



Fylkesmannen i Rogaland

# ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Individuell plan for deltakere i  
introduksjonsprogram

Introduksjonsloven § 6 og § 19 (1)



**Haugesund kommune**

**2019**

## Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	3
1.1 Formålet med tilsynet.....	3
1.2 Fylkesmannens tilsynshjemmel .....	3
1.3 Om rapporten og gjennomføringen av tilsynet .....	3
1.4 Lovkravet som undersøkes i tilsynet .....	4
2. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven .....	4
3. Fylkesmannens vurdering .....	6
3.1 Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak? .....	6
3.1.1 Rettslige krav .....	6
3.1.2 Våre observasjoner og vurderinger .....	6
3.1.3 Fylkesmannens konklusjon.....	7
3.2. Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?.....	7
3.2.1 Rettslig krav.....	7
3.2.2 Våre observasjoner og vurderinger .....	7
3.2.3 Fylkesmannens konklusjon.....	8
3.3. Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser .....	9
og en angivelse av tiltakene i programmet? .....	9
3.3.1 Rettslig krav.....	9
3.3.2 Våre observasjoner og vurderinger .....	9
3.3.3 Fylkesmannens konklusjon.....	9
3.4. Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon? .....	10
3.4.1 Rettslig krav.....	10
3.4.2 Dokumentasjon av kommunens praksis .....	10
3.4.3 Fylkesmannens konklusjon.....	10
3.5. Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak? .....	11
3.5.1 Rettslig krav.....	11
3.5.2 Våre vurderinger og observasjoner .....	11
4. Videre prosess i tilsynet.....	12
Dokumentasjonsgrunnlaget.....	13

# 1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Rogaland etter skriftlig tilsyn med Haugesund kommunes forvaltning av introduksjonsloven. Tilsynet retter seg mot kommunen, jf. introduksjonsloven § 3 om kommunens ansvar. Også i de tilfellene hvor tjenester utføres av andre enn kommunen, er det kommunen sitt ansvar å sørge for at tjenestene utføres i samsvar med loven og tilhørende forskrifter.

## 1.1 Formålet med tilsynet

Introduksjonsloven har som hensikt å sørge for at deltakerne blir aktive yrkesutøvere og samfunnsborgere og at de blir økonomisk selvstendige.

For deltakerne kan manglende oppfyllelse av rettigheter etter introduksjonsloven ha rettssikkerhetsmessige konsekvenser som er i strid med lovens målsetting. 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. Slike forsinkelser betyr økte offentlige utgifter til nye kvalifiseringstiltak og/eller ytterligere sosialhjelp. Samtidig tar det lengre tid før samfunnet kan benytte seg av de ressursene nyankomne innvandrere representerer.

Tilsynet skal bidra til etterlevelse av loven, og er ment som et bidrag til kommunens arbeid med å sikre kvaliteten i sin tjeneste. Vi viser også til kommunens internkontrollplikt etter introduksjonsloven § 24.

## 1.2 Fylkesmannens tilsynshjemmel

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere, Introduksjonsloven, gir i § 23 Fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med kommunen.

Ny kommunelov gjøres gjeldende i skrivende stund. Da tilsynet ble varslet før nytt lovverk fikk tre i kraft, legger vi tidligere kommunelovs kapittel 10A til grunn. Etter denne loven kan Fylkesmannen gi pålegg om å rette forhold som er i strid med lov og/eller forskrift, men før det gis pålegg vil kommunen likevel få en rimelig frist til å rette forholdet.

Når tjenester utføres av andre enn kommunen, så vil fortsatt krav om retting og eventuelle pålegg rettes til kommunen som ansvarlig for introduksjonsprogrammet. Kommunen plikter å sørge for at tjenesten utføres i samsvar med lov og forskrift.

## 1.3 Om rapporten og gjennomføringen av tilsynet

Tilsynet er gjennomført som et skriftlig tilsyn, og er basert på funn etter gjennomgang av mapper til et utvalg av deltakere i introduksjonsprogrammet sammen med utfyllende dokumentasjon fra kommunen. Rapporten gir ingen vurdering av kommunens forvaltning av introduksjonsordningen på andre områder enn de som er undersøkt gjennom tilsynet. Oversikt over dokumentasjonen fremgår sist i rapporten.

#### Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn 21.03.2019
2. Mottatt dokumentasjon fra kommunen 22.08.2019
3. Ytterligere dokumentasjon og opplysninger fra kommunen 23.08.19 og 23.09.2019
4. Etter en vurdering av dokumentasjonen, fant vi at det var tilstrekkelig å gjennomføre tilsynet uten intervjuer.
5. Utsending av foreløpig tilsynsrapport 06.11.2019
6. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig tilsynsrapport 26.11.2019
7. Kommunen sendte inn dokumentasjon på lukking av pålegg i foreløpig rapport 05.12.2019
8. Endelig tilsynsrapport blir sendt ut innen fire uker etter at kommunen har gitt tilbakemelding på foreløpig rapport

### **1.4 Lovkravet som undersøkes i tilsynet**

Tema for tilsynet er om kommunens forvaltning av introduksjonsloven tilfredsstillende til kravene i § 6 og § 19 første ledd, om individuell plan for deltakere i introduksjonsprogrammet. Tilsynet omfatter også forvaltningslovens bestemmelser knyttet til disse paragrafene.

Tilsynet har tatt utgangspunkt i kontrollspørsmål. Kontrollspørsmålene er basert på lovkravene de er ment å kontrollere. Kontrollspørsmålene skal dekke alle forhold som undersøkes gjennom tilsynet, og følgende kontrollspørsmål skal besvares:

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 plan ved enkeltvedtak?

## **2. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven**

Innledningsvis vil vi kommentere at vi gjennom intervjuer med deltakere i introduksjonsprogrammet sannsynligvis ville ha fått frem andre sider og nyanser av hvordan tilbudet oppleves. Når vi likevel har valgt ikke å gjennomføre intervjuer, så skyldes det at vi opplever å ha fått tilstrekkelig innsikt i ordningen, ut fra et juridisk perspektiv, til å konkludere med om det blir gitt et tilbud i henhold til kravene i loven.

I Haugesund kommune er ansvaret for introduksjonsprogrammet lagt til flyktningsjenesten og Breidablikk læringssenter. Flyktningsjenesten er underlagt NAV og tjenesteområdet Helse, omsorg og sosiale tjenester, mens Breidablikk læringssenter er underlagt skole under tjenesteområdet Oppvekst.

Administrativt delegeringsreglement i kommunen angir følgende oppgavefordelingen mellom enhetene:

Leder for NAV delegeres myndighet til å gjøre:

- vedtak om tildeling og stans av introduksjonsprogram (jf. kapittel 2)
- vedtak om tildeling, reduksjon, trekk og tilbakebetaling av introduksjonsstønad (jf. kapittel 3)

- utarbeide og gjøre vesentlig endring av individuell plan (jf. § 6)

Leder for skole delegeres myndighet til å gjøre:

- vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- vedtak om behovsprøvd norskopplæring (jf. kapittel 4)
- vedtak om kunnskapsfritak (jf. kapittel 4)
- utarbeide og gjøre vesentlig endring av individuell plan (jf. § 6)

Dokumentasjonen viser at vedtak som oftest blir fattet på et lavere nivå enn leder av de respektive enhetene (les: signert av veileder og lærer). Enkelte ganger fattes vedtak av rektor og avdelingsleder ved Breidablikk, avdelingsleder ved flyktningtjenesten, eller i et samarbeid mellom integrerings-/praksisveileder ved flyktningtjenesten og lærer ved Breidablikk.

Haugesund kommune viser til at avsnittet over virker noe uklart, og foreslår at dette blir strøket i foreliggende rapport. Når vi likevel velger å ikke gjøre det er det for å presisere det som muligens ikke kom klart nok fram i foreløpig rapport; nemlig at den som har delegert myndighet til å fatte vedtak må signere. Et vedtak er ikke gyldig dersom det er fattet av noen som ikke har nødvendig myndighet, jf. delegeringsreglementet til Haugesund kommune. Enkeltvedtakene kan utarbeides og medsigneres av ulike medarbeidere, men den som har myndighet må også signere.

Bakgrunnen for dette er at leder har ansvar for at praksis i enheten er i samsvar med loven.

For Fylkesmannen fremstår det som om det er et nært og velfungerende samarbeid mellom Breidablikk læringssenter og flyktningtjenesten om å løse oppgavene kommunen har etter lov om introduksjonsordning.

Kommunen har lagt ved en samarbeidsavtale mellom enhetene hvor ansvarsfordelingen er klarlagt og skriftliggjort. Denne revideres årlig. Annenhver uke har enhetene samarbeidsmøter mellom avdelingsledere ved flyktningtjenesten og innvandrerdelen, og fagansvarlig ved flyktningtjenesten. Hensikten med møtene er gjennomgang av felles saker, d.v.s. av spørsmål knyttet til deltakerne i introduksjonsprogrammet.

Haugesund kommune beskriver følgende samarbeid mellom lærere og veiledere ved Breidablikk og flyktningtjenesten: *I løpet av hvert semester er det lagt inn fellesmøter med lærere og introveiledere med et konkretisert innhold. Hensikten med fellesmøtene er at enhetene skal få felles erfaringsgrunnlag med emner som er knyttet til introduksjonsprogrammet. Haugesund kommune har valgt å bruke tverrfaglige møter som en metodikk for å arbeide, og å utarbeide individuelle planer. Dette er et samarbeid mellom Breidablikk læringssenter og Flyktningtjenesten der introveiledere er tildelt ansvaret for å innkalle til møter. Under møtet skal en utarbeide eller revidere individuelle planer. Breidablikk læringssenter deltar på tverrfaglige møter såfremt det er deltakere som har norskundervisning eller følger eksamensrettet grunnskoleopplæring. Enhetene har i fellesskap utarbeidet den individuelle planen som er i bruk i Haugesund kommune.*

## **3. Fylkesmannens vurdering**

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

#### **3.1.1 Rettslige krav**

Vi viser til vedlagt lovgrunnlag.

#### **3.1.2 Våre observasjoner og vurderinger**

Haugesund kommune har sendt inn dokumentasjon for fem deltakere i introduksjonsprogrammet. Det varierer hvordan de enkelte vedtakene knyttet til deltakelse i introduksjonsprogrammet er utformet og samlet for deltakerne, og i hvilken grad kommunen benytter de nye malene til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Dette har sannsynligvis sammenheng med at de er fattet i løpet av et tidsrom over flere år. De individuelle planene vi har vurdert i tilsynet inkluderer planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap som en del av IP, og oppfyller således kravet til å samle IP i ett dokument. I flere tilfeller er det likevel noe uklart hvor mange av de pliktige timene norskopplæring som faktisk gjennomføres innenfor tidsperioden for den enkelte IP, og vi ber kommunen om å tydeliggjøre dette. Det går heller ikke alltid fram hvordan den pliktige opplæringen i samfunnskunnskap blir gjennomført, når den blir eller planlegges gjennomført eller innenfor hvilken tidsramme Fylkesmannen har mottatt eksempler som viser at kommunen samler de ulike vedtakene; tildeling av program, individuell plan og individuell plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, men også eksempler på at de er enkeltstående vedtak. Det virker gjennomgående som at det er flyktingtjenesten som fatter vedtak om tildeling av program. De individuelle planene utarbeides og vedtas i et samarbeid mellom flyktingtjenesten og Breidablikk, noe som er i tråd med kommunens rutiner.

Den individuelle planen, med de minimumskravene som er angitt i § 6, jf. § 19, i introduksjonsloven, skal foreligge innen tre måneder etter bosetting eller at krav blir fremsatt av deltakeren. Dette gjelder uansett om selve gjennomføringen blir utsatt, f.eks ved permisjon etter fødsel. For tilsynet ser det ut til at det blant deltakerne vi har innhentet dokumentasjon om, er ett tilfelle hvor den individuelle planen ikke er utformet som beskrevet innenfor tre måneder. I det aktuelle tilfellet er det imidlertid fattet vedtak om tildeling av introduksjonsprogram og om opplæring i norsk og samfunnskunnskap i tråd med loven, og forholdet ligger flere år tilbake i tid. Vi ber imidlertid Haugesund kommune om å merke seg dette.

Den individuelle planen er en særlig rettighet som nærmere definerte personer kan ha krav på, og skal derfor fattes som et enkeltvedtak. Dette gjelder både for selve tildelingen av plass i introduksjonsprogram, innholdet i hele introduksjonsprogrammet og for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Kommunen kan velge å samle vedtakene, men det må gå klart fram hva den enkelte deltaker får av opplæring eller annen kvalifisering, og at deltakeren har rett til å klage på hvert av de nevnte elementene fordi de hver for seg utgjør et enkeltvedtak. Enkeltvedtak skal begrunnes. Grunnlaget for det tilbudet deltakerne i introduksjonsprogram får, skal klart kunne spores til kartleggingen av deltakerens kompetanse, erfaring og forutsetninger. Slik vi ser det så er begrunnelsen for enkelte av vedtakene noe generelle og standardiserte, og ikke nært knyttet til den individuelle deltaker. Tiltakene som angis viser likevel en klar tilknytning til kartleggingen og vi anser derfor kravet til begrunnelse for oppfylt, men ber kommunen om å merke seg det som her er sagt.

Reglene for enkeltvedtak er regulert i forvaltningsloven, og i tillegg til reglene om begrunnelse for vedtaket vurderer vi også om reglene om opplysning av saken, klageadgang, klagefrist og klageinstans er fulgt. Det er også slik at deltakerne skal opplyses om retten til å se dokumentene som danner grunnlaget for vedtakene. Vedtakene opplyser om klageadgang, -frist og -instans, og Haugesund kommune har siden foreløpig rapport tilføyd i sin vedtaksmal retten til å se sakens dokumenter, jf. §§ 18 og 19 i forvaltningsloven.

### 3.1.3 Fylkesmannens konklusjon

Haugesund kommune:

- Fatter vedtak om tildeling av program.
- Fatter vedtak om IP innen fristen på tre måneder.
- Fatter vedtak om IP etter § 6 og § 19 (1) for introduksjonsprogrammet.
- Oppfyller kravet om å samle IP for introduksjonsprogrammet og IP for norsk og samfunnskunnskap i ett dokument.
- Begrunner IPen både for introduksjonsprogrammet og norskopplæringen.
- Opplyser om retten til å klage på tildeling av program, eller på IP for introduksjonsprogrammet.
- Sørger for at vedtaket om IP for norsk og samfunnskunnskap opplyser om klageadgang.
- Oppfyller kravet om å gi deltakeren skriftlig underretting om IPen.
- Kommunen opplyser om retten til å se sakens dokumenter i vedtakene som fattes om plass i introduksjonsprogrammet eller IP.

## 3.2. Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?

### 3.2.1 Rettslig krav

Vi viser til vedlagt lovgrunnlag.

### 3.2.2 Våre observasjoner og vurderinger

Flyktningtjenesten har ansvar for utformingen av individuelle planer etter § 6 i lov om introduksjonsordning. Malen som Haugesund kommune har brukt siden 2018 er utarbeidet i samarbeid mellom flyktningtjenesten og Breidablik læringscenter. Den er et forsøk på i større grad å ta hensyn til deltakeren ved å skille kartlegging og individuell plan, og på denne måten gjøre dokumentet mer oversiktlig. Kommunen beskriver at ved å skille disse, erfarer de at planen blir et mer funksjonelt dokument for deltakeren.

I rutinen *Utarbeidelse av individuell plan i introduksjonsprogrammet* beskriver kommunen hvordan arbeidet med kartlegging og individuell plan fordeles. Kartleggingen gjennomføres av integreringsveileder, som formidler denne videre til introveileder. Disse to gjennomfører deretter en trekantsamtale med deltakeren for å fylle ut kartleggingen, avklare spørsmål og tydeliggjøre at hensikten med kartleggingen er å identifisere mål for videre opplæring eller kvalifisering for arbeid.

Tilsynet skal vurdere om kommunen faktisk har gjennomført en kartlegging i samsvar med introduksjonsloven § 6 første ledd. Dermed er tilsynet avgrenset til å undersøke om kommunen har gjennomført en kartlegging som viser hva slags opplæringsbehov og tiltak deltakeren kan

nyttiggjøre seg. Dersom kartleggingen har vært åpenbart mangelfull, vil ikke vedtaket om den individuelle planen være gyldig.

Kartleggingen for å avdekke behov for kvalifisering, starter på et tidlig tidspunkt i Haugesund kommune. Bosettingsteamet i flyktningtjenesten er tildelt ansvaret for å påbegynne denne kartleggingen allerede i bosettingsperioden. Deltakerne får tildelt introveileder som blir kontaktpersonen i introduksjonsprogrammet. I løpet av bosettingsperioden begynner prosessen med individuell plan og oppstart i introduksjonsprogrammet. Veileder bistår deltakeren med å konkretisere mål med introduksjonsprogrammet. Kommunen har avtale med tolketjeneste, og dokumentasjonen rundt avtalen og journalnotater fra møter med deltakerne viser at tolk benyttes i nødvendig utstrekning.

Kommunen har som målsetting at deltakeren blir en aktivt medvirkende part i utarbeidelsen av individuell plan. Flyktningtjenesten og Breidablikk læringscenter samordner dette arbeidet slik at mål i norsk og samfunnskunnskap blir inkludert i planen. Introveileder har ansvar for å utarbeide individuell plan sammen med deltakeren.

Planene som er lagt fram for Fylkesmannen har mål for deltakeren både innenfor og utenfor tidsrammen for introduksjonsprogrammet. Det skilles mellom hovedmål og delmål, og planen angir forventet fremdrift og hvem som er ansvarlig. Lærer ved Breidablikk læringscenter deltar i utarbeidelsen av mål og framdriftsplan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og eventuell grunnskoleopplæring for voksne. Målene i opplæring i norsk er knyttet til deltakernes spor og angir kompetansemål for deltakeren. Som beskrevet under 3.1.2. så går ikke målene og framdriftsplanen for opplæring i samfunnskunnskap like klart fram av planene. For enkelte av deltakerne er det vanskelig for oss å se om eller når denne opplæringen er gitt, og etter hvilke mål, selv i tilfeller hvor det opplyses at prøven i samfunnskunnskap er bestått. Haugesund kommune har som svar på foreløpig rapport, sendt inn nye maler for vedtak hvor spor og mål for opplæringen i samfunnskunnskap er tydeliggjort. Vi vurderer at de nye malene er et egnet verktøy for å utarbeide lovmessig plan og vedtak, og ber kommunen om å sende inn tre eksempler på konkret bruk av de nye malene for deltakere i introprogrammet. Pålegget blir derfor stående i foreliggende rapport. Vi anser ellers at målsetningene med deltakernes program er i samsvar med introduksjonslovens formål, men også at de arbeidsrettede målene for dem som har dette bør tydeliggjøres og konkretiseres i større grad.

Denne første individuelle planen gjennomgås deretter med deltakeren for å sikre felles forståelse av innholdet. Flyktningtjenesten og Breidablikk læringscenter uttrykker en klar målsetting om at det opprettes en god dialog med deltakerne, blant annet for å fange opp om det er uenigheter om innholdet i planen. Så langt Fylkesmannen kan se, er det ingen tilfeller av uenighet i de aktuelle sakene i tilsynet hvor deltaker ikke langt på vei blir hørt.

### **3.2.3 Fylkesmannens konklusjon**

Haugesund kommune:

- Kartlegger deltakernes kompetanse.
- Utarbeider IPer i samråd med deltakeren.
- Sørger for at deltakeren får tilstrekkelig veiledning om den individuelle planen og formålet med programmet.
- Sørger for at IPene inneholder delmål og at fremdriften av målene er fastsatt.
- Sørger for at opplæringen i norsk er fastsatt i samsvar med nivå, kompetansemål og emner etter forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap.



Haugesund kommune oppfyller ikke alltid lovkravet på følgende områder:

- At målene i samfunnskunnskap er fastsatt i IP i samsvar med kompetansemål og emner etter forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap.
- 

### **3.3. Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?**

#### **3.3.1 Rettslig krav**

Vi viser til vedlagt lovgrunnlag.

#### **3.3.2 Våre observasjoner og vurderinger**

Den individuelle planen skal inneholde tre obligatoriske innholdselementer - forberedelser til yrkeslivet eller videre utdanning, tiltak innen norskopplæring og samfunnskunnskap. Det er et lovkrav at forberedelser til yrkeslivet eller videre utdanning alltid skal være tilstede i programperioden. Den individuelle planen skal vise hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 i introduksjonsprogrammet. Det er ikke et krav at arbeidspraksis skal inngå som forberedelse til yrkeslivet. Grunnskoleopplæring og videregående opplæring er tiltak som sees på som forberedelse til yrkeslivet.

Varigheten for introduksjonsprogrammet kommer frem av samtlige IPer og av de innsendte IPene inneholder også alle informasjon om norsk opplæring. Det kommer også tydelig frem hvem som er ansvarlig for opplæringen og tiltakene. Det er i stor grad lagt inn til og fra dato på tiltakene og hvem som er ansvarlige. Noen eldre IPer mangler sluttdato for tiltak, men dette er korrigeret i nyere IP vedtak.

Det er derimot ikke lagt inn tidsperiode for når deltakeren skal oppfylle de obligatoriske timene i samfunnsfag. En deltaker har fått en fra dato, men ikke sluttdato. Dette til tross for at deltakeren har bestått samfunnskunnskapsprøven. Noen deltakere har ingen informasjon om opplæring i samfunnskunnskap. Dette betyr at de tre obligatoriske innholdselementene ikke er med i den individuelle planen. Da vi også omtaler mangel på samfunnskunnskap i punkt 3.2.2., blir det ikke lagt inn som korreksjonspunkt her også.

Flere av deltakerne bruker introduksjonsprogrammet til å forberede seg til å ta eksamensrettet grunnskole, et opplæringstiltak som fyller kravet til yrkes- eller utdanningsforberedelser. Haugesund kommunen tilbyr også språkpraksis og arbeidspraksis til sine deltakere. Det er lagt ved avtaler som viser samarbeid med Caiano Hotelldrift, Level kompetanse, utplassering på språkverket og yrkesorienteringskurs. Vi bemerker at det i journalnotater og avtaleformuleringen ikke alltid er klart om det spesifikke tiltaket skal brukes som språk- eller arbeidspraksis. Dette er noe vi ber kommunen merke seg.

#### **3.3.3 Fylkesmannens konklusjon**

Haugesund kommune sørger for at:

- De individuelle planene viser varigheten for introduksjonsprogrammet
- IPene inneholder tidsfaser for gjennomføringen av tiltakene.
- IPene inneholder hvem som er ansvarlig for tiltakene.
- Tiltakene i IPene oppfyller derimot ikke kravet om å ha de tre obligatoriske innholdselementene med i programmet (se kommentarer i 3.2.2.), eller hvordan

deltakeren skal få gjennomført pliktige timer i samfunnskunnskap etter § 17 innenfor rammen av introprogrammet. Fylkesmannen gir allerede pålegg for manglende informasjon om obligatorisk samfunnskunnskap i punkt 3.2.3, og gir derfor ikke pålegg på samme grunnlag her.

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

#### **3.4.1 Rettslig krav**

Vi viser til vedlagt lovgrunnlag.

#### **3.4.2 Dokumentasjon av kommunens praksis**

I rutinebeskrivelsene *Gjennomføring av tverrfaglige møter*, rutiner for *journalføring* og *Rutiner Individuell plan fra Breidablikk læringscenter* fremgår det at det skal holdes deltakersamtale minst en gang pr. halvår eller ved vesentlig endring i planen. Videre kommer det frem fra rutinebeskrivelsene at det er integreringsveileder, deltaker og lærer som skal delta på møtene, men det er også mulig å innkalle andre aktuelle parter som er involvert i deltakernes tiltak.

Samtlige IPer og deres journalnotater viser at det blir foretatt tverrfaglige vurderinger minst en gang i halvåret i tråd med rutinebeskrivelsene. Basert på journalnotater og endringer i IPer konkluderer Fylkesmannen med at det er sannsynliggjort at IPen for norskopplæringen blir revidert sammen med IPen for introduksjonsprogrammet. Journalnotatene viser også at deltaker medvirker fortløpende i vurdering av individuell plan.

Ved vesentlige endringer i deltakers livssituasjon skal planen tas opp til ekstra vurdering. Det må ses på omfanget av endringen og hvilken betydning det vil ha for deltakeren med tanke på målsetting med planen, og hvilke kvalifiseringer deltakeren vil oppnå. I en av deltakermappene har deltakeren byttet mål fra arbeid til utdanning. Denne planen har blitt revidert siden deltaker endret målet sitt, og journalnotater viser at kommunen har hatt løpende dialog om målsetting i intro, men også i forhold til norskopplæring. Også i mappen til deltaker som har vært i fødselspermisjon kommer det frem at planen ble tatt opp til ekstra vurdering etter endt permisjon. Det er med dette sannsynliggjort for Fylkesmannen at Haugesund kommune følger opp deltakerne, og vurderer IP minst en gang i halvåret samt ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon.

#### **3.4.3 Fylkesmannens konklusjon**

Haugesund kommune:

- Foretar jevnlig vurdering av de individuelle planene.
- Sørger for at det er et innarbeidet samarbeid om IPene mellom Flyktningtjenesten og Breidablikk læringscenter
- Sørger for at revideringene gjøres jevnlig og skjer i samråd med deltakeren.
- Tar den individuelle planen opp til ny vurdering ved vesentlig endring i deltakers livssituasjon.

## **3.5. Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak?**

### **3.5.1 Rettslig krav**

Vi viser til vedlagt lovgrunnlag.

### **3.5.2 Våre vurderinger og observasjoner**

Ved vesentlige endringer i den individuelle planen skal kommunen fatte et enkeltvedtak. Kommunen må begrunne beslutningen om endringen, og gi deltakeren skriftlig underretting. Deltakeren skal få et forhåndsvarsel med mulighet til å uttale seg. I vedtaket skal det opplyses om klageadgang, klagefrist, klageinstans, fremgangsmåte ved klage og retten til å se sakens dokumenter.

Kommunen har ikke sendt inn rutinebeskrivelse for vesentlig endring av IP. Fylkesmannen har derimot mottatt dokumentasjon fra deltakere som har vært i permisjon, samt deltaker som har byttet hovedmål fra arbeid til grunnskole. Begge tilfeller kan utløse store vesentlige endringer av IP.

I en av deltakermappene har deltakeren byttet mål fra arbeid til utdanning. Denne planen har blitt revidert siden deltaker endret målet sitt, men det er ikke fattet vedtak. I kommunens innsendte rutinedokumentasjon kan vi ikke se at det er sendt inn rutinebeskrivelse for vurdering og fremgangsmåte ved vesentlig endring.

En av hensiktene med å fatte enkeltvedtak ved vesentlig endring av IP er å ivareta individets klagemulighet. Denne klageadgangen blir ivaretatt også ved enkeltvedtak for ny IP da Haugesund kommune informerer om klageadgang i IP. Flere av deltakerne har fått vedtak om ny IP fortløpende, med ny klagefrist. Også deltaker som har vært i permisjon har fått vedtak om revurdert IP med klagefrist etter ny oppstart i introduksjonsprogrammet.

Derimot er det i tilfellet hvor deltakeren har endret mål, verken fattet vedtak om ny IP eller vedtak om vesentlig endring. Det fremstår derimot tydelig for Fylkesmannen at deltakerens IP er tatt opp til vurdering og redigert, men skrivet mangler signatur for å oppfylle kravene til vedtak. Fylkesmannen finner det derimot sannsynlig at kommunen fastsetter vesentlig endring av individuell plan i enkeltvedtak. Fylkesmannen vil anbefale at kommunen utarbeider en rutinebeskrivelse som omtaler fremgangsmåte ved vesentlig endring av IP.

Det stilles høyere krav til begrunnelsen dersom det antas at den vedtaket gjelder vil være misfornøyd med resultatet. Det stilles også høyere krav til begrunnelse dersom kommunen fatter vedtak om tiltak som ikke står i forhold til kartlegging og mål. Journalnotater viser at deltaker får anledning til å uttale seg om endringer i IP, samt at endringer i stor grad er initiert av deltaker. Dette kan i noen grad forklare bruk av standardisert begrunnelse i IPene. Da IP blir endret i møtene med deltaker får deltaker mulighet til å uttale seg, samt underretning om endringene så snart som mulig.

### **3.5.3 Fylkesmannens konklusjon**

Haugesund kommune sørger for at:

- Deltakeren får forhåndsvarsel og mulighet til å uttale seg før kommunen fastsetter vesentlige endringer i den individuelle planen.

- Deltakeren får så snart som mulig underretning om de vesentlige endringene/den nye planen
  - Vesentlige endringer/ny plan gis skriftlig
  - Beslutningen om vesentlig endring i planen begrunnes
- Det opplyses om klageadgang, klagefrist, den nærmere fremgangsmåten ved klage, og om retten til å se sakens dokumenter etter § 18, jf. §19, ved vesentlige endringer i den individuelle planen.

#### **4. Videre prosess i tilsynet**

Som beskrevet i foreløpig rapport, ble dette tilsynet varslet under tidligere kommunelov, og denne legges derfor til grunn for prosessen. Når Fylkesmannen konkluderer med lovbrudd i et tilsyn, gjelder egen prosedyre, jf. introduksjonsloven § 23 annet ledd, der det framgår at tidligere kommunelovens bestemmelser i kapittel 10A skal følges.

I den foreløpige tilsynsrapporten varslet vi om at det kan være aktuelt å gi kommunen to pålegg med ett korreksjonspunkt under hvert pålegg. Haugesund kommunes kommentarer til den foreløpige tilsynsrapporten fremkommer i den endelige tilsynsrapport. Ett av de varslede påleggene er tatt bort basert på kommunens kommentarer og dokumentasjon. Med hjemmel i kommuneloven § 60d opprettholder vi at følgende pålegg er aktuelle å vedta etter rettefristen:

##### **Pålegg 1: Den individuelle planen skal være individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren**

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a.) målene i samfunnskunnskap er fastsatt i samsvar med kompetansemål og emner etter forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap.

Kommunen får med dette frist til **16.03.2020** med å rette forholdene. Når lovbruddene er rettet, og senest innen fristen, sender kommunen en erklæring til Fylkesmannen om at lovbrudd er rettet med dokumentasjon som viser dette.

Dersom Fylkesmannen ut fra erklæringen og dokumentasjonen finner det sannsynliggjort at lovbruddene er rettet, avsluttes tilsynet gjennom brev til kommunen. Dersom kommunen ikke har rettet lovbrudd innen fristen, fatter Fylkesmannen enkeltvedtak med pålegg om retting, jf. kommuneloven § 60 d første ledd. Et slikt pålegg er et enkeltvedtak som kan påklages, jf. tidligere kommunelov § 60d fjerde ledd.

Stavanger 12.12.19

Una Bjørnseth Haugen  
tilsynsleder

Malene Hassel Sørensen  
rådgiver

## Dokumentasjonsgrunnlaget

Redegjørelse og dokumentasjon fra Haugesund kommune, mottatt 22.08., 23.08. og 23.09.2019.

- Organisasjonskart
- Kommunens delegeringsreglement
- Beskrivelse av kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsprogrammet
- Eksterne avtaler med ulike leverandører
- Diverse rutiner for arbeidet med ulike deler av introduksjonsordningen hos flyktningtjenesten
- Diverse rutiner for arbeidet med opplæring for deltakere i introduksjonsprogrammet hos Breidablik læringscenter
- Diverse samarbeidsavtaler, deriblant mellom flyktningtjenesten og Breidablik læringscenter
- Fem deltakermapper
- Rutiner for gjennomføring av tverrfaglige møter
- Rutiner for journalføring
- Rutiner Individuell plan fra Breidablikk læringscenter
- Rammeavtale Yrkesorienteringskurs
- Rammeavtale Level kompetanse
- Rammeavtale Caiano hoteldrift
- Rutiner for utplassering Språkverket