



Fylkesmannen i Vestland

## TILSYNSRAPPORT

Tilsystema:

Individuell plan for deltakare i  
introduksjonsprogrammet etter introduksjonslova  
§ 6 og § 19 først ledd

Sak.nr 20/12412

Tilsyn med Bjørnafjorden kommune  
2020

## Samandrag

Vi fører tilsyn med Bjørnafjorden kommune. Tilsynet vart opna i brev datert 19. august 2020. Temaet for tilsynet er introduksjonslova § 6 og § 19 første ledd, om individuell plan for deltakarar i introduksjonsprogram. Målet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller dei pliktene dei er pålagd i lov eller i medhald av lov.

Under tilsynet har Statsforvaltaren funne brot på introduksjonslova.

Vi har funne lovbrot under følgjande tema:

- Utarbeide ein individuell plan som blir fastsett ved enkeltvedtak.
- Utarbeide ein individuell plan som er individuelt tilpassa og i samråd med deltakar
- Utarbeide ein individuell plan som inneheld starten på programmet, tidsfasar og ei oversikt over tiltaka i programmet.
- Vurdere planen med jamne mellomrom
- Gjere enkeltvedtak ved vesentlege endringar i den individuelle planen

Kommunen fekk i utgangspunktet frist til 18 desember 2020 for å uttale seg om førebels tilsynsrapport. I samband med tilhøva rundt utbrot av koronavirus fekk Bjørnafjorden kommune forlenga fristen til 11. januar 2021. Statsforvaltaren fekk tilbakemelding frå Bjørnafjorden kommune 11. januar 2021. Tilbakemeldinga inneheldt ikkje opplysingar som påverkar utfallet i vår endelege rapport.

Statsforvaltaren har funne brot på regelverket. I denne rapporten får Bjørnafjorden kommune frist til å rette brota, jf. kommunelova § 60 d. Frist for retting er **12. april 2021**.

## Innhald

<b>1. Innleiing .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Tema for tilsynet .....</b>	<b>6</b>
<b>3. Organiseringa av arbeidet med introduksjonslova.....</b>	<b>7</b>
<b>4.Kommunen skal utarbeide ein individuell plan som fastsetjast ved enkeltvedtak .....</b>	<b>7</b>
4.1 Kommunen sin praksis og Statsforvaltarens vurdering.....	7
4.1.1. Rettsleg grunnlag.....	7
4.1.2. Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar .....	9
4.2 Konklusjon .....	16
<b>5. Planen skal vere individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakaren... 16</b>	
5.1. Kommunen sin praksis og Statsforvaltarens vurdering.....	16
5.1.1.Rettsleg grunnlag.....	16
5.1.2. Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar .....	20
5.2 Konklusjon .....	25
<b>6.Planen skal innehalde starten på programmet, tidsfasar og ei oversikt over tiltaka i programmet .....</b>	<b>25</b>
6.1.Kommunen sin praksis og Statsforvaltarens vurdering.....	26
6.1.1.Rettsleg grunnlag.....	26
6.1.2. Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar .....	28
6.2 Konklusjon .....	30
<b>7. Den individuelle planen skal tas opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon.....</b>	<b>30</b>
7.1. Kommunen sin praksis og Statsforvaltarens vurdering.....	30
7.1.1.Rettsleg grunnlag.....	30
7.1.2. Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar .....	31
7.2 Konklusjon .....	34
<b>8. Vesentlege endringar i den individuelle planen skal fastsetjast i tråd med reglane for enkeltvedtak .....</b>	<b>34</b>
8.1. Kommunen sin praksis og Statsforvaltarens vurdering.....	34
8.1.1.Rettsleg grunnlag.....	34
8.2 Konklusjon.....	35
<b><u>9. Vurdering av innsendt dokumentasjon</u></b>	
<b>10. Brot på regelverket og merknadar .....</b>	<b>36</b>
10.1. Brot på regelverket.....	36
10.2. Merknadar .....	39
<b>11. Prosedyre ved lovbrøt .....</b>	<b>40</b>

# 1. Innleiing

Denne rapporten er utarbeidd av Statsforvaltaren i Vestland etter tilsyn med Bjørnafjorden kommune si forvaltning av lov 7. april 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrarak (introduksjonslova).

Tilsynet rettar seg mot kommunen som ansvarleg for oppfylling av pliktene i lova. Uavhengig av om tenester blir utførte av andre enn kommunen, er det kommunen som pliktar å sørge for at tenestene blir utførte i samsvar med lova og tilhøyrande forskrifter.

## a) Føremålet med tilsynet

Introduksjonslova skal styrka nyankomne innvandrarak si moglegheit for deltaking i yrkes- og samfunnslivet, og deira økonomiske sjølvstende, jf. introduksjonslova § 1.

For deltakarane i ordninga vil brot på introduksjonslova ha rettssikkerheitsmessige konsekvensar i strid med målsetjinga i lova. Lovbrot vil òg kunna ha negative samfunnsmessige konsekvensar ved at overgangen til arbeid eller utdanning blir forseinka. Dermed tar det lengre tid før den enkelte blir økonomisk sjølvstendig. Slike forseinkingar betyr auka offentlege utgifter til nye kvalifiseringstiltak og/eller ytterlegare sosialhjelp. Samtidig tar det lengre tid før samfunnet kan nytta seg av dei ressursane nyankomne innvandrarak representerer.

Tilsynet skal medverka til etterleving av lova og vera eit bidrag i arbeidet til kommunen med å sikra kvaliteten i tenesteproduksjonen sin. Det visast til kommunen si internkontrollplikt etter introduksjonslova § 24.

## b) Tilsynsheimelen for Statsforvaltaren

Introduksjonslova § 23 gjev Statsforvaltaren heimel til å føra tilsyn med kapittel 2 til 4 A, § 27 a og § 25 a andre ledd. Det betyr at det kan førast tilsyn med:

- Introduksjonsprogram (§§ 2-7)
- Introduksjonsstønad (§§ 8-16)
- Opplæring i norsk og samfunnskunnskap (§§ 17-20)
- Opplæring i mottak (§§ 20 a – 20 c)
- Nasjonalt introduksjonsregister – NIR (§ 25 a andre ledd)

Tilsynet kan òg omfatta forskrifter gitt i medhald av desse avgjerdene. I tillegg gjeld reglane i forvaltningslova med dei avgrensingane som følgjer av introduksjonslova, jf. introduksjonslova § 21.

## c) Kommunens internkontrollplikt

Etter introduksjonslova § 24 skal kommunen føra internkontroll for å sikra at verksemd og tenester etter introduksjonslova kapittel 2 til 4 A, § 27 a og § 25 a andre ledd er i samsvar med krav fastsett i lova. Kommunen skal kunna gjera reie for korleis den oppfyller denne plikta, jf. § 24 første ledd, siste punktum.

Sjølv om Statsforvaltaren ikkje skal føra særskilt tilsyn med at kommunen oppfyller internkontrollplikta, vil kommunens internkontroll kunna vera ein del av tilsynet når det gjeld kommunens oppfylling av plikter etter kapittelet i introduksjonslova 2 til 4 A, § 27 a og § 25 a anna ledd.

#### **d) Tilhøve til kommunelova**

Det følgjer av introduksjonslova § 23 anna ledd at tilsynet frå Statsforvaltaren skal gjennomførast i samsvar med kommunelova kapittel 30.

Tilsynet frå Statsforvaltaren er eit lovlegheitstilsyn, jf. kommunelova § 30-2. Dette inneber at tilsynet skal vera ein kontroll av om kommuneverksemda og vedtak er i samsvar med plikter pålagt i lov eller i medhald av lov.

Kommunelova § 30-3 gir Statsforvaltaren rett til å be om opplysningar, rett til innsyn i saksdokument og tilgang til kommunale institusjonar eller andre som utfører oppgåver på vegner av kommunen.

Etter kommunelova § 30-4 kan Statsforvaltaren gje pålegg til kommunen om å retta tilhøve som er i strid med lova og/eller tilhøyrande forskrifter.

#### **e) Omgrep**

Følgjande omgrep vert nytta i tilsynsrapporten:

*Lovbrot:*

Mangel på oppfylling av krav fastsett i lov eller i medhald av lov.

*Merknad:*

Kritikkverdige tilhøve som ikkje er omfatta av definisjonen lovbrøt, men der tilsynet med utgangspunkt i krav frå styresmaktene avdekkjer praksis som potensielt kan føra til lovbrøt.

Lovbrøt skal rettast, medan kommunen kan velje å ta omsyn til merknadar.

#### **f) Om rapporten**

Tilsynet er basert på gjennomgang av seks deltakarmapper, forklaring frå kommunen, skriftleg dokumentasjon og intervju med leiar for tenesta, programrådgivarar og introduksjonsdeltakarar. Konklusjonen i rapporten er eit uttrykk for kva Statsforvaltaren har sett gjennom den dokumentasjonen som fanst ved tilsynet.

Rapporten seier heller ikkje noko om forvaltninga til kommunen av introduksjonsordninga på andre område enn dei som er undersøkt gjennom tilsynet.

#### **g) Gjennomføring av tilsynet**

Tilsynet er gjennomført som eit stadleg tilsyn med både gjennomgang av skriftleg dokumentasjon, og opningsmøte med kommunen og intervju.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftleg varsel frå Statsforvaltaren til kommunen om opning av tilsyn 19. august 2020
2. Mottak av dokumentasjon frå kommunen 9. september 2020

3. Opningsmøte heldt i kommunen 15. oktober 2020
4. Intervju gjennomført 15. og 16. oktober.2020

Deltakarar i tilsynet kjem fram av vedlegg 2.

Vi sende førebels tilsynsrapport til kommunen 3. desember 2020. I rapporten presenterte vi våre førebelse vurderingar og konklusjonar. Kommunen har kommentert innhaldet i den førebelse rapporten innan fristen 11. januar 2021.

Vår samla vurdering av dokumentasjonen vi har fått frå kommunen går fram av kapittel 9 i rapporten. Der vi har sett grunn til det, har vi undervegs i rapporten kommentert kommunen sine kommentarar til førebels rapport.

## 2. Tema for tilsynet

Temaet er avgrensa til introduksjonslova § 6 og § 19 første ledd, om individuell plan for deltakarar i introduksjonsprogram. Tilsynet har også kome inn på andre relevante føresegner i introduksjonslova, i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningslova) og i forskrift 19. april 2012 nr. 358 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarak (forskrift om læreplan for vaksne innvandrarak). Tilsynet omfattar ikkje den individuelle planen til dei deltakarane som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap utan å delta i introduksjonsprogrammet.

Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) har bestemt at dette er det nasjonale tilsynstemaet for 2020, og har laga eit tilsynsopplegg med kontrollspørsmål. Statsforvaltaren har i tilsynet kontrollert om kommunen oppfyller dei pliktene kommunen er pålagd i lov eller i medhald av lov. Kwart kapittel er innleia med det rettslege grunnlaget vi vurderer praksis opp i mot.

Rapporten er bygd opp kring IMDi sine kontrollspørsmål. Dei fem kontrollspørsmåla er utforma ut frå krava i lova. Til kvart kontrollspørsmål er det tilknytt fleire hjelpespørsmål. Både kontrollspørsmåla og hjelpespørsmåla er utarbeidd av IMDi, ut frå deira lovtolking. Som ein del av tilsynet har Bjørnafjorden kommune svara på hjelpespørsmåla, som vi kallar kommunen si eigenvurdering i rapporten. Kontrollspørsmåla med tilhøyrande hjelpespørsmål skal dekkje alle lovkrava som skal undersøkast i tilsynet.

Desse kontrollspørsmåla, med tilhøyrande hjelpespørsmål innarbeid i rapporten, skal svarast på i tilsynet:

1. Utarbeider kommunen ein individuell plan som vert fastsett med enkeltvedtak?
2. Er planen individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakaren?
3. Inneheld den individuelle planen starten på programmet, tidsfasar og ei oversikt over tiltaka i programmet?
4. Vert den individuelle planen tatt opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon?
5. Vert vesentlege endringar i den individuelle planen fastsett i tråd med reglane for enkeltvedtak?

For at lovkravet i kontrollspørsmålet skal vera oppfylt må lovkravet i ALLE hjelpespørsmåla vere oppfylt.

### 3. Organiseringa av arbeidet med introduksjonslova

Etter kommunesamanslåinga mellom Os og Fusa i 2020 vart Bustad- og flyktingtenesta (heretter Flyktingtenesta) oppretta som ei ny teneste i Bjørnafjorden kommune, organisert under Helse og velferd. Flyktingtenesta er ansvarleg for arbeidet med introduksjonslova, introduksjonsprogrammet og individuell plan. Flyktingtenesta er igjen delt opp i eit oppfølgingsteam med 4 tilsette og eit kvalifiseringsteamet med 2 tilsette. Det er kvalifiseringsteamet som har ansvar for kvalifisering av introduksjonsdeltakar i introduksjonsprogrammet.

## 4. Kommunen skal utarbeide ein individuell plan som fastsetjast ved enkeltvedtak

### 4.1 Kommunen sin praksis og Statsforvaltarens vurdering

#### 4.1.1. Rettsleg grunnlag

Kommunen skal utarbeide ein individuell plan for alle deltakarar i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonslova § 6 første ledd første punktum.

Kommunen skal også utarbeide ein individuell plan for alle deltakarar i opplæring i norsk samfunnskunnskap, jf. introduksjonslova § 19 første ledd. Minstekrava i § 6 gjeld tilsvarende for denne planen. I tillegg stillast det krav til den individuelle planen for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap i forskrift om læreplan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarak under kapittelet «Kartlegging ved inntak».

Fastsetjing av den individuelle planen er ein del av kommunen si avgjerd om tildeling av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Planen er avgjerande for deltakarens rettigheter og plikter. Planen er difor eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 fyrste ledd bokstav a og b, og i medhald av introduksjonslova § 21 andre ledd bokstav a.

Kommunen vel sjølv forma på den individuelle planen: Om den skal vere eit vedlegg til enkeltvedtaket om tildeling av introduksjonsprogram, eller om det skal fastsetjast eitt eige enkeltvedtak om innhaldet i den individuelle planen. Uavhengig av korleis kommunen fastset innhaldet i den individuelle planen, må alle krava for enkeltvedtak i forvaltningslova vere oppfylt. Det må klart koma fram at deltakaren har høve til å klage på alle avgjerder som takast i det enkelte vedtak/dokument. Dette gjeld til dømes både avgjerda om deltaking i introduksjonsprogram (§ 2), avgjerda om deltaking i opplæring i norsk og samfunnskunnskap (§17) og avgjerda om innhaldet i den individuelle planen (§ 6 og § 19 fyrste ledd).

Den individuelle planen skal vera utarbeidd seinast innan tre månader etter busetjing i kommunen eller etter at krav om deltaking i introduksjonsprogram vert sett fram. Dette er samanfallande med kommunen sin frist for å leggja til rette for introduksjonsprogram i introduksjonslova § 3 andre ledd. Deltakaren skal dermed innan tre månader ha fått ein

individuell plan for introduksjonsprogrammet og opplæringa i norsk og samfunnskunnskap som fyller minstekrava i lova.

Planen kan deretter fyllast ut og reviderast undervegs i samsvar med § 6 femte ledd, sjå kapittel 2.5.

Den individuelle planen skal vere samla til eitt heilskapleg dokument.

Opplæringa i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonslova §§ 17 og 18 skal inngå som ein del av introduksjonsprogrammet. Planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil dermed vere ein del av planen for introduksjonsprogrammet. Kommunen skal sikre at det er samanheng mellom opplæringa i norsk og samfunnskunnskap, målsetjinga med den enkelte sitt introduksjonsprogram og dei andre tiltaka i programmet. Kommunen må kunne dokumentere at det har vore samarbeid mellom ansvarlege for introduksjonsprogrammet (Flyktningtenesta/NAV/programrådgjevar) og ansvarleg for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap (vaksenopplæringa/skulen/lærar).

Det reknast som mest føremålstenleg at det utarbeidast ein sams individuell plan for introduksjonsprogrammet og opplæringa i norsk og samfunnskunnskap, og det går fram av § 6 sjetle ledd at planen for introduksjonsprogrammet skal sjåast i samanheng med den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Om det utarbeidast ein separat plan for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap, skal det gå fram at planen er ein del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet.

Det kan til dømes gjerast ved at planane viser til kvarandre og at den individuelle planen for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap leggjast ved eller stiftast fast i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Det avgjerande er at det ikkje er tvil om kva som samla sett er deltakarens individuelle plan for heile introduksjonsprogrammet.

Vidare følgjer det av introduksjonslova § 21 at forvaltningslova gjeld med dei særreglane som er fastsette i lova. Det betyr at dei generelle reglane i forvaltningslova om mellom anna inhabilitet, rettleiing, nedteikning av munnlege opplysningar, advokathjelp og teieplikt vil gjelde for kommunen sitt arbeid med den individuelle planen.

Den individuelle planen fastsetjast ved enkeltvedtak. Særreglane for enkeltvedtak i forvaltningslova kapittel IV-V må difor også følgjast ved utarbeidinga av planen. Deltakaren kan klage på den individuelle planen og innhaldet i programmet til Statsforvaltaren, jf. introduksjonslova § 22 og forvaltningslova § 28.

At særreglane for enkeltvedtak i forvaltningslova skal brukast betyr mellom anna at:

- ▶ Den individuelle planen skal vere skriftleg, jf. forvaltningslova § 23. Som nemnd ovanfor skal planen vere samla til eitt heilskapleg dokument, kor det skal vere klart for deltakaren kva som er den individuelle planen for heile introduksjonsprogrammet.
- ▶ I grunngevinga, jf. introduksjonslova § 6 tredje ledd, skal det visast til dei reglar og faktiske tilhøve planen byggjer på, jf. forvaltningslova § 25. Dei hovudomsyn som har vore avgjerande ved bruk av forvaltningsskjønn, bør også gjerast greie for.



- At det skal visast til dei reglar planen byggjer på, betyr at det i den individuelle planen skal visast til introduksjonslova § 6 og § 19 fyrste ledd. Ein bør også gje att innhaldet i reglane eller leggje dei ved den individuelle planen.
  - Dei faktiske tilhøva planen byggjer på vil vere kartlegging av deltakaren og deltakarens *mål* med programmet. Det sentrale i grunngjevinga elles vil vere samanhengen mellom kartlegginga av deltakaren, deltakarens målsetjing med programmet og innhaldet (tiltaka) i programmet. Det følgjer av introduksjonslova § 6 tredje ledd at det skal gå fram av den individuelle planen kva arbeids- eller utdanningsretta tiltak, jf. § 4 tredje ledd bokstav c, som er valde, og vidare korleis desse tiltaka vil styrke den enkelte si moglegheit for deltaking i yrkeslivet. Dersom det er ein openberr samanheng mellom desse, stillast det mindre krav til vidare grunngjeving. Dersom det ikkje er en klar samanheng mellom kartlegginga, mål og tiltak, må val av innhald grunngjevast nærare. Kor omfattande grunngjevinga skal vere, vil også avhenge av om kommunen og deltakaren er samd i innhaldet i den individuelle planen eller ikkje. Sjå meir under kapittel 2.3.
  - Tilsynet omfattar berre å kontrollere at kommunen har grunngjeve innhaldet i den individuelle planen, ikkje ei vidare vurdering av innhaldet i programmet (om tiltaka er føremålstenlege).
- Deltakaren skal så snart som mogleg få skriftleg underretning om den individuelle planen, jf. forvaltningslova § 27. I underretninga skal deltakaren få opplysingar om retten til å klage, klagefrist, klageinstans og framgangsmåten for å klage, og om retten etter § 18, jf. § 19, til å sjå dokumenta i saka. Når tilhøva gir grunn til det skal det også opplysast om rett til å søke fritt rettsråd, kommunen si rettleiingsplikt etter § 11 og retten til å få tildømd sakskostnader etter § 36.

Dersom nokre av dei nemnde krava i forvaltningslova ikkje er oppfylt, vil det ligge føre lovbrøt.

#### 4.1.2. Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

##### **Kontrollspørsmål: Utarbeider kommunen ein individuell plan som blir fastsett med enkeltvedtak?**

Utarbeider kommunen ein skriftleg individuell plan som er samla til eitt heilskapleg dokument?

##### *Våre observasjonar*

I eigenvurderinga svarar kommunen nei og skriv: «I Bjørnafjorden kommune har det blitt utarbeida ein individuell plan mellom deltakar og programrettleiar (viser til vedlegg- vedtak om introduksjonsprogram), og ein individuell plan mellom deltakar og vaksenopplæring. Det er ei målsetting at det framover vert laga ein felles individuell plan for deltakarane.»

Statsforvaltaren ser av den innsendte dokumentasjon at kommunen lagar ein skriftleg individuell plan for introduksjonsprogrammet og ein skriftleg individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det går ikkje fram på noko vis at den individuelle planen for norsk og samfunnsfag er ein del av individuell plan for introduksjonsprogrammet.

### *Kommunens merknader til førebels rapport*

I tilbakemeldinga vi fekk 11. januar 2021 skriv kommunen at dei har problem med å skjøna korleis Statsforvaltaren ikkje ser samanhengen mellom dei to planane. Årsaka er at norskopplæring og nivå mål for norskopplæring kjem fram i plan for introduksjonsprogrammet. Kommunen viser vidare til at det er eit krav at det føreligg ein individuell plan både for vaksenopplæringa og introduksjonsprogrammet. Desse er anbefalt å vere samla i eit heilskapleg dokument, men det er ikkje påkravd. Kommunen meiner at dei har ein heilskapleg plan for deltakarane, sjølv om det ligg i to dokument. Kommunen legg til at dei ser mange fordeler ved å gå over til IMDI sin heilskaplege mal og at dei vil gjere det før årskiftet.

### *Vår vurdering og konklusjon*

Kommunen skriv sjølv at dei ikkje har ein skriftleg individuell plan som er samla til eit heilskapleg dokument. Det er mogleg å lage to separate planar så lenge det ikkje er tvil om kva som samla sett er deltakarens individuelle plan for introduksjonsprogrammet. Statsforvaltaren er einig med kommunen i at det ikkje er lovstridig å utarbeide to ulike planar for introduksjonsprogrammet og norsk og samfunnskunnskap. Likevel krev loven at dei to individuelle planane tilstrekkeleg er knytt til kvarandre, jf. Introduksjonslova § 6 sjette ledd.

Statsforvaltaren vurderer at dei to individuelle planane ikkje er tilstrekkeleg knytt til kvarandre. Det er ikkje tilstrekkeleg at det i plan for introduksjonsprogrammet står norskopplæring og nivå mål for norskopplæring. Statsforvaltaren kan ikkje sjå kva som samla sett er deltakarens individuelle plan for introduksjonsprogrammet. Kommunen skal sikre at det er samheng mellom opplæringa i norsk og samfunnskunnskap, målsetjinga med den enkelte sitt introduksjonsprogram og dei andre tiltaka i programmet. Kommunen må kunne dokumentere at det har vore samarbeid mellom ansvarlege for introduksjonsprogrammet (Flyktningtenesta/NAV/programrådgjevar) og ansvarleg for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap (vaksenopplæringa/skulen/lærar).

Statsforvaltaren registrerer at kommunen nå vil nytte IMDI sin mal i det vidare arbeidet. Statsforvaltaren vil påpeike at dette i seg sjølv ikkje er nok for å synleggjere at kommunen har etablert ein ny praksis. Kommunen må sannsynleggjere at dei har ein praksis for å utarbeide ein skriftleg individuell plan som er samla til eit heilskapleg dokument.

Ligg ein individuell plan som fyll minstekrava i lova og er utarbeidd av kommunen føre innan tre månader etter busetjing i kommunen, eller etter at krav om deltaking er framsett?

### *Våre observasjonar*

Kommunen svarar i eigenvurderinga: «Det blir stort sett utarbeida ein individuell plan innan krav om deltaking er framsett, men vurderingsgrunnlaget for når den vert utarbeida er avhengig av deltakar sine familiære forhold, psykisk og fysisk helse eventuelt andre utfordringar som føreligg.»

I intervju med leiar og programrådgivar kom det fram at som hovudregel vert det utarbeida ein individuell plan innan 3 månader. Programrådgivar seier vidare at det hender at dei ikkje har dokumenta som trengs for å gjere vedtak. Dersom dei ikkje har personnummer, kan dei ikkje få

vedtak om introduksjonsprogram fordi introduksjonsstønadene startar ved vedtak og kommunen treng personnummer for lønnsutbetalinga. I desse tilfelle får deltakar eit uformelt tilbod. Forseinkinga medfører at ein lager individuell plan etter tre månader er gått.

I kommunen sine vedtak om tildeling av introduksjonsprogram står det følgjande: «*Det utarbeides en individuell plan som viser hvilke tiltak som skal gjennomføres i perioden.*» I intervju med leiar kjem det fram at den individuelle planen kjem fram som eit vedlegg til vedtak om introduksjonsprogram. Av den innsendte dokumentasjonen har Statsforvaltaren observert at ein introduksjonsdeltakar har fått individuell plan under 3 månader etter busetting. Dei andre fem deltakarane har fått individuell plan mellom 3 til 9 månader etter busetting.

#### *Kommunens merknader til førebels rapport*

Kommunen skriv i si tilbakemelding at lovkravet er å ha ein individuell plan klar tre månader etter oppstart av programmet. Leiar skriv følgjande i kommentar på dette området: «*Under dette punktet går Fylkesmannen ut i frå at ein skal laga ein Individuell Plan tre månader etter busetting, medan vår praksis har vore å følgje lovkravet om å ha ein IP klar innan tre månadar etter oppstart i programmet*». Kommunen meiner å ha ein praksis i tråd med lovverket.

#### *Vår vurdering og konklusjon*

Den individuelle planen skal føreligge seinast tre månader etter busetting i kommunen, eller etter at krav om deltaking i introduksjonsprogrammet blir framsett. Dette er i samsvar med kommunen sin frist for å tilrettelege introduksjonsprogrammet etter introduksjonslova § 3 andre ledd. Både i eigenvurdering og intervju kjem det fram at det stort sett vert laga ein individuell plan innan 3 månader frå busetting i kommunen, men at det av ulike årsaker ikkje alltid let seg gjere. Av den innsendte dokumentasjonen ser vi at den individuelle planen vert laga ei tid etter det er gjort vedtak om introduksjonsprogram, og ikkje som eit vedlegg til introduksjonsvedtaket. Dokumentasjonen viser at det berre er ein av seks deltakarar som har fått individuell plan innanfor fristen på 3 månader. Introduksjonslova opnar ikkje for at det kan gjerast unntak frå lovkravet om at individuell plan skal vere utarbeida innan 3 månader. Den innsendte dokumentasjonen viser at lovkravet ikkje er oppfylt for fem av seks deltakarar. Statsforvaltaren vurderer dermed at kommunen ikkje har sannsynleggjort at dei har ein fast og etablert praksis for å utarbeide individuelle plan innan 3 månader etter busetting.

Statsforvaltaren vil presisere at kravet i regelverket er at alle som får vedtak om deltaking i introduksjonsprogrammet, skal få ein individuell plan innan tre månader etter busetting eller etter at krav om deltaking i introduksjonsprogrammet blir satt fram. Introduksjonslova opnar ikkje for at det kan gjerast unntak frå lovkravet om at individuell plan skal vere utarbeida innan 3 månader. Statsforvaltaren vurderer dermed at kommunen ikkje har sannsynleggjort at dei har ein fast og etablert praksis for å utarbeide individuelle plan innan 3 månader etter busetting. Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

Inngår den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap som ein del av den individuelle planen for heile introduksjonsprogrammet?

#### *Våre observasjonar*

I eigenvurderinga skriv kommunen at dei fram til no har utarbeida to individuelle planar per deltakar. Vaksenopplæringa utarbeider individuell plan for norsk og samfunnskunnskap. Flyktingtenesta inkluderer måloppnåing i norsk i utarbeiding av individuell plan for introduksjonsprogrammet. Statsforvaltaren observerer at norsk og samfunnskunnskap er tatt inn som ein aktivitet i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet i dei innsendte deltakarmappene.

#### *Kommunens merknader til førebels rapport*

Kommunen skriv at dei ikkje oppfattar det lovstridig å gi deltakarar to planar. Dei legg til at dei kjem til å styrke samarbeidet med mellom Vaksenopplæringa og bustad- og Flyktingtenesta ytterlegare. Kommunen vil bruke IMDI sin mal som ein løysing på dette.

#### *Vår vurdering og konklusjon*

Lovkravet er at den individuelle planen i norsk og samfunnskunnskap skal inngå som ein del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Statsforvaltaren vurderer at det ikkje er tilstrekkeleg å nemne norsk og samfunnskunnskap som ein aktivitet i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Kravet er at heile den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal inngå som ein del av den individuelle planen for heile introduksjonsprogrammet.

Statsforvaltaren er einig med kommunen at det ikkje er lovstridig å utarbeide to ulike planar for introduksjonsprogrammet og norsk og samfunnskunnskap. Loven krev at dei to individuelle planane er tilstrekkeleg knytt til kvarandre. Denne samanhengen er mangelfull i kommunens praksis. Som tidlegare nemnt kan Statsforvaltaren ikkje sjå kva som samla sett er deltakarens individuelle plan for introduksjonsprogrammet. Kommunen viser til at det i plan for introduksjonsprogrammet står norskopplæring og nivå mål for Norskopplæring. Dett er ikkje tilstrekkeleg for å sjå samanhengen mellom dei to planane.

Vi opprettheld difor vår vurdering av at den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap ikkje inngår som ein del av den individuelle planen for heile introduksjonsprogrammet.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

Samarbeider dei i kommunen som er ansvarleg for introduksjonsprogrammet med dei som er ansvarleg for norskopplæringa?

#### *Våre observasjonar*

Kommunen har sendt inn eit dokument datert 28. august 2020 med tittelen «Samarbeidsavtale mellom Nav, Vaksenopplæringa og Flyktingtenesta i Bjørnafjorden kommune om deltakarar i introduksjonsprogrammet.» I dokumentet kjem det mellom anna fram kven som er ansvarleg for kva, og på kva måte dei skal samarbeide. Statsforvaltaren kan ikkje sjå at samarbeidsavtalen legg opp til eit samarbeid mellom Flyktingtenesta og Vaksenopplæringa om individuell plan for introduksjonsdeltakarar.

Under intervju med ein programrådgivar kjem det fram at Flyktingtenesta og Vaksenopplæringa les kvarandre sine individuelle planar. Dei ser kvarandre fleire gongar i veka og har tett kontakt

med rektor. Rektor har tilgang til systemet, men lærarane kan ikkje leggje inn framgangen. Programrådgivar saknar fleire moglegheiter til samarbeide med vaksenopplæringa.

#### *Vår vurdering og konklusjon*

Dette spørsmålet må sjåast i samanheng med utarbeiding av individuell plan for den enkelte introduksjonsdeltakar. Ifølgje det rettslege grunnlaget skal kommunen sikre at det er samanheng mellom opplæringa i norsk og samfunnskunnskap, målsetjinga med den enkelte sitt introduksjonsprogram og dei andre tiltaka i programmet. Kommunen må kunne dokumentere at det har vore samarbeid mellom ansvarleg for introduksjonsprogrammet og ansvarleg for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det avgjerande er dermed om det skjer eit samarbeid mellom ansvarlege for introduksjonsprogrammet og ansvarlege for norskopplæring ved utarbeiding av individuell plan for introduksjonsdeltakarar. Som det tidlegare i rapporten er påpeika utarbeidast det to individuelle planar. Den eine planen er utarbeida av programrådgivar og den andre er utarbeida av vaksenopplæringa.

Statsforvaltaren vurderer på bakgrunn av dette at kommunen ikkje kan dokumentere at Flyktningtenesta og Vaksenopplæringa samarbeider om utarbeiding av dei individuelle planane.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

#### Er innhaldet i den individuelle planen grunngjeve?

##### *Våre observasjonar*

Statsforvaltaren har sett på dei innsendte individuelle planane for introduksjonsprogrammet og ser at mål, delmål, aktivitetar og skildring av aktivitet går skjematisk fram av planane.

##### *Kommunens merknader til førebels rapport*

Kommunen skriv i si vurdering at dei ikkje forstår Statsforvaltaren si vurdering, og ynskjer at vi kan kome med eksempel på korleis den individuelle planen kunne vore skrive betre.

#### *Vår vurdering og konklusjon*

Introduksjonslova § 6 pålegg kommunen å utarbeide ein individuell plan for den enkelte deltakar i introduksjonsprogrammet. Bestemminga set minimumskrav til utarbeidinga av og innhaldet i planen. Den individuelle planen skal vere eit verktøy for både kommunen og deltakaren. Den skal sikre planmessigheit, kontinuitet og effektiv framdrift i kvalifiseringa. Planen skal bidra til å auke eigarskapet, føreseielegheita og motivasjonen for deltakaren. Introduksjonsordninga byggjer på prinsippet om individuelt tilpassa kvalifisering og opplæring. Kommunen skal ta utgangspunkt i den enkelte sitt behov og føresetnader når den skal organisera programmet og velgje metode og innhald.

Ettersom den individuelle planen skal fastsetjast ved enkeltvedtak utløysast krava til grunngjeving etter forvaltningslova §§ 24 og 25. Det skal det visast til dei reglar og det faktiske tilhøve planen byggjer på, jf. forvaltningslova § 25. Dei faktiske tilhøva planen byggjer på vil vere kartlegging av deltakaren og deltakarens mål med programmet. Det sentrale i grunngjevinga elles vil vere

samanhengen mellom kartlegginga av deltakaren, deltakarens målsetjing med programmet og innhaldet (tiltaka) i programmet. Det går også fram av introduksjonslova § 6 tredje ledd at det skal grunngjevast i planen kva arbeids- eller utdanningsrettande tiltak som er valde, og kvifor desse vil styrke den enkelte si moglegheit for deltaking i yrkeslivet.

Statsforvaltaren ser at kommunen fyller ut eit skjema med mål, delmål, aktivitetar og skildring av aktivitet, men at kommunen ikkje viser til kartlegging eller seier noko om årsaka til val av aktivitet.

Kommunen skriv at dei ikkje forstår Statsforvaltaren si vurdering under dette kontrollspørsmålet. Statsforvaltaren vil difor understreke at introduksjonsprogrammet skal vere tilpassa den enkelte deltakar. Innhald og rammer skal ikkje vere standardiserte. Viss kommunen til dømes har valt språkpraksis eller arbeidspraksis for ein deltakar og grunnskuleopplæring for ein annan deltakar, må kommunen grunngi kvifor dei har valt dei bestemte tiltaka. Kva aktivitetar som fører til at desse tiltaka blir gjennomført, og kvifor desse tiltaka er valt, må også grunngjevast.

Statsforvaltaren vurderer etter dette at kommunen ikkje oppfyller kravet til grunngjeving for enkeltvedtak, jf. introduksjonslova § 6 tredje ledd og forvaltningslova §§ 24 og 25. Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

Blir det i den individuelle planen vist til introduksjonslova § 6 og § 19 første ledd?

#### *Våre observasjonar*

Av dei seks innsendte individuelle planane, er det ein av dei som viser til introduksjonslova § 6 og § 19 første ledd.

Kommunens merknader til førebels rapport

Kommunen Leiar skriv følgjande i kommentar på dette området:

«I og med at Individuell Plan er vedlegg til vedtak om Introduksjonsprogram må desse to dokumenta sjåast i samanheng. Lovheimlane vert vist til i vedtaket. Vi stiller oss undrande til kvifor Fylkesmannen vel å sjå desse dokumenta som to separate dokument når det heilt klart står i Rundskrivet av 2016 samt i IMDi sine rettleiarar at ein kan velja begge framgangsmåter». Kommunen ynskjer å bruke IMDi sin mal framover. Det er vidare vist til at kommunen vil scanne den nye malen inn i fagsystemet og desse endringa vil verta gjort snarast.

#### *Vår vurdering og konklusjon*

Statsforvaltaren meiner at kommunen har absolutt moglegheit til å lage ein individuell plan som vedlegg til vedtak om Introduksjonsprogram. Vi viser likevel til tidlegare drøftingane når det gjeld manglande kopling mellom dei to planane. Vi kan heller ikkje sjå at opplysingen om bruk av ny mal er avgjerande for endring på vår vurdering i dette feltet. Som allereie påpeika meiner vi at ei slik løysing krev at kommunen i større grad har ein praksis i tråd med regelverket på dette punktet.

Statsforvaltaren vurderer at kommunen ikkje har ein fast og etablert praksis for å vise til lovheimlane introduksjonslova § 6 og § 19 første ledd, når dette berre kjem fram i ein av dei seks innsendte planane. Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

Gjev kommunen deltakaren så snart som mogleg skriftleg underretning om fastsetjinga av den individuelle planen?

#### *Våre observasjonar*

Statsforvaltaren observerer at introduksjonsdeltakar har signert den individuelle planen.

#### *Kommunens merknader til førebels rapport*

Kommunen har i sine kommentarar til den førebelse rapporten skrive at den individuelle planen er utforma som vedlegg til vedtak om introduksjonsprogram, og at dette er i tråd med lovverket. Kommunen skriv vidare at individuell plan vert utarbeida i samråd med deltakar og underskreiv av begge partar. Det kjem vidare fram av tilbakemeldinga at deltakar rett etter signering har fått en kopi av dokumentet. Til sist står det at «dokumentet er bygd på konsensus og er ein avtale i tråd med det som no vert innført i den nye Integreringslova».

#### *Vår vurdering og konklusjon*

Kva som ligg i kravet til underretning av enkeltvedtak er gitt i forvaltningslova § 27. Deltakaren skal så snart som mogleg få skriftleg underretning at om den individuelle planen er vedteken. I underretninga skal deltakaren få opplysingar om rett til å klage, klagefrist, klageinstans og den nærare framgangsmåten for å klage, og om retten etter forvaltningslova § 18, jf. § 19, til å sjå dokumenta i saka. Underretninga kan gis i eit eige brev eller som ein del av den individuelle planen.

Vi ser at deltakarane har signert på planen, noko som tilseier at dei er kjende med at dei har ein individuell plan. Statsforvaltaren kan derimot ikkje sjå at dei innsendte individuelle planane inneheld opplysingar om at planen er eit enkeltvedtak som kan klagast på, eller inneheld dei andre nemnte opplysingane som forvaltningslova § 27 set krav om at ei underretning skal ha. Planen kan dermed ikkje reknast for å vere ei underretning, sjølv om deltakarane har signert dei.

Vi finn det heller ikkje dokumentert at det er gitt underretning i eit eige brev. Statsforvaltaren vurderer dermed at kommunen ikkje så snart som mogleg gjev deltakaren skriftleg underretning om fastsetjinga av den individuelle planen.

Kommunen skriv at dei nyttar individuell plan som vedlegg til vedtak om introduksjonsprogram. Statsforvaltaren vil presisere at det må skiljast mellom utarbeiding av ein individuell plan som skal gjerast før det har gått tre månadar og ein individuell plan som er utarbeida etter at det har gått ni månader. Den første planen kan vere eit vedlegg til vedtak om introduksjonsprogram, medan den andre ikkje er direkte knyta til vedtaket.

Statsforvaltaren vurderer det slik at Bjørnafjorden kommune er kjent med regelverket kring individuell plan som vedlegg til vedtak om introduksjonsprogrammet. Statsforvaltaren vurderer dokumentasjonen slik at den individuelle planen kommunen utarbeider først vert utarbeida ein god stund etter vedtak om deltaking i introduksjonsprogrammet. Vi kan ikkje finne det dokumentert at planen høyrar til det framlagde vedtaket.

Til sist vil vi påpeika at kommunen sine vedtak inneheld informasjon om ei klagefrist på tre veker frå deltakar har motteke vedtak om deltaking i introduksjonsprogrammet. Denne informasjon

kan reise tvil om deltakaren kan klage på innhaldet i den individuelle planen som er utarbeida etter at vedtaket er fatta.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

Blir det opplyst om rett til å klage, klagefrist, klageinstans, den nærare framgangsmåten ved klage og retten til å sjå dokumenta i saka?

*Våre observasjonar*

Av dei seks innsendte individuelle planane er det i ein av dei opplyst om rett til å klage, klagefrist, klageinstans, den nærare framgangsmåten ved klage og retten til å sjå dokumenta i saka,

*Kommunens merknader til førebels rapport*

I merknaden frå kommunen står det at deltakar har fått opplysningar om klagemoglegheiter i vedtak om Introduksjonsprogram. Det kjem vidare fram av dokumentasjonen at «Vedtaket vert gjennomgått munnleg for deltakar på eit språk dei kan. Kommunen er ueinige i at dei ikkje har oppfylt regelverket.

*Vår vurdering og konklusjon*

Statsforvaltaren vurderer at kommunen ikkje har ein fast og etablert praksis for å opplyse om rett til å klage, klagefrist, klageinstans, den nærare framgangsmåten for å klage og retten til å sjå dokumenta i saka i dei individuelle planane.

Kommunen skriv i tilbakemeldinga at dei opplyser om klagemoglegheiter i vedtaket om introduksjonsprogram. Statsforvaltaren viser i den forbindelse til vår vurdering ovanfor. Vi opprettheld vår vurdering av at kommunen ikkje syter for at deltakarane ved introduksjonsprogrammet får opplysningar om rett til å klage, klagefrist, klageinstans, den nærare framgangsmåten ved klage og retten til å sjå dokumenta i saka.

## 4.2 Konklusjon

Spørsmåla ovanfor inneheld dei samla lovkrava til utarbeiding av individuell plan i introduksjonslova og forvaltningslova. Vi har funne lovbrøt på alle spørsmåla. Konklusjonen blir derfor at kommunen ikkje utarbeider ein individuell plan som blir fastsett ved enkeltvedtak.

# 5. Planen skal vere individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakaren

## 5.1. Kommunen sin praksis og Statsforvaltarens vurdering

### 5.1.1. Rettsleg grunnlag

Den individuelle planen skal utformast på bakgrunn av ei kartlegging av deltakarens behov for opplæring og kva tiltak vedkommande kan nyttiggjere seg, jf. introduksjonslova § 6 fyrste ledd andre punktum. Planen skal utarbeidast i samråd med deltakaren, jf. introduksjonslova § 6 fjerde ledd.



Det er viktig at den enkelte deltakar får moglegheit til og ansvar for å planleggje si eiga kvalifisering. Kravet om medverking frå deltakaren skal sikre at det er deltakarens eigne føresetnader og mål som ligg til grunn for det kvalifiseringsløpet vedkommande skal gjennomføre. Samtalar med deltakaren om personlege ressursar, moglegheiter og realistiske framtidsplanar er difor ei viktig oppgåve i kartleggingsarbeidet, og ved utarbeidinga av den individuelle planen.

For at medverkinga skal vere reell og konstruktiv må kommunen sørgje for at deltakaren får relevant informasjon og rettleiing, slik at han eller ho kan ta informerte val. Deltakaren må få informasjon om kva den individuelle planen er og kva som er føremålet med planen. Det visast til kommunen si rettleiingsplikt etter forvaltningslova § 11 og utgreiings- og informasjonsplikt etter forvaltningslova § 17.

Bruk av tolk vil kunne vere naudsynt for å sikra tilstrekkeleg medverking. Kommunen skal difor gjere ei vurdering av behovet for tolk ved kvar inntakssamtale/kartleggingsamtale. Om det er behov for det, skal kommunen nytta kvalifisert tolk, slik at det sikrast ei reell brukarmedverking. Dersom det ikkje er nytta kvalifisert tolk i tilfelle kor det er naudsynt, vil det ligge føre lovbrøt. Det avgjerande i vurderinga vil vere om manglande bruk av tolk/ukvalifisert tolk, har ført til at deltakaren ikkje har fått tilstrekkeleg informasjon og rettleiing i samsvar med forvaltningslova §§ 11 og 17, og/eller at planen ikkje kan reknast for å vere utarbeidd i samråd med deltakaren i samsvar med introduksjonslova § 6 fjerde ledd. Kommunen bør ha utarbeidd retningslinjer for bestilling og bruk av tolk.

I nokre tilfelle kan det vere føremålstenleg å nytta eit språk som både deltakaren og den kommunetilsette meistrar, som til dømes engelsk. Det føreset at både partar meistrar språket på eit slikt nivå at det kan kommuniserast på eit forsvarleg vis.

#### Kartlegging av deltakaren sin kompetanse skjer i to fasar og har to ulike formål:

- 1) Kartlegging for å vurdere om deltakaren i det heile teke har behov for grunnleggjande kvalifisering, og dermed rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram etter introduksjonslova § 2.
- 2) Ein meir detaljert og grundig kartlegging som skal gje grunnlag for å utarbeidinga av deltakaren sin individuelle plan etter § 6 og § 19 fyrste ledd.

Kartlegginga i samband med den individuelle planen, skal ta utgangspunkt i tilhøve som ein reknar å vere relevant for deltakaren si kvalifisering. Sidan mange deltakarar ofte har vore gjennom fleire kartleggingar før dei kjem til kommunen, er det viktig å forklara kvifor ein kartlegg denne gongen. Kommunen må fortelje kva kartlegginga skal brukast til, og kven som har tilgang til opplysingane (reglar om teieplikt). Føremålet er først og fremst å få eit målretta og individuelt tilrettelagd kvalifiseringsløp som fører fram til ordinært arbeid eller utdanning.

Kommunen bør i kartlegginga bruke eventuell tidlegare utarbeidd kartleggingsinformasjon. Det kan til dømes vere kartleggingsinformasjon utarbeidd av asylmottak, informasjon deltakaren har registrert i elektronisk verktøy for sjølvregistrering av kompetanse, og tidlegare karriererettleiing deltakaren har fått.

#### Det anbefalast at følgjande faktorar er med i kartlegginga:

- Familie-, bu- og livssituasjon

- ▶ Språk:
  - Lese- og skrive-dugleik på eige morsmål
  - Munnleg og skriftleg dugleiksnivå i norsk
  - Tidlegare deltaking i norskopplæring, jf. introduksjonslova §§ 17, 18 og 20 a
  - Annan type opplæring/tileigning av norskkunnskapar
  - Munnleg og skriftleg dugleiksnivå i engelsk
  - Eventuelle andre framandspråk deltakaren kan
- ▶ Tidlegare deltaking i 50 timer samfunnskunnskap, jf. introduksjonslova § 17
- ▶ Digital kompetanse
- ▶ Gjennomført skule/utdanning i heimlandet eller andre land
- ▶ Gjennomført skule/utdanning i Noreg
- ▶ Arbeidserfaring i heimlandet og/eller andre land
- ▶ Arbeidserfaring i Noreg
- ▶ Dokumentasjon på tidlegare skulegang og arbeidserfaringar
- ▶ Moglegheiter for å skaffe dokumentasjon/attester frå heimlandet eller andre land
- ▶ Referansar
- ▶ Eventuelle tillitsverv og/eller deltaking i friviljuge organisasjonar
- ▶ Uformell kompetanse og interesser
- ▶ Framtidsplanar og yrkesynskjer
- ▶ Kva for tankar deltakaren har kring eiga kvalifisering

For opplæring i norsk og samfunnskunnskap visast det til krava om kartlegging i forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarak under kapittelet «Kartlegging ved inntak».

Dugleikstestar i norsk og eventuelle framandspråk kan også inngå i kartlegginga. Slike testar gjev eit bilete av kva for føresetnader deltakaren har for å lære norsk. Ved å sjekke kor raskt deltakaren skriv ein kort tekst på norsk, kan ein til dømes få eit inntrykk av dugleiken i lesing og skriving.

I den grad sosiale- eller helseforhold kan påverke deltakinga i programmet, bør det også kartleggjast. Om helse viser seg å vere ein sentral faktor for den enkelte sin moglegheit til deltaking, kan det vere føremålstenleg å innkalle helsepersonell til ei kartleggingsamtale.

Kommunen må følgje reglane for teieplikt når opplysingar om deltakaren blir innhenta. Det visast i samband med det til introduksjonslova § 25 om sakshandsaming av personopplysningar og reglane om teieplikt i forvaltningslova kapittel III.

Det følgjer av forarbeida til introduksjonslova (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) punkt 12.8.2.2) at det ikkje har vore føremålstenleg å regulere i detalj kva som skal kartleggjast eller korleis det skal gjerast. Det har bakgrunn i ulike kartleggingsmetodar og at dei kan endrast over tid. Kartlegginga skal også kunne tilpassast introduksjonsprogrammet si individuelle målsetjing og lokale forutsetningar. Kartlegginga si rekkjevidde og intensitet vil såleis liggje til kommunen sitt skjønn. Tilsynet vil av den grunn berre omfatte å kontrollere at kommunen faktisk har gjennomført ei kartlegging i samsvar med introduksjonslova § 6 første ledd, og ikkje ei nærare vurdering av om kartlegginga har vore forsvarleg/tilstrekkeleg grundig. Kommunen må likevel kunne dokumentera ei kartlegging av eit viss rekkjevidde, for at kravet om kartlegging av opplæringsbehova og av kva for tiltak deltakaren kan nyttiggjere seg, skal vere oppfylt. Det betyr at det vil vere eit lovbrøt om kartlegginga har vore openberr mangelfull.

På bakgrunn av kartlegginga fastsetjast *deltakarens mål* med introduksjonsprogrammet og opplæringa i norsk og samfunnskunnskap. Deltakaren sitt mål skal gå fram av den individuelle planen.

Deltakarens mål vil ligge til grunn for val av dei tiltak som skal utgjere programmet og opplæringa i norsk og samfunnskunnskap. Det skal skiljast tydeleg mellom dei mål som ligg innanfor ramma av introduksjonsprogrammet, og dei som ligg lenger fram i tid. Den individuelle planen skal visa både hovudmål og delmål for dei ulike aktivitetane/tiltaka. Det skal også gå fram av planen kva for framdrift som er forventa for å nå dei ulike måla.

Formålet med introduksjonslova er å styrkje nyttilkomne innvandrars moglegheit for deltaking i yrkes- og samfunnsliv, og deira økonomiske sjølvstende, jf. introduksjonslova § 1. Det følgjer av introduksjonslova § 4 første ledd at introduksjonsprogrammet tek sikte på å gje:

- ▶ Grunnleggjande kunnskapar i norsk
- ▶ Grunnleggjande innsikt i norsk samfunnsliv
- ▶ Førebu for deltaking i yrkeslivet

Vidare utdanning kan vere ei målsetting, all den tid utdanninga kan medverke til seinare tilknytning til arbeidslivet.

Deltakarens individuelle mål med introduksjonsprogrammet må vere i samsvar med dei ovannemnde siktemåla. Kommunen kan ikkje velgje å ha færre eller andre mål for programmet enn dei som er fastsett i § 4 første ledd.

Det følgjer av forskrifta om læreplan i norsk og samfunnskunnskap at den individuelle planen for opplæringa skal syna mål for opplæringa og talet på timer som tildelast. Målet for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap skal fastsetjast i samsvar med nivå, kompetansemål og emne som omtala i læreplanen. Desse måla skal gå fram av den individuelle planen.

Gjennom norskopplæringa skal deltakaren kunne nå eit dugleiksnivå i norsk som set deltakaren i stand til å bruka eller byggje vidare på sin kompetanse i utdanning eller arbeid. Sluttmaal for norskopplæringa må fastsetjast ut frå deltakarens langsiktige mål for arbeid eller utdanning og målet med introduksjonsprogrammet.

Lovas krav om samarbeid med den enkelte deltakar, inneber ikkje at deltakaren kan stoppe prosessen med utarbeiding av planen. I dei tilfelle kor deltakar og kommunen er usamd, er det kommunen som treff avgjerda om planens innhald. Kommunen si avgjerd må i slike tilfelle byggje på ei god grunngjeving og dokumentasjon. Til dømes kan det gjennomførast testar for å fastslå dugleiksnivå. Det skal gå fram av den individuelle planen dersom kommunen og deltakaren er usamde om innhaldet og kommunen skal grunngje si avgjerd om kva som skal inngå i deltakarens program.

Sjølv om avgjerda om planen sitt innhald ligg til kommunen sitt frie skjønn, vil Statsforvaltaren alltid kunne prøve om avgjerda er bygd på rett faktum, at det ikkje er tatt usaklege omsyn, at avgjerda ikkje er vilkårleg, at det ikkje ligg føre usakleg sakshandsaming og at avgjerda ikkje er sterkt urimeleg.

## 5.1.2. Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

### **Kontrollspørsmål: Er planen individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakaren?**

Har kommunen gjennomført ei kartlegging av kompetansen og opplæringsbehovet til deltakaren?

#### *Våre observasjonar*

I eigenvurdering svarar kommunen ja på spørsmålet. Dei skriv og at kommunen gjennomfører systematisk kartlegging av deltakar ved oppstart i introduksjonsprogrammet og før utarbeiding av individuell plan. Kommunen har sendt inn eit dokument merka Kartleggingssamtale, som syner kommunen si prosedyre for kartlegging av nybusette vaksne som har rett og plikt til deltaking i introduksjonsprogrammet. Kommunen har sendt inn seks deltakarmapper. Fire av deltakarmappene inneheld kartleggingsskjema. For to av deltakarane ligg det ikkje ved eit kartleggingsskjema. I den eine mappa står det at kartlegginga er utført munnleg i samtale, men ikkje nedteikna. Kartleggingsskjema inneheld punkt for generelle opplysningar, språk, bakgrunn, familie, livssituasjon og helse, utdanning og yrkeserfaring, framtidsplanar og eigenvurdering.

Alle dei seks innsendte mappene inneheld ein individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er laga etter ein fast mal som inneheld eit eige punkt for kartlegging av kompetanse med overskrifta «Gjennomføring av kartlegging», «Språkkunnskapar», «Norskopplæring» «Andre språkferdigheiter». Under intervju med introduksjonsdeltakane fortel dei at dei har hatt kartleggingssamtale med programrådgivar. Leiar og programrådgivar fortel under intervju om korleis kartleggingssamtale vert gjennomført.

#### *Vår vurdering og konklusjon*

Statsforvaltaren ser at kommunen brukar ein fast mal for kartlegging av kompetanse og opplæringsbehovet til deltakar. Kommunen syner i fire av seks deltakarmapper at dei har fylt ut eit eige kartleggingsskjema. Alle deltakarmappene inneheld ein individuell plan for norsk og samfunnskunnskap, der malen legg opp til ei kartlegging av språkkunnskapar og norskopplæring. I dei to mappene som ikkje inneheld kartleggingsskjema har kommunen peika på at kartlegginga vart gjennomført munnleg. Statsforvaltaren vurderer at kommunen har ein fast og etablert praksis for å gjennomføre kartlegging av kompetansen og opplæringsbehovet til deltakaren, og at kartlegginga ikkje er openberr mangelfull.

Kravet i regelverket er oppfylt.

Har kommunen rettleia deltakaren om kva den individuelle planen er og kva som er føremålet med planen?

#### *Våre observasjonar*

Kommunen skriv i eigenvurderinga at alt arbeid med individuell plan vert gjort i samråd med deltakar. Deltakar får munnleg rettleiing med tolk der det er naudsynt.

Kommunen har sendt inn eit dokument merka «Individuell plan», som syner kommunen si prosedyre for arbeidet med individuell plan for nybusette vaksne som har rett og plikt til deltaking i introduksjonsprogrammet. I rutinen står det blant anna at individuelle plan vert skriven saman med deltakar etter at ein er ferdig med kartlegging. Det står også at det er særskild viktig at deltakar opplever eigarskap til planen og at denne vert teken fram ved alle møter mellom deltakar og rettleiar.

I journalnotat 9. juli 2020 frå ei av mappene står det at deltakar fekk informasjon om blant anna introduksjonsprogrammet og individuell plan. Det står at dei diskuterte målet med introduksjonsprogrammet og deltakar fekk beskjed om å tenkje på kva vedkommande vil gjere om nokon år, og kva som var hovudmålet og delmålet til deltakar.

I intervju med introduksjonsdeltakaren seier han at han snakka med programrådgivar om kva mål han har i introduksjonsprogrammet og for framtida. Dei snakka om kva han ønskja angående språk og jobb. Han seier at planen har endra seg mykje. Den andre introduksjonsdeltakaren seier at ho har fått ein individuell plan, og ho fortel om innhaldet i planen. Statsforvaltaren ser at dei innsendte individuelle planane er signert av deltakar.

#### *Vår vurdering og konklusjon*

Statsforvaltaren vurderer at kommunen, ut i frå dei observasjonen vi har gjort, har sannsynleggjort at dei rettleiar deltakaren om kva den individuelle planen er og kva som er føremålet med planen. Kravet i regelverket er oppfylt.

#### Er den individuelle planen utarbeidd i samråd med deltakaren?

##### *Våre observasjonar*

I eigenvurderinga svarer kommunen at individuell plan alltid er utarbeida i samråd med deltakar. I rutine for individuell plan står det blant anna at individuell plan vert skriven saman med deltakar etter at ein er ferdig med kartlegging. I intervju med introduksjonsdeltakare kjem det fram at dei har fått vere med å bestemme innhaldet i den individuelle planen. Statsforvaltaren ser at dei innsendte individuelle planane for introduksjonsprogrammet er signert av deltakar.

#### *Vår vurdering og konklusjon*

Statsforvaltaren vurderer at kommunen har sannsynleggjort at dei har ein praksis for å utarbeide den individuelle planen i samråd med den enkelte deltakaren. Kravet i regelverket er oppfylt.

#### Vurderer kommunen i kvart enkelt tilfelle om det er naudsynt med tolk?

##### *Våre observasjonar*

I eigenvurderinga svarar kommunen: «Bruk av tolk vert vurdert hos den enkelte, og det vert alltid nytta tolk dersom det er behov eller ynskje om det». I fire av dei seks innsendte deltakarmappene har kommune tatt stilling til om deltakar treng tolk i kartleggingsskjemaet. Kommunen har i nokre tilfelle svara nei på behov for tolk. Der det er kryssa av for ikkje behov for tolk, har deltakar språkkunnskap i engelsk.

I intervju med ein programrådgivar spurte vi om i kva tilfelle programrådgivar meinte det var nødvendig med tolk i møte introduksjonsdeltakar. Programrådgivar svara at ein brukar tolk når formell informasjon skal leverast ut, til dømes ved gjennomgang av vedtak. Dette gjeld uavhengig av kva deltakaren ønskjer. I andre situasjonar tek ein meir omsyn til kva deltakaren ønskjer, noko som varierer. Nokon har dårlege erfaringar, og ønskjer ikkje gje sensitive opplysingar med tolk til stades. Det kan vere vanskeleg når deltakaren ikkje ønskjer tolk. Ein startar ofte opp med tolk og ser korleis det utvikla seg, eller motsett. Når det er viktig for partane å bli forstått så brukar ein tolk, i tillegg til når ein skal forklare innhaldet i formelle dokument. Alle får dersom tolk dei ønskjer det. Elles brukar ein skjønn, seier programrettleiaren. Programrådgivar 1 svara at ein nyttar tolk der ein ikkje har eit felles språk som ein meistra godt nok, og at dei nyttar rettleiaren for tolk i helsevesenet og offentleg sektor.

### *Vår vurdering og konklusjon*

Statsforvaltaren ser at kommunen ved utfylling av kartleggingsskjema har vurdert behovet for tolk. For dei to som ikkje har fått kartleggingsskjema utfylt vurderer vi kommunen har vurdert behovet for tolk, ettersom det kjem fram av journalnotat at dei har brukt tolk. Ut i frå informasjonen som kjem fram i intervju med programrådgivarane vurderer vi at det er sannsynleggjort at kommunen har ein praksis for å vurdere i kva tilfelle det er naudsynt med tolk i møte med deltakar. Kravet i regelverket er oppfylt.

### Bruker kommunen tolk om det er naudsynt?

#### *Våre observasjonar*

I eigenvurderinga svarar kommunen at det vert konsekvent brukt tolk, dersom det er behov. I intervju med programrådgivarane fortel dei at dei nyttar Hero tolketeneste, og at dei har tilgang til eit system der dei kan bestille telefontolk eller oppmøtetolk. Dei nyttar oftast telefontolk, som dei avtalar til eit gitt tidspunkt. Dei får oftast tak i tolk, men det kan vere vanskeleg på enkelte språk.

### *Vår vurdering og konklusjon*

Dersom det er behov for det skal kommunen bruke kvalifisert tolk, slik at det sikrast ein reell brukarmedverknad. Det avgjerande i vurderinga vil vere om manglande bruk av tolk/ukvalifisert tolk, har ført til at deltakaren ikkje har fått tilstrekkeleg informasjon og rettleiing i samsvar med forvaltningslova §§ 11 og 17, og/eller at planen ikkje kan vurderast å vere utarbeidd i samråd med deltakar, jf. introduksjonslova § 6 fjerde ledd. Statsforvaltaren vurderer at kommunen har sannsynleggjort at dei nyttar tolk når det er naudsynt for arbeidet med den individuelle planen, og at dei har eit system som sikrar at dei får tak i tolk når det er naudsynt. Kravet i regelverket er oppfylt.

### Går deltakaren sine mål, (langsiktige mål, hovudmål og delmål) fram av den individuelle planen?

#### *Våre observasjonar*

Kommunen svarar: «Ja, deltakar sine mål går klart fram av den individuelle planen.» Kommunen har laga eit skjema for individuell plan med overskriftene «Mål», «Delmål», «Aktivitatar», «Beskrivelse», «Start», «Slutt» og «Ansvar». I alle de seks individuelle planane for introduksjonsprogrammet har kommunen fylt inn mål og delmål i skjemaet. I fire av seks individuelle planar er det, øvst i dokumentet, utanfor skjemaet skrive inn for eksempel «Helsefagarbeidar», «Byggingeniør» utan nokon nærare forklaring.

### *Vår vurdering og konklusjon*

Deltakarens mål skal gå fram av den individuelle planen. Deltakarens mål vil ligge til grunn for val av dei **tiltak** som skal utgjere programmet og opplæringa i norsk og samfunnskunnskap. Det skal skiljast tydeleg mellom dei mål som ligg innanfor ramma av introduksjonsprogrammet, og dei som ligg lenger fram i tid. Den individuelle planen skal visa både hovudmål og delmål for dei ulike aktivitetane/tiltaka.

Statsforvaltaren vurderer at deltakarane sine hovudmål og delmål innanfor introduksjonsprogrammet går fram av dei innsendte individuelle planane, medan det er uklart kva som er deltakarane sine langsiktige mål utanfor programmet. Det er heller ikkje tydeleg for oss kva som er tiltaka som skal føre til at deltakar når måla sine. Det går fram av introduksjonslova § 6 tredje ledd at det skal grunnjevast i planen kva arbeids- eller

utdanningsrettande tiltak som er valde, og kvifor desse vil styrke den enkelte sin moglegheit for deltaking i yrkeslivet. I tillegg kjem kravet til grunngjeving av enkeltvedtak i forvaltningslova §§ 24 og 25 også inn under det spørsmålet. Ein naturleg samanhengen mellom tiltaka og måla vil utgjere ei tilstrekkeleg grunngjeving for kva tiltak som er valt.

Statsforvaltaren vurderer at det ikkje er tilstrekkeleg at kommunen lister opp hovudmåla og delmåla i planen, men at det må kunne lesast ut av planen kva tiltak som er valt for å for å nå deltakar sin målsetting. Kravet i regelverket er ikkje oppfylt

Skiljast det mellom mål som ligg innanfor ramma av programmet, og dei som ligger lenger fram i tid?

#### *Våre observasjonar*

I eigenvurdering svarer kommunen at dei skil mellom hovudmål som ligger utanfor programtid, og mål som føreligg innan tenkt programtid. Statsforvaltaren ser at skjemaet for den individuelle planen manglar overskrift for langsiktig mål som ligger utanfor introduksjonsprogrammet. I fire av seks individuelle planar er det, øvst i dokumentet, utanfor skjemaet skrive inn for eksempel «Helsefagarbeidar», «Byggingeniør» utan nokon nærare forklaring.

#### *Vår vurdering og konklusjon*

Det skal skiljast tydeleg mellom mål som ligg innanfor rammene av introduksjonsprogrammet, og dei som ligg lengre fram i tid. Statsforvaltaren kan ikkje sjå at det i skjemaet som kommunen nyttar er laga ei kolonne for å legge inn langsiktig mål utanfor programmet. Det at det i fire av seks individuelle planar står for eksempel «Helsefagarbeidar» utanfor skjemaet blir for vagt til å kunne legge til grunn at dette er eit langsiktig mål utanfor introduksjonsprogrammet. Statsforvaltaren vurderer dermed at kommunen ikkje skil mellom mål som ligg innanfor ramma av programmet, og dei mål som ligg lenger fram i tid. Kravet i regelverket er ikkje oppfylt

Viser planen kva framdrift som er forventa for dei ulike måla?

#### *Våre observasjonar*

Kommunen svarer i eigenvurdering at «Det føreligg ein forventningsavklaring til kva innsats som er forventa for å nå måla i den individuelle planen». Statsforvaltaren ser at kommunen viser til når tiltaka startar og når dei sluttar.

#### *Vår vurdering og konklusjon*

Det skal også gå fram av planen kva for framdrift som er forventa for å nå dei ulike måla. Statsforvaltaren vurderer at det ikkje er tilstrekkeleg å vise til når tiltaka startar og når dei sluttar for at planen skal vise kva framdrift som er forventa for dei ulike måla. Kravet i regelverket er ikkje oppfylt

Er måla i deltakaren sin individuelle plan i samsvar med introduksjonslova sitt formål og siktemåla i § 4 første ledd om grunnleggjande dugleik i norsk, grunnleggjande innsikt i norsk samfunnsliv og førebuing for deltaking i yrkeslivet?

#### *Våre observasjonar*

Kommunen skriv i eigenvurderinga si at «Mål i den individuelle planen er skrive i samråd med vaksenopplæring og står i samsvar med nemnde paragrafer.» Dei innsendte individuelle planane inneheld element som gjev grunnleggjande kunnskapar i norsk, grunnleggjande innsikt i norsk samfunnsliv og ulike tiltak som førebur deltaking i yrkeslivet.

### *Vår vurdering og konklusjon*

Formålet med introduksjonslova er å styrkje nytilkomne innvandrarak sin moglegheit for deltaking i yrkes- og samfunnsliv, og deira økonomiske sjølvstende, jf. introduksjonslova § 1. Det følgjer av introduksjonslova § 4 første ledd at introduksjonsprogrammet tek sikte på å gje:

- Grunnleggjande kunnskapar i norsk
- Grunnleggjande innsikt i norsk samfunnsliv
- Førebu for deltaking i yrkeslivet

Vidare utdanning kan vere ei målsetting, all den tid utdanninga kan medverke til seinare tilknytning til arbeidslivet. Deltakarens individuelle mål med introduksjonsprogrammet må vere i samsvar med dei ovannemnde siktemåla. Kommunen kan ikkje velje å ha færre eller andre mål for programmet enn dei som er fastsette i § 4 første ledd.

Statsforvaltaren vurderer at måla i deltakarane sin individuelle plan er i samsvar med introduksjonslova sitt formål og siktemåla i § 4 første ledd om grunnleggjande dugleik i norsk, grunnleggjande innsikt i norsk samfunnsliv og førebuing for deltaking i yrkeslivet. Inn under dette spørsmålet må ein også ta høgde for at det går fram av introduksjonslova § 6 tredje ledd at det skal grunngjevast i planen kva arbeids- eller utdanningsrettande tiltak som er valde, og kvifor desse vil styrke den enkelte sin moglegheit for deltaking i yrkeslivet. I tillegg kjem kravet til grunngjeving av enkeltvedtak i forvaltningslova §§ 24 og 25. Deltakarens mål vil ligge til grunn for val av dei **tiltak** som skal utgjere programmet og opplæringa i norsk og samfunnskunnskap. Det er i dei individuelle planane ikkje tydeleg for oss kva som er tiltaka som skal føre til at deltakar når måla sine. Statsforvaltaren vurderer etter dette at lovkravet ikkje er oppfylt. Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

Er måla for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap fastsett i samsvar med nivå, kompetansemål og emne som omtala i forskrifta om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarak?

### *Våre observasjonar*

Kommunen svarer i eigenvurderinga ja på spørsmålet og skriv «Mål for opplæring er basert på gjennomført kartlegging og samsvarer med forskrift om læreplan»

Som nemnd tidelegare ser vi at kommunen lagar ein skriftleg individuell plan for introduksjonsprogrammet og ein skriftleg individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Malen som Bjørnafjorden kommune nyttar som individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap inneheld blant anna desse elementa:

- Kartlegging av kompetanse
- Gjennomføring av opplæring i norsk og samfunnskunnskap (timetal, ansvarleg, periode)
- Mål med opplæringa i norsk og samfunnskunnskap (hovudmål, mål for sluttnivå i norsk)

### *Vår vurdering og konklusjon*

Det følgjer av forskrifta om læreplan i norsk og samfunnskunnskap at den individuelle planen for opplæringa skal syna mål for opplæringa og talet på timer som tildelast. Målet for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap skal fastsetjast i samsvar med nivå, kompetansemål og emne som omtala i læreplanen. Desse måla skal gå fram av den individuelle planen. Sluttmål for norskopplæringa må fastsetjast ut frå deltakarens langsiktige mål for arbeid eller utdanning og målet med introduksjonsprogrammet.



Statsforvaltaren vurderer at den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap samsvarar med krava om å fastsette språknivå, kompetansemål, som for eksempel A1 til B2, og emne som forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarar, inneheld.

Uavhengig av om plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er i samsvar med forskrifta, vil det likevel være lovbrøt ettersom dei to individuelle planane ikkje i tilstrekkeleg grad er knytt til kvarandre. Statsforvaltaren vurderer derfor at individuell plan for introduksjonsprogrammet ikkje inneheld måla for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap fastsett i samsvar med nivå, kompetansemål og emne som omtala i forskrifta om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarar. Kravet i regelverket er ikkje oppfylt

Har kommunen grunngjeve og dokumentert si avgjerd om programmet sitt innhald i den individuelle planen i tilfelle kor kommunen og deltakaren er usamd om innhaldet?

#### *Våre observasjonar*

I eigenvurdering skriv kommunen «Det har fram til no ikkje vore tilfelle i Bjørnafjorden kommune der deltakar og rettleiar ikkje er samd. Arbeidet med individuell plan er basert på samarbeid med mål om konsensus. Deltakar sine ynskjer er svært viktige for oss å ivareta.»

Under intervju med programrådgivar 1 får vi informasjon om at dei ikkje har opplevd å vere usamd med deltakar om innhaldet i den individuelle plan. Programrådgivar seier at det i utgangspunktet er deltakarane som bestemmer si eiga framtid. Dersom deltakar krev program som er dyre, så kan ein måtte diskutere kor langt ein kan gå, men ein har ikkje hatt den situasjonen.

I intervju med introduksjonsdeltakar svarar dei at det ikkje har vore usemje og at deira ønske var viktig og programrådgivar er veldig fleksibel og aksepterer planane deira visst dei er moglege.

#### *Vår vurdering og konklusjon*

Vi legg til grunn at Bjørnafjorden kommune og deltakarar til no ikkje har vore usamd om innhaldet i den individuelle plan. Vi har ut i frå dette ikkje grunnlag for å vurdere om kommunen grunngjev og dokumenterer slike avgjerdar. Statsforvaltaren tek ikkje stilling til om regelverket er oppfylt.

## 5.2 Konklusjon

Spørsmåla ovanfor inneheld dei samla lovkrava til utarbeiding av individuell plan i introduksjonslova og forvaltningslova. Vi har funne lovbrøt på nokre av spørsmåla.

Konklusjonen blir derfor at kommunen ikkje utarbeider ein individuell plan som er individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakar

## 6. Planen skal innehalde starten på programmet, tidsfasar og ei oversikt over tiltaka i programmet

## 6.1.Kommunen sin praksis og Statsforvaltarens vurdering

### 6.1.1.Rettsleg grunnlag

Den individuelle planen skal minst innehalde start i programmet, tidsfasar og ei oppføring av tiltaka i programmet, jf. introduksjonslova § 6 andre ledd.

Kommunen skal fastsetja programmets lengde individuelt. At introduksjonslova § 5 fyrste punktum fører opp ei grense på to år inneber ikkje at alle automatisk skal ha eit program som varar så lenge. Det er store variasjonar i nyttilkomne innvandrars arbeidserfaring og utdanning, og det er viktig at kommunane i størst mogleg grad nyttar den fleksibiliteten lova gir for individuell tilrettelegging, både lengda på programmet og innhaldet. Vurderinga av lengda på programmet skal skje i samsvar med lovas formål og på bakgrunn av deltakarens behov for kvalifisering, føresetnader og mål.

Kva for tiltak som skal inngå i introduksjonsprogrammet går fram av introduksjonslova § 4 tredje ledd. Etter denne føresegna skal programmet minst innehalde:

- a ) Norskopplæring
- b) Samfunnskunnskap
- c ) Arbeids- eller utdanningsretta tiltak

Alle desse tre obligatoriske innhaldselementa skal vere med i den individuelle planen. Dei tre elementa må ikkje vere til stades til ei kvar tid, men alle elementa må vere til stades innanfor ramma av den enkelte sitt program og vere med i den individuelle planen. Tilsynet omfattar ikkje ei vurdering av programmet sitt innhald ut over å kontrollere at dei tre obligatoriske innhaldselementane er med i den individuelle planen. Kva arbeids- eller utdanningsretta tiltak som er valt skal grunnjevast, jf. § 4 tredje ledd bokstav c, og korleis tiltaka vil styrke den enkelte sin moglegheit for deltaking i yrkeslivet, jf. introduksjonslova § 6 tredje ledd.

Omfang og intensitet for det enkelte element må kommunen avgjere etter ei skjønsmessig vurdering ut frå kartlegginga av deltakarens behov, føresetnader og mål med introduksjonsprogrammet.

Opplæringa i norsk og samfunnskunnskap skal vere den same som etter introduksjonslova §§ 17 og 18. Opplæringa skal gis i samsvar med forskrifta om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrars.

Kommunen skal leggje opp introduksjonsprogrammet slik at deltakaren får gjennomført pliktig opplæring etter § 17 innanfor ramma av introduksjonsprogrammet. Det inneber at opplæringa i norsk og samfunnskunnskap som inngår i introduksjonsprogrammet skal ha eit slikt omfang at deltakar faktisk får gjennomført det timetalet vedkommande har plikt til. Det gjeld også i dei unntakstilfella kor ein deltakar ikkje fyller vilkåra for rett til opplæring etter § 17, men har rett til introduksjonsprogram etter § 2. Det skal gå fram av den individuelle planen korleis deltakaren skal få gjennomført pliktige timer etter § 17 innanfor ramma av introduksjonsprogrammet. Det krevst ikkje ein detaljert timeoversikt, berre ei oppføring av kva for timer eller i kva for periodar timane skal gjennomførast og kven som er ansvarleg for gjennomføringa.

Norsk og samfunnskunnskap utgjør eit av dei bærande elementa i heiltidsprogram og det er viktig at deltakarane har moglegheit til å nå eit tilfredsstillande nivå innanfor den fastsette tida for introduksjonsprogrammet. Timetal og forventede progresjon må fastsetjast med tanke på det.

Deltakarens bakgrunn, føresetnader og mål i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet, er avgjerande for korleis opplæringa i norsk og samfunnskunnskap skal organiserast og leggjast til rette. Språkpraksis vil for mange deltakarar vere eit egna tiltak i språkopplæringa. Språktrening i regi av frivillige og nettbaserte opplæringsprogram kan også vere gode supplement til opplæring i regi av lærar eller som tiltak for å motivera deltakar til å jobbe på eiga hand med sin eigen språklege progresjon.

Arbeids- eller utdanningsretta tiltak er også obligatorisk i introduksjonsprogrammet og skal vere med i den individuelle planen. Hovudformålet med introduksjonsprogrammet er å kvalifisera deltakaren i det ordinære utdanningssystemet eller yrkeslivet, og det er viktig at kommunen har fokus på det.

Arbeidsretta tiltak omfattar også opplæring. Deltakarar som har lite skulebakgrunn og svake grunnleggjande kunnskar står ofte langt frå arbeidsmarknaden. Svak utdanningsbakgrunn kan også føre til at det er vanskeleg å bli god nok i norsk til å få jobb. For mange deltakarar vil det difor vere føremålstenleg å nytta grunnskole og/eller heile eller deler av vidaregåande opplæring som tiltak i introduksjonsprogrammet. For nokre kan også praksisbrevordninga vere eit egna opplæringstilbod som eit skritt på vegen mot fullt fagbrev. Andre moglege tiltak kan vere godkjenning av utdanning frå heimlandet og førebunde kurs som trengst for å byrja på universitet eller høgskule. For mange deltakarar vil det vere naudsynt med arbeidsmarknadstiltak i regi av NAV. Vanlege tiltak er arbeidstrening, lønstilskot, mentor og kvalifisering gjennom opplæringstilbud.

Det visast i den samanheng til Rundskriv G-27/2017 om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nytilkomne innvandrarak og Rettleiar for Arbeids- og velferdsetatens samarbeid med dei kommunale introduksjonsprogramma for nytilkomne innvandrarak (vedteken januar 2017).

Kommunen skal ta initiativ til å inngå ein forpliktande samarbeidsavtale mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten lokalt om introduksjonsordninga. NAV-kontoret skal vurdere om kvar nye deltakar er aktuell for hurtigspor og om deltakaren skal registrerast i Arena. Dersom det er føremålstenleg skal NAV ved starten av programløpet medverka til å utarbeida den individuelle planen og samarbeida fagleg med kommunen sin programrådgjevar. Det visast elles til rundskriv og rettleiar for meir om kommunen og NAV sitt ansvar.

Det er mogleg å leggje ulike former for løna arbeid inn som ein del av introduksjonsprogrammet. Det gir ei viktig førebuing til å ta del i arbeidslivet og ei tilpassing mot rolla som tilsett og lønsmottakar etter fullført program. Arbeidsgjevarar kan også leggje til rette for praktisk språkopplæring og yrkesretta kvalifisering gjennom arbeidspraksis.

Kommunen bør gi tilbod om arbeidsretta rådgjeving til programdeltakarar. Det kan blant anna gjerast i form av karriererettleiing eller gjennom å etablere ei mentorordning.

Det skal gå fram av den individuelle planen når tiltaka skal gjennomførast (tidsfasar) og kven som har ansvaret for å gjennomføre tiltaka (ansvarstilhøve). Det gjeld både for dei tre obligatoriske innhaldselementa og eventuelle andre tiltak kommunen, i samarbeid med deltakaren, vel å ta med.

Det bør i den individuelle planen konkret oppførast kven som er deltakaren sin kontaktperson.

## 6.1.2. Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

### **Kontrollspørsmål: Inneheld den individuelle planen starten på programmet, tidsfasar og ei oversikt over tiltaka i programmet?**

Går tidspunktet for starten og lengda på programmet fram av den individuelle planen?

#### *Våre observasjonar*

I alle dei innsendte individuelle planane står det øvst «Individuell plan for (namn) for perioden (dato) til (dato).»

#### *Vår vurdering og konklusjon*

Statsforvaltaren vurderer at det kjem fram i kva tidsrom den individuelle planen skal gjelde. På den individuelle planen står det ikkje noko om når introduksjonsprogrammet starta eller i kor lang periode introduksjonsprogrammet er tildelt. Statsforvaltaren vurderer difor at tidspunktet for starten og lengda på introduksjonsprogrammet ikkje går fram av den individuelle planen.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

Er dei tre obligatoriske innhaldselementa norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som førebur til vidare opplæring eller tilknytning til yrkeslivet med i den individuelle planen, jf. introduksjonslova § 4 tredje ledd?

#### *Våre observasjonar*

Vi ser at dei innsendte individuelle planane inneheld delmål som for eksempel norskopplæring, samfunnskunnskap, språkpraksis vidaregåande skule.

#### *Vår vurdering og konklusjon*

Dei tre obligatoriske innhaldselementa må vere med i planen. I tillegg er det eit krav i introduksjonslova § 6 tredje ledd at dei arbeids- eller utdanningsretta tiltak som er valt skal grunnjevast, jf. § 4 tredje ledd bokstav c. Det må og komme fram korleis tiltaka vil styrke den enkelte sin moglegheit for deltaking i yrkeslivet, jf. introduksjonslova § 6 tredje ledd. I tillegg kjem kravet til grunngeving av enkeltvedtak i forvaltningslova §§ 24 og 25. Deltakarens mål vil ligge til grunn for val av dei **tiltak** som skal utgjere programmet og opplæringa i norsk og samfunnskunnskap.

Statsforvaltaren vurderer at det er ein fast og etablert praksis for at dei tre obligatoriske innhaldselementa norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som førebur til vidare opplæring eller tilknytning til yrkeslivet med i den individuelle planen. Det er i dei individuelle planane ikkje tydeleg for oss kva som er tiltaka som skal føre til at deltakar når måla sine. Statsforvaltaren kan heller ikkje sjå at kommunen har med ei grunngeving i den individuelle planen for dei arbeids- eller utdanningsretta tiltak som er valt.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

Går det fram av den individuelle planen kva tid tiltaka skal bli gjennomført (tidsfasar)?

#### *Våre observasjonar*

Skjemaet som Bjørnafjorden nyttar til individuell plan har ei kolonne for «start» og ei kolonne for «slutt».

#### *Vår vurdering og konklusjon*

Statsforvaltaren vurderer at kolonne for «start» og kolonne for «slutt» i skjemaet som nyttast for individuell plan angir kva tidsfasar tiltaka skal gjennomførast.

Kravet i regelverket er oppfylt.

#### Går det fram av den individuelle planen kven som har ansvaret for å gjennomføre dei ulike tiltaka (ansvarstilhøve)?

#### *Våre observasjonar*

Skjemaet som Bjørnafjorden nyttar til individuell plan har ei kolonne der ein kan fylle inn kven som er ansvarleg. Vi har fått seks individuelle planer som har oppført kven som er ansvarleg og to individuelle planer der dette feltet står tomt.

#### *Vår vurdering og konklusjon*

Statsforvaltaren vurderer at det burde kome tydelegare fram kva som er tiltaka i den individuelle planen, men vurderer at det er sannsynleggjort at kommunen har ein fast og etablert praksis for å skrive inn kven som har ansvaret for dei ulike delmåla/aktivitetane i den individuelle planen.

Kravet i regelverket er oppfylt

#### Går det fram av den individuelle planen korleis deltakaren skal få gjennomført pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 innanfor ramma av programmet?

#### *Våre observasjonar*

Statsforvaltaren ser at kommunen har ein individuell plan for introduksjonsprogrammet og ein individuelle plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I den individuelle planen for introduksjonsprogrammet er norsk og samfunnskunnskap oppført som eit delmål, kva språknivå ein har som mål, tidspunktet for gjennomføringa og kven som er ansvarleg for opplæringa.

#### *Vår vurdering og konklusjon*

Spørsmålet er formulert slik at Statsforvaltaren må vurdere innhaldet i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Tidlegare i rapporten er det konkludert på at den individuelle planen for norsk og samfunnskunnskap ikkje i tilstrekkeleg grad er knytt til den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Statsforvaltaren vil derfor berre sjå på den individuelle planen for introduksjonsprogrammet når vi skal vurdere om lovkravet er oppfylt. Det skal gå fram av den individuelle planen korleis deltakaren skal få gjennomført pliktige timer etter § 17 innanfor ramma av introduksjonsprogrammet. Det krevst ikkje ein detaljert timeoversikt, berre ei oppføring av kva for timer eller i kva for periodar timane skal gjennomførast, og kven som er ansvarleg for gjennomføringa. Ut i frå dei observasjonane vi har gjort av innhaldet i dei individuelle planane for introduksjonsprogrammet vurderer vi at det går fram av denne planen korleis deltakar skal få gjennomført pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 innanfor ramma av programmet.

Kravet i regelverket er oppfylt.

## 6.2 Konklusjon

Spørsmåla ovanfor inneheld dei samla lovkrava til utarbeiding av individuell plan i introduksjonslova og forvaltningslova. Vi har funne lovbrøt på nokre av spørsmåla. Konklusjonen blir derfor at kommunen ikkje utarbeider ein individuell plan som inneheld starten på programmet, tidsfasar og ei oversikt over tiltaka i programmet.

# 7. Den individuelle planen skal tas opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon

## 7.1. Kommunen sin praksis og Statsforvaltarens vurdering

### 7.1.1. Rettsleg grunnlag

Oppfølging av den enkelte deltakar er ein føresetnad i arbeidet med å utforme og gjennomføra den individuelle planen. Hovudmålet med oppfølginga er at deltakaren skal få realisert måla i sin individuelle plan og raskast mogleg kome i ordinært arbeid eller utdanning. Kommunen har ansvar for å følgje opp deltakaren, sjå til at den individuelle planen følgjast og reviderast når det trengst, og at det ikkje vert dødtid mellom dei ulike kvalifiseringstiltaka i introduksjonsprogrammet.

Oppfølging er også eit middel for å sikra at deltakaren får moglegheit til å medverke i planlegginga, gjennomføringa og revideringa av planen sin. Jamn oppfølging gjer også at eventuelle problema som kjem undervegs i kvalifiseringsløpet, fangast opp på eit tidleg tidspunkt. Tett oppfølging kan også medverke til at fråvær reduserast.

Det følgjer av forarbeida til lova at den individuelle planen skal vere eit verktøy for utarbeiding og tilpassing av eit treffsikkert program. Nytilkomne innvandrarak vil ha ulike føresetnader for kvalifisering, og ulik kunnskap om opplærings- og arbeidsmoglegheiter i Noreg. For nokre kan det vere vanskeleg å setja gode og realistiske mål for den grunnleggjande kvalifiseringa kort tid etter busetjing. Både kommunen og den enkelte deltakar vil etter ei tid opparbeide seg kunnskap, forståing og innblikk i korleis det går med kvalifiseringa. På bakgrunn av det og ei vurdering av progresjonen i programmet, og eventuelle endringar i deltakarens livssituasjon, kan det oppstå grunnar for å korrigera eller endre den individuelle planen. Det kan bli naudsynt å justera planen både med omsyn til mål og innhald (tiltak).

Introduksjonslova § 6 femte ledd stiller krav om at den individuelle planen skal takast opp til ny vurdering jamleg. «Jamleg» inneber at planen skal takast opp til ny vurdering minst ein gong i halvåret. Det sikrar at kommunen får oversikt over at framdrifta er som den skal vere, og at tiltaka og måla er realistiske og framleis aktuelle.

For opplæringa i norsk og samfunnskunnskap følgjer det av forskrifta om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarak i kapittelet «Kartlegging ved inntak» at: «Det er viktig at det blir gjennomført jamlege samtaler med deltakaren om kor vedkommande står i forhold til den individuelle planen».

For deltakarar som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap som ein del av introduksjonsprogrammet, skal den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap som nemnd vere ein del av den individuelle planen for heile programmet. Kravet om minst ei vurdering i halvåret skal også gjelde punkta i den individuelle planen for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap. Om vurderinga av planen for introduksjonsprogrammet ikkje også særskild omfattar ei vurdering av måla og tiltaka for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap også reviderast minst ein gong kvart halvår.

I tillegg til at planen skal vurderast jamleg, skal den også takast opp til ny vurdering ved vesentlege endringar i deltakarens livssituasjon, jf. introduksjonslova § 6 femte ledd. Slike endringar kan for eksempel vere sjukdom, svangerskap eller familieinnvandring som i ein periode kan forseinke framdrifta eller krevje ekstra innsats frå programdeltakaren.

Endeleg skal planen takast opp til ny vurdering ved forlenging av introduksjonsprogrammet etter § 5, jf. introduksjonslova § 6 femte ledd.

Kommunen må kunne dokumentera at den individuelle planen vert tatt opp til ny vurdering jamleg og alltid ved vesentlege endringar i den enkelte sin livssituasjon, og ved forlenging av introduksjonsprogrammet. Det kan til dømes gjerast med journalnotatar/referat frå oppfølgingssamtaler med deltakaren og at tidspunkt for gjennomførde vurderingar/gjennomførde endringar førast på den individuelle planen.

## 7.1.2. Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

**Kontrollspørsmål: Takast den individuelle planen opp til ny vurdering med jamleg og alltid ved vesentlege endringar i deltakaren sin livssituasjon og ved forlenging av introduksjonsprogrammet etter § 5**

Følgjer kommunen opp deltakaren sin framgang i programmet?

### *Våre observasjonar*

I eigenvurderinga svarar kommunen at det er tett oppfølging frå kvalifiseringsteamet og oppfølgingsteam rundt deltakar i introduksjonsprogrammet. I intervju fortel programrådgivar 1 at deltakar vert følgd opp der det er naturleg, for eksempel der ein har fått eit eksamensresultat. Programrådgjeverane reiser ut på arbeidspraksis og språkpraksis til deltakar. Introduksjonsdeltakar får møte etter ønskje eller når programrådgivar ser at det er behov for revisjon. Dersom dei ser at noko ikkje går som det skal, tek programrådgivar ofte kontakt. Elles ofte på deltakar sitt initiativ. Det varierer ut frå kva tiltak personen har og dei formidlar kontakt med andre dersom det er hensiktsmessig. I intervju med deltakarane kjem det fram at dei har hatt møte med programrådgivar og at det vert gjort endringar i planen dersom det er nødvendig, og at det for eksempel kjem an på eksamensresultat.

### *Vår vurdering og konklusjon*

Vi har tidelegare i rapporten konkludert med at Vaksenopplæringa og Flyktingtenesta ikkje i tilstrekkeleg grad samarbeider om den individuelle planen, ettersom Flyktingtenesta har ein

plan for introduksjonsprogrammet og Vaksenopplæringa har ein eigen individuell plan for norsk og samfunnskunnskap. Det er uomtvista at det er Flyktingtenesta som er ansvarleg for introduksjonsprogrammet, og som nå er «kommunen» i dette spørsmålet. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap utgjer to av dei tre obligatoriske elementa i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonslova § 4 tredje ledd. Vi vurderer at det er Vaksenopplæringa som er ansvarleg for deltakar sin opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Statsforvaltaren vurderer etter dette at Flyktingtenesta ikkje har sannsynleggjort at dei har ein fast og etablert praksis for å følgje opp deltakaren sin framgang for alle dei obligatoriske elementa i introduksjonsprogrammet.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

#### Følgjer kommunen opp deltakaren sin framgang i opplæringa i norsk og samfunnskunnskap?

##### *Våre observasjonar*

I eigenvurdering står det at «Det er tett oppfølging frå vaksenopplæringa rundt deltakarene i introduksjonsprogrammet.»

##### *Vår vurdering og konklusjon*

I førre spørsmål konkluderte vi på at kommunen ikkje følgjer opp deltakar sin framgang i introduksjonsprogrammet. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap utgjer to av dei tre obligatoriske elementa i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonslova § 4 tredje ledd. Statsforvaltaren vurderer at det derfor heller ikkje er sannsynleggjort at kommunen har en fast og etablert praksis for å følgje opp deltakaren sin framgang i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt

#### Blir den individuelle planen tatt opp til ny vurdering minst ein gong i halvåret?

##### *Våre observasjonar*

I eigenvurdering svarar kommunen «Dersom det er behov blir den individuelle planen tatt opp til ny vurdering i samråd med deltakar.» I kommunens rutine for individuelle plan står det «Planen skal reviderast ved behov og iallfall ein til to gonger i året om det er store endringar»

I intervju svarar programrådgivar på spørsmålet «Kan du seie noko om kor ofte planen blir tatt opp til ny vurdering?» at det ideelt sett skjer kvar sjetten månad, men dersom ein deltakar til dømes har 3 år med grunnskule framfor seg og er oppteken kvar dag, og har familie, då har ein berre familiekontakt. Programrådgivaren seier at revidering skjer i fagsystemet Visma, og blir lagt oppå tidlegare plan. Det er og tiltak som vert journalført, men som ikkje er ein del av planen, til dømes der nokon får sommarjobb.

##### *Vår vurdering og konklusjon*

Introduksjonslova § 6 femte ledd stiller krav om at den individuelle planen skal takast opp til ny vurdering jamleg. «Jamleg» inneber at planen skal takast opp til ny vurdering minst ein gong i



halvåret. For å sikre at kommune oppfyller lovkravet, og gjer ei ny vurdering av den individuelle planen minst ein gong i halvåret, så må dei ha ein fast og etablert praksis som viser dette.

I kommunen si rutine for individuelle plan står det «*Planen skal reviderast ved behov og iallfall ein til to gonger i året om det er store endringar*». Det tydar at dei ikkje har ei rutine for å gjer ei ny vurdering av planen minst ein gong i halvåret. Statsforvaltaren vurderer at kommunen ikkje har dokumentert at dei har ein fast og etablert praksis for å gjer ny vurdering minst ein gong i halvåret.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt

#### Blir den individuelle planen tatt opp til ny vurdering ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon?

##### *Våre observasjonar*

I eigenvurdering svarer kommunen «Ja, det er tett oppfølging rundt deltakarar i introduksjonsprogrammet, og det blir raskt fanga opp om det er vesentlege endringar i livssituasjonen, og om planen må endrast.» I kommunen si rutine for individuelle plan står det «*Planen skal reviderast ved behov og iallfall ein til to gonger i året om det er store endringar*» I intervju gjev programrådgivar eksempel på kva som kan være vesentleg endring i ein deltakar sin livssituasjon og seier at det då skjer ei revisjon av planen i Visma. Som eksempel nemner programrådgivar sjukdom, permisjon, stoppa programmet, endring i kurs.

##### *Vår vurdering og konklusjon*

Kommunen må kunne dokumentera at den individuelle planen vert tatt opp til ny vurdering ved vesentlege endringar i den enkelte sin livssituasjon. Det kjem fram i kommunen sine rutine om individuell plan at planen skal reviderast ved store endringar, i tillegg til at programrådgivar forklarar korleis endringar vert dokumentert i Visma. Statsforvaltaren vurderer at kommunen har ein etablert praksis for å at planen vert tatt opp til ny vurdering ved vesentlege endringar i deltakar sin livssituasjon. Kravet i regelverket er oppfylt

#### Blir det gjort ei ny vurdering både for planen for introduksjonsprogrammet og for planen for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap?

##### *Våre observasjonar*

I eigenvurdering svarar kommunen; «Ja, ved behov for det. Det kan vera behov for permisjon frå introduksjonsprogrammet, som er eit fulltidsprogram, utan at all opplæring i norsk fell frå.»

Som nemnd tidlegare så ser vi av den innsendte dokumentasjon at kommunen lagar ein skriftleg individuell plan for introduksjonsprogrammet og ein skriftleg individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I kommunen sine innsendte individuelle planar for norsk og samfunnskunnskap som er laga i august/september 2020, står det at planlagt dato for revidering er «Januar 2021», og at det er Bjørnafjorden vaksenopplæring som er ansvarleg for revidering.

##### *Vår vurdering og konklusjon*

Statsforvaltaren forstår regelverket slik at ny vurdering må skje både for planen for introduksjonsprogrammet og planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Som tidelegare påpeika går det ikkje fram på noko vis at den individuell planen for norsk og samfunnsfag er ein del av individuell plan for introduksjonsprogrammet. Ettersom det er to individuelle planer, ein for introduksjonsprogrammet og ein plan for norsk og samfunnskunnskap kan ikkje Statsforvaltaren sjå noko teikn i planane eller elles på at revidering eller ny vurdering skal skje samtidig.

Kravet i regelverket ikkje oppfylt

### Blir revideringar i planen gjort i samråd med deltakaren?

#### *Våre observasjonar*

I eigenvurdering svarar kommunen « Ja, revideringar blir alltid gjennomført i samråd med deltakar». I intervju med deltakar 1 seier deltakar at planen har endra seg mykje ut frå endringar i ønsker og behov. Deltakar syner for eksempel til at familiesituasjonen nødvendiggjer endringar. Han vurderer å endre individuell plan frå å studere på universitet til å kome ut i jobb i staden. Deltakar 2 vart spurt om kva ho ville og fekk ny plan, som vart signert.

#### *Vår vurdering og konklusjon*

Statsforvaltaren vurderer at det er sannsynleggjort at revideringar i planen vert gjort i samråd med deltakar. Kravet i regelverket er oppfylt

## 7.2 Konklusjon

Spørsmåla ovanfor inneheld dei samla lovkrava til utarbeiding av individuell plan i introduksjonslova og forvaltningslova. Vi har funne lovbrøt på nokre av spørsmåla. Konklusjonen blir derfor at kommunen ikkje tar planen om til ny vurdering med jamne mellomrom. Den individuelle planen takast opp til ny vurdering ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon.

## 5. Vesentlege endringar i den individuelle planen skal fastsetjast i tråd med reglane for enkeltvedtak

### 8.1. Kommunen sin praksis og Statsforvaltarens vurdering

#### 8.1.1. Rettsleg grunnlag

Revidering av den individuelle planen er i utgangspunktet ikkje eit enkeltvedtak. Mindre tilpassingar undervegs skal såleis ikkje vurderast som eit nytt enkeltvedtak.

Dersom revideringa fører til vesentlege endringar av innhaldet i planen, skal avgjerda reknast som nytt enkeltvedtak i tråd med reglane i forvaltningslova, jf. introduksjonslova § 21 andre ledd bokstav b.

Kva som er ei vesentleg endring må avgjerast etter ei konkret vurdering. Endringa si omfang og følgjene for den enkelte deltakar er relevante moment i vurderinga. Kva som er vesentlege endringar kan relaterast både til målsetjingar i planen og til innhaldet i kvalifiseringa.

Forvaltningslova sine særreglar for enkeltvedtak som nemnd i kapittel 2.2 ovanfor, må følgjast når det gjerast vesentlege endringar i den individuelle planen (skriftlegheit, grunngjeving og rettleiing med informasjon om høve til å klage).

Deltakaren skal varslast og få høve til å uttale seg før det gjerast vesentlege endringar, jf. forvaltningslova § 16.

At vesentlege endringar i planen skal fastsetjast med enkeltvedtak, tyder også at deltakaren vil kunne klage på endringane til Statsforvaltaren, jf. introduksjonslova § 22 og forvaltningslova § 28.

### 8.1.2. Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

Kontrollspørsmål: Vert vesentlege endringar i den individuelle planen fastsett i tråd med reglane for enkeltvedtak?

#### *Våre observasjon*

I eigenvurdering skriv kommunen at «Det har aldri skjedd at Bjørnafjorden kommune gjer vesentlege endringar utan at dette er i samråd og samarbeid med deltakar.» I intervju med programrådgivar 1 syner ho til eksempel på kva som kan vere grunnar til å gjere vesentlege endringar i ein deltakar sin individuelle plan, til dømes permisjon, stopp av program, endring i kurs. Programrådgivar fortel at alle revideringar av individuell plan skjer i Visma, og vert eit vedlegg til vedtak om introduksjonsprogram, og at det ikkje vert fatta egne vedtak ved vesentleg endringar. Programrådgivar opplyser om at endring vert gjort i planen og at planen er eit vedlegg til vedtak om introduksjonsprogram.

#### *Vår vurdering og konklusjon*

Statsforvaltaren vurderer at Bjørnafjorden kommunen har hatt situasjonar som fører til vesentlege endringar i den individuelle planen. Vi har på det først kontrollspørsmålet konkludert med at når kommunen lagar individuell plan vert den ikkje fastsett ved enkeltvedtak.

Programrådgivar har forklart at endringar i planen vert gjort på same måte som når planen vert opprette for første gang. Følgeleg vurderer vi at kommunen heller ikkje fastset vesentlege endringar i planen etter krava i forvaltningslova.

Kravet i loven er ikkje oppfylt

### 8.2 Konklusjon

Vesentlege endringar i den individuelle planen vert ikkje fastsett ved enkeltvedtak

## 9. Vurdering av innsendt dokumentasjon

Statsforvaltaren har kommentert kommunen si tilbakemelding på førebels rapport, der vi fann det nødvendig. Kommunen har i tilbakemeldinga gitt uttrykk for korleis dei vil rette brota på regelverket. Statsforvaltaren finn at det ikkje føreligg tilstrekkeleg dokumentasjon for å kunne vurdere om kommunen har etablert ei lovleg praksis. Etter vår vurdering har ikkje kommunen på noverande tidspunkt sannsynleggjort at praksisen som er skildra i framstillinga er etablert og implementert. Vi har derfor ikkje kome til at kommunen har retta brota på regelverket.

## 10. Brot på regelverket og merknadar

### 10.1. Brot på regelverket

Gjennom tilsynet har Statsforvaltaren avdekka følgjande lovbrot:

#### *Lovbrot i kapittel 4:*

1. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at deltakarane skal få ein heilskapleg individuell plan for introduksjonsprogrammet.
2. Kommunen oppfyller ikkje kravet om å utarbeide ein individuell plan innan tre månader etter busetjing i kommunen.
3. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal inngå som ein del av den individuelle planen for heile introduksjonsprogrammet.
4. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at dei som er ansvarleg for introduksjonsprogrammet samarbeider om individuell plan med dei som er ansvarleg for norskopplæringa
5. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at innhaldet i den individuelle planen skal grunnjevast.
6. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at det i den individuelle planen vert vist til introduksjonslova § 6 og § 19 fyrste ledd
7. Kommunen oppfyller ikkje kravet om å gje deltakaren så snart som mogleg skriftleg underretning om fastsetjinga av den individuelle planen.
8. Kommunen oppfyller ikkje kravet om å opplyse om rett til å klage, klagefrist, klageinstans, den nærare framgangsmåten ved klage og retten til å sjå dokumenta i saka når dei lagar individuell plan.

#### *Lovbrot i kapittel 5*

9. Kommunen oppfyller ikkje kravet om å at deltakaren sine mål(langsiktige, hovudmål og delmål) er grunnjevast og går fram av den individuelle planen
10. Kommunen oppfyller ikkje kravet om å skilje mellom mål som ligg innanfor ramma av programmet, og dei som ligger lenger fram i tid.
11. Kommunen oppfyller ikkje kravet om vise kva framdrift som er forventa for dei ulike måla i den individuelle planen.
12. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at deltakaren sin individuelle plan er i samsvar med introduksjonslova sitt formål og siktemåla i § 4 første ledd om grunnleggja dugleik i

norsk, grunnleggjande innsikt i norsk samfunnsliv og førebuing for deltaking i yrkeslivet. (på grunn av manglande grunngeving. )

13. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at måla for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap er fastsett i samsvar med nivå, kompetansemål og emne som omtala i forskrifta om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrara i den individuelle plan.

#### *Lovbrot i kapittel 6:*

14. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at tidspunktet for starten og lengda på programmet skal gå fram av den individuelle planen
15. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at dei tre obligatoriske innhaldselementa norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som førebur til vidare opplæring eller tilknytning til yrkeslivet med i den individuelle planen skal gå fram av planen og vere grunngeve.

#### *Lovbrot i kapittel 7:*

16. Kommunen oppfyller ikkje kravet om å følgje opp deltakaren sin framgang i opplæringa norsk og samfunnskunnskap.
17. Kommunen oppfyller ikkje kravet om å ta den individuelle planen opp til ny vurdering minst ein gong i halvåret.
18. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at det skal gjerast ei ny vurdering både for planen for introduksjonsprogrammet og for planen for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap.

#### *Lovbrot i kapittel 8:*

19. Kommunen oppfyller ikkje kravet om gje deltakaren varsling på førehand og høve til å uttale seg før kommunen fastset vesentlege endringar i den individuelle planen.
20. Kommunen oppfyller ikkje kravet om å grunnge avgjerda om vesentlege endringar i planen.
21. Kommunen oppfyller ikkje kravet om å gje deltakaren så snart som mogleg underretning om fastsetjinga av vesentlege endringar i den individuelle planen.
22. Kommunen oppfyller ikkje kravet om å opplyse om opplyst om klagerett, klagefrist, den nærare framgangsmåten ved klage og retten til å sjå dokumenta i saka ved vesentlege endringar i den individuelle.

#### Korreksjonspunkt

##### *Korreksjonspunkt til kapittel 4:*

1. Kommunen må sørgje for at deltakarane får ein heilskapleg individuell plan for introduksjonsprogrammet.
2. Kommunen må sørgje for å utarbeide ein individuell plan innan tre månader etter busetjing i kommunen.
3. Kommunen må sørgje for oppfyller at den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap inngår som ein del av den individuelle planen for heile introduksjonsprogrammet.

4. Kommunen må sørge for at dei som er ansvarleg for introduksjonsprogrammet samarbeider om individuell plan med dei som er ansvarleg for norskopplæringa.

5. Kommunen må sørge for at innhaldet i den individuelle planen grunngjevast.

6. Kommune må sørge for det i den individuelle planen vert vist til introduksjonslova § 6 og § 19 første ledd.

7. Kommune må sørge for å gje deltakaren så snart som mogleg skriftleg underretning om fastsetjinga av den individuelle planen.

8. Kommunen må sørge for å opplyse om rett til å klage, klagefrist, klageinstans, den nærare framgangsmåten ved klage og retten til å sjå dokumenta i saka når dei vedtek individuell plan.

#### *Korreksjonspunkt til kapittel 5*

9. Kommunen må sørge for deltakaren sine mål (langsiktige, hovudmål og delmål) er grunngjeve og går fram av den individuelle planen.

10. Kommunen må sørge for å skilje mellom mål som ligg innanfor ramma av programmet, og dei som ligger lenger fram i tid.

11. Kommunen må sørge for at den individuelle planen viser kva framdrift som er forventa for dei ulike måla i den individuelle planen.

12. Kommunen må sørge for at deltakaren sin individuelle plan er i samsvar med introduksjonslova sitt formål og siktemåla i § 4 første ledd om grunnleggjande dugleik i norsk, grunnleggjande innsikt i norsk samfunnsliv og førebuing for deltaking i yrkeslivet, og at elementa er grunngjeve.

13. Kommunen må sørge for at måla for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap er fastsett i samsvar med nivå, kompetansemål og emne som omtala i forskrifta om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrara i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet.

#### *Korreksjonspunkt til kapittel 6*

14. Kommunen må sørge for at tidspunktet for starten og lengda på programmet skal gå fram av den individuelle planen.

15. Kommunen må sørge for at dei tre obligatoriske innhaldselementa norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som førebur til vidare opplæring eller tilknytning til yrkeslivet med i den individuelle planen går fram av planen og vere grunngjeve.

#### *Korreksjonspunkt til kapittel 7:*

16. Kommunen må sørge for at deltakaren sin framgang i opplæringa i norsk og samfunnskunnskap vert følgd opp.

17. Kommunen må sørge for å ta den individuelle planen opp til ny vurdering minst ein gong i halvåret.

18. Kommunen må sørge for at det gjerast ei ny vurdering både for planen for introduksjonsprogrammet og for planen for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap.

### *Korreksjonspunkt til kapittel 8*

19. Kommunen må sørge for at deltakaren vert varsla på førehand og får høve til å uttale seg før kommunen fastset vesentlege endringar i den individuelle planen.

20. Kommunen må sørge for at dei grunngeiv avgjerda om vesentlege endringar i planen.

21. Kommunen må sørge for at deltakaren så snart som mogleg får underretning om fastsetjinga av vesentlege endringar i den individuelle planen.

22. Kommunen må sørge for at dei opplyst om klagerett, klagefrist, den nærare framgangsmåten ved klage og retten til å sjå dokumenta i saka ved vesentlege endringar i den individuelle.

## 10.2. Merknadar

Statsforvaltaren har ingen merknadar.

## 11. Prosedyre ved lovbrøt

Kommunen må innan **12. april 2021** rette dei varsla lovbrota. Kommunen må også innan den same fristen sende inn ei skriftleg erklæring om at lovbrota er retta. Det må gå fram av den skriftlege erklæringa korleis rettinga har skjedd. Dokumentasjonen som syner dette må sendast inn. Som dokumentasjon på at deltakarane får ein heilskapleg plan og at denne inneheldt alle innhaldselementa, samt oversikt over tiltaka i programmet kan dette dokumenterast ved at t.d. dei to neste individuelle planane for deltakarar som får utviding i introduksjonsprogrammet vert sendt inn til oss.

Dersom Statsforvaltaren ut frå den innsendte dokumentasjonen finn det sannsynleggjort at lovbrota er retta, vert tilsynet avslutta gjennom brev til kommunen.

Dersom kommunen ikkje har rette lovbrøt innan fristen vil Statsforvaltaren gje pålegg om retting av lovbrøt, etter kommunelova § 60 d første ledd.

Kommunen har gjennom denne tilsynsrapporten fått førehandsvarsel om pålegg om retting av lovbrøt, etter forvaltningslova § 16 og kommunelova § 60 d fjerde ledd. Statsforvaltaren sitt pålegg kan klagast på til Kunnskapsdepartementet, etter kommunelova § 60 d og forvaltningslova § 28. Klagen skal først sendast til Statsforvaltaren. Klagefristen er tre veker frå det tidspunkt melding om pålegget er komen fram til kommunen, jf. forvaltningslova § 29.

Dersom kommunen klagar på pålegget om retting kan tilsynet ikkje avsluttast før Kunnskapsdepartementet har treft endeleg vedtak. Vidare framdrift vil avhenge av avgjerda frå Kunnskapsdepartementet.

For Statsforvaltaren

Allan Khaderi  
tilsynsleiar

Astrid Terese Aam  
seniorrådgivar

Julie Daae  
rådgjevar

Tanja Holum  
rådgjevar