




Fylkesmannen i
NORDLAND

- virker for Nordlands beste



Endelig rapport fra tilsyn med Rana kommune

Tilsynstema:

Individuell plan for deltakere i
introduksjonsprogram

07.06.2016

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
Tema1: Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?	6
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?.....	10
Tema 4: Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon?	11
Tema 5: Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak?	12
Lovbrudd og merknader	12
Prosedyre ved påpekt lovbrudd	15
Klage på Fylkesmannens pålegg.....	15
Vedlegg 1: Lovgrunnlaget for tilsynet	16
2. Tilsynstema.....	16
Vedlegg 2: Oversikt over dokumentasjon	25
Vedlegg 3: Deltakere i tilsynet.....	26

Sammendrag

Fylkesmannen har hatt tilsyn med kommunens forvaltning av introduksjonsloven i Rana kommune. Temaet har vært begrenset til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd – individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram. IMDI har bestemt at dette skal være nasjonalt tilsynsystema for perioden 2017-2019, 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 Rana kommune ikke oppfyller lovkravene til individuell plan for deltakere i introduksjonsordning. Den individuelle planen er ikke noe aktivt dokument som brukes i programtiden, og deltaker 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, og programmet er også nå på heltid. 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. Kommunen har ikke felles system for oppsett av planer, heller ikke at norskopplæringsplanen skal være integrert i deltakerens plan over 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. Kommunen har jevnlig møter med deltaker, men framdriften i programmet ut fra en plan for perioden er ikke sentralt i disse møtene – noe som vil kunne innvirke på effektivitet og framdrift i programmet.

Det er et lovkrav at den individuelle planen skal fattes som et enkeltvedtak. Når Rana 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.

Det er hensiktsmessig at kommunen innfører felles rutiner for de som arbeider med introduksjonsprogrammet, og videreutvikler samarbeidet mellom flyktningenheten og RAVO. Dette kan medføre at de fleste korreksjonspunktene som framkommer i rapporten lukkes raskt.

Tilsynet har også vist at Rana kommune ikke har et helårlig introduksjonsprogram, og dermed ikke oppfyller introduksjonsloven § 4 annet ledd. Videre har vi sett at Rana kommune ikke registrerer opplysninger knyttet til introduksjonsprogram i Nasjonalt introduksjonsregister. Selv om vi i tilsynet nå kontrollerer individuell plan, er det ovennevnte forhold kommunen må rette opp i straks.

Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Nordland etter tilsyn med Rana 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 tjensteproduksjonen. 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 Rana kommune.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn 03.02.2016
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen 14.03.2016
3. Stedlige intervjuer av deltakere og personer som jobber med introduksjonsordningen 31.03-01.04 2016
4. Utsending av foreløpig rapport 25.04.2016
5. Frist for skriftlig tilbake fra kommunen på foreløpig rapport 09.05.2106
6. Sluttmøte og ferdigstilling av endelig rapport 03.06.2016
7. Utsending av endelig rapport 08.06.2016
8. Frist for å levere egenerklæring om hvordan lovbrudd skal rettes, 24.06.16.
9. Eventuelt vedtak om pålegg.

Tema for tilsynet

Tilsystema for de nasjonale tilsynene embetene skal gjennomføre, besluttes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Arbeidet med tilsystemaer 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 tilsystemaet 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 tilsystemaet.

Avgrensning av tilsystemaet

Tilsystemaet 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?

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

Beskrivelse av kommunens praksis

Kommunen fatter vedtak om introduksjonsprogram, og i dette dokumentet viser kommunen til at deltakeren skal ha en individuell plan. Programrådgiverne innkaller deltakerne til kartleggingsamtale raskt etter at de er bosatt i kommunen. I den første samtalen forteller programrådgiverne om introduksjonsordningen, og deltakerens skolebakgrunn og arbeidserfaring kartlegges. I forbindelse

med kartleggingen lages det et mål, som typisk er personens yrkesønske eller bli god i norsk. Den individuelle planen er et dokument som er separat fra vedtaket om introduksjonsprogram. Planen er ikke gjort i vedtaks form og inneholder ikke informasjon om rettigheter etter forvaltningsloven (klagerett, innsynsrett m.m.). Planen lagres på kommunenivå, og det er ikke rutine for å gi planen til deltakeren.

Det er opp til den enkelte programrådgiver om man lager individuell plan ved oppstart av programmet, eller om man avventer å lage individuell plan til deltakeren har gått på RAVO en stund, og fått litt tenketid.

Rana kommunale voksenopplæring (RAVO) er av kommunen gitt ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap og grunnskoleopplæring for voksne. I tillegg har RAVO nå overtatt ansvaret for å tilby forskjellige introduksjonstiltak. RAVO sørger for at deltakerne har introduksjonsprogram i tråd med vanlig skolerute. Det er ikke program i vinter- og høstferier, så programmet er ikke helårlig. I sommerferien har Flyktningkontoret kjøpt tjenester for å få program i en del av skoleferien.

RAVO vurderer hvilken skolebakgrunn, utdanning og yrkeserfaring deltakerne har. Deretter blir deltakerne plassert i klasser etter hvilket nivå de er på og hvilken progresjon som er forventet (spor 1 til 3). De som har behov for det kan få grunnskoleopplæring. Skolen har en plan for elevene hvor man kan fylle ut hvilke mål (norsknivå) de skal nå i løpet av perioden. Deltakerne er ikke kjent med at de har en plan i norsk og samfunnskunnskap, men opplyser at målet med introduksjonsprogrammet er å bli god i norsk. Planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap inngår ikke som en del av planen for hele introduksjonsprogrammet. Flyktningkontoret og RAVO samarbeider ikke om å lage de ulike individuelle planene.

Fylkesmannens vurdering

Dokumentasjonen viser at den individuelle planen ikke fattes som enkeltvedtak. Dokumentet er mest et kartleggingsdokument med et langsiktig mål om å bli god i norsk og/eller yrkesutdannet i fremtiden. I vedtaket om introduksjonsprogram er det henvisning til introduksjonsloven §§ 6 og 19 om individuell plan, men den individuelle planen inneholder ikke denne lovhenviseingen. Planen mangler informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt retten etter § 18, jf. § 19, til å se sakens dokumenter.

Både flyktningkontoret og RAVO lager individuelle planer for deltakerne, men de to planene er ikke ett samlet dokument. Dette bekreftes også av at deltakerne ikke er kjent med disse to planene. Planene er helt separate og vi kan ikke se at flyktningkontoret og RAVO samarbeider om å lage de individuelle planene.

Flyktningkontoret er kjent med at introduksjonsprogrammet skal starte opp innen tre måneder etter bosetting i kommunen, og fatter vedtak om program innen denne fristen. Individuell plan lages når den enkelte programrådgiveren mener at det er hensiktsmessig å ha planen klar. Det er ikke fast praksis at individuell plan også er klar innen tre måneder etter bosetting slik som loven krever. Deltakeren får se planen som blir laget i et kartleggingsdokument eller maloppsett, men det er ikke rutine for at deltakerne mottar planen. Deltakerne starter raskt opp med opplæring på RAVO etter bosetting, men RAVO har heller ikke rutine for å lage individuell (norskopplærings)plan innen tre måneder.

Temaet helårlig og fulltids-program er utenfor tilsystemaet i denne rapporten, men vi er gjort kjent med opplysninger som gjør at vi likevel ønsker å komme med en kommentar. Etter at RAVO høsten

2015 fikk i oppdrag å tilby «INTRO-fag», har programmet økt i omfang og ser ut til å dekke kravene som settes til fulltids program. Vi er kjent med at deltakerne ikke får introduksjonsprogram i vinter- og høstferie. Programmet er derfor ikke helårlig slik som loven krever.

Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen har undersøkt om den individuelle planen i Rana kommune er i henhold til lovens krav. Vi 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 RAVO om planen. Loven krever at disse to planene skal være samlet i ett dokument, og det er de ikke. Det er ikke rutine for at planen er ferdigstilt innen 3 måneder etter bosetting eller etter at krav om deltakelse er fremsatt, og den individuelle planen inneholder ikke forvaltningslovens innholdsmessige eller formelle krav.

Merknad: Informasjon i tilsynet viser at Rana kommune ikke har et introduksjonsprogram som er helårlig.

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

Beskrivelse av kommunens praksis

Som nevnt under forrige tema foretar flyktningkontoret og RAVO kartlegging sammen med deltakeren. Deltakeren får i møtene med flyktningkontoret informasjon om introduksjonsprogrammet og regelverket rundt programmet. Det benyttes tolk ved behov. Kartleggingen omhandler mest kompetansen deltakeren har med seg, og mindre om opplæringsbehovet.

Kommunen veileder deltakerne om hensikten med introduksjonsprogrammet, regelverket og rammer rundt programmet, men ikke nødvendigvis om individuell plan og hva som er formålet med planen.

Under forrige tema kom det fram at det ikke er noen fast praksis for når den individuelle planen skulle skrives. Noen ganger blir planen skrevet under kartleggingssamtalen, noen ganger etter samtalen. Det er heller ikke alltid deltakeren er med på å utarbeide sin individuelle plan. Deltaker og programrådgiver blir enige om introduksjonsprogrammets innhold. Det har ikke vært tilfeller der deltaker har klaget på innholdet i programmet. Deltakerne var ikke kjent med muligheten til å klage på planen.

Internt i kommunen brukes forskjellige maler for plan. Noen planer har hovedmål og delmål, men ikke alle. Målsetningene med programmet er ofte lite konkrete. Et mål kan for en deltaker være «grunnleggende norskkunnskaper», uten at det i planen finnes delmål som peker på andre innholdselementer som samsvarer med introduksjonslovens formål. Et hovedmål i planen kan gjerne ligge utenfor rammen av programmet, uten at dette kommer klart fram i selve planen. Hvis det er oppført delmål i planen, er disse innenfor programmet. Et typisk mål er å bli god i norsk. Dette kan være både et hovedmål og et delmål. Norskopplæringen er knyttet til spor og kompetansemål, men dette er lite fokusert i deltakerens plan for introduksjonsperioden.

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. Når det gjelder opplæringsbehovet så er det slik at alle deltakere i introduksjonsprogrammet i Rana går på norskurs ved RAVO, og det er RAVO som vurderer hvilket spor og nivå deltaker skal følge. RAVO har nå ansvar for alle tiltak i introduksjonsprogrammet i Rana. Selv om ledelsen ved RAVO og flyktningkontoret har ukentlige møter, virker det ikke som det er et konkret samarbeid når det gjelder vurdering av opplæringsbehovet til den enkelte deltaker. RAVO plasserer deltakeren på spor og nivå ut fra kartleggingen. Hvilket mål som er satt for introduksjonsprogrammet virker ikke å spille inn på dette tidspunktet.

Utleddet av § 21 i Introduksjonsloven er det krav om at deltakeren skal være med på å utarbeide planen sin, men dette skjer ikke alltid. 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. Deltakeren vet heller ikke alltid at han/hun har en individuell plan.

Ut fra dokumentasjon og opplysninger i tilsynet synes det ikke som om individuell plan er et sentralt og aktivt dokument i introduksjonsprogrammet i Rana, hverken for deltakere eller for de som jobber med introduksjonsprogrammet. Kommunen har gode rutiner for jevnlig evaluering av introduksjonsprogrammet, selv om vi ser at disse rutineene ikke følges av alle. Evalueringene er imidlertid ikke knyttet til deltakerens klare mål for perioden. Tema på evalueringen er mer generell om hvordan det går på skolen, fravær, trivsel etc. Det er altså ikke en målstyrt evaluering. Slik som de individuelle planene er utformet, er det heller ikke naturlig at evalueringen omhandler progresjon i forhold til mål, ettersom det i liten grad finnes mål å evaluere. Lite fokus på planen, og mangel på innhold og mål kan være en grunn til at deltakeren ikke synes å ha noe forhold til sin individuelle plan.

At deltakeren i introduksjonsprogrammet i Rana har lite fokus på mål og delmål i programmet sitt vil sannsynligvis innvirke på effektivitet og resultat. Det er uklart for deltakeren hva som forventes av ham – og hvilke forventninger deltakeren selv kan ha til kommunen. Dette medfører også at evalueringene i løpet av programperioden i stor grad dreier seg om forhold knyttet til tema som ikke har med programinnholdet å gjøre. Deltakeren vil ikke kunne evalueres opp mot hvordan han/hun ligger an i forhold til å nå mål og delmål til planlagt tid, fordi det ikke er noe å måle opp mot.

De fleste ulike planene Fylkesmannen har fått viser i ingen eller liten grad hvilken fremdrift som er forventet for å nå målene i programperioden, men vi har også fått en plan som viser tidsfestede delmål. Det viser seg imidlertid at når denne planen er evaluert, er den ikke evaluert i forhold til delmålene som er satt opp. At de planlagte målene ikke er nådd, er ikke kommentert i evalueringen. Det har altså ingen konsekvens for kommune eller deltaker at målene ikke er nådd, og planen har heller ikke blitt endret. Dette gjør at planen får liten nytteverdi.

Vi kan ikke ut fra planene se at målsetningene i deltakernes program er i samsvar med introduksjonslovens formål, men vi kan som regel se dette ut fra evalueringene. I og med at deltakeren ikke har noen aktiv plan han/hun følger i programmet, blir programperioden heller ikke så individuell som ønskelig. Evalueringene som foretas gjennom programperioden gjør likevel at programmet kan individualiseres. Det blir ikke fattet enkeltvedtak ved større endringer i programinnholdet.

Introduksjonsprogrammet foregår ved RAVO og består av norskkurs, samfunnskunnskap og introduksjonstiltak. Noen har språkpraksis, men ikke alle. Deltakerne har i liten grad noen individuell norskopplæringsplan som viser tidsfestede mål og delmål. Likevel har deltakerne en plan for norskopplæringen som er knyttet til spor og kompetansemål. Dette er den planen læreren har laget for klassen. For eksempel at en klasse der deltakerne er på opplæringsspor 3 skal gå fra nivå A1 til B1 på ett skoleår. De deltakerne som ikke henger med vil bli flyttet til en klasse med lavere opplæringsspor eller lavere tempo. Det er altså en plan over norskopplæringen, men den er ikke i henhold til regelverket fordi den ikke er individuell. Den er heller ikke en del av den individuelle planen for introduksjonsperioden.

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 rutine 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 Rana 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, viser innsendt dokumentasjon og intervju at det ikke er en felles praksis knyttet til individuell plan. De fleste benytter et kartleggings skjema, «grønnskjemaet», men det blir også benyttet andre planer. Dokumentasjonen viser videre at noen deltakere har flere ulike individuelle planer.

Det er ulik praksis slik at den individuelle planen kan lages samtidig med at kartleggings skjemaet fylles ut, eller etterpå. I noen av planene fremgår tidspunktet for introduksjonsprogrammets start, men dette er ikke samsvarende for alle planene. Det kan framgå når tiltak skal gjennomføres, men dette varierer, det varierer også om det framgår 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 Rana kommune benytter ulike individuelle planer, og at deltakerne har et ulikt antall planer. Ut i fra innsendt dokumentasjon og andre opplysninger i tilsynet kan Fylkesmannen ikke se at det er en enhetlig praksis på dette området. Hva som er fylt ut i de ulike planene er svært forskjellig, og alle planer inneholder ikke angivelse av starttidspunktet for introduksjonsprogrammet, de tre obligatoriske innholdselementene, hvem som har ansvaret for gjennomføringen av ulike tiltak, tidsfaser eller hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap.

Den individuelle planen inneholder ikke så mye informasjon utenom kartlegging og evalueringer. Den oppfyller ikke kravene til å si noe om ulike tiltak utenom norskopplæringen på RAVO.

Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen finner at den individuelle planen i Rana 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

Deltakeren deltar på evalueringsmøter en gang per halvår med programrådgiver. I møtene er tema fremgangen på norskkurset, men evalueringen fører ikke til at delmål eller langsiktige mål i planen endres. Noen programrådgivere inviterer med læreren på RAVO i evalueringsmøte, men det er ikke en fast rutine for det.

RAVO opplyser at de kontinuerlig vurderer deltakernes ståsted ut fra nivå i norsk, og om de skal gå grunnskole for voksne eller ei. Lærerne på RAVO bruker mål i læreplanen for å vurdere deltakerne underveis, og det er dette og tester som er utslagsgivende for hvilket nivå i norsk (klassetilhørighet) deltakeren har. RAVO har samtaler med deltakerne, og kan flytte deltakerne opp eller ned på nivå ut fra hvor mye norsk de kan. Deltakerne er kjent med hvilket nivå i norsk som de sikter mot, og bekrefter at de deltar i møter med flyktningkontoret og RAVO om fremgangen i norsk. Endring i livssituasjon er tema på slike møter.

Fylkesmannens vurdering

Flyktningkontorets praksis med å innkalle deltakerne til evaluering en gang i halvåret, er i tråd med loven. Formålet er å være orientert om deltakerens fremgang i programmet, og å få informasjon dersom livssituasjonen til deltakerne har endret seg vesentlig. Vi ser at programrådgiverne engasjerer seg i deltakerne og er opptatt av om de trives på skolen og om de lærer norsk. Den individuelle planen er imidlertid ikke noe som brukes aktivt i evalueringen for å vurdere fremdriften til deltakeren. Planen endres heller ikke selv om fremgang i norsk eller livssituasjonen for deltakeren endrer seg i vesentlig grad. Deltakerne selv er lite eller ikke kjent med at de har en individuell plan, så vi kan derfor ikke si at den tas opp til vurdering med jevne mellomrom.

RAVO vurderer ofte om deltakeren er plassert på riktig nivå ut fra sine norskkunnskaper, men vurderingen knytter seg ikke til mål og fremgangsplan i individuell plan. Planen er ikke et aktivt dokument som vurderes og endres. Skolen gjør likevel vurdering av fremgangen og endrer klasseplassering ut fra deltakerne ståsted. Endring i livssituasjon kan bidra til at fremgangen ikke blir som forventet, slik at RAVO flytter eleven til en annen klasse.

Fylkesmannens konklusjon

Tilsynet viser at både flyktningkontoret og RAVO følger deltakernes fremgang i programmet jevnlig, og har evalueringsmøter minimum en gang i halvåret. Dette er i tråd med loven. Den individuelle planen spiller imidlertid en minimal rolle på møtene som er mellom deltaker og kommunen, og vi kan ikke si at planen evalueres. De fleste deltakere har likt innhold i programmet (norskopplæring). En endring av programmet innebærer at deltakeren bytter nivå i norsk (klasse), og en grunn kan være en vesentlig endring i livssituasjonen som gjør at progresjonen i norskopplæringen eksempelvis blir dårligere. Vår konklusjon er dermed at kommunen evaluerer fremgangen til deltakerne, men planen

evalueres ikke. Videre endres programmet ved behov for det, men den individuelle planen endres ikke selv om det er grunn til det ut fra endring i deltakernes livssituasjon.

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

Beskrivelse av kommunens praksis

Deltakerne deltar på evalueringer, og snakker med programrådgiver og lærer på RAVO om ståsted og fremgang i norskopplæringen. Informasjonen fra slike møter fører ikke til at den individuelle planen endres. Informasjon som kommer frem i evalueringsmøter skrives ned som evalueringsnotat, og noen programrådgivere fører disse notatene inn i et dokument (Visma flyktning) som heter Individuell plan. Vi har sett eksempler på at målsetting til deltakeren om f.eks. yrkesvalg endres underveis i et slikt notat. Slike endringer fremgår ikke av enkeltvedtak om at planen er endret eller lignende dokument.

Vi har ikke fått forelagt eller opplysninger om at det er fattet enkeltvedtak når den individuelle planen i norsk og samfunnskunnskap endres.

Fylkesmannens vurdering

Dokumentasjon viser at den individuelle planen ikke fattes som enkeltvedtak, og at planen ikke endres i løpet av programtiden slik som loven forutsetter. Evalueringsnotatet kan inneholde endring av mål for deltakeren på grunn av livssituasjonen som representerer en vesentlig endring i den individuelle planen. Evalueringsnotatet lagres hos flyktningkontoret, slik at deltakeren ikke får underretning slik som han eller hun har rett på.

Fylkesmannens konklusjon

Kommunen endrer ikke den individuelle planen hvis det er vesentlige endring i 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 tilsystema.

1 Kommunen skal utarbeide en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak

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

- a) 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 de ansvarlige for introduksjonsprogrammet i kommunen samarbeider med voksenopplæringen om den individuelle planen

- e) At det i vedtaket om individuell plan vises til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd
- f) At innholdet i den individuelle planen er begrunnet
- g) 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

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

- a) Den individuelle planen er utarbeidet i samråd med deltaker
- b) Kommunen gir deltakeren veiledning om hva den individuelle planen er, og hva som er formålet med planen
- c) Deltakerens mål med introduksjonsloven fremgår av den individuelle planen
- d) Det skilles mellom mål som ligger innenfor rammen av programmet, og de som ligger lenger frem i tid
- e) Det skilles mellom hovedmål og delmål
- f) Den individuelle planen viser hvilken fremdrift som er forventet for de ulike målene
- g) Målsetningene i deltakerens program er i samsvar med introduksjonslovens formål og målene i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv og forberedelse til arbeidslivet
- h) 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

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

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

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

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

- a) Den individuelle planen tas opp til vurdering minst en gang i halvåret

- b) Den individuelle planen tas opp til ny vurdering ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon
- c) Deltakeren får medvirket/deltatt ved ny vurdering av den individuelle planen

5 Vesentlige endringer i planen skal fastsettes ved enkeltvedtak

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

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

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

- 1 Informasjon i tilsynet viser at Rana kommune bare registrerer opplysninger knyttet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i Nasjonalt Introduksjonsregister (NIR). Ingen opplysninger knyttet til tildeling og gjennomføring av Introduksjonsprogram registreres.
- 2 Informasjon i tilsynet viser at Rana kommune ikke tilbyr et introduksjonsprogram som er helårlig, jf. § 4 i introduksjonsloven.

Prosedyre ved påpekt lovbrudd

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

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

Mina Luhr
Jurist

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 norsk-kunnskaper
 - 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 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 kartleggingmetodene 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. Avgrensning 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 Rana kommune
- Avtale mellom RAVO og flyktningetjenesten
- Timeplaner og skolerute fra RAVO
- 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, Mina Luhr, Christina Nyeng Thon

Kontaktperson i kommunen: Katharina Breivik.

Personer som er intervjuet ved stedlig tilsyn

Navn	Tittel	Arbeidssted
Toril Døhl	Lærer	Rana voksenopplæring
Merethe Torsteinsen	Inspektør	Rana voksenopplæring
Lena C. Hansen	Lærer	Rana voksenopplæring
Nancy Alterskjær	Lærer	Rana voksenopplæring
Marit Kristoffersen	Programrådgiver	Flyktningtjenesten
Wenche Olsen	Programveileder	Flyktningtjenesten
Annabel Aanonli	Repr. for ledelsen	Flyktningtjenesten

Det ble avholdt to deltakersamtaler.