



Fylkesmannen i Rogaland

TILSYNSRAPPORT

Individuell plan for deltakarar i introduksjonsprogram

Introduksjonslova § 6 og § 19 (1)

Vindafjord kommune

03.07.20

Register med innhald:

1. Innleiing	3
1.1 Formålet med tilsynet.....	3
1.2 Heimel for tilsynet.....	3
1.3 Om rapporten.....	3
1.4 Gjennomføring av tilsynet.....	4
1.5 Lovkrav som er undersøkt i tilsynet	4
2. Kommunen si organisering på området	4
3. Fylkesmannen si vurdering	6
3.1 Utarbeider kommunen ein individuell plan som blir fastsett med enkeltvedtak?.....	6
3.1.1 Rettslege krav	6
3.1.2 Våre observasjonar og vurderingar	6
3.1.3 Fylkesmannen sin konklusjon	7
3.2 Er planen individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakaren?	8
3.2.1 Rettslege krav	8
3.2.2 Våre observasjonar og vurderingar	8
3.2.3 Fylkesmannen sin konklusjon	9
3.3. Inneheld den individuelle planen starten på programmet, tidsfasar, og ei oversikt over tiltaka i programmet?	10
3.3.1 Rettslege krav	10
3.3.2 Våre observasjonar og vurderingar	10
3.3.3 Fylkesmannen sin konklusjon	10
3.4 Blir den individuelle planen tatt opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon?	11
3.4.1. Rettslege krav	11
3.4.2 Våre observasjonar og vurderingar	11
3.4.3. Fylkesmannen sin konklusjon	12
3.5 Blir vesentlege endringar fastsette i den individuelle planen ved enkeltvedtak?	12
3.5.1. Rettslege krav	12
3.5.2. Våre vurderingar og observasjonar	12
3.5.3. Fylkesmannen sin konklusjon	13
4. Pålegg om retting	14
5. Oppfølging av resultat frå tilsyn	15
6. Vedlegg	16
Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon	16
Vedlegg 2: Lovgrunnlag for tilsynet.....	17

1. Innleiing

Rapporten er utarbeidd av Fylkesmannen i Rogaland etter tilsyn med Vindafjord kommune si forvaltning av introduksjonslova. Tilsynet rettar seg mot kommunen, jf. introduksjonslova § 3 om kommunen sitt ansvar. Uavhengig av om tenester blir utførde av andre enn kommunen, er det kommunen si plikt å sørge for at tenestene blir utførde i samsvar med lova og tilhøyrande forskrifter. Tema for tilsynet er omtalt nedanfor.

1.1 Formålet med tilsynet

Introduksjonslova har som formål å sørge for at deltakarane blir aktive yrkesutøvarar og samfunnsborgarar og at dei blir økonomisk sjølvstendige.

Brot på introduksjonslova kan gå ut over rettstryggleiken til deltakarane. Det kan også ha samfunnsøkonomiske konsekvensar gjennom forseinkingar i den einskilde deltakar sin overgang til utdanning og arbeid. Slike forseinkingar aukar offentlege utgifter til nye kvalifiseringstiltak og/eller ytterlegare sosialhjelp, og det tar lenger tid før samfunnet kan nytte seg av dei ressursane nykomne innvandrarakar representerer.

Tilsynet skal vere eit bidrag til kommunen sitt arbeid med å sikre kvaliteten i tenesteproduksjonen og føre til at lova blir etterlevd. Vi viser til kommunen si internkontrollplikt etter introduksjonslova § 24.

1.2 Heimel for tilsynet

Introduksjonslova § 23 gir Fylkesmannen heimel til å føre tilsyn med kommunen.

Kommunelova kapittel 30 gjeld for Fylkesmannen sitt tilsyn. Fylkesmannen kan gi pålegg om å rette forhold som er i strid med lov og/eller forskrift, men før det blir gitt pålegg, skal kommunen få ein rimeleg frist til å rette forholdet.

Når tenester blir utførde av andre enn kommunen, skal krav om retting og eventuelle pålegg bli retta til kommunen som ansvarleg for introduksjonsprogrammet. Kommunen pliktar å sjå til at tenester blir utførde i samsvar med lov og forskrift.

1.3 Om rapporten

Tilsynet er basert på gjennomgang av eit utval deltakarmapper, utgreiing frå kommunen, og skriftleg dokumentasjon. Rapporten seier ikkje noko om kommunen si forvaltning av introduksjonsordninga på andre område enn det som er undersøkt gjennom tilsynet. Oversikt over dokumentasjonen kjem fram av vedlegg 1.

1.4 Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftleg varsel frå Fylkesmannen til kommunen om opning av tilsyn 21.02.2020.
2. Opningsmøte med rettleiing 10.03.2020.
3. Mottak av dokumentasjon frå kommunen 03.04.2020.
4. Etter ei vurdering av dokumentasjonen (samt COVID-19 situasjonen), fann vi at det var tilstrekkeleg å gjennomføre tilsynet utan intervju.
5. Utsending av førebels tilsynsrapport 20.06.2020.
6. Frist for skriftleg tilbakemelding frå kommunen om førebels tilsynsrapport 03.07.2020.
7. Tilbakemelding frå kommunen på førebels tilsynsrapport, ingen kommentarar 03.07.2020.
8. Utsending av endeleg tilsynsrapport 03.07.2020.

1.5 Lovkrav som er undersøkt i tilsynet

Temaet for tilsynet er om kommunen si forvaltning av introduksjonslova tilfredsstillar krava etter § 6 og § 19, første ledd, om individuell plan for deltakarar i introduksjonsprogrammet. Tilsynet gjeld også reglane i forvaltningslova knytte til desse paragrafane. Lovkrava kjem detaljert fram av vedlegg 2.

Kontrollspørsmåla er utforma ut frå det lovkravet dei er meinte å kontrollere. Kontrollspørsmåla skal dekkje alle dei tilhøva som skal undersøkjast gjennom tilsynet. Følgjande kontrollspørsmål skal svarast på i tilsynet:

1. Utarbeider kommunen ein individuell plan som blir fastsett ved enkeltvedtak?
2. Er planen individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakaren?
3. Inneheld den individuelle planen starten på programmet, tidsfasar og ei oversikt over tiltaka i programmet?
4. Blir den individuelle planen tatt opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon?
5. Blir vesentlege endringar fastsette i den individuelle planen som eit enkeltvedtak?

2. Kommunen si organisering på området

I Vindafjord kommune er ansvaret for introduksjonsprogrammet lagt til integreringstenesta (IT). IT hadde i slutten av 2019, 3,6 årsverk. Dette inneber stillingar som fagansvarleg (30%), rettleiar for økonomi og arbeid (70%), programrådgjevar (100%), miljøarbeidar (100%) og familiekonsulent (60%). Det er programrådgjevar ved integreringstenesta som har hovudansvaret for introduksjonsprogrammet. IT avdelinga ligg under NAV Vindafjord, som er lagt inn under Helse og velferd, som igjen ligg under rådmannen i styringslinja.

Vindafjord Vaksenopplæring (VVO), som er i avdeling under Kultur og læringscenteret, tilbyr opplæring i norsk og samfunnskunnskap (jf. introduksjonslova. Kap 4). Norskopplæringa er på nynorsk. VVO tilbyr og grunnskole for vaksne, men Vindafjord kjøper plassar for eksamensretta grunnskole frå Haugesund kommune.

Vindafjord kommune har dokumentert at det er fastsett eit delegasjonsreglement kor rådmannen har vidare delegert sitt mynde til å ta avgjersler etter kap. 4 i introduksjonslova (introl.) til einingsleiar for Vindafjord kultur og læringscenter. Rådmann delegerte sitt mynde etter introl. utover kap. 4, til einingsleiar for NAV Vindafjord.

Det er IT som fattar vedtak om tildeling av introduksjonsprogram, og vedtak om individuell plan (IP). Programrettleiar utarbeider vedtak om tildeling og IP, og leiar ved NAV Vindafjord godkjenner vedtaka. Det skal utarbeidast eit felles vedtak for individuell plan etter § 6 og 19 i introduksjonslova. Det inneber at vedtaket gjeld for både individuell plan for introduksjonsprogrammet, og individuell plan for norsk og samfunnskunnskap. VVO skal bidra med informasjon som er relevant for vedtaket knyta til norsk og samfunnskunnskap. Vedtaket skal fattast seinast 3 månadar etter busetting og forklarast for deltakar med tolk.

Det er ein samarbeidsavtale mellom NAV Vindafjord og IT i Vindafjord om oppfølging av nybusette flyktingar som er busett etter avtale med Integrerings- og mangfaldsdirektoratet. Intensjonen med samarbeidsavtalen er å sikre at busette flyktingar får bistand frå NAV som skissert i Rundskriv G-01/2016 «Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere».

I følgje avtalen skal IT og NAV ha eit felles tverrfagleg fagmøte ein gong i månaden. Her deltar leiar for NAV, Fagansvarleg/rettleiar jobb og økonomi, programrådgjevar, miljøarbeidar bustad og fritid og familiekonsulent. IT v/fagansvarleg er ansvarleg for å koordinere det tverrfaglege teamet i kommunen bestående av NAV, vaksenopplæringa, helsestasjon, skole, barnehage, frivilligsentral og barnevern.

Det er også sendt inn avtale om samarbeid mellom NAV inkluderingstenesta ved programrådgjevar (IT) og Vindafjord vaksenopplæring (VVO). Avdelingsleiar ved VVO og programrådgjevar ved IT møtes kvar veke, og det blir kalla inn til trekantsamtalar mellom deltakar, lærar og programrådgjevar ved behov. Dette er for eksempel når nokon ber om det, eller det er behov for å vurdere progresjon i høve til mål i den individuelle plan, norsknivå, rettigheter, sluttdato eller framtidsplanar.

3. Fylkesmannen si vurdering

3.1 Utarbeider kommunen ein individuell plan som blir fastsett med enkeltvedtak?

3.1.1 Rettslege krav

Vi viser til vedlagd lovgrunnlag.

3.1.2 Våre observasjonar og vurderingar

Vindafjord kommune har sendt inn seks deltakarmapper. Desse inneheld vedtak om tildeling av introduksjonsprogram, tildeling av norsk og samfunnskunnskap, og vedtak om individuelle planar.

I følgje dei skriftlege rutinane til kommunen skal deltakaren få vedtak om tildeling av program og individuell plan innan tre månader etter busetting i kommunen. Vedtaket skal fattast etter § 2 og § 6 i introduksjonslova. Den individuelle planen og planen for norskopplæringa skal leggjast ved som vedlegg.

Den individuelle planen, med dei minimumskrava som er angitt i § 6, jf. § 19, i introduksjonslova, skal fattast innan tre månader etter busetting eller etter at krav blir sett fram av deltakaren. Dette gjeld uansett om sjølve gjennomføringa blir utsett, til dømes ved permisjon etter fødsel. Frå tilsynsdokumenta vi har innhenta, er to tilfelle der den individuelle planen ikkje er utforma som beskrive innanfor tre månader. Dei aktuelle tilfella ligg derimot fleire år tilbake i tid, og vi ser at dei resterande fire IP-ane, som er av nyare dato, oppfyller lovkravet. Vi meiner derfor det er sannsynleggjort at kommunen fattar vedtaket innan tre månadar.

Den individuelle planen er ein særleg rett som nærare definerte personar kan ha krav på, og skal derfor fattast som eit enkeltvedtak. Dette gjeld både for sjølve tildelinga av plass i introduksjonsprogram, innhaldet i heile introduksjonsprogrammet og for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap. Kommunen kan velja å samle vedtaka, men det må gå klart fram kva den enkelte deltakaren får av opplæring eller anna kvalifisering, og at deltakaren har rett til å klage på kvart av dei nemnde elementa fordi dei kvar for seg utgjer eit enkeltvedtak.

Der er derimot tydeleg at IP for Introduksjonsprogrammet, og IP for norsk og samfunnskunnskap, blir behandla og oppbevart separat. Det er i dei eldre planane meir tydeleg at planane blir behandla kvar for seg. I dei nyare planane kjem det fram at kommune sin praksis er blitt betre, med ein plan som er vurdert til å vere innanfor lovkravet.

Å samle planane i eit heilskapleg dokument er sentralt for at introduksjonsprogrammet skal vere eit individuelt tilpassa program kor dei ulike tiltaka heng saman. Det skal og vere enkelt og for deltakaren å forhalda seg til, og få eigarskap til planen. Til tross for at me ser at kommunens praksis er blitt betre, kan me ikkje sei at lovkravet her er oppfylt.

Det kjem og fram i utgreiinga at kommunen er klar over at dette er eit forbettringsområde, og er i ferd med å implementera eit digitalt system.

Fylkesmannen har samla sett vurdert at kommunen ikkje oppfyller krava om at individuell plan skal vere samla til eitt heilskapleg dokument, og at den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap inngår som ein del av den individuelle planen for heile introduksjonsprogrammet.

Reglane for enkeltvedtak er regulert i forvaltningslova, og i tillegg til reglane om grunngeving for vedtaket vurderer vi òg om reglane om opplysning av saka, klageatilgang, klagefrist og klageinstans er følgd. Det er òg slik at deltakarane skal opplysast om retten til å sjå dokumenta som dannar grunnlaget for vedtaka. Då Vindafjord bruker IMDI sine IP malar, er krava til opplysningar om klageatilgang, -frist og -instans, og dessutan retten til å sjå dokumenta i saka, oppfylt.

Vidare kjem det fram i rutinar, utgreiing og samarbeidsavtaler at det skal vere trekantsamtaler mellom IT og Vindafjord vaksenopplæring (WO). Detaljerte journalnotat støtter opp om dette og viser til eit fungerande samarbeid innan kommunen mellom dei ulike aktørane som er ansvarlege for introduksjonsprogrammet. Journalnotata viser og til at det blir gått gjennom den individuelle planen med deltakaren, samt at dei får tilsendt vedtaket per post. Fylkesmannen finn det derfor synleggjort at deltakaren får underretning om individuell plan så snart som mogleg.

3.1.3 Fylkesmannen sin konklusjon

Vindafjord kommune syter for at:

- vedtaka om tildeling av individuell plan etter § 6 har klagerett
- dei individuelle planane viser både til § 6 og § 19
- dei individuelle planane er grunnjevne
- det er tilstrekkeleg synleggjort at individuell plan er utarbeidd innan tre månader etter busetjing
- fungerande samarbeid innan i kommunen mellom dei ulike aktørane som er ansvarlege for introduksjonsprogrammet
- deltakaren får skriftleg underretning om fastsetjinga av den individuelle planen

Vindafjord kommune må syta for at:

- det er utarbeidd ein individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 19, som er ein del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet
- den skriftlege individuell planen blir samla i eit heilskapleg dokument

3.2 Er planen individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakaren?

3.2.1 Rettslege krav

Vi viser til vedlagd lovgrunnlag.

3.2.2 Våre observasjonar og vurderingar

Tilsynet skal berre kontrollere om kommunen faktisk har gjennomført ei kartlegging i samsvar med introduksjonslova § 6 første ledd, altså er tilsynet avgrensa til å undersøke om kommunen har gjennomført ei kartlegging. Det er likevel eit krav at kartlegginga må syne kva opplæringsbehov og tiltak deltakaren vil ha nytte av. Dersom kartlegginga har vore openbart mangelfull, er det eit brot på regelverket.

Rutinane som er sendt inn viser at det skal gjennomførast ei grundig kartlegging etter det er avklart om deltakaren har rett og plikt til introduksjonsprogrammet. Kommunen brukar her IMDI sine anbefalingar for kartlegging. Dette blir igjen støtta opp av dokumentmappene til deltatarane som viser at kommunen gjennomfører tilstrekkeleg kartlegging av deltatarane.

Kommunen skal både *vurdere behovet* for tolk i kvart tilfelle, og dei skal *bruka tolk* når det er nødvendig. Kommunen har i samband med det sendt inn tolkeavtale, utgreiing av rutinar for bruk av tolk, dei har kommentert korleis dei vurderer behovet og nyttar tolk i ulike tilfelle i utgreiinga av programmet. Det kjem også fram i rutinane at det skal noterast i journalnotata når tolk er nytta i samtaler med deltatarane. Etter vår vurdering er dette noko mangelfullt rapportert i journalnotata som er sendt inn, spesielt i dei eldre deltakarmappene. Det er derimot tydeleg at det er grundig og jamleg kommunikasjon mellom deltakarar og programrådgjevar. Kommunen har og sjølv poengtert at dei ikkje er like flinke til å notere når tolk blir nytta i desse samtalane (frå utgreiinga). Samla sett finn fylkesmannen det er sannsynleggjort at kommunen nyttar tolk når det er nødvendig, sjølv om dette ikkje alltid blir notert.

Den einskilde deltakaren skal kunne vere med og planleggje introduksjonsprogrammet sitt. Medverknad skal sikre at tiltaka er relevante ut frå kva deltakaren har sett seg som mål for introduksjonsprogrammet. Deltakaren skal forstå kva den individuelle planen er og kva som er føremålet med planen. Kommunen må derfor gi rettleiing og informasjon slik at deltakaren kan ta sitt eige val basert på god informasjon. Slik vil kommunen sikre at planen er utarbeidd i samråd med deltakaren, og deltakaren vil betre forstå føremålet med den individuelle planen. Innsendte deltakarmapper viser god samanheng mellom kartlegging, samtaler med deltakar og tiltaka i IP, og det er tydeleg at kommunen rettleiar deltatarane om IP og utarbeidar IP i samråd med deltakar.

Vi saknar meir utfyllande informasjon i rutinane for korleis ei mogleg usemje om innhald i IP mellom kommunen og deltakara skal handterast. Det står at *det må komme tydeleg fram dersom deltakar er ueinig i programinnhaldet*, men manglar informasjon om at kommunen må grunnngje avgjersla. Dersom deltakaren er usamd med kommunen, er det kommunen som avgjer kva planen skal innehalda. Avgjerda til kommunen må vera grunnleggjande og dokumentert, og er derfor ein del av avgjerda om tildeling av program.

Avgjerda er eit enkeltvedtak, og kan klagast på, jf. Rundskriv G-01/2016, s. 40. Hensikta er å sikra deltakaren sin klagerett og vi rådar stadig kommunar til å ha gode rutinar for dette, både for deltakar og programrådgjevar si skuld. Det kjem ikkje fram i journalnotata at det har vore noko usemje og det er tydeleg at kommunen har eit godt samarbeid med deltakarane. Det er også utfyllande grunngevingar i IP for kvifor dei ulike tiltaka er valte. Fylkesmannen finn det derfor synleggjort at kommunen grunngir og dokumenterer sine avgjersler, også dersom det er usemje om innhald i IP, men ber kommunen merka seg at det bør tas med i rutinane.

Deltakaren sine mål skal utarbeidast ut frå kartlegginga og val av tiltak i introduksjonsprogrammet og komme tydeleg fram i planen. Det skal skiljast mellom dei måla som ligg innanfor ramma av introduksjonsprogrammet og dei som ligg fram i tid. Dei individuelle planane som kommunen har sendt inn, fyller kravet om å synleggjere framdrifta av dei ulike tiltaka sidan det er knytt start og tidsfrist til tiltaka. Planane skil mellom mål innanfor programmet, og lenger fram i tid. Planane har hovudmål og delmål, og viser kva tiltak som skal vere i programmet.

Opplæringsplanen for norskopplæringa viser deltakaren sitt språklege nivå knytt til spor 1, 2, eller 3 og kompetansemål etter A1, A2, B1 eller B2 etter forskrifta om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarak. Det kjem fram i planen kva som er deltakaren sine delmål eller hovudmålet for heile introduksjonsprogrammet.

3.2.3 Fylkesmannen sin konklusjon

Vindafjord kommune syter for at:

- kartlegginga av deltakaren sin kompetanse og opplæringsbehov er tilstrekkeleg
- dei nyttar tolk i samsvar med lovkrava
- Kommunen grunngir og dokumentera si avgjerd om programmet sitt innhald i tilfelle kommunen og deltakarane er usamd om innhaldet i IP
- planen inneheld deltakarane sine langsiktige mål, mål innanfor programmet, med delmål og hovudmål
- det kjem fram kva som er framdrifta for dei ulike tiltaka
- planen er knytt til norsk, samfunnsfag og førebuing for deltaking i arbeidslivet.
- måla i norsk og samfunnskunnskap er i samsvar med nivå, kompetansemål og emne etter forskrifta om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarak

3.3. Inneheld den individuelle planen starten på programmet, tidsfasar, og ei oversikt over tiltaka i programmet?

3.3.1 Rettslege krav

Vi viser til vedlagd lovgrunnlag.

3.3.2 Våre observasjonar og vurderingar

Den individuelle planen skal innehalde tre obligatoriske innhaldselement - førebuing til yrkesliv eller vidare utdanning, og tiltak innan norskopplæring og samfunnskunnskap. Det er eit lovkrav at førebuing til yrkeslivet eller vidare utdanning alltid skal vere til stades i programperioden. Den individuelle planen skal syne korleis deltakaren skal få gjennomført pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 i introduksjonsprogrammet. Det er ikkje et krav at arbeidspraksis skal inngå som førebuing til yrkeslivet. Grunnskuleopplæring og vidaregåande opplæring er tiltak som blir sett på som førebuing til yrkeslivet.

Varigheita for introduksjonsprogrammet kjem fram av alle IPane og dei innsendte IPane inneheld og alle informasjon om opplæring i norsk og samfunnskunnskap bortsett frå i eit tilfelle. Denne planen syner at deltakaren får grunnskuleopplæring for vaksne, og får sin norskopplæring her. Avlagde prøver sannsynleggjer at deltakaren får innfridd den pliktige norskopplæringa. Det kjem og fram kven som er ansvarleg for opplæringa og tiltaka. Det er i lagd inn til og frå dato grunnskuleopplæringa og andre tiltak og kven som er ansvarleg.

Alle IPane har informasjon om opplæring i samfunnskunnskap, og fleire har dato for når prøva er bestått. Dette betyr at dei tre obligatoriske innhaldselementa er med i dei individuelle planane.

Vi vil og kommentere fyldige og grundige journalnotat frå møtepunktta mellom ansvarlege programrådgjevar og deltakar, og anna informasjon om tilhøva i deltakarane sine liv. Dette bidrar til vår forståing for opplæringa og andre tiltak deltakarane får.

3.3.3 Fylkesmannen sin konklusjon

Vindafjord kommune syter for at:

- dei individuelle planane viser varigheita for introduksjonsprogrammet
- IPane inneheld tidsfaser for gjennomføring av tiltaka
- IPane inneheld informasjon om kven som er ansvarleg for tiltaka.
- tiltaka i IPane oppfyller kravet om å ha dei tre obligatoriske innhaldselementa med i programmet, eller informasjon om korleis deltakaren skal få gjennomført pliktige timar i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 innafor ramma av introduksjonsprogrammet

3.4 Blir den individuelle planen tatt opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon?

3.4.1. Rettslege krav

Vi viser til lovgrunnlaget i vedlegg 2.

3.4.2 Våre observasjonar og vurderingar

I rutineskildringane *Rutinar for introduksjonsprogrammet i Vindafjord kommune*, samt *Innhald og rutine for utarbeiding av IP, Vindafjord-Vaksenopplæringscenter*, kjem det fram at det skal vere deltakarsamtale minst ei gong pr. halvår eller ved vesentleg endring i planen. Vidare går det fram frå beskrivinga av rutinane at det er programrådgjevar, deltakar og lærar som skal delta på møta.

Alle IPar og deira journalnotat viser at deltakarane blir følgt opp jamleg. Journalnotata syner og at deltakar er med fortløpande i vurdering av individuell plan. To av deltakarane ser vi har eit for langt opphald mellom dei dokumenterte samtalane sett opp mot ein gong i halvåret som rutineskildringa seier. Det er heller ikkje like enkelt å finne kva som blir revidert eller endra. Dette kjem tydelegare fram i dei nye planane.

I deltakarmappene finn vi i journalen til VVO sine egne journalar, og her finn vi dokumentert dei jamleg tverrfaglege samtaler for dei nyaste deltakarane i programmet. I mappa for to av deltakarane som har vore lengst i programmet kan vi ikkje finne dokumentert slike samtalar. Då tilsynet skal vurdere kommunens praksis pr dags dato legg vi meir vekt på IPar av nyare dato, men vi ber kommunen merka seg dette. Fylkesmannen finn det dermed sannsynleggjort at IPen for norskopplæringa blir revidert saman med IPen for introduksjonsprogrammet .

Ved vesentlege endringar i deltakar sin livssituasjon skal planen bli tatt opp til ekstra vurdering. Omfanget av endringa og kva slags tyding det vil ha for deltakaren med tanke på målsetting med planen må koma fram. I tre av deltakarmappene er det fødselspermisjonar, og planane blir reviderte etter ferdigpermisjon. I ei mappe ser vi at deltakar (far) får godkjent permisjon på etterskott i samband med fødsel, og det kan indikere at ein ikkje har tatt naudsynte vurderingar i forkant. Vidare er det og eit døme der eit par i programmet opplever eit traumatisk dødsfall i familien. Då dette blir notert i fars journal, står det ikkje noko om den alvorlege hendinga i journalen til mor.

I innsendt dokumentasjon og journalnotata er det og notert eit tilfelle med ein utvida gjenforeining av familie. Dette endra livssituasjonen til deltakar, og IP blir tatt opp til vurdering jf. lovkravet. Det er med dette sannsynleggjort for Fylkesmannen at Vindafjord kommune følger opp deltakaren, og vurderer IP jamleg. Ut frå dokumentasjonen finn vi at det i nokre eldre tilfelle går for lang tid mellom revideringane, og ved eit par tilfelle er dokumentasjonen mangelfull ved vesentlege endringar i deltakaren sin livssituasjon.

3.4.3. Fylkesmannen sin konklusjon

Vindafjord kommune syter for at:

- dei følger opp deltakaren si framgang i programmet og framgang i norsk og samfunnskunnskap
- dei individuelle planane tas opp til ny vurdering minst ein gong i halvåret
- dei individuelle planane tas opp til ny vurdering ved vesentlege endringar i deltakarens livssituasjon eller ved forlenging av programmet
- det blir gjort ny vurdering både for IP for introduksjonsprogrammet ,og IP for opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- revideringane blir gjort i samråd med deltakar

3.5 Blir vesentlege endringar fastsette i den individuelle planen ved enkeltvedtak?

3.5.1. Rettslege krav

Vi viser til lovgrunnlaget i vedlegg 2.

3.5.2. Våre vurderingar og observasjonar

Ved vesentlege endringar i den individuelle planen skal kommunen fatte eit enkeltvedtak. Kommunen må grunngi slutninga om endring, og gi deltakaren skriftleg varsel. Deltakaren skal få eit førehandsvarsel med moglegheit til å uttale seg. I vedtaket skal det bli opplyst om moglegheit for klage, klagefrist, klageinstans, framgangsmåte ved klage og retten til å sjå dokumenta i saka.

I tidlegare nemnde rutinedokument er det skildra ei rutine ved vesentlege endringar av IP i Vindafjord kommune, og at ein i slike høve skal fatte enkeltvedtak etter introl. § 21. Vesentlege endringar blir og skildra i rutineskrivet frå Vindafjord vaksenopplæringscenter, men her blir det ikkje sagt at det skal fattast nytt enkeltvedtak, berre at IP blir revidert, at deltakar skal varslast og få anledning til å uttale seg etter forvaltningslova §16.

Eitt av formåla med å fatte enkeltvedtak ved vesentleg endring av IP er å ivareta deltakaren si klagemoglegheit. Denne moglegheita til å klaga blir ivaretatt ved enkeltvedtak for ny IP, då Vindafjord kommune informerer om klage moglegheit i IP. Fleire får òg forlenga programmet, eller får ekstra norskopplæring utover retten, og får då nytt vedtak. Ved permisjonar ser vi at det for ein deltakar blir fatte vedtak om stans og oppstart etter permisjonen, mens det for ein annan deltakar ikkje føreligg eit vedtak om dette.

Utover dette er det ikkje mogleg å sjå ut frå innsendt dokumentasjon at det blir fatta vedtak ved vesentleg endring. Journalane beskriv fleire endringar der Fylkesmannen tenkjer det hadde vore naturleg med vedtak, t.d i samband med fødsel, permisjonar, endring av måla i IP eller dødsfall. Det blir ofte ført vesentleg endring av IP i journal, men dokumentasjonen syner utover det ikkje til eit konkret vedtak.

Det blir stilt høgare krav til grunngjevinga om det er grunn til å tru at personen vedtaket gjeld vil vere misnøgd med resultatet. Det blir òg stilt høgare krav til grunngjeving om kommunen fattar vedtak om tiltak som ikkje står i forhold til kartlegging og mål. Journalnotat viser at deltakar får sjans til å uttale seg om endringar i IP, samt at endringar òg kan være initiert av deltakar. Det er med andre ord god kontakt og dialog, men det manglar ein systematikk i å fatte vedtak ved vesentlege endringar.

At det ikkje blir fatta vedtak om vesentleg endring får følgjefeil ved at det då ikkje blir gjort skriftleg, endringa bli ikkje grunngitt, deltakar får ikkje beskjed så raskt som mogleg, og det bler ikkje opplyst om dei relevante føresegna i forvaltningslova. Desse pålegga vil kommunen kunne retta med eit enkelt vedtak om vesentleg endring som oppfylle krava.

3.5.3. Fylkesmannen sin konklusjon

Vindafjord kommune sytar for:

- jamleg kommunikasjon med deltakar som synleggjer at deltakaren får varsling på førehand og moglegheit til å uttale seg før kommunen fastset vesentlege endringar i den individuelle planen

Vindafjord kommune må syta for:

- å gjere vesentlege endringar i planen skriftleg
- å grunngje kommunen si avgjersle om vesentleg endring av plan
- gje deltakaren så snart som mogleg underretning om fastsetjinga av vesentleg endring
- opplyse om moglegheit for å klage, framgangsmåte ved klage og retten til å sjå dokumenta i saken

4. Pålegg om retting

Med heimel i kommunelova § 30-4 gir Fylkesmannen med dette Vindafjord kommune pålegg om å retta følgjande:

Pålegg 1: Kommunen må utarbeide individuell plan fastsett som enkeltvedtak

Kommunen må i samband med dette sjå til at:

- a) deltakarane sine individuelle planar er samla i eit heilskapleg dokument
- b) utarbeid individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 19, som er ein del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet

Pålegg 2: Vesentlege endringar i den individuelle planen skal fastsetjast i enkeltvedtak

Kommunen må i samband med dette sjå til :

- a) at vesentlege endringar i deltakaren sin individuelle plan blir fastsett skriftleg
- b) at endringane i vedtaket blir grunngitt
- c) at deltakaren får melding om fastsetjinga av vesentlege endringar i den individuelle planen så snart som mogleg
- d) at vedtaket inneheld opplysningar om klagerett, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage og opplysning om retten til å sjå dokumenta i saka

5. Oppfølging av resultat frå tilsyn

Ved lovbrøt gjeld eigne prosedyrar, jf. introduksjonslova § 23 andre ledd og kommunelova kapittel 30. Fylkesmannen fattar no enkeltvedtak med pålegg om retting, jf. kommunelova § 30-4.

De skal setja i verk tiltak for å retta brot på regelverket med ein gong. Når pålegga er retta, skal de erklæra at rettinga er gjennomført og gjera greie for korleis de har retta. Vi vil ikkje avslutta tilsynet før de gjennom erklæring og forklaring har vist at pålegga er retta. Dersom Fylkesmannen ut frå erklæringa og dokumentasjonen finn det sannsynleg at lovbrota er retta, avsluttast tilsynet gjennom brev til kommunen.

Det følgjer av kommunelova § 30-5 at reglane i forvaltningslova om partane sin rett i kapittel IV, V, VI, og dessutan §§ 14, 41 og 42, gjeld for kommunar og fylkeskommunar ved statleg tilsyn. Kommunen kan dirfor klage på pålegget frå fylkesmannen om retting av lovbrøt. Klagen sendes til Fylkesmannen, som kan endre vedtaket eller sende det vidare til Kunnskapsdepartementet som er klageinstans, jf. forvaltningslova § 28.

Dersom kommunen klager på vedtaket, kan tilsynet ikkje avsluttast før klageinstansen har fatta endeleg vedtak. Dersom kommunen ikkje får medhald, vurderast vidare framdrift ut frå svaret frå klageinstansen.

Malene H. Sørensen
tilsynsleiar

Una B. Haugen
seniorrådgjevar

Nils Andreas Høie
rådgjevar

6. Vedlegg

Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

Følgjande dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

1. Organisasjonskart NAV Vindafjord
2. Organisasjonskart NAV Vindafjord- Etne
3. Organisasjonskart Vindafjord kommune
4. Delegeringsreglement Vindafjord kommune
5. Rutinar for introduksjonsprogrammet i Vindafjord kommune
6. Samarbeidsavtale NAV og integreringstenesta
7. Oppgåvefordeling integreringstenesta
8. Handlingsplan for busette og integrering for flyktningar i Vindafjord kommune 2020-2023
9. Rutinar tolk
10. Oversendingsbrev – vaksenopplæringa
11. Organisasjonskart forkultur og læring
12. Delegeringsskjema kultur og læring: Vindafjord vaksenopplæring (VVA) for avdelingsleiar
13. Årshjul 2019/2020 – Vaksenopplæringa
14. Innhald og utarbeiding av individuell plan IP – vaksenopplæringa
15. Kartlegging/startsamtale – vaksenopplæringa
16. Overføringsamtale - vaksenopplæringa
17. Elevsamtale – vaksenopplæringa
18. Avtale om samarbeidsrutinar
19. Dokumentasjon frå integreringstenesta
 - a. Deltakar 1
 - b. Deltakar 2
 - c. Deltakar 3
 - d. Deltakar 4
 - e. Deltakar 5
 - f. Deltakar 6
20. Dokumentasjon frå vaksenopplæringa
 - a. Deltakar 1
 - b. Deltakar 2
 - c. Deltakar 3
 - d. Deltakar 4
 - e. Deltakar 5
 - f. Deltakar 6

Vedlegg 2: Lovgrunnlag for tilsynet

2. LOVGRUNNLAG

2.1 Generelt om individuell plan

Introduksjonslova § 6 pålegg kommunen å utarbeide ein individuell plan for den enkelte deltakar i introduksjonsprogrammet. Bestemminga set minimumskrav til utarbeidinga av og innhaldet i planen.

Den individuelle planen skal vere eit verkt for både kommunen og deltakaren. Den skal sikre planmessigheit, kontinuitet og effektiv framdrift i kvalifiseringa. Planen skal bidra til å auke eigarskapet, føreseielegheita og motivasjonen for deltakaren.

Introduksjonsordninga byggjer på prinsippet om individuelt tilpassa kvalifisering og opplæring. Kommunen skal ta utgangspunkt i den enkelte sitt behov og føresetnader når den skal organisera programmet og velgje metode og innhald.

2.2 Kommunen skal utarbeide ein individuell plan som fastsetjast ved enkeltvedtak

Kommunen skal utarbeide ein individuell plan for alle deltakarar i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonslova § 6 første ledd første punktum.

Kommunen skal også utarbeide ein individuell plan for alle deltakarar i opplæring i norsk samfunnskunnskap, jf. introduksjonslova § 19 første ledd. Minstekrava i § 6 gjeld tilsvarande for denne planen. I tillegg stillast det krav til den individuelle planen for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap i forskrift om læreplan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarak under kapittelet «Kartlegging ved inntak».

Fastsetjing av den individuelle planen er ein del av kommunen si avgjerd om tildeling av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Planen er avgjerande for deltakarens rettigheter og plikter. Planen er difor eit enkeltvedtak i samsvar med forvaltningslova § 2 fyrste ledd bokstav a og b, og i medhald av introduksjonslova § 21 andre ledd bokstav a.

Kommunen vel sjølv forma på den individuelle planen: Om den skal vere eit vedlegg til enkeltvedtaket om tildeling av introduksjonsprogram, eller om det skal fastsetjast eit eget enkeltvedtak om innhaldet i den individuelle planen. Uavhengig av korleis kommunen fastset innhaldet i den individuelle planen, må alle krava for enkeltvedtak i forvaltningslova vere oppfylt. Det må klart koma fram at deltakaren har høve til å klage på alle avgjerder som takast med i det enkelte vedtak/dokument. Dette gjeld til dømes både avgjerda om deltaking i introduksjonsprogram (§ 2), avgjerda om deltaking i opplæring i norsk og samfunnskunnskap (§17) og avgjerda om innhaldet i den individuelle planen (§ 6 og § 19 fyrste ledd).

Den individuelle planen skal vera utarbeidd seinast innan tre månader etter busetjing i kommunen eller etter at krav om deltaking i introduksjonsprogram vert satt fram. Det i samsvar med kommunen sin frist til å leggja til rette for program i introduksjonslova § 3 andre ledd. Deltakaren skal dermed innan tre månader ha fått ein individuell plan for introduksjonsprogrammet og opplæringa i norsk og samfunnskunnskap som fyller minstekrava i lova.

Planen kan deretter fyllast ut og reviderast undervegs i samsvar med § 6 femte ledd, sjå kapittel 2.5.

Den individuelle planen skal vere samla til eitt heilskapleg dokument.

Opplæringa i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonslova §§ 17 og 18 skal inngå som ein del av introduksjonsprogrammet. Planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil dermed vere ein del av planen for introduksjonsprogrammet. Kommunen skal sikre at det er samanheng mellom opplæringa i norsk og samfunnskunnskap, målsetjinga med den enkelte sitt introduksjonsprogram og dei andre tiltaka i programmet. Kommunen må kunne dokumentere at det har vore samarbeid mellom ansvarlege for introduksjonsprogrammet (flyktingtenesta/NAV/programrådgjevar) og ansvarleg for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap (vaksenopplæringa/skulen/lærar).

Det reknast for mest føremålstenleg at det utarbeidast ein sams individuell plan for introduksjonsprogrammet og opplæringa i norsk og samfunnskunnskap, og det går fram av § 6 sjette ledd at planen for introduksjonsprogrammet skal sjåast i samanheng med den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Om det utarbeidast ein separat plan for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap, skal det gå fram at planen er ein del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Det kan til dømes gjerast ved at planane viser til kvarandre og at den individuelle planen for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap leggjast ved eller stiftast fast i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Det avgjerande er at det ikkje er tvil om kva som samla sett er deltakarens individuelle plan for heile introduksjonsprogrammet.

Vidare følgjer det av introduksjonslova § 21 at forvaltningslova gjeld med dei særreglane som er fastset i lova. Det tyder at dei generelle reglane i forvaltningslova om blant anna inhabilitet, rettleiing, nedteikning av munnlege opplysningar, advokathjelp og teieplikt vil gjelde for kommunen sitt arbeid med den individuelle planen.

Den individuelle planen fastsetjast ved enkeltvedtak. Særreglane for enkeltvedtak i forvaltningslova kapittel IV-V må difor også følgjes ved utarbeidinga av planen. Deltakaren kan klage på den individuelle planen og innhaldet i programmet til fylkesmannen, jf. introduksjonslova § 22 og forvaltningslova § 28.

At særreglane for enkeltvedtak i forvaltningslova skal brukast tyder blant anna at:

- ▶ Den individuelle planen skal vere *skriftleg*, jf. forvaltningslova § 23. Som nemnd ovanfor skal planen vere samla til eitt heilskapleg dokument, kor det skal vere klart for deltakaren kva som er den individuelle planen for heile introduksjonsprogrammet.
- ▶ I grunngjevinga, jf. introduksjonslova § 6 tredje ledd, skal det visast til dei *regler og faktiske tilhøve* planen byggjer på, jf. forvaltningslova § 25. Dei hovudomsyn som har vore avgjerande ved bruk av forvaltningsmessig skjønn, bør også gjerast greie for.
 - At det skal visast til dei regler planen byggjer på, tyder at det i den individuelle planen skal visast til introduksjonslova § 6 og § 19 fyrste ledd. Ein bør også gje att innhaldet i reglane eller leggje dei ved den individuelle planen.
 - Dei faktiske tilhøva planen byggjer på vil vere *tea* av deltakaren og deltakarens *mål* med programmet. Det sentrale i grunngjevinga elles vil vere samanhengen mellom kartlegginga av deltakaren, deltakarens målsetjing med programmet og innhaldet (tiltaka) i programmet. Det følgjer av introduksjonslova § 6 tredje ledd at det skal gå fram av den individuelle planen kva arbeids- eller utdanningsretta tiltak, jf. § 4 tredje ledd bokstav c, som er vald, og vidare korleis desse tiltaka vil styrke den enkelte si moglegheit for deltaking i yrkeslivet. Dersom det er ein openberr samanheng mellom desse, stillast det mindre krav til vidare grunngjeving. Dersom det ikkje er en klar samanheng mellom kartlegginga, mål og tiltak, må val av innhald grunngjevast nærare. Kor omfattande grunngjevinga skal vere, vil også avhenge av om kommunen og deltakaren er samd i innhaldet i den individuelle planen eller ikkje. Sjå meir under kapittel 2.3.

- Tilsynet omfattar berre å kontrollere at kommunen har grunngeve innhaldet i den individuelle planen, ikkje ei vidare vurdering av innhaldet i programmet (om tiltaka er føremålstenlege).
- Deltakaren skal så snart som mogleg få *skriftleg varsling* om den individuelle planen, jf. forvaltningslova § 27. I varslinga skal deltakaren få opplysingar om rett til å klage, klagefrist, klageinstans og den nærare måten å gå fram på ved klage, samt om retten etter § 18, jf. § 19, til å sjå dokumenter i saka. (Når tilhøva gir grunn til det skal det også opplysast om rett til å søke fritt rettsråd, kommunen sin rettleiingsplikt etter § 11 og retten til å få tildømd sakskostnader etter § 36.)

Dersom nokre av dei nemnde krava i forvaltningslova ikkje er oppfylt, vil det ligge føre lovbrøt.

2.3 Planen skal vere individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakar

Den individuelle planen skal utformast på bakgrunn av ei kartlegging av deltakarens behov for opplæring og av korleis tiltak vedkommande kan nyttiggjere seg, jf. introduksjonslova § 6 fyrste ledd andre punktum. Planen skal utarbeidast i samråd med deltakaren, jf. introduksjonslova § 6 fjerde ledd.

Det er viktig at den enkelte deltakar får moglegheit til og ansvar for å planleggje sin eigen kvalifisering. Kravet om medverking frå deltakaren skal sikre at det er deltakarens eigne føresetnader og mål som ligg til grunn for det kvalifiseringsløp vedkommande skal gjennomføre. Samtalar med deltakaren om personlege ressursar, moglegheiter og realistiske framtidsplanar, er difor ei viktig oppgåve i kartleggingsarbeidet og ved utarbeidinga av den individuelle planen.

For at medverkinga skal vere reell og konstruktiv må kommunen sørgje for at deltakaren får relevant informasjon og rettleiing slik at han eller ho kan ta informerte val. Deltakaren må få informasjon om kva den individuelle planen er og kva som er føremålet med planen. Det visast til kommunen si rettleiingsplikt etter forvaltningslova § 11 og utgreiings- og informasjonsplikt etter forvaltningslova § 17.

Bruk av tolk vil kunne vere naudsynt for å sikra tilstrekkeleg medverking. Kommunen skal difor gjere ei vurdering av behovet for tolk ved kvar inntakssamtale/kartleggingsamtale. Om det er behov for det, skal kommunen nytta kvalifisert tolk slik at det sikrast ei reell brukarmedverking. Dersom det ikkje er nytta kvalifisert tolk i tilfelle kor det er naudsynt, vil det ligge føre lovbrøt. Det avgjerande i vurderinga vil vere om manglande bruk av tolk/ukvalifisert tolk, har ført til at deltakaren ikkje har fått tilstrekkeleg informasjon og rettleiing i samsvar med forvaltningslova §§ 11 og 17 og/eller at planen ikkje kan reknast for å vere utarbeidd i samråd med deltakaren i samsvar med introduksjonslova § 6 fjerde ledd. Kommunen bør ha utarbeidd retningsliner for bestilling og bruk av tolk.

I nokre tilfelle kan det vere føremålstenleg å nytta eit språk som både deltakaren og den kommunetilsette meistrar, som til dømes engelsk. Det forutsetjast då at bae partar meistrar språket på eit slikt nivå at det kan kommuniserast på eit forsvarleg vis.

Kartlegging av deltakaren sin kompetanse skjer i to fasar og har to ulike formål:

- 1) Kartlegging for å vurdere om deltakaren i det heile teke har behov for grunnleggjande kvalifisering, og dermed rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram etter introduksjonslova § 2.
- 2) Ein meir detaljert og grundig kartlegging som skal gje grunnlag for å utarbeidinga av deltakaren sin individuelle plan etter § 6 og § 19 fyrste ledd.

Kartlegginga i samband med den individuelle planen, skal ta utgangspunkt i tilhøve som ein reknar å vere relevant for deltakaren si kvalifisering. Sidan mange deltakarar ofte har vore gjennom fleire kartleggingar før dei kjem til kommunen, er det viktig å forklara kvifor ein kartlegg denne gongen.

Kommunen må fortelje kva kartlegginga skal brukast til, og kven som har tilgang til opplysingane (regler om teieplikt). Føremålet er først og fremst å få eit målretta og individuelt tilrettelagd kvalifiseringsløp som fører frem til ordinært arbeid eller utdanning.

Kommunen bør i kartlegginga bruke eventuell tidlegare utarbeidd kartleggingsinformasjon. Det kan til dømes vere kartleggingsinformasjon utarbeidd av asylmottak, informasjon deltakaren har registrert i elektronisk verktøy for sjølvregistrering av kompetanse og tidlegare karriererettleiing deltakaren har fått.

Det anbefalast at følgjande faktorar er med i kartlegginga:

- ▶ Familie-, bo- og livssituasjon
- ▶ Språk:
 - Lese- og skrivedugleik på eige morsmål
 - Munnleg og skriftleg dugleiksnivå i norsk
 - Tidlegare deltaking i norskopplæring, jf. introduksjonslova §§ 17, 18 og 20 a
 - Annan type opplæring/tileigning av norskkunnskapar
 - Munnleg og skriftleg dugleiksnivå i engelsk
 - Eventuelle andre framandspråk deltakaren kan
- ▶ Tidlegare deltaking i 50 timer samfunnskunnskap, jf. introduksjonslova § 17
- ▶ Digital kompetanse
- ▶ Gjennomført skule/utdanning i heimlandet eller andre land
- ▶ Gjennomført skule/utdanning i Noreg
- ▶ Arbeidserfaring i heimlandet og/eller andre land
- ▶ Arbeidserfaring i Noreg
- ▶ Medteke dokumentasjon på tidlegare skolegang og arbeidserfaringar
- ▶ Moglegheiter for å skaffe dokumentasjon/attester frå heimlandet eller andre land
- ▶ Referansar
- ▶ Eventuelle tillitsverv og/eller deltaking i friviljuge organisasjonar
- ▶ Uformell kompetanse og interesser
- ▶ Framtidsplanar og yrkesynskjer
- ▶ Kva for tankar deltakaren har kring eiga kvalifisering

For opplæring i norsk og samfunnskunnskap visast det til krava om kartlegging i forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarak under kapittelet «Kartlegging ved inntak».

Dugleikstestar i norsk og eventuelle framandspråk kan også inngå i kartlegginga. Slike testar gjev eit bilete av kva for føresetnader deltakaren har for å lære norsk. Ved å sjekke kor raskt deltakaren skriv ein kort tekst på norsk, kan ein til dømes få eit inntrykk av dugleiken i lesing og skrivning.

I den grad sosiale- eller helseforhold kan påverke deltakinga i programmet, bør det også kartleggjast. Om helse viser seg å vere ein sentral faktor for den enkelte sin moglegheit til deltaking, kan det vere føremålstenleg å innkalle helsepersonell til ein kartleggingssamtale.

Kommunen må følgje reglane for teieplikt når opplysingar om deltakaren blir innhenta. Det visast i samband med det til introduksjonslova § 25 om sakshandsaming av personopplysningar og reglane om teieplikt i forvaltningslova kapittel III.

Det følgjer av forarbeida til introduksjonslova (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) punkt 12.8.2.2) at det ikkje har vore føremålstenleg å regulere i detalj kva som skal kartleggjast eller korleis det skal gjerast. Det har bakgrunn i ulike kartleggingsmetodar og at dei kan endrast over tid. Kartlegginga skal også kunne tilpassast introduksjonsprogrammet si individuelle målsetjing og lokale forutsetningar. Kartlegginga si rekkjevidd og intensitet vil såleis liggje på kommunen sitt skjøn. Tilsynet vil av den grunn berre omfatte å kontrollere at kommunen faktisk har gjennomført ei kartlegging i samsvar med introduksjonslova § 6 første ledd, og ikkje ei nærare vurdering av om kartlegginga har vore forsvarleg/tilstrekkeleg grundig. Kommunen må likevel kunne dokumentera ei kartlegging av eit viss rekkjevidd, for at kravet om kartlegging av opplæringsbehova og av kva for tiltak deltakaren kan

nyttiggjere seg, skal vere oppfylt. Det tyder at det vil vere eit lovbrøt om kartlegginga har vore openberr mangelfull.

På bakgrunn av kartlegginga fastsetjast *deltakarens mål* med introduksjonsprogrammet og opplæringa i norsk og samfunnskunnskap. Deltakaren sitt mål skal gå fram av den individuelle planen.

Deltakaren sitt mål vil ligge til grunn for val av dei tiltak som skal utgjere programmet og opplæringa i norsk og samfunnskunnskap. Det skal skiljast tydeleg mellom dei mål som ligg innanfor ramma av introduksjonsprogrammet, og dei som ligg lenger fram i tid. Den individuelle planen skal visa både hovudmål og delmål for dei ulike aktivitetane/tiltaka. Det skal også gå fram av planen kva for framdrift som er forventa for å nå dei ulike måla.

Formålet med introduksjonslova er å styrkje nytilkomne innvandrars moglegheit for deltaking i yrkes- og samfunnsliv, og deira økonomiske sjølvstende, jf. introduksjonslova § 1. Det følgjer av introduksjonslova § 4 første ledd at introduksjonsprogrammet tek sikte på å gje:

- ▶ Grunnleggjande kunnskapar i norsk
- ▶ Grunnleggjande innsikt i norsk samfunnsliv
- ▶ Førebu for deltaking i yrkeslivet

Vidare utdanning kan vere ei målsetting, all den tid utdanninga kan medverke til seinare tilknytning til arbeidslivet.

Deltakarens individuelle mål med introduksjonsprogrammet må vere i samsvar med dei ovannemnde siktemåla. Kommunen kan ikkje velgje å ha færre eller andre mål for programmet enn dei som er fastset i § 4 første ledd.

Det følgjer av forskrifta om læreplan i norsk og samfunnskunnskap at den individuelle planen for opplæringa skal syna mål for opplæringa og talet på timer som tildelast. Målet for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap skal fastsetjast i samsvar med nivå, kompetansemål og emne som omtala i læreplanen. Desse måla skal gå fram av den individuelle planen.

Gjennom norskopplæringa skal deltakaren kunne nå eit dugleiksnivå i norsk som set deltakaren i stand til å bruka eller byggje vidare på sin kompetanse i utdanning eller arbeid. Sluttmål for norskopplæringa må fastsetjast ut frå deltakarens langsiktige mål for arbeid eller utdanning og målet med introduksjonsprogrammet.

Lovas krav om samarbeid med den enkelte deltakar, inneber ikkje at deltakaren kan stoppe prosessen med utarbeiding av planen. I dei tilfelle kor deltakar og kommunen er usamd, er det kommunen som treff avgjerda om planens innhald. Kommunen si avgjerd må i slike tilfelle byggje på ei god grunngjeving og dokumentasjon. Til dømes kan det gjennomførast testar for å fastslå dugleiksnivå. Det skal gå fram av den individuelle planen dersom kommunen og deltakaren er usamd om innhaldet og kommunen skal grunngje si avgjerd om kva som skal inngå i deltakaren sitt program.

Sjølv om avgjerda om planen sitt innhald ligg til kommunen sitt frie skjønn, vil fylkesmannen alltid kunne prøve om avgjerda er bygd på rett faktum, at det ikkje er tatt irrelevante omsyn, at avgjerda ikkje er vilkårleg, at det ikkje ligg føre usakleg sakshandsaming og at avgjerda ikkje er sterkt urimeleg.

2.4 Planen skal innehalde start i programmet, tidsfasar og ei oppføring av tiltaka i programmet

Den individuelle planen skal minst innehalde start i programmet, tidsfasar og ei oppføring av tiltaka i programmet, jf. introduksjonslova § 6 andre ledd.

Kommunen skal fastsetja programmet si lengd individuelt. At introduksjonslova § 5 fyrste punktum fører opp ei grense på to år inneber ikkje at alle automatisk skal ha eit program som varar så lengje. Det er store variasjonar i nytilkomne innvandrars arbeidserfaring og utdanning, og det er viktig at kommunane i størst mogleg grad nyttar den fleksibiliteten lova gjer for individuell tilrettelegging, både av lengda på programmet og innhaldet. Vurderinga av lengda på programmet skal skje i samsvar med lovas formål og på bakgrunn av deltakaren sitt behov for kvalifisering, føresetnader og mål.

Kva for tiltak som skal inngå i introduksjonsprogrammet går fram av introduksjonslova § 4 tredje ledd. Etter denne føresegna skal programmet minst innehalde:

- ▶ Norskopplæring
- ▶ Samfunnskunnskap
- ▶ Arbeids- eller utdanningsretta tiltak

Alle desse tre obligatoriske innhaldselementa skal vere med i den individuelle planen. Dei tre elementa må ikkje vere til stades til kvar tid, men alle elementa må vere til stades innanfor ramma av den enkelte sitt program og vere med i den individuelle planen. Tilsynet omfattar ikkje ei vurdering av programmet sitt innhald ut over å kontrollere at dei tre obligatoriske innhaldselementane er med i den individuelle planen.

Omfang og intensitet for det enkelte element må kommunen avgjere etter ei skjønsmessig vurdering ut frå kartlegginga av deltakarens behov, føresetnader og mål med introduksjonsprogrammet.

Opplæringa i norsk og samfunnskunnskap skal vere den same som etter introduksjonslova §§ 17 og 18. Opplæringa skal gis i samsvar med forskrifta om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrare.

Kommunen skal leggje opp introduksjonsprogrammet slik at deltakaren får gjennomført pliktig opplæring etter § 17 innanfor ramma av introduksjonsprogrammet. Det inneber at opplæringa i norsk og samfunnskunnskap som inngår i introduksjonsprogrammet skal ha eit slikt omfang at deltakar faktisk får gjennomført det timetalet vedkommande har plikt til. Det gjeld også i dei unntakstilfelle kor ein deltakar ikkje fyller vilkåra for rett til opplæring etter § 17, men har rett til introduksjonsprogram etter § 2. Det skal gå fram av den individuelle planen korleis deltakaren skal få gjennomført pliktige timer etter § 17 innanfor ramma av introduksjonsprogrammet. Det krevst ikkje ein detaljert timeoversikt, berre ei oppføring av kva for timer eller i kva for periodar timane skal gjennomførast og kven som er ansvarleg for gjennomføringa.

Norsk og samfunnskunnskap utgjer eit av dei bærande elementa i heiltidsprogram og det er viktig at deltakarane har moglegheit til å nå eit tilfredsstillande nivå innanfor den fastsette tida for introduksjonsprogrammet. Timetal og forventna progresjon må fastsetjast med tanke på det. Deltakarens bakgrunn, føresetnader og mål i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet, er avgjerande for korleis opplæringa i norsk og samfunnskunnskap skal organiserast og tilretteleggast. Språkpraksis vil for mange deltakarar vere eit eigna tiltak i språkopplæringa. Språktrening i regi av friviljuge og nettbaserte opplæringsprogram kan også vere gode supplement til opplæring i regi av lærar eller som tiltak for å motivera deltakar til å jobbe på eiga hand med sin eigen språklege progresjon.

Arbeids- eller utdanningsretta tiltak er også obligatorisk i introduksjonsprogrammet og skal vere med i den individuelle planen. Hovudformålet med introduksjonsprogrammet er å kvalifisera deltakaren i det ordinære utdanningssystemet eller yrkeslivet og det er viktig at kommunen har på fokus på det.

Arbeidsretta tiltak omfattar også opplæring. Deltakarar som har lite skolebakgrunn og svake grunnleggjande kunnskapar står ofte langt frå arbeidsmarknaden. Svak utdanningsbakgrunn kan også føre til at det er vanskeleg å bli god nok i norsk til å få jobb. For mange deltakarar vil det difor vere føremålstenleg å nytta grunnskole og/eller heile eller deler av vidaregåande opplæring som tiltak i

introduksjonsprogrammet. For nokre kan også praksisbrevordninga vere eit egna opplæringstilbod som eit skritt på vegen mot fullt fagbrev. Andre moglege tiltak kan vere godkjenning av medbrakt utdanning og førebuande kurs som trengst for å byrja på universitet eller høgskule. For mange deltakarar vil det vere naudsynt med arbeidsmarknadstiltak i regi av NAV. Vanlege tiltak er arbeidstrening, lønstilskot, mentor og kvalifisering gjennom opplæringstiltak.

Det visast i den samanheng til Rundskriv G-27/2017 om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nytilkomne innvandrarak og Rettleiar for Arbeids- og velferdsetatens samarbeid med dei kommunale introduksjonsprogramma for nytilkomne innvandrarak (vedteken januar 2017).

Kommunen skal ta initiativ til å inngå ein forpliktande samarbeidsavtale mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten lokalt om introduksjonsordninga. NAV-kontoret skal vurdere om kvar ny deltakar er aktuell for hurtigspor og om deltakaren skal registrerast i Arena. Dersom det er føremålstenleg skal NAV ved starten av programløpet medverka til å utarbeida den individuelle planen og samarbeida fagleg med kommunen sin programrådgjevar. Det visast elles til rundskriv og rettleiar for meir om kommunen og NAV sitt ansvar.

Det er mogleg å leggje ulike former for løna arbeid inn som ein del av introduksjonsprogrammet. Det gir ei viktig førebuing til å ta del i arbeidslivet og ei tilpassing mot rolla som tilsett og lønsmottakar etter fullført program. Arbeidsgjevarar kan også leggje til rette for praktisk språkopplæring og yrkesretta kvalifisering gjennom arbeidspraksis.

Kommunen bør gi tilbod om arbeidsretta rådgjeving til programdeltakarar. Det kan blant anna gjerast i form av karriererettleiing eller gjennom å etablere ei mentorordning.

Det skal gå fram av den individuelle planen når tiltaka skal gjennomførast (tidsfaser) og kven som har ansvaret for å gjennomføre tiltaka (ansvarstilhøve). Det gjeld både for dei tre obligatoriske innhaldselementa og eventuelle andre tiltak kommunen, i samarbeid med deltakaren, vel å ta med.

Det bør i den individuelle planen konkret oppførast kven som er deltakaren sin kontaktperson.

2.5 Planen skal takast opp til ny vurdering jamleg og alltid ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon og ved forlenging av introduksjonsprogrammet etter § 5

Oppfølging av den enkelte deltakar er ein føresetnad i arbeidet med å utforme og gjennomføre den individuelle planen. Hovudmålet med oppfølginga er at deltakaren skal få realisert måla i sin individuelle plan og raskast mogleg kome i ordinært arbeid eller utdanning. Kommunen har ansvar for å følgje opp deltakaren, sjå til at den individuelle planen følgjast og reviderast når det trengst, og at det ikkje vert dødtid mellom dei ulike kvalifiseringstiltaka i introduksjonsprogrammet.

Oppfølging er også eit medel for å sikra at deltakaren får moglegheit til å medverke i planleggjinga, gjennomføringa og revideringa av planen sin. Jamn oppfølging gjer også at eventuelle problema som kjem undervegs i kvalifiseringsløpet, fangast opp på eit tidleg tidspunkt. Tett oppfølging kan også medverke til at fråvær reduserast.

Det følgjer av forarbeida til lova at den individuelle planen skal vere et verktøy for utarbeiding og tilpassing av eit treffsikkert program. Nytilkomne innvandrarak vil ha ulike føresetnader for kvalifisering, og ulik kunnskap om opplærings- og arbeidsmoglegheiter i Noreg. For nokre kan det vere vanskeleg å setja gode og realistiske mål for den grunnleggjande kvalifiseringa kort tid etter busetjing. Både kommunen og den enkelte deltakar vil etter ei tid opparbeide seg kunnskap, forståing og innblikk i korleis det går med kvalifiseringa. På bakgrunn av det og ei vurdering av progresjonen i programmet og eventuelle endringar i deltakarens livssituasjon, kan det oppstå grunnar for å korrigerare eller endre den individuelle planen. Det kan bli naudsynt å justera planen både med omsyn til mål og innhald (tiltak).

Introduksjonslova § 6 femte ledd stiller krav om at den individuelle planen skal takast opp til ny vurdering jamleg.

«Jamleg» inneber at planen skal takast opp til ny vurdering minst ein gong i halvåret. Det sikrar at kommunen får oversikt over at framdrifta er som den skal vere, og at tiltaka og måla er realistiske og framleis aktuelle.

For opplæringa i norsk og samfunnskunnskap følgjer det av forskrifta om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarar i kapittelet «Kartlegging ved inntak» at: «Det er viktig at det blir gjennomført jamlege samtaler med deltakaren om kor vedkommande står i forhold til den individuelle planen».

For deltakarar som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap som ein del av introduksjonsprogrammet, skal den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap som nemnd vere ein del av den individuelle planen for heile programmet. Kravet om minst ei vurdering i halvåret skal også gjelde punkta i den individuelle planen for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap. Om vurderinga av planen for introduksjonsprogrammet ikkje også særskild omfattar ei vurdering av måla og tiltaka for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap også reviderast minst ein gong kvart halvår.

I tillegg til at planen skal vurderast jamleg, skal den også takast opp til ny vurdering ved vesentlege endringar i deltakarens livssituasjon, jf. introduksjonslova § 6 femte ledd. Slike endringar kan for eksempel vere sjukdom, svangerskap eller familieinnvandring som i ein periode kan forseinke framdrifta eller krevje ekstra innsats frå programdeltakaren.

Endeleg skal planen takast opp til ny vurdering ved forlenging av introduksjonsprogrammet etter § 5, jf. introduksjonslova § 6 femte ledd.

Kommunen må kunne dokumentera at den individuelle planen vert tatt opp til ny vurdering jamleg og alltid ved vesentlege endringar i den enkelte si livssituasjon, og ved forlenging av introduksjonsprogrammet. Det kan til dømes gjerast med journalnotatar/referat frå oppfølgingssamtaler med deltakaren og at tidspunkt for gjennomførde vurderingar/gjennomførde endringar førast på den individuelle planen.

2.6 Vesentlege endringar i den individuelle planen skal fastsetjast ved enkeltvedtak

Revidering av den individuelle planen er i utgangspunktet ikkje eit enkeltvedtak. Mindre tilpassingar undervegs skal såleis ikkje vurderast som eit nytt enkeltvedtak.

Dersom revideringa fører til vesentlege endringar av innhaldet i planen, skal avgjerda reknast som nytt enkeltvedtak i forvaltningslova si forstand, jf. introduksjonslova § 21 andre ledd bokstav b.

Kva som er ei vesentleg endring må avgjerast etter ei konkret vurdering. Endringa si omfang og tydinga for den enkelte deltakar er relevante moment i vurderinga. Kva som er vesentlege endringar kan relaterast både til målsetjingar i planen og til innhaldet i kvalifiseringa.

Forvaltningslova si særreglar for enkeltvedtak som nemnd i kapittel 2.2 ovanfor, må følgjast når det gjerast vesentlege endringar i den individuelle planen (skriftlegheit, grunngjeving og rettleiing med informasjon om høve til å klage).

Deltakaren skal varslast og få høve til å uttale seg før det gjerast vesentlege endringar, jf. forvaltningslova § 16.

At vesentlege endringar i planen skal fastsetjast med enkeltvedtak, tyder også at deltakaren vil kunne klage på endringane til fylkesmannen, jf. introduksjonslova § 22 og forvaltningslova § 28.