



**Statsforvalteren**

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

# **Tilsynsrapport: Differensiering av introduksjonsprogram og opplæring i norsk Eidsvoll kommune og Ullensaker kommune**

26.03.2025

---

E-postadresse:  
[sfospost@statsforvalteren.no](mailto:sfospost@statsforvalteren.no)  
Sikker melding:  
[www.statsforvalteren.no/melding](https://www.statsforvalteren.no/melding)

Postadresse:  
Pb 325  
1502 Moss

Besøksadresse:  
Moss: Vogts gate 17  
Drammen: Dr. Hansteinsgate 9  
Oslo: Stensberggata 27

Telefon: 69 24 70 00  
[www.statsforvalteren.no/os](https://www.statsforvalteren.no/os)  
Org.nr. 974 761 319



## **Sammendrag av funn fra tilsynet med Eidsvoll kommune og Ullensaker kommune**

Statsforvalteren har gjennom tilsynet undersøkt om Eidsvoll kommune og Ullensaker kommune sikrer differensiering av introduksjonsprogram og opplæring i norsk i tråd med integreringsloven. I tillegg har vi undersøkt om kommunene fatter enkeltvedtak i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser. Tilsynet er basert på skriftlig dokumentasjon fra kommunene, og konklusjonen i rapporten er derfor kun et uttrykk for hva vi har sett gjennom denne dokumentasjonen.

I vårt åpningsbrev av 22.01.24 og 12.03.25 har vi informert kommunene 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 kommunene 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. Kommunene har oversendt etterspurt dokumentasjon.

Statsforvalteren har etter gjennomgang av dokumentasjonen kommet fram til at kommunene har en tydelig ansvarsfordeling av tjenestene innad i kommunene. Videre har de rutiner og prosesser for vurdering og fastsetting av sluttmaal i introduksjonsprogram og norskmål for deltakere som har rett på norskopplæring. Eidsvoll kommune har også skriftlige rutiner for vurdering av forlengelse av program.

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

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

I tilsynet har vi funnet at Eidsvoll kommune og Ullensaker kommune oppfyller regelverket på dette området, og vi avslutter tilsynet. Våre observasjoner og vurderinger kommer frem av denne rapporten. Kommunene kan likevel uttale seg om rapporten, både vår beskrivelse av fakta, vår forståelse av loven og våre vurderinger. Kommunene har derfor fått en frist fram til 10.04.25 for å uttale seg.



## Innhold

|                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------|----|
| 1. Innledning.....                                             | 4  |
| 1.1 Statsforvalterens hjemmel for tilsyn .....                 | 4  |
| 1.2 Formålet med tilsynet .....                                | 4  |
| 1.3 Gjennomføring av tilsynet .....                            | 4  |
| 2 Tema for tilsynet.....                                       | 5  |
| 3 Beskrivelse av faktagrunnlaget.....                          | 7  |
| 4. Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner .....       | 11 |
| 5. Statsforvalterens konklusjon og avslutning av tilsynet..... | 16 |
| 6. Vedlegg .....                                               | 16 |



## 1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus etter tilsyn med Eidsvoll kommunes og Ullensaker kommunes forvaltning av integreringsloven.

Tilsynet retter seg mot kommunene 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, 43 og 50 med forskrifter, jf. integreringsloven § 48, jf. kommuneloven kapittel 30. Ettersom kommunens plikter overfor fordrevne fra Ukraina omfattes av integreringsloven § 48, fører vi også tilsyn med oppfyllelse av pliktene overfor denne gruppen. 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 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/](http://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.

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

### 1.3 Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Åpningsbrev fra Statsforvalteren til kommunene 22.01.2025 og 11.03.25
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunene 13.02.2025 og 24.03.25
3. Utsending av endelig tilsynsrapport 26.03.25
4. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på endelig rapport 10.04.25



## 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 slutt mål og varighet i introduksjonsprogrammet og i norskopplæringen.

### 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 slutt mål, 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.

Sluttmålet skal være individuelt for den enkelte. Deltakeren og kommunen skal ha som felles mål at deltakeren når slutt målet. Sluttmålet skal dermed være realistisk å oppnå innen programtiden, så konkret som mulig og reflektere hva deltakeren skal oppnå i introduksjonsprogrammet. Sluttmålet får betydning for blant annet varigheten av programmet. Integreringsloven § 13 gir føringer for hvilket nivå slutt målet 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 slutt mål 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 slutt mål, 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.

### **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.

#### **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**

#### **Eidsvoll kommunes organisering av arbeidet med integreringsloven**

Av innsendt dokumentasjon fremgår det at Flyktningtjenesten inngår i tjenestene til Nav Eidsvoll Hurdal. Nav er organisert under avdeling Oppvekst og opplæring som er direkte underlagt kommunedirektøren i Eidsvoll kommune. Kommunen melder at det er inngått samarbeidsavtale med Voksenopplæring for Øvre Romerike i Ullensaker kommune. I avtalen er Eidsvoll kommune definert som samarbeidskommune og Ullensaker som vertskommune. I henhold til samarbeidsavtalen har samarbeidskommunen følgende myndighet og oppgaver etter integreringsloven:

- Tildeling, permisjon og eventuelt stans av introduksjonsprogram
- Kompetansekartlegging og veiledning
- Utarbeide og revidere individuell plan
- Finne egnede praksisplasser og følge opp deltakerne i praksis
- Utbetaling og eventuelt trekk av introduksjonsstønad
- NIR-registrering

I henhold til avtalen skal vertskommunen utføre oppgaver som følger etter:

- Opplæringslova etter kapittel 4A-1 om grunnskoleopplæring for voksne



- Introduksjonsloven kapittel 2 om introduksjonsordningen og kapittel 4 om opplæring i norsk og samfunnsskap
- Integreringsloven § 14 om introduksjonsprogrammet og kapittel 6 om opplæring i norsk og samfunnsskap.

Det meldes at virksomhetsleder v/Nav Eidsvoll Hurdal deltar ukentlig i samarbeidsmøter med ledergruppen i Oppvekst og opplæring som består av virksomhetsleder for barnehage/skole, Familiens hus og kommunalsjef for avdelingen. Det avholdes ellers faste møter hver 14.dag mellom virksomhetsleder ved Nav Eidsvoll Hurdal og kommunalsjef for Oppvekst og opplæring.

Det er faste samarbeidsmøter mellom rådgiver i Oppvekst og opplæring, veiledere og avdelingsledere i Nav på integreringsfeltet. Det er videre faste samarbeidsmøter seks ganger i året med Voksenopplæringen og representanter fra alle kommunene som er en del av vertskapssamarbeidet. Alle vedtak som utarbeides av Voksenopplæringen, sendes til rådgiver i Oppvekst og opplæring gjennom deres sak- og arkivsystem. Rådgiver i Oppvekst og opplæring skriver vedtak for deltakere som skal ha forberedende opplæring for voksne (FOV). Dette gjøres etter søknad fra bruker, kartlegging og anbefalinger fra Voksenopplæringen.

Flyktningtjenesten bosetter flyktningene i Eidsvoll kommune og har ansvar for å koordinere og igangsette introduksjonsprogram. I bosettingsperioden blir hver flyktning tildelt en bosettingsveileder, som har ansvar for bosettingsarbeidet. Veiledere kartlegger også behovet for hver enkel flyktning. De som har helseutfordringer, får hjelp til utredning før oppstart i programmet. Etter bosettingsperioden inviteres flyktninger til et overgangsmøte mellom bosettingsveileder og introveileder med tolk. I dette møte introduseres flyktningene til introduksjonsprogrammet, hvor det går igjennom reglene for programmet.

Hver flyktning får tildelt en introveileder som kartlegger kompetanse, administrerer og fatter vedtak om introduksjonsprogram. I tillegg settes det opp foreldreveiledningskurs for deltakere som får barn i løpet av programmet eller allerede har barn under 18 år. Det presiseres at kartleggingen gjelder deltakerens språkkunnskaper, utdanningsbakgrunn, arbeidserfaring, andre ferdigheter, interesser og jobbønsker. Det tas i bruk ulike kartleggingsverktøy, blant annet kompass, IMDIs kompetansekartlegging og egne skjemaer. Det meldes at veileder skal involvere deltakere når de utarbeider planen og når det settes sluttmaal i integreringsplanen. Det skal også fastsettes delmaal og langsiktig maal med utgangspunkt i deltakerens bakgrunn og ønsker for karrierevalg i Norge. Voksenopplæring i Ullensaker setter norskmålet for deltakerne. Planen, som vi vurderer er integreringsplan, skal bestå av arbeids- og utdanningselementer i tillegg til de obligatoriske elementer. Introveileder skal sammen med deltakere vurdere integreringsplanen jevnlig og ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon.

#### Rutiner for arbeid med integreringsloven

Kommunen har oversendt følgende rutiner og arbeidsdokumenter:

- Rutine/sjekkliste vedtak om deltakelse og forlengelse av introduksjonsprogram. Vi oppfatter store deler av rutinen gjelder praktiske gjennomføring av programmet.





- Sjekkliste for informasjon om introduksjonsprogram, kompetansekartlegging i NIR, vurdering av utdanning, søknad om introduksjonsprogrammet med mer.
- Rutine for forlengelse av introduksjonsprogram. I rutinen står det at forlengelse er bare aktuelt hvis det er grunn til å forvente at deltakeren vil oppnå sitt slutt mål med en forlengelse.

Kommunen viser ellers til at introveileder skal vurdere den enkeltes utdanningsbakgrunn opp mot lovens krav. Denne vurderingen utgjør grunnlag for programmets varighet, og danner grunnlag for utarbeidelse av integreringsplan. Det bemerkes at Eidsvoll kommune har bosatt flyktninger med ulike bakgrunner. For deltakere med lite eller ingen skolebakgrunn, er det vesentlig lavere progresjon enn det er i grupper hvor deltakere har akademisk bakgrunn fra hjemlandet. Introveileder vurderer kompetanse opp mot utdanningen som vil kunne gi generell studiekompetanse i Norge i henhold til GSU-listen. Vi ser at kommunen har oversendt en tabell hvor det fremgår nærmere om deltakergruppen, slutt mål og programmets varighet. Vi registrerer at denne er i samsvar med lovens krav om differensiering av program etter integreringsloven § 13.

Kommunen skriver at de fleste deltakere i introduksjonsprogrammet har to planer, en integreringsplan for introduksjonsprogram utarbeidet av introveileder og en norskplan utarbeidet av Voksenopplæringen. Det meldes at trekantsamtale med lærere, deltaker og introveileder bør finne sted når integreringsplanen utarbeides og ved eventuell evaluering og endring av planen. Oppfølgingsavdelingen i Nav involveres i samarbeidet om arbeidsrettet tiltak for de som er i introduksjonsprogram og har behov for dette.

Kommunen informerer at introveileder bestiller time hos karrieresenter for karriereveiling. Kommunen har fått egen rutine for innmelding av deltakere til karriereveileder ved Veiledningssenteret i Romerike. Kommunen kartlegger alle nyankomne flyktninger i kommunen. Deltaker inviteres til et møte med tolk på et språk de forstår. Tidligere kartleggingssamtaler blir utgangspunktet for utarbeidelse av integreringsplan.

Ifølge kommunen er tidligere utdanningsbakgrunn og alder svært relevant for å sette slutt mål i integreringsplanen. Deltaker med lite eller ingen utdanning fra før må antas å ha et annet kvalifiseringsbehov enn de som har utdanning fra før. Kommunen melder at de ønsker å presisere det langsiktige målet som deltakeren ønsker å jobbe mot på sikt. Deltakere kan ha utfordringer med å kunne påpeke et spesifikt ønske for arbeid eller utdanning i kontakt med introveileder før oppstart av programmet. Deltakeren kan ha en konkret drømmejobb, men det kan være vanskelig med å finne «drømmejobben» i løpet av programtiden. Derfor settes slutt mål som arbeid slik at deltakeren takker ja til jobbtilbud vedkommende kan få i løpet av programtiden.

#### **Ullensaker kommunes organisering av arbeidet med integreringsloven**

Av innsendt dokumentasjon fremgår det at Voksenopplæringen Øvre Romerike er underlagt Områdesjef oppvekst, som er direkte underlagt kommunedirektør for Oppvekst. Kommunen melder at Voksenopplæringen har ti ansatte, inkludert enhetsleder for Voksenopplæringen Øvre Romerike. Kommuner viser til at Voksenopplæringen er interkommunal, og tilbudet gis til fem samarbeidskommuner; Eidsvoll, Hurdal, Nannestad, Nes og Ullensaker. Ullensaker er vertskommune.



Kommunen opplyser at de gir opplæring i norsk og samfunnskunnskap for flyktninger og innvandrere etter integreringsloven og introduksjonsloven. Skolen behandler søknader og innkaller deltakere til kartlegging av norskplan. De fattet også vedtak for norsk- og samfunnskunnskap. Det blir satt opp dato i vedtaket for oppstart av opplæring.

Videre opplyser kommunen at de har tre ulike tilbud på norskopplæring. Dette gjelder følgende:

- Tilbud om 20 timer fem dager i uken fra kl. 08.30-11.45.
- Ettermiddagsundervisning 16 timer per uke fra kl. 12.00.-15.15.
- Kveldsundervisning to kvelder i uken, 3 timer per kveld.

Hvis skolen har kapasitet, blir det gitt tilbud til Nav-deltakere om norskopplæring. Skolen tilbyr også nettundervisning til deltakere som ikke kan møte på skolen på grunn av jobb, praksis eller helsemessige årsaker.

Kommunen melder at skolen har faste møter med avdelingsledere i Flyktningtjenesten v/samarbeidskommunene. Møtene blir gjennomført ca hver femte uke, eller etter behov. I møtene deltar rektor, avdelingsleder på norskavdelingen og avdelingslederne i Flyktningtjenesten.

Ullensaker kommune og de øvrige samarbeidskommunene deltar i Samarbeidsrådet for Voksenopplæringen. Samarbeidsrådet er et rådgivende organ, som skal bestå av en representant for hver av de fem kommunene, oppnevnt av rådmennene/kommunedirektør. Rektor for voksenopplæringen er sekretær for Samarbeidsrådet. Alle saker av vesentlig betydning for driften av Voksenopplæringen skal forelegges Samarbeidsrådet til uttalelse før beslutning i saken fattes. Dette gjelder blant annet generelle rutiner, retningslinjer og standard avtaler.

Voksenopplæringen har også inngått avtale med LINGU, som er en nettbasert tilbyder for undervisning. LINGU er godkjent av HK-dir. Skolen har noen deltakere som av helsemessige årsaker ikke har mulighet til å komme på skolen, og som får tilbud om nettundervisning. Dette gjelder også personer som ikke kan delta fysisk på undervisningen.

Kommunen melder at Voksenopplæringen ledes av områdeleder. Alle saker av vesentlig betydning blir forelagt samarbeidsrådet, områdeleder og kommunaldirektør. Dette drøftes på møter, telefon og mail.

#### Rutiner for arbeid med integreringsloven

Kommunen har oversendt følgende rutiner og arbeidsdokumenter:

- Prosedyre for tildeling av skoleplass i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Denne prosedyren definerer hvem som er ansvarlig for at prosedyren er etablert, holdes vedlike og følges opp. Videre fremgår det hvordan det skal informeres om opplæringen, søknadsprosessen, kartlegging, fatte vedtak med mer.
- Samarbeidsavtale om Voksenopplæring for Øvre Romerike-tjenestekjøpsavtale



### Differensiering av introduksjonsprogram

Statsforvalteren registrerer at kommunen tar i bruk ulike kartleggingsverktøy, blant annet kompass, IMDIs kompetansekartlegging og egne skjemaer for å sikre at lovens krav til kompetansekartlegging er oppfylt. Kommunen har også rutiner for vurdering av deltakerens utdanningsbakgrunn som utgjør grunnlag for programmets varighet og utarbeidelse av integreringsprogram. Kommunen benytter seg av GSU-listen for å vurdere om utdanningen vil kunne gi studiekompetanse i Norge. Vi ser at kommunen har oversendt en tabell hvor det fremgår nærmere om deltakergruppen, slutt mål og programmets varighet. Vi registrerer at denne er i samsvar med lovens krav om differensiering av program etter integreringsloven § 13.

Statsforvalteren har fått oversendt ti vedtak om deltakelse i introduksjonsprogram, kartleggingsnotater av deltakerne, integreringskontrakt, integreringsplan og norskplan. I en sak ser vi at kommunen har brukt forenklet integreringsplan for en deltaker som ikke har fått kollektiv beskyttelse. I samtlige saksmapper fremgår det at kommunen har foretatt en kartlegging av deltakerens språknivå, utdanningsbakgrunn, arbeidserfaring, andre ferdigheter, personlige egenskaper, interesser og jobbbønsker med mer. Vi registrerer at kommunene utarbeider to ulike planer for deltakere i introduksjonsprogram. I integreringsplanen er det kun opplysninger om introduksjonsprogrammet, herunder slutt mål for deltakeren. I tillegg fattes det vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap og norskplan for disse deltakerne, hvor norskmål og varighet på opplæringen kommer frem.

### Opplæring i norsk

For deltakere som gjennomfører norskopplæring, men som ikke er i introduksjonsprogram, har vi fått oversendt fem vedtak om rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I tillegg har vi fått ettersendt norskplan for disse deltakerne. For deltakere i introduksjonsprogram har kommunene oversendt ti vedtak om rett og plikt til norskopplæring og norskplan.

Vi ser at kommunen har kartlagt deltakerens norsknivå, utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring i samtlige saker. Dette har de gjort i tilhørende norskplan for deltakeren. I oversendt inntaksprosedyre for Voksenopplæring fremgår det at det skal utarbeides norskplan, sette opplæringsfrister etter deltakerens utdanningsbakgrunn og GSU-liste, samt sette norskmål med utgangspunkt i anbefalt minimumsnivåer etter kapittel 6 i forskriften til integreringsloven.

## 4. Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

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

### Differensiering av introduksjonsprogrammet

Etter gjennomgang av saksdokumentene vurderer Statsforvalteren at Eidsvoll kommune har kartlagt samtlige deltakere i introduksjonsprogram og har dermed tilstrekkelige opplysninger til å fastsette et slutt mål.

Sluttmålet skal fremgå av deltakerens integreringsplan, jf. Integreringsloven § 15, tredje ledd. Det fremgår av forarbeidene til integreringsloven (Prop. 89 L 2019-2020) § 13 at sluttmålet 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 Eidsvoll kommune har fastsatt slutt mål i samtlige gjennomgåtte saker. Slutt målet fremgår av deltakerens integreringsplan. Videre vurderer vi at Eidsvoll 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 i stor grad har blitt satt i tråd med deltakerens egne ønsker. I to saker har kommunen også vurdert og innvilget forlengelse av introduksjonsprogram.

Statsforvalteren ser at i 5 av 6 saker har kommunen satt kvalifisere til lønnet arbeid som slutt mål, uten å presisere i hvilken bransje. Det fremgår av gjennomført kompetansekartlegging 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 slutt mål under programmet og eventuelt gjøre nødvendige justeringer. Til dette har kommunen meldt at deltakere kan ha utfordringer med å kunne påpeke et spesifikt ønske for arbeid eller utdanning i kontakt med introveileder før oppstart av program. Derfor settes slutt mål som arbeid slik at deltakeren takker ja til jobbtilbud vedkommende kan få i løpet av programtiden. I likhet med kommunen anerkjenner vi at spesifisering av bransje kan være en utfordring ved fastsetting av slutt mål. Dette gjelder særlig hvor deltakeren selv ikke har konkrete ønsker, slik kommunen melder om. Ettersom krav om å definere slutt målet definert ned til en bransje kun er et bør-krav, vurderer vi at kommunens praksis ikke er lovstridig etter integreringsloven.

Reglene for slutt mål og varighet av introduksjonsprogrammet fremgår av integreringsloven § 13. I lovens andre til fjerde ledd er det gitt kriterier for fastsettelse av slutt mål 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.

Etter gjennomgang av saksdokumentene legger vi til grunn at Eidsvoll kommune setter slutt mål og varighet i tråd med deltakerens alder og utdanning. For to deltakere over 25 år med ingen eller noe utdanning på barneskolenivå, har kommunen satt slutt mål om å gjennomføre deler av grunnskolen og varighet på ett år. For en deltaker under 25 år har kommunen satt slutt mål om å gjennomføre deler av grunnskolen, da deltakeren hadde gått noen år på barneskolen. For den sist nevnte deltakeren skal slutt målet som hovedregel være å fullføre videregående skole. Dette begrunnes med at unge i denne aldersgruppen har et langt liv i yrkesaktiv alder foran seg, og formell kompetanse i form av fullført videregående opplæring er stadig viktigere for varig tilknytning til arbeidslivet. Av gjennomført kartlegging ser vi at deltakeren ønsker å ta videre utdanning som sykepleier. I integreringsplanen har kommunen begrunnet slutt målet med at deltakeren har gått på skole i fem år, men har ennå ikke fullført grunnskolen. For å sikre at deltakeren får den nødvendige grunnleggende utdanningen og forbedrer vedkommendes fremtidige utdannings- og



arbeidsmuligheter, er fullføre grunnskolen satt som slutt mål. Ifølge kommunen vil dette gi deltakeren nødvendige ferdighetene som kreves for videre utdanning eller arbeidsliv. Med utgangspunkt i deltakerens manglende utdanning fra hjemlandet, har vi ingen innvendinger til kommunens vurdering. For en annen deltaker under 25 år med avbrutt høyere utdanning, har kommunen satt slutt mål om å kvalifisere til studier.

Vi registrerer at kommunen ikke har innvilget introduksjonsprogram med maks varighet etter loven i noen av sakene, foruten deltakere med kollektiv beskyttelse som har kortere programtid. Ettersom loven legger opp til at programmet kan innvilges *inntil* seks måneder, to eller tre år, kan vi ikke se at dette er en lovstridig praksis. Dette vil imidlertid forutsette at kommunen fatter nytt vedtak og gjør endringer i integreringsplanen ved eventuell forlengelse av programtid.

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

### **Opplæring i norsk**

Etter gjennomgang av saksdokumentene vurderer Statsforvalteren at Ullensaker kommune har kartlagt samtlige deltakere i norskopplæring og har dermed tilstrekkelige opplysninger til å fastsette norskmål. Dette går vi nærmere inn på nedenfor.

Kommunen har også oversendt norskplan for samtlige deltakere i introduksjonsprogram. Til dette vil vi bemerke at deltakere i introduksjonsprogram skal ha en samlet integreringsplan for deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskap. Dette fremgår av integreringsloven § 15 siste ledd. Det er derfor tilstrekkelig å fastsette varighet og norskmål i integreringsplanen uten å utarbeide norskplan. Dette gjelder imidlertid ikke deltakere som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 og omfattes av kapittel 6A i integreringsloven. For denne gruppen skal det fremdeles utarbeides en integreringsplan og en norskplan. Dette begrunnes enkelt med at personer i denne kategorien har rett, men ikke plikt til å delta i introduksjonsprogram eller delta i opplæring i norsk.

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 deltakeren 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 registrerer at kommunen har fastsatt et norskmål i alle gjennomgåtte saker. Vi vurderer at kommunen i flertall av sakene har tatt utgangspunkt i veiledende minimumsnivå ved fastsettelse av norskmål. Vi vurderer at kommunen har satt norskmål på bakgrunn av opplysningene om utdanning de har innhentet gjennom kartleggingen av deltakeren.

I fem saker har kommunen imidlertid fastsatt norskmål lavere for muntlig kommunikasjon enn veiledende minimumsnivå. Deltakerne har utdanning på videregående nivå og bør dermed ha minimum B2 i delprøve i muntlig kommunikasjon, men i samtlige saker har kommunen satt norskmål til B1. Vi kan ikke se at kommunen har begrunnet dette nærmere utover at kartleggingen viser at deltakeren ved inntakstidspunktet er på nivå UA1 og har et mål om nivå B1 i både muntlig og skriftlig kommunikasjon. Vi kan ikke se at denne vurderingen er tilstrekkelig da kommunen har vist



til tilsvarende begrunnelse i en annen sak hvor deltakeren har et høyere norskmål i muntlig kommunikasjon og har gjennomført videregående skole.

I en annen sak har kommunen vist til to ulike norskmål i norskplanen. Dette gjelder en deltaker som har fullført videregående skole, og skal etter veiledende minimumsnivå ha B2 i muntlig kommunikasjon som norskmål. Det er huket av for at B1 i muntlig kommunikasjon er norskmål for deltakeren. I begrunnelsen har de imidlertid vist til at kartleggingen viser at deltakeren har B2 som norskmål i muntlig kommunikasjon. Det er uklart hvilket norskmål til denne deltakeren har.

Statsforvalteren legger til grunn at veiledende minimumsnivåer er som ordlyden tilsier, veiledende, og gir derfor kommunen anledning til å sette lavere eller høyere norskmål etter en konkret vurdering. Kommunen har likevel en plikt til å begrunne hvorfor de setter lavere norskmål enn veiledende minimumsnivå, slik at denne vurderingen ikke fremstår som tilfeldig eller vilkårlig. Å sette lavere norskmål enn veiledende nivå uten nærmere begrunnelse kan også ha betydning for deltakerens progresjon i introduksjonsprogram, herunder om de oppnår sitt sluttmaal eller ikke.

I én av sakene, hvor kommunen har satt lavere norskmål enn veiledende nivå for en deltaker som har utdanning på videregående nivå, har de også innvilget opplæring i norsk for tre år. I integreringsloven § 32 første ledd fremgår det at «en deltager som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før, har ikke rett eller plikt til opplæring i lenger enn 18 måneder fra den datoen deltageren har fått tilbud om oppstart av opplæringen, med tillegg av godkjent permisjon.» Statsforvalteren vurderer at kommunen ikke har hatt hjemmel i lov eller forskrift til å innvilge opplæring i norsk for en treårs periode, slik de har gjort i denne saken.

Selv om noen av sakene lider av feil eller mangler, slik de er beskrevet ovenfor, vurderer Statsforvalteren at kommunen i flertall av sakene har en forsvarlig praksis i tråd med integreringsloven.

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.

Etter gjennomgang av saksmappene ser vi at kommunen i samtlige saker, med unntak av en sak, tilbyr norskopplæring med 6/12/20 timer per uke. I saksopplysningene fremgår det ikke konkret hvor mange timer med norskopplæring som er innvilget for den enkelte deltakeren. Statsforvalteren har derfor bedt kommunen redegjøre for hvor mange timer undervisning som er innvilget disse deltakerne, herunder hvordan de sikrer at opplæring i et omfang og med en varighet som gjør at deltakeren oppnår sitt norskmål.

Etter forespørsel fra Statsforvalteren har Ullensaker kommune oversendt en oversikt som viser at de fleste deltakerne får 20 timer norskopplæring per uke, mens noen deltakere får 16 timer undervisning per uke. Fire av deltakerne deltar i Forberedende opplæring for Voksne (FOV) med 24 og 28 timer, hvorav norskopplæring utgjør 12 timer per uke. Kommunen viser til at skolen har tre ulike tilbud på norskopplæring. Det blir gitt tilbud om 20 timer fem dager i uken fra 08.30-11.45,



ettermiddagsundervisning er 16 timer per uke fra kl. 12.00- 15.15 og kveldsundervisning to kvelder i uken, à 3 timer per kveld. Fra høsten 2024 ble antall timer økt fra 12 timer til 16 timer per uke. Kommunen melder at tilbudet om norskopplæring er utvidet, men malen i fagsystemet er ikke justert. Deltakere har 18 måneder, eller 36 måneder med norskopplæring, ut fra hvilken utdanning de har fra sitt hjemland. Kommune opplyser at Voksenopplæringen har inngått avtale med LINGU som er en nettbasert tilbyder for nettundervisning. LINGU er godkjent av HK-dir. Skolen har noen deltakere som av helsemessige årsaker ikke har mulighet til å komme på skolen. De får tilbud om nettundervisning.

Statsforvalteren vurderer at deltakere som ikke har utdanning på videregående nivå, får innvilget 36 måneder med norskopplæring. Dette tilsvarer makstid med opplæring i norsk for deltakere uten grunnskole eller fullført grunnskole etter loven. For deltakere som har utdanning på videregående nivå eller høyere fra før av, ser vi at kommunen har innvilget 18 måneder med norskopplæring. Dette tilsvarer også makstid for deltakere med videregående utdanning. Deltakere som har fått kollektiv beskyttelse og omfattes av lovens kapittel 6A, får innvilget norskopplæring i ett år. Dette utgjør makstid for denne gruppen. Videre vurderer vi at kommunen tilbyr kvelds- og nettundervisning og tilpasser dermed tilbud om norskopplæring til den enkelte deltakerens behov og livssituasjon.

Statsforvalteren vurderer med dette at kommunen sikrer opplæring i et omfang og med en varighet som gjør at deltakerne oppnår sitt norskmål.

### **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 saksdokumentene og har kommet fram til at kommunen fatter skriftlig enkeltvedtak. Videre informeres det om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåten for hvordan deltakeren kan klage.

Når det gjelder vurdering av krav om begrunnelse i vedtakene, legger vi til grunn at vedtak om norskopplæring og norskplan inneholder henvisning til lovbestemmelsene som vedtaket bygger på. Tilsvarende vurderer vi at kommunen i flertall av sakene viser til de faktiske forholdene som vedtaket bygger på når det gjelder vedtak om rett til opplæring i norsk og norskplan. Vedtakene inneholder opplysninger om blant annet deltakerens utdanningsbakgrunn, lese- og skriveferdigheter på morsmål, norsknivå på inntakstidspunktet og norskmål.

Statsforvalteren legger videre til grunn at vedtak om deltakelse i introduksjonsprogram og integreringsplan bygger på de faktiske forholdene hos deltakeren. Her viser vi til at det fremgår opplysninger om deltakerens alder, utdanningsbakgrunn, arbeidserfaring, interesser, kortsiktig og langsiktig mål, som utgjør grunnlaget for sluttmålet og varigheten på programmet. Vi registrerer ellers at vedtakene inneholder henvisning til de aktuelle lovbestemmelsene vedtaket bygger på, med unntak av en sak.

På overnevnte bakgrunn vurderer vi at kommunene har noen feil eller mangler ved sin praksis, men at de i flertall av sakene likevel har en forsvarlig praksis etter forvaltningslovens bestemmelser.



## 5. Statsforvalterens konklusjon og avslutning av tilsynet

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

1. Eidsvoll kommune fastsetter slutt mål for alle deltakere i introduksjonsprogram. Kommunen setter ellers slutt og varighet i introduksjonsprogram i tråd med deltakerens alder og utdanningsbakgrunn.
2. Ullensaker 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. Eidsvoll kommune og Ullensaker kommune fatter enkeltvedtak i tråd med reglene i forvaltningsloven.

I tilsynet har vi funnet at dere oppfyller regelverket på dette området, og vi avslutter derfor 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. Fristen for å komme med eventuelle bemerkninger er 10.04.25.

## 6. Vedlegg

Oversikt over innsendt dokumentasjon

- Organisasjonskart for Oppvekst og opplæring i Eidsvoll kommune
- Samarbeidsavtale om voksenopplæring på Øvre Romerike
- Rutiner/sjekkliste vedtak om deltakelse og forlengelse av introduksjonsprogram.
- Rutine for utvidelse av introduksjonsprogram
- Sjekkliste for informasjon om introduksjonsprogram, kompetansekartlegging i NIR, vurdering av utdanning og søknad om introduksjonsprogram m.m.
- Organisasjonskart for Ullensaker kommune
- Prosedyre for tildeling av skoleplass i norsk og samfunnsskap for voksne innvandrere.