



Tilsyn med Vestvågøy kommune

Tilsynstema: Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram



Innhold

1. Sammendrag	4
2. Innledning	5
Formålet med tilsynet.....	5
Fylkesmannens tilsynshjemmel	5
Forholdet til kommuneloven	5
Forholdet til forvaltningsloven	6
Begreper	6
Om rapporten	6
Gjennomføring av tilsynet.....	6
Tema for tilsynet	7
Avgrensning av tilsynstemaet.....	7
Kontrollspørsmål	8
3. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven	8
4. Beskrivelse av kommunens praksis og fylkesmannens vurdering	10
Tema 1: Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak ...	10
Beskrivelse av kommunens praksis.....	10
Fylkesmannens vurdering.....	11
Fylkesmannens konklusjon.....	14
Tema 2: Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren	14
Beskrivelse av kommunens praksis.....	14
Fylkesmannens vurdering.....	16
Fylkesmannens konklusjon.....	19
Tema 3: Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet	19
Beskrivelse av kommunens praksis.....	19
Fylkesmannens vurdering.....	20
Fylkesmannens konklusjon.....	21
Tema 4: Tas den individuelle planen opp til ny vurdering jevnlig, og alltid ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet etter § 5	22
Beskrivelse av kommunens praksis.....	22
Fylkesmannens vurdering.....	23
Fylkesmannens konklusjon.....	25
Tema 5: Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak ...	25
Beskrivelse av kommunens praksis.....	25
Fylkesmannens vurdering.....	25

Fylkesmannens konklusjon.....	27
5. Lovbrudd og merknader	27
6. Prosedyre ved påpekt lovbrudd.....	29
Vedlegg 1: Lovgrunnlaget for tilsynet	30
Vedlegg 2: Oversikt over dokumentasjon	43
Vedlegg 3: Deltakere i tilsynet.....	44

1. Sammendrag

Fylkesmannen har gjennomført tilsyn med Vestvågøy kommunes forvaltning av introduksjonsloven. Dette er en rapport som viser de funn vi gjorde av Vestvågøy kommunes arbeid med individuell plan (IP) for deltakere i introduksjonsprogram.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har bestemt at individuell plan skal være nasjonalt tilsynsystema i perioden 2017-2020. Temaet er begrenset til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd, individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram. Vi har kontrollert i tilsynet om Vestvågøy kommune oppfyller de plikter som de er pålagt i lov eller i medhold av lov. Lovgrunnlaget er vedlagt i rapporten.

Kommuner som har deltakere i introduksjonsprogram skal utarbeide en individuell plan for deltakerne, 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 kvalifisering. Planen skal bidra til å øke eierskapet, forutsigbarheten og motivasjonen for deltakeren.

Det er et lovkrav at den individuelle planen skal fattes som et enkeltvedtak. Vestvågøy kommune utformer den individuelle planen som et enkeltvedtak. Vi ser imidlertid at tidsperiode i vedtak om tildeling av program og i individuell plan ikke stemmer overens. Kommunen fatter første vedtak om introduksjonsprogram for en periode på ett år eller kortere, noe som tyder på at det ikke er foretatt en individuell vurdering av behov for opplæring og kvalifisering. Vi ser også at planene er mangelfulle i den forstand at de innholdsmessig ikke oppfyller alle lovkrav.

Vestvågøy kommune har rutiner for at nyankomne innvandrere i målgruppen tilbys introduksjonsprogram og at alle deltakere får utarbeidet en plan for programmet. Kommunen følger opp deltakerne gjennom introduksjonsprogrammet og har samtaler der programrådgiver, kontaktlærer og deltaker deltar. Tilsynet viser imidlertid at oppfølgingen av deltakerne har liten innvirkning på den individuelle planen. Planene som vi mottok i forbindelse med tilsynet er ikke brukt som en individualisert framdriftsplan som skal evalueres og justeres jevnlig for deltakeren.

Den individuelle planen er ikke et aktivt dokument som er styrende for programmet til deltakerne. Formålet med å ha en plan blir dermed ikke oppfylt verken for deltakeren eller kommunen. Plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap kommer heller ikke fram av individuell plan for introduksjonsprogrammet og planen er derfor ikke samlet til et helhetlig dokument. I tillegg viser tilsynet at planene er mangelfulle når det gjelder hovedmål, delmål og begrunnelse for innholdet i programmet. Kommunen erkjenner i tilsynet at de innser at den malen som de har benyttet inntil nå ikke innfrir alle lovkrav for individuell plan. De har begynt å ta i bruk IMDIs forslag til mal, men på tilsynstidspunktet var den ikke aktivt i bruk og ferdig utfylt for de deltakerne vi fikk deltakermapper for.

2. Innledning

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

Formålet med tilsynet

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

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

Fylkesmannens tilsynshjemmel

Introduksjonsloven § 23 gir Fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med kapitlene 2 til 4 A, § 27 a og § 25 a annet 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 30, 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.

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 § 30-2.

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

Fylkesmannen bruker disse begrepene i vår 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 bør vurdere og rette opp uavhengig av de lovbrudd vi påpeker.

Om rapporten

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

Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet skulle etter planen gjennomføres som et stedlig tilsyn. På grunn av den pågående Coronapandemien og en vurdering av smittesituasjonen i kommunen ble tilsynet gjennomført digitalt ved bruk av plattformen Teams. Grunnlaget for tilsynet er gjennomgang av deltakermapper og annen dokumentasjon mottatt fra Vestvågøy kommune.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn: 03.08.2020
2. Kommunens frist for innsending av dokumentasjon: 02.09.2020

3. Mottatt dokumentasjon fra kommunen: 02.09.2020 og 09.09.2020
4. Samtaler/intervjuer via Teams med deltakere og personer som jobber med introduksjonsordningen: 22. og 23.09.2020
5. Foreløpig rapport: Uke 42 – 14.10.2020
6. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig rapport: 30.10.2020
7. Sluttmøte med gjennomgang av rapport: 06.11.2020
8. Endelig rapport: Uke 46/2020
9. Kommunens frist for retting: 20. april 2021

Tema for tilsynet

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) fastsetter tilsynstema for de nasjonale tilsynene som embetene skal gjennomføre. Arbeid med tilsynstema på norskopplæringens område skjer i samarbeid med Kompetanse Norge. IMDi fastsetter tema for tilsyn for tre år av gangen.

IMDi har besluttet at tilsynstemaet for perioden 2017-2020 er individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram, jf. introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd.

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 omfatter heller ikke deltakere som er med i forsøk med modulstrukturert forberedende voksenopplæring (FVO) i regi av Kompetanse Norge.

Tilsynet er videre avgrenset mot en nærmere vurdering av introduksjonsprogrammets innhold, dvs. 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. På denne måten kan vi avdekke i tilsynet om planen er individuelt tilpasset eller ikke.

I tilsynet skal Fylkesmannen kun kontrollere at kommunen utarbeider individuelle planer i tråd med lovkravene i § 6 og § 19 første ledd, forskrift 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.

Kontrollspørsmål

Tilsynet tar utgangspunkt i fem kontrollspørsmål som er utarbeidet av IMDi. 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 jevnlig, og alltid ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet etter § 5?
5. Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak?

3. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven

Flyktning- og innvandrerenheten (FIE) i Vestvågøy kommune er organisatorisk plassert under kommunalsjef for familie og velferd. Kommunalsjefen er direkte innplassert under rådmannen og er i rådmannens ledergruppe. Flyktning- og innvandrerenheten ledes av enhetsleder/avdelingsleder. Enhetslederen har det faglige ansvaret på introduksjonsområdet og har delegert personalansvar for alle som er tilsatt ved Flyktning- og innvandrerenheten.

Flyktning- og innvandrerenheten består av Miljøteam som ledes av fagleder og Kvalifisering/driftsteam. Kvalifisering/driftsteam og fagleder for Miljøteam er direkte underlagt enhetsleder for FIE. Ifølge kommunens bemanningsplan består Miljøteam av 5,5 årsverk mens Kvalifisering/driftsteam har 3,5 årsverk. Miljøteamets har blant annet ansvar for å tilrettelegge for deltakere som har ekstra utfordringer i løpet av introduksjonsprogrammet og sørge for at de kommer seg raskere tilbake til opplæring eller tiltak.

På tilsynstidspunktet hadde Flyktning- og innvandrerenheten ca. 35 deltakere som var i introduksjonsprogram og én programrådgiver som hadde ansvar for å følge opp alle deltakerne. Ifølge opplysninger som framkom av tilsynet har kommunen planlagt for to programrådgiverstillinger, men av ulike årsaker har de kun tilsatt én. Kommunen har opplyst at de i tillegg har en saksbehandler som skal ha ansvar for noen av programrådgivers oppgaver. Dermed kan de redusere sårbarheten og lettere sikre at oppgavene blir utført.

Flyktning- og innvandrerenheten har ansvar for å fatte vedtak om introduksjonsprogram, individuell plan og eventuelle andre vedtak som utvidet programtid, vesentlige endringer i deltakers livssituasjon m.m. Enhetsleder for Flyktning- og innvandrerenheten har ansvar for å holde kommunalsjef orientert om arbeidet med introduksjonsordningen. Det er kommunalsjef for familie og velferd som har ansvar for å holde rådmann orientert, på et overordnet nivå.

Flyktning- og innvandrerenheten samarbeider med NAV Vestvågøy om tjenester som er knyttet til introduksjonsordningen. Kommunen har inngått en egen samarbeidsavtale med NAV som blant annet skal ivareta en eventuell overgang til tiltak i regi av NAV for deltakere som er i

introduksjonsordning. Enhetsleder for NAV er organisatorisk innplassert under samme kommunalsjef som Innvandrere- og flyktingenheten. Enhetslederne for FIE og NAV har faste årlige møter med kommunalsjef for familie og velferd og møtes i tillegg regelmessig minst en gang i måneden til ledergruppemøter/lederforum. Ifølge samarbeidsavtale mellom Flykting- og innvandrerenheten og NAV Vestvågøy skal NAV delta i fellesmøter og trekantsamtaler som gjelder den enkelte deltaker, som utgjør en samtale hver tredje måned i praksis. NAV har en egen kontaktperson som har ansvar for samarbeidet med Flykting- og innvandrerenheten. Flykting- og innvandrerenheten har etter samarbeidsavtalen blant annet ansvar for kartlegging av kompetanse, utarbeidelse av individuell plan, programoppfølging og utbetaling av introduksjonsstønad, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og gjennomføring av obligatoriske prøver for deltakere i introduksjonsprogram. De skal i tillegg, og i samarbeid med NAV, bidra til å avklare arbeidsevne for deltakere som er i introduksjonsprogram.

Vestvågøy kommune har ikke egne ansatte med ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap og grunnskoleopplæring for voksne. Opplæringen har derfor i mange år vært utlyst på anbud. Det er Nordland fylkeskommune ved Vest-Lofoten videregående skole som siden begynnelsen av 2000-tallet har utført opplæringen på vegne av Vestvågøy kommune. Når Vest-Lofoten videregående skole (skolen) har høst- og vinterferie tar Flykting- og innvandrerenheten seg av planlegging og gjennomføring av opplæringstilbudet til deltakerne.

Vest-Lofoten videregående skole er fysisk plassert like i nærheten av Flykting- og innvandrerenheten på Leknes i Lofoten. Deltakere i introduksjonsprogram har på denne måten kort vei mellom skolen og sin programrådgiver. Rådgiver skole, Vestvågøy kommune, fatter vedtak om grunnskole for voksne og også for eventuelle spesialpedagogiske tiltak. Skolen benytter en egen opplæringsplan/individuell plan for opplæringen som brukes som arbeidsverktøy i tillegg til deltakernes individuelle plan som FIE har ansvar for. Ifølge kommunen gjennomfører de faste månedlige statusmøter med Vest-Lofoten videregående skole. Programveileder og kontaktlærere har i tillegg samarbeidsmøter om deltakerne to ganger per år. I kommunens redegjørelse står det at programveileder, kontaktlærere og deltakere skal ha halvårlige utviklingssamtaler. Trekantsamtalene, som kommunen kaller dem, gjennomføres hver vår og høst og skal sikre medvirkning og eierskap for den enkelte deltaker.

Vestvågøy kommune har valgt å bruke fagsystemet Visma som arbeidsplattform. De har til nå brukt en mal for individuell plan som de finner i sitt fagsystem. De har påbegynt et arbeid for å ta i bruk ny mal for individuell plan som er basert på Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) sin mal for individuell plan. Kommunen har nylig begynt å ta i bruk den nye planen for nye deltakere i introduksjonsprogram. Vestvågøy kommune har derimot ikke planer om å endre til ny mal for deltakere som allerede er i introduksjonsprogram og som har relativt kort tid før de er ferdige i programmet. Tilsynet er imidlertid avgrenset til den individuelle planen som var i aktiv og reell bruk på tilsynstidspunktet og som Fylkesmannen fikk tilsendt som del av deltakermapper.

Flykting- og innvandrerenheten har delegert til Vest-Lofoten videregående skole å tilby språk- og arbeidspraksis for deltakere som er i introduksjonsprogram. Språk- og arbeidspraksis

gjennomføres på ulike steder ved skolen som de kaller praksisarena. Ifølge dokumentasjon får deltakerne koplet teori og praksis ved skolens praksisanlegg. Vestvågøy kommune har i tillegg samarbeid med ulike bedrifter som sørger for praksisplass for deltakerne i løpet av introduksjonsprogrammet.

4. Beskrivelse av kommunens praksis og fylkesmannens vurdering

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

10

Beskrivelse av kommunens praksis

Som del av dokumentasjonen i forbindelse med tilsynet fikk Fylkesmannen tilsendt rutinebeskrivelser som viser hvordan de arbeider med introduksjonsordningen i kommunen. Ifølge rutinebeskrivelsene skal vedtak om introduksjonsprogram fattes innen tre måneder fra bosetting. Saksbehandler/programrådgiver ved Flyktning- og innvandrerenheten har ansvar for å fatte enkeltvedtakene. Enhetsleder godkjenner vedtakene og skal deretter sende dem til den enkelte deltaker. Alle enkeltvedtak om introduksjonsprogram skal registreres i kommunens fagsystem. Varigheten på vedtak skal ifølge rutinen «skrives» for ca. ett år av gangen. Tilsynet viser at varigheten på vedtak om introduksjonsprogram i Vestvågøy kommune varierer fra 4,5 måneder til ett år. Deltakernes individuelle plan fastsettes stort sett for hele perioden på to år som deltakeren har rett til å være i introduksjonsprogram.

Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram skal ifølge rutinen utformes på bakgrunn av kartlegging av deltakers opplæringsbehov og hvilke tiltak deltaker kan dra nytte av. Når deltaker innkalles til kartleggings- og introduksjonssamtale, skal deltaker informeres om hensikten med individuell plan. Planen skal utarbeides i samråd med deltaker og være signert av deltaker og saksbehandler. Kommunen bekrefter under intervjuene at individuell plan for introduksjonsprogrammet utformes i møte med deltaker og at deltaker får sin individuelle plan så snart den er klar. Det framkommer ikke av tilsynet om det er flere til stede i møtet utover saksbehandler/programrådgiver og deltaker.

Kommunen har også en egen rutine for samarbeidet med skolen der kommunen ved Flyktning- og innvandrerenheten har ansvaret for oppfølging av samarbeidet. Saksbehandlere ved kvalifiseringsteamet og kontaktlærer ved skolen skal møtes jevnlig. I tillegg skal det være utviklingssamtaler i midten av hvert semester mellom programrådgiver, kontaktlærer og deltaker der hensikten er å vurdere deltakers progresjon og behovet for oppfølging. Det kommer frem av intervjuene at det er jevnlig møter mellom Vest-Lofoten videregående skole og Flyktning- og innvandrerenheten. Kommunen innkaller til månedlige statusmøter der enhetsleder, programrådgiver, en fra Kvalifisering/drift og leder ved videregående skole deltar. Kontaktlærer og programrådgiver har halvårlige møter, i tillegg til utviklingssamtalene, der blant annet den enkelte deltaker er tema.

Fylkesmannen fikk tilsendt seks deltakermapper for deltakere i introduksjonsprogrammet som del av dokumentasjonen. Deltakermappene inneholder blant annet individuell plan for

introduksjonsprogrammet. Som vi har nevnt tidligere bruker Vestvågøy kommune fagsystemet Visma til oppfølging av deltakere som er i introduksjonsprogram. Utgangspunkt for utarbeidelse av deltakernes individuelle plan er ifølge kommunen en mal som de finner i nevnte fagsystem. Kommunen skal begynne å ta i bruk IMDis mal for individuell plan, men arbeidet er foreløpig kun i startfasen.

Flyktning- og innvandrenerenheten har ansvar for utarbeidelse av individuell plan. I tillegg til den individuelle planen for introduksjonsprogrammet har hver deltaker en opplæringsplan som kommunen kaller «individuell plan for norsk med samfunnskunnskap». Opplæringsplanen dateres og signeres av deltaker, kontaktlærer og avdelingsleder ved Vest-Lofoten videregående skole. Kommunen opplyser i sin redegjørelse at begge planene er med i de halvårlige utviklingssamtalene med deltaker. Kommunen opplyser videre at de stort sett har utarbeidet plan for introduksjonsprogrammet innen tre måneder etter at deltakeren er bosatt i kommunen, men at det i noen tilfeller tar lengre tid.

Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram skal ifølge rutinen utformes på bakgrunn av kartlegging av deltakers opplæringsbehov og hvilke tiltak deltaker kan dra nytte av. Videre skal planen være signert av deltaker og saksbehandler.

Vestvågøy kommune opplyser i sin redegjørelse at de individuelle planene er begrunnet ut fra deltakernes forutsetninger, tidligere erfaringer og mål. I intervjuene bekrefter kommunen at deres begrunnelse av innholdet i individuell plan ikke alltid framkommer skriftlig. Både den malen kommunen hadde i aktiv bruk på tilsynstidspunktet og IMDis mal har med opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere framgangsmåten ved klage og retten til å se sakens dokumenter. Opplysningene framkommer også av de ferdig utfylte planene vi fikk tilsendt som del av tilsynet.

Fylkesmannens vurdering

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.

Vestvågøy kommune fatter vedtak om introduksjonsprogram i forbindelse med kartleggings- og introduksjonssamtale for deltakere som er i introduksjonsprogram. De deltakerne vi mottok deltakermapper for har fått vedtak om introduksjonsprogram før det er gått tre måneder fra bosettingsdato. Når kommunen mener at deltakerne er tilstrekkelig kartlagt utarbeider kommunen en plan for hver enkelt deltaker. Planen er skriftlig, og kommunen utarbeider planen sammen med deltaker. Tilsynet viser at deltaker får skriftlig underretning om fastsettelse av den individuelle planen så snart som mulig.

Plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal inngå som en del av 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.

Tilsynet viser at planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap ikke inngår som en del av deltakers individuelle plan med introduksjonsprogrammet. Det er ikke synliggjort for Fylkesmannen hva som er sammenhengen mellom deltakers individuelle plan for introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunen oppfyller derfor ikke kravet til en plan som er samlet til et helhetlig dokument.

Individuell plan skal foreligge senest innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse i introduksjonsprogram blir fremsatt. Deltakeren skal dermed innen tre måneder ha fått en individuell plan for introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap som oppfyller minstekravene i loven. Planen kan deretter utfylles og revideres underveis i programmet.

Ut fra dokumentasjonen vi har mottatt får vi ikke bekreftet at deltakerens individuelle plan foreligger innen tre måneder. For enkelte deltakere har vi kun mottatt revisjon av planen som er datert to år etter bosetting. I noen planer er feltet som viser når planen gjelder fra ikke utfylt, mens andre er daterte innen fristen på tre måneder. Vi ser også eksempler på planer som har oppstartdato fem måneder etter bosetting mens andre er innenfor tremånedersfristen. Intervjuene vi hadde under tilsynet tyder imidlertid at deltakere hadde fått sin plan innen tre måneder, men dokumentasjonen understøtter ikke dette. Kommunen må derfor sørge for at dato som planen gjelder fra framkommer av samtlige individuelle planer. Vi legger likevel til grunn at alle deltakere får sin plan innen tre måneder fra bosetting.

Tidspunkt for oppstart og slutt framgår av individuell plan for deltakere i Vestvågøy kommune. Hvilken informasjon som framkommer av planene, varierer en del. I noen planer er kolonnen *aktiviteter* som skal finne sted i løpet av programmet fylt ut. Eksempel på *aktiviteter* er: Ta samfunnskapsprøve, delta på praksisanlegg, språkpraksis og sommerkurs. I andre planer er ikke kolonne for aktiviteter utfylt, men vi finner praksisanlegg, språkpraksis og sommerkurs under kolonnen *delmål*. Vi ser også planer der verken delmål eller aktiviteter er utfylt, men der norsk- og samfunnskapsprøve er satt opp som *mål*. Her er språkpraksis og praksisanlegg ført opp som *delmål*. Tidsrom for norskprøve er satt til en periode på to år. Fylkesmannens vurdering er derfor at det ikke framgår tydelig hva som er de konkrete tiltakene for hver enkelt deltaker i introduksjonsprogrammet, sammenhengen mellom tiltakene, deltakerens delmål og hovedmål med programmet. I de fleste planene mangler også ansvarlig for gjennomføring av tiltakene. Planen oppfyller dermed ikke lovens minstekrav til individuell plan.

Dersom kommunen benytter en egen plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap må det komme tydelig fram at planene henger sammen. Tilsynet viser at kommunen benytter en egen opplæringsplan for norsk og samfunnskunnskap som ikke er en integrert del av individuell plan for hele introduksjonsprogrammet.

Introduksjonsloven stiller krav om at de i kommunen som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet (flyktningtjenesten/NAV/programrådgiver) skal samarbeide med de som er ansvarlig for opplæring i norsk og samfunnskunnskap (voksenopplæringen/skolen/lærer).

Tilsynet viser både gjennom dokumentasjon og intervju at involverte parter i Vestvågøy kommune har et jevnlig og regelmessig samarbeid. Flyktning- og integreringsenheten, NAV og Vest-Lofoten videregående skole har faste og jevnlig møter der de følger opp deltakerne. Tilsynet viser også at partene møtes ved behov utover de fastsatte møtene.

Introduksjonsloven stiller krav om at individuell plan skal inneholde en begrunnelse for hvilke arbeids- eller utdanningsrettede tiltak som kommunen har valgt og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltakelse i yrkeslivet.

13

Vestvågøy kommune opplyser i sin redegjørelse at de individuelle planene er begrunnet ut fra deltakernes behov for kvalifisering, forutsetninger, tidligere erfaringer og mål. Dokumentasjonen vi mottok i forbindelse med tilsynet viser at begrunnelsen for introduksjonsprogrammet ikke framkommer tydelig av individuell plan. Fylkesmannen har mottatt to eksempler på utfylte individuelle planer etter ny mal, men heller ikke disse planene er begrunnet. Under intervjuene erkjenner kommunen at deres begrunnelse av innholdet i individuell plan ikke alltid framkommer av planen/skriftlig. Tilsynet viser derfor at kommunen ikke har rutine for å begrunne innholdet i introduksjonsprogrammet.

Det skal fremgå av deltakernes individuelle plan hva som er hjemmelen for planen. Planen skal også inneholde opplysninger om deltakerens rett til å klage på innholdet i sin individuelle plan og fremgangsmåten ved en eventuell klage.

Ingen av de individuelle planene som var i aktiv bruk og som vi mottok som del av deltakermappene viste til aktuell hjemmel for planen. Vi mottok også to planer der kommunen hadde brukt IMDis mal. Disse planene var ikke tilstrekkelig utfylt og er som nevnt tidligere ikke en del av tilsynet. IMDis mal oppfylder imidlertid lovkravene i Introduksjonsloven § 6 om individuell plan og § 19 første ledd om gjennomføring av opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Både den malen kommunen hadde i aktiv bruk på tilsynstidspunktet og IMDis mal har med opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere framgangsmåten ved klage og retten til å se sakens dokumenter. Opplysningene framkommer også av de ferdig utfylte planene vi fikk tilsendt som del av tilsynet.

Fylkesmannens konklusjon

Vestvågøy kommune utarbeider ikke en skriftlig individuell plan som er samlet til ett helhetlig dokument.

Kommunen utarbeider en individuell plan innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse ble framsatt, men planen oppfyller ikke minstekravene i loven.

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

De som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet i kommunen samarbeider med de som er ansvarlige for norskopplæringen.

Innholdet i den individuelle planen er ikke begrunnet.

Vestvågøy kommune viser ikke til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd i deltakernes individuelle plan.

Kommunen gir deltakeren så snart som mulig skriftlig underretning om fastsettelsen av den individuelle planen. I underretningen viser kommunen også 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

Vestvågøy kommune har en skriftlig rutine for kartlegging av deltakere i oppstarten av introduksjonsprogrammet. Kommunens kartlegging bygger på IMDIs kartlegging forut for bosetting, og kommunens egen kartlegging i samtale med deltakeren. I rutinen til kommunen står det at de skal undersøke hvilken skolegang deltakeren har hatt, om deltakeren har papirer på skolegangen, arbeidserfaring og ønsker for fremtiden. Gjennom intervju har vi fått opplyst at kommunen bruker forslagene til kartlegging som er utarbeidet av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Miljøteamet ved FIE vil bistå ved kartleggingen ut over i programperioden for å avklare helsemessige eller andre utfordringer av betydning for gjennomføring av programmet.

Det står i rutinen at når en ny bosatt deltaker i introduksjonsprogrammet er meldt opp til skole skal den aktuelle saksbehandleren innkalle deltakeren til en introduksjonssamtale. Det står i rutinen at samtalen bør finne sted innen rimelig tid etter skolestart. Saksbehandleren skal gjøre klart vedtaket før samtalen. Det er imidlertid ikke presisert i rutinen hvilket vedtak som skal være klart. Temaet for samtalen skal ifølge rutinen være gjennomgang av introduksjonsvedtaket, fraværsreglementet, trekk i lønn ved udokumentert fravær, muligheten for stans i programmet, utbetaling av stønad, informasjon om obligatoriske prøver, oppførsel på skolen, kartlegging og

informasjon om den individuelle planen. Kommunen har også lagt ved en sjekkliste for saksbehandler til introduksjonsamtalen. I rutine for vedtak om introduksjonsprogram står det at saksbehandler gjennomfører kartlegging av behov så tidlig som mulig etter bosetting. Gjennom intervju har kommunen opplyst at de gir veiledning om formålet og innholdet i den individuelle plan i første samtale som programrådgiver har med deltakeren. Veiledningen blir også gjentatt med jevne mellomrom i løpet av programtiden.

I rutine for individuell plan for introduksjonsprogrammet står det at utarbeidelse av individuell plan krever samarbeid mellom deltaker, saksbehandler og eventuelt tiltaksteam. Dette blir gjort i utviklingssamtaler mellom deltaker, skole og saksbehandler. I tillegg har kommunen fellesmøte mellom tiltaksteam og kvalifiseringsteam, samt IP-samtaler med deltakeren. Gjennom intervju har vi fått opplyst at programrådgiver utformer et forslag til vedtak som blir gjennomgått sammen med deltakeren. Målet med møtet er også at den individuelle planen blir ferdigstilt sammen med deltakeren.

Kommunen har opplyst at de bruker tolk i møter med deltakerne der de vurderer at det er nødvendig. Vestvågøy kommune bruker tolketjenester fra HERO. I intervju har kommunen forklart at bruk av tolk normalt skjer hyppigere i starten av introduksjonsprogrammet og at dette vanligvis avtar utover i programtiden. I samtale med deltakerne har vi fått opplyst at de har fått tolk når de har snakket med kommunen.

Det står i kommunens rutinebeskrivelse at den individuelle planen skal inneholde overordnet mål, hovedmål og delmål. I rutinen står «gjennomføre norsk med samfunnskunnskap» og «kvalifisering til arbeid og/eller utdanning» under overordnede mål. Under hovedmål står det for eksempel: lære norsk, lære samfunnskunnskap, gjennomføre obligatoriske prøver i norsk med samfunnskunnskap, yrkesrettet opplæring, oppfølging fravær, finne egen bolig og introduksjonsprogrammet varighet. Når det gjelder delmål har kommunen skrevet: godkjenning av utdanning, økonomiveiledning, adferd og helse. I kommunenes rutine står det at «hvor målene plasseres» må saksbehandlere vurdere ut fra deltakerens behov og forutsetning.

I forbindelse med tilsynet har vi fått tilsendte flere individuelle planer. Innledningsvis i den individuelle planen står det et mål av overordnet karakter. Disse målene er eksempelvis «lære norsk- og samfunnsfag», «avlegge obligatoriske prøver», «kvalifisere seg til videre arbeid eller utdanning». Den individuelle planen er delt inn i en tabell. I den første kolonnen står det mål. Her står mål som «lære norsk», «lære om det norske samfunnet», «norskprøve muntlig og skriftlig» og «yrkesrettete kurs». Under delmål i den neste kolonnen står det blant annet «språkpraksis», «praksisanlegg», «sommeren 2018» eller «utsette prøve». Den individuelle planen har også en kolonne for aktivitet, beskrivelse av innholdet i mål, delmål eller aktivitet, samt en angivelse av periode for gjennomføring og hvem som har ansvaret.

Det står ikke i deltakerens individuelle plan et konkret mål om nivå i norsk som han/hun skal oppnå i løpet av programtiden. Gjennom intervju har vi fått opplyst at lærerne på skolen har satt mål for deltakerne og plassert disse i spor etter læreplanen, men at dette ikke alltid har blitt gjort

skriftlig. Det framgår av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet at deltaker skal «lære norsk».

Kommunen har forklart i intervju at de ikke har opplevd at det har oppstått uenighet om innholdet i individuell plan. Kommunen opplyser at de har tett oppfølging av deltakerne, og bruker tid på å veilede slik at det er enighet om innholdet i planen. De har på denne måten ikke hatt uenighet med deltakeren som har gjort det nødvendig med en egen begrunnelse av innholdet i programmet.

Fylkesmannens vurdering

Kommunen skal utforme den individuelle planen på bakgrunn av kartlegging av deltakerens opplæringsbehov og hvilke tiltak deltakeren kan nyttiggjøre seg av, jf. introduksjonsloven § 6 første ledd annet punktum. Vestvågøy kommune har laget skriftlige rutiner for å sikre kartleggingen av deltakerne. Etter vår vurdering har kommunen rutiner for å sikre kartlegging av deltakerens opplæringsbehov og hvilke tiltak vedkommende kan ha nytte av. Vi anser at IP-samtaler er med på å sikre at deltakerens ønsker, behov og muligheter ligger til grunn for utarbeidelse av den individuelle planen. På forespørsel har kommunen sendt inn eksempler på gjennomført kartlegging. Vår vurdering er at kommunen kartlegger deltakerne ved oppstart i introduksjonsprogrammet.

I rutine for kartlegging står det at kommunen starter med sitt arbeid rundt kartlegging etter at deltakeren er «meldt opp til skolen». Vi påpeker at det er kommunens ansvar å følge opp om nyankomne utlendinger har behov for introduksjonsprogram, jf. introduksjonsloven § 2. Det fremstår for oss som kommunen først undersøker om nyankomne utlendinger har behov for introduksjonsprogram etter at de er «meldt opp til skolen». Vi gjør oppmerksom på at kommunen har ansvaret for å følge opp alle nyankomne utledninger innen tre måneder etter bosetting, uavhengig om de blir meldt opp til skolen.

Kommunen skal utarbeide planen i samråd med deltakeren, jf. introduksjonsloven § 6 fjerde ledd. Av de innsendte rutinene, og gjennom intervju, har kommunen opplyst at de forsøker å ta med deltakerens ønsker når de lager mål og tiltak i programmet. I samtale med deltakerne har vi fått opplyst at kommunen har spurt om hva de ønsker å arbeide med, eller hvilken utdanning de vil ha. Vår vurdering er at kommunen utarbeider den individuelle planen i samråd med deltakeren.

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. Av sakens dokumenter kommer det frem at kommunen gir deltakeren informasjon og veiledning under kartleggings- og introduksjonssamtalen. Vår vurdering er at kommunen gir deltakeren veiledning om den individuelle planen og hva formålet med planen er.

Bruk av tolk vil kunne være nødvendig for å sikre tilstrekkelig medvirkning. Kommunen skal derfor gjøre en vurdering av behovet for tolk ved kartleggingssamtale eller i andre møter med deltakeren. I redegjørelsen til kommunen har de forklart at de bruker kvalifisert tolk fra Hero

tolketjenester. Kommunen har i intervju forklart at de bruker tolk hyppig i starten av programtiden, og at bruken av tolk gradvis reduseres når deltakerne får bedre forståelse av det norske språket. Deltakerne i programmet har forklart at de har fått innvilget bruk av tolk i samtaler med kommunen. Vår vurdering er at kommunen vurderer behovet for tolk løpende, og at de bruker kvalifisert tolk ved behov.

På bakgrunn av kartleggingen skal kommunen fastsette deltakerens mål med introduksjonsprogrammet. Deltakerens mål vil være bakgrunnen for valg av hvilke tiltak som skal inngå i programmet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I de tilsendte individuelle planene står det ulike mål som deltakeren skal nå i løpet av programtiden. Gjennomgående for disse målene er at de er svært generelle og lite individualiserte sett opp mot deltakerens hovedmål og/eller behov. En forutsetning for et effektivt introduksjonsprogram er at deltakeren og kommunen har klare mål å arbeide mot, slik at deltakeren oppnår en grunnleggende kvalifisering. Konkrete og individualiserte mål er videre også en forutsetning for gode og treffsikre tiltak, og en god progresjon i programmet.

Flere av de individuelle planene har som mål at deltakeren skal «lære norsk og samfunnskunnskap» og at de skal ta norsk- eller samfunnskapsprøve. Planene kan også ha som mål å kvalifisere til arbeid eller ta utdanning. Målene i planen er ikke knyttet til konkret arbeid, arbeidsfelt eller former for utdanning. Vi anser at målene slik de står i planene er en omformulering av formålsbestemmelsen i introduksjonsloven § 1. Vår vurdering er at deltakernes mål ikke kommer frem av den individuelle planen.

Vi påpeker at det i planen ikke står hvordan kommunen skiller mellom overordnede mål, hovedmål og delmål. I noen individuelle planer er det ført inn langsiktige mål om hva deltakeren ønsker å gjøre etter programtiden. Dette er ikke gjort for alle de individuelle planene. Vi anser at kommunen ikke har etablert praksis for hvilke mål som skal stå i den individuelle planen og vi kan ikke se en gjennomgående systematikk fra kommunen. Det er derfor ikke mulig å skille klart mellom målene kommunen mener ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet, og mål som ligger lengre frem i tid. Vi bemerker at de langsiktige målene generelt sett er mer konkrete og individualiserte enn målene som er ment å gjennomføres i løpet av programtiden.

I flere individuelle planer er det under kolonnen «Mål» skrevet «fødselspermisjon», «introduksjonsprogrammets varighet», «passe mitt fravær» og lignende. Vi anser at disse punktene ikke er mål som deltakeren kan eller skal oppnå i løpet av programperioden. Dette fremstår for oss som oppfølging av deltakerens program, eller forhold som kan påvirke gjennomføring av programmet. Vi har forståelse for at denne informasjonen kan være nyttig for kommunen og deltakeren, men når disse er nevnt som mål for programmet kan dette skape forvirring for deltakeren.

Den individuelle planen skal inneholde både hovedmål og delmål. Målene i den individuelle planen skal være i samsvar med introduksjonslovens formål og siktemålene i introduksjonsloven § 4 første ledd om grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv og forberedelse for deltakelse i yrkeslivet. De innsendte individuelle planene har delmål som å utsette

samfunnskapsprøven, deltakelse på praksisanlegg og språkpraksis, deltakelse på høst- og vinteruker, sommerkurs og lignende. Vi anser at kommunen har med flere delmål som er egnet for å styrke deltakernes mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet. Gjennomgående for de fleste planene er bruk av delmål som praksisanlegg, språkpraksis og arbeidspraksis. Dette er etter i utgangspunktet gode delmål å ha med i den individuelle planen. Vi anser imidlertid at disse delmålene i liten grad er individualiserte eller knyttet opp til målet med programmet for den enkelte deltakeren. Vår vurdering er at målene ikke er med lovens intensjon om individualiserte program, lovens formål og siktemålene i § 4, og at planene ikke inneholder hovedmål og delmål.

Det skal komme tydelig frem av planen hvilken fremdrift deltakeren har for å oppnå de enkelte målene i planen. I noen av de innsendte planene kan vi se at kommunen har oppsummert hvordan deltakeren har gjennomført delmål, for eksempel hvor mange timer deltaker har deltatt på aktiviteten. Kommunen har beskrevet i intervju at de følger opp deltakerne i uformelle samtaler, møter mellom kommunen og skolen og i trekantsamtaler med deltaker. Vi kan derimot ikke se at fremdriften for deltakeren kommer til uttrykk i den individuelle planen eller i plan for norsk og samfunnskunnskap.

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 deltakeren er tildelt. Målene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal fastsettes i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som beskrevet i læreplanen. Kommunen har utformet en egen individuell plan for norsk og samfunnskunnskap. I denne planen har skolen ført inn hvilket spor i opplæringen som deltakeren følger. Hovedmålet for hvilket norsknivå deltakeren skal oppnå står ikke i planen. I planen for opplæring står det delmål som for eksempel gjennomføring av språkprøve. Ansatte ved skolen har forklart at de har fastsatt målene etter læreplanen, men at kommunen ikke har skrevet målene inn i deltakernes individuelle plan. Fylkesmannen kan ikke vurdere dette nærmere, og må ta utgangspunkt i innholdet i den individuelle planen slik den er skrevet.

Det skal komme frem av deltakerens individuelle plan dersom kommunen og deltakeren er uenig om innholdet i planen. Ved uenighet skal kommunen begrunne sin beslutning om hva som skal inngå i deltakerens program. Kommunen har forklart at de ikke har opplevd uenighet med deltaker om innholdet, og at de derfor ikke har hatt behov for å gi en særskilt begrunnelse i den individuelle planen. Tilsynet har ikke sett eksempler på planer fra Vestvågøy kommune der deltaker og kommunen er uenig i innholdet i den individuelle planen. Fylkesmannen har derfor ikke grunnlag for å vurdere hvordan kommunen begrunner og dokumenterer sin beslutning i de tilfeller der kommunen og deltaker er uenig om innholdet. Kommunen har forklart at de er kjent med at de kan bestemme innholdet ved uenighet, og at de vil da vil begrunne sin avgjørelse. Kommunen har videre forklart at de forsøker å finne en løsning som de og deltaker er fornøyd med. Vi har derfor ikke grunnlag for å ta stilling til om kommunen begrunner sin beslutning ved uenighet med deltaker om innholdet i programmet.

I rutine om fravær fra skolen har vi merket oss et forhold som ikke er en del av tilsynet, men som kan utgjøre et lovbrudd. Det står i rutinen at dersom deltaker har mer enn 20 dager fravær i løpet av det første året er det grunnlag for å vurdere stans i programmet. Vi forstår rutinen slik at kommunen vurdert fravær på årsbasis, og ikke samlet for hele programtiden. I rundskrivet G-01/2016 står det at det kan trekkes en grense ved fravær som sammenlagt tilsvarer omtrent 10 % av den fastsatte lengden for programmet. Dette betyr at for en deltaker med et toårig program vil fravær på rundt to måneder kunne anses som langvarig. Se kommentarer under forskrift om fravær og permisjon § 2-5. Vi anbefaler at kommunen undersøker om retningslinjene for stans i programmet er i tråd med retningslinjene i rundskrivet.

Fylkesmannens konklusjon

Kommunen gjennomfører kartlegging av deltakerens kompetanse og opplæringsbehov.

Kommunen gir deltakeren veiledning om hva den individuelle planen er og hva som er formålet med planen. Den individuelle planen er utarbeidet i samråd med deltakeren.

Kommunen vurderer i hvert enkelt tilfelle bruk av tolk. Hvis det er behov for tolk, bruker kommunen kvalifisert tolk.

Målene for deltakerens introduksjonsprogram fremgår ikke av den individuelle planen. Kommunen skiller ikke mellom mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet og mål som ligger lengre frem i tid. Den individuelle planen inneholder ikke hovedmål og delmål for programmet. Deltakerens fremdrift for de ulike målene fremgår ikke av den individuelle planen. Målene i den individuelle planen er ikke fastsatt 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.

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

Vi har ikke grunnlag for å vurdere om kommunen begrunner og dokumenterer sin beslutning om innholdet i den individuelle planen, dersom kommunen og deltakeren er uenig i innholdet.

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

Beskrivelse av kommunens praksis

Ifølge kommunens rutinebeskrivelse for individuell plan skal individuell plan minst inneholde: «... programmets start og tidsfaser, samt angivelse av tiltakene i programmet». Ved forlengelse av programmet og ved permisjoner skal kommunen sørge for at dette justeres slik at planen skal være oppdatert.

De individuelle planene har påført start- og sluttdato ved oppstart av introduksjonsprogrammet. Dette bekreftes både av dokumentasjon og ved intervjuer. Deltakernes individuelle plan fastsettes stort sett for hele perioden på to år som deltakeren har rett til å være i introduksjonsprogram.

Kommunen sier i sin redegjørelse at planene inneholder de tre obligatoriske innholdselementene norskopplæring og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Intervjuene viser at alle tiltak ikke framgår av deltakernes plan. Tidspunkt for når (tidsfaser) de ulike tiltakene i planen skal gjennomføres og hvem som har ansvaret for gjennomføring av de ulike tiltakene skal også komme fram av planen. Deltaker og programrådgiver skal signere på planen. De planene vi har fått tilsendt viser at kommunens praksis på disse punktene varierer.

Ifølge redegjørelsen skal deltakernes individuelle plan inneholde opplysninger om hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap innenfor rammen av programmet. Av de planene vi har fått tilsendt ser vi at kommunen i noen tilfeller har fastsatt perioden for opplæring i norsk lik hele perioden for individuell plan. Timer i samfunnskunnskap er blant annet beskrevet som tidsperiode for samfunnskapsprøve og/eller lære om det norske samfunnet. Hvor mange timer deltakeren har fått, eller konkret når de skal gjennomføre de ulike timene, framgår ikke av individuell plan.

Fylkesmannens vurdering

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.

Tilsynet viser at kommunen fastsetter start- og sluttdato for individuell plan ved oppstart av introduksjonsprogrammet. Deltakernes individuelle plan fastsettes stort sett for hele perioden på to år som deltakeren har rett til å være i introduksjonsprogram. Ut fra dokumentasjonen ser vi også eksempler på planer med kortere og lengre varighet. Ved forlengelse av programmet eller ved permisjoner sørger kommunen også for at varigheten av individuell plan endres tilsvarende. Vi vil også bemerke at vi ser at Vestvågøy kommune fatter vedtak om tildeling av introduksjonsprogram for korte perioder av gangen. Vi har mottatt vedtak med varighet for ett år av gangen, men også vedtak for kortere perioder. Dette kan tyde på at kommunen ikke foretar en individuell vurdering, men heller sørger for å ansvarliggjøre deltakerne. Fylkesmannen vurderer likevel at kommunen oppfyller lovens minstekrav om at start og varighet av introduksjonsprogrammet framkommer av den individuelle planen.

Introduksjonsprogrammet skal minimum inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. Alle disse tre obligatoriske innholdselementene skal være med i den individuelle planen.

De individuelle planene vi har mottatt viser at elementene er med, men kun på et mer overordnet og generelt nivå. Intervjuene bekrefter at kommunen ikke har sikret at alle tiltak

framgår av deltakernes plan. Vi vil derfor bemerke at kommunen må sørge for at det er tydelig hvilke tiltak som skal inngå som del av en enkelte deltakers program og at alle tiltak inngår. Fylkesmannen vurderer likevel at kommunen oppfyller lovens minstekrav om at de tre obligatoriske innholdselementene er med i deltakernes individuelle plan.

For å sikre fremdriften i programmet er det viktig at det fremgår av den individuelle planen når tiltakene skal gjennomføres. Det skal også fremgå hvem som er ansvarlig for at tiltaket gjennomføres og en vurdering av deltakerens måloppnåelse. Dette er en forutsetning for at deltakeren skal ha mulighet til å følge med på fremdriften i sitt eget program.

Deltakermappene viser at tidsperiodene for tiltakene er lange. Vi ser også at noen tiltak har startdato, men ingen sluttdato. Vi ser også eksempler på det motsatte. Intervjuene viser at tidsfaser og milepæler ikke framkommer godt nok av deltakernes planer. Videre kommer det fram at kommunen mener at de kan ha en mer tydelig og presis tidsangivelse enn det de har praktisert til nå. Kommunens praksis framstår derfor som tilfeldig og ikke gjennomgående.

Når det gjelder ansvarsforhold ser vi flere planer der kolonnen for hvem som er ansvarlig ikke er fylt ut. I andre planer står Flyktning- og innvandrerenheten og/eller deltaker oppført som ansvarlig for gjennomføring av tiltak. Vi vil bemerke at det er kommunen som er ansvarlig for å gjennomføre tiltakene, ikke deltaker. Det er kommunen som forplikter seg til å tilby de tiltakene som kommer fram av deltakernes plan. Kommunen har ansvar for å lage målrettede ordninger og tiltak for kvalifisering av deltakerne i introduksjonsprogrammet. Fylkesmannens vurdering er derfor at når den enkelte deltaker er satt som ansvarlig, kan det virke som kommunen fraskriver seg sitt ansvar. Kommunens oppfyller ikke lovens krav til hvem som er ansvarlig for tiltakene.

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.

I de individuelle planene fremgår det når de ulike tiltakene skal være gjennomført, men mange tiltak skal ifølge planen vare hele tiden deltakeren er i programmet. Det kan da se ut som om det ikke er foretatt en individuell vurdering, men kun angitt en tidsfase på generelt grunnlag. Vi vil likevel minne om at det må gjøres en konkret og individuell vurdering for hvor lenge hvert enkelt tiltak skal vare. Planene har i tillegg uklare mål og delmål. Siden planene mangler/har få delmål og tidsperiodene/timene mangler flere steder er det ikke synliggjort for oss hvordan deltakerne skal få gjennomført opplæringen innenfor rammen av programmet.

Fylkesmannens konklusjon

Tidspunktet for programmets start og varighet fremgår av den individuelle planen.

De tre obligatoriske innholdselementene norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsrettede tiltak er med i den individuelle planen.

Det fremgår ikke av den individuelle planen når tiltakene skal gjennomføres. Det fremgår heller ikke hvem som har ansvaret for å gjennomføre de ulike tiltakene.

Det fremgår ikke av den individuelle planen hvordan deltakeren 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 jevnlig, og alltid ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet etter § 5

22

Beskrivelse av kommunens praksis

Kommunen har utarbeidet en rutine som har overskriften «samarbeid med skole». Formålet med rutinen er å sikre best mulig kvalifisering for deltakerne i introduksjonsprogrammet. I rutinen står det at saksbehandlerne i kvalifiseringsteamet møter lærerne to ganger i året for å diskutere overordnede saker og enkeltelever. En gang i midten av hvert semester har lærer, deltaker og saksbehandler møte. Gjennom intervju har vi fått opplyst at lærerne ved skolen og saksbehandlerne i kvalifiseringsteamet har statusmøter jevnlig. Det er også et fast statusmøte der enhetsleder, programrådgiver, en fra drift og leder på VGS deltar. Både kontaktlærer og programrådgiver forklarer at de har jevnlig uformelle samtaler med deltakerne. De har også møter og løpende kontakt ved behov.

Skolen har forklart at de følger opp deltakerens fremgang på ulike måter. Dette er blant annet gjennom samtaler med elevene, at deltakeren prøver og løser skoleoppgaver. Lærerne tar opp fremdriften til deltakeren i utviklingssamtaler sammen med programrådgiver. Gjennom intervjuet har vi fått opplyst at vurderingen av deltakerens fremgang ikke er blitt skrevet ned eller lagt inn i deltakerens individuelle plan. I forbindelse med tilsynet har vi mottatt flere individuelle planer for norsk og samfunnskunnskap. Det er ført inn evalueringsnotat i noen av disse individuelle planene. Vestvågøy kommune har ikke oversendt en separat individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for alle deltakerne. Vi legger til grunn at dette har sammenheng med overgang til ny samlet individuell plan. For deltakerne med ny mal for IP kan vi ikke se at det framkommer evalueringer, verken av elevmappen eller i individuell plan.

Kommunen har redegjort for at de tar den individuelle planen opp til ny vurdering minst en gang i halvåret, og at dette blir gjort blant annet i utviklingssamtaler og i samtaler på kontoret med deltakeren. Vestvågøy kommune opplyser at de følger opp deltakerne ved endringer i deres livssituasjoner og gjør endringer i den individuelle planen ved behov. Hvis det er behov for å endre planen blir endringene gjort i samråd med deltakerne. Vestvågøy kommune har et Miljøteam som følger opp deltakernes livssituasjon. Kommunen har opplyst at de har rutiner for dette.

Fylkesmannens vurdering

Oppfølging av den enkelte deltaker er en forutsetning i arbeidet med å utforme og gjennomføre den individuelle planen. I Vestvågøy kommune har lærer på skolen ansvaret for oppfølgingen av deltakers fremgang i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Programrådgiver har ansvaret for oppfølgingen av fremgangen i introduksjonsprogrammet som en helhet. Kommunen følger opp deltakers fremgang i utviklingssamtaler og samarbeidsmøter. I samtaler har deltaker bekreftet at de snakker om den individuelle planen og progresjonen i programmet i møter.

I forbindelse med tilsynet har vi fått tilsendte flere individuelle planer. Noen av deltakermappene inneholder ikke notat fra utviklingssamtaler, noen har notatene som en del av den individuelle planen og andre har notatene lagt ved i deltakermappen. Ut fra datoene for utviklingssamtalene fremstår det for oss som at ikke alle deltakerne har hatt slike samtaler hver sjette måned. Som et eksempel kan vi ikke se at det har vært gjennomført utviklingssamtaler i 2020 for to av deltakerne. Gjennom intervju har vi blitt gjort kjent med at vurderingene på disse møtene som regel ikke har blitt skrevet ned. I samtale har deltakerne forklart at de har snakket med kommunen om den individuelle planen og innholdet av denne. En gjennomgang av deltakermappene og de individuelle planene viser at kommunen har ulik praksis for hvor ofte og om evalueringene blir dokumentert.

I tilsynsinstruksen er det ikke presisert om kommunen må dokumentere deltakerens fremgang i den individuelle planen, eller som et vedlegg til planen. Fylkesmannen påpeker imidlertid at manglende skriftlig dokumentasjon gjør det vanskelig å vurdere om, og i hvilken grad, kommunen følger opp fremgangen til den enkelte deltaker i programmet, og i norsk eller samfunnskunnskap. Vi anser at det er fare for at endring i ansatte kan føre til at kvaliteten til deltakernes oppfølging kan bli redusert og at deltakeren kan bli skadelidende. Manglende journalføring kan også skape usikkerhet om utviklingssamtalene er gjennomført, og innen fristen på seks måneder for evaluering av den individuelle planen. Etter vår oppfatning er dette en uheldig praksis som kan føre til lovbrudd, og vi anbefaler kommunen å føre dokumentere innholdet av møtene om fremgangen til deltakerne. Vi finner etter en konkret vurdering at kommunen har en regelmessig oppfølging av deltakerne og på denne måten påser at den individuelle planen blir fulgt og revidert ved behov.

Introduksjonsloven § 6 femte ledd stiller krav om at kommunen skal ta den individuelle planen opp til ny vurdering minst en gang i halvåret. I redegjørelsen fra kommunen står det planen tas opp i utviklingssamtaler som blir avholdt en gang i halvåret. Disse samtalene er planlagt for oktober og februar. Kommunen har beskrevet at planen blir gjennomgått i disse samtalene og det blir vurdert om det er behov for å gjøre endringer. Gjennom intervju er vi blitt kjent med at kommunen noen ganger ikke har fått dette gjort i løpet av seks månedersperioden, men møtet har blitt gjennomført raskt etter dette. Kommunen erkjenner i intervju at innholdet i vurderingene i liten grad er skrevet ned og ført inn i deltakerens individuelle plan. Som vi har nevnt tidligere inneholder ikke alle deltakermapper eller individuelle planer evalueringsnotat fra utviklingssamtaler. Vi har ikke mottatt en felles oversikt med datoer for når utviklingssamtalene er gjennomført, for de aktuelle deltakerne.

Det er presisert i tilsynsinstruksen at kommunen må kunne dokumentere at den individuelle planen tas opp til ny vurdering jevnlig, og alltid ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet. Dette kan for eksempel gjøres ved at journalnotater/referater fra oppfølgingssamtaler med deltakeren og at tidspunkt for gjennomførte vurderinger/endringer føres på den individuelle planen. Vi har ikke mottatt dokumentasjon på denne evalueringen, og kommunen har i intervju erkjent at dette ikke er gjort skriftlig. Vår vurdering er at kommunen ikke tar planen opp til ny vurdering minst en gang i halvåret.

I tillegg til at planen skal vurderes jevnlig, skal den også tas opp til ny vurdering ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon, jf. introduksjonsloven § 6 femte ledd. Endelig skal planen tas opp til ny vurdering ved forlengelse av introduksjonsprogrammet etter § 5, jf. introduksjonsloven § 6 femte 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 har forklart at de kommunen følger opp deltakernes livssituasjon løpende i uformelle samtaler og møter. I redegjørelsen til kommunen har de vist til at blant annet permisjoner, helseproblemer, endring i målsetting for programmet, endringer i ønsker til deltakeren eller utvidelse av programtiden kan føre til revidering av den individuelle planen.

Vi påpeker at det skal komme frem i dokumentasjonen om kommunen har vurdert behovet for endringer i programmet som følge av livssituasjonen til deltakeren, og ved utvidelse av programmet. I vurderingen burde det komme klart frem hvilke endringer som kommunen har valgt å gjøre. Bakgrunnen for bestemmelsen er at store endringer i livssituasjonen og utvidelse av program kan ha betydninger for om deltaker kan gjennomføre opprinnelig plan slik kommunen opprinnelig hadde tenkt.

Kommunen har i intervju forklart at de vurderer behovet for endringer, i programmet eller i opplæring i norsk eller samfunnskunnskap, løpende og/eller i møter. I evalueringsnotatene som er lagt ved dokumentasjon i tilsynet har skolen vurdert deltakerens progresjon, behov i forkant av prøver og behov for språkpraksis. Deltakerens progresjon i forhold til konkret norsknivå/kompetansemål er derimot ikke vurdert. I tilsynsinstruksen står det at det er viktig at det blir gjennomført jevnlig samtaler med deltakeren om hvor vedkommende står i forhold til den individuelle planen. Gjennom intervju har vi fått opplyst at lærerne har jevnlig samtaler med deltakerne om deres progresjon. Vår vurdering er derfor samlet sett at kommunen vurderer behovet for endringer i programmet og i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Vi vil påpeke at kommunen og skolens vurdering av behovet for endringer i programmet, og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, fremstår som svært generell. Dette anser vi som en uheldig praksis som kan føre til lovbrudd på sikt. Evalueringen til kommunen vil være et utgangspunkt for å ta stilling til om kommunen har oppfylt lovkrav om jevnlig vurderinger av behovet for endringer i den individuelle plan, og at kommunen ivaretar sin lovpålagte plikt. Vi anbefaler at den dokumenterte evalueringen blir knyttet opp til nivå i norsk og kompetansemål etter læreplanen.

Kommunen har forklart at endringer i planen er gjort i samråd med deltakeren. Vi har ikke mottatt en rutinebeskrivelse for dette forholdet. Gjennom intervju har kommunen forklart at alle endringer i planen blir gjort med innspill fra deltakeren, og at de har mulighet til å påvirke innholdet i planen.

Fylkesmannens konklusjon

Kommunen følger opp deltakerens fremgang i introduksjonsprogrammet. Kommunen følger opp deltakerens fremgang i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Den individuelle planen tas ikke opp til ny vurdering minst en gang i halvåret, ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon eller ved forlengelse av introduksjonsprogrammet.

Kommunen foretar en ny vurdering både for planen for introduksjonsprogrammet og for planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Revideringen i planen gjøres i samråd med deltakeren.

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

Beskrivelse av kommunens praksis

Ifølge kommunens redegjørelse sender de skriftlig forhåndsvarsel til deltakeren ved stans av programmet. Kommunen har opplyst at de ikke har brukt forhåndsvarsel før vesentlige endringer i den individuelle planen. Ved behov har de samtale med deltaker om eventuelle endringer, og de har dokumentert dette i journalnotat. I intervju har kommunen bekreftet at endringer er gjort i samråd med deltakeren, og at de har vurdert at det ikke er nødvendig å sende ut et skriftlig forhåndsvarsel.

Kommunen har rutine for at når det er gjort vesentlige endringer i den individuelle planen får deltakeren en ny og revidert utgave av planen. Ifølge redegjørelsen til kommunen skal begrunnelsen bli lagt inn i den nye planen. I intervju har kommunen forklart at rutinen deres er at de så snart som mulig leverer ut den nye planen i møte med deltakeren. Kommunen har vist til eksempler på at endring og forlengelse av programperioden er lagt inn i den nye individuelle planen. Vi har også fått oversendt individuelle planer som er eksempler på vesentlige endringer i planen. I disse planene viser kommunen til klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere fremgangsmåten ved klage og retten til å se sakens dokumenter.

Fylkesmannens vurdering

Deltakeren skal få varsel og ha mulighet for å uttale seg før kommunen gjør vesentlige endringer i den individuelle planen, se forvaltningsloven § 16. Tilsynet viser at Vestvågøy kommune har tett dialog med og oppfølging av deltakerne. Vi anser at samtalene mellom kommunen og deltakerne i større grad burde vært dokumentert. Skriftlig dokumentasjon vil gjøre vurderingene til

kommunen etterprøvbart, samt kunne vise at kommunen og deltaker var enig om revisjonene som ble gjort.

I de nevnte vedtakene har endringene av planen blitt gjort sammen med deltakeren, og kommunen har valgt å ikke sende ut skriftlig forhåndsvarsel. Utgangspunktet etter forvaltningsloven § 16 at forhåndsvarselet skal bli sendt skriftlig. Når endringene i planen er gjort i samråd med deltakeren anser vi at det ikke vil være nødvendig med skriftlig forhåndsvarsel. Formålet med forhåndsvarselet er på denne måten ivaretatt. Fylkesmannen er ikke kjent med tilfeller der kommunen har sendt ut skriftlig forhåndsvarsel i forkant av vesentlige endringer. Vi påpeker at denne løsningen gjør det nødvendig at kommunen har gode rutiner for å sikre at deltakeren blir gjort kjent med muligheten for og samtidig inkludert i arbeidet med endring av planen. Vår vurdering er at kommunen gir deltakerne forhåndsvarsel før de foretar vesentlige endringer av planen.

Kommunen har i intervju bekreftet at de foretar løpende oppdateringer i den individuelle planen ved behov. Revideringen av den individuelle planen er i utgangspunktet ikke et enkeltvedtak. Ved vesentlige endringer av planen lager kommunen en ny individuell plan som deltakeren får utlevert. Når planene blir revidert på denne måten blir disse påført «Revisjon 1», «Revisjon 2» og så videre. Revisjonsutgaven står i starten av den individuelle planen. I den nye planen står det hvilke endringer som er gjort, og hvilke nye mål eller tiltak deltakeren nå har. Deltakeren får utlevert den nye planen så snart som mulig i møte med kommunen. Kommunen har opplyst at de da veileder deltakeren i hva endringene betyr for introduksjonsprogrammet. Vår vurdering er at vesentlige endringer blir gjort ved at deltakeren får ny skriftlig plan.

Vestvågøy kommune har sendt inn to eksempler på individuelle planer med vesentlige endringer. Det første eksemplet var endring i programtiden som følge av fødselspermisjon og det andre eksemplet var endring fra utdanningsrettet til arbeidsrettet løp. 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 planen. Vi anser ikke at fødselspermisjon er en vesentlig endring av den individuelle planen.

Når det gjelder endring fra utdanningsrettet løp til arbeidsrettet løp finner vi ikke at årsaken til denne endringen kommer frem i deltakerens individuelle plan. Vi har ikke mottatt et enkeltvedtak om vesentlig endring med begrunnelse. I brev fra kommunen står det at endringen er knyttet til endringer i livssituasjonen til deltakeren. Vi anser at dette kan være en god begrunnelse for endring i programmet, men at denne begrunnelsen må komme frem av planen eller endringsvedtak. Mangel på begrunnelse vil være et brudd på forvaltningslovens utgangspunkt om at vedtak skal grunngis. Uten en konkret begrunnelse vil årsaken og behovet for endring ikke tydelig gå frem av planen. Vår vurdering er at kommunen ikke begrunner beslutningen om vesentlige endringer i planen.

Alle av kommunens individuelle planer som vi har mottatt som en del av tilsynet har informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere fremgangsmåten ved klage og retten til å se sakens dokumenter. Dette gjelder også de reviderte individuelle planene.

Fylkesmannens konklusjon

Deltakeren får forhåndsvarsel og mulighet til å uttale seg i forkant av at kommunen treffer avgjørelse om vesentlige endringer. Vesentlige endringer gjøres ved at deltakeren får en ny skriftlig plan.

Kommunen begrunner ikke sin beslutning om vesentlig endring av planen. Kommunen gir deltakeren så snart som mulig skriftlig varsel om fastsettelsen av vesentlige endringer i den individuelle planen. I den nye planen viser kommunen til klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere fremgangsmåten ved klage og retten til å se sakens dokumenter.

27

5. Lovbrudd og merknader

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

1. Kommunen skal utarbeide en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak

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

- a. Utarbeide en skriftlig individuell plan som er samlet til et helhetlig dokument.
- b. Individuell plan oppfyller minstekravene i loven.
- c. Individuell plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap inngår som en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet.
- d. Begrunne innholdet i den individuelle planen.
- e. Vise til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd i deltakernes individuelle plan.
- f. Den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap inngår som en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet.

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

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

- a. Målene for deltakerens introduksjonsprogram fremgår av den individuelle planen.
- b. Kommunen skiller mellom mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet og mål som ligger lengre frem i tid.
- c. Den individuelle planen inneholder både hovedmål og delmål.

- d. Planen viser hvilken fremdrift som er forventet for de ulike målene.
- e. Målene i den individuelle planen er fastsatt 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.
- f. 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.

Vi har ikke grunnlag for å vurdere om kommunen begrunner og dokumenterer sin beslutning om innholdet i den individuelle planen, dersom kommunen og deltakeren er uenig i innholdet.

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

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

- a. Det fremgår av den individuelle planen når tiltakene skal gjennomføres.
- b. Det fremgår av den individuelle planen hvem som har ansvaret for å gjennomføre tiltakene (ansvarsforhold).
- c. Det fremgår av den individuelle planen hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 innenfor rammen av programmet.

4. Planen skal tas opp til ny vurdering jevnlig, og alltid ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet etter § 5

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

- a. Ta den individuelle planen opp til ny vurdering minst en gang i halvåret.
- b. Ta den individuelle planen opp til ny vurdering ved vesentlige endringer i deltakernes livssituasjon eller ved forlengelse av introduksjonsprogrammet.
- c. Foreta en ny vurdering både for planen for introduksjonsprogrammet og for planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

5. Vesentlige endringer i planen skal fastsettes ved enkeltvedtak

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

- a. Begrunne sin beslutning om vesentlige endringer i planen.

6. Prosedyre ved påpekt lovbrudd

Ved konstatering av lovbrudd, gjelder egen prosedyre, jf. introduksjonsloven § 23 annet ledd som sier at kommunelovens bestemmelser i kapittel 30 skal følges:

- Sammen med utsending av endelig tilsynsrapport får kommunen en rimelig frist for til å rette lovbruddene. 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. Fristen for retting går fram av oversendelsesbrevet.
- Når lovbruddet/lovbruddene er rettet og senest innen den fastsatte fristen, sender kommunen en erklæring til Fylkesmannen om at lovbruddet/lovbruddene er rettet. Sammen med erklæringen sendes dokumentasjon som viser retting.
- Dersom Fylkesmannen ut fra erklæringen og dokumentasjonen finner det sannsynliggjort at lovbruddet/lovbruddene 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 § 30-4.
- 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.
- Tilsynet avsluttes gjennom brev til kommunen.

Sidsel Schjelderup

tilsynsleder

Ole-Kristian Olsen

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 30, 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. 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 (flyktningsjenesten/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/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 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 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
- 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 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 kartleggingssamtale.

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. 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 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 til stede 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 supplement 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 norskerferdigheter 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 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 jevnlig, og alltid ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet etter § 5

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 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 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.

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 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.

5. Forholdet til kommuneloven kapittel 30 - Statlig tilsyn med kommunesektoren

Det følger av introduksjonsloven § 23 at Fylkesmannen skal utføre tilsyn med kommunene i samsvar med reglene i kommuneloven kapittel 30.

Kommunal- og regionaldepartementet har gitt ut rundskriv H-03/07: «Nytt kapittel 10A i kommuneloven – statlig tilsyn med kommunesektoren», til den tidligere kommuneloven. Rundskrivet kan gi god veiledning for ny kommunelov kapittel 30.

Det er Fylkesmannen som er tilsynsmyndighet etter kapittel 30 i kommuneloven og kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov, jf. kommuneloven § 30-2.

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 § 30-3. 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 tilsynsmyndigheten ha dialog med kommunen om slike pålegg og om kommunens oppfølging, jf. kommuneloven § 30-7 tredje ledd. Kommunen plikter å delta i dialogen. Fylkesmannen kan gi pålegg til kommunen om retting av lovbrudd. Ved pålegg om retting kan fylkesmannen sette frist for retting.

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.

Hvis fylkesmannen avdekker brudd på regelverket, vil kommunen gjennom tilsynsrapporten få varsel om pålegg om å rette alle bruddene. For hvert pålegg vil fylkesmannen utforme ett eller flere korreksjonspunkter som beskriver konkret hva kommunen skal gjøre for å rette regelverksbruddet. Før Fylkesmannen vedtar pålegg om retting etter kommuneloven § 30-4 første ledd, skal Fylkesmannen vurdere virkningen for kommunens øvrige virksomhet, jf. kommuneloven § 30-4 andre ledd. Ved pålegg om retting av lovbrudd i endelig rapport vil Fylkesmannen gi kommunen en rimelig frist for å dokumentere at lovbruddene er rettet. 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.

Et pålegg om retting er et enkeltvedtak, og forvaltningsloven kapittel IV, V og VI om enkeltvedtak får anvendelse i forhold til pålegget. Kommunen kan utøve partsrettigheter etter reglene i forvaltningsloven kapittel IV, V og VI, samt §§ 14, 41 og 42. Som part har kommunen rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19.

Kommunen kan klage på vedtaket, jf. forvaltningsloven § 28. Fristen for å klage på pålegget er tre – 3 – uker fra det tidspunktet kommunen mottok vedtaket, jf. forvaltningsloven § 29. Klagen skal nevne den endringen som kommunen ønsker i Fylkesmannens vedtak, og bør være begrunnet. Klagen sendes til Fylkesmannen, som kan omgjøre vedtaket eller sende det videre til klageinstansen, som er Kunnskapsdepartementet, jf. forvaltningsloven § 28.

6. Hvem det føres tilsyn med - kommunens ansvar for introduksjonsordningen

Som tidligere nevnt er det kommunen som har ansvar for introduksjonsordningen, jf. introduksjonsloven § 3. 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 Vestvågøy kommune
- Rutinebeskrivelser
- Seks deltakermapper

Innhentet fra NIR

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

Vedlegg 3: Deltakere i tilsynet

Fylkesmannens tilsynsteam: Sidsel Schjelderup og Ole-Kristian Olsen

Kontaktperson i kommunen: Enhetsleder Maria Berg

Personer som er intervjuet i tilsynet ved bruk av digital plattform (Microsoft Teams):

	Navn	Tittel	Arbeidssted
1	Nils Olav Hagen	Kommunalsjef	Vestvågøy kommune
2	Maria Berg	Enhetsleder	Flyktning- og innvandrerenheten
3	Runhild Mide	Programrådgiver	Flyktning- og innvandrerenheten
4	Lars Helbostad	Avdelingsleder	Vest-Lofoten videregående skole
5	Anne-Marit Johansen	Kontaktlærer	Vest-Lofoten videregående skole
6	Britt-Arna Ingebrigtsen	Kontaktlærer	Vest-Lofoten videregående skole

I tillegg hadde vi to samtaler med deltakere som er i introduksjonsprogram i Vestvågøy.