



Endelig rapport fra tilsyn med Vefsn kommune

Tilsynstema:

Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram

28.11.2018

Innhold

<u>Sammendrag</u>	3
<u>Innledning</u>	4
<u>Forholdet til forvaltningsloven</u>	5
<u>Tilsynet er gjennomført slik:</u>	5
<u>Tema for tilsynet</u>	5
<u>Avgrensning av tilsynstemaet</u>	6
<u>Tilsynet har tatt utgangspunkt i kontrollspørsmål:</u>	6
<u>Tema 1: Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?</u>	7
<u>Beskrivelse av kommunens praksis</u>	7
<u>Fylkesmannens vurdering</u>	8
<u>Fylkesmannens konklusjon</u>	9
<u>Tema 2: Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?</u>	10
<u>Beskrivelse av kommunens praksis</u>	10
<u>Fylkesmannens vurdering</u>	11
<u>Fylkesmannens konklusjon</u>	12
<u>Tema 3: Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?</u>	13
<u>Beskrivelse av kommunens praksis</u>	13
<u>Fylkesmannens vurdering</u>	13
<u>Fylkesmannens konklusjon</u>	14
<u>Tema 4: Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon?</u>	14
<u>Beskrivelse av kommunens praksis</u>	14
<u>Fylkesmannens vurdering</u>	15
<u>Fylkesmannens konklusjon</u>	16
<u>Tema 5: Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak?</u>	16
<u>Beskrivelse av kommunens praksis</u>	16
<u>Fylkesmannens vurdering</u>	16
<u>Fylkesmannens konklusjon</u>	16
<u>Tema 6: Har kommunen et introduksjonsprogram som er helårig og på full tid?</u>	16
<u>Fylkesmannens undersøkelser av kommunens praksis vedrørende helårig og full tids program</u>	16
<u>Fylkesmannens vurdering</u>	17



Fylkesmannens konklusjon	17
Bemerkninger	17
Lovbrudd og merknader	18
Vedlegg 1: Lovgrunnlaget for tilsynet	22
Vedlegg 2: Oversikt over dokumentasjon	35
Vedlegg 3: Deltakere i tilsynet	36

Sammendrag

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

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

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

Kommunen har rutiner for at nyankomne innvandrere i målgruppa tilbys introduksjonsprogram. Imidlertid er det ikke slik at hver deltaker får utarbeidet en plan som brukes som en aktiv framdriftsplan for deltaker og kommune. Det er ikke et overordnet system i kommunen som sikrer dette arbeidet. Det blir utarbeidet planer, men de er mangelfulle i den forstand at de innholdsmessig ikke oppfyller lovkravene. Voksenopplæringen utarbeider egne planer for norskopplæringen, men disse oppfyller heller ikke lovkravene. Det er videre ikke slik at norskopplæringsplanen er en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Per dags dato utarbeides det ikke plan for samfunnskunnskapen i kommunen.

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

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

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

Innledning

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

Formålet med tilsynet

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

Hensikten med tilsyn er å sikre at kommunene har en praksis som er i samsvar med lov og forskrift som et bidrag til økt kvalitet i den kommunale tjenesteproduksjonen. Brudd på introduksjonsloven kan ha 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, forsvarlig saksbehandling og veiledning og informasjon til deltakerne. Det er viktig å vite om en avgjørelse som tas etter introduksjonsloven er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven eller ikke. Grunnen er at mange av forvaltningslovens bestemmelser kun får anvendelse i saker om enkeltvedtak.

Begreper

Disse begrepene brukes i Fylkesmannens konklusjon:

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

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

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

Om rapporten

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

Gjennomføring av tilsynet

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

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn 12.07.2018
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen 19.09.2018
3. Stedlige intervjuer av deltakere og personer som jobber med introduksjonsordningen 26. og 27.09.2018
4. Utsending av foreløpig rapport 17.10.2018
5. Frist for skriftlig tilbake fra kommunen på foreløpig rapport 02.11.2018
6. Sluttmøte 14.11.2018
7. Utsending av endelig rapport 28.11.2018
8. Kommunens plan for retting tilsendes Fylkesmannen innen 20.12.2018

Tema for tilsynet

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

IMDi har besluttet at tilsynstemaet 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 tilsynstemaet.

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

Avgrensning av tilsynstemaet

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

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

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

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

Tilsynet har tatt utgangspunkt i kontrollspørsmål:

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

1. Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?
2. Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?
3. Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?
4. Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon?

5. Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak?
6. Har kommunen et introduksjonsprogram som er helårig og på fulltid?

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

Beskrivelse av kommunens praksis

Vefsn kommune har organisert introduksjonsprogrammet slik at ansvaret er delt mellom flyktningsjenesten som ligger under NAV og voksenopplæringen. Flyktningsjenesten har ansvar for bosetting av nyankomne, samt å fatte vedtak om tildeling av introduksjonsprogram og individuell plan. De har også ansvaret for arbeidspraksis. Voksenopplæringen har ansvaret for norsk- og samfunnskunnskapsopplæringen, grunnskole og språkpraksis.

Når nye flyktninger bosettes i kommunen kaller flyktningskontoret de inn til en samtale. Her kartlegges deltakeren, og noen utarbeider også individuell plan under denne samtalen.

Det har vært varierende de siste årene hvordan den individuelle planen har sett ut, samt hvilken mal som er blitt brukt. I dag bruker programrådgiverne ulike maler ved utarbeidelse av individuell plan, men det opplyses at de fremover skal bruke malen som ligger på IMDis nettsider. Den individuelle planen har hele tiden vært eget dokument, den har/er ikke en del av enkeltvedtaket om tildeling av program, eller et vedlegg til dette vedtaket.

Voksenopplæringen utarbeider en egen plan for norskopplæringen. Dette gjøres av den enkelte kontaktlærer på egen hånd.

Noen av programrådgiverne oppgir at de utarbeider individuell plan på det første møtet med deltakeren, i andre tilfeller er ikke dette mulig av ulike grunner. Det oppgis at det i enkelte tilfeller har gått lang tid, opp mot et halvt år, før planen har blitt utarbeidet. I enkelte tilfeller har ikke deltakeren fått noen plan selv etter å ha vært i programmet i over ett år.

Når planen utarbeides i det første møtet, får deltakeren med seg en kopi av planen. I de tilfellene hvor planen utarbeides i etterkant er det varierende om deltakeren får utlevert planen eller ikke.

Voksenopplæringen foretar en kartlegging av alle deltakerne når de starter opp på skolen. For de deltakerne som har noe norskkunnskaper gjennomføres det en plasseringstest. På bakgrunn av plasseringstesten settes deltakeren inn i en gruppe etter deres nivå. Dersom deltakeren ikke har noe norskkunnskaper fra før settes de i gruppe 2, som er den laveste gruppen. Når kontaktlæreren får en ny deltaker inn i klassen utarbeider de en norskopplæringsplan for deltakeren rett etter oppstart i gruppa. Deltakeren får denne planen.

Enkelte av programrådgiverne oppgir at de har trekantsamtale med lærer og deltaker ved utarbeidelse av individuell plan. I de fleste tilfellene utarbeides det derimot en individuell plan på flyktningskontoret og en norskopplæringsplan på voksenopplæringen, disse planene er uavhengige av

hverandre. Nytt av skoleåret er at programrådgiverne og lærerne nå skal ha faste møtepunkt hvor de evaluerer hver enkelt deltaker. Dette har de allerede startet med.

I noen av de individuelle planene vises det til kartleggingen som begrunnelse for innholdet i den individuelle planen. Dette gjelder de hvor malen fra IMDi er benyttet. Disse viser også til lovbestemmelsen planen bygger på, samt klageadgang og retten til å se sakens dokumenter.

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

Fylkesmannens vurdering

Kommunen fatter vedtak om tildeling av introduksjonsprogram når nye flyktninger bosettes. Det er derimot stor variasjon på når individuell plan lages. Av og til gjøres dette i første kartleggingsmøte, eller rett i etterkant av møtet. I andre tilfeller kan det ta lang tid før individuell plan lages, og ikke alle deltakerne har fått utarbeidet plan etter seks måneder. Vår vurdering er derfor at den individuelle planen ikke foreligger innen tre måneder etter bosetting i kommunen.

Det er videre variasjon i hvilken mal som brukes når det lages individuell plan. Det opplyses i tilsynet fra flyktningkontoret at de nå skal begynne å bruke malen fra IMDi, men på tilsynstidspunktet er det ikke fast praksis på at denne benyttes.

Individuell plan er ikke et vedlegg til enkeltvedtaket om tildeling av program. For at individuell plan skal være et enkeltvedtak er det dermed krav til at planen i seg selv oppfyller både introduksjonslovens og forvaltningslovens krav til innhold og utforming av vedtaket. På tilsynstidspunktet er det kun der malen fra IMDi brukes at individuell plan er et enkeltvedtak. De andre malene oppfyller ikke lovkravene. Videre er det slik at ikke alle deltakerne har fått utarbeidet individuell plan. Vår vurdering er derfor at kommunen ikke utarbeider en skriftlig individuell plan samlet i ett dokument.

I de fleste tilfellene får deltakeren med seg sin individuelle plan når den er utarbeidet. Det er likevel ikke fast praksis på dette, og når ikke alle deltakerne har en individuell plan kan vi ikke finne det sannsynliggjort at deltakeren så snart som mulig får underretning om vedtaket om individuell plan.

Voksenopplæringen utarbeider egen plan for norskopplæringen. Dette gjøres uavhengig av den individuelle planen flyktningkontoret lager. Det lages ikke plan for opplæringen i samfunnskunnskap. Vår vurdering er derfor at den individuelle planen for norsk og samfunnskunnskap ikke er en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet. Voksenopplæringen opplyser i tilsynet at de fremover vurderer å bruke en bearbeidet mal fra IMDi. Dette skal de ta opp med flyktningkontoret. Fylkesmannen registrerer her at flyktningkontoret og voksenopplæringen ikke er samsvarende på hvilken mal de tenker å bruke i fremtiden. Dette bør avklares. For at deltakeren skal ha en plan samlet i ett dokument, hvor planen for norsk og samfunnskunnskap inngår, bør de benytte samme mal/plan.

Samarbeidet mellom flyktningtjenesten og voksenopplæringen vedrørende individuell plan er varierende. Når det gjelder utarbeidelse av individuell plan, gjør noen programrådgivere dette sammen med lærer, mens i andre tilfeller er ikke lærer med. På fellesmøtene mellom programrådgivere og lærere evalueres den enkelte deltaker. Vår vurdering er derimot at deltakernes

individuelle plan ikke er i fokus på disse møtene. Leder på flyktningkontoret og rektor ved voksenopplæringen møtes sporadisk gjennom året, men det er ingen faste rutiner rundt dette samarbeidet.

Det er ikke fast praksis på at voksenopplæringen ser de individuelle planene som lages på flyktningkontoret, eller at flyktningkontoret ser norskopplæringsplanene som lages på voksenopplæringen. Ofte er disse planene uavhengig av hverandre, og kan f.eks. inneholde ulike språkmål for samme deltaker. Vi finner det derfor ikke sannsynliggjort at de ansvarlige for introduksjonsprogrammet i kommunen samarbeider med voksenopplæringen om den individuelle planen.

Med bakgrunn i at de fleste individuelle planene ikke er fattet som enkeltvedtak, oppfyller de ikke forvaltningslovens krav. Unntakene er de planene som lages etter IMDis mal. De andre individuelle planene viser ikke til introduksjonsloven §§ 16 og 19 første ledd, innholdet i planene er ikke begrunnet og det opplyses ikke om klageadgang, klagefrist, klageinstans, fremgangsmåten ved klage eller retten til å se sakens dokumenter.

Fylkesmannens konklusjon

Kommunen utarbeider ikke en skriftlig individuell plan samlet i ett dokument. Planen foreligger heller ikke innen tre måneder etter bosetting, eller etter at krav om deltakelse er fremsatt. Deltakeren får ikke så snart som mulig underretning om vedtaket om individuell plan.

Den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap inngår ikke som en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet. De ansvarlige for introduksjonsprogrammet i kommunen samarbeider ikke med voksenopplæringen om den individuelle planen.

Det vises ikke i vedtaket om individuell plan til introduksjonsloven §§ 6 og 19 første ledd, innholdet i den individuelle planen er heller ikke begrunnet. Det opplyses ikke om klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere fremgangsmåten ved klage eller retten til å se sakens dokumenter etter § 18, jf. 19.

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

Beskrivelse av kommunens praksis

I Vefsn kommune foretas det mye kartlegging. Programrådgiverne, ledelsen på voksenopplæringen og enkelte lærere kartlegger deltakeren. Disse kartlegger mye av det samme. Det er hovedsakelig tidligere kompetanse som er vektlagt i kartleggingen, opplæringsbehovet i mindre grad.

Ved voksenopplæringen foretar ledelsen en plasseringstest av de deltakerne som har noe norskkunnskaper ved oppstart. De plasseres inn i grupper etter resultatet på denne testen. De som ikke tar denne testen, blir direkte plassert i gruppe 2, som er gruppen med lavest nivå. Vefsn voksenopplæring hadde på tilsynstidspunktet fire nivåbaserte grupper. Deltakerne flyttes til en gruppe med høyere nivå, som oftest av rektor, etter samtale med deltakeren. Det forekommer også at deltakere bytter gruppe på bakgrunn av at gruppen de tilhører blir for stor.

Kommunen oppgir at de gir deltakerne veiledning om hva den individuelle planen er og hva som er formålet med den. De fleste deltakerne bekrefter at de har fått dette, men ikke alle. De deltakerne som har individuell plan utarbeidet av programrådgivere er utarbeidet sammen med deltakeren, men det er ikke alle som har en individuell plan.

Ved voksenopplæringen ser vi at norskplanene er generelle og at deltakerne ikke har noen reell innvirkning på den. Norskplanen følger utelukkende gruppen de er i. Planen er utformet likt for alle i samme gruppe.

Det opplyses i tilsynet at kommunen benytter tolk ved behov og at dette vurderes i hvert enkelt tilfelle. Kommunen oppgir at de ikke har noen begrensninger for tolkebruk, og de bestiller også tolk til deltakere som selv mener de ikke trenger det. Dette gjøres for å sikre at informasjonen som gis blir forstått.

Vi ser av de planene vi har gjennomgått i tilsynet at deltakerne har mål. Disse er ofte generelle. Eksempler kan være å bli selvstendig i forhold til økonomi, yrkesliv og samfunn. Noen programrådgivere bruker lovens formål som mål for deltakernes introduksjonsprogram. Det settes sjelden opp yrkesmål. Noen kan ha som mål at de skal følge opp egen helse, eller lære seg søppelsortering. Det settes ikke alltid språkmål i den individuelle planen, når de settes, er de ikke alltid koordinert med voksenopplæringen.

Når det gjelder norskplanene har alle på samme gruppe samme hovedmål og delmål. Målene er klipt inn fra læreplanen. Hovedmålet for norskopplæringen knyttes til den gruppen de er i og ikke til språknivået deltakeren skal ha ved endt program.

Vi ser i liten grad mål som ligger utenfor programtiden. Flere programrådgivere oppga at de var usikre på om dette var lov. Ingen planer verken de som er skrevet av programrådgiverne eller lærerne inneholder mål for samfunnskunnskapen.

I tilsynet fremkommer det noen planer der forventet fremdrift for de ulike tiltakene kommer fram i form av tidsperioder, men vi ser også planer der dette ikke fremkommer. Norskplanene har ikke fremdrift som en del av planen. Vi kan lese en form for fremdrift i evalueringen av disse planene, ved at oppnådde mål settes i fet skrift.

Kommunen oppgir at det ikke har vært uenighet mellom dem og deltaker. Deltakerne styrer mye av programmet sitt selv og kan ha vært inntre- fire klasser på få måneder, vurderingen om deltaker skal flyttes gjøres av rektor, ofte uten at de involvert lærerne er involvert.

Fylkesmannens vurdering

Kartleggingen som foretas gir programrådgiverne innsikt i deltakerens tidligere bakgrunn og kompetanse, men det er mindre fokus på opplæringsbehovet til deltakeren. Dette medfører at kommunen utarbeider en individuell plan for deltakeren der kartleggingen er lite styrende for hva introduksjonsprogrammet skal inneholde.

Når voksenopplæringen har praksis med plasseringstest for dem med noe norskkunnskaper og direkteplassering for dem uten norskkunnskaper, har kartleggingen der ikke særlig stor betydning for deltakeren. Voksenopplæringen plasserer deltakerne inn på grupper ut fra norskkunnskaper ved ankomst og ikke ut fra forutsetninger. Vi ser også i tilsynet at målene som er satt for introduksjonsprogrammet har liten innvirkning for målene i norskplanen.

Når opplæringsbehovet i liten grad kartlegges, samt at deltakerens forutsetninger ikke blir lagt til grunn, kan vi ikke se at det er sannsynliggjort at kommunen gjennomfører en kartlegging av deltakerens kompetanse og opplæringsbehov.

Kommunen oppgir at det gis veiledning om hva den individuelle planen er og hva som er formålet med den. De fleste deltakerne oppgir at de har fått veiledning, men ikke alle. Hvordan veiledningen gis varierer mye og praksisen er personavhengig. Fylkesmannen kan ikke se at kommunen sikrer at alle deltakerne får samme informasjon fra kommunen, og dermed har gitt deltakeren veiledning om hva den individuelle planen er og hva som er formålet med den.

Fylkesmannen vurderer at kommunen har gode rutiner for bruk av tolk. Det brukes kvalifiserte telefontolker.

Ut fra § 21 i introduksjonsloven er det et krav at deltakeren skal være med å utarbeide planen sin. Ut fra informasjon som kom fram i tilsynet ser vi at programrådgiverne utarbeider en individuell plan i samråd med deltakeren. Derimot setter voksenopplæringen mål til deltakeren ut fra gruppen de går på og ikke en individuell vurdering av deres nivå. Deltaker har dermed ingen innvirkning på målene i norskopplæringsplanen. Fylkesmannen vurderer derfor at deltakeren er med på å utarbeide den individuelle planen, men ikke norskopplæringsplanen.

Forventet fremdrift i de ulike målene fremkommer i varierende grad i de individuelle planene. I norskopplæringsplanen står det ingenting om fremdriften. Vår vurdering er derfor at de individuelle planene ikke viser forventet fremdrift for de ulike målene. Dette gjør det vanskelig for deltaker å vite når de ulike målene skal være oppnådd, og kan være med på å påvirke deltakers progresjon og fremdrift i programmet.

Vår vurdering er at alle planene inneholder mål for deltakerne. De er derimot ofte generelle, og ikke alltid i tråd med loven.

Ut fra dokumentasjon og opplysninger i tilsynet virker det ikke som at den individuelle planen er et sentralt og aktivt dokument i introduksjonsprogrammet i Vefsn kommune. Dette gjelder både for deltakeren og for de som jobber med introduksjonsprogrammet. Rutinene rundt introduksjonsprogrammet er mangelfulle. Slik som målene er satt opp er det heller ikke naturlig at evalueringen omhandler progresjon ut i fra oppsatte mål. Det er lite samarbeid mellom flyktingetjenesten og voksenopplæringen, i tillegg styrer deltaker mye av programmet selv. Lite fokus på planen og mangel på konkret innhold gjør at deltakerne ikke har et forhold til den. Den får liten nytteverdi både for deltakeren og for kommunen.

Vi kan ikke se ut fra planene at alle målsetningene i deltakernes program er i samsvar med introduksjonslovens formål. Mål for samfunnskunnskap er ikke med i noen planer.

Tilsynet viser at det er varierende praksis når det gjelder mål som ligger innenfor rammen av programmet og de mål som ligger lengre frem i tid. Kommunen bruker sjelden mål som ligger utenfor programtiden. Hensikten med å ha mål utenfor programtiden er at programmet rettes mot det langsiktige målet. Blant annet vil det her være et skille på om deltakeren går et utdanningsrettet eller arbeidsrettet løp. Når kommunen har så varierende praksis, samt ulik lovforståelse, kan vi ikke se at det er sannsynliggjort at kommunen skiller på mål som ligger innenfor rammen av programtiden, og de mål som ligger lenger frem i tid.

Planene som vi har gjennomgått i tilsynet inneholder hovedmål og delmål. De er derimot generelle og dermed vanskelig å evaluere. I norskplanen er målene klipt ut fra læreplanen, alt etter hvilken gruppe deltakeren er på og ikke den enkeltes nivå. Det er altså en plan over norskopplæringen, men den er ikke individuell. Videre er deltakerne delt opp i ulike grupper, og ikke etter spor i tråd med læreplanen.

Hensikten med sporinndeling er at deltakeren skal plasseres ut i fra medbrakt kompetanse, samt forventet progresjon. Når Vefsn kommune velger å ha grupper organisert etter norsk nivå, og ikke spor er dette ikke i tråd med læreplanen.

Det kommer ikke frem verken i norskopplæringsplanen eller i den individuelle planen om deltakeren skal ha språkpraksis. Selv om det i tilsynet opplyses at nesten alle deltakerne har dette opptil flere dager i uka.

På tilsynstidspunktet hadde ikke deltakerne planer som var et enkeltvedtak. Dermed sikrer ikke kommunen at deltakeren har innflytelse på innholdet i introduksjonsprogrammet sitt. Kommunen oppgir at de ikke har opplevd at noen deltakere har vært uenige med dem. Tilsynet viser at deltakerne styrer mye av programmet selv, både ved bytte av gruppe på voksenopplæringen, samt valg av tiltak i programmet. Fylkesmannen minner om at gruppeplassering og valg av tiltak skal være i tråd med deltakernes hovedmål og delmål, og at det i utgangspunktet er kommunen som styrer innholdet i deltakerens program.

Fylkesmannens konklusjon

Kommunen vurderer i hvert enkelt tilfelle bruk av tolk og de bruker kvalifisert tolk.

Deltakernes mål fremgår av den individuelle planen. Planen inneholder både hovedmål og delmål.

Kommunen gjennomfører ikke en kartlegging av deltakerens kompetanse og opplæringsbehov.

Kommunen gir ikke deltakeren veiledning om hva den individuelle planen eller hva som er formålet med planen. Deltakeren er ikke med på å utarbeide norskopplæringsplanen sin.

Kommunen skiller ikke på mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet og mål som ligger lenger frem i tid. Planen viser ikke hvilken fremdrift som er forventet for de ulike målene.

Målene i deltakerens plan er ikke i samsvar med introduksjonslovens formål og siktemål i § 4 første ledd om grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberedelse for deltakelse i yrkeslivet. Målene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er ikke fastsatt i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som beskrevet i forskriften om læreplanen 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

Vefsn kommune har som nevnt tidligere brukt flere ulike maler for individuell plan. I de fleste planene vi har sett i tilsynet fremgår tidspunktet for start og varighet av den individuelle planen. Vi ser av planene vi har tilgang til at samfunnskunnskapen ikke er med.

Ikke alle planene inneholder tiltak. I noen planer er det tiltak som er utenfor programtiden. I norskplanene framgår ikke tidsfraser for når tiltakene skal gjennomføres. Tidsfasene framgår i varierende grad i de individuelle planene skrevet av NAV- flyktning.

I Vefsn kommune er ansvaret for å gjennomføre tiltakene i planen ofte lagt til deltakeren. I andre tilfeller er det delt mellom deltakeren og flyktningkontoret eller voksenopplæringen. I norskplanene er det ikke en kolonne for hvem som har ansvar for å gjennomføre tiltakene.

Noen deltakere i introduksjonsordningen hadde på tilsynstidspunktet individuell plan etter IMDi's mal. I denne malen framgår det hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 innenfor rammen av programmet. Dette punktet er derimot ikke alltid utfyllt. I de andre malene opplyses det ikke om dette.

Fylkesmannens vurdering

De fleste planene inneholder programmets start og varighet, men dette gjelder ikke alle. Vi finner det derfor ikke sannsynliggjort at kommunen oppfyller kravet om at programmets start og varighet framgår av deltakernes planer.

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

I norskplanene i tilsynet framgår ikke tidsfasene for når tiltakene skal gjennomføres. I planene skrevet av programrådgiverne, framgår dette i varierende grad. Kravet er derfor ikke oppfylt. Dette gjør det vanskelig for deltakeren å følge fremdriften i sitt eget program.

Tilsynet viser at ansvaret for å gjennomføre tiltakene ofte er lagt til deltakeren. Det er naturlig at kommunen, herunder NAV-flykting eller voksenopplæringen er hovedansvarlig for gjennomføringen av tiltakene. Dette fordi kommunen forplikter seg til å tilby de tiltakene som kommer frem i planen.

Kommunen har ansvar for å lage målrettede ordninger og tiltak for kvalifisering for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Når det da i enkelte planer kun er deltaker som er ansvarliggjort kan det virke som at kommunen fraskriver seg sitt ansvar, dette har de ikke anledning til. Fylkesmannen vurderer derfor at det ikke kommer frem av den individuelle planen hvem som gjennomfører de ulike tiltakene, når kun en er ansvarliggjort.

Mangel på system rundt introduksjonsordningen gjør at det kun i et fåtall av planene kommer frem hvordan deltakeren skal få gjennomført sine pliktige timer innenfor rammen av programmet. Når dette ikke fremgår har ikke deltakeren en reel mulighet til å vite om han/hun får gjennomført pliktig opplæring.

Fylkesmannens konklusjon

Programmets start og varighet kommer ikke frem av den individuelle planen. Kommunen sørger ikke for at de tre obligatoriske innholdselementene er med i planene. De sørger heller ikke for at tidsfasene kommer fram.

Planen viser ikke hvem som har ansvaret for å følge opp de ulike tiltakene. Videre fremkommer det ikke av planene hvordan deltakerne skal få gjennomført pliktig 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

Dokumentasjon og informasjon i tilsynet viser at enkelte deltakere ofte har kontakt både med sin programrådgiver og sin lærer. Andre har derimot lite kontakt med sin programrådgiver. Lærerne følger sine elever tett på skolen. Det gjennomføres formelle møter både på flyktningkontoret og på voksenopplæringen, men det er også utstrakt uformell kontakt. På møtene snakkes det om hvordan det går i programmet, og med lærerne hvordan fremgangen i norsk er. Det kan også tas opp andre forhold som familie, økonomi, karriereveiledning osv. Det er varierende og i noen tilfeller tilfeldig hvor mye kontakt deltakeren har med sin programrådgiver. Av og til er oppfølgingen på initiativ fra programrådgiver, men ofte er det deltakeren selv som tar initiativ til samtaler og møter.

Noen innkaller sine deltakere til evalueringssamtaler minimum hver 6. måned, men her er det ingen fast praksis. Lærerne er ikke med på disse samtalene.

Lærerne skriver halvårsrapport på deltakerne to ganger i året. Her skilles det på mål som er oppnådd og ikke, ved at målene skrives med eller uten fet skrift. Programrådgiverne er ikke med når halvårsrapport skrives. Utover dette følger lærerne opp deltakeren gjennom undervisvurdering som prøver og tester, men også mer uformelt gjennom samtaler i klassen etc.

Selv om ofte både fremgangen i programmet og norsken er tema på møter opplyses det at dette sjelden fører til endring i deltakerens hovedmål og/eller delmål. Noen programrådgivere opplyser derimot at de skriver ny plan dersom deltakeren endrer retning eller mål.

På voksenopplæringen skrives det ny norskopplæringsplan dersom deltakeren bytter gruppe. Dette med bakgrunn i at planen og målene utelukkende er knyttet til gruppen deltakeren er i.

Fylkesmannens vurdering

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

Både programrådgiverne og lærerne har oppfølging av deltakerne i programmet. Lærerne har ofte samtaler med deltakerne, og det skrives halvårsrapporter. Programrådgiverne får videre informasjon om deltakerne sine i fellesmøter med lærerne. Ikke alle programrådgivere har faste evalueringsmøter med sine deltakere, og oppfølgingen fra flyktningsjenesten blir derfor noe varierende. Det finnes ingen overordnede rutiner eller føringer i kommunen på hvordan deltakeren skal følges opp i programmet.

I halvårsrapportene fra voksenopplæringen markeres de målene som er oppnådd med fet skrift, og de som ikke er oppnådd står med normal skrift. Dersom en deltaker har nådd målene for sin gruppe snakker lærerne for de ulike gruppene sammen, og det kan hende at deltakeren da bytter til en gruppe med høyere nivå. Av og til skjer derimot bytter på grunn av kapasitetsproblemer i de ulike gruppene, og ikke på bakgrunn av deltakerens fremgang eller nivå. Vi kan ikke se at samfunnskunnskapen følges opp eller evalueres.

Selv om deltakerne i mange tilfeller har tett oppfølging, kan vi ikke se at dette påvirker effektiviteten og fremgangen i programmet. Mange av deltakerne blir stående på samme språknivå over tid, og vi kan ikke se at formålet med å komme raskt ut i videre utdanning eller arbeid blir fulgt opp. Oppfølging er videre veldig varierende, særlig fra flyktningsjenesten sin side. Vi kan derfor ikke se at kommunen følger opp deltakerens fremgang i programmet. Når det gjelder norsken vurderer vi at kommunen her følger opp deltakerens fremgang i norsk, men ikke i samfunnskunnskap.

Informasjonen i tilsynet viser at det ikke er noen fast praksis for at flyktningsjenesten innkaller deltakeren til evaluering av individuell plan minst en gang i halvåret.

Tilsynet viser at det har forekommet vesentlige endringer i deltakernes livssituasjon. Dette tas gjerne opp i samtaler med lærer, eller programrådgiver. Det kan gjøres tilpasninger i klassen eller på skolen, eller at deltakeren får slutte på skolen og være 100 prosent i praksis. Vi kan ikke se at det er en fast rutine på at den individuelle planen tas opp til ny vurdering i slike tilfeller. I og med at planen for norsk ikke er individuell men er lik for alle i samme gruppe, gjøres det ikke endringer i denne med mindre deltakeren bytter gruppe.

Deltakeren er orientert om de endringene som gjøres dersom det oppstår en vesentlig endring i deltakerens livssituasjon. Når planen vurderes og revideres er det vår vurdering at dette gjøres i samråd med deltakeren. Vi kan ikke ta stilling til om dette blir gjort i de tilfellene planen ikke vurderes og revideres.

Fylkesmannens konklusjon

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

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

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

Dersom det gjøres revideringer i planen, gjøres dette i samråd med deltaker.

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

Beskrivelse av kommunens praksis

Deltakerne har i varierende grad evaluering med sin programrådgiver om hvordan det går i programmet. Enkelte deltakere har hyppige samtaler, mens andre ikke har hatt samtaler. Dersom disse evalueringene fører til vesentlig endring i deltakerens program, er det varierende om programrådgiveren endrer planen, eventuelt skriver en ny plan.

På voksenopplæringen vurderer lærer elevens fremgang ved halvårsvurderingen, og ellers med ujevne mellomrom gjennom tester, prøver og samtaler. Det gjøres halvårsvurdering to ganger i året. Det hender at deltakerne bytter gruppe som følge av evalueringen. Det kan også være at deltakeren bytter gruppe på grunn av kapasitetsbehov, eller at de ikke får bytte gruppe på grunn av kapasitetsbehov. Dersom deltakeren bytter gruppe skrives det ny norskopplæringsplan som tilhører den nye gruppen.

Fylkesmannens vurdering

Det hender at det forekommer vesentlige endringer i deltakerens program. I noen tilfeller skrives det da en ny plan, i andre tilfeller ikke. Der det skrives ny plan, er det ikke alltid denne oppfyller kravene til enkeltvedtak. Vår vurdering er derfor at vesentlige endringer i den individuelle planen ikke fastsettes ved enkeltvedtak.

Fylkesmannens konklusjon

Vesentlige endringer i den individuelle planen fastsettes ikke ved enkeltvedtak.

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

Fylkesmannens undersøkelser av kommunens praksis vedrørende helårlig og full tids program

I tilsynet opplyser kommunen at deltakerne har fire uker sommerferie. De kjører sommerskole i fire uker på sommeren, her deltar også de som går på grunnskole. Det er voksenopplæringen som har ansvaret for sommerskolen. I høst- og vinterferien opplyses det at det kjøres kurs for introdeltakerne. Introdeltakerne får videre hjemmeoppgaver når skolen ikke har tilbud, som i påske- og juleferien. I tilbakemeldingen etter foreløpig rapport opplyser kommunen at dette opplegget også gjelder for deltakere på grunnskole og videregående. På innklemte dager får deltakerne med seg

lekser hjem, som må leveres inn første dag etter fri. Dette blir ifølge kommunen kontrollert av lærerne.

Det er i tilsynet innsendt timeplaner for alle gruppene, herunder gruppe 2 -5 for introdeltakerne, samt gruppe 1 og 2 i grunnskole. Her fremgår det at alle deltakerne har seks timer hver dag, mellom 08.25-14.05. Alle de seks timene er på 45 minutter. Gruppe 4 har språkpraksis på onsdager, gruppe 5 har arbeidspraksis på fredager. Det er ikke oppgitt hvor mange timer deltakerne er på språk- og arbeidspraksis.

Fylkesmannens vurdering

Helårlig

Ut i fra dokumentasjonen og våre beregninger skal introdeltakerne ha fri 24 dager i 2018. I tillegg har de hjemmearbeid på innklemte dager, juleferie og påskeferie. Disse leksene/hjemmeoppgavene skal leveres første dag etter fri, og de blir kontrollert av lærerne. Fylkesmannen har ikke fått noen dokumentasjon på hvilke oppgaver dette er, ei heller på om de er knyttet opp mot elevens opplæring verken for grunnskolen, videregående eller norsk- og samfunnskunnskapsopplæringen. Når opplæringen er lagt til skolesektoren, har kommunen en aktivitetsplikt i skolens ferier og fridager. De må derfor tilby et program disse dagene som er i samsvar med kravene til innhold i introduksjonsprogrammet i § 4. Dette har ikke Fylkesmannen anledning til å ta stilling til ut i fra den forelagte dokumentasjonen og informasjonen.

Det er videre ikke redegjort for hva som skjer dersom deltakerne ikke gjør hjemmeoppgavene – om dette fører til ugyldig fravær og trekk i introduksjonstønad.

Fylkesmannen vurderer etter dette informasjonen og dokumentasjonen i tilsynet til ikke å være tilstrekkelig til å sannsynliggjøre at deltakerne har et helårlig introduksjonsprogram.

Full tid

Fylkesmannen vurderer ut i fra dokumentasjonen at deltakerne i grunnskole 1 og 2, samt gruppe 2 og tre, har et program som er på full tid. Vi legger til grunn at de som har språkpraksis er på praksisplassen seks timer. Språkpraksiskoordinator har oppfølging med deltakeren når vedkommende er i praksis. Seks timer vil da tilsvare full dag. Arbeidspraksisen må være på 7,5 timer, vi forutsetter at dette er på plass. På bakgrunn av dette vurderer vi at kommunen har et introduksjonsprogram som er på full tid.

Fylkesmannens konklusjon

Kommunen har et introduksjonsprogram som er på full tid.

Kommunen har ikke et helårlig introduksjonsprogram.

Bemerkninger

Fylkesmannen ser i tilsynet at kommunen ikke fører rett i NIR. Eksempelvis legges samfunnskunnskapen inn med to timer i uken, to år frem i tid, for hele året. Da vil for det første deltakeren få ført mer enn femti timer, samt at det legges inn timer når deltakeren egentlig har fri. Fri og ferie skal registreres som eget punkt. I kommunen fører hver enkelt programrådgiver manuelt for sine deltakere, samt at hver enkelt lærer ved skolen fører manuelt for sine elever. Flere av de vi intervjuet opplyste at de opplevde føringen som vanskelig. Vi vurderer at det ikke er overordnede

rutiner på dette området, og at de som har ansvar for introduksjonsordningen i kommunen ikke har kontroll på føringen. Vi ber kommunen om å rette opp føringene i NIR, slik at de blir i tråd med loven og forskrift om nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere.

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 tilsynsystema.

1 Kommunen skal utarbeide en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak

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

- a) Det utarbeides en skriftlig individuell plan samlet i ett helhetlig dokument
- b) Kommunen utarbeider en individuell plan som oppfyller minstekravene i loven innen tre måneder etter bosetting i kommunen, eller etter at krav om deltakelse er fremsatt
- c) Den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap inngår som en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet
- d) De ansvarlige for introduksjonsprogrammet i kommunen samarbeider med de som er ansvarlige for norskopplæringen
- e) Innholdet i den individuelle planen er begrunnet
- f) Det i vedtaket om individuell plan vises til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd
- g) Kommunen så snart som mulig gir deltakeren skriftlig underretning om fastsettelsen av den individuelle planen
- h) Det opplyses om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage og retten til å se sakens dokumenter

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

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

- a) Kommunen gjennomfører en kartlegging av deltakerens kompetanse og opplæringsbehov
- b) Kommunen gir deltakeren veiledning om hva den individuelle planen er, og hva som er formålet med den
- c) Den individuelle planen utarbeides i samråd med deltakeren
- d) Det skilles mellom mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet og mål som ligger frem i tid
- e) Den individuelle planen viser hvilken fremdrift som er forventet for de ulike målene
- f) Målene i deltakerens individuelle plan er i samsvar med introduksjonslovens formål og siktemålene i § 4 første ledd om grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberedelse for yrkeslivet
- g) Målene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er fastsatt i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som beskrevet i forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

- h) Kommunen har begrunnet og dokumentert sin beslutning om innholdet i den individuelle planen dersom kommunen og deltakeren er uenige om innholdet

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

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

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

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

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

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

5 Vesentlige endringer i planen skal fastsettes ved enkeltvedtak

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

- a) Deltakeren for forhåndsvarsel og anledning til å uttale seg før kommunen fastsetter vesentlige endringer i den individuelle planen
- b) Vesentlige endringer gjøres skriftlig og at deltakeren får ny skriftlig plan

- c) Kommunen begrunner beslutningen om vesentlige endringer i planen
- d) Deltakeren så snart som mulig får skriftlig underretning om fastsettelsen av vesentlige endringer i den individuelle planen
- e) Det i underretningen om vesentlige endringer i planen vises til klageadgang, klagefrist, den nærmere fremgangsmåten ved klage og retten til å se sakens dokumenter

6 Programmet skal være helårig og på full tid

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

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

Christina Nyeng Thon
Tilsynsleder

Line Mentzoni Maruhn
Tilsynsmedarbeider

Vedlegg 1: Lovgrunnlaget for tilsynet

1. Tilsynsansvaret

Hjemmelen for fylkesmannens tilsyn er introduksjonsloven § 23.

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

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

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

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

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

2. Tilsystema

2.1 Generelt om individuell plan

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

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

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

2.2 Kommunen skal utarbeide en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak

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

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

Fastsetting av den individuelle planen er en del av kommunens beslutning om tildeling av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Planen er bestemmende for deltakerens rettigheter og plikter. Planen er derfor et enkeltvedtak i samsvar med forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b.

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

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

Den individuelle planen skal være samlet til ett helhetlig dokument.

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

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

Det følger av introduksjonsloven § 21 at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven. Dette betyr at de generelle reglene i forvaltningsloven om blant annet habilitet, veiledning,

nedtegning av muntlige opplysninger, advokatbistand og taushetsplikt vil gjelde for kommunens arbeid med den individuelle planen.

Den individuelle planen fastsettes ved enkeltvedtak. Særreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven kapittel IV-V må derfor også følges ved utarbeidelsen av planen. Deltakeren kan klage på den individuelle planen og innholdet i programmet til fylkesmannen, jf. introduksjonsloven § 22 og forvaltningsloven § 28.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kartleggingen i forbindelse med den individuelle planen, skal ta utgangspunkt i forhold som anses å være relevant for deltakerens kvalifisering. Ettersom mange deltakere gjerne har vært gjennom flere kartlegginger før de kommer til kommunen, er det viktig å forklare hvorfor man kartlegger denne gangen. Kommunen må fortelle hva kartleggingen skal brukes til, og hvem som har tilgang til

opplysningene (regler om taushetsplikt). Hensikten er først og fremst å få et målrettet og individuelt tilrettelagt kvalifiseringsløp som fører frem til ordinært arbeid eller utdanning.

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

Det anbefales at følgende faktorer er med i kartleggingen:

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

- Eventuelle tillitsverv og deltakelse i frivillige organisasjoner
- Uformell kompetanse og interesser
- Fremtidsplaner og yrkesønsker
- Hvilke tanker deltakeren har vedrørende egen kvalifisering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Norsk og samfunnskunnskap utgjør ett av de bærende elementene i et heltidsprogram og det er viktig at deltakerne har mulighet til å nå et tilfredsstillende nivå innenfor den fastsatte tid for introduksjonsprogrammet. Timeantall og forventet progresjon må fastsettes i lys av dette.

Deltakerens bakgrunn, forutsetninger og mål i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet, er avgjørende for hvordan opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal organiseres og tilrettelegges. Språkpraksis vil for mange deltakere være et egnet tiltak i språkopplæringen. Språktrening i regi av frivillige og nettbaserte opplæringsprogrammer kan også være gode supplementer til opplæring i regi av lærer eller som tiltak for å motivere deltaker til å jobbe på egenhånd med sin egen språklige progresjon.

Tiltak som forbereder til arbeid eller utdanning er også et obligatorisk hovedelement i introduksjonsprogrammet og skal være med i den individuelle planen. Hovedformålet med introduksjonsprogrammet er å kvalifisere deltakeren for deltakelse i det ordinære utdanningssystemet eller yrkeslivet og det er viktig at kommunen har fokus på dette.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I tillegg til at planen skal vurderes med jevne mellomrom, skal den også tas opp til ny vurdering ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon, jf. introduksjonsloven § 6 fjerde ledd. Slike endringer kan for eksempel være sykdom, svangerskap eller familieinnvandring som i en periode kan forsinke fremdriften eller kreve ekstra innsats fra programdeltakeren.

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

2.6 Vesentlige endringer i den individuelle planen skal fastsettes ved enkeltvedtak

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

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

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

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

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

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

3. 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 endringar i lov 25.

september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vedlegg 2: Oversikt over dokumentasjon

Innsendt fra kommunen

- Redegjørelse fra Vefsn kommune
- 8 deltakermapper

Innhentet fra NIR

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

Vedlegg 3: Deltakere i tilsynet

Fylkesmannens tilsynsteam: Christina Nyeng Thon og Line Metzoni Maruhn

Kontaktperson i kommunen: Arvid Jensen

Personer som er intervjuet ved stedlig tilsyn

Navn	Tittel	Arbeidssted
Arvid Jensen	Avdelingsleder	NAV - flyktning
Bodil Jenssen Grande	Rektor	Voksenopplæringa
Paal Helge Stenhaus	Kontaktlærer	Voksenopplæringa
Kari Forshaug	Kontaktlærer	Voksenopplæringa
Halvor Folstad Åkervik	Kontaktlærer	Voksenopplæringa
Tina Jørgensen	Kontaktlærer/Språkpraksiskoordinator	Voksenopplæringa
Wenche Nyborg	Programrådgiver	NAV - flyktning
Birgitte Larem Drevvatnet	Programrådgiver	NAV - flyktning
Eskil Hagfors	Programrådgiver	NAV - flyktning
Arnulf Moastuen	Programrådgiver	NAV - flyktning

Det ble avholdt fire deltakersamtaler.