



Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder

Utdanning- og barnevernsavdelingen

Tilsyn våren 2018

TILSYNSRAPPORT

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

Tilsystema: Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram

Lillesand kommune

Vår referanse: 2018/1183

KONTAKTPERSON I KOMMUNEN:

Mona Alasow, fagansvarlig introduksjonsprogrammet, NAV

FYLKESMANNENS TILSYNSGRUPPE:

Janne Duesund, seniorrådgiver, tilsynsleder

Tor Øyvind Endresen, seniorrådgiver

Sammendrag

Fylkesmannen har gjennomført tilsyn med Lillesand kommunes forvaltning av introduksjonsloven og opplæringsloven samtidig. Dette for å se tilsynsteamene og de to lovene i sammenheng, og også for å effektivisere tilsynet både for kommunen og Fylkesmannen. Selv om tilsynet har vært gjennomført samtidig, blir det utarbeidet to rapporter. Denne rapporten gjelder tilsynet som har vært gjennomført etter introduksjonsloven.

Tilsynet etter opplæringsloven har vært grunnskoleopplæring for voksne etter § 4A-1. Temaet etter introduksjonsloven har vært avgrenset til §§ 6 og 19 første ledd – individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har bestemt at dette skal være nasjonalt tilsynsystema for perioden 2017-2019. Fylkesmannen har i tilsynet kontrollert om kommunen oppfyller plikter de er pålagt i lov eller i medhold av lov. Det rettslige grunnlaget er omtalt i rapporten.

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.

Fylkesmannen mener kommunen utarbeider individuelle planer i samråd med deltakerne, og at planene er basert på kartlegging av deltakernes behov. Det er positivt at kommunene 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 oppfyller 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 fant også i tilsynet at ikke alle planene var fattet innen tre måneder.

Vi har gjennom tilsynet sett at det er lagt opp til samarbeid mellom de ulike aktørene i introduksjonsprogrammet (NAV, voksenopplæringen og deltakeren). 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 både med hensyn til kartlegging, og kjennskap til og bruk av hverandres maler og rutiner for individuell plan.

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?	8
3.1.1 Rettslig grunnlag.....	8
3.1.2 Dokumentasjon av kommunes praksis.....	9
3.1.3 Fylkesmannens vurdering.....	11
3.1.4 Fylkesmannens konklusjon.....	12
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 kommunes 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.....	21
3.5 Blir vesentlige endringer av den individuelle planen fastsatt ved enkeltvedtak?.....	21
3.5.1 Rettslig grunnlag.....	21
3.5.2 Dokumentasjon av kommunens praksis	22
3.5.3 Fylkesmannens vurdering og konklusjon	22
4. Brudd på regelverket og merknader	22
4.1 Brudd på regelverket.....	22
4.1.1 Individuell plan fastsettes ikke som enkeltvedtak	22
4.2 Merknader.....	22
5. Oppfølging av tilsynsresultatene.....	22
Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon	23

1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder etter tilsyn med Lillesand 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 tilfredsstillende 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 tilsynsystema 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, forsvarlig saksbehandling, veiledning og informasjon til deltakerne.

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 10A, jf. introduksjonsloven § 23 annet ledd.

Kommuneloven gir Fylkesmannen rett til å be om opplysninger, rett til innsyn i saksdokumenter og adgang til kommunale institusjoner eller andre som utfører oppgaver på vegne av kommunen, jf. kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens tilsyn er et lovligheittilsyn, 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:

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 31. januar 2018
2. Dokumentasjon fra kommunen datert 9. april 2018
3. Intervjuer med kommunens ansatte og samtaler med deltakere 20. april 2018
4. Utsending av foreløpig rapport 21. juni 2018
5. Skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig rapport 27. juli 2018
6. Utsending av endelig rapport uke 36 2018

2. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven

I følge tall fra Lillesand kommune er det 68 deltakere i introduksjonsprogrammet.

I Lillesand kommune er det flykntingstjenesten som har det overordnede ansvaret for introduksjonsprogrammet. Flykntingstjenesten ble i 2009 et eget team i NAV Lillesand. Det går frem av redegjørelsen at det per i dag er tre stillinger som programrådgiver i flykntingstjenesten. En av programrådgiverne har ansvar som fagansvarlig for kvalifiseringsarbeidet.

Bystyret har ved rådmannens delegasjonsreglement av september 2017 delegert ansvar og myndighet etter introduksjonsloven på følgende måte: Flykntingstjenesten v/NAV har ansvar for kap. 2 om introduksjonsprogram og kap. 3 om introduksjonsstønad etter introduksjonsloven, mens Enhet for voksenopplæring har ansvar og myndighet for kap. 4 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

I følge organisasjonskartet er NAV Lillesand Flykntingstjenesten organisatorisk underlagt Sektor for helse og kultur, mens Enhet for voksenopplæring er underlagt Sektor for skole og barnehage. Begge disse sektorene er underlagt Rådmannen i styringslinjen.

Flykntingstjenesten og Lillesand voksenopplæring (LVO) samarbeider. Det er utarbeidet en egen samarbeidsavtale mellom Enhet for voksenopplæring, NAV og flykntingstjenesten datert 1. april 2018. Avtalen er inngått mellom kommunalsjef for helse og kultur og kommunalsjef for skole og barnehage. I avtalen spesifiseres de ulike enhetenes ansvarsområder. Flykntingstjenesten skal blant

annet ha det overordnede ansvar for introduksjonsprogrammet, hovedansvar for praksisplasser, språkpraksis og oppfølging i bedrift. Flyktingtjenesten skal også ha hovedansvar for veiledning, oppfølging og individuell plan, og også samordne ulike virkemidler i programmet som andre sektormyndigheter kan ha ansvar for. Enhet for voksenopplæring har blant annet ansvar for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, grunnskoleopplæring og kartlegging av deltakernes språkferdigheter. De har også i samarbeid med flyktingtjenesten ansvar for oppfølging i språkpraksis. NAV Lillesand skal blant annet bistå programrådgiverne med å få deltakere i arbeid.

Det var tidligere møter en gang i måneden, der rektor, avdelingsleder for NAV, lærer og programrådgiver deltok. Disse møtene er nå redusert til to ganger i halvåret, og er supplert med egen samarbeidsavtale der rutiner for samarbeidsorganer og samarbeid er beskrevet. Her er rutiner for møter mellom kommunalledelse og lederne fra flyktingtjenesten, ledermøter, trekantsamtaler og utviklingsmøter.

Flyktingtjenesten startet i 2017 et prosjekt «Fra nykommet til fagbrev» i samarbeid med arbeids- og inkluderingsbedriften Avigo AS, også kalt «Vis vei». Prosjektet har fått tilskuddsmidler fra IMDi. Prosjektet har 10 deltakere. Avigo AS skal tilby deltakerne undervisning i norsk, samfunnsfag og arbeidsliv. Lillesand kommune skal tilby praksisplasser i tre ulike fagretninger: Barne- og ungdomsarbeider, helsefagarbeider og bygg- og anleggsgaget. Lillesand voksenopplæring deltar ikke i dette prosjektet.

Av redegjørelsen går det frem at politisk nivå holdes orientert om saksområdet gjennom sak til bystyret i forbindelse med IMDis anmodning om bosetting. Enkelte år har også politikerne bedt om korte foredrag om flyktingtjenestens arbeid før saken går til avstemming.

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 innen 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 kommunes praksis

Det går frem av kommunens redegjørelse datert 9. april 2018 at individuell plan utarbeides etter rutiner i «En individuell kvalifiseringsplan», sist oppdatert 4. april 2017. Av rutinen går det frem at det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogram etter § 6 og § 19 første ledd i introduksjonsloven. I følge «Samarbeidsavtalen mellom Enhet for voksenopplæring, NAV og flykningtjenesten» av 1. april 2018, er det det flykningtjenesten som har hovedansvar for individuell plan, jf. pkt. 5.

I følge kommunens rutiner skal vedtak om individuell plan fattes samtidig med vedtak om tildeling av introduksjonsprogram. I tilsynet er det innsendt dokumentasjon for seks deltakere i introduksjonsprogrammet. Det er dokumentert gjennom de vedtak vi har fått tilsendt at deltakerne har en individuell plan etter § 6, og at denne fattes samtidig med vedtak om tildeling av program etter § 2. Det er NAV Lillesand som utarbeider den individuelle planen etter § 6. Det fattes eget vedtak om rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 17, og Lillesand voksenopplæring utarbeider egen individuell plan for norskopplæring etter § 19. Med unntak av én hadde alle deltakerne også en skriftlig individuell plan for norskopplæringen. Det henvises ikke gjensidig til hverandres planer. De to planene er ikke samlet i ett dokument.

I kommunens rutiner heter det at «Planen skal samsvare med den individuelle opplæringsplanen utarbeidet av Voksenopplæringen». Kommunen har dokumentert at det er samarbeid mellom ansvarlig for introduksjonsprogrammet og ansvarlige for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. I den individuelle planen utarbeidet av flyktningtjenesten, inngår norsk og samfunnskunnskap som delmål i programmet. Etter vår vurdering er det i stor grad samsvar mellom de to planene, der hovedmål beskrives i den individuelle planen for programmet og mer detaljert i planene for opplæring. For å sikre samordning har kommunen blant annet trekantsamtaler. I trekantsamtalene deltar programrådgiver, kontaktlærer og deltaker. Disse samtalene gjennomføres halvårlig, og ifølge redegjørelsen er individuell plan et sentralt tema i disse samtalene. Voksenopplæringen har utarbeidet egen mal for trekantsamtalene, og et av spørsmålene her er blant annet samsvar mellom individuell plan for program og individuell opplæringsplan. Utfylt skjema er dokumentert for alle deltakerne. Referat fra trekantsamtalene er også dokumentert i journalnotater fra flyktningtjenesten.

Det har vært forsøkt ulike former for rutiner for samarbeid, og det jobbes med å utvikle dette samarbeidet. I intervjuer både med NAV, flyktningtjenesten og voksenopplæringen kom det frem at det er potensial for enda tettere samarbeid. Dette gjelder blant annet spørsmålet om tilgang til hverandres maler og de individuelle planer som er utarbeidet. Under intervjuer både med fagansvarlig og rektor ble det informert om at det i stor grad lages egne individuelle planer for program og for norskopplæring, at det er lite samarbeid underveis i arbeidet med planene og at disse først tas felles opp i trekantsamtalene. Det er også noe usikkerhet om man har tilgang til felles maler. Fagansvarlig ved flyktningtjenesten mener voksenopplæringen har tilgang gjennom Wisma, men at kanskje ikke alle er kjent med hvordan informasjonen hentes ut. Rektor derimot mener ansatte i voksenopplæringen ikke har tilgang eller innsyn til de individuelle planene, og at disse ikke er tilgjengelige i programmet Wisma flyktning eller annet sted. I følge rektor kjenner de ansatte ved voksenopplæringen ikke de individuelle planene fra flyktningtjenesten, men at kontaktlærere har sett dem i forbindelse med trekantsamtalene. Kommunalleder på sin side uttrykte i intervju at de har lite tilgang på de individuelle planene for norskopplæringen, og er usikker på hvordan de kan finne disse planene.

Deltakere har krav på så snart som mulig skriftlig underretning om fastsettelsen av den individuelle planen. I følge redegjørelsen får deltakerne tilsendt skriftlig vedtak om individuell plan. I samtale med deltakerne gav de alle uttrykk for at de kjente den individuelle planen for introduksjonsprogrammet og hadde mottatt denne. Deltakeren gav også uttrykk for å kjenne planen for norskopplæring. Det er derimot noe mer usikkert om voksenopplæring gir planen til alle deltakerne som fast rutine. Vi ser at det er rutiner for at deltakermappe med individuell plan lagres i arkivskap på skolen så lenge

deltakeren går på skolen. Det er etter vår vurdering av avgjørende betydning at deltakeren får utlevert sin plan, for å sikre eierskap til denne.

Av kommunens rutine «En individuell kvalifiseringsplan» går det frem at individuell plan minst skal inneholde programmet start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet. I alle vedtakene vi har fått tilsendt om individuell plan etter § 6 går det frem hvilken tidsperiode vedtaket gjelder for.

I følge kommunens rutiner skal individuell plan foreligge innen tre måneder etter bosetting i kommunen, eller etter at krav om deltakelse i introduksjonsprogram blir fremsatt. Ved gjennomgang av de individuelle planene vi har mottatt, finner vi at ikke alle er vedtatt innen denne fristen.

Alle vedtakene om individuell plan etter § 6 vi har fått tilsendt er grundig individuelt begrunnet. Vi ser at de bygger på en individuell kartlegging, og at det er sammenheng mellom kartlegging, deltakerens mål og tiltak i programmet.

Den individuelle planen utarbeidet av flyktningtjenesten i NAV beskriver programmets varighet og omfang, og den er utarbeidet på bakgrunn av en kartleggingssamtale.

Det vises ikke til gjennomført kartlegging i den individuelle malen for norskopplæringen, og disse planene er ikke begrunnet. Planene har derimot langsiktige mål, der det settes utdanningsmål og yrkesmål. Det er også konkrete mål for norskopplæringen, med mål for sluttnivå og opplæringsspor. Det går frem at planene for opplæring hvor mange timer som er tildelt, og hvor opplæringen skal foregå. Det går også frem hvilke anbefalt språk som anbefales for opplæring i 50 timer samfunnskunnskap. Den individuelle planen for norskopplæringen underskrives av deltaker og lærer.

De individuelle planene Fylkesmannen har mottatt er datofestede, og det går frem av planene hvilken periode de gjelder for.

I vedtaket om tildeling av introduksjonsprogram og vedtaket om individuell plan etter § 6 vises det til klageadgang, klagefrist, klageinstans ¹, den nærmere fremgangsmåte ved klage samt retten til å se sakens dokumenter. Også i samtaler gav flere av deltakerne uttrykk for å kjenne muligheten til å klage på sin individuelle plan. I de individuelle planene for norskopplæring etter § 19 er det ikke vist til klageretten. Den individuelle planen i norskopplæring er ikke et vedlegg til den individuelle planen for introduksjonsprogram, slik at disse to planene samlet sett fremstår som ett helhetlig dokument. Det henvises heller ikke til de ulike planene for å skape en sammenheng. For en introduksjonsdeltaker vil der dermed kunne være vanskelig å forstå at disse to planene samlet sett er ett vedtak, og det kommer dermed ikke klart frem at deltaker har klageadgang på alle beslutninger.

Når det gjelder deltakere i prosjektet «fra nykommet til fagbrev» (også kalt «vis vei»), skriver kommunen i brev til Fylkesmannen av 27. juli 2018 at samme rutine for individuell plan etter §§6 og 19 gjelder de som er med i prosjektet. Kommunen har lagt ved dokumentasjon på individuelle planer for deltakere i prosjektet.

3.1.3 Fylkesmannens vurdering

På bakgrunn av tilsendt dokumentasjon og samtale med deltakere mener vi at kommunen oppfyller minstekravet i loven om at det er utarbeidet en individuell plan for deltakerne. Det er positivt at alle

¹ I vedtaket er det vist til Fylkesmannen i Aust- Agder. Minner om at rett klageinstans er fra 1.1.2017 Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder.

deltakerne uttrykker god kjennskap til sin plan. Den individuelle planen for introduksjonsprogrammet er etter vår vurdering begrunnet. Deltakerne er kartlagt både fra flyktningtjenesten i en førstegangssamtale, ved å aktivt bruke tidligere kartlegginger, og i inntakssamtalen ved voksenopplæringen.

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. 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. Dersom kommunen ønsker å ha en egen plan for norskopplæring for de som går i introduksjonsprogram, må den individuelle planen i norskopplæringen 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. Slik Fylkesmannen vurderer det, er det lagt opp til et samarbeid mellom NAV Lillesand som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet og Lillesand voksenopplæring som er ansvarlig for norskopplæringen, men at dette samarbeidet med fordel bør økes blant annet ved mer kjennskap til og bruk av hverandres planer og maler.

Etter vår vurdering bør deltakeren ikke skrive under på den individuelle opplæringsplanen, da det kan oppfattes som vanskeligere for deltakere i ettertid klage på planen. Planen skal utarbeides i samråd med deltaker, men det kreves ikke enighet om planen.

Det er ikke dokumentert at alle planer er utarbeidet innen tre måneder etter bosetting eller etter at krav om deltakelse ble fremsatt for.

Lillesand kommune har i tilbakemelding av 27. juli 2018 på foreløpig rapport kommentert følgende til dette punktet:

NAV Lillesand skal sammen med Lillesand voksenopplæring utføre kartlegginger med deltaker. Etter kartleggingen skal LVO lage individuell plan etter § 19 og sender det til programrådgiver innen 14 dager. Programrådgiver skal da vedta vedtak om deltakelse i introduksjonsprogrammet med individuelle plan etter §§ 6 og 19 første ledd som vedlegg. Programrådgiver har ansvar å sende det samlet til intro deltakeren. Vedtaket skal vedtas innen 3 måneder fra bosettingsdato.

Det er positivt at kommunen planlegger for et tettere samarbeid ved bla. felles kartlegging. Den planlagte praksisen som beskrives vil også sikre at de individuelle planene fremstår som ett dokument og bidra til at alle vedtak fattes innen 3 måneder. Vi opprettholder likevel konklusjonen om lovbrudd når det gjelder disse to punktene, da vi ønsker å se den planlagte praksisen nærmere dokumentert.

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. Slutt mål 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. Personer som bosettes i Lillesand får informasjon om introduksjonsprogrammet før de starter. De innkalles til informasjonsmøte der også individuell plan gjennomgås. Fylkesmannen har fått tilsendt eksempel på presentasjon utarbeidet av NAV Lillesand om «Introduksjonsordningen i Lillesand kommune», der lovgrunnlaget for individuell plan er eget tema.

I rutinene er det også oppgaver om innkalling til kartlegging. Innen 14 dager etter bosetting blir deltakerne ifølge redegjørelsen kalt inn til en kartleggingssamtale. Kommunen har utarbeidet egne rutiner for kartlegging. I kartleggingssamtalen forklares formålet med kartlegging og individuell plan gjennomgås på ny. I følge rutinene blir det også forklart hvem som har tilgang til opplysningene fra kartleggingen, og reglene om taushetsplikt.

I rutinen er det egne punkter til bruk for programrådgivere før samtalene. Det står blant annet at programrådgiver bør sette seg inn i tidligere kartlegginger og eventuell karriereveiledning, samt dokumentasjon på kompetanse og erfaringer, og bosettingsintervju fra IMDi/mottak. Det legges opp til kartlegging av utdanningsbakgrunn, kurs, arbeidserfaringer, eventuelle helsemessige påvirkninger og yrkesønsker. Flyktningtjenesten bruker eget kartleggingsskjema i Wisma. Dette er merket CV i Wisma. Fylkesmannen har mottatt dokumentasjon på kartlegging for alle de 6 deltakerne (eks. CV, selvregistrert kompetanse, kartlegging fra bosettingsintervju).

Kommunen utarbeider første individuell plan etter det opplysninger som kommer frem i denne kartleggingssamtalen. I følge kommunens redegjørelse får deltakerne mer tid eller nytt møte innen tre måneder dersom noe er uklart eller det er uenighet under kartleggingssamtalen.

Under intervju med fagansvarlig kom det frem at flyktningsjenesten og voksenopplæringen kartlegger hver for seg. Flyktningsjenesten kartlegger språk på et mer overordnet nivå, mens voksenopplæringen har hovedansvaret for språkkartleggingen.

I følge enhetsleder bruker voksenopplæringen skjema for kartlegging som følger Læreplan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Fylkesmannen har mottatt e-post om kartlegging ved inntak til norsk kurs fra rektor til lærere ved voksenopplæringen 20. januar 2017. I denne e-posten er det forslag til rutiner for kartlegging, og også forslag til kartleggingsrapport. Av forslaget går det frem at rektor foretar kartleggingen med tolk dersom det er behov for det, og at resultatet blir skriftliggjort med en kartleggingsrapport. Denne rapporten skal legges i deltakermappen, og på bakgrunn av resultatene i kartleggingsrapporten og samtale med lærer(e) skal deltakere plasseres i ordinære kursgrupper. I forslaget til kartleggingsrapport skal grunndata kartlegges, sammen med utdanningsbakgrunn og erfaringsbakgrunn. Fylkesmannen har ikke mottatt dokumentasjon på at denne kartleggingen har vært tatt i bruk.

Det er dokumentert gjennom en rekke rutiner, journalnotater og i samtaler at deltakerne blir tett fulgt opp og får medvirke i utformingen av sin individuelle plan.

Kommunen skriver i redegjørelsen at det alltid er tolk tilstede på informasjonsmøte der individuell plan blir gjennomgått. I enkelte tilfeller vil der vurdert individuelle informasjonsmøter med tolk. Det følger av rutine for kartlegging at det alltid skal brukes tolk i kartleggingssamtalen. Avdelingsleder understreket i intervju at det aldri legges begrensninger på bruk av tolk. Det ble bekreftet i samtale med deltakerne. Kommunene bruker ulike tolketjenester, blant annet Noricom og TolkSør. Det brukes primært telefontolk, men kommune tilbyr fremmøtetolk ved behov. Deltakerne bekreftet at det var benyttet tolk i kartleggingssamtalene når den individuelle planen ble utarbeidet. I følge kommunes redegjørelse bestilles det også tolk i oppfølgingsmøtene dersom det er behov.

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 rektors forslag til rutiner for kartlegging går det frem at det skal benyttes tolk ved behov.

I planene vi har fått tilsendt, går deltakernes mål frem. Planen skiller mellom mål innenfor introduksjonsprogrammet 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 norsk nivåene fra A1 til B2 i de ulike ferdighetene lytte, snakke, samtale, lese og skrive. Her skrives det og nedtegnes hvilket nivå deltakeren er på.

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. Vi ser av dokumentasjonen at kommune gir deltakerne veiledning om hvorfor man kartlegger, og har brukt informasjonen fra kartleggingen til å utforme tiltak for deltakernes introduksjonsprogram. Kommunen har også informert godt om hva en individuell plan, er og hva som er formålet med planen. Det ble bekreftet i samtale med deltakerne at individuell plan ble revidert og jevnlig benyttet i samtaler med deltakerne. Vi har sett gjennom tilsynet at det er noe sammenfallende kartlegging fra flyktningtjenesten og voksenopplæringen, og at kommunen i større grad kan samkjøre disse i sitt videre arbeid. Etter det vi kan se foreligger det også mye kartlegging av deltakerne som flyktningtjenesten og voksenopplæringen i større grad kan dra nytte av sammen. Kommunene har i brev av 27. juli 2018 skrevet at NAV Lillesand og voksenopplæringen fremover vil gjennomføre kartleggingen sammen.

Det er positivt at kommunen aktivt benytter tolk i samtale med deltakerne. Det er også positivt at kommunen har klare mål for deltakerne og at dette kommer frem i den individuelle planen. Målene samsvarer i stor grad med det deltakerne svarte under samtalene.

Fylkesmannen vurderer at kommunen har et helhetlig syn på den individuelle planen opp mot formålet i introduksjonsloven om grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberedelser for deltakelse i yrkeslivet. Målene for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som skildret i forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Selv om voksenopplæringen har en egen plan for opplæringen, vurderer Fylkesmannen at målene for opplæringen også er lagt inn i hovedplanen. 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 kommunes praksis

I alle de individuelle planene Fylkesmannen har fått tilsendt er planens varighet datofestet. For de fleste deltakerne står det tidspunkt for hovedaktivitetene i programmet i planen. Det kommer også frem at planen er revidert og oppdatert jevnlig.

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

Delmålene er tidfestet, og med avklaring av ansvarlig enhet/virksomhet. I voksenopplæringen sitt svar på søknad om opplæring i norsk til den enkelte deltaker, går det detaljert frem oppstart og tidspunkt for kurset. Deltakere får i tillegg egen timeplan der det står hvem som er ansvarlig for hver time.

Det går tydelig frem av den individuelle planen hvem som er kontaktperson for introduksjonsprogrammet.

3.3.3 Fylkesmannens vurdering

På bakgrunn av innsendt dokumentasjon mener vi at det fremgår av den individuelle planen når programmer start 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 samtaler 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

Kommunen skal følge opp deltakerens fremgang i programmet og i opplæringene i norsk og samfunnskunnskap. I følge kommunen er det tett dialog med deltaker under hele introduksjonsprogrammet. I presentasjonen før oppstart av program blir det informert om at planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom, og ved vesentlig endring i den enkelte sin livssituasjon. I kommunens rutiner for oppfølging av 13. mars 2017 og i mal for oppfølgings- og trekantsamtale av 1. mars 2018, er det eget punkt for programrådgivere om det forekommer vesentlige endringer som kan påvirke individuell plan.

Ifølge redegjørelsen blir individuell plan tatt opp til ny vurdering i hver oppfølgingssamtale og trekantsamtale. Oppfølgingssamtale er en samtale mellom programrådgiver og deltaker. Denne gjennomføres minimum to ganger per halvår. Trekantsamtalene er en samtale mellom deltaker, programrådgiver og kontaktlærere. Flyktningtjenesten er ansvarlig for at den individuelle planen følger deltakernes fremdrift også i norskopplæring gjennom trekantsamtalene hvert semester. Trekantsamtalene gjennomføres hvert semester. I disse samtalene er individuell plan og individuell opplæringsplan sentral, og deltakerne blir involvert i eventuelle endringer. Innsendt dokumentasjon, intervjuer og samtaler med deltakerne bekrefter dette.

Vi ser at de individuelle opplæringsplanene også har vært justert. Endringene her er lite formaliserte, det er mer direkte påtegninger i selve planene.

Kommunen skriver at deltakerne i tillegg til disse faste møtepunktene har mulighet til å oppsøke og kontakte sin programrådgiver. Flyktningtjenesten har også ukentlige internmøter der deltakernes kvalifisering er tema. Det er også møter på tvers av avdelingene i NAV for å imøtekomme deltakernes behov.

3.4.3 Fylkesmannens vurdering

Både samtaler, intervju og dokumentasjon bekrefter at individuell plan tas opp til jevnlig vurdering og at tiltak justeres underveis.

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

Det kan være vanskelig å avgjøre hva som er en vesentlig endring og hva som anses som en revidering av planen. Kommunen må utøve skjønn i loven når det gjelder vurderinger av hvilke endringer av den individuelle planen som er av en slik karakter at de må betegnes som vesentlige.

I følge kommunens rutiner for en individuell kvalifiseringsplan skal den individuelle tas opp minst en gang i halvåret, eller dersom deltakeren opplever vesentlig endring i sin livssituasjon som krever revidering av planen. Under intervjuet med fagansvarlig for introduksjonsprogrammet kom det frem at de ikke har noe konkret i forhold til begrepet «vesentlig endring», men at planen endres ved behov. De deltakerne som får endringer i planene får også ny plan med klageadgang. Det er dokumentert at flere deltakere har fått ny individuell plan etter nye vurderinger, og at dette er fattet som et nytt enkeltvedtak med klagerett.

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

Lillesand 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
- b. alle individuelle planer vedtas innen tre måneder

4.2 Merknader

Fylkesmannen har ingen merknader.

5. Oppfølging av tilsynsresultatene

Lillesand kommune må innen **1. november 2018** 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 NAV Lillesand datert 9. april 2018

Vedlegg:

1. Rutiner - En individuell kvalifiseringsplan
2. Eksempel på powerpoint presentasjon – informasjon om introduksjonsordningen
3. Informasjon ved oppstart av introduksjonsprogram
4. Rutine for kartlegging
5. Rutine for oppfølging
6. Rutine for trekantsamtale
7. Mal til oppfølgings- og trekantsamtale
8. Rutiner før oppstart av introduksjonsprogrammet
9. Aksjonsskjema for Flyktningtjenesten (NAV) og Lillesand voksenopplæring (LVO)
10. Samarbeidsavtale mellom enhet for voksenopplæring, NAV og Flyktningtjenesten
11. Prosjekt «Fra nykommet til fagbrev»
12. Leverandøravtale
13. Organisasjonskart

Seks deltakermapper

- Det ble gjennomført stedlig tilsyn 20. april 2018, følgende personer ble intervjuet:
 1. Mona Alasow, fagansvarlig for introduksjonsprogrammet, NAV
 2. Harald Bjøran, enhetsleder Lillesand voksenopplæring
 3. Tove Moen Gjøtterud, avdelingsleder NAV Flyktningtjenesten
- Det ble gjennomført samtaler med 6 deltakere i introduksjonsprogrammet 20. april 2018
- E-post fra enhetsleder Harald Bjøran 20. april 2018
- Tilbakemelding på foreløpig rapport datert 27. juli 2018

Vedlegg:

Vedtak og individuell plan for to deltakere i «Vis vei-prosjektet»