

Slutt målet 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 slutt målet 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.

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

Kommunen kan forlenge programmet dersom de har grunn til å forvente at deltakeren vil nå sitt sluttmaal med en forlengelse, jf. integreringsloven § 13 femte ledd.

3.1.2 Statsforvalterens vurderinger

3.1.2.1 Setter kommunen et konkret sluttmaal for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet?

Kommunen skal sette et sluttmaal for den enkeltes deltagelse i introduksjonsprogrammet. Sluttmaalet skal reflektere hva deltageren skal oppna innen programmet avsluttes, og skal vere sa konkret som mulig. Hvilket sluttmaal som settes for den enkelte far betydning for varigheten av programmet. Både sluttmaalet og varigheten av programmet fastsettes i integreringsplanen. Slik far deltageren samlet informasjon om maal, varighet og annet innhold av programmet.

Integreringsloven § 13 andre til fjerde ledd fastsetter rammene for sluttmaal og varighet av introduksjonsprogrammet. Hva som er sluttmaalet fremgar ikke direkte av alle vedtakene om introduksjonsprogram. I disse tilfellene fremgar sluttmaalet av integreringsplanen.

Integreringsplanen, og i noen tilfeller vedtaket, viser at Kristiansand kommune foretar en differensiering av sluttmaal og varighet i henhold til foringene i § 13.

Den videre vurderingen er om sluttmaale er tilstrekkelig individuelle og konkrete. Det innebærer at sluttmaalet er sa avgrenset som mulig og at det tar utgangspunkt i deltakerens ønsker for introduksjonsprogrammet samt at det er realistisk a oppna innen programtiden.

Av de oversendte deltakermappene har fire sluttmaal om a kvalifisere seg til hoyere utdanning. Av disse har to deltakere et ytterligere konkretisert sluttmaal der det ogsa er nedtegnet at deltakeren skal oppna nivaa B2 i norsk og oppna studiekompetanse/fullfore engelsk vg1. En deltaker har sluttmaal om a fullfore forste ar av videregaaende opplering og en deltaker har som sluttmaal a fullfore videregaaende opplering, studiespesialisering. De resterende to deltakerne har sluttmaal om a komme i arbeid, der dette er definert ned til bransje. En av deltakerne med sluttmaal om arbeid skal samtidig kvalifisere for videregaaende opplering. Statsforvalteren vurderer at sluttmaale som er satt er tilstrekkelig konkrete.

Statsforvalteren har ogsa, ut fra integreringsplanen og ytterligere dokumentasjon i deltakermappene, vurdert hvorvidt sluttmaale som er satt er realistiske for deltakerne a oppna innen programtiden. Av deltakermappene vi har faatt tilgang til, har fem faatt innvilget kort program (seks maneder). Tre av disse har fullfort ordinær tid og to er fremdeles i program. De tre som har fullfort ordinær tid, har alle sakt om forlenget program. Dette kan indikere at det ikke har vart realistisk a na sluttmaalet innen programtiden. Videre ser vi at en av deltakerne har faatt vedtak om stans fordi sluttmaalet er naadd. Deltakeren hadde sluttmaal om a kvalifisere seg for hoyere utdanning og har faatt studieplass. En av deltakerne med sluttmaal om a kvalifisere til arbeid, har ikke faatt forlenget program fordi kommunen mener sluttmaalet er naadd. Av deltakerne som fremdeles er i program ser vi at det er lagt en plan for gjennomforing av program, som er laget pa bakgrunn av sluttmaalet. Ut fra opplysningene Statsforvalteren har tilgang til, er var vurdering at sluttmaalet er satt pa bakgrunn av en vurdering av hva som er realistisk.

Statsforvalteren vurderer at Kristiansand kommune setter tilstrekkelig konkrete sluttmaal for deltakere i introduksjonsprogram.

3.1.2.2 Har kommunen fastsatt sluttmålet i samarbeid med den enkelte deltaker?

Sluttmålet skal utarbeides sammen med deltakeren på bakgrunn av kompetansekartlegging og karriereveiledning. Det følger av integreringsloven § 15 andre og tredje ledd.

Kompetansekartlegging er nødvendig for at kommunen skal kunne sette et slutt mål som er tilpasset deltakernes ønsker og forutsetninger, jf. integreringsloven § 10. Kommunen får her opplysninger om språkferdigheter, digital kompetanse utdanning og arbeidserfaring, samtidig som deltakeren får uttrykt sine interesser og ønsker for arbeid eller utdanning.

Karriereveiledningen skal bygge på kompetansekartleggingen, og bør gjennomføres før sluttmålet fastsettes. Veiledningen skal bidra til at deltakeren tar informerte valg om arbeid og utdanning, og at introduksjonsprogrammet tilpasses den enkeltes behov, jf. integreringsloven § 11.

Det kommer frem av innsendte deltakermapper, egevalueringsskjema og rutinebeskrivelser at det gjennomføres kompetansekartlegging og karriereveiledning før slutt mål fastsettes. Det fremgår av deltakermappene hvilke tidligere erfaringer, utdanning og ønsker deltaker har for introduksjonsprogrammet og på lang sikt. Det følger av innsendt rutinebeskrivelse at kartleggingsprosessen starter straks etter bosetting, og at kartlegging i IMDI nett skal være gjennomført senest før karriereveiledning. Karriereveiledning skal ifølge rutinen bestilles av programrådgiver straks etter bosetting. I egevalueringsskjema opplyser kommunen at sluttmålet settes på bakgrunn av kompetansekartlegging, karriereveiledning og drøfting med deltaker. Det følger av rutinen at også lærer skal være med på drøftingen, men her opplyser kommunen at de ikke alltid lykkes.

Statsforvalteren vurderer på denne bakgrunn at sluttmålet fastsettes i samarbeid med den enkelte deltaker.

3.1.2.3 Er sluttmålet og varighet i program i tråd med deltakerens alder og utdanningsbakgrunn, herunder om kommunen har sett hen til kompetansekartleggingen, karriereveiledningen, deltakerens interesser, motivasjon og deltakerens langsiktige mål når de har satt sluttmålet?

Integreringsloven § 13 andre til fjerde ledd fastsetter rammene for slutt mål og varighet av introduksjonsprogrammet. Kommunen skal ta utgangspunkt i kompetansekartleggingen og karriereveiledningen, inkludert anbefalingen som gis ved gjennomført karriereveiledning. Ved fastsettelse av det konkrete målet, skal kommunen også se hen til deltagerens utdanningsbakgrunn, alder, interesser og det langsiktige målet. På bakgrunn av kompetansekartlegging og karriereveiledning bør det tas stilling til om det skal gjennomføres realkompetansevurdering på enten grunnskolens eller videregående skoles nivå eller om det skal søkes om godkjenning av medbrakt utdanning.

Programtiden angis som et tidsintervall, der den nedre grensen for alle grupper deltagere er tre måneder. Den nedre grensen på tre måneder er satt på bakgrunn av at tilnærmet alle i målgruppen for introduksjonsprogram vil ha behov for noe kvalifisering, blant annet for å gjennomføre de obligatoriske elementene i programmet. Den øvre grensen på henholdsvis seks måneder, to og tre år er å anse som en øvre ramme. Disse grensene må ikke bli en hovedregel, men programtiden skal fastsettes individuelt innenfor rammene av tidsintervallet, med tanke på at den enkelte skal nå sitt slutt mål.

Det fremgår, som nevnt ikke av alle vedtakene hva som er deltakerens slutt mål. Det er heller ikke alle vedtakene som inneholder opplysninger om deltakerens utdanningsbakgrunn. Det er derfor ikke mulig å, ut fra vedtakene alene, vurdere om kommunen setter slutt mål i henhold til rammene i § 13. Disse opplysningene kommer imidlertid frem av integreringsplanen. Vi ser ut fra innsendte deltakermapper at Kristiansand kommune setter slutt mål og varighet i henhold til føringene i § 13.

Kommunen skriver i sin redegjørelse at slutt mål og programmets varighet settes med bakgrunn i § 13. Kommunen tar utgangspunkt i egen utarbeidet tabell hvor deltaker får et slutt mål og programtid ut fra utdanningsbakgrunn og alder. Videre skriver kommunen at *gode relasjoner og prosesser mellom programrådgiver og deltaker er sentralt for å lykkes med en god plan som leder frem mot slutt målet. Inntak her er kompetansekartlegging og karriereveiledning og det løpende samarbeidet med deltaker om bl.a. drøfting av interesser, motivasjon og langsiktig mål + drøfting med lærer.*

Av deltakerne med minimum utdanning på videregående nivå ser vi at samtlige deltakere har fått program med en varighet på seks måneder. Fire av deltakerne har slutt mål om å kvalifisere for høyere utdanning, en deltaker har slutt mål om arbeid.

Av deltakerne med utdanning på et lavere nivå enn videregående opplæring, er varigheten av introduksjonsprogrammet satt til tre år, ett år og ni måneder og ett år og elleve måneder. Slutt målene er henholdsvis å fullføre videregående opplæring, kvalifisere for arbeid og å fullføre første år av videregående opplæring.

Det fremgår av deltakermappene at deltakerens bakgrunn og ønsker er vektlagt i prosessen med å sette et slutt mål og programtid. Deltakerens langsiktige mål fremgår av integreringsplanen.

Statsforvalteren vurderer at Kristiansand kommune fastsetter slutt mål og varighet i program i tråd med deltakerens alder og utdanningsbakgrunn.

3.1.2.4 Vurderer kommunen forlengelse når den ser at deltakeren ikke når sitt slutt mål innenfor programtiden?

Ifølge kommunens egen vurdering vurderer kommunen alltid en forlengelse. Kommunen skriver at når et vedtak går ut på ordinær tid, anser de retten og plikten til å delta i program som opphørt. En eventuell forlengelse etter integreringsloven § 13 femte ledd er frivillig, men kommunen skriver at de har en viktig veilednings- og informasjonsplikt overfor deltaker på dette området. Dersom deltakeren ønsker en forlengelse, og kommunen vurderer at vilkårene for en forlengelse kan være til stede, starter kommunen saksbehandling som leder frem til vedtak om forlengt program. Dersom deltakeren ønsker forlengelse, men kommunen vurderer at vilkårene ikke er til stede, fatter kommunen vedtak om avslag på forlengelse. Dersom deltakeren ikke ønsker forlengelse, vil vedtaket opphøre når det går ut på ordinær tid.

Av deltakermappene ser vi at det for tre av deltakerne er gjort vedtak om forlengelse. I to saker har kommunen fattet vedtak om avslag på søknad om forlengelse. Statsforvalteren ser at kommunen i disse tilfellene har vurdert om det er grunn til å forvente at deltakeren vil oppnå slutt målet sitt med en forlengelse, jf. integreringsloven § 13 femte ledd.

Statsforvalteren finner at kommunen vurderer forlengelse når den ser at deltakeren ikke når sitt slutt mål innen programtiden.

3.1.3 Statsforvalterens konklusjon

Statsforvalteren vurderer at Kristiansand kommune setter et konkret sluttmaal for den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogrammet. Sluttmalet fastsettes i samarbeid med den enkelte deltakeren. Sluttmaal og varighet er i tråd med deltakerens alder og utdanningsbakgrunn. Kristiansand kommune vurderer ogsa forlengelse av introduksjonsprogrammet.

3.2 Opplæring i norsk

3.2.1 Rettslig grunnlag

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. Deltakere i introduksjonsprogram skal sitt norskmål i integreringsplanen. 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.

3.2.2 Statsforvalterens vurderinger

3.2.2.1 Setter kommunen et norskmål for den enkelte deltaker ved oppstart av opplæring, der de tar utgangspunkt i veiledende minimumsnivå?

I denne delen skal vi ta stilling til om kommunen oppfyller lovkravene om bruk av minimumsnivå i norsk og om de fastsetter norskmål etter integreringsloven § 31. De sentrale vurderingene er om kommunen setter et norskmål ved oppstart av opplæringen og om den tar utgangspunkt i veiledende minimumsnivå.

Samtidig som kommunen fatter et vedtak om opplæring i norsk etter § 30, skal kommunen utarbeide en norskplan jf. § 34. For deltakere i introduksjonsprogrammet skal norskmål gå fram av integreringsplanen, jf. integreringsloven § 15 tredje ledd.

Det følger av kommunens rutine og redegjørelse i egenvurderingen at norskmålet settes på bakgrunn av kartleggingen som deltaker har sendt inn i påmeldingsskjemaet, i kartleggingsamtale med programrådgiver eller i møte med Kongsgård skolesenter. For deltakere i integreringsmottak skriver kommunen at de ogsa tar utgangspunkt i kartlegging gjort i mottaket.

Vi ser av vedtak om norskopplæring at kommunen setter norskmål for den enkelte deltaker. Det fremgår imidlertid ikke av vedtaket hvorfor de setter norskmålene som de gjør. Det kommer ikke

frem av vedtaket hvilken utdanningsbakgrunn og hvilket oppholdsgrunnlag deltaker har. Det er heller ikke vist til forskriftsbestemmelsen som norskmålet er beregnet ut fra (§ 28).

I malen som brukes til norskplan er det en rubrikk for å fylle ut tidligere utdanning og det ser vi at kommunen har gjort i de fleste sakene. Oppholdstillatelsen deltakeren har fremgår av dokumentene i deltakermappen. Vi ser at utdanningsbakgrunnen legger føringer for hvilket norskmål kommunen setter. Vi ser også at norskmålene følger nivåene slik de er beskrevet i forskriftens § 26.

For deltakere i introduksjonsprogram ser vi at norskmålet fremgår av integreringsplanen.

Statsforvalteren mener etter dette at kommunen benytter seg av de veiledende minimumsnivåene når norskmålet fastsettes, jf. integreringsforskriften § 28. Krav til begrunnelse av vedtak behandles nedenfor under punkt 3.3.2.2.

Integreringsforskriftens § 27 slår fast at norskmålet skal fastsettes ved oppstart av norskopplæringen. Kommunen skriver at rutinen deres er at deltakeren får vedtak etter inntakssamtalen og senest ved oppstart av kurs. Det fremgår ikke av deltakermappene vi har fått tilsendt når opplæringen skal starte, men vi ser at vedtak og norskplan er datert kort tid etter oppstartssamtale i henhold til rutinen. Vi anser det derfor sannsynliggjort at norskmålet fastsettes ved oppstart i henhold til integreringsforskriften § 27.

Statsforvalteren vurderer at kommunen setter et norskmål for den enkelte deltaker ved oppstart av opplæring med utgangspunkt i veiledende minimumsnivå.

3.2.2.2 Sørger kommunen for opplæring i et omfang og med en varighet som gjør at deltakeren oppnår sitt norskmål?

Norskplanen skal angi omfanget av opplæringen i norsk, jf. integreringsloven § 34 jf. § 15 tredje ledd. Omfanget skal være tilstrekkelig til at deltakeren kan nå sitt norskmål. Planen skal angi omfanget av opplæringen. Dette vil si at norskplanen skal inneholde en timeplan, jf. punkt 10.6.4 i prop. 89 L (2019-2020).

Videre følger det av integreringsloven § 15 syvende ledd at *Deltagere i introduksjonsprogram skal ha én samlet integreringsplan for deltagelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.*

I *Vedtaket om deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap* er det oppgitt et norskmål. Det fremkommer videre at deltakeren har rett til opplæring i norsk til norskmålet er nådd eller til fristen for opplæring er utløpt. Det er ikke klart ut fra vedtaket alene når opplæringen skal starte og hvilken varighet den har. *Startdato for rett til opplæring (gjelder fra innvilget opphold eller ankomst Norge)* og *Sluttdato for rett til opplæring* fremgår av norskplan. Integreringsplanene inneholder en fra og til dato for tiltak og aktiviteter i introduksjonsprogrammet.

I egnevalueringen svarer kommunen at omfanget av norsktimer varierer fra 15 – 20 timer per uke. Videre skriver de at introduksjonsdeltakere med kort introduksjonsprogram med korte, arbeidsrettede løp får flest timer. Kommunen skriver at det mest brukte tiltaket er studieverksted som er et tilpasset undervisningsopplegg med øving i alle norskerdigheter ved hjelp av nettressurser, skolebibliotek, lese- og lyttetrening, muntlig og skriftlig øving. Kommunen har også interne språkpraksisplasser på skolens «norsk i arbeid»- stasjoner.

Av deltakermappene ser vi at norskplanene vi har fått tilsendt inneholder svært begrensede opplysninger om hvilken opplæring deltakeren skal få og når. Integreringsplanene vi har fått tilsendt inneholder noe mer informasjon om kurs og tiltak, men ingen av planene inneholder en timeplan for opplæringen.

Kommunen må videre vurdere om norskmålet skal justeres dersom de ser at deltakeren har raskere eller langsommere fremgang enn forventet. Vurdering av norskmål skal også dokumenteres, og informasjon om dette skal fremgå av norskplanene. Statsforvalteren ser at Kristiansand kommune vurderer deltakernes progresjon i norskopplæringen og dokumenterer dette. Vi kan ikke se at vurderingene har ført til justerte norskmål. Dette selv om vi ser av vurderingene at flere deltakere ikke når norskmålet sitt.

Statsforvalteren vurderer etter dette at deltakerne ikke får en norskplan der innholdet i opplæringen i tilstrekkelig grad blir beskrevet. Som følge av dette er det ikke sannsynliggjort at kommunen sørger for en opplæring som gjør at deltakeren oppnår sitt norskmål.

3.2.3 Statsforvalterens konklusjon

Kristiansand kommune tar utgangspunkt i de veiledende minimumsnivå når de setter norskmål ved oppstart av opplæringen. Kommunen dokumenterer ikke en opplæring i et omfang og med en varighet som gjør at deltakeren oppnår sitt norskmål.

3.3 Krav til vedtak

3.3.1 Rettslig grunnlag

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.

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

3.3.2 Statsforvalterens vurderinger

3.3.2.1 Fatter kommunen skriftlige enkeltvedtak med informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte samt retten til å se sakens dokumenter?

Deltakermappene viser at kommunen fatter skriftlige vedtak om deltakelse i introduksjonsprogrammet, integreringsplan og opplæring i norsk. Kommunen fatter også vedtak om forlengelse av introduksjonsprogrammet, dersom det er aktuelt.

Alle vedtakene inneholder informasjon om at deltakerne har rett til å klage og klagefrist. Det opplyses om at en klage må sendes til kommunen, og at dersom kommunen ikke endrer vedtaket vil saken sendes til Stasforvalteren i Agder for klagebehandling.

Deltakerne får også informasjon om at de som hovedregel har rett til å se dokumentene i saken sin.

3.3.2.2 Inneholder enkeltvedtaket en begrunnelse som viser reglene som vedtaket bygger på og de faktiske forholdene som er lagt til grunn?

I denne delen skal vi vurdere om kravene til begrunnelse av enkeltvedtak i forvaltningsloven er oppfylt. Det følger av forvaltningsloven §§ 24 og 25 at enkeltvedtak skal begrunnes. Begrunnelsen skal vise til hvilke regler og faktiske forhold vedtaket bygger på. Begrunnelsen bør også nevne hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende i skjønnsutøvelsen.

Reglene om begrunnelse bidrar til at deltakerne får informasjon om sine rettigheter og plikter, og at de får forutsetninger for å vurdere om de skal klage på vedtaket. Dette er viktig for deltakerens rettssikkerhet.

Kristiansand kommune sørger for oppstart av introduksjonsprogrammet med vedtaket *Vedtaket: Deltagelse i kommunens introduksjonsprogram*. Kristiansand kommune skriver i sin redegjørelse at *vedtaket begrunnes med aktuell lovhjemmel for de ulike ordningene: integreringsloven §26, første og andre ledd, §30 første ledd, §31 første ledd, §32 første ledd og §34, samt §37d andre og tredje ledd i Midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven §34.*

Det opplyses om at norskmålet er satt på bakgrunn av oppgitt tidligere utdanning. I vedtak om rett og plikt, eller bare plikt, vises det til Integreringsloven §32.

Varighet/frist for opplæringen begrunnes med henvisning til gjeldende forskrift for målgruppen, Integreringsloven §32.

Vi ser av vedtakene om introduksjonsprogram at de inneholder en redegjørelse av regelverket, slik kommunen beskriver. Videre informerer de om kommunens ansvar og om retten til stønad. Flere av vedtakene inneholder imidlertid ikke en redegjørelse av hvilket faktum som er lagt til grunn. Det vises til at flere av vedtakene ikke inneholder opplysninger om hvilken utdanningsbakgrunn deltakeren har. Det er dermed ikke klart, ut fra vedtaket, hvilken gruppe deltakeren tilhører, jf. § 13 andre til fjerde ledd. I syv av åtte vedtak går det heller ikke direkte frem av vedtaket hva som er deltakerens slutt mål. Alle vedtakene inneholder en standardbegrunnelse: *Kommunens vurdering og begrunnelse er basert på kartlegging av din utdanningsbakgrunn og hvilke tiltak som kan være nyttige for deg i arbeids- og samfunnslivet.*

Samtidig som det treffes vedtak om introduksjonsprogram, skal kommunen utarbeide en integreringsplan. Integreringsplanen skal minst inneholde deltakerens slutt mål og norskmål, angivelse av omfanget av opplæring i norsk og samfunnskunnskap, programmets varighet og elementene i programmet. Det skal også begrunnes hvilke arbeids- og utdanningsrettede elementer som er valgt, og hvordan disse vil styrke den enkeltes muligheter i arbeidslivet. Dette kommer frem av integreringsloven § 15 første, tredje og fjerde ledd.

Vi ser at integreringsplanene vi har fått tilsendt inneholder opplysninger om deltakerens slutt mål og norskmål, angivelse av omfanget av opplæring i norsk og samfunnskunnskap, programmets varighet og elementene i programmet. Det vises til at planen inneholder vurdering og begrunnelse med følgende underpunkter: Familie og bakgrunn, norskopplæring og

samfunnskunnskap, språk, utdanning, arbeidserfaring, nettverk og nøkkelegenskaper, jobbønsker og jobbmuligheter, utdanningsønsker og muligheter og konklusjon. Punktene er fylt ut i integreringsplanen.

Videre fatter kommunen vedtak om deltakelse i opplæring i norsk etter integreringsloven kapittel 6. Vedtakene viser til riktig lovbestemmelser og informerer om kommunens ansvar og deltakerens rett og/eller plikt. Det er også fastsatt et norskmål i vedtaket, men det går ikke frem hvorfor dette målet er satt. Det følger av alle vedtakene i vårt utvalg at *Norskmål er satt på bakgrunn av oppgitt tidligere utdanning*, uten at det er redegjort for hvilken utdanning dette er.

Alle vedtakene om norskopplæring vi har fått tilsendt inneholder den samme standard begrunnelsen: *På grunnlag av din oppholdstillatelse og alder har kommunen kommet til at du omfattes av integreringsloven § 26 første og andre ledd og har dermed rett og plikt til å gjennomføre opplæringen i norsk og samfunnskunnskap*. Ingen av vedtakene om opplæring i norsk inneholder en individualisert begrunnelse der det vises hvilken utdanning det er lagt til grunn at deltakeren har og om det er andre forhold som er vektlagt i fastsettelsen av norskmål.

Av deltakermappene ser vi at både vedtak om introduksjonsprogram, integreringsplan og vedtak om opplæring i norsk er basert på standardmaler. Dette bidrar til at deltakerne får vedtak med gjennomarbeidede tekster med samme struktur og informasjon. Henvisningen til lovbestemmelsene og informasjonen om hva vedtaket innebærer er god.

Statsforvalteren vurderer at vedtakene ikke inneholder tilstrekkelig individuelle begrunnelser, der de faktiske forhold redegjøres for og vurderes opp mot lovens vilkår. Statsforvalteren vurderer derfor at vedtakene ikke oppfyller forvaltningslovens krav til begrunnelse.

3.3.3 Statsforvalterens konklusjon

Kristiansand kommune sørger for skriftlige enkeltvedtak som inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte, samt retten til å se sakens dokumenter.

Enkeltvedtakene inneholder en begrunnelse som viser til reglene vedtaket bygger på, men viser ikke til hvilke faktiske forhold som er lagt til grunn og hvilke skjønnsmessige vurderinger kommunen har gjort.

4 Pålegg om retting

Vi har funnet at dere ikke overholder regelverket på alle områder som vi har undersøkt i tilsynet. Kommunen er ansvarlig for at tilbudet etter integreringsloven kapittel 3 til 6 er i samsvar med regelverket. Vi varsler at vi vil fatte et vedtak hvor vi pålegger dere å rette opp følgende forhold, jf. integreringsloven § 48, jf. kommuneloven § 30-4.

Kommunen skal sette et minimumsnivå for den enkeltes opplæring i norsk, jf. integreringsloven § 31 jf. integreringsforskriften §§ 27 og 28

Dette innebærer at kommunen må:

- Sørge for opplæring i et omfang og med en varighet som gjør at deltakeren oppnår sitt norskmål.

Kommunen skal sørge for at enkeltvedtak er i samsvar med forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, jf. integreringsloven § 46, jf. forvaltningsloven §§ 18-19, 23-25 og 32

Dette innebærer at kommunen må:

- Sørge for at enkeltvedtakene inneholder en begrunnelse som viser reglene vedtaket bygger på og de faktiske forholdene som er lagt til grunn.

5 Oppfølging av påleggene om retting

Dere skal straks iverksette tiltak for å rette bruddene på regelverket. Når dere har rettet forholdene som ligger til grunn for påleggene om retting, skal dere erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan dere har rettet.

Fristen er 29.02.2024. Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere gjennom erklæringen og redegjørelsen har vist at påleggene er rettet.

6 Dere kan klage på påleggene om retting

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.

7 Dokumentasjon

- Organisasjonskart over kommunen og intern organisering av Enhet for integrering og Kongsgård skolesenter
- Kommunens delegeringsreglement for området
- Beskrivelse og samarbeidsavtaler om kommunens organisering av arbeidet med integreringsloven
- Andre relevante rutiner på området
- Kommunens svar på tilsynets kontrollspørsmål gjennom egenevaluering
- 10 deltakermapper
 - Vedtak om introduksjonsprogram
 - Vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap
 - Integreringsplan
 - Norskplan
 - Vedtak om forlengelse av introduksjonsprogram
 - Vedtak om grunnskoleopplæring