



FYLKESMANNEN  
I ROGALAND

# ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Individuell plan for deltakere i  
introduksjonsprogram

Introduksjonsloven § 6 og § 19 (1)

Sandnes kommune

14.12.2016

# Innholdsfortegnelse

<b>1. Innledning</b> .....	3
a. Formålet med tilsynet .....	3
b. Fylkesmannens tilsynshjemmel .....	3
c. Om rapporten.....	3
d. Gjennomføring av tilsynet.....	4
e. Tema for tilsynet .....	4
<b>2. Fylkesmannens vurdering</b> .....	4
Tilsynstema 1 : Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?.....	4
Tilsynstema 2: Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren? .....	7
Tilsynstema 3: Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet? .....	8
Tilsynstema 4: Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon? .....	9
Tilsynstema 5: Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak? .....	10
<b>3. Lovbrudd og korreksjonspunkt</b> .....	11
<b>4. Prosedyre ved påpekt lovbrudd</b> .....	12
Vedlegg 1: Lovgrunnlag for tilsynet .....	13
Vedlegg 2 Oversikt over dokumentasjonen .....	23

# 1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Rogaland etter tilsyn med Sandnes kommunes forvaltning av introduksjonsloven. Tilsynet retter seg mot kommunen, jf. introduksjonsloven § 3 om kommunens ansvar. 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. Tema for tilsynet er beskrevet nedenfor.

## a. Formålet med tilsynet

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

For deltakerne kan brudd på introduksjonsloven ha rettssikkerhetsmessige konsekvenser som er i strid med lovens målsetting. Det kan også ha samfunnsøkonomiske konsekvenser gjennom forsinkelser i den enkeltes overgang til utdanning og arbeid. Forsinkelser kan føre til at det tar lengre tid før deltakeren blir økonomisk selvstendig. Slike forsinkelser betyr økte offentlige utgifter til nye kvalifiseringstiltak og/eller ytterligere sosialhjelp. Samtidig tar det lengre tid før samfunnet kan benytte seg av de ressursene nyankomne innvandrere representerer.

Tilsynet skal bidra til etterlevelse av loven som et bidrag til kommunens arbeid med å sikre kvaliteten i sin tjenesteproduksjon. Det vises til kommunens internkontrollplikt etter introduksjonsloven § 24.

## b. Fylkesmannens tilsynshjemmel

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

Kommuneloven kapittel 10A gjelder for Fylkesmannens tilsyn. Fylkesmannen kan 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 ansvarlig for introduksjonsprogrammet. Kommunen plikter å sørge for at tjenesten utføres i samsvar med lov og forskrift.

## c. Om rapporten

Tilsynet er gjennomført som et stedlig tilsyn og er basert på gjennomgang av et utvalg deltakermapper, skriftlig dokumentasjon fra kommunen, deltakere i introduksjonsordningen og møte med representanter fra kommunen. Rapporten gir ingen vurdering av kommunens forvaltning av introduksjonsordningen på andre områder enn de som er undersøkt gjennom tilsynet. Oversikt over dokumentasjonen fremgår av vedlegg 2.

## **d. Gjennomføring av tilsynet**

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn 23.09.2016
2. Mottatt dokumentasjon fra kommunen 16.03.2016
3. Intervju med kommunen og deltakere i introduksjonsprogrammet 30.03.2016.
4. Ytterligere dokumentasjon/opplysninger fra kommunen 26.04.2016
5. Utsending av foreløpig tilsynsrapport 01.09.2016
6. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig tilsynsrapport 25.09.2016
7. Skriftlig tilbakemelding fra kommunen på den foreløpige tilsynsrapporten 22.09.16
8. Ytterligere dokumentasjon fra kommunen 22.09.16
9. Endelig tilsynsrapport 05.12.16

Sandnes kommune hadde merknader til den foreløpige tilsynsrapport og Fylkesmannens vurderinger av tilsynstemaene. Sandnes kommune framhever at deres praksis, rutiner og saksbehandling er i henhold til lovkravet, men at de interne skriftlige rutinene for arbeidet med introduksjonsordningen ikke er uttømmende.

Fylkesmannen har vurdert kommunens kommentarer i sammenheng med ny versjon av *Intro-rutiner* datert 06.09.16. Våre kommentarer fremkommer under hvert enkelt tilsynstema. Det har ført til endret vurdering og konklusjoner på flere av temaene, og enkelte korreksjonspunkter har falt bort.

Sandnes kommune har meldt fra om at det er en endring i organisering i Flyktningeenheten, blant annet har faglederne fått ansvar for økonomi og personal, samt ny stillingstittel. Videre kommenterer kommunen forhåndsvarselet sendt 01.09.16 hvor det står *intervjuer med fagleder Helge Årsvoll og deltakere ved Sandnes læringscenter*. I den foreløpige tilsynsrapporten vises det gjennomgående til *deltakere i introduksjonsordningen*, noe som også skulle vært gjort i forhåndsvarselet.

## **e. Tema for tilsynet**

Temaet for tilsynet er om kommunens forvaltning av introduksjonsloven tilfredsstillende etter § 6 og § 19 første ledd, om individuell plan for deltakere i introduksjonsprogrammet. Tilsynet gjelder også forvaltningslovens bestemmelser knyttet til disse paragrafene. Lovgrunnlaget kommer frem av vedlegg 1.

IMDI har besluttet at dette temaet skal være et nasjonalt tilsynstema i perioden 2017-2019. Tilsynet med Sandnes kommune er et pilottilsyn i den forbindelse.

## **2. Fylkesmannens vurdering**

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

**Rettslige krav**

Det vises til vedlagt lovgrunnlag i vedlegg 1.

### **Dokumentasjon av kommunens praksis**

Flyktningenheten har ansvar for drift av Introduksjonsprogrammet i Sandnes kommune for nyankomne flyktninger og innvandrere, og samarbeider med Nav og Sandnes læringscenter. Avdelingsleder for introduksjonsordningen har ukentlige møter med avdelingsleder ved Sandnes læringscenter. Kommunen bruker fagprogrammet Visma som gir Flyktningenheten og læringscenteret lesetilgang til journalnotater og andre aktuelle opplysninger.

Ved bosetting av nyankomne flyktninger har avdelingsleder ansvaret for å tildele programrådgiver til deltakere som har rett og plikt til introduksjonsordningen. Avdelingsleder kontakter også voksenopplæringen angående oppstart for både norskkurs og introduksjonsordningen. Deretter kaller programrådgiver for introduksjonsordningen inn deltakeren til en inntakssamtale. Her kartlegges deltakerens bakgrunn, tidligere utdanning og yrkeserfaring. På bakgrunn av informasjonen om deltakerens erfaring, kompetanse og ønsker utarbeider programrådgiveren en individuell plan (IP). I følge rutinebeskrivelsen *Intro-rutiner* datert 03.03.16 skal den inneholde: *hovedmål, delmål, tiltak med frister, datoer for gjennomføring og evaluering.*

Enhetsleder fatter vedtak om deltakelse i introduksjonsordningen og IP blir kun lagt ved som et vedlegg. Sandnes kommune fatter ikke et eget vedtak om individuell plan. Programrådgiveren sender vedtaket om deltakelse i introduksjonsprogram, IP og timeplan til deltakeren.

Undervisning i norsk og samfunnskunnskap har Sandnes læringscenter ansvar for. Læringscenteret foretar derfor kartleggingen av deltakeren, lager individuell språkplan og fatter vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Deltakeren blir plassert etter nivå og hvilket spor man skal følge. Den individuelle språkplanen viser til den individuelle planen i introduksjonsordningen.

I etterkant av foreløpige tilsynsrapport mottok Fylkesmannen oppdatert versjon av *Intro-rutiner* datert 06.09.16. Her fremgår det at Sandnes kommune opprettholder sin rutine med å fatte vedtak om tildeling av introduksjonsprogram og legger ved individuell plan og individuell språkplan som vedlegg. Kommunen har ikke endret rutinen grunnet uenighet med Fylkesmannen om lovforståelsen når det gjelder den individuelle planen og kravet om enkeltvedtak.

### **Fylkesmannens vurdering**

Fylkesmannen har undersøkt om den individuelle planen i Sandnes kommune er i samsvar med lovkravet. Innsendt dokumentasjon og intervju viser at Sandnes kommune fatter vedtak om deltakelse i introduksjonsordningen innen tre måneder etter bosetting, og i vedtaket er det en henvisning til introduksjonsloven § 6 og § 19 om individuell plan (IP). Individuell plan blir kun lagt ved som et vedlegg til vedtaket om tildeling av introduksjonsordningen. Men det er et lovkrav at det skal fattes et eget vedtak om individuell plan som viser til introduksjonsloven § 6 og § 19, og at det opplyses om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage, samt retten til å se sakens dokumenter etter fvl §§ 18 og § 19.

Sandnes kommune er uenige i Fylkesmannens lovforståelse når det gjelder den individuelle planen og kravet om et enkeltvedtak i den foreløpige tilsynsrapporten. Kommunen mener at

de har en lovlig praksis når de legger den individuelle planen ved som et vedlegg til vedtaket om tildeling av introduksjonsordning.

Fylkesmannen vil presisere at den individuelle planen er et eget enkeltvedtak i forbindelse med at deltakeren får tildeling av program, jf. forvaltningsloven § 2. Slik Sandnes kommune kommenterer i brev datert 22.09.16, så kan kommunen selv velge formen på vedtaket. *Men* det innebærer at kommunen enten kan fatte enkeltvedtak om individuell plan samtidig med tildeling av introduksjonsprogrammet, eller kommunen kan velge å først fatte enkeltvedtak om tildeling av program, og så fatte et eget vedtak om individuell plan senest innen tre måneder etter bosetting i kommunen.

Begge enkeltvedtakene, introduksjonsordningen og individuell plan, kan tas inn i samme dokument, men det må komme tydelig fram hvilke rettigheter disse vedtakene gir deltakeren. Det må også synliggjøres at det er en selvstendig klagerett på begge enkeltvedtakene

Individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal være en del av den individuelle planen for hele introduksjonsordningen. Ifølge *Intro-rutiner* datert 03.03.16, blir den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap utarbeidet separat og inngår ikke i den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet til deltakeren. I etterkant av åpningsmøtet for tilsynet og intervjuene, har Sandnes kommune sendt inn ytterligere dokumentasjon, jf. vedlegg *Intro-rutiner*, datert 04.04.16 og brev datert 26.04.16. Der fremgår det at Sandnes kommunen har endret sin rutine slik at IP og individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap blir samlet i ett dokument sammen med vedtaket om tildeling av introduksjonsordningen. Dermed fyller Sandnes kommune kravet om å samle individuell plan i ett dokument.

Individuell plan skal være begrunnet. I innsendte vedtak av tildeling av introduksjonsordning vises det kun til at det har vært foretatt en kartlegging av deltakeren, og Sandnes kommune bruker en standardtekst i alle vedtakene: *Kommunens begrunnelse er basert på kartlegging foretatt av ditt behov for grunnleggende kvalifisering samt hvilke tiltak du kan nyttiggjøre deg av. Du har fortsatt behov for slik kvalifisering.* Kommunen grunngir ikke hvorfor deltakeren har behov for grunnleggende kvalifisering, det kommer heller ikke fram hvilke tiltak kommunen mener deltakeren kan nyttiggjøre seg av. Fylkesmannen mener derfor at innholdet i den individuelle planen ikke er tilstrekkelig begrunnet.

I kommunens svar på den foreløpige tilsynsrapporten viser oppdatert versjon av *Intro-rutiner* datert 06.09.16 at *vedtakene skal inneholde en begrunnelse basert på kartlegging av hvorfor deltakeren har behov for grunnleggende kvalifisering, og hva som er målet med deltakelsen i programmet (arbeid eller ordinær utdanning).* Den oppdaterte malen bekrefter at det er en rutine som kommunen skal gjennomføre.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Sandnes kommune fatter ikke et eget enkeltvedtak om individuell plan slik loven krever, og kommunen opplyser ikke deltakeren om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte for klage, samt retten til å se sakens dokumenter i etter forvaltningsloven §§18 og 19. Fylkesmannen har derfor ikke endret konklusjon på dette punktet.

Sandnes kommune foretar kartlegging av deltakerne i forbindelse med tildeling av rett og plikt til introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Oppdaterte rutinebeskrivelser, *Intro-rutiner* datert 06.09.16, viser at kartleggingen av deltakeren

vektlegges når det fattes enkeltvedtak. Kommunen har likevel ikke tilstrekkelig dokumentert at de individuelle planene blir vurdert individuelt, og Fylkesmannen må få tilsendt konkrete eksempler som viser at begrunnelsene er individuelt utformet.

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

### **Rettslige krav**

Det vises til vedlagt lovgrunnlag, se vedlegg 1.

### **Dokumentasjon av kommunens praksis**

Som nevnt tidligere i rapporten, viser innsendt dokumentasjon at programrådgiveren kaller inn og gjennomfører inntakssamtale med deltakeren innen tre måneder etter bosettingsdato. Kommunen bestiller tolk ved behov, det blir bekreftet både i dokumentasjonen og intervjuene. Det blir gitt informasjon om rettigheter og plikter i introduksjonsprogrammet og hva som er hensikten med den individuelle planen. Deltakeren mottar den individuelle planen sammen med enkeltvedtaket om tildeling av introduksjonsordningen.

ifølge dokumentasjonen *Intro-rutiner* og kommunens redegjørelse skal programrådgiverens kartlegging ha fokus på utdanningsbakgrunn fra hjemlandet, videreutdanning, familiesituasjon, økonomiske rammer og erfaring. Programrådgiveren utformer en individuell plan ut fra kartleggingssamtalen. I følge Sandnes kommunes redegjørelse skal den individuelle planen inneholde: *hovedmål, delmål, tiltak, datoer for gjennomføring og evaluering*. I oppdaterte rutinebeskrivelser *Intro-rutiner* datert 06.09.16 står det at *Individuell plan skal inneholde tiltak som bygger opp under måloppnåelsen for del- og hovedmål, med start- og sluttdato på alle tiltak. Dette for å ivareta framdrift som er forventet for de ulike målene i deltakerens plan.*

Individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er delt inn i langsiktig mål, språklig mål, språklig nivå pr dags dato og datoer for oppdateringer. Opplæringen er knyttet til spor og språklig nivå til deltakeren.

### **Fylkesmannens vurdering**

I kartleggingen vektlegges det utdanningsbakgrunn, arbeidserfaring og norskkompetanse for å vurdere hvilket opplæringsbehov deltakeren har. I inntakssamtalen får deltakeren informasjon om introduksjonsordningen og hva som er hensikten med den individuelle planen. Intervjuene bekreftet at deltakerne hadde god forståelse for at de hadde en individuell plan og dens betydning. I rutinebeskrivelsen står det beskrevet at man skal benytte tolk ved behov. Intervjuene viser også at dette blir praktisert av kommunen.

Målsettingen med deltakerens program er å styrke muligheten for arbeid, utdanning og økonomisk selvstendighet. I de innsendte individuelle planene kommer det fram at deltakerne har som hovedmål enten å få et arbeid eller utdanning. IPene viser hvilke mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet og hva som ligger lenger framme i tid i form av hovedmål og delmål, eksempelvis kan hovedmålet være å få seg jobb, mens delmålet er å være aktiv jobbsøker. Fylkesmannen mener at Sandnes kommune fyller lovkravet om at den individuelle planen skal vise hvilke mål deltakeren har, og at det skilles mellom hovedmål og delmål. Deltakerens program fyller også introduksjonslovens krav til formål og målene om

ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv og forberedelse for arbeidslivet ved at deltakeren har enten arbeidspraksis eller sikter mot videre utdanning.

Fylkesmannen kan imidlertid ikke se, ut fra innsendt dokumentasjon, hvilken fremdrift som er forventet for de ulike målene. Aktivitetene i IPen må konkretiseres slik at deltakeren tydelig kan se at hver aktivitet direkte utgjør et steg på veien mot delmålet. Eksempelvis har en IP et delmål som er å oppnå norsknivået som er nødvendige for å få et lønnet arbeid, hvor aktivitetene består av *lokalkunnskap, migranorsk, økonomi, helse, foreldreveiledning*. Planen viser dato for oppstart, men viser ikke *hvilken periode* aktivitetene er skal pågå i, og heller ikke konkret *hva* disse aktivitetene består av. Dermed fremgår det heller ikke hva slags *fremdrift* det er forventet for de ulike målene.

I tilbakemeldingen fra kommunen datert 22.09.16 skriver de *Pr. august 2016 er alle programrådgivere oppdatert i forhold til opplæring og hvordan individuell plan skal settes opp med hovedmål, delmål og med start- og sluttdato på alle tiltak, som bygger opp under fremdriften som er forventet for de ulike målene jmf. Intro-rutiner av 06.09.16.* Arbeidsmetoden er nedfelt i oppdatert versjon av *Intro-rutiner* datert 06.09.16.

I den individuelle plan for språklig nivå vises framdriften ved at den individuelle planen i norsk er knyttet til deltakerens spor 1, 2 eller 3 og kompetansemål etter A1, A2, B1 eller B2. Det gjøres evalueringer underveis og det gjøres justeringer underveis.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Fylkesmannens vurdering er at Sandnes kommune utarbeider den individuelle planen i samråd med deltakeren. Etter innsendt dokumentasjon og redegjørelse finner Fylkesmannen det sannsynliggjort at det fremgår av IPen hvilken fremdrift som er forventet for de ulike målene. Fylkesmannen vil likevel råde Sandnes kommune å gjøre aktivitetene i IP så konkrete som mulig slik at deltakeren tydelig kan se fremdriften mot delmålet.

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

#### **Rettslige krav**

Det vises til vedlagt lovgrunnlag, se vedlegg 1.

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

Sandnes kommune bruker en mal i utarbeidelsen av individuell plan. Gjennom dokumentasjonen fremgår det at den individuelle planen som er knyttet til introduksjonsprogrammet inneholder starttidspunkt og hvem som har ansvar for gjennomføringen av tiltaket. Sluttidspunktet for tiltaket blir ført inn når tiltaket er avsluttet. Det står ikke hvilket tidsrom de ulike tiltakene skal gjennomføres.

Tiltak knyttet til praksis i arbeidslivet, norskopplæring og samfunnskunnskap er lagt inn i de innsendte individuelle planene.

Det framgår ikke av den individuelle planen hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 i introduksjonsprogrammet. I tilbakemeldingen fra kommunen datert 22.09.16 fremgår det nå at kommunen har endret sine rutiner, jf. *Intro-*



rutiner datert 06.09.16 hvor det står at *Individuell plan skal inneholde tiltak som bygger opp under måloppnåelsen for del- og hovedmål, med start- og sluttdato på alle tiltak.*

### **Fylkesmannens vurdering**

Alle IPene inneholdt tidspunkt for oppstart og det fremgår hvem som er ansvarlig for å gjennomføre de ulike tiltakene.

Den individuelle planen skal inneholde tre obligatoriske innholdselementer: Forberedelser til yrkeslivet eller videre utdanning, tiltak innen norskopplæringen og samfunnsfagundervisning. Disse elementene trenger ikke å være tilstede til enhver tid, men skal ha vært tilstede i løpet av programperioden. Fylkesmannen fant at de individuelle planene inneholdt de obligatoriske elementene.

Det er et lovkrav at den individuelle planen skal vise hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 i introduksjonsprogrammet. Det kom ikke fram av innsendt dokumentasjon pr. 01.09.16.

I kommunens svar datert 22.09.16 på den foreløpige tilsynsrapporten, har Fylkesmannen mottatt oppdatert versjon av rutinebeskrivelser Intro-rutiner. Der fremgår det at *Individuell plan skal inneholde tiltak som bygger opp under måloppnåelse for del- og hovedmål, med start- og sluttdato på alle tiltak.* Og som nevnt i punkt 2 har Sandnes også gjennomgått de nye rutinene med sine programrådgivere i etterkant av tilsynet. Fylkesmannen mener derfor at det er sannsynliggjort at pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 vil fremgå av IPen.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Fylkesmannen finner at de individuelle planene inneholder starttidspunkt, ansvarlig for tiltakene, og at de individuelle planer inneholder alle de tre obligatoriske innholdselementene norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak knyttet til yrkeslivet eller videre utdanning i tilstrekkelig grad.

Sandnes kommune har gjennom innsendt dokumentasjon datert 06.09.16 sannsynliggjort at IPene viser når de ulike tiltakene skal gjennomføres (tidsfaser). Fylkesmannen mener at det dermed også er sannsynliggjort at det vil fremkomme hvordan deltakeren skal få gjennomført sine pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 i introduksjonsloven.

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

### **Rettslige krav**

Det vises til vedlagt lovgrunnlag, se vedlegg 1.

### **Dokumentasjon av kommunens praksis**

I følge rutinen til Sandnes kommune skal det være jevnlig oppfølging av deltakeren og at den individuelle planen skal revideres en gang i året. Både dokumentasjon og intervjuene bekrefter at kommunen følger opp deltakernes fremgang i programmet.

Etter åpningsmøtet av tilsynet dato 30.03.16, har Sandnes kommune i etterkant sendt inn et brev om at de fra og med 01.04.16 om at de har endret rutinen for evaluering av individuell plan sammen med revidert versjon av *Intro-rutiner*, datert 01.04.16. Det blir presisert i *Intro-rutiner*, datert 01.04.16 at *Deltakerens IP skal evalueres minimum hvert halvår og revideres ved endringer i programmet eller nytt vedtak*. Det samme gjelder for individuell språkplan. Videre viser kommunen til at i tidsrommet 30.03.16 – 21.04.16 har man sikret at samtlige deltakere har fått evaluert sin individuelle plan det siste halvåret.

Intro-rutinene beskriver fremgangsmåte ved midlertidig stans eller permisjon i introduksjonsprogrammet og hvilke kriterier som ligger til grunn for søknad om permisjon.

I kommunens kommentarer datert 22.09.16 viser kommunen til *Intro-rutiner* datert 06.09.16 hvor det står *Deltakerens IP skal evalueres minimum hvert halvår og revideres ved:*

- *endringer i programmet (arbeid, ordinær utdanning) eller nytt vedtak*
- *endringer i deltakerens livssituasjon (sykdom, svangerskap eller familiegjenforening)*

### **Fylkesmannens vurdering**

Innsendt dokumentasjon viser at Sandnes kommune følger opp deltakernes fremgang i introduksjonsprogrammet og fremgang i norsk og samfunnskunnskap gjennom halvårssamtaler og annen oppfølging. Intervjuene viser også at deltakerne får medvirke til planleggingen, gjennomføringen og revideringen av individuell plan.

Ved vesentlige endringer må det gjøres en vurdering av omfanget av endringen og hvilken betydning det vil ha for deltakeren med tanke på målsetting med planen og hvilke kvalifiseringer deltakeren vil oppnå. Sandnes kommune har rutinebeskrivelse for permisjon og slutfase for deltakerne. Her fremgår det at det må fattes vedtak ved tilleggstid og fremgangsmåte ved permisjonssøknader. Men Fylkesmannen mener at dette kun dekker en del av vesentlige endringer. Rutinebeskrivelsen sier ingenting om at den individuelle planen må revideres ved vesentlige endringer av deltakerens livssituasjon.

I etterkant av foreløpig tilsynsrapport finner Fylkesmannen at Sandnes kommune har endret praksis gjennom oppdatert versjon av *Intro-rutiner* datert 06.09.16.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Sandnes kommune tar den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og følger opp deltakerens fremgang i programmet og i norsk og samfunnskunnskap. Deltakeren får delta i vurderingen av den individuelle planen. Sandnes kommune tar den individuelle planen opp til ny vurdering ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon i samsvar med lovkravet gjennom oppdatert versjon av *Intro-rutiner* datert 06.09.16. Fylkesmannen mener at Sandnes kommune har sannsynliggjort at deres rutiner er i samsvar med lovkravet, pålegget faller derfor bort.

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

### **Rettslige krav**

Det vises til vedlagt lovgrunnlag, se vedlegg 1.

## **Dokumentasjon av kommunens praksis**

*Intro-rutiner* beskriver programrådgivers ansvar for oppfølging av introduksjonsprogrammet og individuell plan. Deltaker skal, ifølge rutinebeskrivelsen, til enhver tid ha relevante tiltak og programrådgiver må foreta nødvendige justeringer i IP. Programrådgiver loggfører evalueringen i IPen og gjør eventuelle korrigeringer. Det fattes ikke vedtak om individuell plan ved oppstart i introduksjonsprogrammet, heller ikke ved vesentlige endringer i IP.

I kommunens kommentarer datert 22.09.16 er Sandnes kommune uenig med Fylkesmannens lovforståelse i kravet om at det skal fattes enkeltvedtak for IP, jf. tilsynsystema 1. Videre viser kommunen til oppdatert versjon av *Intro-rutiner* hvor det står *Ved vesentlige endringer av planens innhold, skal det fattes vedtak om dette jmf. §6.*

## **Fylkesmannens vurdering**

Deltakeren deltar i samtale hvor den individuelle planen blir drøftet og blir dermed involvert i endringen av den individuelle planen. Innsendt dokumentasjon og intervju bekrefter dette.

I innsendt dokumentasjon er loggføringen av evalueringen mangelfull. Dermed kommer det ikke fram hva som er resultatet av evalueringen eller hvilke vurderinger som har blitt gjort.

Sandnes kommune fatter ikke nytt vedtak om individuell plan når det gjøres vesentlige endringer. Dermed blir det heller ikke opplyst om klageadgang, klagefrist, fremgangsmåte ved klage eller retten til å se sakens dokumenter.

I kommunens svar på den foreløpige rapporten datert 22.09.16 er kommune uenig i Fylkesmannens vurdering i den foreløpige tilsynsrapporten om kravet til at det skal fattes et eget enkeltvedtak for IPen, inkludert ved vesentlige endringer. Slik Sandnes kommune påpeker, gjennomfører og loggfører de evalueringen av IPen. Men siden kommunen ikke fatter enkeltvedtak om individuell plan, finner Fylkesmannen at vesentlige endringer ikke er tilstrekkelig begrunnet. Jmf. Fylkesmannens vurdering i tilsynsystema 1 om kravet om enkeltvedtak til individuell plan.

## **Fylkesmannens konklusjon**

Fylkesmannen opprettholder kravet om at Sandnes kommune må fatte nytt vedtak ved vesentlige endringer i IP med individuelle begrunnelser. Grunnet manglende enkeltvedtak om individuell plan får heller ikke deltakeren informasjon om klageadgang, klagefrist, fremgangsmåte ved klage og retten til å se sakens dokumenter.

## **3. Lovbrudd og korreksjonspunkt**

Gjennom tilsynet er det avdekket følgende lovbrudd:

### **3.1: Kommunen må utarbeide individuell plan som vedtas som enkeltvedtak**

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a) deltakerens individuelle plan vedtas om enkeltvedtak
- b) vedtaket om individuell plan vises til introduksjonsloven § 6 og § 19 (1)
- c) innholdet i den individuelle planen er begrunnet

- d) det opplyses om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage, samt retten etter § 18, jf. § 19 til å se sakens dokumenter.

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

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a) at endringer i deltakerens individuelle plan vedtas som enkeltvedtak
- b) at endringene i vedtaket begrunnes
- c) at endringen inneholder opplysninger om klagerett, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage, samt opplysning om retten til å se sakens dokumenter

## **4. Prosedyre ved påpekt lovbrudd**

Ved konstatering av lovbrudd gjelder egen prosedyre, jf. introduksjonsloven § 23 annet ledd, der det fremgår at kommunelovens bestemmelser i kapittel 10A skal følges.

Sandnes kommune har kommentert de lovbrudd som Fylkesmannen har konstatert i den foreløpige tilsynsrapporten og sendt inn ny dokumentasjon. Fylkesmannen har vurdert kommentarene og dokumentasjonen og enkelte lovbrudd har falt bort. Fylkesmannen legger til grunn at de påpekte lovbrudd som fremkommer i den endelige rapporten vil bli rettet av kommunen. Kommunen får **frist til 01. april 2017** med å rette opp forholdene.

Når lovbruddet er rettet, og senest innen den fastsatte fristen, sender kommunen en erklæring til Fylkesmannen om at lovbrudd er rettet. Sammen med erklæringen sendes dokumentasjon som viser at lovbruddet er rettet.

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

Dersom kommunen ikke har rettet lovbrudd innen fristen, vil Fylkesmannen fatte enkeltvedtak med pålegg om retting, jf. kommuneloven § 60 d første ledd. Et slikt pålegg er et enkeltvedtak som kan påklages, jf. kommuneloven § 60d fjerde ledd. Klagen sendes til Fylkesmannen, som kan omgjøre vedtaket eller sende det videre til klageinstansen, som er Justis- og beredskapsdepartementet, jf. forvaltningsloven § 28.

Hvis kommunen klager på vedtaket, kan tilsynet ikke avsluttes før klageinstansen (JD) har fattet endelig vedtak. Hvis kommunen ikke får medhold, vurderes videre framdrift ut fra svaret fra klageinstansen.

Stavanger 14.12.16

Lars Wetteland  
tilsynsleder

Gro Sevheim  
rådgiver

**Vedlegg 1:** Lovgrunnlag for tilsynet

**Vedlegg 2:** Oversikt over dokumentasjon

# Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram

## Lovgrunnlaget

Statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av  
introduksjonsloven

Introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd

# Innhold

1. LOVGRUNNLAGET .....	16
<b>1.1 Generelt om individuell plan .....</b>	<b>16</b>
<b>1.2 Kommunen skal utarbeide en individuell plan som fastsettes ved     enkeltvedtak.....</b>	<b>16</b>
<b>1.3 Planen skal være individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltaker     18</b>	
<b>1.4 Planen skal inneholde programmets start, tidsfaser og en angivelse av     tiltakene i programmet.....</b>	<b>20</b>
<b>1.5 Planen skal tas opp il ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig     endring i deltakerens livssituasjon .....</b>	<b>20</b>
<b>1.6 Vesentlige endringer i den individuelle planen skal fastsettes ved     enkeltvedtak.....</b>	<b>21</b>

# 1. LOVGRUNNLAGET

## 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 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.

## 1.2 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Det følger av forarbeidene til introduksjonsloven (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) punkt 12.8.2.2) at det ikke har vært hensiktsmessig å detaljregulere hva som skal kartlegges eller hvordan dette skal gjøres. Dette siden kartleggingsmetodene er ulike og kan endres over tid. Kartleggingen skal også kunne tilpasses introduksjonsprogrammets individuelle målsetning og lokale forutsetninger. Kartleggingens omfang og intensitet vil således bero på kommunens skjønn. Tilsynet vil dermed bare omfatte å kontrollere at kommunen faktisk har gjennomført en kartlegging i samsvar med introduksjonsloven § 6 første ledd, og ikke en nærmere vurdering av om kartleggingen har vært forsvarlig/tilstrekkelig grundig. Kommunen må likevel kunne dokumentere en kartlegging av et visst omfang, for at kravet om kartlegging av opplæringsbehov og av hvilke tiltak deltakeren kan nyttiggjøre seg, skal være oppfylt. Dette betyr at det vil foreligge et lovbrudd dersom kartleggingen har vært åpenbart mangelfull.

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

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

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

Formålet med introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet, jf. introduksjonsloven § 1. Det følger av introduksjonsloven § 4 første ledd at introduksjonsprogrammet tar sikte på å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, gi grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede for deltakelse i yrkeslivet. Videre utdanning kan være en målsetning, all den tid utdanningen kan bidra til senere tilknytning til arbeidslivet. Deltakerens individuelle målsetninger med programmet må være i samsvar med disse formålene. Kommunen kan ikke velge å ha andre eller færre mål for programmet enn de som er fastsatt i § 4 første ledd.

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

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

#### **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.

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.

#### **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 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.

### **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 således ikke ses som et nytt enkeltvedtak.

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

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

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

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

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

## **Dokumentasjonsgrunnlaget**

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Videredelegeringsreglement for rådmannen i Sandnes
- Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015 -2022
- Intro-rutiner datert 03.03.16
- Intro-rutiner datert 01.04.16
- Intro-rutiner datert 06.09.16
- Kvalitetsplan for opplæring av flerspråklige barn, unge og voksen i Sandes kommune
- Kommunens redegjørelse av forvaltningen av introduksjonsloven, datert 10.03.16
- Brev fra kommunen – Lukking av avvik i forbindelse md Fylkesmannens tilsyn av kommunens forvaltning av introduksjonsloven, individuell plan, datert 26.04.16
- Mappene til fem deltakere i introduksjonsordningen

Det ble gjennomført stedlig tilsyn 30.03.16, og det ble gjennomført intervjuer med:

- Avdelingsleder for introduksjonsordningen Helge Årvoll
- Fem deltakere i introduksjonsordningen