



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram

Introduksjonsloven § 6 og § 19 (1)

Sola kommune

2019

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	3
1.1 Formålet med tilsynet.....	3
1.2 Fylkesmannens tilsynshjemmel.....	3
1.3 Om rapporten og gjennomføringen av tilsynet.....	3
1.4 Lovkravet som undersøkes i tilsynet	4
2. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven.....	4
3. Fylkesmannens vurdering.....	5
3.1 Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?.....	5
3.1.1 Rettslige krav.....	5
3.1.2 Våre observasjoner og vurderinger	5
3.1.3 Fylkesmannens konklusjon	6
3.2 Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?	6
3.2.1 Rettslig krav	6
3.2.2 Våre observasjoner og vurderinger	7
3.2.3 Fylkesmannens konklusjon	8
3.3 Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?.....	9
3.3.1 Rettslig krav	9
3.3.2 Våre observasjoner og vurderinger	9
3.3.3 Fylkesmannens konklusjon	9
3.4 Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon?.....	10
3.4.1 Rettslig krav	10
3.4.2 Dokumentasjon av kommunens praksis.....	10
3.4.3 Fylkesmannens konklusjon	11
3.5 Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak?.....	11
3.5.1 Rettslig krav	11
3.5.2 Våre vurderinger og observasjoner	11
3.5.3 Fylkesmannens konklusjon	11
4. Oppfølging av tilsynsresultatene	11
Vedlegg 1	14
Vedlegg 2	15

1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Rogaland etter tilsyn med Sola 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.

1.1 Formålet med tilsynet

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

For deltakerne kan 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.

1.2 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.

1.3 Om rapporten og gjennomføringen av tilsynet

Tilsynet er gjennomført som et skriftlig tilsyn og er basert på gjennomgang av et utvalg deltakermapper og skriftlig dokumentasjon fra kommunen. Rapporten gir ingen vurdering av kommunens forvaltning av introduksjonsordningen på andre områder enn de som er undersøkt gjennom tilsynet. Oversikt over dokumentasjonen fremgår av vedlegg 1.

Sola kommune leverte 17.01.19 kommentarer til den foreløpige tilsynsrapporten. Det ble ikke sendt inn ytterligere dokumentasjon. Kommentarene har blitt vurdert og omtalt i den endelige tilsynsrapporten.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn 03.01.2018.

2. Mottatt dokumentasjon fra kommunen 15.03.2018.
3. Ytterligere dokumentasjon/opplysninger fra kommunen 31.07.2018 og 30.10.18.
4. Utsending av foreløpig tilsynsrapport 18.12.2018.
5. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig tilsynsrapport 10.01.2019.
6. Tilbakemelding fra kommune på foreløpig tilsynsrapport 17.01.19.
7. Utsending av endelig tilsynsrapport 08.04.19.

1.4 Lovkravet som undersøkes i tilsynet

Temaet for tilsyn er om kommunens forvaltning av introduksjonsloven tilfredsstiller kravene 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.

Tilsynet har tatt utgangspunkt i kontrollspørsmål. Kontrollspørsmålene er utformet ut fra det lovkravet de er ment å kontrollere. Kontrollspørsmålene skal dekke alle forhold som skal undersøkes gjennom tilsynet, og følgende kontrollspørsmål skal besvares:

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

2. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven

I Sola kommune er ansvaret for introduksjonsprogrammet lagt til Flyktingtjenesten. Dette er en avdeling i NAV, mens NAV er organisert som en enhet i Levekår. Sola voksenopplæring er organisert i enhet for Oppvekst og kultur.

Kommunen har sendt inn et delegeringsreglement som gir virksomhetsleder i NAV rett til å fatte vedtak om individuell plan § 6 og introduksjonsstønad § 8, jf. § 4 og § 3 i introduksjonsloven. Rektor ved Sola voksenopplæring er gitt fullmakt til å fatte vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap, om ytterlige gratis opplæring i norsk etter § 18 i introduksjonsloven, samt fatte vedtak om individuell plan etter § 19. De øvrige bestemmelsene er ikke delegert.

Det er lagt ved en samarbeidsavtale mellom Sola kommune og Arbeids- og velferdsetaten, datert 23.09.08. Det fremkommer av avtalen at NAV har ansvaret for å forvalte introduksjonsprogrammet. Det er ikke lagt ved dokumentasjon som synliggjør samarbeidet mellom kommunen og NAV etter rundskriv *Q-27/2015 – Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*.

Det fremgår av kommunens redegjørelse at Flyktingtjenesten kartlegger, fatter vedtak om tildeling av program og utarbeider individuell plan for deltakere som blir bosatt i kommunen. Sola voksenopplæring kartlegger selv deltakerne og gjennomfører nødvendige tester for å

kartlegge språkkunnskaper. Sola voksenopplæring fatter vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap og individuell plan.

I sin redegjørelse skriver Sola kommune at de sammen med Sola voksenopplæring vurderer å utarbeide en felles individuell plan for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Fylkesmannen forstår det slik at dette ikke er på plass enda.

3. Fylkesmannens vurdering

3.1 Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?

3.1.1 Rettslige krav

Det vises til vedlagt lovgrunnlag i vedlegg 2.

3.1.2 Våre observasjoner og vurderinger

I tilsynet er det sendt inn dokumentasjon for tre deltakere i introduksjonsprogrammet. Deltakermappene inneholder vedtak om tildeling av introduksjonsprogram, vedtak om norskopplæring og individuelle planer. Kommunen har nylig tatt i bruk de nye malene til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), og Fylkesmannen har mottatt planer som viser hvordan kommunen bruker disse både for introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Det er Flyktingtjenesten som fatter vedtak om tildeling av program. Ifølge rutinen skal det skje innen tre måneder etter bosetting. Flyktingtjenesten skal også vedta individuell plan for introduksjonsprogrammet, men det er ikke oppgitt noen frist for dette. I kommunens redegjørelse kommer det frem at Flyktingtjenesten og Sola voksenopplæring foretar hver sin kartlegging og utarbeider hver sine individuelle planer.

Det er ikke sendt inn dokumentasjon som beskriver samarbeidet mellom Flyktingtjenesten og Sola voksenopplæring.

Fylkesmannen har undersøkt om de individuelle planene i Sola kommune er i tråd med lovkravet. For at de individuelle planene skal oppfylle lovkravet, må også vedtaket om tildelingen av introduksjonsprogrammet være i samsvar med regelverket. I innsendte mapper fremgår det at en deltaker som ble bosatt i februar, først fikk vedtak om introduksjonsprogram i slutten av september, mens den individuelle planen er datert i august. I tildelingsvedtaket vises det til introduksjonsloven §§ 2, 4 og 8 og her blir det gitt begrunnelse for vedtaket. Det blir ikke opplyst tilstrekkelig om klageadgang etter lovkravet i forvaltningsloven. Fylkesmannen forstår det slik at IPen for introduksjonsprogrammet er et vedlegg til vedtaket. Ut fra de gamle malene fatter ikke Sola kommune et eget vedtak om individuell plan for introduksjonsprogrammet.

I juli sendte kommunen nye eksempler på individuelle planer hvor de har tatt i bruk malene til IMDi. Her vises det til introduksjonsloven § 6 og § 19. Etter Fylkesmannens vurdering opplyses det tilstrekkelig om klageadgang. Rutinene til kommunen bekrefter at det skal vedtas en individuell plan, men det blir ikke oppgitt en frist for dette. Deltakermappene har et eksempel på at vedtaket om IP ikke blir fattet innen fristen. Ved å ta i bruk de nye malene, oppfyller kommunen kravet om å fatte vedtak om individuell plan, men det er ikke gitt en

begrunnelse for vedtaket. Det kommer ikke fram av dokumentasjonen hvordan IPen blir gjort tilgjengelig for deltakeren.

I følge *Rutine for samarbeid ved oppstart av introduksjonsprogram* blir IP for opplæring i norsk og samfunnskunnskap utarbeidet separat, og inngår dermed ikke i IPen for introduksjonsprogrammet til deltakeren.

I de gamle IPene for norskopplæringen ble det fattet vedtak om tildeling og individuell plan i ett samlet dokument. Det blir også vist til §§ 6, 19 og 17 i introduksjonsloven. Det blir opplyst om klageretten, men deltakeren får ikke informasjon om egen klagemulighet på den individuelle planen.

Siden Sola voksenopplæring også har begynt å ta i bruk de nye malene til IMDi, har Fylkesmannen vurdert de to innsendte eksemplene. I disse planene er det fylt ut hvem planen tilhører, hva slags morsmål deltakeren har og hvilke andre språk vedkommende har kjennskap til. I det ene eksemplet er det også fylt ut hva slags utdanning deltakeren har og tiltak. De nye IPene er ikke begrunnet. Etter Fylkesmannens vurdering er fremgangsmåte for klage ikke tilstrekkelig opplyst. Vedtaket er heller ikke signert og oppfyller derfor ikke kravene til enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det kommer ikke fram av dokumentasjonen hvordan den individuelle planen blir gjort tilgjengelig for deltakeren.

3.1.3 Fylkesmannens konklusjon

Sola kommune:

- Fatter vedtak om tildeling av program.
- Fatter vedtak om IP etter § 6 og § 19 for introduksjonsprogrammet.
- Opplyser om retten til å klage på IPen for introduksjonsprogrammet.

Sola kommune:

- Opplyser ikke tilstrekkelig om klageadgang i tildelingsvedtaket.
- Fatter ikke alltid vedtak om tildeling av introduksjonsprogram og IP innen fristen på tre måneder.
- Fatter ikke vedtak om IP for norsk og samfunnskunnskap.
- Begrunner ikke IPene verken for introduksjonsprogrammet eller norskopplæringen.
- Oppfyller ikke kravet om å samle IP for introduksjonsprogrammet og IP for norsk og samfunnskunnskap i ett dokument.
- Oppfyller ikke lovkravet om å gi deltakeren skriftlig underretting om IPen.
- Opplyser ikke tilstrekkelig om klageadgang i vedtaket om IP for norsk og samfunnskunnskap.

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

3.2.1 Rettslig krav

Det vises til vedlagt lovgrunnlag, se vedlegg 2.

3.2.2 Våre observasjoner og vurderinger

I sin redegjørelse skriver kommunen at det er programrådgiver som har ansvaret for oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet etter at de er bosatt. Kommunen skriver at kartleggingen danner grunnlaget for utarbeidelsen av den individuelle planen. Flyktingen og programrådgiveren utformer planen sammen, og flyktingen skal godkjenne og signere. I følge kommunen blir det benyttet tolk ved behov. De gamle IPene til Sola kommune inneholder hva slags utdanning, arbeidserfaring, hvilke mål og kvalifiseringsbehov deltakeren har. I de nye IPene er det fylt ut hva som er deltakerens langsiktige mål utenfor programmet og deltakerens hovedmål med introduksjonsprogrammet. Under delmål er det lagt inn alt fra innsøking til grunnskole til ulike tiltak knyttet til norskopplæringen. Målene har dato for oppstart.

De gamle IPene for opplæring i norsk inneholder både personlige opplysninger, kartlegging av utdanning, språk og yrkeserfaring. Norskopplæringen er inndelt i mål, nivå, læreverk, lærer og startdato, samt notater fra elevsamtaler. Kommunen har også sendt inn to eksempler på IP hvor de nye malene til IMDi er tatt i bruk.

Tilsynet skal bare vurdere om kommunen faktisk har gjennomført en kartlegging i samsvar med introduksjonsloven § 6 første ledd. Dermed er tilsynet avgrenset til å undersøke om kommunen har gjennomført en kartlegging. Det er likevel et krav at kartleggingen må vise hva slags opplæringsbehov og tiltak deltakeren kan nyttiggjøre seg av. Dersom kartleggingen har vært åpenbart mangelfull, foreligger det et lovbrudd.

I kartleggingen kommunen gjennomfører vektlegges det utdanningsbakgrunn, arbeidserfaring og norskkompetanse for å vurdere hvilket opplæringsbehov deltakeren har. I kartleggingssamtalen skal deltakeren få informasjon om introduksjonsordningen, lovtekst om introduksjonsprogrammet, regler om fravær og permisjon, men ved behov for tolk blir denne informasjonen utsatt. Det kommer ikke fram av dokumentasjonen når Sola kommune informere disse deltakerne. Dermed er det ikke sannsynliggjort for Fylkesmannen at alle deltakerne får informasjon om IPen og formålet med programmet.

Deltakeren skal være med å planlegge sin egen individuelle plan. Det må være samsvar mellom kartlegging og IP for at man skal kunne si at IPen er utarbeidet i samråd med deltakeren. Sola kommune skriver i sin tilbakemelding at de ikke er enig i funnet til Fylkesmannen om at de ikke blir utarbeidet i samråd med deltakeren. Selv om kommunen har samtaler med deltakerne og følger disse opp, konkluderer vi allikevel med at det ikke er tilstrekkelig samsvar mellom kommunens kartlegging og den IPen deltakeren får. Fylkesmannen fant at i den ene mappen har deltakeren fullført grunnskole, men har ingen dokumentasjon på dette. I IPen til denne deltakeren står det kun oppført norskopplæring som tiltak. I en annen mappe har deltakeren ingen skolegang fra før. Denne deltakerens mål og kvalifiseringsbehov i IPen er å få seg jobb som sykepleier. Planen inneholder ingen tiltak, og dermed kommer det heller ikke fram hvordan deltakeren skal nå målet om å bli sykepleier. Fordi kartleggingen ikke gjenspeiles i tiltakene som deltakeren får i sine IPer, mener Fylkesmannen at det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at IPene blir utarbeidet i samråd med deltakeren.

For å sikre tilstrekkelig medvirkning må kommunen vurdere om det er behov for tolk ved blant annet kartleggingssamtaler. Sola kommune har i sin tilbakemelding 17.01.19 skrevet at de bruker tolk ved deltakersamtaler fram til deltakeren har nådd A2- nivå i norsk. I tillegg viser kommunen til at enkelte hos personalet har en språkkompetanse som gjør at tolk ikke er

nødvendig. I den ene innsendte mappen har deltakeren ingen skolebakgrunn og har norsknivået på A1. Det lagt ved notater fra samtaler med deltakeren, lærer og programrådgiver. Det kommer ikke frem for Fylkesmannen om det har blitt vurdert eller brukt tolk i disse samtalene. Rutinene til kommune sier ikke noe om bruk av tolk ut over det som kommer frem i kartleggingskjemaet. Sola kommune har heller ikke sendt inn dokumentasjon på avtale om tolk.

Deltakerens mål skal være utarbeidet ut fra kartleggingen og valg av tiltak i introduksjonsprogrammet. Målene skal komme tydelig frem av IPen og det skal skilles mellom de som ligger innenfor programmet og de som ligger lenger frem i tid. Det samme kravet gjelder for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Sola kommune kommenterer i sin tilbakemelding at punkt 4 i IPene beskriver hovedmål, delmål og nivå i norskopplæringen. Fylkesmannen har sett på de nye IPene inkludert punkt 4. Her skilles det mellom deltakerens langsiktige mål og deltakerens hovedmål med programmet. Disse IPene inneholder kategorien delmål. Fylkesmannen fant at delmålene i to av de tre innsendte IPene kun er knyttet til norskopplæringen, og gjerne i form av temaer knyttet til læreplanen i norsk og samfunnskunnskap. Det er et lovkrav at IPen også inneholder andre tiltak knyttet til arbeid eller utdanning. Aktivitetene i IPene viser dermed ikke tilstrekkelig hvordan deltakeren skal nå sitt hovedmål gjennom delmålene. Fylkesmannen opprettholder derfor konklusjonen om at IPene mangler tilstrekkelige delmål.

Delmålene inneholder dato for oppstart, men ikke når det er forventet at målet skal være nådd. Dermed kommer det ikke fram hvilken fremdrift som er forventet av de ulike målene.

Deltakernes individuelle mål er at de skal tilegne seg grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv og forberede dem på yrkeslivet i Norge. I de gamle planene var det lagt inn få tiltak som var knyttet til målene. I de nye IPene er det lagt inn tiltak knyttet til norskopplæringen, men den viser ikke hvordan deltakeren skal få timene sine i samfunnsfag, og ikke alle IPene har tiltak knyttet til forberedelse til arbeidslivet.

Målene for opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal fastsettes i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som blir beskrevet i læreplanen og skal komme fram av IPen. I de gamle versjonene av IPen er det lagt inn hvilket nivå deltakeren befinner seg på knyttet til A1, A2, B1 eller B2. I de nye planene er det ikke fylt ut nivå, kompetansemål eller emner i henhold til forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap.

I tilfellene hvor kommunen og deltakeren er uenig i innholdet i IPen, skal kommunen fastsette innholdet og deltakeren kan klage på vedtaket. Kommunen må begrunne sin beslutning. Fylkesmannen kan ikke se av innsendt dokumentasjon, verken av redegjørelsen fra kommunen eller rutinebeskrivelsene, hvordan kommunen forholder seg ved uenighet av innholdet i IPene.

3.2.3 Fylkesmannens konklusjon

Sola kommune:

- Kartlegger deltakernes kompetanse.

Sola kommune:

- Utarbeider ikke IPen i samråd med deltakeren
- Sørger ikke for at deltakeren får tilstrekkelig veiledning om den individuelle planen og formålet med programmet.

- Har ikke tilstrekkelige rutiner for bruk av tolk.
- Sørger ikke for at IPene har delmål og at fremdriften av målene er fastsatt.
- Oppfyller ikke kravet om at målene i IPen må være i samsvar med introduksjonslovens formål fordi tiltakene samfunnsfag og forberedelse til yrkeslivet mangler.
- Fyller ikke lovkravet om å begrunne og dokumentere sin beslutning ved uenighet om innholdet i individuell plan.
- Sørger ikke for at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er fastsatt i samsvar med nivå, kompetansemål og emner etter forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap.

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

3.3.1 Rettslig krav

Det vises til vedlagt lovgrunnlaget, se vedlegg 2.

3.3.2 Våre observasjoner og vurderinger

I IPene fremgår det oppstartstidspunktet for programmet og tiltakene. Det er ikke lagt inn varigheten på programmet eller sluttidspunktet for tiltaket. Det kommer frem av planene hvem som har ansvaret for tiltakene.

Den individuelle planen skal inneholde tre obligatoriske innholdselementer - forberedelser til yrkeslivet eller videre utdanning, tiltak innen norskopplæring og samfunnskunnskap. Nå er det et lovkrav at forberedelser til yrkeslivet eller videre utdanning alltid skal være tilstede i programperioden. Det er ikke et krav at arbeidspraksis skal inngå som forberedelse til yrkeslivet. Grunnskoleopplæring og videregående opplæring er tiltak som sees på som forberedelse til yrkeslivet. ~~Av~~ Alle de innsendte planene inneholder ~~alle~~ norskopplæring, men det var få eller ingen andre tiltak i IPene som var knyttet til å forberede til yrkeslivet eller videre utdanning.

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.

Fylkesmannen kan ikke se at dette kommer frem av Ipen.

3.3.3 Fylkesmannens konklusjon

Sola kommune:

- Har starttidspunkt og hvem som er ansvarlig for tiltakene i de individuelle planene

Sola kommune:

- Sørger ikke for at IPene har varighet for introduksjonsprogrammet.
- Sørger ikke for at IPene har tidsfaser for gjennomføringen av tiltakene.
- Har mangelfulle tiltak i IPene, kommunen fyller ikke kravet om å ha de tre obligatoriske innholdselementene med i programmet.

- Sørger ikke for at det kommer frem hvordan deltakeren skal få gjennomført sine pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap innen rammen av introduksjonsprogrammet.

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

3.4.1 Rettslig krav

Det vises til vedlagt lovgrunnlaget, se vedlegg 2.

3.4.2 Dokumentasjon av kommunens praksis

I følge kommunens redegjørelse skal programrådgiverne utarbeide den individuelle planen for deltakeren, ha videre oppfølging og revidering av planen. Dette gjøres gjennom samtaler med deltakeren og den ansvarlige læreren for norskopplæringen ved Sola voksenopplæring. I dokumentet *Sjekkliste for introduksjonsprogram* er det lagt inn at man skal vurdere å endre individuell plan i andre, tredje og fjerde semester.

Den individuelle planen skal revideres med jevne mellomrom og minst en gang i halvåret. I journalnotater med deltakerne kommer det frem at kommunen følger opp deltakernes fremgang i introduksjonsprogrammet. I tillegg står det i rutinene til kommunen at planen skal revideres jevnlig, men det er ikke lagt inn dato for revidering i de gamle planene og kun i en av de nye planene. Fylkesmannen kan heller ikke se at deltakerne har fått sine planer revidert til tross for at disse ble bosatt i 2013 og 2015. Fylkesmannen mener at Sola kommune ikke følger opp deltakernes fremgang i tilstrekkelig grad, og den individuelle planen blir ikke revidert en gang i halvåret. Sola kommune er ikke enig i Fylkesmannens vurdering i at det ikke foretas jevnlig vurdering av IPene, men etter vår vurdering har ikke kommunen sendt inn dokumentasjon som viser jevnlig vurdering.

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. Ved vesentlig endring skal det fattes nytt vedtak om individuell plan. I en av deltakermappene har deltakeren vært ute i permisjon tre ganger i forbindelse med fødsel. Ut fra innsendt dokumentasjon har deltakeren fortsatt den samme individuelle planen som da hun først startet programmet i 2013. Sola kommune har heller ikke sendt inn rutinebeskrivelse for permisjon for deltakerne, og har heller ikke sendt inn rutinebeskrivelse for fremgangsmåte ved vesentlig endring av deltakerens livssituasjon.

I rutinen *Innhold i deltakersamtaler* fremgår det at voksenopplæringen skal ha samtaler med deltakeren to ganger i året. I vedtakene om tildeling av opplæring i norsk og samfunnskunnskap er det fastsatt en dato for neste revidering av den individuelle planen. I de nye planene er det ikke satt inn dato for neste revidering.

Planen for norskopplæringen skal også blir revidert sammen med IPen for introduksjonsprogrammet. I dokumentet *Innhold i deltakersamtaler* står det at kommunen skal ha deltakersamtaler to ganger i året, men det står ikke om begge planene skal revideres eller om det gjøres i samarbeid med Flyktningeheten og Sola voksenopplæring. Kommunen skriver i sin redegjørelse at de vurderer *hvorvidt den påbegynte planen skal videreutvikles til en felles individuell plan for introduksjonsprogrammet (§ 6) og individuell plan for norsk og samfunnskunnskap (§ 19)*. Kommunen har ikke sendt inn dokumentasjon på samarbeid i

henhold til *Q-27/2015 – Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. Ut i fra dette vurderer Fylkesmannen at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har et samarbeid mellom Flyktningenheten og Sola voksenopplæring.

3.4.3 Fylkesmannens konklusjon

Sola kommune:

- Foretar ikke jevnlig vurdering av de individuelle planene.
- Sørger ikke for at det i tilstrekkelig grad er et innarbeidet samarbeid om IPene mellom Flyktningtjenesten og Sola voksenopplæring.
- Sørger ikke for at revideringene av IPene skjer i samråd med deltakeren i tilstrekkelig grad.
- Fatter ikke enkeltvedtak ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon.

3.5 Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak?

3.5.1 Rettslig krav

Det vises til vedlagt lovgrunnlaget, se vedlegg 2.

3.5.2 Våre vurderinger og observasjoner

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

Fylkesmannen har i dokumentasjonen mottatt en mappe hvor deltakeren har hatt tre fødselspermisjoner i løpet av sitt introduksjonsprogram. Innsendt dokumentasjon viser at kommunen ikke har fattet vedtak om vesentlig endring for deltakeren. Kommunen har heller ikke sendt inn rutinebeskrivelse for vesentlig endring av IP. Fylkesmannen konkluderer derfor at kommunen ikke fatter vedtak ved vesentlig endring. Dermed er heller ikke kravene etter forvaltningsloven oppfylt.

3.5.3 Fylkesmannens konklusjon

Sola kommune:

- Fatter ikke nytt vedtak ved vesentlige endringer i IPen.
- Har ikke oppfylt kravene etter om begrunnelser, klagerett, klagefrist, klageinstans og retten til å se sakens dokumenter.

4. Oppfølging av tilsynsresultatene

Når Fylkesmannen konkluderer med lovbrudd i et tilsyn, gjelder egen prosedyre, jf. introduksjonsloven § 23 annet ledd, der det framgår at kommunelovens bestemmelser i kapittel 10A skal følges.

I den foreløpige tilsynsrapporten ble det konkludert med flere lovbrudd, og det ble varslet i alt fem pålegg med tilhørende korreksjonspunkter. Sola kommunes kommentarer til den

foreløpige tilsynsrapporten fremkommer av endelig tilsynsrapport. Ingen av korreksjonspunktene ble frafalt ut fra kommunens kommentarer.

Kommunen får med dette frist til **1. september 2019** med å rette forholdene. Når lovbruddene er rettet, og senest innen fristen, sender kommunen en erklæring til Fylkesmannen om at lovbrudd er rettet med dokumentasjon som viser dette.

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

Pålegg om retting 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 Kunnskapsdepartementet, jf. forvaltningsloven § 28. Dersom kommunen klager på vedtaket, kan tilsynet ikke avsluttes før klageinstansen har fattet endelig vedtak. Hvis kommunen ikke får medhold, vurderes videre framdrift ut fra svaret fra klageinstansen.

Med hjemmel i kommuneloven § 60d gav Fylkesmannen i foreløpig rapport varsel om at følgende pålegg er aktuelle å vedta etter rettefristen:

Pålegg 1: Kommunen må utarbeide individuell plan som vedtas som enkeltvedtak

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a) deltakernes individuelle planer er samlet i et helhetlig dokument
- b) det blir fattet enkeltvedtak om tildeling av introduksjonsprogram og individuell plan innen tre måneder etter bosetting i kommunen
- c) det utarbeides individuell plan for norsk og samfunnskunnskap etter § 19
- d) vedtaket om individuell plan er begrunnet
- e) deltakeren får skriftlig underretting om fastsettelsen av de individuelle planene
- f) individuell planen for norsk og samfunnskunnskap opplyser om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage, samt retten etter § 18, jf. § 19 til å se sakens dokumenter

Pålegg 2: Den individuelle planen skal være individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a) deltakeren får veiledning om hva den individuelle planen er og hva som er formålet med programmet
- b) de har tilstrekkelige rutiner for tolk
- c) den individuelle planen inneholder delmål
- d) planen viser hvilken fremdrift som er forventet for de ulike målene
- e) den individuelle planen blir utarbeidet i samråd med deltakeren
- f) målene i den individuelle planen er i samsvar med introduksjonslovens formål om grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv og forberedelse for deltakelse i yrkeslivet

- g) målene i individuell plan for norsk og samfunnskunnskap er fastsatt i samsvar med nivå, kompetansemål og emner etter forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap

Pålegg 3: Den individuelle planen skal inneholde programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a) varigheten av programmet fremgår av den individuelle planen
- b) den individuelle planen inneholder de tre obligatoriske innholdselementene norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet
- c) planen angir når de ulike tiltakene skal gjennomføres (tidsfaser)
- d) at den individuelle planen viser hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 innenfor rammen av introduksjonsprogrammet

Pålegg 4: Den individuelle planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a) planen for introduksjonsprogrammet blir vurdert minst en gang i halvåret
- b) den individuelle planen tas opp til ny vurdering ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon
- c) det foretas en ny vurdering både for planen for introduksjonsprogrammet og for planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- d) revideringen av planen skjer i samråd med deltakeren

Pålegg 5: Vesentlige endringer i den individuelle planen skal fastsettes ved enkeltvedtak

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a) deltakeren får forhåndsvarsel og mulighet til å uttale seg før kommunen fastsetter vesentlige endringer i den individuelle planen
- b) vesentlige endringer må gjøres skriftlig
- c) endringer i deltakerens individuelle plan vedtas som enkeltvedtak
- d) endringene i vedtaket begrunnes
- e) endringen inneholder opplysninger om klagerett, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage, samt opplysning om retten til å se sakens dokumenter

Stavanger 08.04.19

Gro Sevheim
tilsynsleder

Sturle Holmen
rådgiver

Malene Hassel Sørensen
førstekonsulent

Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

Vedlegg 2: Lovgrunnlag for tilsynet

Vedlegg 1

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Kommunens redegjørelse
- Organisasjonskart
- Kommunens delegeringsreglement, 12.12.16
- Samarbeidsavtale mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten, 23.19.08
- Rutine for samarbeid ved oppstart av introduksjonsprogram, 23.02.16
- Innhold i deltakersamtaler
- Sjekkliste for oppfølging av introduksjonsprogram
- Rutine for praksis i introduksjonsprogrammet
- Rutine for avslutning i introduksjonsprogram
- Utkast til ny individuell plan
- Søknad om norskkurs ved Sola voksenopplæring
- Tre deltakermapper

Sola kommune har sendt inn mer informasjon

- Tre individuelle planer for introduksjonsprogrammet etter nye maler, datert mai 2018, mottatt 24.07.18
- To individuelle planer for norsk og samfunnskunnskap etter nye maler, mottatt 30.10.18

Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram

Lovgrunnlaget

Statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av
introduksjonsloven

Introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd

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 oppfylder 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.