



Endelig rapport fra tilsyn med Alstahaug kommune

Tilsynstema:

Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram

12.07.2018

Innhold

Sammendrag.....	3
Innledning.....	4
Formålet med tilsynet.....	4
Fylkesmannens tilsynshjemmel.....	4
Forholdet til kommuneloven	4
Forholdet til forvaltningsloven.....	4
Begreper	5
Om rapporten	5
Gjennomføring av tilsynet.....	5
Tilsynet er gjennomført slik:	5
Tema for tilsynet.....	5
Avgrensning av tilsynsmaet	6
Tilsynet har tatt utgangspunkt i kontrollspørsmål:	6
Tema1: Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?.....	7
Beskrivelse av kommunens praksis	7
Fylkesmannens vurdering	8
Fylkesmannens konklusjon	9
Tema 2: Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?	10
Beskrivelse av kommunens praksis	10
Fylkesmannens vurdering	10
Fylkesmannens konklusjon	12
Tema 3: Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?	12
Beskrivelse av kommunens praksis	12
Fylkesmannens vurdering	13
Fylkesmannens konklusjon	13
Tema 4: Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon?	14
Beskrivelse av kommunens praksis	14
Fylkesmannens vurdering	14
Fylkesmannens konklusjon	15
Tema 5: Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak?.....	16
Beskrivelse av kommunens praksis	16
Fylkesmannens vurdering	16

<u>Fylkesmannens konklusjon</u>	16
<u>Tema 6: Har kommunen et introduksjonsprogram som er helårig og på full tid?</u>	16
<u>Fylkesmannens undersøkelser av kommunens praksis vedrørende helårlig og full tids program</u>	16
<u>Fylkesmannens vurdering</u>	17
<u>Fylkesmannens konklusjon</u>	18
<u>Lovbrudd og merknader</u>	19
<u>Prosedyre ved påpekt lovbrudd</u>	22
<u>Vedlegg 1: Lovgrunnlaget for tilsynet</u>	23
<u>Vedlegg 2: Oversikt over dokumentasjon</u>	35
<u>Vedlegg 3: Deltakere i tilsynet</u>	36

Sammendrag

Fylkesmannen har hatt tilsyn med kommunens forvaltning av introduksjonsloven i Alstahaug kommune. Temaet har vært begrenset til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd – individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram. IMDI har bestemt at dette skal være nasjonalt tilsynsystema for perioden 2017-2019. Vi har i tilsynet kontrollert om kommunen oppfyller plikter de er pålagt i lov eller i medhold av lov, lovgrunnlaget er vedlagt i rapporten.

Kommunen skal utarbeide en individuell plan for alle deltakere i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonsloven § 6 første ledd første punktum. Den individuelle planen skal være et verktøy for både kommunen og deltakeren. Den skal sikre planmessighet, kontinuitet og effektiv fremdrift i kvalifiseringen. Planen skal bidra til å øke eierskapet, forutsigbarheten og motivasjonen for deltakeren.

Gjennom tilsynet fant vi at Alstahaug kommune ikke oppfyller lovkravene til individuell plan for deltakere i introduksjonsordning. Den individuelle planen er ikke noe aktivt dokument som viser forventet framdrift i programperioden når det gjelder fastsatte mål.

Kommunen har rutiner for at nyankomne innvandrere i målgruppa tilbys introduksjonsprogram. Imidlertid er det ikke slik at hver deltaker får utarbeidet en plan som brukes som en aktiv framdriftsplan for deltaker og kommune. Det blir utarbeidet planer, men de er mangelfulle i den forstand at de innholdsmessig ikke oppfyller lovkravene. Per tiden har ikke deltakeren en egen individuell plan i norsk og samfunnskunnskap.

De planene som er framlagt, er ikke satt opp slik at de egner seg som en individualisert framdriftsplan som skal evalueres og justeres jevnlig for deltakeren. Det er heller ikke slik at planene evalueres jevnlig og at programmets innhold justeres fordi delmål ikke nås eller målene endres. Kommunen har jevnlig møter med deltaker, men framdriften i programmet ut fra en plan for perioden er ikke sentralt i disse møtene – noe som vil kunne innvirke på effektivitet og framdrift i programmet. De deltakerne som ikke får tilbud om praksisplasser får ikke et annet tilbud av kommunen disse dagene.

Det er et lovkrav at den individuelle planen skal fattes som et enkeltvedtak. Når Alstahaug kommune ikke fatter planen som et vedtak, medfører det at deltakeren ikke kan klage på planen sin, og planen blir ikke ansett som forpliktende for deltaker og kommune.

Tilsynet har også vist at Alstahaug kommune ikke har et helårig introduksjonsprogram på full tid, og dermed ikke oppfyller introduksjonsloven § 4 annet ledd.

Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Nordland etter tilsyn med Alstahaug kommunes forvaltning av Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Tilsynet retter seg mot kommunen, jf. introduksjonsloven § 3 om kommunens ansvar.

Formålet med tilsynet

Introduksjonslovens formål er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet, jf. introduksjonsloven § 1. Det følger av rundskriv G-01/2016 at hovedformålet med loven er å legge til rette for at deltakerne i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap kommer seg raskt i arbeid eller utdanning. Det er videre ett av lovens formål at de som deltar i programmet aktivt yter noe for å gjøre seg berettiget til introduksjonsstønad – først og fremst til beste for seg selv, men også for samfunnet.

Hensikten med tilsyn er å sikre at kommunene har en praksis som er i samsvar med lov og forskrift som et bidrag til økt kvalitet i den kommunale tjenesteproduksjonen. Brudd på introduksjonsloven kan ha rettsikkerhetsmessige konsekvenser for deltakerne. Det kan også ha samfunnsøkonomiske konsekvenser gjennom forsinkelser i den enkeltes overgang til utdanning og arbeid. Forsinkelser kan føre til at det tar lengre tid før deltakeren blir økonomisk selvstendig.

Fylkesmannens tilsynshjemmel

Introduksjonsloven § 23 gir Fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med kapitlene 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd. Det betyr at det kan føres tilsyn med

- Introduksjonsprogram (§§ 2-7)
- Introduksjonsstønad (§§ 8-16)
- Opplæring i norsk og samfunnskunnskap (§§ 17-20)
- Nasjonalt introduksjonsregister - NIR (§ 25 tredje og fjerde ledd)

Tilsynet omfatter også forskrifter knyttet til disse lovbestemmelsene

Forholdet til kommuneloven

Fylkesmannens tilsyn skal utføres etter reglene i Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10A, jf. introduksjonsloven § 23 annet ledd. Kommuneloven gir Fylkesmannen rett til å be om opplysninger, rett til innsyn i saksdokumenter og adgang til kommunale institusjoner eller andre som utfører oppgaver på vegne av kommunen. Videre kan Fylkesmannen gi pålegg om å rette forhold som er i strid med lov og/eller forskrift, men før det gis pålegg, skal kommunen få en rimelig frist til å rette forholdet. Når tjenester utføres av andre enn kommunen, skal krav om retting og eventuelle pålegg rettes til kommunen som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet. Kommunen plikter å sørge for at tjenesten utføres i samsvar med lov og forskrift.

Fylkesmannens tilsyn er et lovligstilsyn, jf. kommuneloven § 60b.

Forholdet til forvaltningsloven

Det følger av introduksjonsloven § 21 at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven. I tillegg gjelder de ikke-lovfestede saksbehandlingsreglene her som ellers i forvaltningen, som

for eksempel normen for god forvaltningsskikk, forsvarlig saksbehandling og veiledning og informasjon til deltakerne. Det er viktig å vite om en avgjørelse som tas etter introduksjonsloven er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven eller ikke. Grunnen er at mange av forvaltningslovens bestemmelser kun får anvendelse i saker om enkeltvedtak.

Begreper

Disse begrepene brukes i Fylkesmannens konklusjon:

Lovbrudd er mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift.

Merknad er et kritikkverdig forhold som ikke omfattes av definisjonen for lovbrudd, men der tilsynet med utgangspunkt i krav fra myndighetene avdekker praksis som potensielt kan føre til lovbrudd.

Lovbrudd skal rettes, mens merknader er noe kommunen selv kan velge om man vil ta hensyn til.

Om rapporten

Tilsynet er basert på gjennomgang av et utvalg deltakermapper, skriftlig dokumentasjon og intervjuer. Derfor er konklusjonene i rapporten bare et uttrykk for hva man har sett gjennom den dokumentasjonen som forelå ved tilsynet. Rapporten sier heller ikke noe om kommunens forvaltning av introduksjonsordningen på andre områder enn de som er undersøkt.

Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet er gjennomført som et stedlig tilsyn. Det stedlige tilsynet har vært gjort på bakgrunn av gjennomgang av deltakermapper og annen dokumentasjon mottatt fra Alstahaug kommune.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn 04.04.2018
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen 23.04.2018
3. Stedlige intervjuer av deltakere og personer som jobber med introduksjonsordningen 23. og 24.05.2018
4. Utsending av foreløpig rapport 15.06.2018
5. Frist for skriftlig tilbake fra kommunen på foreløpig rapport 29.06.2018
6. Ferdigstilling av endelig rapport uke 28
7. Gjennomgang av endelig rapport og sluttmøte 6. september
8. Kommunens plan for retting tilsendes Fylkesmannen innen 14. september 2018

Tema for tilsynet

Tilsystema for de nasjonale tilsynene som embetene skal gjennomføre besluttes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Arbeid med tilsystema på norskopplæringsens område skjer i samarbeid med Kompetanse Norge. Temaet fastsettes for tre år av gangen.

IMDi har besluttet at tilsystemaet for perioden 2017-2019 er individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram, jf. introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd. Fylkesmannen i Nordland førte i 2016 pilottilsyn på dette tilsystemaet.

I tillegg kontrollerer tilsynet om kommunen har et introduksjonsprogram som er helårig og på fulltid etter introduksjonsloven § 4.

Avgrensning av tilsynstemaet

Tilsynstemaet er individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram. Tilsynet omfatter både kravene til den individuelle planen for introduksjonsprogrammet i § 6 og kravene til den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap i § 19 første ledd og forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal inngå som en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet.

Tilsynet omfatter ikke individuell plan for de som bare deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven §§ 17 og 18, og ikke har denne opplæringen som en del av et introduksjonsprogram.

Tilsynet er videre avgrenset mot en nærmere vurdering av introduksjonsprogrammets innhold (hensiktsmessigheten av tiltakene som inngår i programmet). Tilsynet omfatter bare å kontrollere at de tre obligatoriske innholdselementene i § 4 tredje ledd er med i den individuelle planen. Det skal fremgå når alle tiltakene i planen skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig for å gjennomføre tiltakene, jf. § 6 annet ledd. I tillegg skal innholdet i den individuelle planen være begrunnet, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Dermed kan det i tilsynet avdekkes om planen er individuelt tilpasset eller ikke.

I tilsynet skal det kun kontrolleres at kommunen utarbeider individuelle planer i tråd med lovkravene i § 6 og § 19 første ledd, forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere samt relevante krav i forvaltningsloven. Det betyr at tilsynet ikke omfatter vurderinger av kommunens prosess rundt utarbeidelsen av individuelle planer eller andre hensiktsmessighetsvurderinger som avhenger av kommunens skjønn.

Tilsynet har tatt utgangspunkt i kontrollspørsmål:

Kontrollspørsmålene er utformet ut fra det lovkravet de er ment å kontrollere. Kontrollspørsmålene skal dekke alle de forhold som skal undersøkes gjennom tilsynet. Følgende kontrollspørsmål skal besvares i tilsynet:

1. Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?
2. Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?
3. Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?
4. Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon?
5. Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak?
6. Har kommunen et introduksjonsprogram som er helårig og på fulltid?

Tema1: Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?

Beskrivelse av kommunens praksis

Alstahaug kommune har organisert seg slik at ansvaret for deltakerne i introduksjonsprogrammet er delt mellom NAV-flyktning og Alstahaug voksenopplæring. NAV-flyktning har ansvaret for å fatte vedtak om rett og plikt til introduksjonsprogram, samt individuell plan. Voksenopplæringen gjennomfører norsk- og samfunnskunnskapsundervisning, samt har ansvaret for språkpraksis. Dersom deltakerne skal ha arbeidspraksis er det veiledere i NAV som har ansvaret for denne.

Når nye flyktninger bosettes i kommunen tar NAV-flyktning og kaller de inn til en kartleggingsamtale hvor de fyller ut et kvalifiseringsskjema sammen. På bakgrunn av dette fatter NAV-flyktning enkeltvedtak om introduksjonsprogram, samt utarbeider individuell plan. Tidligere har kommunen konsekvent fattet vedtak om program for ett år om gangen, dette opplyser de at de nå skal gå bort i fra.

Det har vært varierende de siste årene hvordan den individuelle planen har sett ut og hvilken mal som har blitt brukt. Noen ganger har den individuelle planen kommet frem i vedtaket om tildeling av program, andre ganger har individuell plan blitt utferdiget i eget dokument. Når planen har vært eget dokument har det variert om den har vært et vedlegg til enkeltvedtaket om tildeling av program. Kommunen oppgir at de nå skal bruke en mal som ligger i Visma ved utarbeidelse av individuell plan. I de vedtakene som er fattet samtidig med de nye planene viser noen til at vedtaket inneholder informasjon om individuell plan, mens i andre står det at vedtaket også inneholder individuell plan. Ingen av vedtakene viser til individuell plan i oppstillingen av vedlegg.

I tillegg til å utarbeide et vedtak og individuell plan har NAV-flyktning utarbeidet en avtale om deltakelse i introduksjonsprogrammet, som både programrådgiver og deltakeren skriver under på. I denne avtalen forplikter deltakeren seg til å delta i introduksjonsprogrammet, skriver under på at han/hun skal utarbeide en kvalifiseringsplan i samarbeid med NAV Alstahaugs veiledere og forplikter seg til å gi korrekte opplysninger etc. Videre fremgår det i punkt sju at dersom avtalen ikke overholdes kan den sies opp med umiddelbar virkning fra begge parter. I punkt åtte står det at deltakeren før vedtaket om introduksjonsprogram går ut, har ansvar for å bestille time til samtale med sin veileder for å evaluere sitt program.

Voksenopplæringen utarbeidet tidligere egen individuell plan for norskopplæringen, dette gjøres ikke lenger. Nå er det kun NAV-flyktning som skal utarbeide individuell plan for deltakerne.

Voksenopplæringen utarbeider pedagogiske rapporter, noen oppgir at denne fungerer som en plan for deltakerne i norskopplæringen. Disse utarbeides i utgangspunktet fire ganger i året i forbindelse med elevsamtalene. De pedagogiske rapportene oversendes til NAV-flyktning. Andre lærere utarbeider egne individuelle planer for sine deltakere, men som kun er for eget bruk. Disse blir ikke overlevert til NAV-flyktning.

Kommunen utarbeider vedtak om inntak i introduksjonsprogrammet og individuell plan samtidig. I tilsynet opplyses det at dette skjer innen tre måneder etter bosetting, og at det ofte kun går to måneder før vedtak og individuell plan er på plass.

På bakgrunn av kartleggingen voksenopplæringen gjennomfører plasserer de deltakerne i ulike spor etter nivå. Det blir ikke laget individuell plan på bakgrunn av denne kartleggingen, og det kom heller ikke frem i tilsynet at NAV-flyktning får kartleggingen fra voksenopplæringen. I den individuelle planen som NAV-flyktning utarbeider fremgår det av og til språkmål for deltakeren. Mål og opplæring i samfunnskunnskap fremgår kun i noen av de planene som er innsendt som dokumentasjon i tilsynet.

I tilsynet opplyses det at NAV – flyktning og voksenopplæringen har et tett samarbeid. De har faste møtepunkt i løpet av året, både på ledelsesnivå, samt mellom lærere og programrådgivere. Videre opplyses det at det er utstrakt uformell kontakt både via telefon og e-post. I tillegg har en av programrådgiverne en fast kontordag i uken hos voksenopplæringen.

I vedtaket om tildeling av program vises det til kartleggingen som begrunnelse for den individuelle planen. Vedtaket viser videre til introduksjonsloven § 6, samt klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere fremgangsmåten ved klage og retten til å se sakens dokumenter. NAV – flyktning opplyser at alle deltakerne får med seg en utskrevet versjon av planen sin.

Fylkesmannens vurdering

Kommunen fatter vedtak om deltakelse i introduksjonsprogram for alle deltakere etter en kartleggingsamtale. Det utarbeides en individuell plan samtidig. Det har variert i tidligere år om den individuelle planen har fremgått av vedtaket om tildeling av program eller om den har vært eget dokument. Nå skal kommunen ha en fast praksis på at den individuelle planen skal være et eget dokument. Når planen har vært et eget dokument har det variert om den har vært et vedlegg til vedtaket om program, eller ikke. Kommunen har aldri fattet et eget enkeltvedtak om innholdet i den individuelle planen.

For at den individuelle planen skal være et enkeltvedtak må den enten være et vedlegg til enkeltvedtaket om tildeling av program eller utarbeides etter reglene i forvaltningsloven om enkeltvedtak. På bakgrunn av at kommunen ikke har en fast praksis på at planen er en del av enkeltvedtaket eller er et vedlegg kan vi ikke se at det er sannsynliggjort at kommunen utarbeider en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak.

I vedtaket om tildeling til program vises det til introduksjonsloven § 6 om individuell plan. Det vises også til klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere fremgangsmåte ved klage og retten til å se sakens dokumenter. Den individuelle planen inneholder ikke dette når den har vært eget dokument eller når den ikke er et vedlegg til vedtaket. Når den individuelle planen ikke er en del av eller et eget enkeltvedtak blir dette en følgefeil. Vår vurdering er derfor at den individuelle planen ikke viser til introduksjonsloven § 6, klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere fremgangsmåte ved klage og retten til å se sakens dokumenter.

Verken den individuelle planen eller vedtaket om tildeling av program viser til § 19 første ledd om individuell plan i norsk og samfunnskunnskap. Norskopplæringsplanen som voksenopplæringen tidligere laget viser til denne bestemmelsen, men denne lages ikke lenger. Den individuelle planen viser derfor ikke til introduksjonsloven § 19 første ledd.

I vedtaket om tildeling av program vises det til kartleggingen av deltakeren som begrunnelse for innholdet i vedtaket og den individuelle planen. På bakgrunn av at den individuelle planen ikke er et

enkeltvedtak blir det likevel en følgefeil her, da det ikke er noen begrunnelse for innholdet i planen i selve planen. Vår vurdering er derfor at innholdet i den individuelle planen ikke er begrunnet.

Kommunen er kjent med at den individuelle planen skal lages innen tre måneder etter bosetting. Det opplyses i tilsynet at programrådgiverne utarbeider vedtak om program og individuell plan samtidig i forbindelse med den første kartleggingen av deltakeren. Vi ser derimot av dokumentasjonen som er sendt inn at ikke alle deltakere har fått individuell plan innen tre måneder. Med bakgrunn i at noe av dokumentasjonen er opp til to år gammel, og at samtlige i tilsynet redegjorde for at i den rutinen de nå følger utarbeides plan innen tre måneder, finner vi det sannsynliggjort at dette per dags dato gjøres.

Før utarbeidet voksenopplæringen egen norskopplæringsplan. Dette gjøres ikke lenger. Selv om det i noen av deltakernes individuelle planer fremgår språkmål i norsk, er dette ikke tilstrekkelig til at det kvalifiserer til en norskopplæringsplan. Det har ikke kommet frem dokumentasjon i tilsynet som tilsier at det utarbeides plan for samfunnskunnskapen. Vi vurderer derfor at kommunen ikke utarbeider en individuell plan for norsk og samfunnskunnskap, og denne er da heller ikke en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet.

Tilsynet viser at det er utstrakt kontakt mellom NAV og voksenopplæringen, både formelt og uformelt. Oppfølgingen av deltakerne er tett. Samarbeidet påvirker i liten grad det skriftlige innholdet i individuell plan, men vi ser at det ofte forekommer praktiske endringer. Selv om samarbeidet ikke alltid omhandler deltakerens individuelle plan, og det i liten grad påvirker denne, finner vi det sannsynliggjort at de som er ansvarlige for introduksjonsprogrammet i kommunen samarbeider med de som er ansvarlige for norskopplæringen.

Kommunen opplyser at samtlige deltakere får med seg en skriftlig versjon av den individuelle planen i etterkant av at den er fattet i møte mellom NAV-flyktning og deltakeren. I samtale med deltakerne kom det likevel frem at ikke alle hadde en versjon av sin plan. Når det gjelder pedagogisk rapport som i stor grad fungerer som norskopplæringsplan blir det opplyst om at det ikke er en samlet praksis for at deltakerne får denne. Etter en samlet vurdering har vi kommet til at kommunen ikke så snart som mulig gir deltakeren underretning om fastsettelse av den individuelle planen.

Fylkesmannen stiller spørsmål ved hvorfor kommunen i tillegg til vedtak om tildeling av program utarbeider en avtale om deltagelse i programmet. De vedtak som kommunen har plikt til å fatte skal i sin helhet ivareta de punktene avtalen regulerer. I tillegg opptre kommunen som part i denne avtalen, noe de ikke er etter vedtakene. Det er deltakeren som er part i vedtaket, mens kommunen er forvaltningsorganet. Det kommer frem av avtalen at den kan sies opp av begge parter. Dersom en deltaker får stanset programmet sitt må kommunen fatte vedtak om dette etter § 7. Er deltakeren uenig kan han/hun klage på vedtaket. Det holder ikke at kommunen sier opp avtalen, da dette forholdet er regulert gjennom lov.

Fylkesmannens konklusjon

Kommunen utarbeider en individuell plan innen tre måneder etter bosetting eller etter at krav om deltakelse er fremsatt. De i kommunen som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet samarbeider med de som er ansvarlige for norskopplæringen.

Kommunen utarbeider ikke en skriftlig individuell plan som er samlet i ett helhetlig dokument. Den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap inngår ikke som en del av planen for hele introduksjonsprogrammet.

Innholdet i den individuelle planen er ikke begrunnet. Det vises ikke til introduksjonsloven §§ 6 og 19 første ledd, klageadgang, klageinstans, den nærmere fremgangsmåten ved klage og retten til å se sakens dokumenter. Kommunen gir heller ikke deltakeren så snart som mulig skriftlig underretning om fastsettelsen av den individuelle planen.

Tema 2: Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?

Beskrivelse av kommunens praksis

Flyktningkontoret foretar en kartlegging av deltakerens bakgrunn og skriver en kvalifiseringsplan før deltakeren tas inn i introduksjonsprogrammet. Før deltakeren tas inn på norskkurs kartlegges de av skolen. Den har et større fokus på å kartlegge norskkunnskapene, ellers kartlegger den det samme som er kartlagt av kommunen fra før. Deltakerne går på norskkurs tre dager pr uke. De som har språkpraksis er på dette resten av uka. Hvis de ikke har språkpraksis, har de fri fra programmet.

Som nevnt tidligere i rapporten har kommunen brukt ulike maler for utarbeidelse av individuell plan, og praksisen har variert. I tilsynet ble det informert om at de nå bruker en plan fra Visma. Det er flyktningkontoret som skriver individuell plan, der mål(ene) for norsken er en del av planen. Hvilke mål som er med og som gjelder norskopplæringen, baserer de på en pedagogisk rapport fra voksenopplæringen, som skrives underveis i opplæringsløpet. I vår videre vurdering har vi kun tatt utgangspunkt i denne i beskrivelsen av kommunens praksis.

Fylkesmannens vurdering

NAV-flyktning foretar en grundig kartlegging før deltakerne starter opp i program og individuell plan skrives. Kartleggingene viser i stor grad til kompetansen deltakeren har med seg. Opplæringsbehovet er viet mindre plass. Alstahaug voksenopplæring har en egen kartlegging etter at den første individuelle planen er skrevet og gitt til deltaker. Kartleggingen som blir gjort, gjør at de som jobber med deltakerne får god innsikt i bakgrunnen til den enkelte deltaker. Opplæringsbehovet vises gjennom hvilket spor og hvilken klasse deltakeren plasseres i. Selv om kartleggingen i stor grad viser deltakerens kompetanse og i mindre grad deltakerens opplæringsbehov, vurderer Fylkesmannen at kommunen gjennomfører en kartlegging av deltakerens kompetanse og opplæringsbehov.

Deltakeren får i møtene med flyktningkontoret informasjon om introduksjonsprogrammet og regelverket rundt programmet. De får også informasjon om den individuelle planen, og formålet med den. Kommunen opplyser derimot at de er noe usikker på hvor mye deltakeren forstår av dette, og informasjon og formålet med planen er derfor også et tema på senere møter. Kommunen kjøper tolketjenester og får tolk via telefon og det vurderes i hvert enkelt tilfelle om det er behov for tolk. Både programrådgiverne og deltaker oppgir at deltakerne er med på å utarbeide sin egen plan, og sette mål for programperioden. Det brukes ofte jeg-form i den individuelle planen. Utledet av § 21 i Introduksjonsloven er det krav om at deltakeren skal være med på å utarbeide planen sin. Vår vurdering er at deltakerne får veiledning om hva den individuelle planen er og hva som er formålet med den. Vi vurderer også at kommunen har en god praksis når det gjelder bruk av kvalifiserte tolker og det det vurderes i hvert enkelt tilfelle om det er behov. Videre ser vi ut fra tilsynet at deltakerne at

den individuelle planen er utarbeidet sammen med deltaker og anser også dette punktet som oppfylt.

Deltakers mål fremgår av de individuelle planene. Under tilsynet kom det fram at hovedmålet for hva de ønsker å bli/oppnå i Norge blir vektlagt under hele programtiden, men at målene blir justert utover i programmet til mer realistiske mål, etter veiledning fra kommunen. Fylkesmannen vurderer at deltakerens mål fremgår av den individuelle planen. Vi minner om at mål som settes i de individuelle planene må kommunen jobbe mot og det gir også visse forpliktelser. Når et hovedmål til en deltaker er å bli sjåfør, så forplikter kommunen seg til å innrette innholdet i programmet mot dette målet.

Hovedmålet til deltakeren ligger gjerne utenfor rammen av programmet, uten at det kommer klart fram i selve planen at det er et langsiktig mål. Noen programrådgivere oppga at de ikke visste om det var greit å legge mål utenfor programtiden. Målene i de individuelle planene fremstår ofte som yrkesmål og i mindre grad som opplæringsmål. Delmålene er innenfor rammen av introduksjonsprogrammet, men for hovedmålene er dette ikke alltid angitt. Ut i fra dette vurderer Fylkesmannen at kommunen ikke skiller mellom mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsordningen og mål som ligger lengre frem i tid.

Alle planene inneholder hovedmål og delmål, selv om det ikke alltid skilles mellom hva som ligger innenfor og utenfor programtiden. Fylkesmannen vurderer derfor at kommunen oppfyller lovens minstekrav som sier at individuelle planer skal inneholde hovedmål og delmål.

I de individuelle planene skal det fremgå hvilken fremdrift som er forventet for å oppnå de ulike målene. Av de innsendte planene ser vi at fremdriften til de enkelte målene er angitt som start og sluttdato, enten for hele programtiden, eller som en periode i programmet. Under kolonnen «aktiviteter» i planen er ikke tiltakene konkret angitt. Det vises til at deltakeren skal delta i klassen eller praksis, samt jobbe aktivt hjemme og ha god egeninnsats. Det blir da uklart for deltakeren hva som forventes av ham på skolen og i praksis. Det at deltakeren skal jobbe hjemme med språket vil i utgangspunktet falle utenfor innholdet i programmet. Det er også vanskelig for deltakeren å vite hvilke forventninger han/hun selv kan ha til kommunen. Vi vurderer etter dette at det ikke kommer fram hvilken fremdrift som er forventet for å oppnå de ulike målene.

I § 4 i introduksjonsloven står det at programmet minst skal inneholde a) norskopplæring, b) samfunnskunnskap og c) tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytting til yrkeslivet. I de innsendte planene ser vi at alle inneholder norskopplæring og språkmål. Videre knyttes de ulike målene opp mot senere yrke eller utdanning. Derimot omtaler ikke alle planene samfunnskunnskap. Vi vurderer derfor at målene i deltakerens individuelle plan er i samsvar med lovens formål når det gjelder grunnleggende ferdigheter i norsk og forberedelse for deltakelse i yrkeslivet, men ikke når det gjelder grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv/samfunnskunnskap.

I tilsynet kommer det fram at alle deltakerne gjennomgår et tilnærmet likt løp. De deltar på norskopplæring ved voksenopplæringen, samt at noen får språkpraksis. Den eneste forskjellen her er hvilket spor deltakeren følger. Når det gjelder samfunnskunnskapen opplyses det at det kan være noe forskjell. Noen deltar på kurs som voksenopplæringen har, mens andre leser på egen hånd. Dette fremgår derimot ikke av deltakernes planer. Når deltakeren når språknivå A2 flyttes de over til NAV-veiledere som skal jobbe med å få de ut i arbeidspraksis, samtidig som de fortsatt skal delta på norskopplæringen parallelt. Det skilles dermed ikke her på om deltakeren går et arbeidsrettet eller

utdanningsrettet løp, da alle går over i arbeidspraksis ved bestått norskprøve A2. De som går grunnskole følger ikke dette løpet. Vi minner om at programmet skal være individuelt tilpasset, og deltakerens løp skal legges opp med sikte på å nå deltakerens hovedmål.

Det følger av forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap at den individuelle planen skal angi mål for opplæringen og antall timer som tildeles. Målene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal fastsettes i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som beskrevet i læreplanen. Disse målene skal fremgå av den individuelle planen. Ikke alle deltakerne har mål i samfunnskunnskap, og vi kan derfor ikke vurdere om disse er i samsvar med læreplanen. Når det gjelder norsken ser vi at det er satt språkmål for deltakerne, f.eks. A2. Det er derimot ikke delt opp i de ulike språkferdighetene innenfor A2 (lytte, snakke, samtale, lese og skrive). En slik oppdeling i ulike språkferdigheter med tilhørende krav, vil gjøre det enklere for deltakeren å forstå hva som forventes av ham, samtidig som det vil gjøre evalueringen enklere. Når dette ikke fremgår av de innsendte planene blir vår vurdering at målene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap ikke er fastsatt i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som beskrevet i læreplanen.

Kommunen oppgir at de ikke har opplevd at deltaker har vært uenig i innholdet i planen. Deltakerne var ikke kjent med muligheten til å klage på planen. Ut ifra dette er det vanskelig for Fylkesmannen å si noe om kommunen begrunner og dokumenterer sin beslutning om innholdet i den individuelle planen, dersom kommunen og deltaker er uenig.

Fylkesmannens konklusjon

Kommunen gjennomfører en kartlegging av deltakerens kompetanse og opplæringsbehov, de gir videre deltakeren veiledning om hva den individuelle planen er og hva som er formålet med planen.

Den individuelle planen er utarbeidet i samråd med deltakeren og kommunen vurderer i hvert enkelt tilfelle om det er behov for tolk og kommunene benytter kvalifisert tolk om det er behov for det. Deltakerens mål fremgår av den individuelle planen og de inneholder både hovedmål og delmål.

Kommunen skiller ikke mellom mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet og mål som ligger lengre frem i tid. Planene viser heller ikke hvilken fremdrift som er forventet for de ulike målene. Målene i deltakerens individuelle planer er ikke i samsvar med introduksjonslovens formål og siktemål i § 4 første ledd om grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberedelse for yrkeslivet.

Målene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er ikke fastsatt i samsvar med nivå, kompetansemål og emner beskrevet i forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Tema 3: Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?

Beskrivelse av kommunens praksis

Den individuelle planen lages ut fra en mal i et fagsystem. Den skrives av NAV- flyktning. Det er ikke rutine at voksenopplæringa er deltaker ved utarbeidelse av planen. Samfunnskunnskap kjøres som kurs og man må søke om å få plass på kurset. Deltakerne kan selv melde seg opp til statsborgerprøve/ samfunnskunnskapsprøve etter selvstudie, om de ønsker det.

Fylkesmannens vurdering

I de individuelle planene framgår tidspunktet for introduksjonsprogrammets varighet oppgitt med start og sluttdato. Fylkesmannen vurderer at kommunen oppfyller lovens minstekrav om start og varighet av den individuelle planen.

De planene vi har fått tilsendt inneholder innholdselementene norskopplæring og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Alle planene inneholder derimot ikke samfunnskunnskap. Alle de tre obligatoriske innholdselementene skal være med i den individuelle planen. De tre elementene må ikke være tilstede til enhver tid, men alle elementene må være tilstede innenfor rammen av den enkeltes program og være med i den individuelle planen. Tilsynet omfatter ikke en vurdering av programmets innhold utover å kontrollere at de tre obligatoriske innholdselementene er med i den individuelle planen. Fylkesmannen vurderer derfor at kravet er oppfylt når det gjelder norsk og tiltak som forbereder til videre opplæring eller yrkesliv, men ikke for samfunnskunnskapen. Kravet er dermed ikke oppfylt i sin helhet.

I de individuelle planene fremgår det når de ulike tiltakene skal være gjennomført. Mange tiltak skal ifølge planen vare hele tiden deltakeren er i programmet. Det kan da se ut som om det ikke er foretatt en individuell vurdering, men kun angitt en tidsfase på generelt grunnlag. Vi ser likevel at noen av planene angir kortere tidsfaser for enkelte tiltak, og vi vurderer derfor at lovens minstekrav er oppfylt. Vi vil likevel minne om at det må gjøres en konkret og individuell vurdering for hvor lenge hvert enkelt tiltak skal vare. Dersom et tiltak skal vare hele programtiden må det være med bakgrunn i en konkret vurdering, da det er vanskelig å evaluere et slikt tiltak underveis i programtiden.

I de individuelle planene som vi har fått, er det deltaker som har hovedansvar for å gjennomføre de ulike tiltakene. I en plan er NAV og AVO medansvarlig. Det er naturlig at kommunen, herunder NAV-flykning eller voksenopplæringen er hovedansvarlig for gjennomføringen av tiltakene. Dette fordi kommunen forplikter seg til å tilby de tiltakene som kommer frem i planen. Kommunen har ansvar for å lage målrettede ordninger og tiltak for kvalifisering for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Når det da i enkelte planer kun er deltaker som er ansvarliggjort kan det virke som at kommunen fraskriver seg sitt ansvar, dette har de ikke anledning til. Fylkesmannen vurderer derfor at det ikke kommer frem av den individuelle planen hvem som gjennomfører de ulike tiltakene, når kun en er ansvarliggjort.

Det skal fremgå av planene hvordan deltakere skal få gjennomført pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap. Planene oppgir som delmål at deltaker skal bestå norskprøven på ulike nivå. For samfunnskunnskapen står det i noen planer at de skal bestå prøven. Som aktivitet/tiltak skal deltaker jobbe med å sette seg inn i samfunnskunnskap og delta i undervisningen i norsk. Dette gir ikke deltakeren en oversikt om hvordan de skal få gjennomført sine pliktige timer. Fylkesmannen vurderer derfor at ikke fremgår av planene hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 innenfor rammen av programmet.

Fylkesmannens konklusjon

Kommunen utarbeider individuelle planer der tidspunktet for programmets start og varighet fremgår. Det fremgår videre av den individuelle planen når tiltakene skal gjennomføres (tidsfaser).

De tre obligatoriske innholdselementene norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet er ikke med de individuelle planene. Det

fremgår ikke av den individuelle planen hvem som har ansvaret for å gjennomføre de ulike tiltakene (ansvarsforhold) i planen. Det fremgår heller ikke av den individuelle planen hvordan deltaker skal få gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonslovenes § 17 innenfor rammen av programmet.

Tema 4: Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon?

Beskrivelse av kommunens praksis

Dokumentasjon og informasjon i tilsynet viser at deltakeren ofte har kontakt både med sin programrådgiver og sin lærer. Dette gjennom formelle møter, men det er også utstrakt uformell kontakt. Flere av deltakerne har videre kontakt og møter med rådgiver på skolen. På møtene snakkes det om hvordan det går i programmet, og med lærerne hvordan fremgangen i norsk er. Det kan også tas opp andre forhold som familie, økonomi, karriereveiledning osv. Når deltakeren har bestått norskprøven til A2 gjennomfører kommunen en trekantsamtale hvor også NAV-veileder som har ansvar for arbeidspraksis deltar.

Selv om ofte både fremgangen i programmet og norsken er tema på møter opplyses det at dette sjelden fører til endring i deltakerens hovedmål og/eller delmål. Lærerne evaluerer sine deltakere i pedagogisk rapport. Denne skrives i forkant av elevsamtalene som de har fire ganger i året.

Tidligere var det i noen tilfeller slik at deltakeren selv måtte bestille time til samtale med sin programrådgiver. Dersom deltakeren ikke gjorde dette ble det ikke gjennomført noen samtale. Praksisen var her ulik mellom programrådgiverne. NAV-flyktning opplyser at de nå kaller inn deltakerne til samtale minimum to ganger i året. På disse samtalene går de igjennom deltakerens individuelle plan og pedagogiske rapport. Hos noen deltakere kan det være samtaler hyppigere enn to ganger i året, alt etter behovet til deltakeren.

Voksenopplæringen har den skolefaglige oppfølgingen, da er ikke programrådgiver med. Dersom deltakerne f.eks. ikke når språkmålene som er satt i individuell plan forskyves gjerne bare norskprøven et halvår frem i tid. Dersom en deltaker har rask progresjon, eller læreren vurderer at deltakeren er plassert på for lavt nivå, flyttes deltakeren til et spor på høyere i nivå. Dette gjøres etter samtale mellom lærerne for de ulike klassene. Det hender at deltakerne ikke får språkpraksis- og arbeidspraksisplasser, disse deltakerne er hjemme disse dagene og har ikke et tilbud på skolen eller andre plasser i kommunen.

Fylkesmannens vurdering

Oppfølging av deltakerne er en forutsetning i arbeidet med å utforme og gjennomføre den individuelle planen. Hovedmålet med oppfølgingen er at deltakeren skal få realisert målene i planen og raskest mulig komme i ordinært arbeid eller utdanning. Kommunen har ansvar for å følge opp deltakeren, påse at den individuelle planen følges og revideres ved behov og at det ikke oppstår dødtid mellom de ulike kvalifiseringstiltakene i introduksjonsprogrammet. Både programrådgiverne og lærerne har oppfølging av deltakerne i programmet, og vi vurderer særlig lærerne er godt orientert om deltakernes ståsted i programmet. Lærerne har ofte samtaler med deltakerne, og det skrives pedagogiske rapporter fire ganger i året.

I de pedagogiske rapportene vurderes motivasjon, arbeidsinnsats, faglig ståsted, oppmøte/tilstedeværelse, norskprøve og annet. Det står kun en setning eller to under hvert punkt. Den individuelle planen er ikke noe som brukes aktivt i denne vurderingen. Når deltakeren i tillegg ikke har noen opplæringsplan i norsk og samfunnskunnskap blir mye av evalueringen en vurdering av deltakerens progresjon ut i fra det sporet han/hun går på. For deltakerne i grunnskolen er også vurderingen i de ulike fagene marginal. Eventuelle endringer er bytte av spor eller utsettelse av tid for å ta norskprøve. For samfunnskunnskapen kan vi ikke se at denne evalueres eller vurderes. Dette har nok sammenheng med at samfunnskunnskapen ikke er en del av opplæringen i gjennom året, men gis som kurs til enkelte deltakere.

Selv om deltakerne i mange tilfeller har tett oppfølging, kan vi ikke se at dette påvirker effektiviteten og fremgangen i programmet. Mange av deltakerne blir stående på samme språknivå over tid, og vi kan ikke se at formålet med å komme raskt ut i videre utdanning eller arbeid blir fulgt opp. Likevel vurderer vi at kommunen oppfylder lovens minstekrav når det gjelder oppfølging av deltakerens fremgang i programmet og i norskopplæringen, men ikke for samfunnskunnskapen.

Informasjonen i tilsynet viser at programrådgiverne etter dagens rutiner innkaller deltakerne til en evalueringssamtale minimum en gang i halvåret. Da går de igjennom den pedagogiske rapporten fra skolen, samt deltakerens individuelle plan. Det er uklart for Fylkesmannen hvor disse evalueringene blir skrevet ned. Evalueringssamtalene før sjeldent til at det blir skrevet ny plan, men det kan forekomme mindre endringer i planen. Vi vurderer at den individuelle planen tas opp til ny vurdering minst en gang i halvåret.

Tilsynet viser at det har forekommet vesentlige endringer i deltakernes livssituasjon. Dette tas gjerne opp i samtaler med lærer, rådgiver eller programrådgiver. Det kan gjøres tilpasninger i klassen eller på skolen, eller at deltakerne får ny praksisplass. Vi kan ikke se at den individuelle planen tas opp til ny vurdering i slike tilfeller. I og med at deltakerne ikke har plan for norsk og samfunnskunnskap, vil det heller ikke være mulig å vurdere denne.

Deltakeren er orientert om de endringene som gjøres dersom det oppstår en vesentlig endring i deltakerens livssituasjon. I og med at planen ikke vurderes og revideres i disse tilfellene kan vi ikke vurdere om disse blir gjort i samråd med deltakeren.

Fylkesmannens konklusjon

Kommunen følger opp deltakerens fremgang i programmet. De følger videre opp deltakerens fremgang i opplæringen i norsk, men ikke i samfunnskunnskap.

Den individuelle planen tas opp til ny vurdering en gang i halvåret.

Den individuelle planen tas ikke opp til ny vurdering ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon. Det foretas heller ikke en ny vurdering både for planen for introduksjonsprogrammet og for planen i norsk og samfunnskunnskap, da den sistnevnte planen ikke eksisterer.

Tema 5: Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak?

Beskrivelse av kommunens praksis

Deltakerne deltar på evalueringer, både med programrådgivere på NAV og med lærerne på voksenopplæringen. Her evalueres både ståsted, progresjon i norskopplæringen, samt videre ønsker når dert gjelder arbeid eller utdanning. Resultatet av slike møter fører sjelden til at den individuelle planen endres. Informasjonen fra slike møter skriver lærerne ned i pedagogisk rapport. Rådgiver skriver ned informasjonen i et notat i Visma. Det er ikke kommet tydelig frem i tilsynet hvor programrådgiverne skriver ned slik informasjon. NAV-veilederne lager en egen tiltaksplan for deltakeren. Denne koordineres ikke med den individuelle planen. Dersom deltakeren etter å ha vært i arbeidspraksis en stund finner ut at de ønsker en annen praksis som retter seg mot et annet yrkesvalg, skrives det inn i tiltaksplanen som NAV-veilederen har laget, men ikke i deltakerens individuelle plan.

Programrådgiverne har samtaler med deltakerne i ettertid av at lærerne har sendt inn pedagogisk rapport. Noen ganger kommer dette frem i individuell plan, men ikke alltid. Vi har sett eksempler på at deltakernes målsetting, f.eks. av yrkesvalg kan endres etter samtaler med lærer/rådgiver eller programrådgiver. Slike endringer fremgår ikke av et enkeltvedtak om at planen er endret.

Fylkesmannens vurdering

Dokumentasjonen viser at det kan forekomme vesentlige endringer i deltakernes plan etter evalueringssamtaler. Disse endringene fremgår derimot i liten grad i den individuelle planen. Evalueringsnotater, pedagogiske rapporter og tiltaksplaner fra NAV kan inneholde endring av deltakerens mål. Det hender at deltakeren får utdelt pedagogisk rapport, men ikke alle lærerne gjør dette. Evalueringsnotatene lagres i Visma og tiltaksplanen fra NAV-veilederne lagres i deres systemer. Dette medfører at deltakeren ikke får den underretningen som hun eller han har rett på.

Fylkesmannens konklusjon

Vesentlige endringer i den individuelle planen fastsettes ikke ved enkeltvedtak.

Tema 6: Har kommunen et introduksjonsprogram som er helårlig og på full tid?

Fylkesmannens undersøkelser av kommunens praksis vedrørende helårlig og full tids program

Flyktningtjenesten i Alstahaug kommune ligger i NAV og flyktningtjenesten er organisert under helse- og oppvekst. Alstahaug voksenopplæring er organisert under skole-undervisning og kultur. Voksenopplæringen er ledet av rektor og NAV flyktning ligger under leder for NAV Alstahaug. Voksenopplæringen har det faglige ansvaret for opplæringen og språkpraksis, mens NAV- flyktning er ansvarlig for de andre delene av introduksjonsprogrammet.

Det er faste samarbeidsmøter mellom aktørene i introduksjonsprogrammet, blant annet er det faste månedlige møter mellom flyktningtjenesten og voksenopplæringen ved rektor og merkantil. I tillegg er det fire møter i året med alle lærerne og saksbehandlerne i NAV.

Kommunen informerte i tilsynet om at deltakere på norskkurs har undervisning tre dager pr uke. De to resterende dagene er de enten på språkpraksis eller de har selvstudium. Deltakere som har grunnskole har undervisning 5 dager pr uke.

Voksenopplæringen kjører kurs for deltakere i perioder utover ordinær skolerute. De deltakerne som har mulighet til å være i praksis i disse periodene, er det.

Fylkesmannens vurdering

Helårlig

Et helårlig program betyr at deltakerne skal være i fulltids aktivitet i 47 uker slik som i ordinært arbeidsliv. Deltakerne i introduksjonsprogrammet i Alstahaug har sin hovedaktivitet på voksenopplæringa, noen er i praksis 1-2 dager i uka. Voksenopplæringa har ansvar for språkpraksis, mens NAV-flyktning har ansvar for arbeidspraksis.

Når det er skolefrie dager holder noen lærere fra voksenopplæringen kurs, på bestilling fra NAV-flyktning. Skoleruta for introduksjonsdeltakerne viser at de har 34 dager med ferie i løpet av skoleåret 2017/2018. Den årlige ferien er 25 virkedager. Deltakerne har da 9 feriedager for mye. Ut i fra denne dokumentasjonen vurderer Fylkesmannen at deltakere i introduksjonsprogrammet ikke har et helårlig program.

Full tid

Når et program er på full tid, vil dette si 37,5 klokketimer i uka. 12.1.2015 kom det en tolkningsavklaring fra Barne- likestillings- og integreringsdepartementet vedrørende begrepet undervisningstime og kravet om introduksjonsprogram på fulltid etter introduksjonsprogrammet. Det ble her fastsatt retningslinjer for hva som er å anse som en undervisningstime i introduksjonsprogrammet. Retningslinjene gjelder for undervisning som følger læreplanene i norsk og samfunnskunnskap, 50 timer samfunnskunnskap, og grunnskoleopplæring for voksne etter kunnskapsløftet. En undervisningstime er 45 minutter. Denne omregnes til 75 minutter for å legge inn tid til forarbeid og etterarbeid for deltakerne. Det kan da ikke legges inn ytterligere ekstra tid i programmet til for- og etterarbeid for deltakerne. Andre aktiviteter og tiltak i introduksjonsprogrammet enn de som er nevnt over, skal ikke regnes om, der regnes hver time som 60 minutter. Det er altså aktivitetens innhold/læreplan som bestemmer om det skal opereres med vanlige 60 minutters timer eller 45 minutters timer som skal omregnes til 75 minutter. Vi viser til rundskriv G-01/2015.

Vi har sett på aktuelle timeplaner for de seks deltakerne som vi har fått dokumentasjon på. Ingen av deltakerne har fått et introduksjonsprogram som er på fulltid. Vi har summert timer på skolen og omregnet disse slik at de inkluderer forberedelse og etterarbeid, og deretter lagt til antall timer for de som har arbeidspraksis. Totale timer viser at ingen av de seks deltakerne har et introduksjonsprogram som er på fulltid.

De deltakerne som ikke har praksisplasser har fri disse to dagene. I NIR registreres noen av disse dagene som selvstudium, men kommunen var klar på at disse deltakerne ikke har et opplegg når de ikke er praksis. Det er derfor klart at disse deltakerne ikke har et full tids program, og de ligger på rundt 22,5 timer i uka.

De resterende deltakerne har heller ikke et program på full tid, heller ikke de som er i grunnskolen. Deres timeantall ligger på mellom 30 og 35 timer i uka. Lovens krav er at programmet skal tilsvare 37,5 timer i uka.

Fylkesmannens konklusjon

Kommunen har ikke oppfylt målsettingen om et helårlig fulltidsprogram i henhold til § 4 annet ledd i introduksjonsloven. Det gjenstår en del før deltakerne har et program som følger et arbeidsår i den forstand at det skal ha 5 ukers ferie og 37,5 aktivitet i uka. Kommunens introduksjonsprogram er dermed ikke i henhold til lovens krav og intensjoner, hverken når det gjelder tid eller varighet. Dette fører til at deltakerne i introduksjonsprogrammet i Alstahaug kommune ikke har et program som tilfredsstiller lovens krav.

Lovbrudd og merknader

I dette kapitlet påpekes de lovbrudd som er funnet under tilsynet. Eventuelle merknader gis også her. Det som er formulert under, er en konsekvens av Fylkesmannens vurdering under hvert enkelt tilsystema.

1 Kommunen skal utarbeide en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak

Alstahaug kommune sørger ikke for å utarbeide en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak. For å rette opp dette må Alstahaug kommune sørge for at:

- a) Det utarbeides en skriftlig individuell plan samlet i ett dokument
- b) Den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap inngår som en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet
- c) Det i vedtaket om individuell plan vises til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd
- d) Innholdet i den individuelle planen er begrunnet
- e) Det opplyses om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt retten etter forvaltningsloven § 18, jf. § 19, til å se sakens dokumenter
- f) De gir deltakeren så snart som mulig skriftlig underretning om fastsettelsen av den individuelle planen

2 Planen skal være individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltaker

Alstahaug kommune sørger ikke for at planen er individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltaker. For å rette dette må Alstahaug kommune sørge for at:

- a) Det skilles mellom mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet og mål som ligger frem i tid
- b) Den individuelle planen viser hvilken fremdrift som er forventet for de ulike målene
- c) Målene i deltakerens individuelle plan er i samsvar med introduksjonslovens formål og siktemålene i § 4 første ledd om grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberedelse for yrkeslivet
- d) Målene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er fastsatt i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som beskrevet i forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

3 Planen skal inneholde programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet

Alstahaug kommune sørger ikke for at planen inneholder programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet. For å rette dette må Alstahaug kommune sørge for at:

- a) De tre obligatoriske innholdselementene norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet er med i den individuelle planen
- b) Det fremgår av den individuelle planen hvem som har ansvaret for å gjennomføre tiltakene (ansvarsforhold)
- c) Det fremgår av den individuelle planen hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 innenfor rammen av introduksjonsprogrammet

4 Planen skal tas opp til vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon

Alstahaug kommune tar ikke planen opp til vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon. For å rette dette må Alstahaug kommune sørge for at:

- a) Kommunen følger opp deltakerens fremgang i samfunnskunnskap
- b) Den individuelle planen tas opp til vurdering ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon
- c) Det foretas en ny vurdering både for planen for introduksjonsprogrammet og for planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- d) Revideringer gjøres i samråd med deltakeren

5 Vesentlige endringer i planen skal fastsettes ved enkeltvedtak

Alstahaug kommune sørger ikke for at vesentlige endringer i planen fastsettes ved enkeltvedtak. For å rette dette må Alstahaug kommune sørge for at:

- a) Deltakeren får forhåndsvarsel og anledning til å uttale seg før det gjøres vesentlige endringer i den individuelle planen
- b) Vesentlige endringer gjøres skriftlig og at deltakeren får ny skriftlig plan
- c) Deltakeren så snart som mulig får underretning om de vesentlige endringene og den nye planen
- d) De vesentlige endringene er begrunnet
- e) Det opplyses om klageadgang, klagefrist, den nærmere fremgangsmåten ved klage, samt retten til å se sakens dokumenter etter forvaltningsloven § 18, jf. § 19 ved vesentlige endringer i den individuelle planen

6 Programmet skal være helårig og på full tid

Alstahaug kommune sørger ikke for at deltakerne har et program som er helårig og på full tid. For å rette dette må Alstahaug kommune sørge for at:

- a) Deltakerne har et program som er helårig
- b) Deltakerne har et program som er på full tid

Prosedyre ved påpekt lovbrudd

Ved konstatering av lovbrudd, gjelder egen prosedyre, jf. Introduksjonsloven § 23 annet ledd som sier at kommunelovens bestemmelser i kapittel 10A skal følges:

- Sammen med utsending av endelig tilsynsrapport får kommunen en frist for å sende inn en plan som viser tiltak som settes i verk for å få en praksis som er i samsvar med lovverket. Planen må også angi når tiltak vil være gjennomført. Fristen for innsending av plan går fram av oversendelsesbrevet.
- På grunnlag av kommunens plan får kommunen en rimelig frist til å rette forholdene. Hva som er en rimelig frist vurderes ut fra hvor komplekst det er å rette forholdet og lovbruddets alvorlighetsgrad i forhold til å innfri enkeltpersoners rettigheter.
- Når lovbruddet er rettet og senest innen den fastsatte fristen, sender kommunen en erklæring til Fylkesmannen om at lovbruddet er rettet. Sammen med erklæringen sendes dokumentasjon som viser retting.
- Dersom Fylkesmannen ut fra erklæringen og dokumentasjonen finner det sannsynliggjort at lovbruddet er rettet, avsluttes tilsynet gjennom brev til kommunen.
- Dersom kommunen ikke har rettet lovbrudd innen fristen, fatter Fylkesmannen enkeltvedtak om pålegg om retting, jf. Kommuneloven § 60 d første ledd
- Hvis kommunen klager på vedtaket, kan ikke tilsynet avsluttes før klageinstansen (KD) har fattet endelig vedtak. Hvis kommunen ikke får medhold, vurderes videre framdrift ut fra svaret fra klageinstansen.
- Avslutning av tilsyn gjøres gjennom brev til kommunen.

Christina Nyeng Thon
Tilsynsleder

Line Mentzoni Maruhn
Tilsynsmedarbeider

Vedlegg 1: Lovgrunnlaget for tilsynet

1. Tilsynsansvaret

Hjemmelen for fylkesmannens tilsyn er introduksjonsloven § 23.

Etter § 23 første ledd skal fylkesmannen føre tilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikter etter introduksjonsloven kapitlene 2 til 4 og registrering av deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og norskopplæring for asylsøkere i personregister etter § 25 første ledd.

Tilsynet vil også omfatte forskrifter knyttet til disse lovbestemmelsene samt relevante bestemmelser i forvaltningsloven.

Tilsynet skal gjennomføres i samsvar med kommuneloven kapittel 10 A, jf. introduksjonsloven § 23 annet ledd.

Oppdraget på tilsynsområdet fremgår av det enkelte embedets årlige tildelingsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

I henhold til tildelingsbrevene skal hvert embete gjennomføre minimum to tilsyn per år.

2. Tilsystema

2.1 Generelt om individuell plan

Introduksjonsloven § 6 pålegger kommunen å utarbeide en individuell plan for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet. Bestemmelsen setter minimumskrav til utarbeidelsen av og innholdet i planen.

Den individuelle planen skal være et verktøy for både kommunen og deltakeren. Den skal sikre planmessighet, kontinuitet og effektiv fremdrift i kvalifiseringen. Planen skal bidra til å øke eierskapet, forutsigbarheten og motivasjonen for deltakeren.

Introduksjonsordningen bygger på prinsippet om individuelt tilpasset opplæring og kvalifisering. Kommunen skal ta utgangspunkt i den enkeltes behov og forutsetninger når den skal organisere programmet og velge metode og innhold.

2.2 Kommunen skal utarbeide en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak

Kommunen skal utarbeide en individuell plan for alle deltakere i introduksjonsprogram, jf. introduksjonsloven § 6 første ledd første punktum.

Kommunen skal også utarbeide en individuell plan for alle deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 19 første ledd. Minstekravene i § 6 gjelder tilsvarende for denne planen. I tillegg stilles det krav til den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap i forskrift om læreplan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere i kapitlet «Kartlegging ved inntak».

Fastsetting av den individuelle planen er en del av kommunens beslutning om tildeling av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Planen er bestemmende for

deltakerens rettigheter og plikter. Planen er derfor et enkeltvedtak i samsvar med forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b.

Kommunen velger selv formen på den individuelle planen: Om den skal være et vedlegg til enkeltvedtaket om tildeling av introduksjonsprogram, eller om det skal fastsettes et eget enkeltvedtak om innholdet i den individuelle planen. Uavhengig av hvordan kommunen fastsetter innholdet i den individuelle planen, må alle kravene for enkeltvedtak i forvaltningsloven være oppfylt. Det må fremkomme klart at deltakeren har klageadgang på alle beslutninger som tas med i det enkelte vedtak/dokument. Dette gjelder for eksempel både beslutningen om deltakelse i introduksjonsprogram (§ 2), beslutningen om deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap (§ 17) og beslutningen om innholdet i den individuelle planen (§ 6 og § 19 første ledd).

Den individuelle planen skal foreligge senest innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse i introduksjonsprogram blir fremsatt. Dette i samsvar med kommunens frist for å tilrettelegge program i introduksjonsloven § 3 annet ledd. Deltakeren skal dermed innen tre måneder ha fått en individuell plan for introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som oppfyller minstekravene i loven. Planen kan deretter utfylles og revideres underveis i samsvar med § 6 fjerde ledd, se kapittel 2.5.

Den individuelle planen skal være samlet til ett helhetlig dokument.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven §§ 17 og 18 skal inngå som en del av introduksjonsprogrammet. Planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil dermed være en del av planen for introduksjonsprogrammet. Kommunen skal sikre at det er sammenheng mellom opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, målsetningen med den enkeltes introduksjonsprogram og de øvrige tiltakene i programmet. Kommunen må kunne dokumentere at det har vært samarbeid mellom ansvarlig for introduksjonsprogrammet (flyktningetjenesten/NAV/programrådgiver) og ansvarlig for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap (voksenopplæringen/skolen/lærer).

Det anses som mest hensiktsmessig at det utarbeides en felles individuell plan for introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Dersom det likevel utarbeides en separat plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, skal det fremgå at denne planen er en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Dette kan for eksempel gjøres ved at planene henviser til hverandre og at den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap legges ved eller stiftes fast i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Det avgjørende er at det ikke er tvil om hva som samlet sett er deltakerens individuelle plan for hele introduksjonsprogrammet.

Det følger av introduksjonsloven § 21 at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven. Dette betyr at de generelle reglene i forvaltningsloven om blant annet habilitet, veiledning, nedtegning av muntlige opplysninger, advokatbistand og taushetsplikt vil gjelde for kommunens arbeid med den individuelle planen.

Den individuelle planen fastsettes ved enkeltvedtak. Særreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven kapittel IV-V må derfor også følges ved utarbeidelsen av planen. Deltakeren kan klage på den

individuelle planen og innholdet i programmet til fylkesmannen, jf. introduksjonsloven § 22 og forvaltningsloven § 28.

At særreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven kommer til anvendelse betyr blant annet at:

- Den individuelle planen skal være skriftlig, jf. forvaltningsloven § 23. Som nevnt ovenfor skal planen være samlet til ett helhetlig dokument slik at det fremstår som klart for deltakeren hva som er den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet.
- Innholdet i den individuelle planen skal begrunnes, jf. forvaltningsloven § 24.
- I begrunnelsen skal det vises til de regler og faktiske forhold planen bygger på, jf. forvaltningsloven § 25. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn bør også nevnes.
 - At det skal vises til de regler planen bygger på, betyr at det i den individuelle planen skal vises til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd. Innholdet i reglene bør også gjengis eller legges ved den individuelle planen.
 - De faktiske forholdene planen bygger på vil være kartleggingen av deltakeren og deltakerens mål med introduksjonsprogrammet. Det sentrale i begrunnelsen for øvrig vil være sammenhengen mellom kartleggingen av deltakeren, deltakerens mål med programmet og innholdet (tiltakene) i programmet. Dersom det er en åpenbar sammenheng mellom disse stilles det mindre krav til ytterligere begrunnelse. Dersom det ikke er en klar sammenheng mellom kartleggingen, mål og tiltak, må valg av innhold begrunnes nærmere. Hvor omfattende begrunnelsen skal være vil også avhenge av om kommunen og deltakeren er enig i innholdet i den individuelle planen eller ikke.
 - Tilsynet omfatter bare å kontrollere at kommunen har begrunnet innholdet i den individuelle planen, ikke en videre vurdering av innholdet i programmet (tiltakenes hensiktsmessighet).
- Deltakeren skal så snart som mulig få skriftlig underretning om den individuelle planen, jf. forvaltningsloven § 27. I denne underretningen skal deltakeren få opplysninger om klageadgangen, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt retten etter § 18, jf. § 19, til å se sakens dokumenter. (Når forholdene gir grunn til det skal det også opplyses om adgangen til å søke fritt rettsråd, kommunens veiledningsplikt etter § 11 og adgangen til å få tilkjent sakskostnader etter § 36.)

Dersom noen av de nevnte kravene i forvaltningsloven ikke er oppfylt vil det foreligge lovbrudd.

2.3 Planen skal være individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltaker

Den individuelle planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av deltakerens opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg, jf. introduksjonsloven § 6 første ledd annet punktum. Planen skal utarbeides i samråd med deltakeren, jf. introduksjonsloven § 6 tredje ledd.

Det er viktig at den enkelte deltaker gis mulighet til og ansvar for å planlegge sin egen kvalifisering. Kravet om medvirkning fra deltakeren skal sikre at det er deltakerens egne forutsetninger og mål som ligger til grunn for det kvalifiseringsløp vedkommende skal gjennomføre. Samtaler med deltakeren om personlige ressurser, muligheter og realistiske fremtidsplaner, er derfor en viktig oppgave i kartleggingsarbeidet og ved utarbeidelsen av den individuelle planen.

For at medvirkningen skal være reell og konstruktiv må kommunen sørge for at deltakeren får relevant informasjon og veiledning slik at deltakeren kan ta informerte valg. Deltakeren må få informasjon om hva den individuelle planen er og hva som er formålet med planen. Det vises til kommunens veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11 og utrednings- og informasjonsplikt etter forvaltningsloven § 17.

Bruk av tolk vil kunne være nødvendig for å sikre tilstrekkelig medvirkning. Kommunen skal derfor gjøre en vurdering av behovet for tolk ved hver inntakssamtale/kartleggingsamtale. Dersom det er behov for det, skal kommunen benytte kvalifisert tolk, slik at det sikres en reell brukermedvirkning. Dersom det ikke er benyttet kvalifisert tolk i tilfeller hvor det er behov for det, vil det foreligge et lovbrudd. Det avgjørende i vurderingen vil være om manglende bruk av tolk/ukvalifisert tolk, har medført at deltakeren ikke har fått tilstrekkelig informasjon og veiledning i samsvar med forvaltningsloven §§ 11 og 17 og/eller at planen ikke kan anses å være utarbeidet i samråd med deltakeren i samsvar med introduksjonsloven § 6 tredje ledd. Kommunen bør ha utarbeidet retningslinjer for bestilling og bruk av tolk.

I noen tilfeller kan det være hensiktsmessig å benytte seg av et språk som både deltakeren og den kommuneansatte behersker, som for eksempel engelsk. Det forutsettes da at begge parter behersker språket på et slikt nivå at det kan kommuniseres på en forsvarlig måte.

Kartleggingen av deltakerens kompetanse skjer i to faser og har to ulike formål:

- 1) Kartlegging for å vurdere om deltakeren har behov for grunnleggende kvalifisering, og dermed rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven § 2.
- 2) En mer detaljert og grundig kartlegging som skal danne grunnlaget for utarbeidelsen av deltakerens individuelle plan etter § 6 og § 19 første ledd.

Kartleggingen i forbindelse med den individuelle planen, skal ta utgangspunkt i forhold som anses å være relevant for deltakerens kvalifisering. Ettersom mange deltakere gjerne har vært gjennom flere kartlegginger før de kommer til kommunen, er det viktig å forklare hvorfor man kartlegger denne gangen. Kommunen må fortelle hva kartleggingen skal brukes til, og hvem som har tilgang til opplysningene (regler om taushetsplikt). Hensikten er først og fremst å få et målrettet og individuelt tilrettelagt kvalifiseringsløp som fører frem til ordinært arbeid eller utdanning.

Kommunen bør i kartleggingen benytte seg av eventuell tidligere utarbeidet kartleggingsinformasjon. Dette kan for eksempel være kartleggingsinformasjon utarbeidet av asylmottak, informasjon deltakeren har registrert i elektronisk verktøy for selvregistrering av kompetanse og tidligere karriereveiledning deltakeren har fått.

Det anbefales at følgende faktorer er med i kartleggingen:

- Familie-, bo- og livssituasjon
- Språk:
 - Lese- og skriveferdigheter på eget morsmål
 - Muntlig og skriftlig ferdighetsnivå i norsk
 - Tidligere deltakelse i norskopplæring, jf. introduksjonsloven §§ 17 og 18
 - Annen type opplæring/tilegnelse av norskferdigheter
 - Muntlig og skriftlig ferdighetsnivå i engelsk
 - Eventuelle andre fremmedspråk deltakeren kan
- Tidligere deltakelse i 50 timer samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 17
- Digital kompetanse
- Gjennomført skole/utdanning i hjemlandet eller andre land
- Gjennomført skole/utdanning i Norge
- Arbeidserfaring i hjemlandet og/eller andre land
- Arbeidserfaring i Norge
- Medbrakt dokumentasjon på tidligere skolegang og arbeidserfaringer
- Muligheter for å skaffe dokumentasjon/attester fra hjemlandet eller andre land
- Referanser
- Eventuelle tillitsverv og deltakelse i frivillige organisasjoner
- Uformell kompetanse og interesser

- Fremtidsplaner og yrkesønsker
- Hvilke tanker deltakeren har vedrørende egen kvalifisering

For opplæringen i norsk og samfunnskunnskap vises det til kravene om kartlegging i forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere under kapittelet «Kartlegging ved inntak».

Ferdighetstester i norsk og eventuelle fremmedspråk kan også inngå i kartleggingen. Slike tester gir et bilde av hvilke forutsetninger deltakeren har for å lære norsk. Ved å sjekke hvor fort deltakeren skriver en kort tekst på norsk kan man for eksempel få et inntrykk av lese- og skriveferdighetene.

I den grad sosiale eller helsemessige forhold kan påvirke deltakelsen i programmet bør dette også kartlegges. Dersom helse viser seg å være en sentral faktor for den enkeltes mulighet til å delta kan det være hensiktsmessig å innkalle helsepersonell til en kartleggingsamtale.

Kommunen må følge reglene for taushetsplikt ved innhenting av opplysninger om deltakeren. Det vises i den forbindelse til introduksjonsloven § 25 om behandling av personopplysninger og reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven kapittel III.

Det følger av forarbeidene til introduksjonsloven (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) punkt 12.8.2.2) at det ikke har vært hensiktsmessig å detaljregulere hva som skal kartlegges eller hvordan dette skal gjøres. Dette siden kartleggingsmetodene er ulike og kan endres over tid. Kartleggingen skal også kunne tilpasses introduksjonsprogrammets individuelle målsetning og lokale forutsetninger. Kartleggingens omfang og intensitet vil således bero på kommunens skjønn. Tilsynet vil dermed bare omfatte og kontrollere at kommunen faktisk har gjennomført en kartlegging i samsvar med introduksjonsloven § 6 første ledd, og ikke en nærmere vurdering av om kartleggingen har vært forsvarlig/tilstrekkelig grundig. Kommunen må likevel kunne dokumentere en kartlegging av et visst omfang, for at kravet om kartlegging av opplæringsbehov og av hvilke tiltak deltakeren kan nyttiggjøre seg, skal være oppfylt. Dette betyr at det vil foreligge et lovbrudd dersom kartleggingen har vært åpenbart mangelfull.

På bakgrunn av kartleggingen fastsettes *deltakerens mål* med introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Deltakerens mål skal fremgå av den individuelle planen.

Deltakerens mål vil være bakgrunnen for valg av hvilke tiltak som skal inngå i programmet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Det skal skilles tydelig mellom de mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet, og de som ligger lengre frem i tid. Den individuelle planen skal angi både hovedmål og delmål. Det skal fremgå av planen hvilken fremdrift som er forventet for å nå de ulike målene.

Formålet med introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet, jf. introduksjonsloven § 1. Det følger av introduksjonsloven § 4 første ledd at introduksjonsprogrammet tar sikte på å gi:

- Grunnleggende ferdigheter i norsk

- Grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv
- Forberede for deltakelse i yrkeslivet

Videre utdanning kan være en målsetning, all den tid utdanningen kan bidra til senere tilknytning til arbeidslivet.

Deltakerens individuelle mål med introduksjonsprogrammet skal være i samsvar med de ovennevnte siktemålene. Kommunen kan ikke velge å ha færre eller andre mål for programmet enn de som er fastsatt i § 4 første ledd.

Det følger av forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap at den individuelle planen for opplæringen skal angi mål for opplæringen og antall timer som tildeles. Målene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal fastsettes i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som beskrevet i læreplanen. Disse målene skal fremgå av den individuelle planen.

Gjennom norskopplæringen skal deltakeren kunne nå et ferdighetsnivå i norsk som setter deltakeren i stand til å bruke eller bygge videre på sin kompetanse i utdanning eller arbeid. Slutt mål for norskopplæringen må fastsettes ut fra deltakerens langsiktige mål for arbeid eller utdanning og målet med introduksjonsprogrammet.

Lovens krav om samarbeid med den enkelte deltaker, innebærer ikke at deltakeren kan stoppe prosessen med utarbeidelsen av planen. I de tilfeller hvor det er uenighet mellom deltakeren og kommunen, er det kommunen som treffer beslutning om planens innhold. Kommunens beslutning må i slike tilfeller bygge på en god begrunnelse og dokumentasjon. For eksempel kan det gjennomføres teser for å fastslå ferdighetsnivå. Det skal fremgå av den individuelle planen dersom kommunen og deltakeren er uenig om innholdet og kommunen skal begrunne sin beslutning om hva som skal inngå i deltakerens program.

Selv om beslutningen om planens innhold ligger til kommunens frie skjønn, vil fylkesmannen alltid kunne prøve om avgjørelsen er bygget på riktig faktum, at det ikke er tatt utenforliggende hensyn, at avgjørelsen ikke er vilkårlig, at det ikke foreligger usaklig forskjellsbehandling og at avgjørelsen ikke er sterkt urimelig.

2.4 Planen skal inneholde programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet

Den individuelle planen skal minst inneholde programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet, jf. introduksjonsloven § 6 annet ledd.

Kommunen skal fastsette programmets varighet individuelt. At introduksjonsloven § 5 angir en grense på to år innebærer ikke at alle automatisk skal ha et program som varer så lenge. Det er store variasjoner i nyankomne innvandreres arbeidserfaring og utdanning og det er viktig at kommunene i størst mulig grad benytter den fleksibiliteten som loven gir for individuell tilrettelegging, både av programmets lengde og innhold. Vurderingen av varigheten på programmet skal skje i samsvar med lovens formål og på bakgrunn av deltakerens kvalifiseringsbehov, forutsetninger og mål.

Hvilke *tiltak som skal inngå* i introduksjonsprogrammet fremgår av introduksjonsloven § 4 tredje ledd. Etter denne bestemmelsen skal programmet minst inneholde:

- Norskopplæring
- Samfunnskunnskap
- Tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet

Alle disse tre obligatoriske innholdselementene skal være med i den individuelle planen. De tre elementene må ikke være til stede til enhver tid, men alle elementene må være tilstede innenfor rammen av den enkeltes program og være med i den individuelle planen. Tilsynet omfatter ikke en vurdering av programmets innhold utover å kontrollere at de tre obligatoriske innholdselementene er med i den individuelle planen.

Omfang og intensitet for det enkelte element må kommunen ta en skjønnsmessig avgjørelse av ut fra kartleggingen av deltakerens behov, forutsetninger og mål med introduksjonsprogrammet.

Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal være den samme som etter introduksjonsloven §§ 17 og 18. Opplæringen skal gis i samsvar med forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Kommunen skal legge opp introduksjonsprogrammet slik at deltakeren får gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 innenfor rammen av programmet. Dette innebærer at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som inngår i introduksjonsprogrammet skal ha et slikt omfang at deltakeren faktisk får gjennomført det timeantallet vedkommende har plikt til. Dette gjelder også i de unntakstilfeller hvor en deltaker ikke oppfyller vilkårene for rett til opplæring etter § 17, men har rett til introduksjonsprogram etter § 2. Det skal fremgå av den individuelle planen hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer etter § 17 innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Det kreves ikke en detaljert timeoversikt, men bare en angivelse av i hvilken eller i hvilke perioder timene skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig for gjennomføringen.

Norsk og samfunnskunnskap utgjør ett av de bærende elementene i et heltidsprogram og det er viktig at deltakerne har mulighet til å nå et tilfredsstillende nivå innenfor den fastsatte tid for introduksjonsprogrammet. Timeantall og forventet progresjon må fastsettes i lys av dette. Deltakerens bakgrunn, forutsetninger og mål i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet, er avgjørende for hvordan opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal organiseres og tilrettelegges. Språkpraksis vil for mange deltakere være et egnet tiltak i språkopplæringen. Språktrening i regi av frivillige og nettbaserte opplæringsprogrammer kan også være gode supplementer til opplæring i regi av lærer eller som tiltak for å motivere deltaker til å jobbe på egenhånd med sin egen språklige progresjon.

Tiltak som forbereder til arbeid eller utdanning er også et obligatorisk hovedelement i introduksjonsprogrammet og skal være med i den individuelle planen. Hovedformålet med

introduksjonsprogrammet er å kvalifisere deltakeren for deltakelse i det ordinære utdanningssystemet eller yrkeslivet og det er viktig at kommunen har fokus på dette.

Tiltak som forbereder til arbeidslivet, omfatter også oppæring. Deltakere som har lite skolebakgrunn og svake grunnleggende ferdigheter står ofte langt fra arbeidsmarkedet. Svak utdanningsbakgrunn kan også føre til at det er vanskelig å oppnå gode nok norskferdigheter til å få jobb. For mange deltakere vil det derfor være hensiktsmessig å bruke grunnskole og/eller hele eller deler av videregående opplæring som tiltak i introduksjonsprogrammet. For noen voksne kan også praksisbrevordningen være et egnet opplæringstilbud som et skritt på veien mot fullt fagbrev. Andre mulige tiltak som forbereder for videre utdanning kan være godkjenning av medbrakt utdanning og forberedende kurs som trengs for å begynne på universitet eller høyskole.

For mange deltakere vil det være nødvendig med arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV. Vanlige tiltak er arbeidstrening, lønnstilskudd, mentor og kvalifisering gjennom opplæringstiltak.

Det vises i denne forbindelse til Rundskriv Q-27/2015 om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere og Veileder for Arbeids- og velferdsetatens samarbeid med de kommunale introduksjonsprogrammene for nyankomne innvandrere (vedtatt januar 2017).

Kommunen skal ta initiativ til å inngå en forpliktende samarbeidsavtale mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten lokalt om introduksjonsordningen. NAV-kontoret skal vurdere om enhver ny deltaker er aktuell for hurtigspor og om deltakeren skal registreres i Arena. Dersom det er hensiktsmessig skal NAV ved inngangen av programløpet bidra til å utarbeide den individuelle planen og samarbeide faglig med kommunens programrådgiver. For kommunens og NAVs øvrige ansvar i denne forbindelse vises det til rundskrivet og veilederen.

Det er mulig å legge ulike former for lønnet arbeid inn som en del av introduksjonsprogrammet. Dette gir en viktig forberedelse til å delta i arbeidslivet og en tilpasning mot rollen som ansatt og lønsmottaker etter fullført program. Arbeidsgivere kan også legge til rette for praktisk språkopplæring og yrkesrettet kvalifisering gjennom arbeidspraksis.

Kommunen bør gi tilbud om arbeidsrettet rådgivning til programdeltakere. Dette kan blant annet gjøres i form av karriereveiledning eller gjennom å etablere en mentorordning.

Det skal fremgå av den individuelle planen når tiltakene skal gjennomføres (tidsfaser) og hvem som har ansvaret for å gjennomføre tiltakene (ansvarsforhold). Dette gjelder både for de tre obligatoriske innholdselementene og eventuelle andre tiltak kommunen, i samarbeid med deltakeren, velger å ta med.

Det bør i den individuelle planen angis hvem som er deltakerens kontaktperson.

2.5 Planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon

Oppfølging av den enkelte deltaker er en forutsetning i arbeidet med å utforme og gjennomføre den individuelle planen. Hovedmålet med oppfølgingen er at deltakeren skal få realisert målene i sin individuelle plan og raskest mulig komme i ordinært arbeid eller utdanning. Kommunen har ansvar for å følge opp deltakeren, påse at den individuelle planen følges og revideres ved behov og at det ikke oppstår dødtid mellom de ulike kvalifiseringstiltakene i introduksjonsprogrammet.

Oppfølging er også et middel for å sikre at deltakeren får mulighet til å medvirke i planleggingen, gjennomføringen og revideringen av planen sin. Regelmessig oppfølging gjør at eventuelle problemer som oppstår underveis i kvalifiseringsløpet, fanges opp på et tidlig tidspunkt. Tett oppfølging kan også bidra til at fravær reduseres.

Det følger av lovens forarbeider at den individuelle planen skal være et verktøy for utarbeiding og tilpasning av et treffsikkert program. Nyankomne innvandrere vil ha ulike forutsetninger for kvalifisering, og ulik kunnskap om opplærings- og arbeidsmuligheter i Norge. For noen kan det være vanskelig å sette gode og realistiske mål for den grunnleggende kvalifiseringen kort tid etter bosetting. Både kommunen og den enkelte deltaker vil etter en tid opparbeide seg kunnskap, forståelse og innblikk i hvordan kvalifiseringen forløper. På bakgrunn av dette og en vurdering av progresjonen i programmet og eventuelle endringer i deltakerens livssituasjon, kan det oppstå behov for å korrigere eller endre den individuelle planen. Det kan bli nødvendig å justere planen både med hensyn til mål og innhold (tiltak).

Introduksjonsloven § 6 fjerde ledd stiller krav om at den individuelle planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom.

«Jevne mellomrom» innebærer at planen skal tas opp til ny vurdering minst en gang i halvåret. Dette sikrer at kommunen får oversikt over at fremdriften er som den skal, og at tiltakene og målene er realistiske og fremdeles aktuelle.

For opplæringen i norsk og samfunnskunnskap følger det av forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere i kapittelet «Kartlegging ved inntak» at: «Det er viktig at det blir gjennomført jevnlig samtaler med deltakeren om hvor vedkommende står i forhold til den individuelle planen. På bakgrunn av disse samtalene kan planen eventuelt revideres, jf. § 6 i introduksjonsloven.»

For deltakere som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap som en del av introduksjonsprogrammet, skal den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som nevnt inngå som en del av den individuelle planen for hele programmet. Minstekravet om minst en vurdering i halvåret skal også gjelde punktene i den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Hvis vurderingen av planen for introduksjonsprogrammet ikke også særskilt omfatter en vurdering av målene og tiltakene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, skal den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap også revideres minst en gang hvert halvår.

I tillegg til at planen skal vurderes med jevne mellomrom, skal den også tas opp til ny vurdering ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon, jf. introduksjonsloven § 6 fjerde ledd. Slike endringer kan

for eksempel være sykdom, svangerskap eller familieinnvandring som i en periode kan forsinke fremdriften eller kreve ekstra innsats fra programdeltakeren.

Kommunen må kunne dokumentere at den individuelle planen tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon. Dette kan for eksempel gjøres ved journalnotater/referater fra oppfølgingssamtaler med deltakeren og at tidspunkt for gjennomførte vurderinger/endringer føres på den individuelle planen.

2.6 Vesentlige endringer i den individuelle planen skal fastsettes ved enkeltvedtak

Revidering av den individuelle planen er i utgangspunktet ikke et enkeltvedtak. Mindre tilpasninger underveis skal ikke ses på som et nytt enkeltvedtak.

Dersom revideringen fører til vesentlige endringer av planens innhold, skal avgjørelsen regnes som et nytt enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jf. introduksjonsloven § 21 annet ledd bokstav b.

Hva som er en vesentlig endring må avgjøres etter en konkret vurdering. Endringens omfang og betydningen for den enkelte deltaker er relevante momenter i denne vurderingen. Hva som er vesentlige endringer kan relateres både til målene i planen og til innholdet i programmet.

Forvaltningslovens særregler for enkeltvedtak som nevnt i kapittel 2.2 ovenfor, må følges når det gjøres vesentlige endringer i den individuelle planen (skriftlighet, begrunnelse og underretning med informasjon om klageadgang).

Deltakeren skal varsles og få anledning til å uttale seg før det gjøres vesentlige endringer, jf. forvaltningsloven § 16.

At vesentlige endringer i planen skal fastsettes ved enkeltvedtak, betyr at deltakeren vil kunne påklage endringene til fylkesmannen, jf. introduksjonsloven § 22 og forvaltningsloven § 28.

3. Avgrensning av tilsynet

Formålet med tilsynet er å se om kommunen oppfylder sine lovpålagte plikter. Tilsynet er avgrenset mot å overprøve kommunens frie skjønn, jf. Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren).

I henhold til introduksjonsloven § 3 tredje ledd kan kommunen etter eget skjønn tilby introduksjonsprogram til en person som ikke faller innenfor gruppen av de som har rett og plikt til å delta i programmet. Kommunen har altså ikke plikt til å tilby introduksjonsprogram til denne gruppen, men dersom kommunen velger å gi denne gruppen et tilbud, skal de følge reglene i introduksjonsloven og vil da være en del av tilsynet.

Kommunene plikter å registrere opplysninger om deltakelse i introduksjonsprogrammet i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), jf. § introduksjonsloven 25 tredje og fjerde ledd og forskrift 20. april 2005 nr. 342 om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (Nasjonalt introduksjonsregister). Kommunens registrering i NIR vil ikke være en del av tilsynet, men registrering i NIR kan være viktig å sjekke ut for å avklare om introprogrammet er helårlig og på fulltid.

4. Forholdet til kommuneloven kapittel 10A - Statlig tilsyn med kommunesektoren

Det følger av introduksjonsloven § 23 at Fylkesmannen skal utføre tilsyn med kommunene i samsvar med reglene i kommuneloven kapittel 10A.

Kommunal- og regionaldepartementet har gitt ut rundskriv H-03/07: «Nytt kapittel 10A i kommuneloven – statlig tilsyn med kommunesektoren», som gir god veiledning.

Det er Fylkesmannen som er tilsynsmyndighet etter kapittel 10A i kommuneloven og kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov, jf. kommuneloven § 60b.

I forbindelse med tilsyn har Fylkesmannen hjemmel til innsyn i saksdokumenter, til å kreve opplysninger og har adgang til institusjoner og anlegg som omhandler tilsynet, jf. kommuneloven § 60c. Fylkesmannen har en tilsvarende rett overfor private rettssubjekter som utfører kommunale oppgaver etter avtale med kommunene.

Manglende oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov defineres i dette tilsynet som et lovbrudd. Hvis tilsynet avdekker lovbrudd, skal kommunen gis en rimelig frist til å rette forholdet, jf. kommuneloven § 60d annet ledd. Dersom forholdet ikke blir rettet, kan Fylkesmannen gi kommunen pålegg om retting av forhold som er i strid med loven, jf. kommuneloven § 60d første ledd.

Der tjenesten blir gitt av andre enn kommunen selv, vil kommunen ha plikt til å sørge for at den som står for det aktuelle tjenestetilbudet for kommunen, gjør det som er nødvendig for å oppfylle pålegget og om nødvendig trå til selv for å oppfylle lovens krav.

Forvaltningsloven kapittel IV,V,VI om enkeltvedtak får anvendelse i forhold til pålegget.

Pålegg om retting kan påklages, jf. kommuneloven § 60d fjerde ledd. Klagen sendes til Fylkesmannen, som kan omgjøre vedtaket eller sende det videre til klageinstansen, som er Kunnskapsdepartementet, jf. forvaltningsloven § 28.

Rimelig frist for å rette lovbrudd er ikke nærmere definert. Den fristen som settes, må stå i forhold til lovbruddets art og omfang og hvilken konsekvens det har for deltakeren og samfunnet.

5. Hvem det føres tilsyn med - Kommunens ansvar for introduksjonsordningen

Som tidligere nevnt er det kommunen som har ansvar for introduksjonsordningen, jf. introduksjonsloven § 3. Det betyr at det er kommunen som skal sikre at introduksjonsprogram både er helårlig og på fulltid, jf. introduksjonsloven § 4 annet ledd. Dersom tjenester til introduksjonsordningen leveres av andre enn kommunen selv, er det fortsatt kommunen som har ansvar for ordningen og det er kommunen vi fører tilsyn med.

Vedlegg 2: Oversikt over dokumentasjon

Innsendt fra kommunen

- Redegjørelse fra Alstahaug kommune
- 6 deltakermapper

Innhentet fra NIR

- Informasjon om de deltakerne som Fylkesmannen har fått tilsendt deltakermapper for

Vedlegg 3: Deltakere i tilsynet

Fylkesmannens tilsynsteam: Christina Nyeng Thon og Line Metzoni Maruhn

Kontaktperson i kommunen: Kristina Volnes Olsen

Personer som er intervjuet ved stedlig tilsyn

Navn	Tittel	Arbeidssted
Kristina Volnes Olsen	Avdelingsleder	NAV - flyktning
Kjersti Toft	Rektor	Voksenopplæringa
Kate Angell	Lærer	Voksenopplæringa
Marianne Sjøvoll	Rådgiver	Voksenopplæringa
Charlotte Hundal	Språkpraksiskoordinator	Voksenopplæringa
Randi Gjelvold	Programrådgiver	NAV - flyktning
Alf Johnny Karlsen	Programrådgiver	NAV - flyktning
Irene Svendsen	NAV-veileder	NAV
Roy Åge Edvardsen	NAV-veileder	NAV

Det ble avholdt tre deltakersamtaler.