



Fylkesmannen i Troms og Finnmark

*Romssa ja Finnmarkku fylkkamánni  
Tromssan ja Finmarkun maaherra*

# ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Kvænanngen kommunens forvaltning av  
lov om introduksjonsordning og  
norskopplæring for nyankomne  
innvandrere (introduksjonsloven).

Tema for tilsynet er om deltakere får et introduksjonsprogram som er helårlig og på fulltid, samt kravene til den individuelle planen for introduksjonsprogrammet og for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.



## Innhold

1. Innledning.....	4
a) Formålet med tilsynet .....	4
b) Fylkesmannens tilsynshjemmel.....	4
c) Kommunens internkontrollplikt.....	4
d) Forholdet til kommuneloven.....	5
e) Begreper .....	5
f) Om rapporten .....	5
g) Gjennomføring av tilsynet .....	5
2. Tema for tilsynet.....	6
3. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven.....	6
3.1 Organisering av kommunens arbeid med introduksjonsloven og informasjonsflyt mellom kommunale etater og andre virksomheter som bidrar med tiltak i introduksjonsprogrammet. ....	6
3.2 Hvordan kommuneledelse og politisk nivå holdes orientert, og hvordan kommunen sikrer at lovens krav til individuell plan blir ivaretatt.....	7
4. Beskrivelse av kommunens praksis og Fylkesmannens vurdering.....	7
4.1 Kommunen skal utarbeide en individuell plan (IP) som fastsettes ved enkeltvedtak .....	7
4.2 Kommunen skal utarbeide en individuelt tilpasset plan i samråd med deltaker.....	8
4.3 Kommunen skal utarbeide en individuell plan som inneholder programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet.....	10
4.4 Kommunen skal ta den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og alltid ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet .....	10
4.5 Kommunen skal fastsette vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak.....	11
4.6 Kommunen skal tilby et program som er helårlig.....	12
4.7 Kommunen skal tilby et introduksjonsprogram som er på full tid .....	13
5. Lovbrudd og merknader.....	14
6. Prosedyre ved lovbrudd .....	16
7. Vedlegg.....	18
7.1 Vedlegg 1: Lovgrunnlaget .....	18
7.1.1 Generelt om individuell plan.....	18
7.1.2 Kommunen skal utarbeide en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak.....	18
7.1.3 Planen skal være individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltaker.....	20
7.1.4 Planen skal inneholde programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet.....	23
7.1.5 Planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon.....	25
7.1.6 Vesentlige endringer i den individuelle planen skal fastsettes ved enkeltvedtak .....	26



7.1.7 Generelt om "helårlig og full tid".....	27
7.1.8 Hva regnes som helårlig?.....	28
7.1.9 Hva regnes som fulltid?.....	28



## 1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Troms og Finnmark etter tilsyn med Kvæningen kommunes forvaltning av introduksjonsloven.

Tilsynet retter seg mot kommunen, jf. introduksjonsloven § 3. Uavhengig av om tjenester utføres av andre enn kommunen, er det kommunen som plikter å sørge for at tjenestene utføres i samsvar med loven og tilhørende forskrifter.

### a) Formålet med tilsynet

Introduksjonsloven skal styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet, jf. introduksjonsloven § 1.

For deltakerne i lovens ordninger vil brudd på introduksjonsloven ha rettssikkerhetsmessige konsekvenser i strid med lovens målsetting. Lovbrudd vil også kunne ha negative samfunnsmessige konsekvenser ved at overgangen til arbeid eller utdanning blir forsinket. Dermed tar det lengre tid før den enkelte 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 medvirke til etterlevelse av loven og være et bidrag i kommunens arbeid med å sikre kvaliteten i sin tjenesteproduksjon. Det vises til kommunens internkontrollplikt etter introduksjonsloven § 24.

### b) Fylkesmannens tilsynshjemmel

Introduksjonsloven gir i § 23 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 kan også omfatte forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene. I tillegg gjelder reglene i forvaltningsloven med de begrensninger som følger av introduksjonsloven, jf. introduksjonsloven § 21.

### c) Kommunens internkontrollplikt

Etter introduksjonsloven § 24 skal kommunen føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter introduksjonsloven kapittel 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd er i samsvar med krav fastsatt i loven. Kommunen skal kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten, jf. § 24 annet ledd.

Selv om fylkesmannen ikke skal føre særskilt tilsyn med at kommunen oppfyller internkontrollplikten, vil kommunens internkontroll kunne være en del av tilsynet når det gjelder kommunens oppfyllelse av plikter etter introduksjonslovens kapittel 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd.



#### **d) Forholdet til kommuneloven**

Det følger av introduksjonsloven § 23 annet ledd at fylkesmannens tilsyn skal gjennomføres i samsvar med kommuneloven kapittel 10 A.

Fylkesmannens tilsyn er et lovligstilsyn, jf. kommuneloven § 60 b. Dette innebærer at tilsynet skal være en kontroll av om kommunens virksomhet og vedtak er i samsvar med plikter pålagt i lov eller i medhold av lov.

Kommuneloven § 60 c 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.

Etter kommuneloven § 60 d kan fylkesmannen gi pålegg til kommunen om å rette forhold som er i strid med loven og/eller tilhørende forskrifter. Før det gis pålegg om å rette lovbrudd, skal kommunen få en rimelig frist til å rette forholdet.

#### **e) Begreper**

Følgende begreper benyttes i fylkesmannens konklusjon:

##### *Lovbrudd*

Mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift

##### *Merknad*

Kritikkverdig forhold som ikke omfattes av definisjonen 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.

#### **f) Om rapporten**

Tilsynet er basert på gjennomgang av deltakermapper, redegjørelse fra kommunen, skriftlig dokumentasjon og intervjuer. Konklusjonen i rapporten er derfor bare et uttrykk for hva fylkesmannen har sett gjennom den dokumentasjonen som forelå ved tilsynet. Oversikt over dokumentasjonen fremgår av vedlegg 1.

Rapporten sier heller ikke noe om kommunens forvaltning av introduksjonsordningen på andre områder enn de som er undersøkt gjennom tilsynet.

#### **g) Gjennomføring av tilsynet**

Tilsynet er gjennomført som et stedlig tilsyn med både gjennomgang av skriftlig dokumentasjon, samt møter med kommunen og intervjuer.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen om åpning av tilsyn den 05.02.19.
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen av 21.02.19.
3. Åpningsmøte avholdt 13.03.19.
4. Intervjuer gjennomført 13.03.19.
5. Utsending av foreløpig tilsynsrapport 10.07.19
6. Sluttmøte avholdes i kommunen pr. lyd/bilde hvis kommunen ønsker dette.
7. Utsending av endelig tilsynsrapport uke 42.



## 2. Tema for tilsynet

Det overordnede temaet for Fylkesmannens tilsyn er kommunens forvaltning av introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd – Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram. Fylkesmannen har også undersøkt om deltakere får tilbud om et introduksjonsprogram som er helårlig og på fulltid, jf. introduksjonsloven § 4 annet ledd.

Tilsynet tar utgangspunkt i lovbestemmelsen og tolkningen av disse. Vedlegg 1 beskriver de rettslige kravene/lovgrunnlaget knyttet til bestemmelsen.

## 3. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven

Kommunen har i forbindelse med tilsynet sendt inn en egen redegjørelse for kommunens arbeid med introduksjonsloven, og beskrivelse av kommunens rutiner i forbindelse med introduksjonsprogrammet.

Kommunen skriver i sin redegjørelse at det ikke foreligger noen avtaler eller klare ansvarsområder for de ulike virksomhetene i kommunen. Dette gjør at kommunen ikke har noen dokumenter å vise til når det gjelder organiseringen av arbeidet. Kommunen skriver likevel at rektor på voksenopplæring og introduksjonskoordinator har fordelt arbeidet slik at rektor administrerer det som omhandler det pedagogiske virke på voksenopplæringen, mens introduksjonskoordinator arbeider med alt det som ikke faller inn under rektors virkeområde. Kommunen skriver at dette ikke er formalisert arbeid.

### 3.1 Organisering av kommunens arbeid med introduksjonsloven og informasjonsflyt mellom kommunale etater og andre virksomheter som bidrar med tiltak i introduksjonsprogrammet.

#### Kommunens redegjørelse

Kvæanganen kommune har ikke dokumentert overfor Fylkesmannen hvem som er delegert myndighet til å ivareta kommunens oppgaver etter introduksjonsloven med tilhørende forskrifter. Kommunen har etter Fylkesmannens forståelse en kommunalsjef for oppvekst og kultur, som også har ansvar for introduksjonsordningen. Kommunalsjef er leder for rektor og to lærere ved voksenopplæringen, samt en introduksjonskoordinator. Rektor og introduksjonskoordinator har ikke faste nedfelte arbeidsoppgaver eller ansvarsområder. Det foreligger likevel en uformell arbeidsdeling mellom rektor ved voksenopplæringen og introduksjonskoordinator.

Ansvar for oppfølging av flyktninger er ikke definert. Fylkesmannen har en forståelse av at dette er introduksjonskoordinators jobb. Kvæanganen kommune har bare bosatt flyktninger en gang, og kommunen erkjenner at flyktninger ikke ble fulgt opp ved ankomst til kommunen. Det ble ikke gjennomført oppstartsmøter eller kartleggingssamtaler med sikte på å utarbeide individuell plan for å kunne starte opp i program. Kommunen kan ikke dokumentere eller redegjøre for noen kartlegging av deltakerens behov ved oppstart av programmet. I følge kommunens ansatte gikk det over 5 måneder fra deltakere ble bosatt, til de fikk tilbud om program og individuell plan.

Kommunen har ikke lagt ved noen redegjørelse for hvordan flyktningetjenesten samarbeider med andre etater i kommunen. Vi kan ikke se at kommunen har dokumentert at det har vært samarbeid mellom de ansvarlige for introduksjonsordningen, som eksempelvis voksenopplæring, NAV eller



liknende. Dersom det er hensiktsmessig skal NAV ved inngangen av programløpet bidra til å utarbeide den individuelle planen og samarbeide faglig med kommunens programrådgiver. For kommunens og NAVs øvrige ansvar i denne forbindelse vises det til rundskrivet og veilederen.

Kommunen har ikke vedlagt noen nedskreven rutine for introduksjonsordningen. Av innsendt dokumentasjon kan vi finne en periodeplan for voksenopplæringen. Denne legger opp til månedlige møter mellom voksenopplæringen og flyktningtjenesten (introduksjonskoordinator).

Dette er det eneste Fylkesmannen finner som beskriver noe om hvordan deltakere i introduksjonsprogrammet skal følges opp.

Kommunen har i sin kommentar til foreløpig tilsynsrapport uttalt at de ikke har delegasjonsreglement, men at den enkelte ansattes oppgaver og rammer fremgår av arbeidskontrakten.

Kommunen har også lagt ved «Plan for bosetting og integrering av flyktninger i Kvæningen kommune», som beskriver hvordan kommunen skal bosette flyktninger. Videre inneholder planen informasjon om hvilke rettigheter bosatte flyktninger har i kommunen, samt informasjon om introduksjonsprogrammet. Planen er utarbeidet av introduksjonskoordinator. Videre er den ikke vedtatt av kommunestyret.

### **3.2 Hvordan kommuneledelse og politisk nivå holdes orientert, og hvordan kommunen sikrer at lovens krav til individuell plan blir ivaretatt.**

Kommuneledelse og politisk nivå har ikke vært orientert om verken voksenopplæringens arbeid eller om den jobben som gjøres av introduksjonskoordinator (deltakere i introduksjonsprogram), før ny rektor ble ansatt høsten 2018. Tidligere rektor ved voksenopplæringen har ikke gitt noe informasjon til administrativ ledelse om driften ved voksenopplæringen.

Ny rektor ved voksenopplæringen har vedlagt dokumentasjon på at hun har orientert politisk og administrativ ledelse om driften ved voksenopplæringen.

Det er ikke nedfelt faste møtepunkter mellom administrativ ledelse, rektor ved voksenopplæringen og introduksjonskoordinator. Rektor og introduksjonskoordinator har møter jevnlig, uten at de har rutiner på hvor ofte det skal skje. Administrativ leder har hatt noen møter våren 2019, og målet er at de skal ha møter en gang pr måned.

Vi kan ikke se at virksomhetsleder gjennomgår saker med introduksjonskoordinator eller rektor ved voksenopplæring. Av nyere praksis kan vi se at virksomhetsleder signerer vedtak sammen med rektor eller introduksjonskoordinator. Dette har ikke vært gjort tidligere.

## **4. Beskrivelse av kommunens praksis og Fylkesmannens vurdering**

### **4.1 Kommunen skal utarbeide en individuell plan (IP) som fastsettes ved enkeltvedtak**

#### Beskrivelse av kommunens praksis

Som tidligere nevnt, har kommunen ikke fattet vedtak om introduksjonsprogram kort tid etter bosetting. Kvæningen kommune har bare fått bosetting en gang, og kommunen innrømmer at det



tok lang tid før deltakere fikk tilbud om program. De har ikke klart å lage program før etter ca. 5-6 måneder etter bosetting.

Den individuelle planen er ikke en del av vedtak om deltakelse i introduksjonsprogrammet, men fastsettes gjennom et eget vedtak. Planene er usignerte, og har ulik utforming og innhold. Innholdet er mangelfullt og kommunen kan ikke redegjøre for om planene revideres jevnlig. Rektor ved voksenopplæringen utarbeider en egen opplæringsplan for elevene ved voksenopplæringen. Denne kaller de for individuell opplæringsplan (IOP) og inneholder en plan for mål som skal oppnås for de som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap. IOP ligger som vedlegg til individuell plan hos noen av deltakerne. Rektor sier det ikke er samsvar mellom IOP hos voksenopplæring og individuell plan.

Av intervjuer fremgår det at kommunen tidligere ikke har utarbeidet en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak. Det fremkommer også at kommunen ikke har klart å utarbeide en plan innen tre måneder etter bosetting. Introduksjonskoordinator bedyrer at de nå har blitt mer kjent med regelverket, slik at de ville oppfylt regelverket i dag.

Videre fremkommer det av intervjuer at da deltakerne startet opp i introduksjonsprogrammet, ble de ikke informert om hva individuell plan (IP) var, og innholdet i denne. Kommunen kan ikke dokumentere eller på annen måte sannsynliggjøre at deltakere i det hele tatt fikk utlevert IP. Både introduksjonskoordinator og etatsleder i kommunen mener at praksisen nå er endret, og at deltakere blir gjort kjent med innholdet i planen.

#### Fylkesmannens vurdering

Kommunen skal gjennomføre en kartlegging av deltakerens kompetanse og opplæringsbehov. Kommunen skal videre veilede deltakeren om den individuelle planen og dens formål, og i samråd med deltakeren utarbeide en individuell plan. Dette innebærer at kommunen må vurdere behovet for tolk i hvert tilfelle og benytte kvalifisert tolk når det er behov for det. I den individuelle planen må deltakerens mål og delmål for programmet fremgå, og planen må vise hvilken fremdrift som er forventet for de ulike målene. Målene skal være i samsvar med introduksjonslovens formål og siktemålene i lovens § 4 første ledd, og i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som beskrevet i forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Kommunen skal begrunne og dokumentere sin beslutning i den individuelle planen dersom kommunen og deltakeren er uenige i innholdet i planen.

Ut fra tilgjengelig dokumentasjon kan ikke Fylkesmannen se at kommunen sørger for at den individuelle planen er samlet til ett helhetlig dokument, og at dokumentet innen tre måneder etter bosetting oppfylder lovens minstekrav og viser til både introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd. Ingen av planene tilfredsstillter lovens krav til innhold før første revisjon, og få av de reviderte planene tilfredsstillter kravene. De fleste planene er utarbeidet senere enn tre måneder etter bosetting i kommunen.

#### Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.





## 4.2 Kommunen skal utarbeide en individuelt tilpasset plan i samråd med deltaker

### Beskrivelse av kommunens praksis

Kommunen har ingen nedfelte rutiner for hvordan flyktingers behov og bakgrunn skal kartlegges. Det finnes ikke rutiner for når kommunen og flyktning skal ha samtaler om oppstart i programmet, og hva programmet skal inneholde. Kommunen har ikke klart å ha på plass et program som oppfyller lovens minstekrav innen tre måneder etter bosetting. Vi kan heller ikke se at kommunen sammen med deltaker, har utarbeidet en individuell plan for introduksjonsprogrammet innen tre måneder etter bosetting.

I de individuelle planene som ligger ved de innsendte deltakermappene er det definert mål for introduksjonsprogrammet. Planene skiller imidlertid ikke alltid på hva som er mål innenfor programtiden, og hva som er fremtidige karrieremål som en vil nå utenfor programmet. Planene inneholder både hovedmål og delmål, men mange av delmålene i noen av planene er mer som tiltak å regne enn delmål. Det er ulikt i hvor stor grad de individuelle planene viser hvilken fremdrift som er forventet for å nå de ulike målene. I noen av planene har alle delmålene samme start- og sluttidspunkt. I den individuelle planen for introduksjonsprogrammet vises det ikke til at «norskplanen» er en del av den individuelle planen.

Individuell opplæringsplan (IOP) for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er ved flere tilfeller ikke vedlagt individuell plan, og målene i IP og IOP samsvarer ikke med hverandre.

Av intervjuene fremkommer det at kommunen har laget en individuell plan for alle deltakere. Flere av intervjuobjektene oppgir imidlertid at de er usikre på i hvor stor grad deltakere er tatt med på utformingen av IP. De fleste planene er usignerte og utdaterte, og kommunen kan ikke sannsynliggjøre at deltakere har fått utlevert IP. Flere av de vi har snakket med erkjenner at kommunen ikke har journalført dokumenter knyttet til introduksjonsprogrammet i kommunens journalsystem, og mye av de personsensitive opplysningene har blitt lagret på en minnepenn.

Deltakere Fylkesmannen har snakket med oppgir at de ikke kjenner innholdet i individuell plan. De vet i liten grad hva individuell plan er, og de er usikre på om de har fått utlevert planene.

Frem til høsten 2018 finnes det svært lite dokumentasjon som kan vise at det har vært samtaler mellom deltaker og introduksjonskoordinator/kommunen om introduksjonsprogrammet. Kommunen har ikke dokumentert og journalført møter med deltakere.

### Fylkesmannens vurdering

Kommunen skal gjennomføre en kartlegging av deltakerens kompetanse og opplæringsbehov. Kommunen skal videre veilede deltakeren om den individuelle planen og dens formål, og i samråd med deltakeren utarbeide en individuell plan. Dette innebærer at kommunen må vurdere behovet for tolk i hvert tilfelle og benytte kvalifisert tolk når det er behov for det. I den individuelle planen må deltakerens mål og delmål for programmet fremgå, og planen må vise hvilken fremdrift som er forventet for de ulike målene. Målene skal være i samsvar med introduksjonslovens formål og siktemålene i lovens § 4 første ledd, og i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som beskrevet i forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Kommunen skal begrunne og dokumentere sin beslutning i den individuelle planen dersom kommunen og deltakeren er uenige i innholdet i planen.



Fylkesmannens vurdering er at kommunen ikke gjør en kartlegging av deltakerens kompetanse og opplæringsbehov og veileder og informerer ikke deltakerne om introduksjonsprogrammet. Kommunen informerer ikke deltakerne om formålet med den individuelle planen, og de utformer denne ikke i samråd med deltakerne.

Kommunen bruker kvalifisert tolk når det er behov for det. Ikke alle varianter av de individuelle planene som kommunen bruker, har spesifiserte mål og delmål for programmet som også viser hvilken fremdrift som er forventet for å nå de ulike målene. Det kan også stilles spørsmål ved om de delmålene som er skrevet inn i noen av planene, er som delmål å regne, eller om de er aktiviteter deltakeren skal ta del i. I den grad de er nevnt, er målene for norsk- og samfunnskunnskapsopplæringen i de individuelle planene lite i samsvar med nivå og mål i læreplanen. Innholdet i de individuelle planene er ikke begrunnet.

Kommunen har i sin kommentar til foreløpig rapport skrevet at de utarbeider individuell plan i samråd med deltaker. De viser til årshjul for voksenopplæringen i perioden 2018-2019 som støtte for sin begrunnelse. Denne viser imidlertid ikke at den delen i individuell plan som omhandler andre tiltak enn opplæring, er utarbeidet i samråd med deltaker. Vi kan ikke se at det foreligger referat fra planmøter etc. som støtter kommunens begrunnelse.

#### Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

### **4.3 Kommunen skal utarbeide en individuell plan som inneholder programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet**

#### Beskrivelse av kommunens praksis

Introduksjonsprogrammets start fremgår klart av alle planene kommunen har sendt inn. Varigheten i programmet fremgår også. Planene inneholder tiltak for norskopplæring og arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. Planene angir i varierende grad når de ulike tiltakene skal gjennomføres. Det fremgår ikke av alle planene hvem som har ansvaret for å gjennomføre de ulike tiltakene.

#### Fylkesmannens vurdering

Kommunen skal sammen med deltakerne lage individuelle planer hvor tidspunktet for programmets start og varighet skal fremgå. Alle de tre innholdselementene norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet må være med i planen. Det må videre fremgå av planen når de ulike tiltakene skal gjennomføres og hvem som har ansvaret for å gjennomføringen. I tillegg må det fremgå av den individuelle planen hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 innenfor rammen av programmet.

En gjennomgang av innsendte deltakermapper for deltakere i introduksjonsprogram viser at den individuelle planen angir tiltak i programmet. Flere av planene er imidlertid fragmenterte og viser ikke tiltak for hele introduksjonsløpet. Det fremstår utydelig hvor lenge de enkelte tiltakene skal vare og hvilke mål som skal oppnås med tiltakene. Det fremgår ikke hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 innenfor rammen av programmet. Det fremgår ikke alltid av planene hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene.



Kommunen har i sin kommentar til foreløpig rapport påpekt at de alltid utarbeider planer som inneholder programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet, og viser til de vedlagte individuelle planene. De innsendte planene inneholder imidlertid tiltak som er noe tilbake i tid, og et tegn på at de ikke er oppdaterte. Vi mener fortsatt at kommunen ikke oppfyller lovkravet på dette punktet.

#### Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

### **4.4 Kommunen skal ta den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og alltid ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet**

#### Beskrivelse av kommunens praksis

Heller ikke her har kommunen fremlagt skriftlige rutiner som viser hvordan kommunen arbeider med å evaluere planen ved jevne mellomrom. Det finnes ikke rutiner på at det skal være faste møter mellom deltaker, introduksjonskoordinator og rektor, og vi kan ikke finne dokumentasjon på at slike møter faktisk har funnet sted.

I noen av planene Fylkesmannen har fått tilsendt, fremgår det at planen skal evalueres en fastsatt dato. Men i og med at planene er usignerte og ofte udaterte, og kommunen ikke ved hjelp av journalnotater eller møtereferater kan sannsynliggjøre at det har vært møte mellom deltaker og introduksjonskoordinator eller rektor ved voksenopplæringen, er vi i tvil om kommunen faktisk evaluerer planene jevnlig sammen med deltakerne.

Dersom deltakere har fått forlenget program, ser vi at datoen er oppdatert i planene. De er imidlertid fortsatt usignerte, og vi er i tvil på om deltakeren er tatt med på utformingen av planen.

Det bekreftes i intervjuer, både av deltakere og av ansatte, at møter med mål om å evaluere planen ikke finner sted.

Vi har en oppfatning av at deltakere følges bedre opp av voksenopplæringen, hvor deres progresjon i fagene følges tett opp. Her foreligger det også individuelle opplæringsplaner som viser hvilke mål deltakerne skal oppnå.

#### Fylkesmannens vurdering

Kommunen skal følge opp deltakerens fremgang i programmet, både når det gjelder opplæringen i norsk og samfunnskunnskap og i forhold til øvrige mål og tiltak, og den individuelle planen skal tas opp til ny vurdering minst en gang i halvåret. Planen skal også tas opp til ny vurdering ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon, både når det gjelder norsk og samfunnskunnskap og øvrige mål og tiltak. Eventuelle revideringer av planen skal gjøres i samråd med deltakeren.

Ut fra den samlede informasjonen Fylkesmannen har, er vi kommet til at kommunen ikke følger deltakerens fremgang i programmet. Kommunen tar ikke opp planen til ny vurdering i samråd med deltakeren. Kommunen tar ikke opp planen til ny vurdering ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon.

#### Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.



## 4.5 Kommunen skal fastsette vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak

### Beskrivelse av kommunens praksis

Under intervjuene kommer det frem at det er svært få, om noen, tilfeller der det har vært nødvendig å fatte vedtak om vesentlig endring i den individuelle planen. Det er ikke systematikk i at deltakerne blir gjort oppmerksomme på at de har klagerett ved vesentlig endring av individuell plan for introduksjonsprogrammet. Hos innvandrertjenesten er det ikke en felles oppfatning av hva som regnes som en vesentlig endring som det bør fattes vedtak om.

Det finnes ikke rutiner i kommunen som sier noe om hva som skal forstås som vesentlige endringer, og det er ingen rutinebeskrivelser som forteller noe om fremgangsmåten dersom det skal foretas vesentlige endringer av planen.

Rektor og lærere ved voksenopplæringen kjenner ikke innholdet i individuell plan, og sier det ikke er noe samarbeid om utarbeidelse av IP. De er ikke kjent med hvilke mål om språkopplærings deltaker har. Voksenopplæringen utarbeider som nevnt en egen IOP for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

### Fylkesmannens vurdering

Den individuelle planen for introduksjonsprogrammet er bestemmende for deltakerens rettigheter og plikter. Planen skal derfor være et enkeltvedtak i samsvar med forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. En revidering med mindre tilpasninger av den individuelle planen er i utgangspunktet ikke et enkeltvedtak, men dersom revideringen fører til vesentlige endringer av planens innhold, skal avgjørelsen regnes som et nytt enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jf. introduksjonsloven § 21 annet ledd bokstav b.

Hva som er en vesentlig endring må avgjøres etter en konkret vurdering. Endringens omfang og betydningen for den enkelte deltaker er relevante momenter i denne vurderingen. Hva som er vesentlige endringer kan relateres både til målene i planen og til innholdet i programmet. Ved vesentlige endringer av den individuelle planen skal deltakeren få et forhåndsvarsel og anledning til å uttale seg før fastsettelsen. Planen skal være skriftlig og kommunen må begrunne de vesentlige endringene. Når endringen er fastsatt skal kommunen så raskt som mulig gi en skriftlig underretning av fastsettelsen, og det skal opplyses om klageadgang, klagefrist, klageinstans, retten til å se sakens dokumenter og fremgangsmåte ved klage.

I og med at planene ikke evalueres jevnlig, er Fylkesmannen i tvil på om kommunen klarer å fange opp tilfeller der planen må endres på grunn av vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon. Kommunen har ikke levert noen planer og eller vedtak som viser at kommunen i praksis har vedtatt vesentlige endringer i noen av deltakerens planer.

### Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.



## 4.6 Kommunen skal tilby et program som er helårlig

### Beskrivelse av kommunens praksis

Av kommunens innsendte dokumentasjon fremkommer det at voksenopplæringen følger skoleruta til grunnskolen, med unntak av tirsdager, da har voksenopplæringen undervisningsfri.

Voksenopplæringen har levert ukeplaner og timeplaner for hvordan undervisningen er lagt opp. De oppgir også at det legges opp til en vikarløsning for deltakere i introduksjonsprogrammet som ikke skal ha skoleferie.

Introduksjonsdeltakere som deltar i arbeidsrettede tiltak har ikke noen timeplan som viser hvilke dager de er på skole og hvilke dager de er i praksis.

### Fylkesmannens vurdering

At introduksjonsprogrammet skal være helårlig betyr at det følger arbeidslivets regler for ferie. I forskriften om fravær og permisjon § 6-2 fremgår det at programdeltakerne skal ha ferie i opptil 25 virkedager for hvert kalenderår. Deltakerne skal dermed ha fem uker ferie. Dette tilsvarer ferielovens alminnelige ferietid, og betyr at introduksjons-programmet skal være 47 uker i året.

Deltakerne har i tillegg rett til fri på alle årets bevegelige hellig- og fridager. Forskriften om fravær og permisjon § 6-1 første ledd har en oversikt over hvilke dager dette gjelder. Deltakere som ikke hører til Den norske kirke har også rett til fri i opptil to virkedager for hvert kalenderår i forbindelse med feiring eller markering av religiøse høytider, jf. forskriften om fravær og permisjon § 6-1 annet ledd.

Det er kommunen som bestemmer når feriedagene skal avvikles. Kommunen kan gi alle sammenhengende ferie i fem uker, eller gi noen dager til høstferie, vinterferie, juleferie og påskeferie og det resterende om sommeren. Kommunen kan fastsette regler om ferieavvikling i et feriereglement. Kommunens organisering av ferie skal være tydelig, forutsigbar og lik for alle deltakerne. Kommunen må sørge for at feriereglementet/kommunens praksis for ferie kommuniseres til deltakerne.

Det fremkom av intervjuene at deltakere, på tross av at de ikke har en timeplan, har et program på fulltid pr dags dato.

Det står ikke direkte i redegjørelsen at deltakerne får ferie 25 dager/5 uker per kalenderår eller at de får fri på alle bevegelige hellig- og fridager men det fremgår at deltakere får fri i tråd med loven.

Deltakere som er i introduksjonsordningen, og som følger voksenopplæringens skolerute, skal likevel ha et tilbud alle dager grunnskolen har andre typer fridager, som eksempelvis planleggingsdager eller ekstra fridager i forbindelse med høytider. Introduksjonskoordinator erkjenner i intervju at det er vanskelig å få administrasjonen i kommunen til å forstå at deltakere bare skal ha 5 uker ferie hvert år, og at det ikke er tillatt å gi fritt utover dette.

Timeplanene voksenopplæringen sendt til Fylkesmannen, viser ikke at det er lagt opp til noen vikarløsning eller alternativt opplegg til de som har norsk- og/eller samfunnskunnskapsopplæring gjennom introduksjonsprogrammet. Det hersker for Fylkesmannen tvil om deltakere får et program som er helårlig. Dette fordi vi ikke har mottatt dokumentasjon som underbygger kommunens påstand om at de har et vikaropplegg klart når voksenopplæringen har ferie/fri. Fra perioden før høsten 2018 finnes det ingen dokumentasjon som sannsynliggjør at deltakere har fått et program som er helårlig.



Kommunen har i sin kommentar til foreløpig tilsynsrapport sendt inn oppdaterte skoleruter for voksenopplæringen, som viser at deltakere i introduksjonsprogrammet har et alternativt opplegg utenom voksenopplæringenes faste opplegg. Av skoleruten fremgår det at deltakere i introduksjonsprogram skal starte på skolen tidligere i august, slik at de får oppfylt retten til et program som er helårlig.

Vi er imidlertid fortsatt i tvil på om deltakere får et program som er helårlig. Det er ikke sendt inn timeplan for de deltakere som er i arbeidsrettede tiltak, eller arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med opplæring.

#### Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

### **4.7 Kommunen skal tilby et introduksjonsprogram som er på full tid**

#### Beskrivelse av kommunens praksis

Av dokumentasjonen fra Kvæningen kommune fremkommer det at voksenopplæringen har delt opp elevene sine i 3 ulike spor/ mestringsgrupper. Elevene får opplæring mellom 09 og 14 hver dag. Ikke alle elevene hos voksenopplæringen er deltakere i introduksjonsprogrammet, og de som er deltakere har ofte flere tiltak enn språkopplæring i program.

Når det gjelder tilpasning av programmet til deltakeren, slik at vedkommende får et introduksjonsprogram på full tid, fremgår det ikke av redegjørelsen fra kommunen hvordan prosessen foregår forbindelse med at det utarbeides en individuell plan for deltakeren. Det samme gjelder for voksenopplæringen.

Når det gjelder andre tiltak i introduksjonsprogrammet, har kommunen en uformell avtale om at tiltaksarrangører skal gi beskjed om eventuelt fravær, slik at kommunen kan registrere dette i NIR. Fylkesmannen ser videre i NIR at fravær og oppsatte timer i norsk føres i inn, og at kommunen registrerer om fraværet er gyldig eller ugyldig for alle deltakerne.

#### Fylkesmannens vurdering

Introduksjonsprogram skal ha en ytre ramme på 37,5 timer, forutsatt at hver undervisningstime på 45 minutter teller som 75 minutter og at 60 minutter med andre introtiltak teller som 60 minutter. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap, vil i likhet med andre typer undervisning, normalt forutsette innsats fra deltaker utover programtiden. Tid til forarbeid og etterarbeid, samt pauser mellom opplæringsøktene, skal derfor beregnes automatisk i programtiden ved at en undervisningstime på 45 minutter skal telle som 75 minutter.

For alle andre tiltak i introduksjonsprogrammet skal hver time telle som 60 minutter. Dette betyr at for deltakere som bare har undervisning, stilles det krav om 30 undervisningstimer à 45 minutter per uke for at fulltidskravet skal være oppfylt. For deltakere som både har undervisning og andre introtiltak, vil en undervisningstime à 45 minutter telle som 75 minutter, og en time i andre introtiltak telle som 60 minutter. Programtiden skal for hver enkelt deltaker som nevnt utgjøre 37,5 timer per uke.



Programtiden skal være underlagte faste rammer og kommunen skal følge opp eller kontrollere at aktiviteten som inngår faktisk skjer eller er oppfylt. Programmet skal også være tilpasset deltakeren slik at vedkommende får et introduksjonsprogram på fulltid.

I redegjørelsen fra kommunen er det vist til at voksenopplæringen tilbyr skole fra 09-14 hver dag, både for deltakere i introduksjonsprogram og andre elever. Deltakere i introduksjonsprogram kan ha andre tiltak enn bare skole i sitt program. Voksenopplæringen følger som kjent skoleruten til barne- og ungdomsskolen i kommunen.

Når det gjelder tilbudet i voksenopplæringens sommerferie, framkom det under intervjuene at voksenopplæringen har et opplegg deltakere skal følge på sommeren. Vi kan imidlertid ikke se i noen av planene, eller av annen dokumentasjon hva dette opplegget skal være.

Vi vil påpeke at de individuelle planene som er framlagt burde vært mer omfattende, slik at den blir verktøy som kan brukes i arbeidet med den enkelte deltaker. Videre burde de individuelle planene angi tidspunkt for hva som skal skje og angi hvem som har ansvar for å gjøre hva og når. Ved gjennomgang av tilsynsdokumentasjonen ser vi at det ikke er noen av deltakerne som har fulltids introduksjonsprogram. Hva som skal til av tiltak, er det ikke opp til Fylkesmannen å avgjøre. Vi konstaterer at kravet til introduksjonsprogram på full tid ikke er oppfylt for deltakere.

Når det gjelder kravet om at program skal være tilpasset deltakeren slik at deltakeren får et introduksjonsprogram på fulltid, er vi kommet til at vi ikke har grunnlag til å konkludere med at dette er oppfylt. Hovedbegrunnelsen for dette er fordi vi ikke har fått tilsendt timeplaner for deltakere i arbeidsrettede tiltak, eller de som har arbeidsrettede tiltak i kombinasjon med opplæring.

#### Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

## 5. Lovbrudd og merknader

Fylkesmannen har i tilsynet med Kvæningen kommune konkludert med 7 lovbrudd. I det følgende beskrives lovbruddene og korreksjonspunkter.

### **Lovbrudd 1:**

Kommunen utarbeider ikke en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak. Kvæningen kommune må se til at:

- Det utarbeides en skriftlig individuell plan som er samlet til ett helhetlig dokument.
- Det utarbeides en individuell plan som oppfyller minstekravene i loven innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse ble fremsatt.
- Den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap inngår som en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet.
- De som er ansvarlige for introduksjonsprogrammet i kommunen (flyktningetjenesten/NAV/programrådgiver) samarbeider med de som er ansvarlig for norskopplæringen (voksenopplæringen/skolen/lærer).
- Den individuelle planen er begrunnet.
- Deltakeren så snart som mulig skriftlig underretning om fastsettelsen av den individuelle planen.



### **Lovbrudd 2:**

Kommunen utarbeider ikke en individuelt tilpasset plan i samråd med deltakeren. Kvæningen kommune må se til at

- Den individuelle planen utarbeides i samråd med deltakeren.
- Deltakerens mål fremgår av den individuelle planen.
- Det skilles mellom mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet og mål som ligger lenger frem i tid.
- Planen inneholder både hovedmål og delmål.
- Planen viser hvilken fremdrift som er forventet for de ulike målene.
- Målene i deltakerens individuelle plan er i samsvar med introduksjonslovens formål og siktemålene i § 4 første ledd om grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberedelse for deltakelse i yrkeslivet.
- Målene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er fastsatt i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som beskrevet i forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.
- Dere begrunner og dokumenterer deres beslutning om innholdet i den individuelle planen dersom kommunen og deltakeren er uenig i innholdet.

### **Lovbrudd 3:**

Kommunen utarbeider ikke individuelle planer som inneholder programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet. Kvæningen kommune må se til at:

- De tre obligatoriske innholdselementene norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet er med i den individuelle planen.
- Det fremgår av den individuelle planen hvem som har ansvaret for å gjennomføre de ulike tiltakene (ansvarsforhold).
- At det fremgår av den individuelle planen når tiltakene skal gjennomføres (tidsfaser).
- Det fremgår av den individuelle planen hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 innenfor rammen av programmet.

### **Lovbrudd 4:**

Kommunen tar ikke den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom, og alltid ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet. Kvæningen kommune må se til at:

- Deltakerens fremgang i programmet følges opp.
- Deltakerens fremgang i opplæring i norsk og samfunnskunnskap følges opp.
- Den individuelle planen tas opp til ny vurdering minst en gang i halvåret.
- Den individuelle planen tas opp til ny vurdering ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon og ved forlengelse av programmet.
- Det foretas en ny vurdering både for planen for introduksjonsprogrammet og for planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.
- Revideringer i planen gjøres i samråd med deltakeren.

### **Lovbrudd 5:**

Kommunen fastsetter ikke vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak. Kvæningen kommune må se til at:





- Deltakeren får forhåndsvarsel og anledning til å uttale seg før kommunen fastsetter vesentlige endringer i den individuelle planen.
- Vesentlige endringer i den individuelle planen gjøres skriftlig.
- Beslutningen om vesentlige endringer i planen begrunnes.
- Deltakeren underrettes skriftlig så snart som mulig om fastsettelsen av vesentlige endringer av planen.
- Det i underretningen om vesentlig endring av den individuelle planen vises til klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere fremgangsmåte ved klage og retten til å se sakens dokumenter.

#### **Lovbrudd 6:**

Kommunen tilbyr ikke et introduksjonsprogram som er helårlig. Kvæningen kommune må se til at:

- Deltakere får et tilbud om introduksjonsprogram alle dager i året utenom 5 uker ferie, 25 dager, og bevegelige hellig- og fridager.
- Deltakere får et program som er 47 uker i året.

#### **Lovbrudd 7:**

Kommunen tilbyr ikke et program som er på fulltid. Kvæningen kommune må se til at:

- Introduksjonsprogrammet har ytre ramme på 37,5 timer, forutsatt at hver undervisningstime på 45 minutter teller som 75 minutter og at 60 minutter med andre introtiltak teller som 60 minutter.
- Programtiden er underlagt faste rammer og kommunens oppfølging eller kontroll av at aktiviteten som inngår faktisk skjer eller er oppfylt.
- Programmet er tilpasset deltakeren slik at vedkommende får et introduksjonsprogram på fulltid.

## **6. Prosedyre ved lovbrudd**

Fylkesmannen har i tilsynet påpekt lovbrudd som beskrevet i kapittel 5. Retting av lovbrudd gjøres gjennom en egen prosedyre i samsvar med kommuneloven kapittel 10 A, jf. introduksjonsloven § 23 annet ledd.

**Kommunen skal innen 18.11.19 sende Fylkesmannen en plan som viser hvilke tiltak kommunen vil sette i verk for å sikre en praksis som er i samsvar med lovverket. Planen skal angi når tiltakene vil være gjennomført.**

Etter innsending av planen, vil Fylkesmannen gi kommunen en rimelig frist til å rette forholdene, jf. kommuneloven § 60 d annet ledd.

Når lovbrudd er rettet og senest innen den fastsatte fristen, skal kommunen sende en erklæring til Fylkesmannen om at lovbrudd er rettet. Dokumentasjon som viser retting skal sendes sammen med erklæringen.

Dersom Fylkesmannen ut fra erklæringen og dokumentasjonen finner det sannsynliggjort at lovbrudd er rettet, avsluttes tilsynet gjennom brev til kommunen.



Dersom kommunen ikke har rettet lovbrudd innen fristen, eller er uenig i Fylkesmannens vurdering av at det foreligger lovbrudd, vil Fylkesmannen gi pålegg om retting av lovbrudd, jf. kommuneloven § 60 d første ledd.

Kommunen har gjennom tilsynsrapporten fått forhåndsvarsel om pålegg om retting av lovbrudd, jf. forvaltningsloven § 16, jf. kommuneloven § 60 d fjerde ledd.

Fylkesmannens pålegg kan påklages til Kunnskapsdepartementet (KD), jf. kommuneloven § 60 d, jf. forvaltningsloven § 28. Klagen sendes til Fylkesmannen. Klagefristen er tre uker fra det tidspunkt underretning om pålegget er kommet frem til kommunen, jf. forvaltningsloven § 29.

Dersom kommunen klager på pålegget om retting, kan tilsynet ikke avsluttes før KD har fattet endelig vedtak. Videre fremdrift vil avhenge av klageavgjørelsen fra KD.

Dato: 15.10.19.

Ørjan Renland  
rådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ikke håndskrevne signaturer.*



## 7. Vedlegg

### 7.1 Vedlegg 1: Lovgrunnlaget

#### 7.1.1 Generelt om individuell plan

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Den individuelle planen skal være samlet til ett helhetlig dokument.

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

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

Det følger av introduksjonsloven § 21 at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven. Dette betyr at de generelle reglene i forvaltningsloven om blant annet habilitet, veiledning, nedtegning av muntlige opplysninger, advokatbistand og taushetsplikt vil gjelde for kommunens arbeid med den individuelle planen.

Den individuelle planen fastsettes ved enkeltvedtak. Særreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven kapittel IV-V må derfor også følges ved utarbeidelsen av planen.

Deltakeren kan klage på den individuelle planen og innholdet i programmet til fylkesmannen, jf. introduksjonsloven § 22 og forvaltningsloven § 28.

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

- Den individuelle planen skal være skriftlig, jf. forvaltningsloven § 23. Som nevnt ovenfor skal planen være samlet til ett helhetlig dokument slik at det fremstår som klart for deltakeren hva som er den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet.
- Innholdet i den individuelle planen skal begrunnes, jf. forvaltningsloven § 24.
- I begrunnelsen skal det vises til de regler og faktiske forhold planen bygger på, jf. forvaltningsloven § 25. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn bør også nevnes.
- At det skal vises til de regler planen bygger på, betyr at det i den individuelle planen skal vises til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd. Innholdet i reglene bør også gjengis eller legges ved den individuelle planen.
- De faktiske forholdene planen bygger på vil være kartleggingen av deltakeren og deltakerens mål med introduksjonsprogrammet. Det sentrale i begrunnelsen for øvrig vil være



sammenhengen mellom kartleggingen av deltakeren, deltakerens mål med programmet og innholdet (tiltakene) i programmet.

- Dersom det er en åpenbar sammenheng mellom disse stilles det mindre krav til ytterligere begrunnelse. Dersom det ikke er en klar sammenheng mellom kartleggingen, mål og tiltak, må valg av innhold begrunnes nærmere. Hvor omfattende begrunnelsen skal være vil også avhenge av om kommunen og deltakeren er enig i innholdet i den individuelle planen eller ikke. 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 (tiltakenes hensiktsmessighet).
- Deltakeren skal så snart som mulig få *skriftlig underretning* om den individuelle planen, jf. forvaltningsloven § 27. I denne underretningen skal deltakeren få opplysninger om klageadgangen, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt retten etter § 18, jf. § 19, til å se sakens dokumenter. (Når forholdene gir grunn til det skal det også opplyses om adgangen til å søke fritt rettsråd, kommunens veiledningsplikt etter § 11 og adgangen til å få tilkjent sakskostnader etter § 36.)

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

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

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

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

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

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



I noen tilfeller kan det være hensiktsmessig å benytte seg av et språk som både deltakeren og den kommuneansatte behersker, som for eksempel engelsk. Det forutsettes da at begge parter behersker språket på et slikt nivå at det kan kommuniseres på en forsvarlig måte. Kartleggingen av deltakerens kompetanse skjer i to faser og har to ulike formål:

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

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

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

Det anbefales at følgende faktorer er med i kartleggingen:

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



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

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

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

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

Det følger av forarbeidene til introduksjonsloven (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) punkt 12.8.2.2) at det ikke har vært hensiktsmessig å detaljregulere hva som skal kartlegges eller hvordan dette skal gjøres. Dette siden kartleggingsmetodene er ulike og kan endres over tid. Kartleggingen skal også kunne tilpasses introduksjonsprogrammets individuelle målsetning og lokale forutsetninger. Kartleggingens omfang og intensitet vil således bero på kommunens skjønn. Tilsynet vil dermed bare omfatte 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 deltakerens mål med introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Deltakerens mål skal fremgå av den individuelle planen.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Norskopplæring
- Samfunnskunnskap
- Arbeids- eller utdanningsrettede tiltak





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

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

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

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

Norsk og samfunnskunnskap utgjør ett av de bærende elementene i et heltidsprogram og det er viktig at deltakerne har mulighet til å nå et tilfredsstillende nivå innenfor den fastsatte tid for introduksjonsprogrammet. Timeantall og forventet progresjon må fastsettes i lys av dette. Deltakerens bakgrunn, forutsetninger og mål i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet, er avgjørende for hvordan opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal organiseres og tilrettelegges. Språkpraksis vil for mange deltakere være et egnet tiltak i språkopplæringen. Språktrening i regi av frivillige og nettbaserte opplæringsprogrammer kan også være gode supplementer til opplæring i regi av lærer eller som tiltak for å motivere deltaker til å jobbe på egenhånd med sin egen språklige progresjon.

Arbeids- eller utdanningsrettede tiltak er også et obligatorisk hovedelement i introduksjonsprogrammet og skal være med i den individuelle planen. Hovedformålet med introduksjonsprogrammet er å kvalifisere deltakeren for deltakelse i det ordinære utdanningssystemet eller yrkeslivet og det er viktig at kommunen har fokus på dette.

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

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



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

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

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

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

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

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

#### **7.1.5 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 at eventuelle problemer som oppstår underveis i kvalifiseringsløpet, fanges opp på et tidlig tidspunkt. Tett oppfølging kan også bidra til at fravær reduseres.

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



behov for å korrigere eller endre den individuelle planen. Det kan bli nødvendig å justere planen både med hensyn til mål og innhold (tiltak).

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

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

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

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

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

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

#### **7.1.6 Vesentlige endringer i den individuelle planen skal fastsettes ved enkeltvedtak**

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

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

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

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



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

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

#### **7.1.7 Generelt om "helårlig og full tid"**

Introduksjonsloven § 4 annet ledd fastslår at introduksjonsprogrammet skal være "helårlig og på full tid".

Hovedmålsettingen med introduksjonsprogrammet er å legge til rette for rask deltakelse i arbeidslivet og dermed økonomisk selvstendighet. Dette enten ved direkte overgang til arbeid eller via videre utdanning. Det vises til introduksjonslovens formålsbestemmelse i § 1 og til forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) punkt 12.4.

Introduksjonsprogrammet skal være utformet slik at det gir en mest mulig effektiv kvalifisering. Det skal derfor gis et helhetlig tilbud i en avgrenset periode. Siden hovedmålsettingen med introduksjonsprogrammet er deltakelse i arbeidslivet, er omfanget av programmet lagt opp slik at det gjenspeiler arbeidslivet og har en ramme som samsvarer med dette. Reglene for introduksjonsprogrammet følger derfor arbeidslivets regler for ferie og arbeidstid.

Deltakelsen i introduksjonsprogrammet skal være på fulltid. Det er ikke anledning til å delta på deltid eller at programmet opptrappes etter hvert slik at det til slutt blir på fulltid. En deltidsdeltakelse bryter med forutsetningen om effektiv kvalifisering og vil skape et behov for supplerende sosialhjelp. Et av hovedpoengene med ordningen, nemlig at den skal være et alternativ til sosialhjelp, ville dermed bortfalle. Deltakelse i fulltidsprogram er derfor en forutsetning for å få rett til hele introduksjonsstøtten, jf. introduksjonsloven §§ 8 og 10.

Introduksjonsprogrammet skal tilpasses den enkeltes behov. Dersom en deltaker får problemer med å delta på fulltid, må kommunen vurdere å justere innholdet i den individuelle planen eller justere målene i planen slik at deltakeren får mulighet til å delta på fulltid, jf. introduksjonsloven § 6.

For deltakere med helseutfordringer kan terapi/behandling eller andre helserelaterte aktiviteter som kan bidra til å nå programmets mål, legges inn som en del av programmet etter en individuell vurdering. Forutsetningen er at deltakeren kan delta på fulltid og at innholdet i programmet er i samsvar med lovens krav om at det skal inneholde både opplæring i norsk og samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet, jf. introduksjonsloven § 4 tredje ledd.

Ved behov er det anledning til å gi permisjon fra programmet. Reglene for fravær og permisjon reguleres i forskrift av 18. juli 2003 nr. 973 om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning (heretter forskrift om fravær og permisjon). Rettigheter og plikter ved fravær og permisjoner er ikke omfattet av tilsynsordningen helårlig og fulltid, og vil således ikke være en del av tilsynet.

Personer som overhodet ikke har mulighet til å delta på fulltid, eller som uansett ikke vil bli i stand til å delta i arbeidslivet, bør ikke tilbys introduksjonsprogram. Her bør kommunen heller tilby annen kvalifisering eller andre tiltak uten å knytte det opp til introduksjonsloven.



For deltakere med omsorgsansvar for barn, bør kommunen tilby barnetilsynsordninger slik at de får mulighet til å delta på fulltid, jf. forarbeidene til introduksjonsloven, Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) punkt 12.4, og rundskriv Q-20/2012. Personer med rett og plikt til introduksjonsprogram bør være en prioritert gruppe både for barnehageplass og for mulighet til redusert foreldrebetaling. Denne gruppen representerer en stor gruppe innvandrere som staten og kommunene har et særskilt integreringsansvar for. Dersom intensjonen med introduksjonsprogrammet skal nås, må kommunene sikre barnehageplass og SFO-plass til barna i disse familiene.

Ved tolknings spørsmål vedrørende om kommunen tilbyr et introduksjonsprogram som er helårlig og på fulltid, skal det ses hen til hva som er hensikten med og målsettingen med introduksjonsprogrammet, jf. formålsbestemmelsen i lovens § 1. Siden programmet skal gjenspeile arbeidslivet, vil også arbeidsmiljølovens bestemmelser og praksis i arbeidslivet, herunder kommunens praksis for sine ansatte, kunne være veiledende.

#### **7.1.8 Hva regnes som helårlig?**

At introduksjonsprogrammet skal være helårlig betyr at det følger arbeidslivets regler for ferie. I forskriften om fravær og permisjon § 6-2 fremgår det at programdeltakerne skal ha ferie i opptil 25 virkedager for hvert kalenderår. Deltakerne skal dermed ha fem uker ferie. Dette tilsvarer ferielovens alminnelige ferietid, og betyr at introduksjonsprogrammet skal være 47 uker i året.

Deltakerne har i tillegg rett til fri på alle årets bevegelige hellig- og fridager. Forskriften om fravær og permisjon § 6-1 første ledd opplyser hvilke dager dette gjelder. Deltakere som ikke hører til Den norske kirke har også rett til fri i opptil to virkedager for hvert kalenderår i forbindelse med feiring eller markering av religiøse høytider, jf. forskriften om fravær og permisjon § 6-1 annet ledd.

Det er kommunen som bestemmer når feriedagene skal avvikles. Kommunen kan gi alle sammenhengende ferie i fem uker, eller gi noen dager til høstferie, vinterferie, juleferie og påskeferie og det resterende om sommeren. Kommunen kan fastsette regler om ferieavvikling i et feriereglement. Kommunens organisering av ferie skal være tydelig, forutsigbar og lik for alle deltakerne. Kommunen må sørge for at feriereglementet/kommunens praksis for ferie kommuniseres til deltakerne. Det er ikke adgang til å ha aktiviteter i planlagt ferietid, og dermed opparbeide seg fleksible rettigheter som kan tas ut på et senere tidspunkt.

Dersom deler av innholdet i introduksjonsprogrammet er lagt til skolesektoren, må kommunen sørge for aktiviteter i skolens ferier slik at deltakerne får et helårlig program. Kommunen kan i skolens ferier tilby for eksempel opplæring i samfunnskunnskap, arbeidspraksis, ulike kurs eller andre tiltak som forbereder til arbeidslivet.

#### **7.1.9 Hva regnes som fulltid?**

At introduksjonsprogrammet skal være på fulltid betyr at det skal være et heldagsprogram i samsvar med arbeidslivets normalregler for arbeidstid. Programtiden skal derfor ha en ytre ramme på 37,5 timer per uke.

Programtiden skal fremgå av en ukeplan/timeplan eller annen fremstilling som sikrer planmessighet og forutsigbarhet for deltakeren. Denne oversikten bør vedlegges den individuelle planen.

Med *programtid* menes den tiden som fremgår av en timeplan eller ukeplan for den enkelte deltaker. Dette er tid som er underlagt faste rammer og kommunens oppfølging eller kontroll av at aktiviteten



som inngår faktisk skjer eller er oppfylt. Tid til egenstudier kan kun være en del av programtiden dersom dette gis etter avtale mellom kommunen og den enkelte deltaker, kommunen kan kontrollere oppmøte og ved at kommunen følger opp at deltaker har gjennomført de oppgavene som etter avtalen skulle gjennomføres.

Kommunen skal registrere deltakelse og fravær i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) i samsvar med forskrift av 20. april 2005 nr. 342 om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap (NIR-forskriften).

Introduksjonsloven § 17 første ledd gir de som er i målgruppen rett og/eller plikt til 600 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Etter lovens § 18 annet ledd kan de med rett til opplæring i tillegg få norskopplæring innenfor rammen av 2 400 timer.

Lovgivers intensjon og forvaltningspraksis tilsier at en undervisningstime etter disse bestemmelsene skal være på 45 minutter. Dette vil også gjelde deltakere i introduksjonsprogram som har opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter de nevnte bestemmelsene som en del av programmet. Uavhengig av om deltakeren har rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter §§ 17 og 18, skal introduksjons-programmet etter § 4 tredje ledd inneholde norskopplæring og samfunnskunnskap dersom deltaker har behov for dette for å bli grunnleggende kvalifisert.

Innholdet i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er regulert i forskrift av 19. april 2012 nr. 358 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. All undervisning som gis etter introduksjonsloven §§ 4, 17 og 18, og i samsvar med denne læreplanen, skal regnes i undervisningstimer à 45 minutter.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap, vil i likhet med andre typer undervisning, normalt forutsette innsats fra deltaker utover programtiden. I samsvar med forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) punkt 12.4, skal deltakere som har opplæringstiltak som krever forberedelser og etterarbeid få anledning til å gjøre dette innenfor rammen av en fulltidsuke.

Tid til forarbeid og etterarbeid, samt pauser mellom opplæringsøktene, skal derfor beregnes automatisk i programtiden ved at en undervisningstime på 45 minutter skal telle som 75 minutter.

Ved at den automatiske beregningen av tid til egenaktivitet er knyttet opp mot hver undervisningstime, blir tiden til egenaktivitet gradert ut fra hvor mye undervisning introduksjonsprogrammet inneholder. Dette medfører at deltakeren i perioder med mye undervisning vil få mer tid til egenaktivitet enn i perioder med mindre undervisning. Dette ivaretar den graderingen forarbeidene til introduksjonsloven, Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) punkt 12.4, gir anvisning på.

Kommunen står fritt til å organisere pauser mellom opplæringsøktene, forutsatt likebehandling og forutberegnelighet for deltakerne. Når og hvor lenge det skal være pauser må avgjøres på bakgrunn av en pedagogisk vurdering. Det er ikke adgang til å slå sammen alle undervisningstimer ved å legge pausene til slutten av dagen, for å oppnå en kortere dag.

Ved at det forutsettes at opplæringen inkluderer egeninnsats utover selve undervisningen, og dette automatisk regnes med i tiden for hver undervisningstime, vil ikke kommunen ha plikt til å kontrollere at egenaktiviteten gjennomføres. I samsvar med vanlig praksis i undervisningssammenheng vil det være opp til kommunen/lærer å vurdere om det skal kontrolleres at hjemmeoppgaver er gjort, gjennomføres tester/prøver for å kontrollere at lekser er lest osv.



Introduksjonsprogrammet kan også bestå av grunnskoleopplæring eller enkeltfag i videregående opplæring etter opplæringsloven. Slik opplæring vil stille krav til egenaktivitet i form av for- og etterarbeid. Etter at kunnskapsløftet ble innført i 2006 skal timetallet for opplæring etter opplæringsloven fastsettes som enheter på 60 minutter som kan organiseres i bolker av ulik lengde og inkludere pauser, jf. rundskriv

Udir 01-2012. I introduksjonslovens sammenheng skal likevel hver 45 minutter med undervisning etter opplæringsloven telle som 75 minutter når fulltidskravet for introduksjonsprogrammet skal beregnes. På denne måten blir tid til egenaktivitet og pauser mellom opplæringsøktene automatisk beregnet i programtiden.

Det er *kun* for opplæring i norsk og samfunnskunnskap som gis etter introduksjonsloven i samsvar med forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og opplæring som gis etter opplæringsloven, at en undervisningstime på 45 minutter skal telle som 75 minutter. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil også omfatte språkpraksis som gis som en del av undervisningen i samsvar med forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

For alle andre tiltak i introduksjonsprogrammet skal hver time telle som 60 minutter. Dette vil for eksempel gjelde for arbeidspraksis, ulike andre arbeidsrettede tiltak, forskjellige typer kurs, ordinært arbeid som en del av programmet, samt eventuell undervisning som ikke gis etter introduksjonsloven og læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere eller opplæringsloven. Programtiden kan her inkludere pauser, forutsatt forutberegnelighet og likebehandling for deltakerne. Kommunen må i denne sammenheng legge sin praksis til grunn som ellers i arbeidslivet. Det kan ikke gis flere eller lengre pauser enn det som er vanlig i arbeidslivet og den praksis kommunen har for sine ansatte.

Beregnet ved at en undervisningstime på 45 minutter teller 75 minutter og at 60 minutter med andre introtiltak teller som 60 minutter, skal introduksjonsprogrammet til sammen være på 37,5 timer per uke.

Det er ikke mulighet til å gå ut over makstimetallet per uke for å gjøre unna programmet på kortere tid. Dersom kommunen ønsker å etablere en struktur med lengre programtid i en periode for å opparbeide tid til avspasering på inneklemt feriedager eller til høstferie, juleferie, vinterferie eller påskeferie, forutsetter det at deltaker samtykker i dette. Dersom en deltaker ikke har mulighet til å opparbeide seg tid til avspasering på denne måten, for eksempel på grunn av omsorgsansvar, kan kommunen ikke pålegge vedkommende å delta i en slik ordning.

Det er rom for fleksibilitet i lengden på den enkelte virkedag. Introduksjonsregelverket sier ikke noe om hvor lange dager deltakerne maksimalt kan ha. Det er arbeidslivets regler som ligger til grunn for introduksjonsprogrammet. Arbeidsmiljøloven § 10-4 om at den alminnelige arbeidstid ikke må overstige ni timer i løpet av 24 timer, samt normalarbeidstiden i henhold til kommunens tariffavtale for sine ansatte, vil derfor legge føringer for lengden per dag.

Arbeid kan inngå som en del av programtiden hvis deltaker ønsker det og kommunen mener arbeidet er relevant i forhold til deltakerens individuelle plan. Kommunen bør legge til rette for et fleksibelt kvalifiseringstilbud ved at for eksempel aktiviteter eller praksis (arbeidspraksis eller språkpraksis) på kveldstid regnes inn i programtiden dersom deltakeren selv ønsker dette. Arbeid i helger og på fritid i tillegg til ordinær programtid må regnes som en aktivitet utenom programmet.



Nedenfor følger redegjørelser for enkelte særskilte problemstillinger knyttet til fulltidskravet:

Kan reisetiden til og fra introtiltak medregnes i programtiden?

Den tiden det tar å reise fra hjemmet og til det stedet hvor aktiviteter eller tiltak som inngår i introduksjonsprogrammet skal gjennomføres (reisetiden), skal ikke regnes med i programtiden. Dette ville føre til at deltakere i kommuner med lange reiseavstander får et dårligere tilbud enn deltakere i andre kommuner, og vil ikke være i tråd med lovens formål. Dette er også i samsvar med vanlig praksis i arbeidslivet, hvor reisetid til og fra arbeid ikke regnes med som en del av arbeidstiden.

Tid til å flytte seg fra ett tiltak til et annet i løpet av en dag kan likevel medregnes i programtiden.

Kan det gis studiedager som en del av programtiden?

Programtiden skal være underlagt kommunens oppfølging eller kontroll av at aktiviteten som inngår faktisk skjer eller er oppfylt. Studiedager med ren egenaktivitet kan derfor ikke gis som en del av programtiden. Studiedager kan likevel være en del av programtiden dersom det gis etter avtale mellom kommunen og den enkelte deltaker, kommunen kan kontrollere oppmøte, for eksempel ved at studiedagen gjennomføres på skolen, og ved at kommunen følger opp at deltakerne har gjennomført de oppgavene som etter avtale skulle utføres på studiedagen.

Hva er programtiden på julaften og nyttårsaften?

Forskriften om fravær og permisjon § 6-1 første ledd angir hvilke dager som skal anses som helge- og høytidsdager for deltakere i introduksjonsprogrammet. Julaften og nyttårsaften er ikke nevnt særskilt som fridager. Dersom kommunen ønsker å gi deltakerne fri julaften og nyttårsaften er utgangspunktet at dette vil telle med som feriedager etter forskriften § 6-2.

Kommunen kan likevel, på samme måte som for sine ansatte, beslutte at deltakerne skal få fri julaften og nyttårsaften, uten at dette skal telle som feriedager. Dette inngår i kommunens styringsrett. En slik beslutning må i tilfelle være tydelig kommunisert og praktiseres likt for alle deltakerne. Dette vil innebære at regelverket kan praktiseres ulikt fra kommune til kommune, men slik er det også i arbeidslivet. Variasjoner mellom kommunene vil her være en læring for variasjoner som deltakerne vil møte senere i arbeidslivet.

Dersom kommunen ikke har fattet noen beslutning som nevnt ovenfor, må det legges til grunn at julaften og nyttårsaften er ordinære dager, men med den begrensning at programtiden ikke skal vare utover klokken 15.00 julaften og utover klokken 18.00 nyttårsaften, jf. arbeidsmiljøloven § 10-10.

Også her kan kommunen likevel beslutte at programtiden skal være den samme som arbeidstiden for de ansatte i kommunen, for eksempel med redusert arbeidstid til klokken 14.00 julaften og klokken 12.00 nyttårsaften.

Kommunens regler for ferie og fridager skal være forutsigbar og kommunisert til deltakerne. Kommunen bør derfor fastsette regler om dette i et reglement. Et slikt reglement bør inneholde beskrivelser av hvilke dager som i den aktuelle kommunen skal være ferie- og fridager, og hva som er programtiden på julaften og nyttårsaften dersom dette ikke er å anse som ferie- eller fridager.