



Tilsyn med Bodø kommune

Tilsynstema: Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram



Innhold

Sammendrag	3
Innledning	4
Formålet med tilsynet	4
Fylkesmannens tilsynshjemmel	5
Forholdet til kommuneloven	5
Forholdet til forvaltningsloven	5
Begreper	5
Om rapporten	6
Gjennomføring av tilsynet	6
Tilsynet er gjennomført slik:	6
Tema for tilsynet	6
Avgrensning av tilsystemaet	6
Tilsynet har tatt utgangspunkt i kontrollspørsmål	7
Tema 1: Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?	8
Beskrivelse av kommunens praksis	8
Fylkesmannens vurdering	9
Fylkesmannens konklusjon	11
Tema 2: Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?	11
Beskrivelse av kommunens praksis	11
Fylkesmannens vurdering	13
Fylkesmannens konklusjon	14
Tema 3: Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?	14
Beskrivelse av kommunens praksis	14
Fylkesmannens vurdering	15
Fylkesmannens konklusjon	15
Tema 4: Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon?	16
Beskrivelse av kommunens praksis	16
Fylkesmannens vurdering	16
Fylkesmannens konklusjon	17
Tema 5: Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak?	17
Beskrivelse av kommunens praksis	17
Fylkesmannens vurdering	17
Fylkesmannens konklusjon	18
Tema 6: Har kommunen et introduksjonsprogram som er helårig og på full tid?	18
Fylkesmannens undersøkelser av kommunens praksis vedrørende helårig og full tids program	18
Fylkesmannens vurdering	19
Full tid	19
Helårig	20

Fylkesmannens konklusjon	20
Lovbrudd og merknader	21
Kommunen skal utarbeide en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak	21
Planen skal være individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltaker	21
Planen skal inneholde programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet	21
Planen skal tas opp til vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon.....	22
Vesentlige endringer i planen skal fastsettes ved enkeltvedtak	22
Programmet skal være helårig og på full tid.....	22
Prosedyre ved påpekt lovbrudd	23
Vedlegg 1: Lovgrunnlaget for tilsynet.....	24
Vedlegg 2: Oversikt over dokumentasjon.....	38
Vedlegg 3: Deltakere i tilsynet	39

Sammendrag

Fylkesmannen har hatt tilsyn med kommunens forvaltning av introduksjonsloven i Bodø 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 tilsynstema 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 framdrift i kvalifiseringen. Planen skal bidra til å øke eierskapet, forutsigbarheten og motivasjonen for deltakeren.

Gjennom tilsynet fant vi at Bodø kommune ikke oppfyller lovkravene til individuell plan for deltakere i introduksjonsordning. Den individuelle planen er ikke noe aktivt dokument som er styrende for programmet til deltakerne.

Kommunen har rutiner for at nyankomne innvandrere i målgruppa tilbys introduksjonsprogram og alle deltakere får utarbeidet en plan.

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. Kommunen følger opp deltakerne tett, og har to ganger i året trekantmøter med flykningstjenesten, voksenopplæringen og deltaker. Oppfølgingen har derimot lite innvirkning på planen, med mindre det gjøres en vesentlig endring. Dette har med planens generelle utforming å gjøre.

Mål og delmål i planen er generelt utformet, og det foreligger ikke en plan for opplæring i samfunnskunnskap. Individualiseringen i planen kommer stort sett fram i form av at den beskriver om deltakerne skal ha et utdanningsrettet løp eller arbeidsrettet løp. Utover dette ser det ut i fra planen ut som deltakerne innenfor samme løp stort sett følger samme program. Vi ser av tilsynet at dette ikke er realiteten i praksis, kommunen har et bredt tilbud til deltakerne. Derfor er det synd at planen ikke avspeiler det tilbudet kommunen har.

Planen er ikke et aktivt dokument, og formålet med å ha en plan blir da ikke oppfylt verken for deltakeren eller kommunen. Tilsynet viser videre at flere i kommunen er lite fornøyd med planen, da den oppleves som omfattende og lite brukervennlig.

Tilsynet har også vist at Bodø 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 Bodø 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 framst 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 rettssikkerhetsmessige 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 lovlighetstilsyn, 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, ansvarlig 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 Bodø kommune.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen
3. Stedlige intervjuer av deltakere og personer som jobber med introduksjonsordningen
4. Utsending av foreløpig rapport
5. Frist for skriftlig tilbake fra kommunen på foreløpig rapport
6. Gjennomgang av foreløpig rapport og sluttmøte uke 14
7. Ferdigstilling av endelig rapport uke 15
8. Kommunens plan for retting tilsendes Fylkesmannen innen 10. mai 2019

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 tilsystemaet

Tilsystemaet 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 framgå 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?

Tema 1: Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?

Beskrivelse av kommunens praksis

Bodø kommune har organisert introduksjonsprogrammet slik at ansvaret er delt mellom flyktningtjenesten og voksenopplæringen. Både flyktningtjenesten og Bodø voksenopplæring ligger under oppvekst- og kulturavdelingen, hvor voksenopplæringen igjen er organisert under grunnskolekontoret.

Flyktningtjenesten er delt opp i drift, bosetting og kvalifisering. Bosettingsavdelingen har ansvaret for bosetting av nyankomne flyktninger, mens kvalifiseringsavdelingen har ansvaret for introduksjonsprogrammet. Kvalifiseringsavdelingen fatter enkeltvedtak om tildeling av program, samt lager individuell plan. De har videre ansvar for arbeidspraksis som til vanlig gjennomføres for deltakerne i fjerde semester.

Voksenopplæringen har innenfor introduksjonsprogrammet ansvar for norsk- og samfunnskunnskapsoplæring, grunnskole for voksne og praksis andre og tredje semester.

Når deltakerne er bosatt blir de fordelt til de ulike programrådgiverne. Da kalles deltakeren inn til en første samtale. Hva som gjøres i denne samtalen er noe varierende, blant annet har det betydning om deltakeren kommer fra integreringsmottaket eller om deltakeren er asylsøker, overføringsflyktning eller familiegjenforent.

Dersom deltakeren kommer fra integreringsmottaket opplyses det at deltakeren allerede er kartlagt der, samt at de ofte også har fått karriereveiledning og allerede deltar på norskopplæring ved Bodø voksenopplæring. I sin redegjørelse redegjør kommunen for at kontaktlærer i klassen til deltakeren fra integreringsmottaket legger inn informasjon om norsknivået i planen ved oppstart i introduksjonsprogrammet.

Om de ikke kommer fra integreringsmottaket er det varierende hvilke papirer og kartlegging deltakeren har med seg. Da kartlegges deltakeren i denne første samtalen med programrådgiver. Her har flyktningkontoret utarbeidet en kartleggingsrutine.

Programrådgiverne oppgir at de i første samtale videre gir informasjon til deltakeren om hva introduksjonsprogrammet er og at det skal lages en individuell plan. I etterkant av dette samles deltakerne opp i grupper hvor det gis informasjon om utdannings- og arbeidssystemet i Norge med tolk. Dette fremgår også i kommunens rutiner.

Deltakerne starter ganske raskt etter bosetting opp på voksenopplæringen. Her har de en egen kartleggingsansvarlig som kartlegger språknivå, og sammen med inspektør plasserer deltakeren i en gruppe på enten spor 1, spor 2 eller spor 3. Det oppgis at på denne måten får deltakeren raskt kommet i gang med norskopplæringen, selv om individuell plan ikke er ferdig utarbeidet.

I kommunens rutine står det at arbeidet med individuell plan starter når deltakeren har deltatt på felles info om arbeid og utdanning. Forarbeidet gjøres i møte mellom deltaker og programrådgiver. Når målet i planen er klart kalles deltakeren inn til en trekantsamtale med kontaktlærer og

programrådgiver hvor endelig plan skal utarbeides. Kontaktlærer gir informasjon om skolens kartlegging og erfaringer. Det er programrådgiver som fører inn i individuell plan i de fleste tilfeller.

Dersom planen blir ferdig utarbeidet i møtet får deltaker denne. Det opplyses at man ikke alltid får ferdigstilt planen i møtet, da sendes den til deltaker i etterkant. Dersom kommunen ikke får klage på planen innen klagefristen på tre uker låses planen i Visma. Ved senere bruk åpnes planen i kopi med mulighet for redigering.

Bodø kommune gikk 1. august 2017 over til å bruke IMDis mal når de utformet individuell plan. Tidligere har kommunen brukt malen for individuell plan som ligger i Visma. De har tilpasset IMDis mal noe, ved at de har tatt inn deler av den gamle planen som ble brukt. De redegjør for at de i dag dermed benytter en individuell plan som er sammensatt av IMDis mal og kommunens tidligere plan.

Ved overgangen ble det gjort en vurdering på at alle nye deltakere skulle få individuell plan etter ny mal. De som allerede hadde plan etter gammel mal beholdt denne.

I tilsynet er det sendt inn ti deltakermapper. Det er varierende for disse deltakerne om de har individuell plan etter ny eller gammel mal. Noen av lærerne oppgir videre at de har egne planer for deltakerne for norskopplæringen.

Det er faste samarbeidsmøter i kommunen mellom de ulike aktørene i introduksjonsprogrammet. Blant annet to møter pr. år mellom ansatte ved Bodø voksenopplæring og programrådgivere. Hvert kvartal møtes inspektør ved Bodø voksenopplæring og avdelingsleder for kvalifiseringsteamet. I tillegg arrangeres to møter pr. år mellom rektor og inspektør Bodø voksenopplæring, leder av flyktningkontoret og avdelingsleder kvalifiseringsteamet. Det opplyses i tilsynet at alle deltakerne har to trekantsamtaler pr. år med kontaktlærer og programrådgiver. Programrådgivere og kontaktlærere møtes ved behov utover det som er nevnt over. Blant annet har programrådgiverne et kontor på voksenopplæringen som de kan benytte.

I planene hvor ny mal brukes er feltet «Begrunnelse for innholdet i introduksjonsprogrammet» utfylt. Det vises også til lovbestemmelsen planen bygger på, samt klageadgang og retten til å se sakens dokumenter.

I de planene hvor gammel mal benyttes vises det verken til begrunnelse, lovbestemmelser eller klageadgang.

Fylkesmannens vurdering

Kommunen fatter vedtak om tildeling av program når nye flyktninger bosettes. Videre lages individuell plan etter at deltakeren er kartlagt av både flyktningkontoret og voksenopplæringen, og etter de har fått informasjon om introduksjonsprogrammet og deltatt på felles infomøte.

For alle nye deltakere utarbeides plan etter den nye malen som ble innført i august 2017. Denne planen oppfyller kravene til å være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

I dokumentasjonen som er innsendt i tilsynet ser vi likevel at noen deltaker fikk plan utarbeidet før dette, og det har ikke vært gjort endringer i etterkant. Disse deltakerne har dermed fortsatt ikke en plan som oppfyller lovens minstekrav. Den gamle planen inneholder videre ikke en plan for norsk og

samfunnskunnskap. Norsken kan være listet opp med nivå, men samfunnskunnskapen er som regel ikke omtalt.

Fylkesmannen skal se på tilstanden i kommunen på tilsynstidspunktet og hvordan planene utarbeides i dag. Vi finner derfor at kommunen per dags dato utarbeider en skriftlig individuell plan som er samlet i ett helhetlig dokument.

Under vår beskrivelse har vi redegjort for prosessen fra bosetting til individuell plan er ferdig utarbeidet. I kommunens rutiner står det at fristen for utarbeidelse av planen er tre måneder fra bosettingsdato. Alle intervjuobjektene i tilsynet sier at planen blir utarbeidet innen tre måneder.

Vår vurdering er derfor at planen blir utarbeidet innen tre måneder etter bosetting eller etter at krav om deltakelse er framsatt.

10

I den nye malen for individuell plan fremgår norskopplæringsplanen under punkt fire, «Mål med opplæring i norsk og samfunnskunnskap». Den fylles ut gjennom avkryssing på hovedmål og delmål i norsk. Denne planen er en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet. Det fremgår derimot ikke en plan for opplæringen i samfunnskunnskap under dette punktet. Det er ikke satt opp delmål i samfunnskunnskap.

Ut over dette opplyser noen av lærerne at de bruker en egen plan for norskopplæringen. Bakgrunnen er at den individuelle planen oppleves som tung å bruke, uhensiktsmessig og lite brukervennlig. Noen lærere har derfor laget seg et eget skjema med kompetansemål innenfor de ulike ferdighetene som de bruker som plan for deltakeren, og som de går igjennom med deltakeren. Denne norskopplæringsplanen er ikke en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet.

For de som har plan etter gammel mal fremgår det ikke en egen norskopplæringsplan. De har språkmål for norsknivå ved endt program, men utover dette kvalifiserer ikke plan etter gammel mal til å inneholde en norskopplæringsplan.

Med bakgrunn i at enkelte deltakere har flere norskopplæringsplaner, andre har plan etter gammel mal og dermed ingen norskopplæringsplan, samt at ingen har plan for opplæringen i samfunnskunnskap, er vår samlede vurdering at den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap ikke inngår som en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet.

Beskrivelsen over viser at det er et utstrakt samarbeid mellom flyktningtjenesten og voksenopplæringen. Samarbeidet omfatter også individuell plan og oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet. Vår vurdering er derfor at de som er ansvarlige for introduksjonsprogrammet i kommunen samarbeider med de som er ansvarlige for norskopplæringen.

Fylkesmannen ønsker likevel å bemerke at vi ser noen utfordringer i samarbeidet, blant annet at voksenopplæringen ikke har det samme eierforholdet til individuell plan. Mange av lærerne opplyser at de ikke bruker planen aktivt i sitt arbeid og at planen oppleves som lite brukervennlig. De fleste oppgir at de var mer fornøyd med den gamle planen. Planen brukes i den grad at de går inn og ser på hva som er hovedmålet for deltakeren, og om deltakeren går et utdanningsrettet eller arbeidsrettet

løp. Ingen av lærerne bruker planen i norskopplæringen. Voksenopplæringen har kun lesertilgang på individuell plan, og fører aldri inn i den. Dette kan være med på å forklare hvorfor de har lite eieforhold til planen.

Det er problematisk at planen ikke er et aktivt dokument for voksenopplæringen, særlig med tanke på at de står for både norskopplæring, samfunnskunnskapsopplæring, grunnskole og praksis. Dette utgjør mesteparten av introduksjonsprogrammet for deltakerne. Når planen da ikke er styrende eller noe aktivt dokument, har den liten betydning. Vi ber kommunen om å ta dette til etterretning da det fører til uheldig praksis selv om det ikke er et lovbrudd.

I planene etter ny mal fremgår det en begrunnelse. Denne er derimot veldig generell, og forskjellen er stort sett om deltakeren går utdanningsrettet eller arbeidsrettet løp. Begrunnelsene kan være «Deltakeren har som mål å få jobb. Tiltakene er i tråd med dette», «Kartlegging av deltakerens kompetanse og mål er bakgrunnen for de tiltakene som inngår i deltakerens introduksjonsprogram», «Styrke arbeidsmuligheter gjennom kurs og praksis» eller «Tiltak i introduksjonsprogrammet er i samsvar med mål om jobb ved avslutning av program, og er nødvendige for å nå mål i intro.program.».

Etter forvaltningsloven §§ 24 og 25 skal enkeltvedtak grunngis. Begrunnelsen skal angi de faktiske forhold som vedtaket bygger på og hovedhensyn som har vært avgjørende ved skjønn. I malen vises det til konkrete eksempler det kan svares på i begrunnelsen: «Står tiltakene i forhold til hovedmål og delmål? Er tiltakene nødvendige, og på hvilken måte vil tiltakene bidra til at hovedmålet for introduksjonsprogrammet nås?». Vi kan ikke se at de begrunnelsene som er oppgitt i planene er i tråd med forvaltningslovens krav til begrunnelse.

Videre er det slik at de som har plan etter gammel mal ikke har begrunnelse i sine maler. Deres plan er heller ikke utarbeidet som et enkeltvedtak. Noen deltakere har plan etter gammel mal som eneste plan på tilsynstidspunktet.

På bakgrunn av at begrunnelsene i plan etter ny mal ikke oppfyller kravene til begrunnelse, samt at de med plan etter gammel mal ikke har begrunnelse i sin plan vurderer Fylkesmannen at innholdet i den individuelle planen ikke er begrunnet.

For de som har plan etter ny mal vises det til introduksjonsloven §§ 6 og 19 første ledd. Det vises videre til klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere framgangsmåten ved klage og retten til å se sakens dokumenter. Dette gjelder ikke for de som har plan etter gammel mal. Vår vurdering er derfor at ikke alle de individuelle planene oppfyller disse lovkravene til enkeltvedtak.

Både rutiner og opplysninger i tilsynet viser til at deltakeren får planen etter den er utarbeidet. Vår vurdering er derfor at kommunen så snart som mulig gir deltakeren skriftlig underretning om fastsettelsen av den individuelle planen.

Fylkesmannens konklusjon

Kommunen utarbeider en skriftlig individuell plan samlet i ett dokument, og planen utarbeides innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse ble framsatt.

De som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet i kommunen samarbeider med de som er ansvarlige for norskopplæringen. Kommunen gir videre deltakeren så snart som mulig skriftlig underretning om fastsettelsen av den individuelle planen.

Den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap inngår ikke som en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet. Innholdet i den individuelle planen er heller ikke begrunnet.

Det vises ikke i den individuelle planen til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd. Det vises heller ikke i underretningen til klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere framgangsmåte ved klage og retten til å se sakens dokumenter.

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

Beskrivelse av kommunens praksis

Deltakere som kommer fra integreringsmottaket kommer ferdig kartlagt og med en individuell plan som er ferdig utfylt. Hvis noe er uklart tas det opp på overføringsmøtet mellom kontaktpersonen på mottaket og programrådgiver.

For de andre deltakerne har flyktningkontoret en første kartleggingssamtale der også informasjon om introduksjonsprogrammet og fraværsreglene blir gitt. Kartleggingen som gjøres i Bodø kommune er hovedsakelig medbrakt kompetanse, men også ønsker og mål for introduksjonsprogrammet blir kartlagt i samtalen. Sammen er det denne kartleggingen som avgjør om deltakeren skal ha et arbeids- eller utdanningsrettet løp.

Kartleggingsansvarlig ved Bodø voksenopplæring kartlegger deltaker ved oppstart på voksenopplæringen. Dette gjøres i en inntakssamtale. Her ser kartleggingsansvarlig på om deltakeren har skriftspråk fra før, om de kan det latinske alfabetet etc. Kartleggingsansvarlig har ingen forkunnskaper om deltakeren når de går inn i inntakssamtalen, det brukes heller ikke tolk. Dette er et bevisst valg. Etter inntakssamtalen tar kartleggingsansvarlig kontakt med kontaktlærer i tiltenkt gruppe og drøfter om plasseringen vil være rett. Det er videre kontakt med inspektør for å få overført informasjon om kartleggingen som er gjennomført på flyktningtjenesten. Deltakeren blir så plassert i en gruppe på ett av sporene. Inspektør kartlegger hvilke rettigheter og plikter deltakeren har til norsk- og samfunnskunnskapsopplæring.

Når hovedmålet til deltaker er klart, gjennomføres det en trekantsamtale med deltaker, programrådgiver og kontaktlærer. Det er programrådgiver som fører alt inn i planen, også det som gjelder norsk og samfunnskunnskapsopplæring.

I kommunens rutinebeskrivelse om individuell plan står det at deltakerne får veiledning om hva den individuelle planen er og hva som er formålet med den. Dette ble det også redegjort for i intervjuene. Veiledningen gis i første samtale med deltakeren og gjentas med jevne mellomrom i løpet av programtiden.

Kommunen vurderer i hvert enkelt tilfelle om det er nødvendig med tolk. De bruker kvalifiserte telefontolker og de har tilgang til oppmøtetolker som blir brukt hvis det er mest formålstjenlig.

Mål fremgår av deltakernes individuelle planer og det skilles mellom mål som ligger utenfor og innenfor programtiden. Målene er derimot svært generelle. De langsiktige målene er like for alle som går samme løp. Målet er dermed enten «arbeid» eller «utdanning». Innenfor programtiden er målene typisk «kvalifisere til arbeid gjennom kurs og praksis» eller «kvalifisere til utdanning».

De individuelle planene i Bodø kommune inneholder både hovedmål og delmål. Hovedmålene er som nevnt like for alle i samme løp og svært generelle. Delmålene i programmet er ikke like for alle i samme løp, men de er også generelle. Delmål kan være å bestå B1, grunnskole, få godkjent utdanning fra hjemlandet, selvstudier mm.

Framdriften som er forventet i de ulike målene framkommer stort sett av planene, men her er det ikke en enhetlig praksis. I noen tilfeller er ikke kolonnen for tidsperiode utfylt. Der kolonnen er utfylt kan det være oppgitt konkrete tidsrom, for eksempel tre eller seks måneder. I mange av planene er derimot hele programperioden angitt som tidsrom for gjennomføring av tiltaket eller opplæringen.

Når individuell plan skrives settes praksis til 3. semester for alle. Bodø kommune har satt inn en tabell i planen hvor praksisønsker ved oppstart og tildelt praksis skal komme fram. Det er derimot sjelden at denne tabellen er fylt ut. I tilsynet kom det videre fram at noen deltakere hadde praksis i 2. semester. Dette fremgår ikke av planen.

Bodø kommune har satt inn en tabell i den individuelle planen som skal gjøre det lettere for deltakeren å følge med på hvilket norsknivå han/ hun skal oppnå underveis i programmet. Det vi kan lese ut av tabellen er når deltakeren er forventet å være på A1 til B2 i ferdighetene lese, lytte, skrive eller muntlig. Kompetansemålene som tilhører hvert enkelt nivå kommer ikke fram av tabellen eller andre steder i den individuelle planen. I noen få planer er nivået ved oppstart skrevet inn. På bakgrunn av at planen låses blir ikke vurdering av måloppnåelse ført inn, selv om evalueringsnotatet kan vise at deltakerne i realiteten har nådd høyere nivå.

Det er ikke utarbeidet en egen tabell for samfunnskunnskap og det fremgår ikke mål eller emner for samfunnskunnskap andre steder i planen.

Vi har ikke sett eksempler på planer der deltaker og kommunen er uenig i innholdet i den individuelle planen, men kommunen opplyser at de er i tett dialog med deltakere som ikke er enig i innholdet. Kommunen opplyser at de bruker mye tid og ressurser på å realitetsorientere deltakerne, slik at de kommer til enighet.

Fylkesmannens vurdering

Bodø kommune kartlegger deltakerne. Programrådgiverne har en god oversikt over hver enkelt deltakers bakgrunn og medbrakt kompetanse. De har derfor et godt grunnlag for å bestemme om deltakeren skal ha et utdanningsrettet eller arbeidsrettet løp.

Bodø voksenopplæring kartlegger også deltakeren. Dette for å plassere deltakeren i rett gruppe og spor. Kartleggingsansvarlig kartlegger språknivå og ferdigheter og får kjennskap til tidligere kartlegging gjennom inspektør. Fylkesmannen vurderer at den totale kartleggingen som

gjennomføres i kommunen oppfyller lovens minstekrav, ved at både medbrakt kompetanse og opplæringsbehov kartlegges.

Programrådgiverne oppgir at de informerer deltakerne om hva den individuelle planen er og hva som er hensikten med planen. Deltakersamtalene bekrefter at dette blir gjort. Deltakerne er videre aktive bidragsytere under utarbeidelse av planen.

Vår vurdering er at kommunen kartlegger deltakerens kompetanse og opplæringsbehov. De gir dem også veiledning om hva den individuelle planen er og hva som er formålet med den. Planen utarbeides i samarbeid med deltakeren.

Kommunen vurderer i hvert enkelt tilfelle om det er behov for tolk. De bruker kvalifiserte tolker, enten telefontolker eller oppmøtetolker. Fylkesmannens vurdering er at kommunen har gode rutiner ved bruk av tolk.

Deltakerens mål skal framkomme av den individuelle planen og det skal skilles mellom mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet og mål som ligger lengre fram i tid. Målene skal være relatert til introduksjonslovens formål.

I Bodø kommune kommer hovedmål og delmål fram av planene, men de er lik for alle som går arbeidsrettet eller utdanningsrettet program. Målene er i tillegg svært generelle. Det er derfor vanskelig å vurdere hvor deltakerne er underveis i programmet. Alle med utdannings- eller arbeidsrettet løp har tilnærmet samme mål. Arbeid og utdanning er mål som allerede fremgår direkte av lovteksten. Vår vurdering er derfor at målet ikke fremgår av den individuelle planen til introduksjonsdeltakere i Bodø kommune.

Når kommunen bruker så generelle mål er det vanskelig å evaluere underveis i programmet og det blir vanskelig for den enkelte deltaker å vite hvor han/ hun er i forhold til de oppsatte målene. Det er heller ikke foretatt en individuell vurdering av hva som er oppnåelige mål for den enkelte deltaker. I norsk er det satt opp delmål for deltakerne etter nivå. I samfunnskunnskap er det verken satt opp hovedmål eller delmål. Vår vurdering er derfor at planen samlet sett ikke inneholder hovedmål og delmål.

Tilsynet viser at kommunen skiller mellom mål som ligger lengre fram i tid og mål som ligger innenfor rammen av programmet. Målene er imidlertid svært generelle og like for alle som er i samme løp. Vi vurderer likevel at kommunen oppfyller lovens minstekrav på dette punktet.

Forventet framdrift i de ulike målene framkommer stort sett av i de individuelle planene, men de er ofte for hele programtiden og for enkelte deltakere kommer ikke dette fram i deres plan. Det gjøres da ikke en individuell vurdering av målene i programmet. Dette gjør det vanskelig for deltaker å vite når de ulike målene skal være oppnådd og det kan være med på å påvirke deltakers progresjon og framdrift i programmet. Vår vurdering er derfor at de individuelle planene ikke viser forventet framdrift for de ulike målene.

Ut fra mottatt dokumentasjon ser vi at 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 deltakelse i yrkeslivet.

De individuelle planene Bodø kommune er delmålene i norsk fastsatt i samsvar med nivå etter læreplanen. Kompetansemål og emner kommer derimot ikke fram. I tillegg mangler faget samfunnskunnskap i planen. Vår vurdering er derfor at målene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap ikke er fastsatt i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som beskrevet i forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Enkelte lærere oppgir at de bruker et eget skjema med kompetansemål innenfor de ulike delmålene i læreplanen. Denne går de gjennom sammen med deltaker. Dette er et godt virkemiddel og Fylkesmannen ser det som hensiktsmessig at dette tas inn i den individuelle planen.

Kommunen opplyser i tilsynet at dersom noen deltakere er uenige i målet som er satt, brukes mye tid og ressurser for å realitetsorientere deltakeren. Dette ser ut til å fungere bra og kommunen har derfor ikke individuelle planer der deltakerne er uenig i målet.

Fylkesmannens konklusjon

Bodø kommune gjennomfører kartlegging av deltakerens kompetanse og opplæringsbehov. Kommunen vurderer i hvert enkelt tilfelle bruk av tolk og de bruker kvalifiserte tolker. Det gis veiledning til deltakeren om hva den individuelle planen er og formålet med den. Planen er også utarbeidet i samråd med deltaker og det skilles mellom mål som ligger innenfor rammen av programmet og mål som ligger lengre fram i tid.

I Bodø kommune er målene i deltakerens individuelle plan i samsvar med introduksjonslovens formål og siktemål i § 4 første ledd om grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberedelse for deltakelse i yrkeslivet.

Deltakers mål framkommer ikke av de individuelle planene, den inneholder ikke hovedmål og delmål og den viser heller ikke hvilken framdrift som er forventet av de ulike målene.

Målene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er ikke fastsatt i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som er 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

I de planene vi har fått tilsendt framkommer programmets start og varighet, men de er utelukkende to år. Intervjuene bekrefter dette. Programtiden settes som standard til to år. I intervjuene kom det fram at deltakere, en sjelden gang skrives ut før det er gått to år, om målene er oppnådd.

Vi ser i tilsynet at norskopplæring og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytting til yrkeslivet framkommer av de individuelle planene, men det gjør ikke alltid samfunnskunnskap. Det er svært varierende om kolonnen «tidsfaser» er utfyllt i planen. Hos noen kommer dette ikke fram,

mens hos andre er hele programtiden satt inn. Enkelte deltakere har varierende og ulike tidsfaser på tiltakene.

I Bodø kommune er ansvaret for å gjennomføre tiltakene ofte lagt til deltaker sammen med flyktningkontoret eller voksenopplæringen. Vi ser også planer hvor dette ikke er fylt ut.

Det framkommer ikke av alle de tilsendte planene hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 innenfor rammen av programmet.

Fylkesmannens vurdering

Planene inneholder programmets start og varighet, men varigheten er utelukkende 2 år. Vi bemerker at det her skal ligge en individuell vurdering til grunn i hvert enkelt tilfelle. Bodø kommune oppfyller likevel minstekravet om at programmets start og varighet skal framgå av deltakernes planer.

16

En individuell plan i introduksjonsprogrammet skal minimum inneholde de tre obligatoriske innholdselementene i introduksjonsloven. Det vil si norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytting til yrkeslivet. Når samfunnskunnskapen ikke er med i alle planer kan ikke Fylkesmannen si at dette punktet er oppfylt.

Det er svært varierende om det kommer fram av planene når tiltakene skal gjennomføres. Kravet er dermed ikke oppfylt. Dette gjør det vanskelig for deltakeren å følge framdriften i sitt eget program.

Tilsynet viser at ansvaret for å gjennomføre tiltakene av og til er lagt til deltakeren. Det er naturlig at de som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet i kommunen er hovedansvarlig for tiltakene. Dette er fordi kommunen forplikter seg til å tilby de tiltakene som kommer fram i planen. Kommunen har ansvar for å lage målrettede ordninger og tiltak for kvalifisering for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Når den enkelte deltaker er satt som ansvarlig kan det virke som kommunen fraskriver seg sitt ansvar. Dette har ikke kommunen anledning til.

Det er kun i et fåtall av planene det kommer fram hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer innenfor rammen av programmet. Når dette ikke fremgår har ikke deltakeren ikke en reel mulighet til å vite om han/hun får gjennomført sin pliktige opplæring.

Fylkesmannens konklusjon

Programmets start og varighet fremgår av de individuelle planene.

Kommunen sørger ikke for at de tre obligatoriske innholdselementene er med i planen. De sørger heller ikke for at tidsfasene kommer fram.

Planen viser ikke hvem som har ansvaret for å følge opp de ulike tiltakene. Videre fremgår det ikke av planene hvordan deltakerne skal få gjennomført pliktige opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 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

Kommunen har tett oppfølging av deltakerne. To ganger i året gjennomføres det trekantsamtaler med deltakerne, hvor kontaktlærer, programrådgiver og deltaker deltar. I tillegg har både programrådgiver og kontaktlærer sporadisk kontakt med deltakeren, avhengig av den enkeltes behov. Lærerne opplyser at de vurderer deltakerne underveis, blant annet med kapittelprøver, samtaler osv.

Kommunen skriver ned evalueringene fra trekantsamtalene og andre møter vedrørende introduksjonsprogrammet i et eget evalueringsnotat. Dette er den den «gamle Visma-planen», hvor de kun bruker kolonnene for evaluering. Her kan det for eksempel fremgå bytte av praksisplass og antall dager i praksis. Evalueringene står ikke i den individuelle planen.

I norsk følger lærerne opp deltakerne underveis. Mange lærere sier at de bruker lærebøkene aktivt og kjører løpende prøver ut i fra dette. De er opptatte av å følge opp hver enkelt deltaker og prøver å tilpasse opplæringen deretter. Lærerne gir informasjon om deltakerens framgang i trekantsamtalene og programrådgiver skrives dette inn i evalueringsnotatet. Det skrives ikke inn i individuell plan.

I tilsynet er det ikke kommet fram informasjon om hvordan kommunen følger opp deltakerens framgang i samfunnskunnskap.

Dersom deltakeren har endringer i sin livssituasjon opplyser kommunen at det vurderer om det må gjøres endringer i individuell plan. Det er sendt inn eksempel på dette i tilsynet. I eksempelet endret deltakeren løp og det ble utarbeidet en ny plan. Disse endringene ble gjort i samråd med deltaker.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen vurderer at Bodø kommune følger opp deltakernes framgang i programmet. De følger også opp deltakerens framgang i norsk. Dette gjøres ved at kontaktlærer har den daglige oppfølgingen med deltakeren, for så å informere programrådgiver på trekantsamtaler. Det har i tilsynet ikke kommet fram informasjon om hvordan kommunen følger opp deltakerens framgang i samfunnskunnskap. Dette kan ha sammenheng med at det ikke er satt opp mål for samfunnskunnskapen.

Vår vurdering er derfor at kommunen følger opp deltakerens framgang i programmet og i norsk, men ikke i samfunnskunnskap.

Kommunen gjennomfører trekantsamtaler minimum to ganger i året. På disse samtalene er det individuell plan som diskuteres og evalueres. Vår vurdering er derfor at den individuelle planen tas opp til ny vurdering en gang i halvåret.

Dette fremgår derimot ikke av individuell plan, men i et eget evalueringsnotat. Dersom det ikke blir gjort en vesentlig endring i deltakerens program, gjøres det sjeldent endringer i deltakerens individuelle plan. Videre står det i kommunens rutiner at endring i planen i all hovedsak ikke skal skje når det har gått ett år eller mer av programtiden. Denne praksisen finner Fylkesmannen uheldig.

Som nevnt tidligere skal planen være et levende dokument, hvor det skal være enkelt for deltakeren å følge opp sine mål og sin framdrift. Når evalueringene ikke fører til endring i individuell plan med mindre endringen er vesentlig, har planen liten betydning. Vi ser av evalueringsnotatene at det kommer fram opplysninger vedrørende deltakerens program som klar burde vært ført inn i planen.

Når all evaluering kommer fram i eget dokument som ikke er tilknyttet planen vil det ikke være mulig å lese ut av individuell plan hvor deltakeren er i sitt program. Det er sjeldent ført inn praksisplasser, hvilket språknivå deltakeren er på, konkrete tiltak etc. På denne måten får planen liten reell betydning utover å vise om deltakeren går et utdanningsrettet eller arbeidsrettet løp. Dette ber vi kommunen om å ta til etterretning.

Dersom det oppstår vesentlige endringer i en deltakers livssituasjon viser tilsynet at planen tas opp til en ny vurdering. Det vurderes om deltakeren må endre på sitt løp, herunder også opplæringen i norsk. I eksempelet sendt inn fikk deltakeren utarbeidet en ny plan. Vår vurdering er derfor at den individuelle planen tas opp til ny vurdering ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon. Det foretas videre en ny vurdering for både planen for introduksjonsprogrammet og for planen for opplæring i norsk. Det foretas ikke en ny vurdering for planen for opplæring i samfunnskunnskap, da denne ikke eksisterer.

Opplysninger i tilsynet tilsier at kommunen har en tett dialog med deltakeren, og de bruker mye tid på å orientere og veilede deltakerne. Dersom det gjøres revideringer i planen eller i programmet er det vår vurdering at dette gjøres i samråd med deltakeren.

Fylkesmannens konklusjon

Kommunen følger opp deltakerens framgang i programmet og i norsk. Kommunen følger ikke opp framgangen i samfunnskunnskap.

Den individuelle planen tas opp til ny vurdering en gang i halvåret. Den individuelle planen tas videre opp til ny vurdering ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon. Det foretas det en ny vurdering både for planen for introduksjonsprogrammet og for planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Revideringer gjøres i samråd med deltakeren.

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

Beskrivelse av kommunens praksis

I tilsynet er det sendt inn to eksempler på enkeltvedtak om vesentlig endring i individuell plan. Endringene gjaldt å gå fra utdanningsrettet til arbeidsrettet løp. Endringene ble gjort på bakgrunn av at deltakerne selv ønsket dette, samt at en deltaker hadde vesentlig endring i sin livssituasjon.

Kommunen fattet da enkeltvedtak om vesentlig endring og utarbeidet nye individuelle planer for deltakerne. I vedtakene vises det under begrunnelse til lovhjemmel, at endringen er gjort i samråd

med deltaker og at endringen er vesentlig. I vedtaket vises det til klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere framgangsmåte ved klage og retten til å se sakens dokumenter.

Vedtaket og ny individuell plan ble sendt til deltakeren da det var ferdig utarbeidet.

Fylkesmannens vurdering

I sakene som er sendt inn i tilsynet var det ifølge evalueringsnotatene deltakerne selv som ønsket den vesentlige endringen. Det var derfor i de gitte tilfellene ikke aktuelt for kommunen å gi deltakeren forhåndsvarsel og anledning til å uttale seg før vesentlig endring.

Med bakgrunn i kommunens tette dialog og oppfølging av deltakerne, legger vi til grunn at dette kravet vil være ivaretatt i andre saker hvor forhåndsvarsel er aktuelt.

Kommunen fatter enkeltvedtak ved vesentlig endring, og lager ny plan. Vi vurderer derfor at vesentlige endringer gjøres skriftlig. Vedtaket inneholder derimot ingen begrunnelse for vesentlig endring. Det står kun at det er gjort endringer i samråd med deltaker og at endringen er vesentlig. For å se at endringene består i å gå fra utdanningsrettet til arbeidsrettet løp må man inn i deltakerens evalueringsnotater. Vår vurdering er derfor at begrunnelsen i vedtaket om vesentlig endring ikke oppfyller forvaltningslovens krav.

Kommunen sender deltakeren vedtak om vesentlig endring og ny individuell plan. Deltakeren får dermed så snart som mulig skriftlig underretning om fastsettelsen av vesentlige endringer i den individuelle planen. Vedtaket viser videre til klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere framgangsmåte ved klage og retten til å se sakens dokumenter.

Fylkesmannens konklusjon

Deltakeren får forhåndsvarsel og anledning til å uttale seg før kommunen fastsetter vesentlige endringer i den individuelle planen. Vesentlige endringer gjøres skriftlig og deltakeren får en ny skriftlig plan.

Kommunen begrunner ikke sin beslutning om vesentlig endring i planen.

Kommunen gir deltakeren så snart som mulig skriftlig underretning om fastsettelsen av vesentlige endringer i den individuelle planen. Det vises videre i underretningen om vesentlige endringer i planen til klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere framgangsmåte ved klage og retten til å se sakens dokumenter.

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

Fylkesmannens undersøkelser av kommunens praksis vedrørende helårig og full tids program

Fylkesmannen har fått tilsendt timeplaner som del av deltagermapper og eksempel på ukeplan både for deltagere på norsk og samfunnskunnskap og grunnskole for voksne. I tillegg har vi mottatt oversikt over tilbudet for de ulike gruppene i vinterferien 2019.

Bodø voksenopplæring følger Bodø kommunes skolerute. I skolens sommer-, høst- og vinterferie har flyktningkontoret ansvar for at deltagerne får et tilbud som er på full tid. Dette for å ivareta kravet til et helårig program.

Kommunen opplyser at deltakerne har fire uker sommerferie. Den femte ferieuken tas ut i forbindelse med jul og påske. Tilbudet i skolens sommerferie kalles sommerskole og varer i fire uker med 6 timer pr. dag.

Når skolen har ferie har deltagerne kurstilbud i regi av flyktningkontoret. På inneklemte dager har deltagerne hjemmeoppdrag i regi av Bodø voksenopplæring. Hjemmeoppdraget følges opp av lærerne i etterkant.

I ukeplan/arbeidsplan for gruppe 112 i uke 4/2019 fremgår det at elevene har et tilbud fra kl. 08:30 til 14:10 mandag og fredag. Tirsdag, onsdag og torsdag er de på skolen kl. 08:15-14:50. Mandag, tirsdag, onsdag og fredag har de satt av 45 min til studietime eller studietime/leksehjelp. På tirsdag og onsdag kl. 13:25-14:50 har flyktningkontoret avsatt tid til elevene. Det fremgår ikke av timeplanen hva som er tema i sistnevnte timer.

Når det gjelder grunnskole for voksne har vi mottatt ukeplan for gruppe G3B i uke 2/2019. Alle dagene starter kl. 08:30 og avsluttes 14:10. To dager i uken har deltagerne avsatt 45 minutter til studietime/leksehjelp. I tillegg har de 45 minutter med utdanningsvalg.

For deltakere i praksis fremgår det i den enkeltes timeplan at denne varer fra 8.00 til 15.30.

Flyktningkontoret bruker enten egne ansatte eller eksterne krefter til å holde kurs/informasjonsforedrag i høst- og vinterferien. De senere år har tilbudet i skolens sommerferie vært på anbud. Bodø industri har vunnet anbudsrunder og stått for tilbudet i skolens sommerferie. I vinterferieuka har deltagerne kurstilbud i regi av flyktningkontoret mellom kl. 08:30-11:15 og 12:00-14:30. Dette kurstilbudet varierer mellom gruppene. Tilbudet består blant annet av førstehjelp, helse, krisesenter, trafikkultur, skatt, NAV, arbeidsliv, boveiledning og yoga.

Fylkesmannens vurdering

Full tid

Med full tid menes et programtilbud som er på 37,5 klokketimer i uka. Barne- likestillings- og integreringsdepartementet kom med en tolkningsavklaring og retningslinjer 12.01.2015 om begrepet undervisningstime og kravet om introduksjonsprogram på fulltid. Retningslinjene gjelder for undervisning som følger læreplanene i norsk og samfunnskunnskap, 50 timer samfunnskunnskap og grunnskoleopplæring for voksne etter kunnskapsløftet. En undervisningstime er på 45 minutter. For å legge inn tid til for- og etterarbeid for deltakerne omregnes undervisningstimen slik at den gjelder som 75 minutter. Det er viktig å påpeke at det ikke kan legges inn ytterligere tid utover dette i programmet til for- og etterarbeid for deltakerne. For andre aktiviteter og tiltak i introduksjonsprogrammet enn de som er nevnt over regnes hver time som 60 minutter. Det er altså aktivitetens innhold/læreplan som bestemmer beregningsgrunnlaget, jf. rundskriv G-01/2016.

Ut fra redegjørelse og dokumentasjon som vi har mottatt er deltakerne på norsk og samfunnskunnskap til stede på Bodø voksenopplæring 6 timer á 45 minutter pr. dag. Tirsdag og onsdag har deltakerne 1 time og 25 minutter med tiltak i regi av flyktningkontoret. Undervisningstimer som fordrer for- og etterarbeid omregnes fra 45 til 75 minutter. Tiltak i regi av flyktningkontoret regnes time mot time. Deltakerne har imidlertid 5 minutter ekstra undervisning i 5. time mandag og tirsdag.

Fire dager i uka har deltakerne studietime eller studietime/leksehjelp. Vi har ingen opplysninger som tilsier at disse timene krever for- og etterarbeid. Det er heller ikke redegjort for om deltakerne har tilsyn i disse timene. Hvis deltakerne har tilsyn i studietimene regnes tiden som time for time. Med tilsyn har deltakerne et tilbud pr. uke på 36 timer og 25 minutter. Hvis deltakerne derimot ikke har tilsyn i timene, kan ikke studietimene regnes med i det hele tatt. Uten tilsyn er dermed timetallet pr. uke 34 timer og 55 minutter. Dette innebærer at deltakerne på norsk og samfunnskunnskap ikke har tilstrekkelig antall timer pr. uke, uavhengig av om det er tilsyn i studietimene.

Deltakere på grunnskoleopplæring for voksne har to timer á 45 minutter med studietime/leksehjelp pr. uke. Ut fra samme begrunnelse som over har deltakerne som har tilsyn i timene et tilbud på 36 timer og 30 minutter. Uten tilsyn har de et tilbud pr. uke på 35 timer. Deltakerne på grunnskoleopplæring for voksne har derfor ikke et tilbud som innfrir lovens krav til 37,5 timer pr. uke.

For deltakere som er i praksis fremgår det at denne varer 7,5 timer per dag. Dette er i tråd med loven når praksisen ikke krever for- og etterarbeid. Er deltakerne i språkpraksis er det tilstrekkelig at deltakeren er på praksisplassen 6 timer per dag.

Når det gjelder tilbudet i skolens sommer-, høst- og vinterferie har vi ikke mottatt informasjon eller opplysninger i forbindelse med tilsynet som tilsier at tilbudet fordrer for- og etterarbeid. Hvis det ikke er for- og etterarbeid regnes hver klokke-time som 60 minutter. Deltakerne har dermed et tilbud på ca. 30 timer pr. uke, ikke 37,5 timer som er lovens krav.

Flere av gruppene har tilbud om yoga som del av vinterskolen. Yoga er ikke et tiltak som kvalifiserer for videre utdanning, arbeid eller deltakelse i samfunnslivet. Yoga kan derfor ikke regnes som en del av introduksjonsprogrammet. Det er ikke noe i veien for å tilby yoga i tillegg til vinterskolen, men det skal ikke medregnes i timeantallet.

Ut fra begrunnelsen ovenfor finner ikke Fylkesmannen det sannsynliggjort at deltakerne i introduksjonsprogrammet har et tilbud som er på full tid.

Helårlig

Det følger av introduksjonsloven § 4 andre ledd at introduksjonsprogrammet skal være helårlig. Det er ikke adgang til å til å delta på deltid. Det følger videre av forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning § 6-2 at deltakerne skal ha ferie i 25 virkedager (fem uker) pr. kalenderår. Et helårlig program betyr med andre ord at deltakerne skal være i fulltids aktivitet i 47 uker pr. år, på samme måte som i det ordinære arbeidslivet. Deltakerne har i tillegg rett til fri i alle bevegelige hellig- og fridager. Den enkelte kommune bestemmer selv når feriedagene skal avvikles.

Som vi har nevnt tidligere har deltakerne hjemmearbeid i regi av Bodø voksenopplæring på inneklemt dager. Hjemmeoppgavene skal leveres inn i etterkant og blir fulgt opp av skolens lærere. Deltakerne har ikke tilsyn disse dagene. Fylkesmannen har ikke mottatt dokumentasjon på hvilke oppgaver det her gjelder. Vi har heller ikke opplysninger som tilsier at hjemmearbeidet er knyttet opp mot elevens opplæring for grunnskolen, videregående skole eller norsk- og samfunnskunnskapsopplæringen. Når opplæringen er lagt til skolesektoren har kommunen en aktivitetsplikt i skolens ferier og fridager. I tillegg har kommunen ikke redegjort for hva som skjer dersom deltakerne ikke gjør hjemmeoppgavene, dvs. om det fører til ugyldig fravær og trekk i introduksjonsstønad. Så lenge deltakerne ikke har tilsyn disse dagene kan de uansett ikke regnes som en del av programmet.

Som nevnt over har deltakerne hjemmeoppgaver på inneklemt dager i løpet av året. Valg av hjemmeoppgaver på inneklemt dager gjør at det ikke kan registreres tid for deltakelse. Fylkesmannen finner det derfor ikke sannsynliggjort at tilbudet på inneklemt dager er innfrir lovens krav. Bodø kommune må tilby et program disse dagene som er i samsvar med kravene til innhold i introduksjonsprogrammet i § 4.

Ut fra dokumentasjonen og informasjonen Fylkesmannen har mottatt finner vi det ikke sannsynliggjort at deltakerne har et helårlig introduksjonsprogram.

Fylkesmannens konklusjon

Kommunen har ikke et introduksjonsprogram som er på full tid.

Kommunen har ikke et helårlig introduksjonsprogram.

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 tilsynstema.

1 Kommunen skal utarbeide en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak

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

- a. Kommunen utarbeider en individuell plan som oppfyller minstekravene i loven innen tre måneder etter bosetting i kommunen, eller etter at krav om deltakelse er framsatt
- b. Den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap inngår som en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet
- c. Innholdet i den individuelle planen er begrunnet
- d. Det i vedtaket om individuell plan vises til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd
- e. Det opplyses om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåte ved klage og retten til å se sakens dokumenter

23

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

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

- a. Deltakerens mål fremgår av den individuelle planen
- b. Planen inneholder hovedmål og delmål
- c. Den individuelle planen viser hvilken framdrift som er forventet for de ulike målene
- d. Målene for opplæring 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

Bodø kommune sørger ikke for at planen inneholder programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet. For å rette dette må Bodø 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 når tiltakene skal gjennomføres (tidsfaser)
- c. Det fremgår av den individuelle planen hvem som har ansvaret for å gjennomføre tiltakene (ansvarsforhold)
- d. Det fremgår av den individuelle planen hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 innenfor rammen av introduksjonsprogrammet

- e. Det fremgår av den individuelle planen hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 innenfor rammen av programmet

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

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

- a. De følger opp deltakerens framgang i samfunnskunnskap

5 Vesentlige endringer i planen skal fastsettes ved enkeltvedtak

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

- a. Begrunner sin beslutning om vesentlige endringer i planen

6 Programmet skal være helårig og på full tid

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

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

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 loverket. 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

Sidsel Schjelderup
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 embetets årlige tildelingsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

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

2. Tilsynsystema

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 framdrift 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 kapittelet «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 framkomme 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 framsatt. 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 framgå 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 framstår 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 framgangsmåte 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 framtidsplaner, 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/kartleggingssamtale. 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 framst å få et målrettet og individuelt tilrettelagt kvalifiseringsløp som fører fram 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 frammedspråk 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
 - Framtidsplaner 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 frammedspråk 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 framgå 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 fram i tid. Den individuelle planen skal angi både hovedmål og delmål. Det skal framgå av planen hvilken framdrift 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 framgå 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 framgå 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 framgå 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 supplementter 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 lønnsmottaker 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 framgå 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 framdriften er som den skal, og at tiltakene og målene er realistiske og framdeles aktuelle.

For opplæringen i norsk og samfunnskunnskap følger det av forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere i kapitlet «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 framdriften 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. Helårig og full tid

Hva regnes som helårlig?

Det følger av introduksjonsloven § 4 annet ledd at programmet skal være helårlig. Det er ikke adgang til å delta på deltid. Det følger av forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsprogram § 6-2 at det for hvert kalenderår skal fastsettes ferie i opptil 25 virkedager (eller fem uker) for programdeltakerne. Dette tilsvarer ferielovens alminnelige ferietid, og betyr at programmet skal være 47 uker i året. Deltakerne har i tillegg rett til fri i alle årets bevegelige hellig- og fridager, dette følger av forskriften § 6-1 hvor dagene er listet opp. Deltakere som ikke tilhører Den norske kirke har i tillegg rett til fri i opptil to virkedager for hvert kalenderår i forbindelse med feiring eller markering av religiøse høytider. Den enkelte har rett til introduksjonsstønning i ferien.

Den enkelte kommune bestemmer når feriedagene skal avvikles. Kommunen kan gi alle deltakere sammenhengende ferie i fem uker, eller de kan gi noen dager til høstferie, vinterferie, jul og påske, og det resterende om sommeren. Kommunen må utarbeide et feriereglement eller praktisere regler om ferie og kommunisere denne praksisen på en måte som er tydelig og som skaper forutsigbarhet for deltakerne, i tillegg til at alle deltakerne behandles likt. Det er ikke gitt noen adgang til å ha aktivitet i planlagt ferietid, og dermed opparbeide seg fleksitid som kan tas ut som ferie på et senere tidspunkt. I skoleferiene må kommunen sørge for et aktivitetstilbud, opplæring og/eller veiledning som er arbeidsrettet. Deltakerne kan også ha sommerjobb i ferien.

Hva regnes som fulltid?

Det følger av introduksjonsloven § 4 annet ledd at et introduksjonsprogram skal være på full tid. Hva som menes med full tid er beskrevet i forarbeidene til introduksjonsloven.

Program som ikke krever forberedelser eller etterarbeid skal være 37,5 timer per uke. Program som stiller betydelig krav til egenaktivitet skal være 30 timer per uke. Spennet mellom 30 og 37,5 timer gir rom for en viss grad av skjønn i tilpasningen av programmet. Dette skjønn har fram til sommeren 2015 vært praktisert ved at kommunene i hvert enkelt tilfelle må gjøre en konkret og individuell vurdering av hva som er full tid for hver deltaker.

Disse skjønnsmessige vurderingene av hva som er full tid skal fra og med undervisningsåret 2015/2016 automatiseres. Dette skal gjøres ved at tid til egenaktivitet og pauser iberegnes automatisk ved at en undervisningstime på 45 minutter skal telle som 75 minutter. Se definisjon av begrepet "*undervisningstime*" nedenfor.

Dette medfører at deltakeren i perioder med mye undervisning vil få mer tid til egenaktivitet enn i perioder med mindre undervisning. Slik vil mengden egenaktivitet bli gradert og følge mengden undervisning. Dette vil ivareta den skjønnsmessige graderingen forarbeidene gir anvisning på i spennet mellom 30 og 37,5 timer, samtidig som kommunene spares for kompliserte og tidkrevende skjønnsmessige vurderinger. Endringen er gjort for at kommunens beregning av hva som skal anses som full tid for den enkelte deltaker skal bli enklere.

For alle andre tiltak i introduksjonsprogrammet regnes en time som 60 minutter.

Med *programtid* menes i praksis den tiden som framgår av en timeplan eller ukeplan for den enkelte deltaker. Dette er tid som er underlagt faste rammer og kommunens oppfølging eller kontroll av at aktiviteten som inngår faktisk skjer eller er oppfylt. Dette er også tid hvor det ytes introduksjonsstønad og hvor kommunen registrerer fravær. Studiedager/selvstudier kan kun være en del av programtiden dersom dette gis etter avtale mellom kommunen og den enkelte deltaker. Forutsetningen er at kommunene kan kontrollere oppmøtet og at kommunen følger opp at deltakerne har gjennomført de oppgavene som etter avtale skulle gjennomføres. Deltakerens egenaktivitet skal ikke være underlagt oppfølging eller kontroll fra kommunens side, ut over eventuell oppfølging av leksearbeid eller lignende.

For deltakere i introduksjonsprogram skal det være rom for at timeantallet enkelte uker kan overstige 37,5 timer, mens antall timer andre uker kan være lavere enn 37,5 timer. I gjennomsnitt skal programmets innhold være 37,5 timer per uke i løpet av en periode på 52 uker, regnet fra deltakerens oppstart i program.

Øvre grense for antall timer per dag og uke skal følge de ordinære reglene i arbeidslivet, jfr. arbeidsmiljøloven § 10-4 første ledd, som fastslår at arbeidstiden ikke skal overstige 9 timer per dag og 40 timer per uke.

Det er en forutsetning at deltakeren samtykker til et timeantall som overstiger 37,5 timer per uke. Deltakeren står fritt til å takke nei til et utvidet timeantall per uke. Det betyr at deltakeren ikke kan trekkes i stønad for fravær fra program som overstiger 37,5 timer per uke, uten at deltakeren på forhånd har samtykket til et utvidet timeantall. Kommunen har ansvar for å dokumentere at samtykke er innhentet.

Der kommunene har etablert en struktur med lengre programtid i en periode for å opparbeide tid til "avspasering" på inneklemt fridager, samt høstferie, juleferie og vinterferie, forutsetter dette at deltakerne samtykker i dette. Der en deltaker ikke har samtykket kan ikke kommunen pålegge vedkommende å delta, og trekke i stønaden dersom deltaker må gå etter avtalt programtid. Kommunen bør legge til rette for et fleksibelt kvalifiseringstilbud, for eksempel at aktiviteter eller praksis (arbeidspraksis eller språkpraksis) også på kveldstid bør kunne regnes inn i programtiden hvis deltaker selv ønsker dette. Arbeid kan inngå som en del av programtiden hvis deltaker ønsker det og kommunen mener at arbeidet er relevant for deltakernes individuelle plan. Deltidsarbeid utenom ordinær programtid må regnes som en aktivitet utenfor programmet.

Begrepet "undervisningstime"?

En "undervisningstime" i norsk eller samfunnskunnskap etter introduksjonsloven kapittel 4 skal være 45 minutter. Det samme gjelder for deltakere i introduksjonsprogram som har opplæring i norsk og samfunnskunnskap som en del av programmet etter introduksjonsloven kapittel 2.

Innholdet i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 er regulert i forskrift av 19. april 2012 nr. 358 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. All undervisning etter læreplanen skal regnes i undervisningstimer à 45 minutter.

Introduksjonsprogrammet kan også bestå av andre opplæringstiltak som stiller krav til forberedelser og etterarbeid enn undervisning i norsk og samfunnskunnskap etter læreplanen, så som tiltak etter opplæringsloven eller språkpraksis. Slike tiltak skal også anses som en undervisningstime i denne sammenheng, hvilket vil si at hver 45 minutter med undervisning skal telle som 75 minutter i beregningen av om introduksjonsprogrammet er på full tid.

Kommunen står fritt til å organisere pauser som de ønsker, forutsatt likebehandling og forutberegnelighet for deltakerne. Når og hvor lenge det skal være pauser må avgjøres på bakgrunn av en pedagogisk vurdering. Det er ikke adgang til å slå sammen alle undervisningstimene ved å legge pausene til slutten av dagen, for å oppnå en kortere dag.

4. Avgrensing 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.

5. 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.

6. 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 Bodø kommune
- 10 deltakermapper
- Ukeplaner og timeplaner
- Rutinebeskrivelser

Innhentet fra NIR

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

Vedlegg 3: Deltakere i tilsynet

Fylkesmannens tilsynsteam: Christina Nyeng Thon, Line Mentzoni Maruhn og Sidsel Schjelderup

Kontaktperson i kommunen: Elsa Stensøy

Personer som er intervjuet ved stedlig tilsyn:

Navn	Tittel	Arbeidssted
Lill-Eva Hjerde	Konstituert leder	Flyktningkontoret
Elsa Stensøy	Programrådgiver	Flyktningkontoret
Sonja Lind	Programrådgiver	Flyktningkontoret
Susanne Mari Strand	Programrådgiver	Flyktningkontoret
Astrid Håkonsen	Programrådgiver	Flyktningkontoret
Lida Zulgei	Programrådgiver	Flyktningkontoret
Ole Hatlebrekke	Rektor	Bodø voksenopplæring
Tone-Lise Lyngeng	Inspektør	Bodø voksenopplæring
Kirsti A. Pettersen	Inspektør/lærer	Bodø voksenopplæring
Kirsten Halvorsen	Lærer	Bodø voksenopplæring
Hege Johansen	Lærer	Bodø voksenopplæring
Mette Kanstad	Lærer	Bodø voksenopplæring
Sigrid Kjær	Lærer	Bodø voksenopplæring
Mona Helen Aasen	Lærer	Bodø voksenopplæring
Gro Schjelderup	Lærer	Bodø voksenopplæring

Det ble avholdt fire deltakersamtaler.



FYLKESMANNEN I NORDLAND

Statens hus, Moloveien 10, Pb 1405, 8002 Bodø || fmnpost@fylkesmannen.no || www.fylkesmannen.no/nordland