



Fylkesmannen i Agder

Utdanning- og barnevernsavdelingen

Tilsyn våren 2019

TILSYNSRAPPORT

Tilsyn med kommunens forvaltning av lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) §§ 6 og 19 (1)

Tilsynstema: Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram

Risør kommune

Vår referanse: 2019/329

KONTAKTPERSON I KOMMUNEN:

Søs Østgaard Nysted, enhetsleder, Enhet for bosetting, opplæring og inkludering (EBOI)

FYLKESMANNENS TILSYNSGRUPPE:

Janne Duesund, seniorrådgiver, tilsynsleder

Tor Øyvind Endresen, seniorrådgiver

Linn Havstad Kvifte, seniorrådgiver (observatør)

Sammendrag

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har bestemt at individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram skal være nasjonalt tilsynsystema for perioden 2017-2019. Fylkesmannen har med bakgrunn i nasjonale føringer gjennomført tilsyn med Risør kommunes forvaltning av introduksjonsloven. Tilsynet etter introduksjonsloven har vært gjennomført samtidig med tilsyn etter opplæringsloven. Dette for å se tilsynsystemaene og de to lovene i sammenheng, og også for å effektivisere tilsynet både for kommunen og Fylkesmannen. Tilsynet etter opplæringsloven har vært grunnskoleopplæring for voksne. Temaet etter introduksjonsloven har vært avgrenset til individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram. Selv om de to tilsynene har vært gjennomført samtidig, blir det utarbeidet to rapporter. Denne rapporten gjelder tilsynet etter introduksjonsloven.

Fylkesmannen har i tilsynet kontrollert om kommunen oppfylder plikter de er pålagt i lov eller i medhold av lov. Kommunen skal utarbeide en individuell plan for alle deltakere i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd. Den individuelle planen skal være et verktøy både for kommunen og for deltakeren. Den skal sikre planmessighet, kontinuitet og effektiv fremdrift i kvalifiseringen. Planen er ment å bidra til å øke eierskapet, forutsigbarheten og motivasjonen for deltakeren. Det rettslige grunnlaget er nærmere omtalt i rapporten.

Fylkesmannen mener Risør kommune utarbeider individuelle planer i samråd med deltakerne, og at planene er basert på kartlegging av deltakernes behov. Vi har sett gjennom tilsynet at kommunen er opptatt av at deltakerne skal ha et eierforhold til sin individuelle plan. Det er positivt at kommunen aktivt benytter tolk. Planene inneholder start og tidsfaser, og en angivelse av tiltakene i programmet. Planene har mål for deltakerne, og inneholder delmål. De individuelle planene blir jevnlig evaluert, og det utarbeides nye planer for programmet ved vesentlig endring.

Selv om kommunen utarbeider individuelle planer oppfylder de ikke alle lovens krav til individuell plan for deltakere i introduksjonsprogrammet. Den individuelle planen for introduksjonsprogram og den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er ikke samlet i ett dokument. Det gjør det vanskelig for deltakerne å forstå at de har én individuell plan, og at det samlet sett kan klages på alle beslutninger. Det vil kunne svekke rettssikkerheten for den enkelte deltaker.

Vi har gjennom tilsynet sett at det samarbeides mellom de ulike aktørene i introduksjonsprogrammet om individuell plan. Selv om det ikke har hatt betydning for våre konklusjoner om lovligheten av tiltakene, har vi i våre vurderinger bemerket at samarbeidet med fordel kan styrkes. Det gjelder ikke minst samarbeidet med NAV om arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet.

Innhold

Sammendrag	1
1. Innledning.....	4
1.1 Formålet med tilsynet	4
1.2 Tema for tilsynet	4
1.3 Fylkesmannens tilsynshjemmel.....	5
1.4 Kommunes internkontrollplikt	5
1.5 Forholdet til kommuneloven.....	5
1.6 Begreper	5
1.7 Gjennomføring av tilsynet.....	6
2. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven	6
3. Lovkrav som undersøkes i tilsynet	7
3.1 Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?	7
3.1.1 Rettslig grunnlag.....	7
3.1.2 Dokumentasjon av kommunens praksis	9
3.1.3 Fylkesmannens vurdering.....	12
3.1.4 Fylkesmannens konklusjon.....	13
3.2 Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?	13
3.2.1 Rettslig grunnlag.....	13
3.2.2 Dokumentasjon av kommunes praksis.....	15
3.2.3 Fylkesmannens vurdering.....	17
3.2.4 Fylkesmannens konklusjon.....	17
3.3 Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?.....	17
3.3.1 Rettslig grunnlag.....	17
3.3.2 Dokumentasjon av kommunens praksis	19
3.3.3 Fylkesmannens vurdering.....	19
3.3.4 Fylkesmannens konklusjon.....	19
3.4 Blir den individuelle planen tatt opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon?	19
3.4.1 Rettslige grunnlag.....	19
3.4.2 Dokumentasjon av kommunens praksis	20
3.4.3 Fylkesmannens vurdering.....	21
3.4.4 Fylkesmannens konklusjon.....	22
3.5 Blir vesentlige endringer av den individuelle planen fastsatt ved enkeltvedtak?.....	22

3.5.1 Rettslig grunnlag.....	22
3.5.2 Dokumentasjon av kommunens praksis	22
3.5.3 Fylkesmannens vurdering og konklusjon	23
4. Brudd på regelverket og merknader	23
4.1 Brudd på regelverket.....	23
4.1.1 Individuell plan fastsettes ikke som enkeltvedtak	23
4.2 Merknader.....	23
5. Oppfølging av tilsynsresultatene.....	23
Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon	24

1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Agder etter tilsyn med Risør kommunes forvaltning av Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (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. Brudd på introduksjonsloven kan ha rettssikkerhetsmessige konsekvenser for deltakerne. Det kan også ha samfunnsøkonomiske konsekvenser gjennom forsinkelser i den enkeltes overgang til utdanning og arbeid. Forsinkelser kan føre til at det tar lengre tid før deltakeren blir økonomisk selvstendig. Slike forsinkelser betyr økte offentlige utgifter til nye kvalifiseringstiltak og/eller ytterligere sosialhjelp. Samtidig tar det lengre tid før samfunnet kan benytte seg av de ressursene nyankomne innvandrere representerer.

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

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet 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. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) har besluttet at dette temaet skal være et nasjonalt tilsynstema i perioden 2017-2019.

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

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

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

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

1.3 Fylkesmannens tilsynshjemmel

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

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

Tilsynet kan også omfatte forskrifter knyttet til disse lovbestemmelsene. I tillegg gjelder regler i forvaltningsloven med de begrensninger som følger av introduksjonsloven, jf. introduksjonsloven § 21. De ikke-lovfestede saksbehandlingsreglene gjelder her som ellers i forvaltningen, som for eksempel normen for god forvaltningsskikk og krav til forsvarlig saksbehandling.

1.4 Kommunes internkontrollplikt

Etter introduksjonsloven § 24 skal kommunen føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter introduksjonsloven kap 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd er i samsvar med krav fastsatt i loven. Kommunen skal kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten, jf. § 24 annet ledd. Selv om Fylkesmannen ikke skal føre særskilt tilsyn med at kommunen oppfyller internkontrollplikten, vil kommunens internkontroll kunne være en del av tilsynet når det gjelder kommunens oppfyllelse av plikter etter kap 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd.

1.5 Forholdet til kommuneloven

Fylkesmannens tilsyn skal utføres etter reglene i Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10A¹, jf. introduksjonsloven § 23 annet ledd. Kommuneloven gir Fylkesmannen rett til å be om opplysninger, rett til innsyn i saksdokumenter og adgang til kommunale institusjoner eller andre som utfører oppgaver på vegne av kommunen, jf. kommuneloven § 60 c.

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

Når tjenester utføres av andre enn kommunen, skal krav om retting og eventuelle pålegg rettes til kommunen som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet. Kommunen plikter å sørge for at tjenesten utføres i samsvar med lov og forskrift.

1.6 Begreper

Disse begrepene brukes i Fylkesmannens konklusjon:

¹ Ny kommunelov er vedtatt. Kap. 30 om statlig tilsyn trer i kraft fra og med det konstituerende møte i den enkelte kommunestyre og fylkestinget ved oppstart av valgperioden 2019-2023.

Lovbrudd/ brudd på regelverket

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

Merknad

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

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

1.7 Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet har vært gjennomført samtidig med tilsyn etter opplæringsloven, om grunnskoleopplæring for voksne etter § 4A-1. Tilsynet er i hovedsak gjennomført som et skriftlig tilsyn. Det er basert på gjennomgang av et utvalg deltakermapper, redegjørelse fra kommunen og annen skriftlig dokumentasjon. Vi har også hatt intervjuer med representanter for kommunen, og samtaler med utvalgte deltakere. Konklusjonene i rapporten er kun et uttrykk for hva vi har sett gjennom den dokumentasjonen som forelå ved tilsynet. Rapporten gir ingen vurdering av kommunens forvaltning av introduksjonsordningen på andre områder enn de som er undersøkt gjennom tilsynet.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn 16. januar 2019
2. Formøte i Risør 28. februar 2019
3. Dokumentasjon fra kommunen datert 25. mars 2019
4. Intervjuer med kommunens ansatte og samtaler med deltakere 7. mai 2019
5. Utsending av foreløpig rapport 13. juni 2019
6. Tilbakemelding fra kommunen på foreløpig rapport 24. juni 2019
7. Utsending av endelig rapport uke 29 2019

2. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven

I følge tall fra nasjonalt introduksjonsregister (NIR) hadde Risør kommune 79 deltakere i introduksjonsprogrammet per 26. februar 2019.

Av redegjørelse 25. mars 2019 går det frem at Risør kommune har organisert bosetting av flyktninger i en samlet enhet, Enhet for bosetting, opplæring og inkludering (EBOI). Flyktningtjenesten, bosetting av enslige mindreårige og voksenopplæringen har dermed felles leder. Enheten ble opprettet i 2017, og er sammen med syv andre enheter underlagt tjenesteområde oppvekst og inkludering. Enhet NAV er underlagt tjenesteområde helse og omsorg. Begge disse tjenesteområdene er underlagt Rådmannen i styringslinjen.

I følge redegjørelsen er enhetsleder ved EBOI ansvarlig for at introduksjonsloven iverksettes i tråd med lovverket. Rektor på voksenopplæringen har ansvar for gjennomføringen av norskopplæringen etter introduksjonsloven og grunnskolelæringen for voksne etter opplæringsloven. Programrådgivere som sikrer opplæringsløpet etter introduksjonsloven er her organisert under rektor på voksenopplæringen. Det er rektor og programrådgiver som i fellesskap kartlegger deltakernes

kompetanse for individuell plan. Programrådgivere fatter vedtak etter introduksjonsloven når det gjelder permisjoner, utbetaling av lønn, fraværstrekk og varsler. Stans eller utvidelse av program avklares med rektor og enhetsleder.

Fylkesmannen fikk på intervjudagen 7. mai informasjon om at kommunen nå er omorganisert, med virkning fra 1. juni 2019. Det har vært nedbemanning i tjenestene. Enhet for bosetting av mindreårige og enhet for flyktningtjeneste slås sammen til én. Programrådgiverne overføres til denne enheten. Programrådgiverne vil ikke lenger være lokalisert ved voksenopplæringen. Voksenopplæringen skal bestå som egen enhet.

Risør kommune har faste avtaler for samarbeid med NAV om overgang til arbeid/tiltak, og med arbeidsgivere i forbindelse med språkpraksis. Kommunen samarbeider også med videregående skoler og helsetjenester ved behov.

Av redegjørelsen går det frem at kommuneledelsen ved kommunalsjef for oppvekst og inkludering informeres om arbeidet i månedlige faste møter. Komite for oppvekst og inkludering har bedt om å få en månedlig orientering om situasjonen i EBOI. Det er opprettet et flerkulturelt råd, der enhetsleder for EBOI er sekretær og også orienterer om status i tjenesten. Rådet har uttalerett til bystyret. I rådet sitter flere bosatte flyktninger og andre innvandrere, samt politikere representert i bystyret.

3. Lovkrav som undersøkes i tilsynet

Introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd pålegger kommunen å utarbeide en individuell plan for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet. Bestemmelsene setter minimumskrav til utarbeidelsen av og innholdet i planen.

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

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

3.1 Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?

3.1.1 Rettslig grunnlag

Kommunen skal utarbeide en individuell plan for alle deltakere i introduksjonsprogram, jf. introduksjonsloven § 6 første ledd første punktum. Den individuelle planen skal minst inneholde programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet jf. § 6 andre ledd.

Kommunen skal også utarbeide en individuell plan for alle deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 19 første ledd. Minstekravene i § 6 gjelder tilsvarende for denne planen. I tillegg stilles det krav til den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap i forskrift om læreplan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere i kapittelet «Kartlegging ved inntak». Den første individuelle planen skal oppgi mål for opplæringen, og antall timer som tildeles. Planen skal også angi når og hvor opplæringen skal finne sted.

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

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

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

Den individuelle planen skal være samlet til ett helhetlig dokument.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven §§ 17 og 18 skal inngå som en del av introduksjonsprogrammet. Planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil dermed være en del av planen for introduksjonsprogrammet. Kommunen skal sikre at det er sammenheng mellom opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, målsetningen med den enkeltes introduksjonsprogram og de øvrige tiltakene i programmet.

Det anses som mest hensiktsmessig at det utarbeides en felles individuell plan for introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Dersom det likevel utarbeides en separat plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, skal det fremgå at denne planen er en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Det avgjørende er at det ikke er tvil om hva som samlet sett er deltakerens individuelle plan for hele introduksjonsprogrammet.

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

Den individuelle planen fastsettes ved enkeltvedtak. Særreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven kapittel IV-V må derfor også følges ved utarbeidelsen av planen. Deltakeren kan klage på den individuelle planen og innholdet i programmet til Fylkesmannen, jf. introduksjonsloven § 22 og forvaltningsloven § 28.

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

- Den individuelle planen skal være *skriftlig*, jf. forvaltningsloven § 23.
- Innholdet i den individuelle planen skal *begrunnes*, jf. forvaltningsloven § 24.
- I begrunnelsen skal det vises til de *regler og faktiske forhold* planen bygger på, jf. forvaltningsloven § 25. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn bør også nevnes.
 - At det skal vises til de regler planen bygger på, betyr at det i den individuelle planen skal vises til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd.
 - De faktiske forholdene planen bygger på vil være *kartleggingen* av deltakeren og deltakerens *mål* med introduksjonsprogrammet. Det sentrale i begrunnelsen for øvrig vil være sammenhengen mellom kartleggingen av deltakeren, deltakerens mål med programmet og innholdet (tiltakene) i programmet.
- Deltakeren skal så snart som mulig få *skriftlig underretning* om den individuelle planen, jf. forvaltningsloven § 27. I denne underretningen skal deltakeren få opplysninger om klageadgangen, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt retten etter § 18, jf. § 19, til å se sakens dokumenter.

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

3.1.2 Dokumentasjon av kommunens praksis

Det går frem av redegjørelsen av 25. mars 2019 at det er programrådgiver som utarbeider individuell plan og fatter vedtak etter introduksjonsloven. Stans eller utvidelse av program avklares med rektor og enhetsleder.

Kommunen har beskrevet egne rutiner for utarbeidelse av individuell plan. «Rutiner for utarbeidelse av individuell plan i Risør kommunes introduksjonsprogram» er oversendt Fylkesmannen som dokumentasjon. I følge kommunens rutiner og «Huskeliste introduksjonsprogram» skal kommunen utarbeide ett samlet vedtak om introduksjonsprogram, stønad og individuell plan. At individuell plan skal være del av samme vedtak er gjeldende praksis fra 2017. Fylkesmannen har mottatt vedtak som dokumentasjon. Vedtakene Fylkesmannen har mottatt er datert, og det går frem av planene hvilken periode introduksjonsprogrammet gjelder for. I vedtaket står det at kommunen i samarbeid med deltaker har utarbeidet en individuell plan i henhold til introduksjonsloven § 6. Det står videre at innholdet i programmet er utarbeidet etter en kartlegging av deltakerens opplæringsbehov. Selve planen omtales ikke ytterligere i vedtaket, og er heller ikke med som eget vedlegg.

Det utarbeides en egen individuell plan for introduksjonsprogrammet. Denne planen er illustrert med bilder og med en tidsramme som viser hva som er deltakernes langsiktige mål og hva som er mål i programmet. Den individuelle planen beskriver programmets varighet og omfang. Vi ser at planen bygger på en individuell kartlegging, og at det er sammenheng mellom kartlegging, deltakerens mål og tiltak i programmet. Fra 2017 har planen et eget vedlegg der det konkretiseres delmål, tidsrammer, ansvar og begrunnelse for valg av tiltak og aktiviteter. Det går frem av vedlegget at det er utarbeidet for å oppfylle lovens krav.

Risør voksenopplæring fatter eget vedtak om rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 17, som også inneholder vedtak om individuell plan for norskopplæring etter § 19, jf. § 6. Dette vedtaket er datert og det beskriver det rettslige grunnlaget for individuell plan. De fleste vedtakene viser til hovedmål og hovedtiltak for den enkelte deltaker. Det utarbeides i tillegg en individuell plan for norsk med samfunnskunnskap. Også denne planen er datert. Planen beskriver hva som er deltakerens langsiktige mål, yrkesmål, hovedmål med opplæringen og hovedtiltak. Det går også frem av planen når opplæringen starter og hvor samt antall timer per uke. Det står også anbefalt språk for opplæring i 50 timer samfunnskunnskap.

Den individuelle planen for introduksjonsprogram og den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er ikke samlet i ett dokument. Det henvises ikke gjensidig til hverandres planer. De individuelle planene for norsk og samfunnskunnskap vi har mottatt er datofestet på et annet tidspunkt enn selve vedtaket om individuell plan.

Det ble bekreftet i intervjuene både fra enhetsleder, rektor og programrådgiver at den individuelle planen for norsk og samfunnskunnskap ikke har vært utformet samtidig med vedtaket om individuell plan for introduksjonsprogram. De trodde ikke at deltakerne så de to planene som samordnet og som ett vedtak. Dette ble bekreftet i samtalene Fylkesmannen hadde med deltakerne. Flere gav uttrykk for at de ikke så sammenhengen, men noen av deltakerne opplevde at de to planene hang sammen.

Av rutinebeskrivelsen 25. mars går det frem at Risør kommune flere ganger har evaluert og justert mal for individuell plan, senest sommeren 2018. Kommunen er også i vår i gang med å endre skjema og rutiner for kartlegging, individuell opplæringsplan og individuell plan. Bakgrunnen for endringene er å sikre at individuell plan for introduksjonsprogram har en sammenheng med individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Fylkesmannen har fått oversendt kommunens forslag til nytt skjema for kartlegging og individuell plan. Forslaget til ny mal bygger i stor grad på malen fra IMDi.

Selv om kommunen har en individuell plan for program og en plan for norsk og samfunnskunnskap, og disse ikke utformes samtidig, finner vi stor grad av samsvar mellom planene. Kommunen har dokumentert at det er samarbeid mellom ansvarlig for individuell plan etter introduksjonsprogrammet og ansvarlige for individuell plan etter opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. I den individuelle planen utarbeidet av programrådgiverne inngår opplæring i norsk og samfunnskunnskap som delmål og tiltak i programmet. De ulike tiltakene er skrevet på tidslinjen i den individuelle planen. I følge programrådgiver er den individuelle planen tilgjengelig for aktuelle i Wisma, også for lærere. Programrådgiver har også tilgang til den individuelle planen for opplæring i norsk med samfunnsfag. I følge intervju med programrådgiver er det hyppig

evalueringssamtaler med deltakere. Dette er dokumentert gjennom journalnotater. Lærer har egne evalueringssamtaler med deltakerne om opplæringen. Programrådgiverne har begynt å delta i disse møtene nå.

Kommunen har samarbeidsavtale med NAV. I redegjørelsen fra kommunen beskrives samarbeid med NAV ved overgang til arbeid/tiltak og helse (fysioterapeut, lege, psykisk helse). I dokumentasjonen fra kommunen finner vi lite formalisert samarbeid med NAV. Det kom også frem i intervjuene at det har vært lite samarbeidet med NAV, men at en håper dette blir bedre med ny omorganisering.

Deltakere har krav på så snart som mulig skriftlig underretning om fastsettelsen av den individuelle planen. I følge rutinebeskrivelsen får deltakerne planen utdelt i egen mappe. I tilsynet er det innsendt dokumentasjon for seks deltakere i introduksjonsprogrammet. Det er dokumentert gjennom det vi har fått tilsendt at alle har mottatt skriftlige individuelle planer, både for programmet og for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. I samtale med deltakerne gav de uttrykk for at de kjente den individuelle planen for introduksjonsprogrammet og hadde mottatt denne. Deltakeren gav i mindre grad uttrykk for å kjenne planen for opplæring i norsk og samfunnsfag.

På kommunens hjemmeside under «introduksjonsprogram for flyktninger» går det frem at kommunen skal sørge for introduksjonsprogram så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting i kommunen. Dersom kommunen ikke overholder behandlingstiden skal deltakerne få skriftlig beskjed om årsaken til dette, og opplysning om når det antas at programmet kan starte. Det blir også beskrevet i rutineene for individuell plan at flyktninger skal innkalles så snart som mulig etter bosetting for at kommunen skal rekke fristen på tre måneder. Fylkesmannen har kontrollert dato på de individuelle planene vi har mottatt mot bosettingsdato registrert i nasjonalt introduksjonsregister. Vår gjennomgang viser at disse individuelle planene er vedtatt innen frist.

I «Vedtak om deltakelse i introduksjonsordningen, introduksjonsstønad og individuell plan» vises det til introduksjonsloven § 6, men ikke til § 19 første ledd. I vedtak om rett og plikt til deltakelse i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 står det følgende: «Dette vedtaket inneholder også din individuelle plan, jf. introduksjonsloven § 19, jf. § 6». Ikke i noen av disse vedtakene ser det ut til at selve den individuelle planen er lagt ved, og det henvises ikke til planene.

I vedtak vi fikk tilsendt om tildeling av introduksjonsprogram, introduksjonsstønad og individuell plan etter § 6 vises det til klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage. Det var ikke vist til retten til å se sakens dokumenter. Risør kommune har kommentert dette 24. juni i sitt svar til foreløpig rapport, og det er utarbeidet ny mal for vedtak om deltakelse i introduksjonsprogram, introduksjonsstønad og individuell plan. I malen vi har fått tilsendt vises det nå også til retten til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter.

Vedtaket om norsk og samfunnskunnskap etter § 17 inneholder også deltakernes individuelle plan etter § 19. Også i disse vedtakene er det opplyst om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage. Vedtakene opplyser om adgangen til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, og om utsatt iverksetting.

Kommunen har som rutine å informere deltakerne i oppstartsmaalene om vedtak og klagerett. På hjemmesiden opplyses det om mulighetene for å kunne klage på vedtak om tildeling av

program/stønad, vesentlig endringer i planen, at programmet stanses og godkjenning av permisjon. Det opplyses ikke om muligheten for å kunne klage på innhold og mål i individuell plan. I samtaler med deltakerne gav de aller fleste av deltakerne uttrykk for å kjenne muligheten til å klage på sin individuelle plan. De så det likevel som lite relevant å klage da de hadde fått være med på å bestemme innholdet og målene.

3.1.3 Fylkesmannens vurdering

På bakgrunn av tilsendt dokumentasjon, intervjuer og samtale med deltakere mener vi at kommunen oppfylder minstekravet i loven om at det er utarbeidet en individuell plan for deltakerne.

Det er positivt at alle deltakerne uttrykker god kjennskap til sin plan, og vi ser at kommunen har lagt vekt på nettopp dette. Deltakerne er kartlagt i en første samtale der både rektor/inspektør og programrådgiver deltar, og vi finner at mål og deltakerens kompetanse har sammenheng med de tiltak som inngår i deltakerens introduksjonsprogram. Den individuelle planen for introduksjonsprogrammet er etter vår vurdering derfor begrunnet, selv om vi savner en grundigere begrunnelse i flere av vedtakene. I vedtak om individuell plan kunne det kommet tydeligere frem kommunens vurdering av hvorfor de arbeids- og/eller utdanningsrettede tiltakene står i forhold til hovedmål og delmål, og om tiltakene er nødvendige.

Når det gjelder formen på den individuelle planen, står kommunen fritt. Det avgjørende er at det ikke er tvil om hva som samlet sett er deltakerens individuelle plan for hele introduksjonsprogrammet.

Dokumentasjonen vi har mottatt bærer preg av at kommunen de siste årene har gjort flere endringer i formen på de individuelle planene. Kommunen er også våren 2019 i gang med utarbeidelse av ny mal for individuell plan. Det er positivt at kommunen aktivt vurderer maler som er i bruk for å sikre både at deltaker har eierskap til planen og at innholdet er i tråd med regelverket. Dagens praksis med utformingen av individuell plan er uklar. Etter vårt syn er det for mange dokumenter som må sees i sammenheng, og for introduksjonsdeltakeren vil der dermed kunne være vanskelig å forstå at disse planene samlet sett er ett vedtak. Det fattes eget vedtak om individuell plan etter § 6, vedtak om individuell plan etter § 19, individuell plan for introduksjonsprogram med vedlegg, samt individuell plan for norsk og samfunnskunnskap. Etter vår vurdering inngår ikke den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap i tilstrekkelig grad som en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. De er ikke samlet i ett dokument, og de er utarbeidet på ulike tidspunkt.

Dersom kommunen ønsker å ha en egen plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for de som går i introduksjonsprogram, må den individuelle planen for opplæringen legges ved som et vedlegg til deltakerens individuelle plan for introduksjonsprogram. Det må henvises til begge planene. Da vil det også komme tydeligere frem for deltakerne at det er klageadgang på alle beslutninger som tas i introduksjonsprogrammet.

For å sikre samordning ser vi at kommunen har lagt opp til et samarbeid mellom programrådgiverne med ansvar for introduksjonsprogrammet og voksenopplæring med ansvar for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. De to siste årene har programrådgiverne vært lokalisert ved skolen og underlagt rektor i styringslinjen, og det er rutiner for samarbeid om individuell plan. Basert på informasjon fra kommunen kan dette samarbeidet styrkes ytterligere blant annet med tettere samarbeid om individuell plan. I forhold til arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet kan samarbeidet med NAV etter vår vurdering også med fordel økes.

Vi finner det dokumentert at de individuelle planene er utarbeidet innen tre måneder etter bosetting eller etter at krav om deltakelse ble fremsatt.

3.1.4 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen finner etter dette at kommunen ikke fastsetter individuell plan i tråd med alle reglene om enkeltvedtak.

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

3.2.1 Rettslig grunnlag

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

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

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

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

Kartleggingen av deltakerens kompetanse skjer i to faser og har to ulike formål:

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

Kartleggingen i forbindelse med den individuelle planen skal ta utgangspunkt i forhold som anses å være relevant for deltakerens kvalifisering. Ettersom mange deltakere gjerne har vært gjennom flere

kartlegginger før de kommer til kommunen, er det viktig å forklare hvorfor man kartlegger denne gangen. Kommunen må fortelle hva kartleggingen skal brukes til, og hvem som har tilgang til opplysningene (regler om taushetsplikt). Hensikten er først og fremst å få et målrettet og individuelt tilrettelagt kvalifiseringsløp som fører frem til ordinært arbeid eller utdanning.

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

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

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 kontrollere at kommunen faktisk har gjennomført en kartlegging i samsvar med introduksjonsloven § 6 første ledd, og ikke en nærmere vurdering av om kartleggingen har vært forsvarlig/tilstrekkelig grundig. Kommunen må likevel kunne dokumentere en kartlegging av et visst omfang, for at kravet om kartlegging av opplæringsbehov og av hvilke tiltak deltakeren kan nyttiggjøre seg, skal være oppfylt. Dette betyr at det vil foreligge et lovbrudd dersom kartleggingen har vært åpenbart mangelfull.

På bakgrunn av kartleggingen fastsettes deltakerens mål med introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Deltakerens mål skal fremgå av den individuelle planen.

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.2 Dokumentasjon av kommunes praksis

Kommunen har egne rutiner for oppstart av introduksjonsprogrammet. Av rutinen går det frem at personer som bosettes i Risør i forkant av «Vedtak om introduksjonsprogram, stønad og individuell plan» skal ha tre samtaler. Det skal gjennomføres en kartleggingssamtale, og to ulike oppstartssamtaler. Flyktninger skal ifølge rutinen innkalles til den første kartleggingssamtalen så raskt som mulig. Dette for at kommunen skal rekke fristen på tre måneder for å utarbeide individuell plan og oppstart av program.

Kartlegging av deltaker gjennomføres av rektor eller inspektør ved voksenopplæringen og programrådgiver før oppstart av program. Det er utarbeidet et eget «Kartleggingsskjema» som benyttes. Skjemaet omfatter i stor grad de punktene departementet har anbefalt at kartleggingen skal omfatte, samt krav om kartlegging etter forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandre. Dette gjelder blant annet språk, tidligere utdanning og arbeidserfaring, fremtidsplaner og helsesituasjon som kan påvirke kvalifiseringsløpet. Vinteren 2019 er skjema og rutiner for kartlegging under endring, og Fylkesmannen har mottatt forslag til nytt skjema for kartlegging og plan.

Programrådgiver svarer i intervju at en benytter det de får fra tidligere kartlegginger, men at dette ofte ikke er tilstrekkelig. Kommunen bygger på kartlegging fra tidligere, men må foreta ny kartlegging. I samtale med deltakerne var det ingen som gav uttrykk for at de var kartlagt for det samme flere ganger.

Etter at deltakerne har hatt kartleggingsamtale, skal de ifølge rutinen kalles inn så snart som mulig til en første oppstartsamtale. Dette er en informasjonssamtale om introduksjonsprogrammet, og som også skal forberede deltakeren på at det skal legges en plan for introduksjonsprogrammet. Kommunen har utarbeidet to egne skjemaer til bruk i denne samtalen. Ett avkrysnings-skjema som skal sikre at all informasjon blir gitt. Det er også utarbeidet et «Hjelpeskjema oppstartsamtale 1» for programrådgivere. Kommunen gjennomfører siden en ny oppstartsamtale. Denne dreier seg hovedsakelig om individuell plan. Det er utarbeidet en sjekklister også til denne samtalen, «Oppstartsamtale 2», og et eget hjelpeskjema «Individuell plan». Kommunen skriver at det er i denne samtalen at planen legges i samarbeid med deltaker. I følge rutinene skal programrådgivere i denne samtalen ta opp samtykkeerklæring og forklaring av taushetsplikt.

I rutinebeskrivelse for utarbeidelse av individuelle plan og i flere av hjelpeskjemaene til oppstartsamtaler og individuell plan, kommer det frem at kommunen er opptatt av å skrive den individuelle planen sammen med deltaker. Det understrekes at dette er deltakerens sin plan, og det er ønske om å sikre enighet om målene. Kommunen skriver også at de forklarer tiltakene så de skal være forståelige og gi deltakerne et eierforhold til egen plan. I følge programrådgiver er den individuelle planen med bilder og illustrasjoner utformet nettopp med hensikt på å sikre forståelse og eierskap til egen plan og tiltak.

Risør kommune har egen «Rutine for bruk av tolk i flyktningtjenesten», sist endret 16. mars 2017. I denne rutinebeskrivelsen går det frem blant annet når tolk skal brukes og hvilken kompetanse tolkene skal ha. Rutinen er utarbeidet for bruk i flyktningtjenesten, men det ble bekreftet av enhetsleder og programrådgiver i intervju at rutinene også er gjeldende for de andre enhetene under EBOI. Risør kommune har i tillegg informasjon om tolketjeneste tilgjengelig på sin hjemmeside. Her er det utfyllende informasjon om bruken av tolk, aktuelle lenker og kontaktinformasjon. Av rutinebeskrivelsen går det frem at det i alle samtaler med deltakerne skal vurderes om det er behov for tolk. Kommunen skriver at terskelen for bruk av tolk i samtaler med viktig informasjon er svært lav. I intervju gav både kommunalsjef, enhetsleder og programrådgiver uttrykk for at det skal være lav terskel for bruk av tolk. De tre første samtalene med deltakerne har til nå alle vært gjennomført med tolk. Kommunen bruker primært telefontolk. På kommunens hjemmeside er det vist til tolketjenesten Noricom, mens Hero ble benyttet under Fylkesmannens tilsyn. Programrådgiver svarte i intervjuet at kommunen er opptatt av kvaliteten på tolkene, og at de gir tilbakemelding til tolketjenestene dersom tolkene ikke har levert god tjeneste. Det er utarbeidet liste over foretrukne tolker på de ulike språk basert på tidligere erfaring. Det var mindre bruk av tolk i voksenopplæringen, men deltakerne gav uttrykk for at de ville få tolk også der dersom det var behov for det.

I planene vi har fått tilsendt går deltakernes mål frem. Planen skiller mellom mål innenfor introduksjonsprogrammet og mål lengre frem i tid. Det er beskrivelser av hovedmål, både deltakernes langsiktige mål utenfor rammen av introduksjonsprogrammet, samt deltakernes hovedmål innen introduksjonsprogrammet. Den individuelle planen beskriver også ulike delmål i introduksjonsprogrammet.

I den individuelle planen for norskopplæringen skilles det på norskferdighetene for deltakeren, og hva som er målet. I planen er det en egen rubrikk for norsknivåene fra A1 til B2 i de ulike ferdighetene lytte, snakke, samtale, lese og skrive.

Målene i deltakerens planer er i samsvar med introduksjonslovens formål.

3.2.3 Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen finner det dokumentert at deltakerens kompetanse og opplæringsbehov blir kartlagt. Det er positivt at programrådgiver og rektor/inspektør sammen har foretatt kartlegging av deltaker, og at kommunen bygger på kartlegging som har vært gjort tidligere i den grad det er tilstrekkelig. Det bidrar til at deltakerne slipper å svare på samme spørsmål mange ganger, og til mer effektiv saksbehandling for kommunen.

Vi ser av dokumentasjonen at kommune gir deltakerne grundig veiledning om individuell plan og hva som er formålet med planen, og har brukt informasjonen fra kartleggingen til å utforme tiltak for deltakernes introduksjonsprogram.

Det er dokumentert gjennom en rekke rutiner, journalnotater og i samtaler at deltakerne blir fulgt opp og får medvirke i utformingen av sin individuelle plan. Det ble bekreftet i samtale med deltakerne at individuell plan blir revidert og jevnlig benyttet i samtaler med deltakerne.

Det er positivt at kommunen aktivt benytter tolk i samtale med deltakerne når det er behov for det. Slik vi ser det har kommunen et bevisst forhold til tolkebruk, og er opptatt av at tolkene skal ha god kvalitet. Vi finner det dokumentert i journalnotater at tolk har vært benyttet, og deltakerne bekreftet dette.

Det er også positivt at kommunen har mål for deltakerne og at dette kommer frem i den individuelle planen. Det er også dokumentert at kommunen justerer målene for deltakerne når det er behov for dette. Selv om voksenopplæringen har en egen plan for opplæringen, vurderer Fylkesmannen at målene for opplæringen også er lagt inn i den individuelle planen for introduksjonsprogram.

Vi finner at målene i den fremlagte individuelle planen samsvarer med formålet i introduksjonsloven og siktemålene i § 4 om grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberedelser for deltakelse i yrkeslivet.

3.2.4 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen konkluderer med at planen er individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren.

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

3.3.1 Rettslig grunnlag

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

Kommunen skal fastsette programmets varighet individuelt. At introduksjonsloven § 5 angir en grense på to år innebærer ikke at alle automatisk skal ha et program som varer så lenge. Det er store variasjoner i nyankomne innvandreres arbeidserfaring og utdanning og det er viktig at kommunene i

størst mulig grad benytter den fleksibiliteten som loven gir for individuell tilrettelegging, både av programmets lengde og innhold. Vurderingen av varigheten på programmet skal skje i samsvar med lovens formål og på bakgrunn av deltakerens kvalifiseringsbehov, forutsetninger og mål.

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

- Norskopplæring
- Samfunnskunnskap
- Tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet

Alle disse tre obligatoriske innholdselementene skal være med i den individuelle planen. De tre elementene må ikke være til stede til enhver tid, men alle elementene må være tilstede innenfor rammen av den enkeltes program og være med i den individuelle planen. Tilsynet omfatter ikke en vurdering av programmets innhold utover å kontrollere at de tre obligatoriske innholdselementene er med i den individuelle planen. Omfang og intensitet for det enkelte element må kommunen ta en skjønnsmessig avgjørelse av ut fra kartleggingen av deltakerens behov, forutsetninger og mål med introduksjonsprogrammet.

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

Kommunen skal legge opp introduksjonsprogrammet slik at deltakeren får gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 innenfor rammen av programmet. Norsk og samfunnskunnskap utgjør ett av de bærende elementene i et heltidsprogram og det er viktig at deltakerne har mulighet til å nå et tilfredsstillende nivå innenfor den fastsatte tid for introduksjonsprogrammet. Det skal fremgå av den individuelle planen hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer etter § 17 innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Det kreves ikke en detaljert timeoversikt, men bare en angivelse av i hvilken eller i hvilke perioder timene skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig for gjennomføringen.

Tiltak som forbereder til arbeid eller utdanning er også et obligatorisk hovedelement i introduksjonsprogrammet og skal være med i den individuelle planen. Hovedformålet med introduksjonsprogrammet er å kvalifisere deltakeren for deltakelse i det ordinære utdanningssystemet eller yrkeslivet.

Det er mulig å legge ulike former for lønnet arbeid inn som en del av introduksjonsprogrammet. Arbeidsgivere kan også legge til rette for praktisk språkopplæring og yrkesrettet kvalifisering gjennom arbeidspraksis.

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

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

3.3.2 Dokumentasjon av kommunens praksis

Det er dokumentert ved de individuelle planene vi har fått tilsendt at de inneholder de obligatoriske tiltakselementene norsk, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.

Perioden for introduksjonsprogram er tidfestet i vedtak om introduksjonsordning, introduksjonsstønnd og individuell plan. Perioden for introduksjonsprogram er også illustrert på tidslinjen i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. På denne tidslinjen er også delmål og tiltak tegnet inn. For de som har mottatt vedlegg til individuell plan går det tydelig frem i hvilken periode introduksjonsprogrammet varer, og delmål er konkretisert med egne tidsrammer. Her går det også klart frem begrunnelsen for valg av tiltak og aktivitet, og hvem som har ansvar for gjennomføringen.

I den individuelle planen for norsk og samfunnskunnskap er det også konkretisert når opplæringen starter, hvilket spor og nivå deltakeren er på. Det går ikke tydelig frem her når en planlegger å avslutte opplæringen, men perioden for planlagt start og slutt også for opplæringen går frem av tidslinjen i individuelle planen for introduksjonsprogram.

Det går tydelig frem av den individuelle planen hvem som er deltakernes programrådgiver og hvilket telefonnummer som kan benyttes for kontakt.

3.3.3 Fylkesmannens vurdering

På bakgrunn av dagens praksis og innsendt dokumentasjon mener vi at det fremgår av den individuelle planen når programmet starter og hvor lenge den varer, og med oversikt over hvilke tiltak som skal gjennomføres når.

Vi finner at de tre obligatoriske elementene norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet er nevnt i de individuelle planene.

3.3.4 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen finner at den individuelle planen inneholder programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet.

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

3.4.1 Rettslige grunnlag

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

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

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

Introduksjonsloven § 6 fjerde ledd stiller krav om at den individuelle planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom. «Jevne mellomrom» innebærer at planen skal tas opp til ny vurdering minst en gang i halvåret. Dette sikrer at kommunen får oversikt over at fremdriften er som den skal, og at tiltakene og målene er realistiske og fremdeles aktuelle.

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

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

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

3.4.2 Dokumentasjon av kommunens praksis

I følge kommunens rutinebeskrivelse av 25. mars kaller programrådgiver inn til oppfølging/evaluering av deltakerens individuelle plan hver tredje måned, og ved endringer i deltakerens livssituasjon. Til dette møtet får deltakerne beskjed om å ta med seg sin individuelle plan. Ved evaluering og oppfølging blir det skrevet på planen hva som er gått gjennom, og deltaker og programrådgiver skriver under. Oppfølging/evaluering hver tredje måned er eget punkt i «Huskeliste

introduksjonsprogram». Kommunen har også eget punkt om evaluering av planen i rutiner for «Oppstartssamtale 2» og hjelpeskjemaet til samtale om individuell plan. I vedtak om norskopplæring og individuell plan jf. § 19 går det frem at planen skal tas opp til ny vurdering innen seks måneder og ellers ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon.

I følge intervju med rektor og programrådgiver gjøres evaluering av individuell plan for norsk og samfunnskunnskap sammen med lærer og deltaker, og programrådgiver er invitert til å være med. Endringer av mål gjøres i samarbeid med programrådgivere. Programrådgiver er klar på at det er programrådgivere som har siste ord dersom uenighet skulle oppstå. I intervju med programrådgiver kom det frem at evalueringene med lærerne ofte begrenser seg til den individuelle opplæringsplanen. Det jobbes nå med å et samarbeid for å få til en best mulig felles individuell plan der dette sees i sammenheng.

Vi ser at de individuelle planene vi har mottatt har vært evaluert. Dette gjelder planene både for programmet og for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Det er datofestet når evalueringen har vært gjennomført, og alle planene har vært tatt opp med jevne mellomrom. Det går også frem av journalnotater at det har vært foretatt evalueringer og justeringer underveis. For deltakere som går over til grunnskoleopplæring dokumenteres evalueringene i fag og oppfølgingsamtaler i planen for norsk og samfunnskunnskap.

I tillegg til de faste møtetidspunktene har kommunen lagt til rette for kontakt mellom deltakere, programrådgivere og voksenopplæringen. Programrådgivere har frem til omorganiseringen vært lokalisert ved skolen. Kommunen skriver at dette gir en fysisk nærhet til deltakerne, som tar kontakt ved behov og gis mulighet til samtaler to ganger i uken hvor det er «drop-in» hos programrådgiverne. Hver torsdag i siste skoletime har programrådgiverne «intro-time». I disse timene kan deltakerne som er elever ved voksenopplæringen spørre om ulike ting, avtale time for samtale og programrådgiverne informerer om aktuelle saker. Disse mulighetene for kontakt med programrådgivere er nedfelt i kommunens rutiner for informasjon til deltakerne. Deltakere som er i praksis eller elever i videregående skoler følges ved opp av programrådgivere møter på praksisplass, og med telefonsamtaler som er lagt til rette for arbeidstid og skoletid. I samtale med deltakerne gav de fleste uttrykk for å være fornøyd med kommunens oppfølging av programmet, men enkelte savnet tettere oppfølging og ønsket mer hjelp.

Rektor sier i intervju at hun er spent på omorganiseringen, og ser at det har vært en klar fordel for deltakerne med kort vei til programrådgiverne. Også programrådgiver sier at «drop-in» timene har vært flittig brukt, og at det har vært tett kontakt med deltakerne. Det uttrykkes samtidig at en ikke har utnyttet potensialet ved samlokaliseringen med voksenopplæringen godt nok. Etter omorganisering planlegges det med at programrådgiverne skal være lokalisert ved skolen to dager i uken. Dette for å opprettholde tilbudet om kontakt med deltakerne utenom faste møtetidspunkt.

3.4.3 Fylkesmannens vurdering

Både samtaler, intervju og dokumentasjon bekrefter at den individuelle planen tas opp til ny vurdering minst en gang i halvåret, og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon. Det foretas ny vurdering både for planen for introduksjonsprogram og planen for norsk og samfunnskunnskap, og tiltak justeres underveis. Revideringer gjøres i samråd med deltaker. Kommunen følger opp deltakerens fremgang i programmet, og i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

3.4.4 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen finner etter dette at den individuelle planen tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon.

3.5 Blir vesentlige endringer av den individuelle planen fastsatt ved enkeltvedtak?

3.5.1 Rettslig grunnlag

Revidering av den individuelle planen er i utgangspunktet ikke et enkeltvedtak. Mindre tilpasninger underveis skal ikke ses på som et nytt enkeltvedtak. Dersom revideringen fører til vesentlige endringer av planens innhold, skal avgjørelsen regnes som et nytt enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jf. introduksjonsloven § 21 annet ledd bokstav b.

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

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

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

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

3.5.2 Dokumentasjon av kommunens praksis

I intervju med programrådgiver ble det bekreftet at individuell plan ble tatt opp til ny vurdering ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon, og det ble vist til konkret eksempel. Fylkesmannen har mottatt dokumentasjon på vedtak om vesentlig endring i introduksjonsordningen for to deltakere. Vedtakene er begrunnet. Det vises til klageadgang, klageinstans, klagefrist og nærmere fremgangsmåte ved klage. I vedtakene vi fikk var det ikke vist til retten til å se sakens dokumenter. Risør kommune har kommentert dette i svar til foreløpig rapport dater 24. juni, og det er utarbeidet ny mal for vedtak om vesentlig endring. Fylkesmannen ser av ny mal at det nå også fremgår at deltaker har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Vi legger til grunn at denne malen vil bli brukt i fremtidige vedtak om vesentlig endring².

Fylkesmannen har ikke mottatt dokumentasjon på forhåndsvarsling etter fvl. § 16, men det går frem av vedtakene vi har mottatt at ny individuell plan er utarbeidet i samarbeid med deltaker. Vi legger derfor til grunn at kommunen har vurdert at «vedkommende part allerede på annen måte har fått kjennskap til at vedtak skal treffes og har hatt rimelig foranledning og tid til å uttale seg, eller varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig», jf. fvl § 16 c.

² Rett klageinstans er «Fylkesmannen i Agder».

3.5.3 Fylkesmannens vurdering og konklusjon

På bakgrunn av dokumentasjonen mener Fylkesmannen at kommunen fastsetter vesentlige endringer i planen som nytt enkeltvedtak.

4. Brudd på regelverket og merknader

4.1 Brudd på regelverket

Med hjemmel i introduksjonsloven § 6 og § 19 (1) og som følge av det som fremgår av kapittel 3 fant Fylkesmannen følgende brudd på regelverket:

4.1.1 Individuell plan fastsettes ikke som enkeltvedtak

Risør kommune må sørge for at deltakernes individuelle planer fastsettes i tråd med reglene om enkeltvedtak. I den forbindelse må kommunen se til at:

- a. individuell plan etter §§ 6 og 19 første ledd samles i ett helhetlig dokument

4.2 Merknader

Fylkesmannen har ingen merknader.

5. Oppfølging av tilsynsresultatene

Risør kommune må innen **11. oktober 2019** gi Fylkesmannen en tilbakemelding om at brudd på regelverk er rettet, og kunne dokumentere hvordan rettingen har skjedd.

Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

- Redegjørelse fra Risør kommune datert 25. mars 2019

Vedlegg:

1. Rutiner for utarbeidelse av individuell plan
2. Kartleggingsskjema
3. Individuell plan – nytt kartleggingsskjema
4. Oppstartssamtale 1
5. Oppstartssamtale 1 – detaljert
6. Oppstartssamtale 2
7. Hjelpeskjema individuell plan
8. Individuell plan
9. Huskeliste introduksjonsprogram
10. Rutine – tolk i flyktningetjenesten

Seks deltakermapper med dokumentasjon

- Det ble gjennomført stedlig tilsyn 7. mai 2019, følgende personer ble intervjuet:

- Inger Bømark Lunde, kommunalsjef
- Søs Østgaard Nysted, enhetsleder
- Liv Therese Fiane, rektor på voksenopplæringen
- Kristin Aasbø, programrådgiver

- Det ble gjennomført samtaler med 6 deltakere i introduksjonsprogrammet 7. mai 2019

Mottatt dokumentasjon 7. mai 2019:

1. Vedtak om vesentlig endring i introduksjonsordningen, datert 3. mai 2019

- Svar fra Risør kommune datert 24. juni 2019 på Fylkesmannens foreløpige rapport

Vedlegg:

1. Mal for vedtak om vesentlig endring i introduksjonsordningen
2. Mal for vedtak om deltakelse i introduksjonsordningen, introduksjonsstønad og individuell plan