



TILSYNSRAPPORT

Tilsyn med Sunnfjord kommune 2020

Tilsynstema:

**Krav om individuell plan for deltakarar i
introduksjonsprogram etter introduksjonslova §§
6 og 19**

Sak nr. 2020/12411

Statsforvaltaren SI TILSYNSGRUPPE:

Alan Khaderi, rådgjevar

Astrid Terese Aam, seniorrådgjevar

Julie Daae, rådgjevar

Samandrag

Vi fører tilsyn med Sunnfjord 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 lovbrøt 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 ein førebels tilsynsrapport og har ikkje kome med merknadar til denne. Vi gjer no vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **15. april 2021**.

Innhald

1. Innleiing.....	4
2. Tema for tilsynet	6
3. Organiseringa av arbeidet med introduksjonslova	7
4. Utarbeider kommunen ein individuell plan som vert fastsett med enkeltvedtak?	7
4.1 Kommunen sin praksis og Statsforvaltarens vurdering	7
4.1.1. Rettsleg grunnlag	7
4.2 Konklusjon.....	13
5. 2. Er planen individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakaren?	13
5.1. Kommunen sin praksis og Statsforvaltarens vurdering	13
5.1.1. Rettsleg grunnlag.....	14
5.1.2. Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	17
5.2 Konklusjon.....	24
6. Planen skal innehalde starten på programmet, tidsfasar og ei oversikt over tiltaka i programmet.....	25
6.1. 1. Kommunen sin praksis og Statsforvaltarens vurdering.....	25
6.1.1. Rettsleg grunnlag.....	25
6.2 Konklusjon.....	30
7. Den individuelle planen skal tas opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon.....	30
7.1. Kommunen sin praksis og Statsforvaltarens vurdering	30
7.1.1. Rettsleg grunnlag.....	30
7.1.2. Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	32
7.2 Konklusjon.....	36
8. Vesentlege endringar i den individuelle planen skal fastsetjast i tråd med reglane for enkeltvedtak.....	36
8.1. Kommunen sin praksis og Statsforvaltarens vurdering	36
8.1.1. Rettsleg grunnlag.....	36
8.2 Konklusjon.....	37
9. Brot på regelverket og merknadar	37
9.1. Brot på regelverket.....	37
9.2. Merknadar.....	40
10. Prosedyre ved lovbrøt.....	40

1. Innleiing

Denne rapporten er utarbeidd av Statsforvaltaren i Vestland etter tilsyn med Sunnfjord kommune si forvaltninga 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 sørgje for at tenestene blir utførte i samsvar med lova og tilhøyrande forskrifter.

a) Føremålet med tilsynet

Introduksjonsloven 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 f statsforvaltaren gjev 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 internkontrollplikten, vil kommunens internkontroll kunna vera ein del av tilsynet når det gjeld

kommunens oppfylging 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 oppfylging 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 dokumentasjon kommunen har sendt inn og informasjon innhenta i intervju. Kommunen har sendt inn fem deltakarmapper, utfylt spørjeskjema, utgreiing av arbeidet med introduksjonsprogrammet, mal frå individuell plan frå IMDi, rutinar, retningslinjer, sjekklister og prinsippdokument. Vi har intervjuar leiar for tenesta, to programrådgjevarar og to introduksjonsdeltakarar. For ein introduksjonsdeltakar fekk vi under intervju utlevert deltakaren sin individuelle plan laga i 2018 i Gaular kommune. For den andre deltakaren ein individuell plan det sto at var revidert i juni 2020. I tilsynet har vi sett på dei fem innsendte deltakarmappene som er valt ut frå dei fem siste deltakarane som begynte i introduksjonsprogrammet i 2020 i Sunnfjord kommune. Statsforvaltaren vurderer dei fem siste innsendte mappene som representativ for Sunnfjord kommune sin gjeldande praksis, og vil legge dei til grunn for våre vurderingar. 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 21. oktober 2020
4. Intervju gjennomført 21. oktober.2020

Vi sende førebels tilsynsrapport til kommunen 17. desember 2020. I rapporten presenterte vi våre førebels vurderingar og konklusjonar. Kommunen fekk frist for skriftleg tilbakemelding på førebels rapport til 25. januar 2021. Kommunen har ikkje kommentert innhaldet i den førebels rapporten.

Deltakare i tilsynet kjem fram av vedlegg 2.

2. Tema for tilsynet

Temaet har vore 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 innvandrare (forskrift om læreplan for vaksne innvandrare). 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 pålagt 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 Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi), ut frå deira lovtolking. Som ein del av tilsynet har Sunnfjord kommune svara på hjelpespørsmåla, som vi kallar kommunen si eigenvurdering i rapporten. Kontrollspørsmåla med tilhøyrande hjelpespørsmål skal dekkje alle dei forhold 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 vere oppfylt må lovkravet i ALLE hjelpespørsmåla vere oppfylt.

3. Organiseringa av arbeidet med introduksjonslova

Sidan januar 2020 har nye Sunnfjord kommune etablert eininga Vaksenopplæring og integrering. Eininga har ansvar for både busetjing, introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og grunnskule for vaksne. Forvaltninga av introduksjonslova er delegert til einingsleiar for Vaksenopplæring og integrering. Fem programrådgjevarar arbeider med kvalifisering i introduksjonsprogrammet og har oppfølging med deltakarane. Etter kommunesamanslåing har Sunnfjord kommune starta med å nytta IMDi sin mal for individuell plan.

4. Utarbeider kommunen ein individuell plan som vert fastsett med 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 tilsvarande 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 (flyktingtenesta/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 sjette 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 grunngevinga 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 samheng mellom desse, stillast det mindre krav til vidare grunngeving. Dersom det ikkje er en klar samheng mellom kartlegginga, mål og tiltak, må val av innhald grunnjevast nærare. Kor omfattande grunngevinga 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 grunnjevast 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 samla til eitt heilskapleg dokument?

Våre observasjonar

I eigenvurderinga svarer kommunen ja på spørsmålet. Dei skriv og at dei nyttar IMDi sin mal for individuell plan for deltaking i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og

samfunnskunnskap. Kommunen har sendt inn fem deltakarmappe der IMDi sin mal for individuell plan er nytta.

Vår vurdering og konklusjon

I IMDi sin mal inngår både plan for deltaking i introduksjonsprogrammet og opplæringa i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonslova §§ 17 og 18 i same dokument. Planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er dermed ein del av planen for introduksjonsprogrammet.

Kravet i regelverket er oppfylt.

Vert individuell plan utarbeidd av kommunen innan tre månader etter busetjing i kommunen, eller etter at krav om deltaking er framsett?

Våre observasjonar

Kommunen har sendt inn ei sjekklister der det blant anna står at kartlegging, individuell plan og samtale med lærar skal vere utført innan andre og tredje månad og at programrådgjevar er ansvarleg for dette.

I intervju med leiar for Vaksenopplæring og integrering seier ho at individuell plan skal lages innan tre månader frå busetjing. I fire av dei fem innsendte deltakarmappene er den individuelle planen utarbeidd innan tre månader etter busetjing.

Vår vurdering og konklusjon

På bakgrunn av innsendt dokumentasjon og intervju vurderer vi at kommunen har sannsynleggjort at det har ein fast og etablert praksis for å utarbeide individuelle plan innan tre månader etter busetting.

Kravet i regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar

Kommunen nyttar IMDi sin mal for individuell plan for deltaking i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Vår vurdering og konklusjon

I IMDi sin mal inngår både plan for deltaking i introduksjonsprogrammet og opplæringa i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonslova §§ 17 og 18 i same dokument.

Kravet i regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar

I Sunnfjord kommune er dei som er ansvarleg for introduksjonsprogrammet og dei som er ansvarleg for norskopplæringa organisert under eininga Vaksenopplæring og integrering med ein felles leiar.

I eigenvurderinga svarar kommunen ja på spørsmålet om dei samarbeider og viser til at begge ansvarsområda er under same eining. Kommunen har sendt inn eit dokument med namn «Sjekkliste busetjing og kvalifisering av deltakarar i introduksjonsprogrammet». Her går det fram at samtale med lærar skal vere utført innan andre og tredje månad og at programrådgjevar er ansvarleg for dette. Kommunen har òg eit dokument med følgande overskrift: «Individuell plan: Kalle inn til møte med deltakar og lærar. Ansvar: Programrådgjevar». I dokumentet er det laga eit skjema som syner at samtale skal skje fire gongar i året. I intervju med leiar fortel ho at deltakar, programrådgjevar og lærer har såkalla «trekantsamtaler» om deltakar sin progresjon i introduksjonsprogrammet.

Vår vurdering og konklusjon

Dette spørsmålet må sjåast i samanheng med utarbeiding av individuell plan for den enkelte introduksjonsdeltakar. I følgje det rettslege grunnlaget skal kommunen sikre at det er samanheng mellom opplæringa i norsk og samfunnskunnskap, målsetjinga med den enkelte sitt introduksjonsprogram og dei øvrige tiltaka i programmet. Kommunen må kunne dokumentere at det har vært samarbeid mellom ansvarleg for introduksjonsprogrammet og ansvarleg for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det avgjerande er dermed om det skjer eit samarbeid mellom ansvarleg for introduksjonsprogrammet og ansvarleg for norskopplæring ved utarbeiding av individuell plan for introduksjonsdeltakar. Ut i frå korleis eininga er organisert og kva rutinar lærer og programrådgjevar har for samarbeid, vurderer vi at kommunen kan dokumentere at det skjer samarbeid mellom Flyktningtenesta og Vaksenopplæringa ved utarbeiding av dei individuelle plan.

Kravet i regelverket er oppfylt.

Er innhaldet i den individuelle planen grunngjeve?

Våre observasjonar

Kommunen bruker IMDI sin mal og i malen er det et eiga punkt for grunngjeving av innhaldet i planen. I ein av dei innsendte individuelle planane er dette punktet utfyllande og godt grunngjeve. I dei andre individuelle planane står det til dømes ein eller to setningar som grunngjeving, medan i ein plan er introduksjonslova sitt formål og §§ 4 og 6 delvis sitert.

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 grunngeving etter forvaltningslova §§ 24 og 25. Det skal bli vist 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 grunngevinga 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 grunnjevast i planen kva arbeids- eller utdanningsrettande tiltak som er valde, og kvifor desse vil styrke den enkelte si moglegheit for deltaking i yrkeslivet.

Statsforvaltaren vurderer at grunngevinga i dei innsendte planen er noko varierende, men at dei generelt er for tynt grunnjeve enten på grunn av at det berre er sitert lovtekst eller at grunngevinga er mangelfull. Vi vurderer derfor at grunngevinga i dei innsendte planane ikkje tilfredstillar kravet i 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

Kommunen nyttar IMDi sin mal for individuell plan. Planen har eit eige som punkt med heimel for individuell plan, og det blir vist til § 5 og § 19 første ledd.

Vår vurdering og konklusjon

Vi vurderer at kommunen i den individuelle planen viser til introduksjonslova § 6 og § 19 første ledd.

Kravet i regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar

I eigen vurdering svarar kommunen nei på dette spørsmålet.

Vedtak om introduksjonsprogram er adressert til introduksjonsdeltakar. I eit vedtak om introduksjonsprogram frå januar 2020 står det: «Den individuelle planen kjem fram av eige vedlegg og vert lagt til innan 3 månader etter vedtaksdato.» Dei individuelle planane vert ikkje sendt ut samtidig som vedtak om introduksjonsprogram. Dei innsendte individuelle planane er ikkje signert av deltakar. På nokre av planane står det «Kopi til: Deltakarmappe og namn introdeltakar.» Malen legg ikkje opp til at deltakarar skal signere. Vi kan ikkje ut frå planen sjå på kva tidspunkt den er gjort kjent for deltakaren.

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» om den individuelle planen. I denne «underretninga» skal deltakaren få opplysingar om rett til å klage, klagefrist, klageinstans og den nærare måten å gå fram på ved klage, samt om retten etter § 18, jf. § 19 til å sjå dokumenter i saka. Det er ikkje krav om eige brev for underretning. Sjølve planen kan vere underretninga, dersom dei nødvendige opplysingane står i denne. Då vert spørsmålet om dei så snart som mogleg etter at vedtaket er gjort får framlagt planen. Dette kan lettast dokumenterast ved at deltakaren har signert på planen ein viss dato, dersom den ikkje sendast ut samtidig med vedtak om introduksjonsprogram. Vi kan ikkje ut i frå innsendt dokumentasjon sjå at kommunen så snart som mogleg gjev deltakar skriftleg underretning om fastsetjinga av den individuelle planen.

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

Malen kommunen nyttar inneheld informasjon om rett til klage, klagefrist, klageinstans, den nærare framgangsmåten ved klage, jf. forvaltningslova § 27 og retten til å sjå dokumenta i saka etter forvaltningslova §§ 18 og 19. Vi har ikkje dokumentasjon på at deltakar vert «underretta» om klageretten.

Vår vurdering og konklusjon

På førre spørsmål konkluderer vi med at deltakar ikkje får skriftleg «underretning» som inneheld opplysningar om rett til klage, klagefrist, klageinstans, den nærare framgangsmåten ved klage. Statsforvaltaren vurderer at kommunen ikkje har sannsynleggjort det vert opplyst om rett til å klage, klagefrist, klageinstans, den nærare framgangsmåten ved klage, jf. forvaltningslova § 27 og retten til å sjå dokumenta i saka etter forvaltningslova §§ 18 og 19.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

4.2 Konklusjon

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

5. 2. Er planen 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 retningsliner 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 skrivedugleik 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 nytilkomne 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. Sluttmål 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

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

Våre observasjonar

I eigenvurderinga svarar kommunen ja. Kommunen har sendt inn fem deltakarmapper som alle inneheld kartleggingsskjema. Dei individuelle planane som kommunen nyttar har også eit eige punkt for kartlegging. Kartleggingsskjema inneheld punkt for generelle opplysningar, språk, bakgrunn, familie, livssituasjon og helse, utdanning og yrkeserfaring, framtidsplanar og eigenvurdering.

Leiar fortel i intervju at alle som startar i introduksjonsprogrammet vert kalla inn til ei kartlegging der ein skal krysse av for ulike ting. Personopplysingar, test som avgjer nivået i norsk og kva dei har gjort i heimlandet. Før kommunen kan gjennomføre ei slik kartlegging, må praktiske forhold som til dømes registrering hos politiet etter ankomst, vere på plass. Programrådgjevaren har ansvar for å følgje opp deltakaren i denne prosessen. Før introduksjonsprogrammet startar, gjennomfører programrådgjevaren ei kartlegging. Det blir kopla inn ein person med fagleg kompetanse. Denne kartlegginga blir gjennomført i fleire samtalar med deltakaren. Under intervju med introduksjonsdeltakarane fortel dei at dei har hatt samtale der dei vart spurt om kva type erfaring og kompetanse dei hadde frå før.

Vår vurdering og konklusjon

Statsforvaltaren finn at kommunen brukar ein fast mal for kartlegging av kompetanse og opplæringsbehovet til deltakar. 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.

I forskrift om læreplan for vaksne innvandrarak er eit av krava at deltakaren skal kartleggast i «digitale basisferdigheiter». Vi kan ikkje ut frå dokumentasjonen sjå at dette per i dag vert gjort.

Kravet i regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar

I eigenvurderinga svarar kommunen nei på dette spørsmålet. I intervju med leiar svarar ho at «Dei har sjekkliste for kva programrådgjevar skal gjere. Introduksjonsdeltakar skal vite at det er deira mappe og deira plan, og dei skal få grundig informasjon om kva planen er. Programrådgjevar veit kva dei skal gjere og at dei skal fylle den ut.»

I journalnotat av 1. september 2020 ser vi at programrådgjevar ved hjelp av telefontolk har informert introduksjonsdeltakar om kva individuell plan er og at denne baserer seg på det introduksjonsdeltakar ønskjer med sitt introduksjonsprogram. Under intervju med ein programrådgjevar kjem det fram at deltakaren får vite litt om kvart punkt når planen vert fylt ut. Det vert rettleia om at planen er eit levande dokument som skal seie noko om kva ein skal gjere i programmet. Det blir brukt tolk for å forklare kva planen betyr. Deltakaren får og vite at ein skal ha fleire møter om planen og at det kan gjerast endringar.

Planen vert ikkje signert av deltakaren, men kommunen opplyser at det skal dei endre på. I intervju med den eine introduksjonsdeltakar kjem det fram at ho sat saman med programrådgjevar og lagde planen.

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. Kommunen har rutine for å kartleggje den enkelte deltakar, og at deltakar og programrådgjevar har samtalar i forbindelse med kartlegging. I intervju med leiar kjem det fram at deltakaren vert

involvert i å utarbeide den individuelle planen gjennom samtale og møte med programrådgjevar. Dei har og trekantsamtale med lærar. Også programrådgjevar seier at deltakaren vert involvert i å utarbeide den individuelle planen. I følgje rådgjevar vert deltakar spurt på dei punkta ein kan få fornuftige svar. Som regel er det programrådgjevar som skriv den individuelle planen. Utgangspunktet for planen er kartleggingssamtalane. Målet med kartlegginga skal vere å finne ut kva deltakaren ønskjer. Under intervjuet av deltakarar i introduksjonsprogrammet svara dei at dei har fått vere med å påverke utforminga av den individuelle planen.

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 ja. I malen kommunen brukar er det eit punkt for vurdering av behovet for tolk. I dei innsendte individuelle planane har kommunen tatt stilling til behov for tolk i individuell plan og i skjema for kartlegging. I intervju med leiar spurte vi om kva framgangsmåte dei har for å vurdere om det er naudsynt med tolk i kvart enkelt tilfelle. Leiar svarar at dei fort merkar deltakar ikkje forstår dei. Dersom personen ikkje snakkar norsk eller engelsk, brukar dei telefontolk. Programrådgjevar bestemmer når ein treng tolk. Vidare seier leiar at dei ikkje har klare retningslinjer for bruk av tolk, berre at det skal brukast ved behov. Det går fram av intervju at det er programrådgjevar som vurderer tolkebehovet og bestille tolken.

I intervju vart ein programrådgjevar i introduksjonsprogrammet spurt om i kva tilfelle programrådgjevar meinte det var nødvendig med tolk i møte introduksjonsdeltakar. Programrådgjevar svarte at dei brukar tolk i alle situasjonar når ein skal forklare innhaldet i skriftleg materiale.

Vår vurdering og konklusjon

Statsforvaltaren ser at kommunen ved utfylling av kartleggingsskjema har vurdert behovet for tolk. Ut i frå opplysningar som kjem fram i intervju med programrådgjevarane 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. Også einingsleiar si skildring av temaet bygger opp under dette.

Kravet i regelverket er oppfylt

Bruker kommunen tolk om det er naudsynt?

Våre observasjonar

I eigenvurderinga svarar kommunen ja på at dei bruker tolk om det er naudsynt. I intervju med einingsleiar kjem det fram at kommunen ikkje har klare retningslinjer for bruk av tolk. I intervju fortel ein programrådgjevar at dei nyttar tolk i starten. Ho nyttar tolk i alle situasjonar der

deltakaren skal signere på ulike dokument. Deltakarane kan sende spørsmål til henne skriftleg og ho vil deretter svare deltakar på kontoret med tolk. Deltakarar på andre året kan ho snakke med utan tolk, om ho vurderer at det er greitt. Men ho har alltid tolk der det er snakk om å skrive under på dokumentasjon. Dei har rutinar for bruk av tolk. Ein annan programrådgjevar seier i intervjuet at det finst forskjellige kvalitetskategoriar for ein tolk, men at dei har ikkje klare retningsliner kva kategori som skal prioriterast. Det er likevel slik at situasjonen og temaet er avgjerande.

Vår vurdering og konklusjon

Dersom det er behov for det, skal kommunen bruke kvalifisert tolk. Dette for å sikre 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 i formelle samanhengar, som omfattar arbeid med den individuelle planen, og 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 i eigenvurderinga at deltakar sine mål går klart fram av den individuelle planen. I malen som kommunen brukar er det ei eige punkt som heiter «Mål for introduksjonsprogrammet» og «Mål for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Statsforvaltaren ser at dei innsendte individuelle planane inneheld både langsiktige mål utanfor programmet, hovudmål og delmål i programmet og hovudmål, delmål og slutt mål i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Vår vurdering og konklusjon

Deltakaren sitt mål skal gå fram av den individuelle planen. Deltakaren sitt 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 langsiktige mål, hovudmål og delmål innanfor introduksjonsprogrammet går fram av dei innsendte individuelle planane.

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 også inn under det spørsmålet. Ein naturleg samanheng 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 eigenvurderinga svarer kommunen ja på at dei skil mellom mål som ligger utanfor programtid, og mål som føreligg innan tenkt programtid. Dei individuelle planane vi har motteke inneheld både delmål og hovudmål for programmet og mål som ligg lenger fram i tid.

I fire av fem individuelle planar er det inn kva som er deltakaren sitt langsiktige mål. Dei fleste deltakarmappane har eitt hovudmål, som til dømes «arbeid innan helsefaget: sjukepleiar, helsearbeidar», «Jobbe på sjukehus eller som servitør på restaurant / kafé i framtid» eller «jobbe som snekker etter VGS (4 ar til saman) for fagbrev». Disse deltakarane har og mål som ligg innanfor ramma av programmet, til dømes språkprøve i norsk og språkpraksis.

Kommunen har òg ein fast sjekklister ved avslutning i introduksjonsprogrammet. I lista står det mellom anna at kommunen skal ha ein overføringssamtale med «Nav Arbeid» og «Nav Økonomi» i samband med lønna arbeid og sosialhjelp. Kommunen skal òg hjelpe deltakaren med søknad om flyktningstipend når personen har fått skuleplass.

Vår vurdering og konklusjon

Statsforvaltaren vurderer at kommunen skil mellom mål som ligg innanfor ramma av programmet, og dei mål som ligg lenger fram i tid.

Kravet i regelverket er oppfylt

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

Våre observasjonar

Kommunen svarer bekreftande i eigenvurderinga. I dei innsendte individuelle planane legg malen opp til at det under delmål for introduksjonsprogrammet skal fyllast inn skildring av delmål, kva periode den gjeld og kven som er ansvarleg eining/verksemd. Måloppnåinga skal og vurderast. Kommunen har i stor grad fylt ut dette feltet i dei innsende individuelle planane. Tilsvarande informasjon kjem også fram i feltet for delmål i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det er til dømes kryssa av for kva språknivå som forventast at deltakar oppnår i perioden. Når det gjeld arbeidstrening eller språkpraksis, går det fram av planane i kva tidsrom dette skal skje.

Vår vurdering og konklusjon

Statsforvaltaren vurderer at planane i tilstrekkeleg grad viser kva framdrift som er forventa for dei ulike måla.

Kravet i regelverket er 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 svarer ja på spørsmålet i eigenvurderinga. Kommunen har sendt inn eit dokument med overskrifta «sjekklister busetjing og kvalifisering av deltakarar i Introduksjonsprogrammet». Dokumentet viser korleis dei følgjer opp den enkelte deltakar etter han eller ho kjem til kommunen. Kommunen har ein fast «sjekklister» før busetjing, og når flyktningen kjem til kommunen. Etter busetjing har kommunen ein samtale med deltakaren der dei arbeidar vidare med kartlegging, og utarbeider den individuelle planen for arbeid og utdanning.

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. I dei innsendte dokumenta er det eit døme på deltakar kor hovudmålet er å tileigne seg grunnleggjande kunnskap i det norske språk. Deltakaren følgjer læreplan i norsk (Basisbrukar) for nivå A1-A2. Deltakar har fått godkjent tidlegare utdanning frå NOKUT. Deltakar ønskjer å ta master i Noreg på sikt, slik at ho kan vere morsmållærar. Det kjem vidare fram i den individuelle planen at deltakar ønskjer arbeidspraksis i barnehage, grunnskule – ungdomskule for å få kunnskap om norske metodar for å undervise barn og ungdom.

I punkt 6 i deltakaren sin individuelle plan er mellom anna tiltak i norskopplæringa ved Vaksenopplæring og integrering i Sunnfjord kommune sett som eit tiltak. Kommunen viser òg til skildring av delmål for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap. Det kjem fram av nokre individuelle planar at språkpraksis er eit tiltak under norskopplæringa. I nokre andre planar er språkpraksis nemnd som «arbeids- eller utdanningsretta tiltak», eller «evt. andre tiltak som inngår som del av introduksjonsprogrammet», for andre deltakarar. Det er også døme på arbeidspraksis eller kvalifisering til høgare utdanning under arbeids- eller utdanningsretta tiltak.

Vår vurdering og konklusjon

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 velje å ha færre eller andre mål for programmet enn dei som er fastset i § 4 første ledd.

Statsforvaltaren vurderer at dei individuelle planane gjer det mogleg å sjå kva som er måla for deltakaren. Statsforvaltaren finn at måla i dei framlagte individuelle planane samsvarar med føremålet i introduksjonslova og siktemåla i § 4 første ledd om grunnleggande dugleikar i norsk, grunnleggande innsikt i norsk samfunnsliv og førebuing til 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 grunnleggjast 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 grunnleggjast 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.

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 innvandrare?

Våre observasjonar

Kommunen svarer ja på spørsmålet i eigenvurderinga. Malen kommunen nyttar for introduksjonsprogrammet og 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)

Den individuelle plan viser tal på tildelte timar, periode for gjennomføring og kven som er ansvarleg eining/verksemd for norsk og samfunnskunnskap. Opplæringa i norsk er òg knytt til deltakarens spor 1, 2 eller 3 og språknivå etter A1, A2, B1 eller B2. Når det gjeld mål med opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er det kryssa av sluttnivå i norsk til dømes B1 både skriftleg og munnleg. Statsforvaltaren finn i innsendt dokumentasjonen døme på at deltakaren sitt langsiktige mål er høgare utdanning, og deltakaren skal konsentrere seg om norsk, og oppnå B1 nivå i løpet av introduksjonsprogrammet.

For opplæringa i norsk og samfunnskunnskap er det oppgitt mål for kva språknivå deltakaren siktar seg inn mot, men den konkrete opplæringa som gjeld spor, kompetansemål og emne er fråverande.

I samband med opplæringa i samfunnskunnskap kjem det fram i ein av dei individuelle planane at deltakaren skal lære faga i desse sju kjerneelementa: ny innvandrar i Noreg, historie, geografi og levestad, barn og familie, helse, utdanning og kompetanse, arbeidsliv, demokrati og velferdssamfunn. Kompetansemåla er likevel fråverande. Det kjem ikkje fram kva som er mål for opplæringa i desse emna.

Vår vurdering og konklusjon

Det følger 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. Slutt mål for norskopplæringa må fastsetjast ut frå deltakarens langsiktige mål for arbeid eller utdanning og målet med introduksjonsprogrammet.

Statsforvaltaren meiner at den manglande opplysningar om nivå, kompetansemål og emne gjer at deltakaren ikkje har oversikt over kva opplæring som blir gitt når.

Statsforvaltaren vurderer at måla for opplæring i norsk og samfunnskunnskap ikkje er sett i samsvar med nivå, kompetansemål og emnar som skildra i forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarakar.

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 eigenvurderinga svarar kommunen nei på spørsmålet. Under intervju med leiar får vi informasjon om at dei ikkje har ein framgangsmåte for korleis dei handterer usemje om innhaldet i introduksjonsprogrammet. Det er deltakaren sin plan og det er deira meining som skal kome fram. Leiar understrekar samstundes at det ofte dreier seg om at deltakarane har mål som er urealistiske. Det er viktig at ein diskuterer seg fram til semje. Dette bidreg til å skape ei felles forståing og plattform for det vidare arbeidet. Av intervjuet med ein av programrådgjevarane går det fram at kommunen er gode til å realitetsorientere den enkelte deltakaren, utan at dette går ut over samarbeidet og til den enkelte sin motivasjon. Deltakarane i introduksjonsprogrammet som vart intervjuet svarer at dei ikkje har vore ueinig med programrådgjevar.

Vår vurdering og konklusjon

Vi legg til grunn at Sunnfjord 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 avgjerder.

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. 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 nytilkomne 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 kontrollera at dei tre obligatoriske innhaldselementane er med i den individuelle planen. Kva arbeids- eller utdanningsretta tiltak som er valt skal grunngjevast, 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 innvandrarar.

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 utgjer 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 forventna 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 leggast til rette. Språkpraksis vil for mange deltakarar vere eit egna tiltak i språkopplæringa. Språktrening i regi av friviljuge 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 kunnskapar 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 førebuaende 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 opplæringstiltak.

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 etablera 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

Under punkt 3 i malen som kommunen nyttar skal startdato og sluttdato for programmet førast på den individuelle plan. Dei fem innsendte deltakarmappene inneheld til saman sju individuelle planar. I seks av sju individuelle planer går tidspunktet for starten og lengda på programmet fram. I den eine planen manglar sluttdato.

Vår vurdering og konklusjon

Statsforvaltaren vurderer at Sunnfjord kommune har dokumentert ein praksis for at tidspunktet for starten og lengda på introduksjonsprogrammet går fram av den individuelle planen.

Kravet i regelverket er 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

Det kjem fram av dokumentasjonen at de individuelle planane inneheld alle de tre obligatorisk kjerneelementa norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsretta tiltak.

Vår vurdering og konklusjon

I tillegg til at dei tre obligatoriske innhaldselementa må vere med i planen, (norskopplæring, samfunnskunnskap, arbeids- eller utdanningsretta tiltak), så er det eit krav i introduksjonslova § 6 tredje ledd om at dei arbeids- eller utdanningsretta tiltak som er valt skal grunngjevast, jf. § 4 tredje ledd bokstav c, og korleis tiltaka vil styrke den enkelte sin moglegheit for deltaking i yrkeslivet, jf. introduksjonslova § 6 tredje ledd. 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.

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 tiltaka som skal føre til at deltakar når måla sine. Statsforvaltaren kan heller ikkje sjå at kommunen har med ei grunngjeving 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

Malen Sunnfjord kommune nyttar har eit eige punkt som heiter tiltak i introduksjonsprogrammet og for norskopplæring. Planen inneheld fleire kolonnar der ein blant anna kan fylle inn skildring av opplæringsnamn, kursopplæringstiltak og perioden tiltaka gjeld (frå og til dato). Vi har fått fire individuelle planar der dette feltet står med startdato, og ein individuell plan der dette feltet er tomt.

Vår vurdering og konklusjon

Statsforvaltaren vurderer at det ikkje går fram av den individuelle planen som kommunen nyttar kva tid tiltaka skal bli gjennomført.

Kravet i regelverket ikkje er oppfylt

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

Våre observasjonar

Skjemaet som Sunnfjord kommune nyttar til individuell plan har ei kolonne der ein kan fylle inn kven som er ansvarleg eining eller verksemd. Vi har fått tre individuelle planar som har oppført vaksenopplæring og integrering som er ansvarleg og to individuelle planar der dette feltet står tomt.

Vår vurdering og konklusjon

Statsforvaltaren vurderer at det burde kome tydlegare fram kva eining som er ansvarleg for gjennomføringa av dei ulike tiltaka. Sjølv om ansvarleg eining for tiltaka er for generelt, vurderer Statsforvaltaren 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

I eigenvurderinga svarar kommunen at dei følgjer IMDi sin mal. Planane som er gjennomgått i samband med tilsyn, inneheldt mål med opplæringa i norsk og samfunnskunnskap.

Når det gjeld fasar i norskopplæringa, kjem det fram av dei individuelle planar at alle deltakarar med rett og plikt til norskopplæring skal gjennomføre 550 timar norsk. Det er vidare opplyst at deltakar skal gjennomføre dei obligatoriske timane i løpet av toårig introduksjonsprogram. Det er lagt ved oversikt over norskopplæring og kvalifiseringstid. Det er i tillegg lagt ved dokumentasjon på timeplan og vekeplan. Vi legg til grunn at dette er uttrykk for kommunen sin praksis for gjennomføringa av den enkelte deltakers norskopplæring. Ved opplæringscenteret er i dag deltakarane med norskundervisning samla i ulike grupper og opplæringa er lagt opp etter ulike spor.

I tillegg får de 50 timer samfunnsfag på morsmålet eller annet språk. Det varierer litt i dei enkelte planane korleis deltakaren skal få gjennomført pliktige timar i samfunnskunnskap. Desse opplysningar kjem berre fram i ein av dei innsendte individuelle planane. Det står mellom anna at opplæringa i samfunnskunnskap skal gjennomførast i løpet av det første året på norskopplæring. Det kjem vidare fram at deltakaren begynte i introduksjonsordning 07.02.2020. Han hadde opplæring i samfunnskunnskap med lærer på morsmålet sitt tre timar kvar fredag. Det går fram av den individuelle planen at vedkommande skal gjennomførast tildelte timar i perioden februar – juni 2020. Kommunen har òg ettersendt individuell plan for ein deltakar der det kjem fram at undervisninga i samfunnskunnskap innehalde sju emne:

1. Ny innvandrar i Noreg
2. Historie, geografi og levesett
3. Barn og familie
4. Helse
5. Utdanning og kompetanse
6. Arbeidsliv
7. Demokrati og velferdssamfunn

Statsforvaltaren finn døme på individuell plan der det går fram at dei som har fullført sine 50 timar vil få brev med informasjon om dato for obligatorisk prøve i samfunnskunnskap. Eksempelet inneheld òg opplysningar om tilbod om nytt kurs og ny prøve, dersom deltakar ikkje består prøven i samfunnskunnskap i løpet av introduksjonstida.

Vår vurdering og konklusjon

Det skal gå fram av den individuelle planen korleis deltakaren skal få gjennomført pliktige timar etter § 17 innanfor ramma av introduksjonsprogrammet. Det krevst ikkje ein detaljert timeoversikt, berre ei oppføring av kva for timar 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 planen vurderer vi at det ikkje går fram av denne planen korleis deltakar skal få gjennomført pliktige timar norsk og samfunnskunnskap. Når det gjeld samfunnskunnskap vil Statsforvaltaren peike på at innhaldet, emne og aktivitetane i opplæringa òg må synleggjerast i alle individuelle planar.

Når det gjeld norskopplæring, konkluderer Statsforvaltaren med at Sunnfjord kommune ikkje fullt ut har sannsynleggjort rutinar for å sikre at deltakar skal få gjennomført pliktige timar. Det kjem ikkje fram av dokumentasjonen om alle deltakarar avsluttar opplæringa med å gjennomføre obligatorisk prøve i norsk. Det står heller ikkje om prøva til dømes gjennomførast tettast mogleg dato for avslutning av opplæring, jfr. forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere, §17. Det er vanskeleg for Statsforvaltaren å sjå kva spor og gruppe deltakaren høyrer til. Vår vurdering er at kommunen ikkje har sannsynleggjort korleis løpet er organisert.

Kravet i regelverket er ikkje 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 gjennomføre 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 innvandrarakar 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 innvandrarakar 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 deltakarakar 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: Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon?

Følgjer kommunen opp deltakaren sin framgang i programmet?

Våre observasjonar

I eigenvurderinga svarar kommunen ja. På spørsmål om korleis dei følgjer opp den enkelte introduksjonsdeltakar sin framgang svarar einingsleiar at det er Programrådgjevar, deltakar og lærar som følgjer opp dette. Ein av programrådivarane fortel under intervjuet at det jamleg blir gjennomført trekantsamtaler mellom programrådgjevar, deltakar i introduksjonsprogrammet og lærer. Dei har òg jamleg samtale med NAV då det ofte er eit nødvendige kontaktpunkt. Det går igjen i intervjuet med ein annan programrådgjevaren at dei har dialog med lærarane med tanke på deltakaren sin norskprogresjon i opplæringsløpet. Dei følgjer òg opp med deltakar ut i frå den daglege kontakten og kommunikasjon.

I eitt av dokumenta Sunnfjord kommune har sendt inn og som har overskrift «Individuell plan: Kalle inn til møte med deltakar og lærar» går det fram at programrådgjevar har ansvar for innkalling til trekantmøter. Kommunen har òg utarbeidd skriftlege rutinar når det gjeld trekantsamtaler ved oppstart og oppfølging i introduksjonsprogrammet.

Vår vurdering og konklusjon

Statsforvaltaren finn at kommunen har sannsynleggjort at dei har ein fast og etablert praksis for å følgje opp deltakaren sin framgang i programmet. Kommunen har sannsynleggjort dette i eigenvurdering og i intervju, mellom anna ved å ha ei rutine for å kalle inn til trekantsamtalar.

Kravet i regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar

Sunnfjord kommune svarar ja på dette spørsmålet i eigenvurderinga. I intervju med leiar kjem det fram at programrådgjevar og lærar følgjer opp deltakaren sin framgang i norskopplæringa og samfunnskunnskap. Deltakaren er også med i denne framgangsprosessen. Når det gjeld norskopplæring, bruker kommunen interne nivåbaserte testar for å måle norskspråklege ferdigheiter hos den enkelte, og for å måle nivået på norskopplæringa. Leiar peiker på at dette vert gjort for å vurdere kva nivå i opplæringa deltakaren skal gå på vidare.

Som tidlegare kjem fram under intervjuet, har programrådgjevarane jamlege samtalar med lærarane og har ansvar for oppfølging av deltakarar i forhold til den faglege utviklinga.

Vår vurdering og konklusjon

I førre spørsmål konkluderte vi på at kommunen 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 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 oppfylt.

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

Våre observasjonar

Kommunen svarar bekreftande på spørsmålet i eigenvurderinga. Einingsleiar svarte under intervjuet at planen vert tatt opp til ny vurdering fire gongar i året, ein gong kvart semester og ved vesentlege endringar. Einingsleiaren viser til at det vert dokumentert direkte inn i planen at det er gjort ei ny vurdering, og det går fram når vurderingane vert gjort. Programrådgjevar forklarar i intervjuet at dei har trekantsamtale tre til fire gongar i året om den individuelle planen. Vidare går det fram under intervjuet at programrådgjevarane har samtale utanom, dersom det er noko viktig.

Kommunen har sendt inn eitt dokument sist oppdatert 1. juli 2020 med overskrifta «rutinar ved oppstart og oppfølging i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktningar». Av dokumentasjonen går det mellom anna fram at den individuelle planen skal bli tatt opp til ny vurdering jamleg. Det er vidare nemnt i dokumentasjonen at vaksenopplæring og integrering saman med deltakar og lærar, har oppfølging av den individuelle plan minst tre gongar i året eller ved vesentlege endringar i programmet til deltakar, livssituasjonen til den enkelte, eller ved forlenging av programmet.

I individuell plan er det eit eige felt for planlagd dato for revidering, kven som har gjort revideringa, og datoar for gjennomført revidering. Det varierer litt i dei enkelte planane om desse felt er utfylt. Enten står feltet heilt tomt eller til dømes revidering «Innan 6 mnd» eller «tre gonger i introduksjonsperiode». Det er berre ein av dei innsendte individuelle planane som har ein konkret dato for revidering. Av dei fem innsendte deltakarmappene er det to av mappene som inneheld ein «revidert» utgåve i tillegg til den første planane. I begge desse mappene er det i den revidert utgåva ikkje grunngjeve nokon endringar i planen. I revideringa er det berre vist til lovheimlar. Det er difor uklart om det har skjedd ei reell revidering eller om informasjon er flytta til ein nyare versjon av IMDi sin mal for individuelle plan.

Under intervjuet med ein programrådgjevar kjem det fram at deltakar kallast inn til ein samtale i samband med revidering. I samtalen tek ein utgangspunkt i kva som har kome fram i tidlegare samtalar om mål i den individuelle planen. Det blir spurt om kva deltakaren tenkjer om dei måla

nå. Det skal og dokumenterast at samtalen er gjennomført. Når planen vert endra, vert den skriven ut og gjennomgått saman med deltakar. Endringane vert gjort direkte inn i planen med dato for endring. Statsforvaltaren har gjennomgått journalnotatar i samband med disse samtalene.

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. Kommunen må kunne dokumentera at den individuelle planen vert tatt opp til ny vurdering jamleg. Det kan til dømes gjerast med journalnotatar/referat frå oppfølgingsamtaler med deltakaren og at tidspunkt for gjennomførde vurderingar/gjennomførde endringar førast på den individuelle planen. Fagsystemet inneholder en rekke journalnotater, men det har vært utfordrende å få bekreftet at den aktuelle samtalen har vært en halvårlig evaluering av introduksjonsprogrammet. Kommunen har ikke utarbeidet noen samlet oversikt over slike plansamtaler for den enkelte deltakeren, som viser at den halvårlige vurderingen av individuell plan er gjennomført.

Statsforvaltaren har etter ei samla vurdering kome fram til at kommunen har rutinar og ein mal som legg til rette for at planen takast opp til ny vurdering minst ein gong i halvåret. Statsforvaltaren vurderer likevel at kommunen ikkje har dokumentert at dei har ein fast og etablert praksis for å gjere 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 eigenvurderinga svarar kommunen ja på dette spørsmålet. Observasjonane frå førre spørsmål er og relevante for vurderinga av om den individuelle planen blir tatt opp til ny vurdering ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon.

I kommunen si rutine ved oppstart og oppfølging i introduksjonsprogrammet, står det at planen skal reviderast ved vesentlege endringar i programmet til deltakar. I intervjuet med ein programrådgjevar kjem det fram at kommunen har hatt ein deltakar som fekk ein alvorleg sjukdom som sette henne ut av spel i lang tid. Ein annan programrådgjevar fortel at kommunen har hatt ein deltakar som på grunn av helsesituasjonen ikkje kunne dra nytte av introduksjonsprogrammet. Kommunen har hatt samtalar med NAV med tanke på arbeidsavklaringspengar i behandlingsperioden.

Vår vurdering og konklusjon

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

Statsforvaltaren vurderer at kommunen har ei rutine som legg til rette for at planen takast opp til ny vurdering ved vesentlege endringar i den enkelte si livssituasjon, men Statsforvaltaren vurderer at kommunen ikkje har dokumentert at individuell plan vert tatt opp til ny vurdering ved vesentlege endringar i den enkelte sin livssituasjon.

Kravet i regelverket er ikkje 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 på dette spørsmålet. Kommunen har ein felles plan for introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I kommunen sine innsendte individuelle planar kjem det fram at både hovudmål og delmål i norskopplæring og samfunnskunnskap kan endre seg gjennom programtida. I individuell plan er det eit eige felt for planlagd dato for ny vurdering ved behov. Det varierer litt i dei enkelte planane om desse felta er utfylt. I dei fleste av planane står feltet heilt tomt. Det er berre ein av dei innsendte individuelle planane som har ein konkret dato for vurdering. Kommunen har også lagt ved dokumentasjon som viser rutinar ved oppstart og oppfølging i introduksjonsprogrammet. Det blir opplyst i dokumentasjonen at den individuell planen skal bli tatt opp til ny vurdering jamleg.

Vår vurdering og konklusjon

Statsforvaltaren vurderer at dokumenta med overskrifta «rutinar ved oppstart og oppfølging i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktningar» omfattar en felles plan for introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Av dokumentasjonen går det fram at den individuelle planen skal bli tatt opp til ny vurdering jamleg. Statsforvaltaren vurderer soleis at ny vurdering av individuelle plan omfattar både introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Statsforvaltaren meiner at dokumentasjonen ikkje er tilstrekkeleg for å godtgjere at det blir gjort ei ny vurdering både for planen for introduksjonsprogrammet og for planen for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap. Det ligg ikkje føre dokumentasjon som viser om Sunnfjord kommune har ein praksis for vurdering av den individuell planen. Det kjem fram av journalnotatar at kommunen har hatt fleire ulike samtalar med deltakarane. Desse samtalanene gir ikkje uttrykk for at kommunen har praksis med å gjere ein ny vurdering av individuell plan.

Statsforvaltaren vurderer at det ikkje blir ny vurdering både for planen for introduksjonsprogrammet og for planen for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

Blir revideringar i planen gjort i samråd med deltakaren?

Våre observasjonar

I eigenvurderinga svarar kommunen ja. I intervju med leiar seier ho at deltakaren er med i alle vurderingar som gjeld planen. Det er deltakaren sin plan. Dei har også samtalar med Nav, spesielt med tanke på kva som skal gjerast etter programmet. Programrådgjevar fortel at ho sit saman med deltakar og tolk og ser på PC der planen visast. Planen vert endra direkte i systemet.

Vår vurdering og konklusjon

Ovanfor har Statsforvaltaren konkludert at kommunen ikkje har sannsynleggjort at den individuelle planen blir tatt opp til ny vurdering ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon. Statsforvaltaren finn òg at det ikkje sannsynleggjort at kommunen gjer ei ny vurdering både for planen for introduksjonsprogrammet og for planen for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap. Statsforvaltaren har derfor ikkje grunnlag for å vurdere om revideringar i planen blir gjort i samråd med deltakaren.

Statsforvaltaren tek difor ikkje stilling til om krava 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.

8. 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 observasjonar

Til dette spørsmålet viser kommunen til svar som blei gitt i eigenvurderinga punkt 5.1. Her skriv dei at kommunen fastset planane i samråd med deltakar. I e-post datert 14. oktober 2020 frå assisterande leiar for Vaksenopplæring og integrering kjem det fram at kommunen har gått gjennom ulike mapper for deltakarar. Kommunen finn det ut at dei ikkje har gjort enkeltvedtak der det har vore vesentlege endringar av individuell plan. I intervju med einingsleiar vert det forklart at dei ikkje gjer vedtak når det skjer vesentlege endringar i planen. Leiar meiner at alt som påverkar integreringsløpet regnast som vesentlege endringar. Deltakar vert gjort kjent med den individuelle planen, men får den ikkje utlevert. Deltakar kan få kopi av delar av den individuelle planen. Deltakar har òg moglegheit å sjå i delar av mappa. I intervju med programrådgjevarar kjem det fram at kommunen har hatt deltakarar som på grunn av sjukdom og skade har vore ute av introduksjonsprogrammet.

Vår vurdering og konklusjon

Ut frå slik Statsforvaltaren vurderer dei skriftlege dokumenta som er sendt inn og det vi fekk høyre i intervju, finn vi at Sunnfjord kommune har hatt tilfelle der det har skjedd vesentlege endringar i introduksjonsdeltakarar sine planar. Vesentlege endringar i den individuelle planen er eit enkeltvedtak, jf. § 21 andre ledd bokstav b. Vesentlege endringar utløyser då ei plikt for kommunen til å følgje reglane for enkeltvedtak i forvaltningslova.

Statsforvaltaren vurderer at introduksjonsdeltakar er delaktig i at det skjer ei vesentleg endring av individuell plan, men at kommunen ikkje sannsynleggjer at dei har ein praksis for å sende ut eit skriftleg varsel til deltakar på førehand, jf. forvaltningslova § 16. Følgeleg vurderer vi at kommunen heller ikkje fastset vesentlege endringar i planen etter krava i forvaltningslova.

8.2 Konklusjon

Vesentlege endringar i den individuelle planen vert ikkje fastsett ved enkeltvedtak

9. Brot på regelverket og merknadar

9.1. Brot på regelverket

Gjennom tilsynet har Statsforvaltaren avdekkja følgjande lovbrøt:

Lovbrøt i kapittel 4:

1. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at innhaldet i den individuelle planen skal grunnjevast.
2. Kommune oppfyller ikkje kravet om å gje deltakaren så snart som mogleg skriftleg underretning om fastsetjinga av den individuelle planen.
3. 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.

Lovbrøt i kapittel 5

4. Kommunen oppfyller ikkje kravet om å at deltakaren sine mål(langsiktige, hovudmål og delmål) er grunnjeve og går fram av den individuelle planen
5. Kommunen oppfyller ikkje kravet om å skilje mellom mål som ligg innanfor ramma av programmet, og dei som ligger lenger fram i tid.
6. Kommunen oppfyller ikkje kravet om vise kva framdrift som er forventa for dei ulike måla i den individuelle planen.
7. 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 grunnjeving.)
8. 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.

Lovbrøt i kapittel 6:

9. 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 grunnjeve.
10. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at det går fram av den individuelle planen kva tid tiltaka skal bli gjennomført (tidsfasar).
11. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at det skal gå det fram av den individuelle planen korleis deltakaren skal få gjennomført pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 innanfor ramma av programmet.

Lovbrøt i kapittel 7:

12. Kommunen oppfyller ikkje kravet om å ta den individuelle planen opp til ny vurdering minst ein gong i halvåret.
13. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at den individuelle planen blir tatt opp til ny vurdering ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon?

14. 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:

15. 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.
16. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at vesentlege endringar i planen blir gjort skriftleg
17. Kommunen oppfyller ikkje kravet om å grunngje avgjerda om vesentlege endringar i planen.
18. Kommunen oppfyller ikkje kravet om å gje deltakaren så snart som mogleg underretning om fastsetjinga av vesentlege endringar i den individuelle planen.
19. Kommunen oppfyller ikkje kravet om å opplyse 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 sørge for at innhaldet i den individuelle planen grunngjevast.
2. Kommune må sørge for å gje deltakaren så snart som mogleg skriftleg underretning om fastsetjinga av den individuelle planen.
3. 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:

4. Kommunen må sørge for deltakaren sine mål (langsiktige, hovudmål og delmål) er grunngjeve og går fram av den individuelle planen.
5. Kommunen må sørge for å skilje mellom mål som ligg innanfor ramma av programmet, og dei som ligger lenger fram i tid.
6. Kommunen må sørge for at den individuelle planen viser kva framdrift som er forventa for dei ulike måla i den individuelle planen.
7. 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.
8. 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:

9. 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 grunngeve.
10. Kommunen må sørge for at det går fram av den individuelle planen kva tid tiltaka skal bli gjennomført (tidsfasar).
11. Kommunen må sørge for at det skal gå fram av den individuelle planen korleis deltakaren skal få gjennomført pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 innanfor ramma av programmet

Korreksjonspunkt til kapittel 7:

12. Kommunen må sørge for å ta den individuelle planen opp til ny vurdering minst ein gong i halvåret.
13. Kommunen må sørge for at den individuelle planen blir tatt opp til ny vurdering ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon?
14. 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:

15. 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.
16. Kommunen må sørge for at vesentlege endringar i planen blir gjort skriftleg.
17. Kommunen må sørge for at dei grunngeve avgjerda om vesentlege endringar i planen.
18. Kommunen må sørge for at deltakaren så snart som mogleg får underretning om fastsetjinga av vesentlege endringar i den individuelle planen.
19. 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.

9.2. Merknadar

Statsforvaltaren har ingen merknadar.

10. Prosedyre ved lovbrott

Statsforvaltaren har i tilsynet påpeika lovbrott som skildra i kapittel 9. Retting av lovbrott skal gjerast gjennom ein eigen prosedyre i samsvar med kommunelova kapittel 10 A, etter introduksjonslova § 23 andre ledd. Som Statsforvaltaren har vist til har kommunen ikkje kome med tilbakemelding på førebels tilsynsrapport.

Kommunen skal innan **15. april 2021** sende Statsforvaltaren ein plan som viser kva tiltak kommunen har sett i verk for å sikre ein praksis som er i samsvar med lowerket samt

dokumentasjon som viser dette. For å dokumentere at deltakarane får ein heilskapleg plan og at denne inneheld alle innhaldselementa og oversikt over tiltaka i programmet, kan de sende oss dei to neste individuelle planane for deltakarar som får utviding i introduksjonsprogrammet. 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

Alan Khaderi
tilsynsleiar

Astrid Terese Aam
seniorrådgjevar

Julie Daae
rådgjevar