




Fylkesmannen i  
NORDLAND

*- virker for Nordlands beste*



# Endelig

## Rapport fra tilsyn med

### Andøy kommune

Tilsynstema:

Individuell plan for deltakere i  
introduksjonsprogram

23.09.2016

## **Innhold**

Sammendrag .....	3
Innledning.....	4
Formålet med tilsynet .....	4
Fylkesmannens tilsynshjemmel.....	4
Forholdet til kommuneloven.....	4
Forholdet til forvaltningsloven.....	4
Begreper .....	5
Om rapporten.....	5
Gjennomføring av tilsynet.....	5
Tema for tilsynet .....	5
Avgrensning av tilsynstemaet.....	5
Tilsynet har tatt utgangspunkt i kontrollspørsmål: .....	6
Om introduksjonsprogrammet i Andøy .....	6
Tema1:    Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak? .....	7
Tema 2:    Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren? .....	8
Tema 3:    Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?.....	9
Tema 4:    Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon? .....	10
Tema 5:    Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak? .....	11
Lovbrudd og merknader.....	11
Prosedyre ved påpekt lovbrudd .....	13
Klage på Fylkesmannens pålegg.....	13
Vedlegg 1: Lovgrunnlaget for tilsynet .....	14
2. Tilsynstema.....	14
Vedlegg 2: Oversikt over dokumentasjon .....	23
Vedlegg 3: Deltakere i tilsynet.....	24

## Sammendrag

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

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

Gjennom tilsynet fant vi at Andøy kommune ikke oppfyller lovkravene til individuell plan for deltakere i introduksjonsordning. Den individuelle planen er ikke noe aktivt dokument som brukes i programtiden, og deltakeren kan være uvitende om at han/hun har en slik plan for sin introduksjonsperiode.

Kommunen har rutiner for at nyankomne innvandrere i målgruppa tilbys introduksjonsprogram. Imidlertid er det ikke slik at hver deltaker får utarbeidet en plan som brukes som en aktiv framdriftsplan for deltaker og kommune. Det blir utarbeidet planer, men de er mangelfulle i den forstand at de innholdsmessig ikke oppfyller lovkravene. Dette fordi planene mangler obligatoriske innholdselementer og fordi planen for norskopplæringen ikke er integrert i planen for introduksjonsperioden.

De planene som er framlagt, er ikke satt opp slik at de egner seg som en individualisert framdriftsplan som skal evalueres og justeres jevnlig for deltakeren. Dette fordi planene ikke er laget med klare mål og delmål som viser tidsperioder og hvem som er ansvarlige for at målene skal nås. Det er heller ikke slik at planene evalueres jevnlig og at programmets innhold justeres fordi delmål ikke nås eller målene endres. Deltakerne i introduksjonsprogrammet har til nå ikke hatt en programrådgiver som de skal forholde seg til i programperioden og som har ansvar for at programmet følger planen.

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

Tilsynet har også vist at Andøy kommune ikke har et helårlig introduksjonsprogram, og dermed ikke oppfyller introduksjonsloven § 4 annet ledd. Programmet skal også være på full tid, det vil si 37,5 timer i uka, noe som ikke oppfylles i kommunen. Videre har vi sett at Andøy kommune ikke registrerer opplysninger knyttet til oppmøte og fravær for introduksjonstiltak i Nasjonalt introduksjonsregister. Hvis ikke kommunen retter opp i disse forhold og rapportere tilbake om rettingene, må Fylkesmannen innlede nytt tilsyn på disse punktene.

## **Innledning**

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Nordland etter tilsyn med Andøy 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 Q-20/2015 at hovedformålet med loven er å legge til rette for at deltakerne i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap kommer seg raskt i arbeid eller utdanning. Det er videre ett av lovens formål at de som deltar i programmet aktivt yter noe for å gjøre seg berettiget til introduksjonsstønad – først og fremst til beste for seg selv, men også for samfunnet.

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

### **Fylkesmannens tilsynshjemmel**

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

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

Tilsynet omfatter også forskrifter knyttet til disse lovbestemmelsene

### **Forholdet til kommuneloven**

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

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

### **Forholdet til forvaltningsloven**

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

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

## **Begreper**

Disse begrepene brukes i Fylkesmannens konklusjon:

### *Lovbrudd*

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

### *Merknad*

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

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

## **Om rapporten**

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

## **Gjennomføring av tilsynet**

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

### **Tilsynet er gjennomført slik:**

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn 22.01.2016
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen (utsatt til) 04.05.2016
3. Stedlige intervjuer av deltakere og personer som jobber med introduksjonsordningen 26.-27.05 2016
4. Utsending av foreløpig rapport 24.06.2016
5. Frist for skriftlig tilbake fra kommunen på foreløpig rapport 20.08.2016
6. Sluttmøte (videokonferanse), og ferdigstilling av endelig rapport 21.09.2016
7. Utsending av endelig tilsynsrapport 26.09.2016
8. Frist for kommunen om å sende inn forslag om tidsplan for retting 24.10.2016

## **Tema for tilsynet**

Tilsynsystema for de nasjonale tilsynene embetene skal gjennomføre, besluttes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Arbeidet med tilsynsystemaer på norskopplæringens område skal skje i samarbeid med Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (Vox). Temaet fastsettes for tre år av gangen for å sikre et så kvalitativt godt tilsyn som mulig.

IMDi har besluttet at tilsynsystemaet for perioden 2017-2019 skal være om deltakere i introduksjonsprogram har en individuell plan i samsvar med introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd. Fylkesmannen i Nordland vil fra 2016 føre pilottilsyn på det nye tilsynsystemaet.

## **Avgrensning av tilsynsystemaet**

Tilsynsystemaet er individuell plan for *deltakere i introduksjonsprogram*. Tilsynet omfatter 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 opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal inngå som en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet.

Tilsynet omfatter ikke individuell plan etter § 19 første ledd for de som bare deltar i norskopplæring, og dermed ikke har norskopplæringen som en del av et introduksjonsprogram.

Tilsynet er avgrenset mot en nærmere vurdering av introduksjonsprogrammets innhold (hensiktsmessigheten av tiltakene som inngår i programmet). Tilsynet omfatter her bare å kontrollere at de tre obligatoriske innholdselementene i § 4 tredje ledd er med i den individuelle planen. Det skal fremgå når tiltakene skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig for å gjennomføre tiltakene, jf. § 6 annet ledd. I tillegg skal innholdet i den individuelle planen være begrunnet, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Dermed kan det i tilsynet avdekkes om planen er individuell eller ikke. Se mer under lovgrunnlaget i kapittel 2.

Tilsynet omfatter bare å kontrollere om 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 den individuelle planen og andre hensiktsmessighetsvurderinger som avhenger av kommunens skjønn.

#### **Tilsynet har tatt utgangspunkt i kontrollspørsmål:**

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

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

## **Om introduksjonsprogrammet i Andøy**

I oktober 2015 ble det foretatt en omorganisering av flyktingarbeidet i kommunen.

Voksenopplæringen ble organisasjonsmessig underlagt skolefaglig rådgiver og flyktingtjenesten ble lagt under NAV. Kommunen har én flyktingkonsulent, og i tillegg en person som er innleid i flyktingtjenesten på deltid.

Etter omorganiseringen ble det laget felles rutiner for arbeidet med introduksjonsordningen, og felles dokumenter, maler og sjekklister som skulle tas i bruk.

For å oppfylle lovens krav om fulltidsprogram for deltakere i introduksjonsprogrammet, startet kommunen i mars 2016 opp et tilbud om tematimer ca 7,5 timer pr uke. Disse timene gis i tillegg til undervisningen i norsk og samfunnskunnskap, noe som gjør at programtiden varer fra klokken 0830 til 1400 hver dag. Dette er ikke tilstrekkelig til å oppfylle lovens krav om fulltids

introduksjonsprogram (37,5 timer i uka). Det er ansatt to koordinatorene som har ansvar for å planlegge og gjennomføre tematimene.

Kommunen bosatte i fjor 48 flyktninger, av disse har kommunen registrert i Norsk Introduksjonsregister (NIR) at 31 ble tatt inn i Introduksjonsprogrammet, mot 7 inntak til program i 2014. I tillegg er det tatt inn 10 deltakere hittil i 2016.

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

### **Beskrivelse av kommunens praksis**

Den store økningen i inntaket til introduksjonsprogrammet i 2015 gjorde at kommunen prioriterte å la deltakerne starte i program før rutiner og vedtak var kommet på plass. Målet er at kommunen skal ha en oppstartsamtale umiddelbart etter at deltakeren har startet i programmet, men kommunen opplyser at de ikke har nådd målet ennå på bakgrunn av et etterslep. Kommunen viser til at alle deltakerne har vedtak om introduksjonsprogram i NIR.

I tilsynet er det innsendt dokumentasjon for fem deltakere i introduksjonsprogrammet. Alle disse har fått et vedtak om rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men ingen av deltakerne har vedtak om introduksjonsprogram.

Kommunen bruker i dag en fast mal for utarbeidelse av individuell plan. Den individuelle planen inneholder en sjekklister, en henvisning til introduksjonsloven § 6 og informasjon om individuell plan, en kartlegging samt selve planen. Den individuelle planen er ikke utformet som et vedtak, den er heller ikke et vedlegg til vedtak om rett til introduksjonsprogram.

Deltakeren får ikke sin individuelle plan utlevert, den oppbevares i kommunen. Som begrunnelse for denne ordningen, opplyser kommunen at de planlegger å kjøpe et fagsystem. De skal da overføre de individuelle planene til fagsystemet, og beholder planene til da – uten å gi deltakeren kopi av planen sin.

Voksenopplæringen opplyser at de har en egen plan for norskopplæringen. Planene for introduksjonsperioden og norskopplæringsplanen er ikke samlet.

I oppstartsamtalen til deltakeren, hvor den individuelle planen skal utarbeides, deltar en representant fra flyktningkontoret og fra voksenopplæringen, samt NAV av og til. Utover dette har flyktningtjenesten og voksenopplæringen jevnlig møter.

### **Fylkesmannens vurdering**

Tilsendt og framlagt dokumentasjon viser at den individuelle planen ikke fastsettes ved enkeltvedtak. Planen viser til introduksjonsloven § 6, men utover dette oppfyller ikke planen forvaltningslovens krav til enkeltvedtak. Det vises ikke til introduksjonsloven § 19 første ledd, innholdet i den individuelle planen er ikke begrunnet, og den inneholder ikke informasjon

om klageadgang, klagefrist, klageinstans eller den nærmere fremgangsmåten ved klage. Opplysninger om partens rett til å se sakens dokumenter mangler også.

Flyktningtjenesten og voksenopplæringen samarbeider i oppstartsamtales om utarbeidelse av individuell plan, denne blir i etterkant arkivert på flyktningkontoret. I tillegg opplyses det at voksenopplæringen lager en egen plan for norskopplæringen, hvor målene fra den individuelle planen tas inn. Den dokumentasjonen som er framlagt på forhånd og under stedlig tilsyn viser imidlertid ikke at det i deltakerens individuelle plan settes mål for norskopplæringen i henhold til læreplanene for norsk og samfunnskunnskap. Vi kan derfor ikke se at det er sammenheng mellom den individuelle planen for introduksjonsprogrammet og sideplanen som lages ved norskopplæringen. Fylkesmannen vurderer at planen for norskopplæring, ikke er integrert i deltakerens individuelle plan.

Det er kommunens intensjon at oppstartsamtaler med utarbeidelse av individuell plan skal skje umiddelbart etter at deltakeren har startet opp i programmet. Dette har derimot ikke kommunen fått til enda. Fylkesmannen vurderer derfor at den individuelle planen ikke foreligger innen tre måneder etter bosetting.

Når den individuelle planen er utarbeidet arkiveres den på flyktningkontoret i påvente av innkjøp av fagsystem. Deltakeren får ikke utlevert planen sin, og vet ikke alltid at han har en plan.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Fylkesmannen finner at den individuelle planen til deltakere i introduksjonsprogram ikke fastsettes ved enkeltvedtak slik som loven krever. Planen for introduksjonsprogram og norsk og samfunnskunnskap utarbeides separat og det er ikke samarbeid mellom flyktningkontoret og voksenopplæringen om planen

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

### **Beskrivelse av kommunens praksis**

Situasjonen i dag er at flyktningkontoret, Nav og skolen gjennomfører en oppstartsamtale med deltakeren. Dette skal etter planen skje umiddelbart ved inntak til program. Deltakeren får i møtet informasjon om introduksjonsprogrammet og regelverket rundt programmet. Det er utarbeidet en sjekkliste med kvitteringskolonne for hva som skal gjennomgås i oppstartsamtales. Deltakerens medbrakte kompetanse kartlegges, opplæringsbehovet er mindre fokusert.

Kommunen gir deltaker informasjon om den individuelle planen og regelverket knyttet til individuell plan. Det benyttes tolk ved behov. Det benyttes en mal for individuell plan der det kan fylles inn målbeskrivelse (hovedmål og delmål), tiltak, start og tidsbruk. Det er også rom for å fylle inn måloppnåelse for de ulike målene ved evaluering. Det skilles ikke mellom mål som er innenfor programmet og mål som ligger lenger fram i tid.

Målene i planen er ikke knyttet til kompetansemål i læreplanen i norsk og samfunnskunnskap.



### **Fylkesmannens vurdering**

Kartleggingen som foretas gjør at de som jobber med deltakerne får god innsikt i bakgrunnen til den enkelte deltaker. I mindre grad medfører kartleggingen at det utarbeides en individuell plan som skal være styrende for introduksjonsperioden. Vi kan heller ikke se sammenheng mellom kartlegging og mål i den individuelle planen, og av de planer vi har fått framlagt, er det ikke alle som inneholder mål. Når det gjelder opplæringsbehovet, så er det slik at alle deltakere i introduksjonsprogrammet i Andøy starter på norskurs ved voksenopplæringen, og det er voksenopplæringen som vurderer hvilket spor og nivå deltaker skal følge. Flyktningkontoret følger ikke framdriften på norskopplæringen, og framdriften evalueres ikke i den individuelle planen som deltakeren har over sitt introduksjonsprogram. Dette fordi voksenopplæringen har en egen individuell plan for norskopplæringen som ikke er integrert i planen for introduksjonsprogrammet.

Utleddet av § 21 i Introduksjonsloven er det krav om at deltakeren skal være med på å utarbeide planen sin. Det er også et krav om at kommunen skal gi deltakeren veiledning om hva den individuelle planen er, og hva som er formålet med planen. Vi kan ikke se at kommunen har rutiner som gjør at dette oppfylles. De opplysninger Fylkesmannen har innhentet, viser at planen er lite individualisert, innholdselementer mangler, og tiltak er ikke evaluert. Deltakeren vet heller ikke alltid at han/hun har en individuell plan.

Siden deltakeren ikke har enkeltvedtak om individuell plan i programmet, er det ikke sikret at han har innflytelse på innholdet i introduksjonsprogrammet. Vi får opplyst at deltaker og programrådgiver blir enige og at det ikke har vært klager på innholdet i programmet. Ut fra rutinene knyttet til individuell plan, har ikke deltaker hatt anledning til å klage fordi det ikke fattes vedtak. Brukermedvirkningen er derfor ikke sikret.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Fylkesmannen finner at den individuelle planen til deltakere i introduksjonsprogram i Andøy kommune ikke er individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren.

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

### **Beskrivelse av kommunens praksis**

Som nevnt tidligere, har Andøy kommune nå innført felles rutiner knyttet til oppstartsamtale for introduksjonsdeltakere. Blant annet inneholder dette møtet informasjon om individuell plan, og planen utarbeides under møtet. Det benyttes en felles mal. Deltakeren har i tillegg en individuell plan over opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Malen for individuell plan viser hovedmål og delmål i programmet, samt en beskrivelse av målene. Det er kolonne for tiltak for å nå målene og start og tidsbruk. I tillegg er det rom for å beskrive måloppnåelse for de ulike målene.

I de planene vi er framlagt er det ikke alltid målbeskrivelse. Det kan framgå når tiltak skal gjennomføres, men dette varierer. Det framgår ikke hvem som har ansvar for å gjennomføre de ulike tiltakene. De tre obligatoriske innholdselementene norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring inngår noen ganger i den individuelle planen, men ikke alltid.

### **Fylkesmannens vurdering**

Tilsynet viser at Andøy kommune nå utarbeider individuell plan, men at deltakeren også har en plan for norskopplæringen som ikke er integrert i planen for introduksjonsperioden. Planene inneholder ikke oversikt over hvem som har ansvaret for gjennomføringen av ulike tiltak, heller ikke alltid tidsfaser. Planene inneholder heller ikke alltid de tre obligatoriske innholdselementene norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring.

Kommunen innfører nå rutiner for jevnlig evaluering av introduksjonsprogrammet, disse er ennå ikke implementert. Slik de individuelle planene er fylt ut i dag, vil planene ikke være særlig egnet til evaluering. Dette fordi de ikke inneholder klare mål, ikke viser fremdrift i programmet, og ikke inneholder opplysninger om hvem som er ansvarlig for de ulike tiltakene. Slik planen er utformet og fylt inn, er den lite egnet som en plan deltaker og kommune skal forholde seg til gjennom programperioden.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Fylkesmannen finner at den individuelle planen i Andøy kommune ikke inneholder programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet.

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

### **Beskrivelse av kommunens praksis**

Andøy kommune er nå i startfasen med evaluering av individuell plan. Det er bare noen av deltakerne som har hatt slik evaluering. Deltakerne har ikke hatt noen fast programrådgiver. Vi får opplyst at kommunen ikke har fulgt opp deltakerens framgang i programmet, men at de nå planlegger å gjøre dette. Når det gjelder framgangen i norskopplæringa, følger skolen opp denne. Den individuelle planen for introduksjonsprogrammet eller norskopplæringen endres ikke på bakgrunn av skolens evaluering. Det har ikke vært rutine for at den individuelle planen tas opp til ny vurdering ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon.

### **Fylkesmannens vurdering**

Flyktningkontoret er nå i gang med å starte oppfølgingsarbeidet for deltakere i introduksjonsprogrammet, dette er ennå ikke implementert. Planen har til nå ikke vært tatt opp til ny vurdering ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon. Det at deltakerens individuelle plan er arkivert på flyktningkontoret, samt at norskopplæringsplanen finnes på voksenopplæringa, tyder på at den individuelle planen ikke er tenkt evaluert i forhold til måloppnåelse og progresjon. For å få en oppfølging av deltakerne i henhold til krav i introduksjonsloven, må den individuelle planen for planen endres. I tillegg må planen og vesentlige endringer i planen stadfestes i et enkeltvedtak.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Tilsynet viser at den individuelle planen ikke tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon.

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

### **Beskrivelse av kommunens praksis**

Kommunen viser til at de har gjennomført noen oppfølgingssamtaler med deltakere, men ikke alle har fått dette. Det er ikke fremlagt dokumentasjon fra slike samtaler i tilsynet. Kommunen opplyser at de ikke har fattet enkeltvedtak ved vesentlige endringer i den individuelle planen, fordi kommunen tidligere ikke har hatt individuell plan og vedtak på plass.

### **Fylkesmannens vurdering**

Vi har undersøkt om vesentlige endringer i den individuelle planen fastsettes ved enkeltvedtak, og om prosessen ved endring følger forvaltningslovens krav til saksbehandling og innhold i enkeltvedtaket. Dette er det ingen eksempler på. Dokumentasjonen viser at den individuelle planen ikke fattes som enkeltvedtak, og at planen ikke endres i løpet av programtiden slik som loven forutsetter.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Kommunen endrer ikke den individuelle planen hvis det er vesentlige endring ved enkeltvedtak.

## **Lovbrudd og merknader**

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

### **1 Kommunen skal utarbeide en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak**

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

- a) At det utarbeides en skriftlig individuell plan samlet i ett dokument.
- b) At planen foreligger innen tre måneder etter bosetting i kommunen, eller etter at krav om deltakelse er fremsatt.
- c) At den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap inngår som en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet.
- d) At det i vedtaket om individuell plan vises til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd.
- e) At innholdet i den individuelle planen er begrunnet.
- f) At det opplyses om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt retten etter forvaltningsloven § 18, jf. § 19, til å se sakens dokumenter.

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

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

- a) At den individuelle planen er utarbeidet i samråd med deltaker, og at planen utarbeides med bakgrunn i en kartlegging av deltakerens opplæringsbehov.

- b) At kommunen gir deltakeren veiledning om hva den individuelle planen er, og hva som er formålet med planen.
- c) At deltakerens mål med introduksjonsloven fremgår av den individuelle planen.
- d) At det skilles mellom mål som ligger innenfor rammen av programmet, og de som ligger lenger frem i tid.
- e) At det skilles mellom hovedmål og delmål.
- f) At den individuelle planen viser hvilken fremdrift som er forventet for de ulike målene.
- g) At målsetningene i deltakerens program er i samsvar med introduksjonslovens formål og målene i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv og forberedelse til arbeidslivet.
- h) AT målsetningene er knyttet til deltakerens spor (1,2,3) og kompetansemål (A1, A2, B1, B2), jf. forskrift om læreplan i norsk samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

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

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

- a) At de tre obligatoriske innholdselementene norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet er med i den individuelle planen.
- b) At det fremgår av den individuelle planen når de ulike tiltakene skal gjennomføres (tidsfaser).
- c) At det fremgår av den individuelle planen hvem som har ansvaret for å gjennomføre tiltakene (ansvarsforhold).

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

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

- a) At deltakerens framgang i programmet følges opp.
- b) At den individuelle planen tas opp til vurdering minst en gang i halvåret.
- c) At den individuelle planen tas opp til ny vurdering ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon.
- d) At deltakeren får medvirket/deltatt ved ny vurdering av den individuelle planen.

### **5 Vesentlige endringer i planen skal fastsettes ved enkeltvedtak**

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

- a) At deltakeren får forhåndsvarsel og anledning til å uttale seg før det gjøres vesentlige endringer i den individuelle planen.
- b) At vesentlige endringer gjøres skriftlig og at deltakeren får ny skriftlig plan.
- c) At deltakeren så snart som mulig for underretning om de vesentlige endringene og den nye planen.
- d) At de vesentlige endringene er begrunnet.

- e) At det opplyses om klageadgang, klagefrist, den nærmere fremgangsmåten ved klage, samt retten til å se sakens dokumenter etter forvaltningsloven § 18, jf. § 19 ved vesentlige endringer i den individuelle planen.

#### **Merknader, lovbrudd som gir grunnlag for åpning av nytt tilsyn hvis de ikke rettes:**

- 1 Informasjon i tilsynet viser at Andøy kommune ikke tilbyr et introduksjonsprogram som er helårlig og på full tid, jf. § 4 i introduksjonsloven.
- 2 Informasjon i tilsynet viser at Andøy kommune ikke registrerer fravær knyttet til Introduksjonstiltak i Nasjonalt Introduksjonsregister (NIR). For den enkelte deltaker kan dette få konsekvenser for varigheten i Introduksjonsprogrammet, i tillegg til at statistisk bruk av opplysninger vil bli misvisende.

#### **Prosedyre ved påpekt lovbrudd**

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

- Sammen med utsending av endelig tilsynsrapport får kommunen en frist for å sende inn en plan som viser tiltak som settes i verk for å få en praksis som er i samsvar med lovverket. Planen må også angi når tiltak vil være gjennomført. Fristen for innsending av plan er 24.10.2016.
- På grunnlag av kommunens plan får kommunen en rimelig frist til å rette forholdene. Hva som er en rimelig frist vurderes ut fra hvor komplekst det er å rette forholdet og lovbruddets alvorlighetsgrad i forhold til å innfri enkeltpersoners rettigheter.
- Når lovbruddet er rettet og senest innen den fastsatte fristen, sender kommunen en erklæring til Fylkesmannen om at lovbruddet er rettet. Sammen med erklæringen sendes dokumentasjon som viser retting.
- Dersom Fylkesmannen ut fra erklæringen og dokumentasjonen finner det sannsynliggjort at lovbruddet er rettet, avsluttes tilsynet gjennom brev til kommunen.
- Dersom kommunen ikke har rettet lovbrudd innen fristen, fatter Fylkesmannen enkeltvedtak om pålegg om retting, jf. Kommuneloven § 60 d første ledd
- Hvis kommunen klager på vedtaket, kan ikke tilsynet avsluttes før klageinstansen (Justis- og Beredskapsdepartementet) har fattet endelig vedtak. Hvis kommunen ikke får medhold, vurderes videre framdrift ut fra svaret fra klageinstansen.
- Avslutning av tilsyn gjøres gjennom brev til kommunen.

#### **Klage på Fylkesmannens pålegg**

Pålegg om retting er et enkeltvedtak som kan påklages jf. kommuneloven § 60d fjerde ledd. Klagen sendes til Fylkesmannen, som kan omgjøre vedtaket eller sende det videre til klageinstansen, som er Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet jf. forvaltningsloven § 28.

**Marit Helness**  
Tilsynsleder

**Christina Nyeng Thon**  
Jurist

# Vedlegg 1: Lovgrunnlaget for tilsynet

## 1. Tilsynsansvaret

Fylkesmannens hjemmel for å føre tilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikter etter introduksjonsloven følger av introduksjonsloven § 23. Bestemmelsen trådte i kraft 1. september 2012.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet legger gjennom embetsoppdraget for 2013 opp til at Fylkesmannen skal gjennomføre tilsyn med to kommuner eller bydeler. Det sies videre at tilsynstemaet bestemmes av IMDI.

For perioden 2013 til 2015 er tilsynstemaet hvorvidt introduksjonsprogrammet er helårlig og på fulltid.

IMDi har besluttet at Fylkesmannen skal føre tilsyn med dette temaet i en treårsperiode for å sikre et så kvalitativt godt tilsyn som mulig. Dette slik at det vil føres tilsyn med utvalgte kommuner det første året, andre utvalgte kommuner det andre året, og deretter vil samtlige av de utvalgte kommunene bli fulgt opp det tredje året.

## 2. Tilsynstema

### 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 planens innhold.

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

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

Den individuelle karakteren fremgår ved at § 6 angir at planen skal utarbeides på bakgrunn av en kartlegging av deltakerens behov og muligheter, samt at den skal utformes i samråd med deltakeren.

### 2.2 Kommunen skal utarbeide en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak

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

Deltakere som er omfattet av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven kapittel 4, skal ha en individuell plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 19 første ledd. Minstekravene i § 6 gjelder tilsvarende for denne planen. Kravene til den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er ytterligere presisert i forskrift om læreplan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere under kapitlet «Kartlegging ved inntak».

Fastsetting av den individuelle planen er en del av kommunens beslutning om tildeling av program, og er derfor et enkeltvedtak i samsvar med forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 2. 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. Den individuelle planen skal være samlet i ett dokument.

Den individuelle planen skal foreligge senest innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse i introduksjonsprogram blir fremsatt, jf. introduksjonsloven § 3 annet ledd. Planen kan deretter revideres underveis i samsvar med § 6 fjerde ledd, se kapittel 2.5.

Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven kapittel 4 vil inngå som en del av hele introduksjonsprogrammet. Kommunen må derfor sikre at det er sammenheng mellom opplæringen i norsk og samfunnskunnskap og målsetningen med den enkeltes introduksjonsprogram og de øvrige tiltakene i programmet. Det er ikke hensiktsmessig at det utarbeides to adskilte individuelle planer. Planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal inngå som en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet, slik at deltakeren får et helhetlig kvalifiseringsløp. Ansvarlig for introduksjonsprogrammet i kommunen skal samarbeide med voksenopplæringen om dette. Kravene til den individuelle planen i § 6 gjelder både for planen for introduksjonsprogrammet og planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Selv om den individuelle planen for introduksjonsprogrammet skal være samlet i ett dokument, kan kommunen utarbeide planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap i et eget dokument. Forutsetningen er at det fremstår klart for deltakeren hva som samlet sett er den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Dette kan for eksempel gjøres ved at det i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet vises til planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap og at det i planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap fremgår at denne planen er en del av deltakerens individuelle plan for introduksjonsprogrammet. Den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap kan for eksempel også 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 introduksjonsprogrammet og at kommunen kan dokumentere at det har vært samarbeid mellom ansvarlig enhet for introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen. Det skal tydelig fremgå at den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er en del av den individuelle planen for 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 inhabilitet, veiledning, hurtig behandling, nedtegning av muntlige opplysninger, advokatbistand og taushetsplikt vil gjelde for kommunens arbeid.

Siden den individuelle planen skal fastsettes ved enkeltvedtak må også særreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven kapitlene IV-VI følges ved utarbeidelsen av planen. At planen fastsettes ved enkeltvedtak innebærer videre at deltakeren kan påklage 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 den også være samlet i ett dokument.
- ▶ 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.
  - Dette 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 forhold planen bygger på vil være kartleggingen av deltakeren og deltakerens mål med programmet. Det sentrale i begrunnelsen for øvrig vil være sammenhengen mellom kartleggingen av deltakeren, deltakerens målsetning med programmet og innholdet (tiltakene) i den individuelle planen. Dersom det er en

åpenbar sammenheng her, stilles det mindre krav til ytterligere begrunnelse. Dersom det ikke er en klar sammenheng mellom kartlegging, mål og tiltak, må dette 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. Se mer under kapittel 2.3.

- Tilsynet omfatter bare å kontrollere at kommunen har begrunnet innholdet i den individuelle planen, ikke en videre vurdering av innholdet i programmet (tiltakens hensiktsmessighet).
- ▶ Kommunen skal sørge for at deltakeren får *skriftlig underretning* om den individuelle planen så snart som mulig, jf. forvaltningsloven § 27. I underretningen skal deltakeren gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om 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.

### **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 vedkommendes personlige ressurser, muligheter og realistiske fremtidsplaner, er derfor en viktig oppgave i kartleggingsarbeidet og ved utarbeidelsen av den individuelle planen.

For at medvirkningen skal være reell og konstruktiv må kommunen sørge for at deltakeren får relevant informasjon og veiledning slik at vedkommende 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 veiledningsplikt 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 kartleggingssamtale. Dersom det er behov for det, skal kommunen benytte kvalifisert tolk slik at det sikres en reell brukermedvirkning. 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.

Kartlegging av den enkeltes kompetanse skjer i to faser og har to ulike formål:

- 1) Kartlegging for å vurdere om deltakeren i det hele tatt har behov for grunnleggende kvalifisering, og dermed rett og plikt til å delta i programmet (jf. § 2).
- 2) En *mer detaljert og grundig* kartlegging som danner grunnlag for å utarbeide individuell plan.

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

Det anbefales at følgende faktorer er med i en kartlegging av kompetanse og opplæringsbehov:



- ▶ Familie-, bo- og livssituasjon
- ▶ Språk:
  - Hvilke språk deltakeren kan
  - Lese- og skriveferdigheter på eget morsmål
  - Lese- og skriveferdigheter i eventuelle fremmedspråk
  - Ferdighet i å bruke det latinske alfabetet
- ▶ Norsk kunnskaper:
  - Deltakelse i norskopplæring
  - Annen type opplæring/tilegnelse av norskkunnskaper
  - Ferdighetsnivå i norsk, både skriftlig og muntlig
- ▶ Gjennomført skole/utdanning i hjemlandet
- ▶ Gjennomført skole/utdanning i Norge
- ▶ Arbeidserfaring i hjemlandet og/eller andre land
- ▶ Arbeidserfaring i Norge
- ▶ Medbrakt dokumentasjon på utdanning og arbeidserfaring
- ▶ Muligheter for å skaffe dokumentasjon/attester fra hjemlandet
- ▶ Referanser
- ▶ Eventuelle tillitsverv og/eller deltakelse i frivillige organisasjoner
- ▶ Uformell kompetanse og interesser
- ▶ Yrkesønsker og fremtidsplaner
- ▶ Hvilke tanker deltakeren har vedrørende egen kvalifisering

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

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 kartleggings samtale.

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 å 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 den enkeltes mål med kvalifiseringen. Deltakerens målsetning med programmet skal fremgå av den individuelle planen.

Når det gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap er dette særskilt påpekt i forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Målsetningene for opplæringen i norsk må knyttes til deltakerens spor (1, 2, 3) og kompetansemål (A1, A2, B1, B2). Dette skal fremgå av den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Deltakerens målsetning vil være bakgrunnen for valg av de tiltak som skal inngå i programmet. Det skal skilles tydelig mellom de mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet, og de som ligger lengre frem i tid. Den individuelle planen skal angi både hovedmål og delmål for de ulike

aktivitetene/tiltakene. Det skal også fremgå av planen hvilken fremdrift som er forventet for 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, gi grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede for deltakelse i yrkeslivet. Videre utdanning kan være en målsetning, all den tid utdanningen kan bidra til senere tilknytning til arbeidslivet. Deltakerens individuelle målsetninger med programmet må være i samsvar med disse formålene. Kommunen kan ikke velge å ha andre eller færre mål for programmet enn de som er fastsatt i § 4 første ledd.

Lovens krav om samarbeid med den enkelte deltaker, innebærer ikke at deltakeren kan stoppe prosessen med utarbeidelse 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 at det gjennomføres tester for å fastslå ferdighetsnivå). Det skal fremgå av den individuelle planen at kommunen og deltakeren er uenig om innholdet og kommunen skal ha begrunnet sin beslutning i planen.

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 (jf. den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk).

#### **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.

Hvilke tiltak som skal inngå i introduksjonsprogrammet fremgår av introduksjonsloven § 4 tredje ledd. Etter denne bestemmelsen skal programmet minst inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Disse tre obligatoriske innholdselementene skal være med i den individuelle planen. De tre elementene må ikke være til stede til enhver tid, men alle elementene må være tilstede innenfor rammen av den enkeltes program. 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 avgjøres ut fra kartleggingen av deltakerens behov, forutsetninger og mål med introduksjonsprogrammet.

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

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

Kommunen må legge opp programmet slik at deltakeren kan oppfylle plikten til å delta i opplæring etter § 17 innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Dette innebærer at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som inngår i introduksjonsprogrammet, skal ha et slikt omfang at deltaker faktisk får gjennomført det timeantallet vedkommende har plikt til. Dette gjelder også i de unntakstilfeller hvor en deltaker ikke oppfyller vilkårene for rett til opplæring etter § 17, men har rett til introduksjonsprogram etter § 2. Det skal fremgå av den individuelle planen hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer etter § 17 innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Det kreves ikke

en detaljert timeoversikt, bare en angivelse av i hvilken eller i hvilke perioder timene skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig for gjennomføringen.

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

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

Oppfølging er også et middel for å sikre at deltakeren får mulighet til å medvirke i planleggingen, gjennomføringen og revideringen av planen sin. Regelmessig oppfølging gjør også 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 bosettingen. 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*.

For opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er dette utdypet i forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere under punktet individuell plan i kapitlet «Kartlegging ved inntak»: «det er viktig at det blir gjennomført jevnlig samtaler med deltakeren om hvor vedkommende står i forhold til den individuelle planen».

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

For deltakere som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap som en del av introduksjonsprogrammet, skal den individuelle planen for opplæring 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 opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap også revideres minst en gang hvert halvår.

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

I samsvar med kravene til god forvaltningsskikk og forvaltningsloven § 11 d, skal kommunen sørge for at det dokumenteres at planen tas opp til ny vurdering. Dette kan for eksempel gjøres ved journalnotater/referater fra oppfølgingssamtaler med deltakeren og at tidspunkt for gjennomførte vurderinger/gjennomførte 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 således ikke ses som et nytt enkeltvedtak.

Dersom revideringen fører til vesentlige endringer av planens innhold, skal imidlertid avgjørelsen regnes som 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 målsettinger i planen og til innholdet i kvalifiseringen.

Forvaltningslovens særregler for enkeltvedtak som nevnt i kapittel 2.2 ovenfor, må følges når det gjøres vesentlige endringer i den individuelle planen.

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 også at deltakeren vil kunne påklage endringene til f3. 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.

Introduksjonsloven § 21 annet ledd presiserer hvilke avgjørelser som skal regnes som enkeltvedtak etter denne loven. Det fremgår imidlertid av rundskriv Q-20/2012 at opplistingen i § 21 annet ledd ikke er uttømmende. Andre vedtak som må anses som enkeltvedtak og derfor kan påklages, kan for eksempel være avgjørelser om fravær og permisjon eller en avgjørelse om forlengelse av programmet ut over to år. Fylkesmannen skal ved tilsyn undersøke om de materielle reglene i introduksjonsloven blir oppfylt. Ved Fylkesmannens tilsyn vil derfor undersøkelse av enkeltvedtak være nødvendig for å undersøke om deltakerne har fått de rettigheter de har krav på. Et enkeltvedtak er etter legaldefinisjonen i forvaltningsloven § 2 en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer.

Når det gjelder kommunens avgjørelse som gjelder den såkalte «kan-gruppen», det vil si avgjørelser truffet i medhold av § 3 tredje ledd, er det på det rene at personer som omfattes av § 3 tredje ledd verken har rett eller plikt til å delta i introduksjonsprogrammet slik at denne gruppen er avskåret fra retten til å klage over at de ikke er tilbudt deltakelse i introduksjonsprogrammet. Imidlertid vil denne gruppen, dersom de innvilges introduksjonsordning, dvs. introstønad og introprogram, ha adgang til å klage på ordningens innhold etter forvaltningslovens bestemmelse.

## **3. Avgrensing av tilsynet**

Formålet med tilsynet er å se om kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter. Tilsynet er avgrenset mot å overprøve kommunens frie skjønn, jf. Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) Om lov om endringer i lov 25.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Vedlegg 2: Oversikt over dokumentasjon**

Innsendt fra kommunen

- Redegjørelse fra Andøy kommune
- Timeplaner
- Rutinebeskrivelser
- 5 deltakermapper

Innhentet fra NIR

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

## Vedlegg 3: Deltakere i tilsynet

Fylkesmannens tilsynsgruppe: Marit Helness, Christina Nyeng Thon

Kontaktperson i kommunen: Lena Spjelkavik.

Personer som er intervjuet ved stedlig tilsyn

Navn	Tittel	Arbeidssted
Stig Johansen	Rektor	Andøy voksenopplæring
Siri Øygård	Lærer	Andøy voksenopplæring
Knut Amundsen	Lærer	Andøy voksenopplæring
Eirin Fjellvang	Leder	NAV
Kristin Kvadsheim	Koordinator	Flyktningtjenesten
Hermod Bakkevoll	Konsulent	Flyktningtjenesten
Lena Spjelkavik	Flyktningkonsulent	Flyktningtjenesten

Det ble avholdt tre deltakersamtaler.