

Endelig

Rapport fra tilsyn med Lillehammer kommune

2017

Tilsynstema:
Individuell plan for deltakere i
introduksjonsprogram

Innhold

Sammendrag	3
Innledning.....	3
Formålet med tilsynet	3
Fylkesmannens tilsynshjemmel.....	4
Forholdet til kommuneloven	4
Forholdet til forvaltningsloven	4
Begreper	4
Om rapporten.....	5
Gjennomføring av tilsynet	5
Tema for tilsynet	5
Avgrensning av tilsynstemaet.....	5
Kontrollspørsmål som utgangspunkt for tilsynet	6
Tema 1: Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?	7
Beskrivelse av kommunens praksis	7
Fylkesmannens vurdering.....	7
Fylkesmannens konklusjon.....	9
Tema 2: Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?.....	10
Beskrivelse av kommunens praksis	10
Fylkesmannens vurdering.....	10
Fylkesmannens konklusjon.....	11
Tema 3: Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?.....	11
Beskrivelse av kommunens praksis	11
Fylkesmannens vurdering.....	11
Fylkesmannens konklusjon.....	12
Tema 4: Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon?	12
Beskrivelse av kommunens praksis	12
Fylkesmannens vurdering.....	12
Fylkesmannens konklusjon.....	13
Tema 5: Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak?	13
Beskrivelse av kommunens praksis	13
Fylkesmannens vurdering.....	13
Fylkesmannens konklusjon.....	14
Lovbrudd og merknader	14
Frist for retting av brudd på regelverket	14

Vedlegg 1: Lovgrunnlaget for tilsynet.....	16
Vedlegg 2: Oversikt over dokumentasjon	26
Vedlegg 3: Deltakere i tilsynet.....	27

Sammendrag

Det er avdekket lovbrudd i tilsynet med Lillehammer kommune. Kommunen må rette følgende punkt:

- 1) Lillehammer kommune må sørge for at det utarbeides en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak.

Lillehammer kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtaket oppfyller minstekravene i loven, herunder at det inneholder en gjengivelse av faktiske forhold i saken og begrunnelse for innholdet i den individuelle planen, jf. fvl. §§ 24-25.

Dette er en endelig rapport. **Frist for retting er fredag 20. april 2018.** Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at bruddet på regelverket er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddet er rettet.

Innledning

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

Formålet med tilsynet

Introduksjonslovens formål er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet, jf. introduksjonsloven § 1. Det følger av rundskriv Q-20/2015 at hovedformålet med loven er å legge til rette for at deltakerne i introduksjons-programmet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap kommer seg raskt i arbeid eller utdanning.

Det er videre ett av lovens formål at de som deltar i programmet aktivt yter noe for å gjøre seg berettiget til introduksjonsstønad – først og fremst til beste for seg selv, men også for samfunnet.

Hensikten med tilsyn er å sikre at kommunene har en praksis som er i samsvar med lov og forskrift som et bidrag til økt kvalitet i den kommunale tjenesteproduksjonen. Brudd på introduksjonsloven kan ha rettssikkerhetsmessige konsekvenser for deltakerne. Det kan også ha

samfunnsøkonomiske konsekvenser gjennom forsinkelser i den enkeltes overgang til utdanning og arbeid. Forsinkelser kan føre til at det tar lengre tid før deltakeren blir økonomisk selvstendig.

Fylkesmannens tilsynshjemmel

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

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

Tilsynet omfatter også forskrifter knyttet til de ovennevnte lovbestemmelsene.

Forholdet til kommuneloven

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

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

Forholdet til forvaltningsloven

Det følger av introduksjonsloven § 21 at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven. I tillegg gjelder de ikke-lovfestede saksbehandlingsreglene her som ellers i forvaltningen, som for eksempel normen for god forvaltningsskikk, forsvarlig saksbehandling og veiledning og informasjon til deltakerne. Det er viktig å vite om en avgjørelse som tas etter introduksjonsloven er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven eller ikke. Grunnen er at mange av forvaltningslovens bestemmelser kun får anvendelse i saker om enkeltvedtak.

Begreper

Disse begrepene brukes i Fylkesmannens konklusjon:

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

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

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

Om rapporten

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

Gjennomføring av tilsynet

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

Tilsynet foreløpig gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn 11.05.2017
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen 24.05.2017
3. Stedlige intervjuer av deltakere og personer som jobber med introduksjonsordningen 01.06.2017 og 06.06.2017
4. Utsending av foreløpig rapport 17.10.2017
5. Mottak av skriftlig tilbakemelding fra kommunen 25.10.2017
7. Utsending av endelig rapport 26.02.2018
6. Frist for erklæring fra kommunen om at brudd på regelverket er rettet 20.04.2018

Tema for tilsynet

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

IMDi har besluttet at tilsynstemaet for perioden 2017-2019 skal være om deltakere i introduksjonsprogram har en individuell plan i samsvar med introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd.

Avgrensning av tilsynstemaet

Tilsynstemaet er individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram. Tilsynet omfatter kravene til den individuelle planen for introduksjonsprogrammet i § 6 og kravene til den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap i § 19 første ledd og forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal inngå som en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet.

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

Tilsynet er avgrenset mot en nærmere vurdering av introduksjonsprogrammets innhold (hensiktsmessigheten av tiltakene som inngår i programmet). Tilsynet omfatter her bare å kontrollere at de tre obligatoriske innholdselementene i § 4 tredje ledd er med i den individuelle

planen. Det skal fremgå når tiltakene skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig for å gjennomføre tiltakene, jf. § 6 annet ledd. I tillegg skal innholdet i den individuelle planen være begrunnet, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Dermed kan det i tilsynet avdekkes om planen er individuell eller ikke. Se mer under lovgrunnlaget i rapportens vedlegg 1.

Tilsynet omfatter bare å kontrollere om kommunen utarbeider individuelle planer i tråd med lovkravene i § 6 og § 19 første ledd, forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, samt relevante krav i forvaltningsloven. Det betyr at tilsynet ikke omfatter vurderinger av kommunens prosess rundt utarbeidelsen av den individuelle planen og andre hensiktsmessighetsvurderinger som avhenger av kommunens skjønn.

Kontrollspørsmål som utgangspunkt for tilsynet

Kontrollspørsmålene er utformet ut fra det lovkravet de er ment å kontrollere.

Kontrollspørsmålene skal dekke alle de forhold som skal undersøkes gjennom tilsynet. Følgende kontrollspørsmål skal besvares i tilsynet:

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

Fylkesmannen i Oppland har valgt å dele tilsynet inn i fem temaer, ut fra de ovennevnte kontrollspørsmålene.

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

Beskrivelse av kommunens praksis

Lillehammer læringssenter (LLS) er av kommunen gitt ansvaret for introduksjonsordningen, samt opplæring i norsk og samfunnskunnskap og grunnskoleopplæring for voksne. Det kan i denne rapporten derfor forekomme at begrepene «LLS» og «kommune» blir brukt om hverandre. LLS er ansvarlige for gjennomføringen av ordningen, men Lillehammer kommune er adressat for denne rapporten, og ansvarlig for at forvaltningen av kravene til individuell plan er i tråd med lovens krav.

Kommunen fatter vedtak om introduksjonsprogram, og i dette dokumentet viser kommunen til at deltakeren skal ha en individuell plan. Programrådgiver møter deltaker kort tid etter ankomst. På dette tidspunktet gis deltakeren mye grunnleggende informasjon. Nøyaktig hvordan deltakeren tas i mot og hvilken informasjon som gis, varierer noe ut fra hvor god kartlegging som er gjort på forhånd, eksempelvis i asylmottak. Etter dette får deltakeren informasjon om introduksjonsordningen. Her gis deltakeren blant annet informasjon om hva individuell plan er og hva som forventes av deltakeren.

I forbindelse med kartleggingen og oppstarten i intro lages det mål, som typisk er personens yrkesønske eller mål om språknivå. De fleste individuelle planene er generelle i starten, og lages ut fra deltakerens kvalifikasjoner og ønsker, samt kartlegging før oppstart og programrådgivers kartlegging rett etter oppstart.

Den individuelle planen vedtas ved enkeltvedtak. Deltakerens rettigheter etter forvaltningsloven (klagerett, innsynsrett m.m.), samt henvisning til introduksjonsloven §§ 6 og 19 om individuell plan, følger av vedtaket. Planen lagres i kommunens saksbehandlersystem, og deles ut til deltakeren, som også får underretning om planen per post.

Programrådgiver sørger for å utarbeide en plan innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse blir fremsatt.

LLS vurderer hvilken skolebakgrunn, utdanning og yrkeserfaring deltakerne har. Det utarbeides tre separate vedtak og planer for henholdsvis introduksjonsordning, norsk og samfunnskunnskap, men programrådgiver og lærere samarbeider og er involverte i de tre forskjellige individuelle planene.

Fylkesmannens vurdering

Dokumentasjonen viser at Lillehammer kommune utarbeider en skriftlig individuell plan for deltakeren innen tre måneder. Denne planen fastsettes ved enkeltvedtak. Enkeltvedtaket inneholder informasjon om klageadgang, jf. fvl. §§ 28 flg. og innsynsrett, jf. fvl. §§ 18-19, og underretning om vedtak gis deltakeren per post, samt muntlig i møte.

Enkeltvedtakene knyttet til de gjennomgåtte individuelle planene er svært generelle og korte. Forvaltningslovens §§ 24-25 krever at enkeltvedtak skal grunngis, og at begrunnelsen skal ha et visst innhold. Kommunen har i sin tilbakemelding på foreløpig rapport sagt seg uenige i denne konklusjonen. De mener at vedtakene fyller minstekravene i loven.

Fylkesmannen har som følge av innsigelsen fra kommunen et behov for å redegjøre nærmere for hva som er «lovens minstekrav» til begrunnelse og innhold.

Fvl. §§ 24-25 redegjør for hva et vedtak må inneholde. Når en bruker uttrykket «Lovens minstekrav», så er dette ingen konstant terskel. Hva som er lovens minstekrav vil variere etter hvilket rettsområde vi er på, hva saken dreier seg om med mer. Vurderingen av om denne «terskelen» er oppfylt, vil være skjønnspreget. Et eksempel er at begrunnelse kan utelates dersom en søknad innvilges. I vårt tilfelle, som gjelder introduksjonsprogram, kan dette tale for at kravet til begrunnelse etter fvl. § 24 er lavt. Samtidig som introduksjonsordning er en rettighet, så er det også en plikt. Dette pålegger søkeren og etter hvert deltakeren en byrde. Den individuelle planen er resultatet av en rettighet, men pålegger deltakeren en byrde i form av krav til arbeidsoppgaver som skal gjennomføres. Med dette øker kravet til begrunnelse igjen. Dersom søkeren vil klage på et avslag eller ønsker å bruke vedtaket i annen sammenheng, må det også være tilstrekkelig begrunnet. Dersom deltakeren er misfornøyd med planen sin er det også viktig at den er begrunnet.

Når det gjelder faktiske forhold er det også her et skjønnspreget spørsmål om nøyaktig hvor mye som skal stå i vedtaket. Dersom opplysningene er kjent for parten, så holder det å vise til en tidligere fremstilling, jf. fvl. § 25. Denne fremstillingen skal da legges ved underretningen om vedtaket. Dette taler for at det er tilstrekkelig å kun vise til eksempelvis bosettingsdato og grunnlaget for opphold, altså hva som utløser retten og plikten til introduksjonsordningen, og senere da individuell plan. Likevel mener Fylkesmannen at terskelen må settes høyere enn dette på området som har vært gjenstand for tilsynet. Alder, yrkesbakgrunn, familieforhold, yrkes-/utdanningsønske og faktorer som kan vanskeliggjøre vanlig deltakelse (eksempelvis sykdom) er noen opplysninger en gjerne får gjennom kartlegging av deltakeren, og dette er både nyttig og relevant informasjon å synliggjøre i et vedtak. Kommunens fremlagte enkeltvedtak og individuelle planer, også de som fulgte vedlagt til svar på foreløpig tilsynsrapport, inneholder enkelte av de eksemplifiserte opplysningene, men ikke alle. Dette betyr ikke at kommunen skal gjøre greie for alt de vet om deltakeren i vedtaket, men vi mener noen opplysninger kan nevnes kort, jf. fvl. § 25.

Fylkesmannen er klar over at vedtak om introduksjonsordning er relativt «enkle» vedtak basert på mennesker man ofte har lite informasjon om, men vi mener at de fremlagte vedtakene er så generelle og korte at de ikke fyller lovens minstekrav til å inneholde faktiske forhold og begrunnelse for vedtaket.

Ved å gi en kort sammenstilling av saksopplysningene, samt å kort begrunne hvorfor akkurat denne planen fastsettes for denne deltakeren, vil kommunens vedtak være innenfor lovens minstekrav. Slik vedtakene fremstår nå, bærer de preg av å være laget ut fra en enkel mal hvor det ikke gis rom for at den enkelte programrådgiver fyller inn saksopplysninger og egne vurderinger knyttet til planen. Det er viktig at dette gjøres, også tatt i betraktning at begrunnelse heller ikke fremgår av de fleste planene. Sistnevnte er selvsagt ikke noe krav så lenge opplysningene fremgår av et medfølgende enkeltvedtak.

Det er relativt stor variasjon i hvor detaljerte planene er. Fylkesmannen ser at dette varierer fra programrådgiver til programrådgiver. En av de gjennomgåtte planene inneholdt en

sammenstilling av faktiske forhold, samt en fyldig begrunnelse. Dette er positivt, men taler for at det ikke er en innarbeidet praksis at vedtak og/eller individuell plan skal utformes slik.

Fylkesmannen mener etter en helhetsvurdering at fremlagte vedtak, også det sist fremlagte i svar til foreløpig rapport, ikke oppfyller lovens krav, jf. fvl. §§ 24-25, og fastholder derfor dette lovbruddet også i endelig rapport. Vi presiserer at det ikke er mye som skal til før vi vil vurdere kravet som oppfylt.

Planen for norsk og samfunnsfag inngår ikke som en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet. Ved en gjennomgang av planene fant vi ikke norskvedtak i alle sakene. Dette forklares ved at det benyttes flere ulike saksbehandlingssystemer, og alle deltakere har vedtak. Programrådgivere opplyser om at det utarbeides tre separate planer. Likevel inngår fagene i planen for introduksjonsprogrammet, da langsiktige mål og delmål også inneholder faglige elementer som eksempelvis nivå i norsk. Programrådgiver og lærer samarbeider tett, og deltakerne er kjent med at de har flere planer, jf. deltakersamtaler. Planen fremstår slik som helhetlig selv om den er inndelt i flere dokumenter.

Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen har undersøkt om den individuelle planen i Lillehammer kommune er i henhold til lovens krav. Vedtaket oppfyller ikke forvaltningslovens krav til innhold og begrunnelse, jf. fvl. §§ 24-25. Innholdet i den individuelle planen er dermed heller ikke begrunnet. Samlet sett oppfyller derfor ikke vedtakene lovens minstekrav.

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

Beskrivelse av kommunens praksis

Som nevnt under forrige tema foretas kartlegging sammen med deltakeren. Noe av kartleggingen kan også være gjort før deltakeren begynner i programmet. Deltakeren får i møtene med flyktningkontoret informasjon om introduksjonsprogrammet og regelverket rundt programmet. Det benyttes tolk ved behov. Kartleggingen omhandler kompetansen deltakeren har med seg, samt opplæringsbehovet.

Kommunen veileder deltakerne om hensikten med introduksjonsprogrammet, regelverket og rammer rundt programmet, samt om individuell plan og hva som er formålet med planen. Som nevnt i denne rapportens tema 1, så blir planen utarbeidet innen tre måneder, og deltakeren er med å utarbeide planen.

De gjennomgåtte individuelle planene har hovedmål og delmål. Det skilles også mellom kortsiktige mål og mer langsiktige mål, hvor sistnevnte kan befinne seg utenfor tidsrammen til introduksjonsprogrammet. Målene er i samsvar med kravene i introduksjonsloven § 4 første ledd.

Planen for norsk og samfunnsfag inngår ikke som en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet. Det er tre separate planer. Likevel inngår fagene i planen for introduksjonsprogrammet, da langsiktige mål og delmål også inneholder faglige elementer som eksempelvis nivå i norsk. 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.

Fylkesmannens vurdering

Kartleggingen som foretas gjør at de som jobber med deltakerne får innsikt i bakgrunnen til den enkelte deltaker. Kartleggingen legger grunnlaget for utarbeidelsen av en individuell plan som skal være styrende for introduksjonsperioden. Programrådgivere og lærere i norsk i samfunnskunnskap har et godt samarbeid, slik at opplæringsbehovet til den enkelte deltaker vurderes kontinuerlig. Kartleggingen dokumenteres i «CV-fanen» i saksbehandlersystemet Visma. Det er rom for utfylling av standardiserte spørsmål. Videre kartlegging dokumenteres i lognotater.

Etter § 21 i Introduksjonsloven er det krav om at deltakeren skal være med på å utarbeide planen sin, og Fylkesmannens oppfatning er at dette er fast praksis hos LLS. Det gis veiledning om programmet og om planen. Deltakeren vet godt hva «min plan» er, hva den inneholder og hvilke mål han eller hun har, jf. deltakersamtaler. Det fremkommer ikke informasjon om at deltakere har vært uenige med programrådgiver om innholdet i planen. Dette kan være fordi LLS har et tett samarbeid med deltakeren i utarbeidelse av planen, slik at en eventuell uenighet har blitt løst med veiledning og informasjon fra programrådgiver. Vi minner imidlertid om at det ved uenighet om innholdet i planen alltid skal tegnes ned og

dokumenteres en beslutning som deltakeren kan klage på, jf. også denne rapportens tema 1.

Ut fra dokumentasjon og opplysninger i tilsynet synes det som om individuell plan er et sentralt og aktivt dokument i introduksjonsprogrammet i Lillehammer, både for deltakere og for de som jobber med gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. Kommunen har rutiner for jevnlig evaluering av introduksjonsprogrammet, og evalueringene knyttet til deltakerens klare mål for perioden. Tema på evalueringen varierer, og har i noen tilfeller preg av å være mer generell om hvordan det går på skolen, fravær, trivsel etc., men fremstår samlet sett som en målstyrt evaluering. Slik som de individuelle planene er utformet, er det naturlig at evalueringen omhandler progresjon i forhold til mål, ettersom planene inneholder konkrete mål på kort og lang sikt. Deltakere Fylkesmannen snakket med hadde et tydelig forhold til planen sin og betydningen av den. Denne tydeligheten vil kunne føre til en effektiv og god gjennomføring av programmet, og Fylkesmannen vurderer at den aktive bruken av planen har stor nytteverdi for deltakerne.

Gjennom at deltakeren har enkeltvedtak om individuell plan i programmet, så er det en grunnleggende sikkerhet for innflytelse tilstede, da han eller hun kan klage på vedtaket. Vi er ikke kjent med at det skal være klaget på planens innhold til kommunen. Samlet sett vurderer Fylkesmannen at brukermedvirkningen er stor.

Fylkesmannens konklusjon

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

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

Beskrivelse av kommunens praksis

De fremlagte individuelle planene inneholder alle tidspunkt for programmets start og varighet. Videre inneholder planen innholdselementer knyttet til områdene norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Det fremgår av planene når de ulike tiltakene skal gjennomføres (tidsfaser). Videre fremgår det hvem som har ansvaret for å gjennomføre de ulike tiltakene (ansvarsforhold). Til sist fremgår det av den individuelle planen hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 innenfor rammen av programmet.

Funnene støttes av deltakernes egen redegjørelse for planen sin, jf. to gjennomførte deltakersamtaler, samt av to programrådgiveres beskrivelse av rutiner og praksis i kommunen.

Fylkesmannens vurdering

Tilsynet viser at Lillehammer kommune har en enhetlig praksis når det kommer til innholdet i planene. Ut fra mottatt dokumentasjon, samtaler med programrådgivere og deltakere, så vurderer Fylkesmannen at planene inneholder angivelse av starttidspunkt, de tre obligatoriske

innholdselementene, hvem som har ansvaret for gjennomføring av tiltak, tidsfaser og hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap.

Som tidligere vurdert, så er det noe ulikt fra plan til plan hva som er utfyllt og hvor mye informasjon planen inneholder. Likevel vurderer Fylkesmannen at lovens krav til angivelse av programmets start, tidsfaser og tiltak er ivarettatt i gjennomgåtte planer.

Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen finner at den individuelle planen i Lillehammer kommune inneholder programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet. Dette er i tråd med lovens krav.

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

Beskrivelse av kommunens praksis

Deltakeren deltar på evalueringsmøter med programrådgiver. I møtene er tema fremgangen i programmet, og det fremgår av gjennomgåtte planer at delmål og/eller langsiktige mål i planen enkelte ganger endres. Møtene finner sted cirka en gang i halvåret, samt ved behov, eksempelvis når det oppstår vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon.

Den individuelle planen angir nivå og målsetninger innenfor norsk og samfunnskunnskap, og LLS opplyser at de kontinuerlig vurderer deltakerens faglige nivå. Deltakerne er kjent med hvilket nivå de befinner seg på i norsk og samfunnskunnskap, og de er delaktige i revidering av planen.

Vi har ikke fått forelagt dokumentasjon på individuell plan i norsk og samfunnskunnskap og tilhørende vedtak. Programrådgivere opplyser om at LLS er inndelt i tre ulike avdelinger, og at det derfor fattes tre ulike vedtak. Det opplyses imidlertid om at de tre planene evalueres og gjennomgås på samme måte med deltakeren. Det fremkommer også at deltakerne er kjente med at de har ulike planer, jf. deltakersamtaler. Vi forutsetter derfor at saksbehandlingen for individuell plan i norsk og samfunnsfag er på lik linje med saksbehandlingen for planen for introduksjonsordningen.

Fylkesmannens vurdering

Både fremlagt dokumentasjon, deltakersamtaler og samtaler med programrådgivere bekrefter at LLS har halvårlige evalueringsmøter med deltakeren. Ved behov, eksempelvis ved vesentlige endringer i livssituasjon, kan dette være oftere. Formålet med møtet er å være orientert om deltakerens fremgang i programmet, samt å få relevant informasjon, eksempelvis om deltakerens livssituasjon. Planen brukes aktivt i evalueringen for å vurdere fremdrift og måloppnåelse, og programrådgiverne virker engasjerte og opptatte av deltakernes utvikling og trivsel. Notatene fra evalueringsmøtene bærer noe preg av at deltakeren får mye rom for å dele tanker og ønsker, mens programrådgiverens egne vurderinger og plan for videre arbeid settes mer i bakgrunnen. For at en evaluering skal ha god effekt er det viktig at programrådgiveren nedtegner vurderinger knyttet til det som fremkommer i møtet.

Kommunen følger deltakerens fremgang i norsk og samfunnsfag, og det foretas ny vurdering av planen også innenfor disse to fagområdene. Det fremgår videre at revideringer i planen gjøres i samråd med deltakeren selv.

Fylkesmannens konklusjon

Tilsynet viser at Lillehammer kommune følger deltakernes fremgang i programmet jevnlig, og har evalueringsmøter minimum en gang i halvåret og ellers ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon. Dette er i tråd med lovens krav.

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

Beskrivelse av kommunens praksis

Deltakerne deltar på evalueringer, og snakker med programrådgiver om fremgang i forhold til planens delmål og langsiktige mål. Informasjonen fra slike møter fører i mange tilfeller til at planen endres. Deltakeren har innflytelse på egen plan, og endringer skjer i samråd med deltakeren selv. Ved endringer i for eksempel yrkesvalg fremkommer det tydelig at planen er endret, og dette fastsettes ved enkeltvedtak, som deltakeren underrettes om skriftlig.

Vi har ikke fått forelagt dokumentasjon på eller opplysninger om at det er fattet enkeltvedtak når den individuelle planen i norsk og samfunnskunnskap endres, men vi forutsetter at dette gjøres på lik linje med planen for introduksjonsordningen.

I sin kommentar til foreløpig rapport har kommunen fremlagt et vedtak hvor deltakeren tilbys en forlengelse av programmet. Her er forlengelsen begrunnet. Selv om dette også er noe kort, så mener Fylkesmannen dette er innenfor kravene i fvl. §§ 24-25. I et vedtak om forlengelse av program eller endring av plan som følge av vesentlige endringer vil de faktiske forhold allerede være beskrevet i tidligere vedtak, såfremt dette er gjort tilfredsstillende. Det samme gjelder for begrunnelsen.

Fylkesmannen finner derfor at vi kan imøtekomme kommunens kommentar knyttet til vedtakets innhold knyttet til vedtak om vesentlig endring av planen. Dette forutsetter imidlertid at kommunen får på plass rutiner som sikrer at de tidligere vedtakene i en sak inneholder en tilstrekkelig fremstilling av faktum og en tilstrekkelig begrunnelse, jf. vår vurdering under denne rapportens tema 1.

Fylkesmannens vurdering

Dokumentasjon viser at den individuelle planen fattes som enkeltvedtak, og at det ved vesentlige endringer fattes nytt enkeltvedtak, som deltakeren får skriftlig underretning om.

Deltakeren er involvert i prosessen med evaluering av planen, og vi vurderer derfor at deltakeren har fått uttale seg om endringer i planen før LLS fastsetter endringene, jf. fvl. § 16.

Fylkesmannen vurderer at enkeltvedtaket er i tråd med lovens minstekrav når det kommer til informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, jf. fvl. §§ 28 flg. og retten til å se sakens dokumenter, jf. fvl. §§ 18-19.

Fylkesmannen vurderer at beslutningen om å gjøre vesentlige endringer i planen begrunnes, jf. fvl. §§ 24-25. Enkeltvedtaket er noe generelt utformet, men inneholder beskrivelse av faktiske forhold og begrunnelse.

Fylkesmannens konklusjon

Lillehammer kommune endrer den individuelle planen hvis det er vesentlige endring i enkeltvedtak. Vedtaket oppfyller imidlertid ikke forvaltningslovens krav til innhold og begrunnelse, jf. fvl. §§ 24-25, herunder krav til begrunnelse ved vesentlig endring i planen. Samlet sett oppfyller derfor ikke vedtakene lovens minstekrav.

Lovbrudd og merknader

Rapporten og avdekkede lovbrudd er ikke sammenfallende med foreløpig rapport. Fylkesmannen har fjernet et lovbrudd som følge av kommunens kommentar. Det som er formulert under, er en konsekvens av Fylkesmannens vurdering under hvert enkelt tilsynstema.

Frist for retting av brudd på regelverket

Fylkesmannen har i under tema 1 konstatert lovbrudd som beskrevet i rapportens vedlegg 1. I denne rapporten gis Lillehammer kommune frist til å rette brudd på regelverket, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 20. april 2018. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at bruddet på regelverket er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddet er rettet.

Dersom brudd på regelverket ikke rettes innen den fastsatte rettefristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som vedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen i denne rapporten:

- 1) Lillehammer kommune må sørge for at det utarbeides en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak.

Lillehammer kommune må i denne forbindelse se til at:

- b. Enkeltvedtaket oppfyller minstekravene i loven, herunder at det inneholder en gjengivelse av faktiske forhold i saken og begrunnelse for innholdet i den individuelle planen, jf. fvl. §§ 24-25.

Som nevnt ovenfor er kommunen gitt frist for å rette de brudd på regelverket som er konstatert i denne rapporten. Frist for tilbakemelding er 20. april 2018.

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Anders Riis
Tilsynsleder

Mari Kleiven Berg
Rådgiver

Vedlegg:

- 1) Lovgrunnlaget for tilsynet
- 2) Oversikt over dokumentasjon
- 3) Deltakere i tilsynet

Vedlegg 1: Lovgrunnlaget for tilsynet

1. Tilsynsansvaret

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

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

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

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

For perioden 2017 til 2019 er tilsynstemaet kommunens arbeid med individuell plan.

2. Tilsynstema

2.1 Generelt om individuell plan

Introduksjonsloven § 6 pålegger kommunen å utarbeide en individuell plan for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet. Bestemmelsen setter minimumskrav til planens innhold.

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

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

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

2.2 Kommunen skal utarbeide en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak

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

Deltakere som er omfattet av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven kapittel 4, skal ha en individuell plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 19 første ledd. Minstekravene i § 6 gjelder tilsvarende for denne planen. Kravene til den individuelle planen for opplæring i norsk og

samfunnskunnskap er ytterligere presisert i forskrift om læreplan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere under kapitlet «Kartlegging ved inntak».

Fastsetting av den individuelle planen er en del av kommunens beslutning om tildeling av program, og er derfor et enkeltvedtak i samsvar med forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 2. Kommunen velger selv formen på den individuelle planen: Om den skal være et vedlegg til enkeltvedtaket om tildeling av introduksjonsprogram, eller om det skal fastsettes et eget enkeltvedtak om innholdet i den individuelle planen. Den individuelle planen skal være samlet i ett dokument.

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

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

Selv om den individuelle planen for introduksjonsprogrammet skal være samlet i ett dokument, kan kommunen utarbeide planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap i et eget dokument. Forutsetningen er at det fremstår klart for deltakeren hva som samlet sett er den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Dette kan for eksempel gjøres ved at det i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet vises til planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap og at det i planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap fremgår at denne planen er en del av deltakerens individuelle plan for introduksjonsprogrammet. Den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap kan for eksempel også legges ved eller stiftes fast i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Det avgjørende er at det ikke er tvil om hva som samlet sett er deltakerens individuelle plan for introduksjonsprogrammet og at kommunen kan dokumentere at det har vært samarbeid mellom ansvarlig enhet for introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen. Det skal tydelig fremgå at den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet.

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

Siden den individuelle planen skal fastsettes ved enkeltvedtak må også særreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven kapitlene IV-VI følges ved utarbeidelsen av planen. At planen fastsettes ved enkeltvedtak innebærer videre at deltakeren kan påklage den individuelle planen

og innholdet i programmet til fylkesmannen, jf. introduksjonsloven § 22 og forvaltningsloven § 28.

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

- Den individuelle planen skal være skriftlig, jf. forvaltningsloven § 23. Som nevnt ovenfor skal den også være samlet i ett dokument.
 - Innholdet i den individuelle planen skal begrunnes, jf. forvaltningsloven § 24.
 - I begrunnelsen skal det vises til de regler og faktiske forhold planen bygger på, jf. forvaltningsloven § 25. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør også nevnes.
- Dette betyr at det i den individuelle planen skal vises til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd. Innholdet i reglene bør også gjengis eller legges ved den individuelle planen. De faktiske forhold planen bygger på vil være kartleggingen av deltakeren og deltakerens mål med programmet. Det sentrale i begrunnelsen for øvrig vil være sammenhengen mellom kartleggingen av deltakeren, deltakerens målsetning med programmet og innholdet (tiltakene) i den individuelle planen. Dersom det er en åpenbar sammenheng her, stilles det mindre krav til ytterligere begrunnelse. Dersom det ikke er en klar sammenheng mellom kartlegging, mål og tiltak, må dette begrunnes nærmere. Hvor omfattende begrunnelsen skal være, vil også avhenge av om kommunen og deltakeren er enig i innholdet i den individuelle planen eller ikke. Se mer under kapittel 2.3.
- Tilsynet omfatter bare å kontrollere at kommunen har begrunnet innholdet i den individuelle planen, ikke en videre vurdering av innholdet i programmet (tiltakenes hensiktsmessighet).
- Kommunen skal sørge for at deltakeren får skriftlig underretning om den individuelle planen så snart som mulig, jf. forvaltningsloven § 27. I underretningen skal deltakeren gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jf. § 19, til å se sakens dokumenter. Når forholdene gir grunn til det skal det også opplyses om adgangen til å søke fritt rettsråd, kommunens veiledningsplikt etter § 11 og adgangen til å få tilkjent sakskostnader etter § 36.

2.3 Planen skal være individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltaker

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

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

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

Bruk av tolk vil kunne være nødvendig for å sikre tilstrekkelig medvirkning. Kommunen skal derfor gjøre en vurdering av behovet for tolk ved hver kartleggingssamtale. Dersom det er behov for det, skal kommunen benytte kvalifisert tolk slik at det sikres en reell brukermedvirkning. I noen tilfeller kan det være hensiktsmessig å benytte seg av et språk som både deltakeren og den kommuneansatte behersker, som for eksempel engelsk. Det forutsettes da at begge parter behersker språket på et slikt nivå at det kan kommuniseres på en forsvarlig måte.

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

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

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

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

- Familie-, bo- og livssituasjon
- Språk:
 - Hvilke språk deltakeren kan
 - Lese- og skriveferdigheter på eget morsmål
 - Lese- og skriveferdigheter i eventuelle fremmedspråk
 - Ferdighet i å bruke det latinske alfabetet
- Norsk kunnskaper:
 - Deltakelse i norskopplæring
 - Annen type opplæring/tilegnelse av norskkunnskaper
 - Ferdighetsnivå i norsk, både skriftlig og muntlig
- Gjennomført skole/utdanning i hjemlandet
- Gjennomført skole/utdanning i Norge
- Arbeidserfaring i hjemlandet og/eller andre land
- Arbeidserfaring i Norge
- Medbrakt dokumentasjon på utdanning og arbeidserfaring
- Muligheter for å skaffe dokumentasjon/attester fra hjemlandet

- Referanser
- Eventuelle tillitsverv og/eller deltakelse i frivillige organisasjoner
- Uformell kompetanse og interesser
- Yrkesønsker og fremtidsplaner
- Hvilke tanker deltakeren har vedrørende egen kvalifisering

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

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

Kommunen må følge reglene for taushetsplikt ved innhenting av opplysninger om deltakeren. Det vises i den forbindelse til introduksjonsloven § 25 om behandling av personopplysninger og reglene om taushetsplikt i forvaltningslovens 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 en kontroll av at kommunen faktisk har gjennomført en kartlegging i samsvar med introduksjonsloven § 6 første ledd, og ikke en nærmere vurdering av om kartleggingen har vært forsvarlig/tilstrekkelig grundig. Kommunen må likevel kunne dokumentere en kartlegging av et visst omfang, for at kravet om kartlegging av opplæringsbehov og av hvilke tiltak deltakeren kan nyttiggjøre seg, skal være oppfylt. Dette betyr at det vil foreligge et lovbrudd dersom kartleggingen har vært åpenbart mangelfull.

På bakgrunn av kartleggingen fastsettes den enkeltes mål med kvalifiseringen. Deltakerens målsetning med programmet skal fremgå av den individuelle planen.

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

Deltakerens målsetning vil være bakgrunnen for valg av de tiltak som skal inngå i programmet. Det skal skilles tydelig mellom de mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet, og de som ligger lengre frem i tid. Den individuelle planen skal angi både hovedmål og delmål for de ulike aktivitetene/tiltakene. Det skal også fremgå av planen hvilken fremdrift som er forventet for de ulike målene.

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

deltakelse i yrkeslivet. Videre utdanning kan være en målsetning, all den tid utdanningen kan bidra til senere tilknytning til arbeidslivet. Deltakerens individuelle målsetninger med programmet må være i samsvar med disse formålene. Kommunen kan ikke velge å ha andre eller færre mål for programmet enn de som er fastsatt i § 4 første ledd.

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

Selv om beslutningen om planens innhold ligger til kommunens frie skjønn, vil fylkesmannen alltid kunne prøve om avgjørelsen er bygget på riktig faktum, at det ikke er tatt utenforliggende hensyn, at avgjørelsen ikke er vilkårlig, at det ikke foreligger usaklig forskjellsbehandling og at avgjørelsen ikke er sterkt urimelig (jf. den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk).

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

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

Hvilke tiltak som skal inngå i introduksjonsprogrammet fremgår av introduksjonsloven § 4 tredje ledd. Etter denne bestemmelsen skal programmet minst inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Disse tre obligatoriske innholdselementene skal være med i den individuelle planen. De tre elementene må ikke være til stede til enhver tid, men alle elementene må være tilstede innenfor rammen av den enkeltes program. Tilsynet omfatter ikke en vurdering av programmets innhold utover å kontrollere at de tre obligatoriske innholdselementene er med i den individuelle planen.

Omfang og intensitet for det enkelte element må avgjøres ut fra kartleggingen av deltakerens behov, forutsetninger og mål med introduksjonsprogrammet.

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

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

Kommunen må legge opp programmet slik at deltakeren kan oppfylle plikten til å delta i opplæring etter § 17 innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Dette innebærer at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som inngår i introduksjonsprogrammet, skal ha et slikt omfang at deltaker faktisk får gjennomført det timeantallet vedkommende har plikt til.

Dette gjelder også i de unntakstilfeller hvor en deltaker ikke oppfyller vilkårene for rett til opplæring etter § 17, men har rett til introduksjonsprogram etter § 2. Det skal fremgå av den individuelle planen hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer etter § 17 innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Det kreves ikke en detaljert timeoversikt, bare en angivelse av i hvilken eller i hvilke perioder timene skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig for gjennomføringen.

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

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

Oppfølging er også et middel for å sikre at deltakeren får mulighet til å medvirke i planleggingen, gjennomføringen og revideringen av planen sin. Regelmessig oppfølging gjør også at eventuelle problemer som oppstår underveis i kvalifiseringsløpet, fanges opp på et tidlig tidspunkt. Tett oppfølging kan også bidra til at fravær reduseres.

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

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

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

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

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

opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap også revideres minst en gang hvert halvår.

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

I samsvar med kravene til god forvaltningsskikk og forvaltningsloven § 11 d, skal kommunen sørge for at det dokumenteres at planen tas opp til ny vurdering. Dette kan for eksempel gjøres ved journalnotater/referater fra oppfølgingssamtaler med deltakeren og at tidspunkt for gjennomførte vurderinger/gjennomførte endringer føres på den individuelle planen.

2.6 Vesentlige endringer i den individuelle planen skal fastsettes ved enkeltvedtak

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

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

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

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

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

At vesentlige endringer i planen skal fastsettes ved enkeltvedtak, betyr også at deltakeren vil kunne påklage endringene.

2.7 Forholdet til forvaltningsloven

Det følger av introduksjonsloven § 21 at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven. I tillegg gjelder de ikke-lovfestede saksbehandlingsreglene her som ellers i forvaltningen, som for eksempel normen for god forvaltningsskikk, forsvarlig saksbehandling og veiledning og informasjon til deltakerne. Det er viktig å vite om en avgjørelse som tas etter introduksjonsloven er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven eller ikke. Grunnen er at mange av forvaltningslovens bestemmelser kun får anvendelse i saker om enkeltvedtak.

Introduksjonsloven § 21 annet ledd presiserer hvilke avgjørelser som skal regnes som enkeltvedtak etter denne loven. Det fremgår imidlertid av rundskriv Q-20/2012 at oppstillingen i § 21 annet ledd ikke er uttømmende. Andre vedtak som må anses som enkeltvedtak og derfor kan påklages, kan for eksempel være avgjørelser om fravær og permisjon eller en avgjørelse om forlengelse av programmet ut over to år. Fylkesmannen skal ved tilsyn undersøke om de materielle reglene i introduksjonsloven blir oppfylt. Ved Fylkesmannens tilsyn vil derfor undersøkelse av enkeltvedtak være nødvendig for å undersøke om deltakerne har fått de

rettigheter de har krav på. Et enkeltvedtak er etter legaldefinisjonen i forvaltningsloven § 2 en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer.

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

3. Avgrensing av tilsynet

Formålet med tilsynet er å se om kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter. Tilsynet er avgrenset mot å overprøve kommunens frie skjønn, jf. Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vedlegg 2: Oversikt over dokumentasjon

Innsendt fra kommunen

- Redegjørelse fra Lillehammer kommune

Innhentet fra NIR

- Gjennomgang av 10 deltakermapper

Vedlegg 3: Deltakere i tilsynet

Fylkesmannens tilsynsgruppe: Anders Riis og Mari Kleiven Berg

Kontaktperson i kommunen: Jon Erik Rønning

Personer som er intervjuet ved stedlig tilsyn:

Navn	Stilling/tittel	Arbeidssted
Jon Erik Rønning	Inspektør	Lillehammer læringssenter
Anne Johansson	Programrådgiver	Lillehammer læringssenter
Lene Sæterlid	Programrådgiver	Lillehammer læringssenter

Det ble avholdt to deltakersamtaler.