



Fylkesmannen i Rogaland

Endelig tilsynsrapport

Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram

Introduksjonsloven § 6 og § 19, første ledd

Stavanger kommune

2017

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning.....	4
1.1 Formålet med tilsynet	4
1.2 Fylkesmannens tilsynshjemmel	4
1.3 Om rapporten og gjennomføring av tilsynet	4
2. Lovkrav som undersøkes i tilsynet.....	5
3. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven.....	5
4. Fylkesmannens vurdering.....	6
4.1 Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?	6
4.1.1 Rettslig grunnlag.....	6
4.1.2 Dokumentasjon av kommunes praksis.....	6
4.1.3 Fylkesmannens vurdering.....	7
4.1.4 Fylkesmannens konklusjon	8
4.2 Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?.....	8
4.2.1 Rettslig grunnlag.....	8
4.2.2 Dokumentasjon av kommunes praksis.....	8
4.2.3 Fylkesmannens vurdering.....	9
4.2.4 Fylkesmannens konklusjon	10
4.3 Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?.....	10
4.3.1 Rettslig grunnlag.....	10
4.3.2 Dokumentasjon av kommunes praksis	10
4.3.3 Fylkesmannens vurdering.....	10
4.3.4 Fylkesmannens konklusjon	10
4.4.1 Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon?	11
4.4.1 Rettslige grunnlag.....	11
4.4.2 Dokumentasjon av kommunens praksis.....	11
4.4.3 Fylkesmannens vurdering.....	11
4.4.4 Fylkesmannens konklusjon	11
4.5.1 Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle plan ved enkeltvedtak?	12
4.5.1 Rettslig grunnlag.....	12

4.5.2 Dokumentasjon av kommunens praksis	12
4.5.3 Fylkesmannens vurdering	12
4.5.4 Fylkesmannens konklusjon	12
5. Oppfølging av tilsynsresultatene	12
Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon	14
Vedlegg 2: Lovgrunnlag	15

Sammendrag

Fylkesmannen har gjennomført tilsyn med Stavanger kommunes forvaltning av introduksjonsloven. Temaet har vært avgrenset til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd om individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har bestemt at dette skal være nasjonalt tilsystema for perioden 2017-2019. Fylkesmannen har i tilsynet kontrollert om kommunen oppfylder plikter kommunen er pålagt i lov eller i medhold av lov. Det rettslige grunnlaget framgår av vedlegg 2.

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 framdrift 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 etter introduksjonsloven § 6, og at planene er basert på kartlegging av deltakernes behov. Kommunen benytter kvalifisert tolk dersom det er behov for det. Det er lagt opp til et tett samarbeid mellom de ulike aktørene i introduksjonsprogrammet (Flyktningseksjonen, Johannes læringssenter, NAV og deltakeren). Kommunen følger opp deltakernes framgang i programmet, og når planen revideres så gjøres dette i samråd med deltakeren. Kommunen tillater endringer i de individuelle planene når deltakerne ønsker dette, og det oppstår lite uenigheter om programmets innhold. Det er dokumentert at revideringen av planen gjøres hver sjette måned.

Kommunen utarbeider individuelle planer innen fristen på tre måneder etter bosetting, men de individuelle planene fastsettes ikke som enkeltvedtak i tråd med forvaltningsloven. Tiltak i programmet kommer heller ikke tydelig fram i de individuelle planene og blir ikke tilstrekkelig begrunnet. Målsettingen for deltakerne er lite konkrete, og det er vanskelig å finne hva som faktisk er deltakernes hovedmål og delmål for programmet, og hvilken framdrift som er forventet for de ulike målene. Dette gjør at kravet om at planen skal være individuelt tilpasset, ikke alltid er oppfylt. Vesentlig endring av deltakernes plan fastsettes heller ikke i tråd med forvaltningslovens krav til enkeltvedtak, og det treffes ikke et nytt vedtak om individuell plan når deltaker kommer tilbake fra fødselspermisjon.

Ikke alle deltakere var kjent med at de hadde en individuell plan, planene var ikke samlet i ett dokument. Deltakerne visste heller ikke at de kunne klage på mål og tiltak i den individuelle planen. Dette svekker rettssikkerheten for den enkelte deltaker, og selve planen framstår dermed mindre forpliktende for deltaker og kommune.

Kommunen treffer vedtak om rett og plikt til norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17. Men det utarbeides ikke individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 19. Planen det vises til er intern og gjøres ikke kjent for deltakerne. Denne planen inngår ikke som en del av den individuelle planen etter introduksjonsloven § 6.

1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Rogaland etter tilsyn med Stavanger 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. Tema for tilsynet er beskrevet nedenfor.

1.1 Formålet med tilsynet

Introduksjonsloven har som mål 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 Fylkesmannens tilsynshjemmel

Fylkesmannens tilsyn skal utføres etter reglene i 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 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.

1.3 Om rapporten og gjennomføring av tilsynet

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. Oversikt over dokumentasjonen framgår av vedlegg 1.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn 2. mai 2017
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen 26. september
3. Intervjuer med kommunens ansatte og samtaler med deltakere 23. oktober 2017
4. Mottak av etterlyst dokumentasjon 24. oktober, 27. oktober og 7. november 2017

5. Utsending av foreløpig rapport 30. november 2017
6. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig tilsynsrapport 21. desember 2017
7. Kommentarer fra kommunen på foreløpig tilsynsrapport 20. desember 2017
8. Endelig tilsynsrapport 8. januar 2017

2. 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 forhold som skal undersøkes gjennom tilsynet, og følgende kontrollspørsmål skal besvares:

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

3. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven

I Stavanger kommune har tre hovedaktører ansvar for introduksjonsprogrammet. Dette er Flyktningseksjonen (FLY), Johannes læringscenter (JLS) og NAV. Det går fram av redegjørelsen at det daglige ansvaret for introduksjonsprogrammet er delt mellom FLY og JLS. FLY har ansvaret for å utarbeidede den individuelle planen, mens majoriteten av innholdet i programmet leveres av JLS.

FLY ligger organisatorisk under *Levekår*, og JLS ligger organisatorisk under *Oppvekst*. Både *Levekår* og *Oppvekst* er underlagt direktør for Oppvekst og levekår, som igjen ligger under rådmannen i styringslinjen. Rådmannen har delegert fullmakter etter introduksjonsloven til direktør for Oppvekst og levekår. Direktøren har delegert fullmakter etter introduksjonsloven §§ 2, 6-8, 10, 12, 14-16 videre til virksomhetsleder for FLY, mens fullmakter etter introduksjonsloven § 17 og § 19 er delegert til styret ved JLS.

Kommunens dokumentasjon viser at FLY er underlagt avdelingsleder. Tidligere var det fagleder som godkjente vedtak om innvilgelse av introduksjonsprogram og individuell plan, men fra august 2017 er dette ansvaret nå lagt til avdelingsleder. FLY har et eget team, *Team Intro*, som arbeider med introduksjonsordningen. Den individuelle planen betegnes av kommunen som deltakernes individuelle kvalifiseringsplan, og er forkortet til IKP.

Av redegjørelsen går det fram at rektor på JLS rapporterer til driftsstyret, der det jevnlig rapporteres om økonomi, norsksprøveresultater for alle elever og introdeltakere. Det rapporteres til økonomisjef, personalsjef, leder og nestleder for oppvekst og levekår.

Virksomhetsleder ved FLY sender ukentlige rapporter til ledelsen og nøkkelpersoner i Levekår stab, NAV, økonomi, JLS og andre kommunale samarbeidspartnere. Der er månedlig møte med direktør og alle fagsjefer innenfor oppvekst og levekår.

FLY, JLS og NAV har månedlige samarbeidsmøter. Kommunen inngikk i 2009 en *Samarbeidsavtale mellom Stavanger kommune og Arbeids- og velferdsetaten i Rogaland om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*, sist revidert februar 2016.

4. Fylkesmannens vurdering

4.1 Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?

4.1.1 Rettslig grunnlag

Det vises til lovgrunnlag i vedlegg 2.

4.1.2 Dokumentasjon av kommunes praksis

I tilsynet er det innsendt dokumentasjon for fem deltakere i introduksjonsprogrammet. Alle deltakerne får vedtak om tildeling av introduksjonsprogram, og FLY har utarbeidet en IKP. I vedtaket står det at *planen er vedlagt dette vedtaket*, men det står også at deltakeren vil *motta et separat vedtak for denne planen*. Det er bekreftet gjennom intervju av representanter fra kommunen at planene legges ved som et vedlegg i forbindelse med vedtak om tildeling av program - det er en skrivefeil i malen at IKP sendes ut som et separat vedtak. Den vedlagte IKP er deltakerens individuelle plan for programmet etter introduksjonsloven § 6.

Vedtaket om tildeling av program med vedlagt IKP utarbeides innen 3 måneder etter bosetting i kommunen. JLS har fem inntaksdatoer, inkludert sommerprogram, som sikrer at deltakerne får oppstart i programmet innen fristen på 3 måneder.

JLS utarbeider *individuell plan for norskopplæringen*. Denne planen er en utskrift fra systemet til JLS, og kontaktlæreren oppdaterer denne jevnlig. FLY har ikke innsyn i denne planen, og den legges heller ikke ved i vedtaket om tildeling av program. Deltakeren får først kjennskap til denne når det gjennomføres en introsamtale hvor JLS, FLY og deltakeren er tilstede. Introsamtalen skjer normalt hver fjerde måned. Det foreligger ikke en individuell plan utover dette etter introduksjonsloven § 19. FLY innhenter informasjon fra JLS og mottar rapporter fra kontaktlærer om hvilket nivå i norsk deltakerne ligger på. Denne informasjonen legges kontinuerlig inn i deltakernes IKP.

Redegjørelsen fra kommunen viser at FLY og JLS samarbeider regelmessig om gjennomføringen av introduksjonsprogrammet for deltakerne. Samarbeidet skjer både i oppstarten av programmet, i gjennomføringen av programmet og når programmet avsluttes. Hver deltaker får tildelt to rådgivere, en programrådgiver som er i FLY, og en introrådgiver ved JLS. FLY samarbeider i tillegg med NAV og har månedlige samarbeidsmøter. NAV har størst rolle når programmet til deltakeren er i slutfasen og det er behov for å se på alternative kvalifiseringsløp over en lengre tidsramme enn to år. Kommunen ønsker i større grad å ta i bruk virkemidler fra NAV tidligere.

Begrunnelsen i vedtakene om tildeling av program etter introduksjonsloven § 2 er den samme i alle vedtakene, og det står at *Du fyller de vilkår introduksjonsloven stiller for deltakelse i programmet jf. § 2, 1 ledd bokstav a*. Det gis ingen begrunnelse i vedtaket utover dette. Det foreligger heller ingen begrunnelse i IKP for hvorfor de ulike mål og tiltak er valgt for deltakerne.

I vedtaket om tildeling av introduksjonsprogram er det henvist til § 2 i introduksjonsloven. I samme vedtak vises det til § 6 i introduksjonsloven, og det opplyses om retten til en individuell plan. Alle bestemmelsene fra og med introduksjonsloven § 1 til og med § 16 ligger også ved som et eget vedlegg til vedtaket. Det vises ikke til lovbestemmelser i vedlagt IKP.

Deltakerne får vedtaket sendt hjem til seg via posten av FLY, og JLS mottar en kopi. I vedtaket om tildeling av introduksjonsprogram etter introduksjonsloven § 2 vises det til klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåte ved klage og retten til å se sakens dokumenter. I tre av vedtakene vi har mottatt står det at *Det gjøres oppmerksom på at klageadgangen også gjelder innholdet i den individuelle kvalifiseringsplanen*. Det blir ikke opplyst om klageretten i vedlagt IKP.

Etter åpningsmøtet sendte kommunen inn en mal for individuell plan. Det ble opplyst i åpningsmøtet at det er denne malen kommunen ønsker å bruke framover. Kommunen sendte også i ettertid over vedtak om rett og plikt til norskopplæring etter introduksjonsloven § 17.

Kommunen opplyser i kommentar til den foreløpige tilsynsrapporten at det i slutten av mars 2017 ble startet en prosess for å skrive ut den eksisterende IKP ut fra en erkjennelse av at den gamle malen ikke oppfylte lovens krav til planens innhold. Fra og med senhøsten 2017 har den nye malen vært i bruk.

4.1.3 Fylkesmannens vurdering

Både intervju og dokumentasjon viser at kommunen utarbeider skriftlig individuell plan etter § 6 til alle deltakerne i introduksjonsprogrammet innenfor fristen på tre måneder.

Selv om kommunen står fritt til å velge formen på den individuelle planen, er det usikkert hva som samlet sett er deltakerens individuelle plan for hele introduksjonsprogrammet. Dokumentasjonen viser blant annet at det ikke foreligger en individuell plan for norsk og samfunnskunnskap i samsvar med introduksjonsloven § 19. Den individuelle planen for *norskopplæringen* som er utarbeidet av JLS blir løpende revidert sammen med deltakeren i forbindelse med registrering, kartlegging og oppstart. Men planen blir ikke gitt til deltakeren som et enkeltvedtak. En plan for deltakerens opplæring i samfunnskunnskap mangler også. Planen for *norskopplæringen* blir i tillegg ikke tilstrekkelig implementert i den individuelle planen etter introduksjonsloven § 6. Den individuelle planen for norskopplæringen inngår derfor etter vår vurdering ikke som en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet.

Når den individuelle planen etter introduksjonsloven § 6 utarbeides, legges det opp til et tett samarbeid mellom FLY, som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet, og JLS som er ansvarlig for innholdet i programmet. Vårt inntrykk er likevel at samarbeidet mellom programrådgiverne ved FLY og introrådgiverne ved JLS kan bli bedre. Tilsendt IKP viser at det ikke alltid er samsvar mellom målsettingene som utarbeides av introrådgiverne og målsettingene som fastsettes av programrådgiverne. NAV bør også i større grad brukes i startfasen når innholdet i den individuelle planen utarbeides.

Kommunen fatter formelt vedtak om tildeling av introduksjonsprogram, men dette vedtaket kan ikke forstås som et vedtak om individuell plan etter § 6, og er isolert sett kun vedtak om rett og plikt til å delta i kommunens introduksjonsprogram etter § 2. Det samme gjelder for vedtak om rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 17. Dette kan ikke forstås som et vedtak om individuell plan etter § 19.

Deltakerne får så snart som mulig skriftlig underretning om fastsettelsen av den individuelle planen. Men den individuelle planen fastsettes ikke som formelt enkeltvedtak med informasjon om klagerett. Det vises heller ikke til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd i tilsendt IKP.

Vi finner ingen begrunnelse i IKP for de ulike mål og tiltak som er valgt for deltakerne. Tiltakene som fastsettes, må i tillegg knyttes opp mot kartleggingen av deltakeren. Kravet til begrunnelsens omfang er størst i de tilfeller hvor det er forskjell mellom kompetansen en finner gjennom kartleggingen og tiltakene som blir fastsatt i programmet. Begrunnelsene må individualiseres, det må altså komme

fram hvorfor akkurat de tiltakene som fastsettes i programmet, er bestemt til den enkelte. Det er vanskelig å se hvilke vurderinger kommunen har gjort i valg av mål og tiltak for den enkelte deltaker.

Kommunen har opplyst at de ønsker å endre praksis for utformingen av de individuelle planene og har ettersendt en mal for vedtak om individuell plan. Malen oppfyller kravene forvaltningsloven stiller til enkeltvedtak, og dersom denne malen brukes, vil den individuelle planen også framstå som et helhetlig dokument. Kommunen skriver i kommentarene til den foreløpige rapporten at den nye malen har vært i bruk fra og med senhøsten 2017. Kommunen har imidlertid ikke dokumentert dette, og bruken av de nye malene gir derfor ikke på dette tidspunktet et tilstrekkelig grunnlag for å slutte at lovbruddene påvist ovenfor er rettet.

4.1.4 Fylkesmannens konklusjon

Kommunen utarbeider ikke en skriftlig individuell plan som er samlet til et helhetlig dokument. Det foreligger ikke en individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap i samsvar med de formelle kravene etter introduksjonsloven § 19, og en kan derfor heller ikke si at den inngår som en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet. Kommunen utarbeider individuell plan til deltakere i introduksjonsprogrammet, men denne fastsettes ikke som et formelt enkeltvedtak med klagerett. Det vises ikke til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd. Den individuelle planen er heller ikke begrunnet.

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

4.2.1 Rettslig grunnlag

Det vises til lovgrunnlag i vedlegg 2.

4.2.2 Dokumentasjon av kommunes praksis

Deltakeren møter sin programrådgiver hos FLY. Programrådgiveren og deltakeren går deretter sammen til JLS hvor det gjennomføres en enkelt registreringsprosess ved norskavdelingen. Deltakeren gjennomgår her en muntlig test slik at han/hun blir plassert inn på riktig norsknivå. Når denne kartleggingen er ferdig, går deltakeren og programrådgiveren tilbake til FLY. Her informeres det om hva introduksjonsprogrammet er, og det foretas en gjennomgang av regelverket og alt det praktiske knyttet til programmet.

Deltakeren blir deretter kartlagt, og kommunen forklarer hvorfor de kartlegger på nytt. En tar utgangspunkt i kartleggingen fra mottaket, og noen har i tillegg med seg et meldeskjema fra bosettingen. FLY bruker et eget skjema: *Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere – kartlegging i kommunen*. Her kartlegges utdanning, helse, familieforhold etc. Dersom FLY ikke blir ferdig med kartleggingen, kalles deltakeren inn til et nytt møte kort tid etterpå. Kommunen har rammeavtale med ulike tolketjenester og bestiller tolk når det er behov for det.

I tillegg til programrådgiver ved FLY, får deltakeren ved oppstart tildelt en egen introrådgiver ved JLS. Introrådgiveren tildeler deltakeren timer/tiltak for den delen av introduksjonsprogrammet som ikke er opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Introrådgiveren følger opp deltakeren gjennom programmet og samarbeider med programrådgiveren ved FLY om IKP. Introrådgiveren ser på tiltak de mener vil være mest hensiktsmessige, og timeplanen fastsettes i samarbeid med programrådgiveren og deltakeren. Deltakeren får mulighet til å si hva han/hun synes om innholdet og hvilke ønsker de selv har, før dette fastsettes av kommunen. Det gjøres endringer i timeplanen dersom deltakerne ønsker det. Det oppstår sjelden uenighet om innholdet i IKP. Kommunen veileder deltakeren på best mulig måte og informerer om de mulighetene deltakeren har.

Det går fram av IKP hva som er deltakernes hovedmål utover tiden i programmet. Eksempel på hovedmål fastsatt i IKP er: *yrkesutdanning (fagbrev), ønsker fagutdanning, helsefagutdanning, videre utdanning, fullføre universitetsstudier (advokat og HR).*

Mål innenfor rammen av introduksjonsprogrammet kommer fram av IKP. Eksempel på fastsatt mål er: *grunnleggende kvalifisering for arbeid og utdanning (fagopplæring), lære godt norsk, trafikkurs JLS, praksis, grunnleggende kvalifisering for utdanning, grunnskole JLS fra august 2017 (?), lære norsk så raskt som mulig, bli integrert i samfunnet, grunnleggende kvalifisering til universitet (norsk og engelsk), godkjenning av dokumenter fra universitet.*

Et gjennomgående delmål som fastsettes i IKP, er *Begynne å lære norsk og om det norske samfunnet.* Der finnes få delmål utover dette. Tilsendt IKP har i tillegg få eller ingen tiltak. Hvilken framdrift som er forventet for de ulike målene kommer heller ikke fram. Det er fastsatt noen gjennomføringsdatoer for signering av fraværsreglement og samtykkeerklæring. Målene for nivå i norsk kommer fram av IKP. Noen deltakere har som mål å oppnå *B1*, andre har som mål å oppnå *B1/B2*, mens en annen deltaker skal oppnå *A1, A2, B1*.

I den interne planen for norskopplæringen skilles det på langsiktige mål, språklig mål, språklig nivå og delmål. Her kommer det fram hvilke norskerferdigheter deltakeren er på nå, 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. I hver rubrikk kan det bekreftes med dato hvilket nivå deltakeren er på. Det er også rubrikk over mål på hvilken norskprøve deltakerne skal ha, også dette med dato. Det er i tillegg en rubrikk for planlagte og gjennomførte prøver.

4.2.3 Fylkesmannens vurdering

Kommunen har dokumentert at deltakerens kompetanse og opplæringsbehov blir kartlagt. Vi ser av dokumentasjonen at kommunen har gitt deltakeren veiledning om hvorfor man kartlegger, og at kommunen har brukt informasjonen fra kartleggingen til å utforme tiltak for deltakernes introduksjonsprogram.

Kommunen har også informert om hva den individuelle planen er og hva som er formålet med planen. Vi ser at de individuelle planene brukes aktivt i samtaler med deltakerne. Men intervju viser at det er timeplanene deltakerne har mest kjennskap til og forholder seg til i gjennomføringen av programmet. IKP er et dokument deltakerne har mindre kjennskap og eierforhold til. Deltakerne var heller ikke klar over at de kunne klage på innholdet og tiltakene i IKP. Men de fleste var tilfredse med tiltakene i programmet og fikk gjennomslag for endringer dersom de ønsket dette. For å sikre en bedre medvirkning bør kommunen ha som mål å gjøre planen og klagemuligheten mer kjent for deltakerne.

Det er positivt at FLY aktivt benytter tolk, og at tolken evalueres for å sikre at deltakeren forstår det som blir sagt. Vår oppfatning er også at kommunen bruker kvalifisert tolk. Det brukes derimot ikke tolk av introrådgiiverne ved JLS. Begrunnelsen er at deltakerne her skal lære seg ord og uttrykk, og at dette er en del av opplæringen.

Det er i IKP lagt til rette for at det skal fastsettes hovedmål, delmål og tiltak for deltakerne. Men det kommer ikke klart nok fram hva som er det konkrete målet for deltakeren, verken det langsiktige målet eller det kortsiktige målet. Vage målsettinger som er brukt i IKP er for eksempel *lære norsk så raskt som mulig*. Målsettingene har også preg av å være tiltak i programmet, det vises for eksempel til målsettingen om *trafikkurs JLS* eller ønske om *datakurs*. Kommunen skriver i kommentarene til den foreløpige rapporten at planen inneholder hovedmål og mer underordnede mål for introduksjonsprogrammet som er styrende for det videre løp, samt framtidige mål, men erkjenner at de ulike målene i større grad kan konkretiseres.

Det er videre ikke omtalt hvilken framdrift som er forventet for de ulike målene. IKP har større preg av å være et dokument for oppsummering av kartleggingen og referater fra samtaler enn en faktisk individuell plan etter introduksjonsloven § 6.

4.2.4 Fylkesmannens konklusjon

Kommunen kartlegger og veileder deltakerne, og det brukes tolk i samsvar med lovkravene. Vi finner at den individuelle planen er utarbeidet i samråd med deltakeren. Men det er vanskelig å finne de konkrete målsettingene deltakerne har for programmet, både mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet og mål som ligger fram i tid. Målsettingene er vage, i tillegg blir ikke framdriften som er forventet for de ulike målene fastsatt. Dette gjør at kravet om at planen skal være individuelt tilpasset, ikke er oppfylt.

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

4.3.1 Rettslig grunnlag

Det vises til lovgrunnlag i vedlegg 2.

4.3.2 Dokumentasjon av kommunes praksis

IKP inneholder statstidspunktet for programmet, men ikke varigheten av programmet. Eksempel på tiltak i programmet er: *engelsk, samt andre norsk tiltak* eller *Veiledning Flyktningseksjonen*. Det framgår ikke når tiltakene skal gjennomføres og hvem som har ansvaret for å gjennomføre de ulike tiltakene.

Det er vanskelig å finne informasjon om hvordan deltakerne skal få gjennomført pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 innenfor rammen av introduksjonsprogrammet i IKP, det er bare krysset av for om det er aktuelt eller ikke at dette gjennomføres.

4.3.3 Fylkesmannens vurdering

Varigheten av programmet kommer fram av vedtak om tildeling av program etter § 2 og ikke av IKP. Tiltak i programmet mangler nesten helt i tilsendt IKP. Sjekklisten med avkryssinger er etter vår vurdering ikke en tilstrekkelig angivelse av tiltakene i programmet. Tiltakene er dessuten lite konkrete. Hvem som har ansvar for å gjennomføre de ulike tiltakene er heller ikke fastsatt.

Kommunen erkjenner i kommentarene til den foreløpige rapporten at tidligere anvendt mal ikke i tilstrekkelig grad har angitt starttidspunkt for tiltak, hvem som har ansvar for gjennomføring av tiltak samt programmets varighet. Bruk av IKP basert på mal fra IMDi innebærer imidlertid at både tidspunkt for gjennomføring av tiltak og ansvarsforhold avklares og dokumenteres i planen. Kommunen vil derved innfri kravene framover.

Det er først når vi sammenstiller annen dokumentasjon og intervjuer med de innsendte IKPer at det er mulig å konkludere med at de tre obligatoriske innholdselementene norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet, er med i deltakernes individuelle plan. Vi tilrår at dette må gjøres tydeligere.

4.3.4 Fylkesmannens konklusjon

De tre obligatoriske innholdselementene er med i deltakernes IKP, men varigheten av programmet kommer ikke fram. Tiltakene i programmet er mangelfulle, og det kommer ikke fram når tiltakene skal gjennomføres og hvem som har ansvar for å gjennomføre tiltaket. Det går heller ikke fram

hvordan deltakerne skal få gjennomført pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 innenfor rammen av introduksjonsprogrammet.

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

4.4.1 Rettslige grunnlag

Det vises til lovgrunnlag i vedlegg 2.

4.4.2 Dokumentasjon av kommunens praksis

Deltakerne deltar i samtaler hvor den individuelle planen blir drøftet, og deltakerne blir dermed involvert i endringen av den individuelle planen. FLY følger deltakernes framdrift også i norskopplæring gjennom trekantsamtalene. Disse skal normalt finne sted mellom hver fjerde til sjette måned. I trekantsamtalene deltar både programrådgiver, introrådgiver og deltaker. Hvilke vurderinger som har vært gjort kommer fram av referatet fra møtet, som er tatt inn i IKP. Ut fra referatet er det mulig å se datoene for evalueringene, og noen datoer står også på forsiden av IKP.

IKP blir tatt opp til ny vurdering ved vesentlig endring av deltakerens livssituasjon, og det er vist til et vedtak om vesentlig endring av IKP. Tilsendt IKP og intervjuer viser derimot at det ikke treffes nytt vedtak om individuell plan når deltakeren kommer tilbake fra fødselspermisjon.

4.4.3 Fylkesmannens vurdering

Datoene i tilsendt IKP, både kartleggingsdatoene, datoen for første intromøte og datoen(e) for evaluering viser at det planlegges å ta IKP opp til ny vurdering hver sjette måned. Men IKP til deltakerne viser at dette ikke alltid skjer. Blant annet ble første intromøte for en deltaker gjennomført 22.04.2015, mens evalueringen først fant sted etter ti måneder, 02.02.2016.

Det er vanskelig å finne dokumentasjon som bekrefter at det gjøres en evaluering av deltakernes individuelle planer med jevne mellomrom, det vil si minimum hver sjette måned. Det er usikkert om datoene på forsiden av IKP alltid stemmer. I kommentarene til den foreløpige rapporten skriver kommunen at kravet om revidering hver sjette måned er ivarettatt i vårt system. Rutinen er at deltaker, introrådgiver og programveileder møtes til introsamtale minimum hver sjette måned. Kommunen presiserer at eksempelet vi viser til i rapporten, er et avvik.

Selv om dokumentasjonen viser et avvik, er inntrykket vårt at programrådgiverne arbeider tett med deltakerne og jevnlig har kontakt med deltakeren. IKP er dynamisk og oppleves som et levende dokument. Dersom deltakerne ønsker endringer i programmet, er kommunen omstillingsdyktig og rause ovenfor disse ønskene. Det oppstår derfor sjelden uenigheter om innholdet i programmet. Kommunen viser i kommentarene til den foreløpige rapporten at de nå har et bedre system for evalueringene slik at en får fanget opp og registrert at disse faktisk finner sted for alle deltakerne i programmet.

Praksisen for evaluering av IKP for deltakere som har vært ute i fødselspermisjon må endres. Dette er en vesentlig endring av deltakerens livssituasjon, og det må treffes nytt vedtak om individuell plan.

4.4.4 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen finner at den individuelle planen tas opp til ny vurdering hver sjette måned. Men kommunen må sørge for å treffe nytt vedtak om individuell plan etter gjennomført fødselspermisjon.

4.5.1 Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle plan ved enkeltvedtak?

4.5.1 Rettslig grunnlag

Det vises til lovgrunnlag i vedlegg 2.

4.5.2 Dokumentasjon av kommunens praksis

Kommunen har 27.10.2017 sendt over et eksempel på vedtak om vesentlig endring av IKP. Denne henviser til introduksjonsloven §§ 6 og 21. Det gis en begrunnelse for endringen, og oppdatert IKP legges ved. Det opplyses i tillegg om klageretten.

4.5.3 Fylkesmannens vurdering

Det er usikkert om deltakerne får skriftlig forhåndsvarsel før kommunen fastsetter vesentlig endringer i den individuelle planen. Vårt inntrykk er likevel at deltakerne får anledning til å uttale seg gjennom samtaler med deltakerne før vedtak med endringer treffes, og hensynet bak reglene om forhåndsvarsel blir tilstrekkelig ivarett.

Begrunnelsen i vedtaket som er sendt over som et eksempel er innenfor lovkravene, men den kan gjøres bedre. Samtalen det vises til i vedtaket fant sted 06.09.2017, og vedtaket ble truffet og sendt til deltakeren 27.10.2017. Sammenholdt med annen dokumentasjon og intervju, konkluderer vi likevel med at deltakerne så snart som mulig blir underrettet om fastsettelsen av vesentlig endringer i den individuelle planen.

Det vises i vedtaket til introduksjonsloven § 6 og § 21, men ikke til introduksjonsloven § 19. I slutten av vedtaket opplyses det om klageretten.

4.5.4 Fylkesmannens konklusjon

Vesentlig endringer i den individuelle plan fastsettes ved enkeltvedtak, hvor det opplyses om klageretten og vedtaket begrunnes, men det vises ikke til introduksjonsloven § 19 første ledd.

5. Oppfølging av tilsynsresultatene

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

I den foreløpige tilsynsrapporten ble det konkludert med flere lovbrudd, og det ble varslet i alt fem pålegg med tilhørende korreksjonspunkter. Stavanger kommune har kommentert varselet, og de har allerede startet prosessen med å rette lovbruddene. På bakgrunn av kommunens tilbakemelding er to av korreksjonspunktene i pålegg fire frafalt.

Kommunen får med dette frist til **1. mai 2018** med å rette forholdene. Når lovbruddene er rettet, og senest innen fristen, sender kommunen en erklæring til Fylkesmannen om at lovbrudd er rettet med dokumentasjon som viser dette.

Dersom Fylkesmannen ut fra erklæringen og dokumentasjonen finner det sannsynliggjort at lovbruddene er rettet, avsluttes tilsynet gjennom brev til kommunen. Dersom kommunen ikke har rettet lovbrudd innen fristen, fatter Fylkesmannen enkeltvedtak med pålegg om retting, jf. kommuneloven § 60 d første ledd. Pålegg om retting er et enkeltvedtak som kan påklages, jf. kommuneloven § 60d fjerde ledd. Klagen sendes til Fylkesmannen, som kan omgjøre vedtaket eller sende det videre til klageinstansen, som er Justis- og beredskapsdepartementet, jf. forvaltningsloven § 28. Dersom kommunen klager på vedtaket, kan tilsynet ikke avsluttes før klageinstansen har

fattet endelig vedtak. Hvis kommunen ikke får medhold, vurderes videre framdrift ut fra svaret fra klageinstansen.

Med hjemmel i kommuneloven § 60d gav Fylkesmannen i foreløpig rapport etter tilsynet varsel om følgende pålegg:

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

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a) deltakernes individuelle plan er samlet i ett helhetlig dokument
- b) det utarbeides individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 19
- c) deltakernes individuelle plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap inngår som en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet
- d) deltakernes individuelle plan vedtas som enkeltvedtak
- e) vedtaket om individuell plan begrunnes
- f) det i vedtaket om individuell plan vises til introduksjonslovens § 6 og § 19 (1)
- g) det i vedtaket om individuell plan opplyses om klagerett, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåte ved klage, samt retten til å se sakens dokumenter

Pålegg 2: Den individuelle planen skal være individuelt tilpasset

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a) deltakerens mål framgår av den individuelle planen
- b) det skilles mellom mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet og mål som ligger lenger fram i tid
- c) den individuelle planen inneholder både hovedmål og delmål
- d) det vises hvilken framdrift som er forventet for de ulike målene i den individuelle planen

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

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a) varigheten av programmet framgår av den individuelle planen
- b) planen angir når de ulike tiltakene skal gjennomføres (tidsfaser)
- c) det framgår av planen hvem som har ansvaret for å gjennomføre de ulike tiltakene (ansvarsforholdet)
- d) det går fram av planen hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 innenfor rammen av introduksjonsprogrammet

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

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a) planen tas opp til ny vurdering etter gjennomført fødselspermisjon, som er en vesentlig endring av deltakerens livssituasjon

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

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a) det i vedtaket vises til introduksjonsloven § 19 (1)

Stavanger 09.01.18

Karen Hansson Jacobsen
tilsynsleder

Gro Sevheim
rådgiver

Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

Vedlegg 2: Lovgrunnlag

Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

- Redegjørelse fra Stavanger kommune, mottatt 26. september 2017

Vedlegg:

1. Prosessbeskrivelsen av introduksjonsprogrammet i Stavanger i QLM
2. Flytdiagram introduksjonsprogrammet JLS og FLY
3. Modeller for organisering – forslag til framtidig struktur
4. Informasjon om introduksjonsordningen og skjema for søknad om rett og plikt til introduksjonsordningen
5. Signert samarbeidsavtale mellom NAV, Johannes læringscenter og Flyktningsseksjonen om introduksjonsordningen
6. Organisering introduksjonsprogrammet mellom JLS og FLY
7. Organisasjonskart JLS
8. Tiltaksoversikt JLS
9. Organisering av arbeidsplaner og tidsbruk for introdeltakere
10. Faser i introduksjonsprogrammet
11. Revisjonens rapport 2016
12. Bystyresak 19. juni 2017
13. Katalog med oversikt over tjenester ved JLS og delegasjonsforhold JLS

Fem deltakermapper

- Det ble gjennomført stedlig tilsyn 23. oktober 2017 hvor to representanter fra Stavanger kommune ble intervjuet. Det ble også gjennomført samtaler med fem deltakere i introduksjonsprogrammet.
- Ytterligere redegjørelse fra Stavanger kommune, mottatt 27. oktober 2017:
 1. Eksempel på vedtak om individuell plan ved vesentlig endring av deltakeres livssituasjon
 2. Ny mal for individuell plan som kommunen er i ferd med å implementere
 3. Eksempel på rapportskjema fra kontaktlærer som innhentes til introsamtale
- Vedtak fra JLS om norskopplæring og grunnskoleopplæring for fem av deltakerne, mottatt 20. november 2017

Vedlegg 2: Lovgrunnlag

Introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd

1. Generelt om individuell plan

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

Den individuelle planen skal være et verktøy for både kommunen og deltakeren. Den skal sikre planmessighet, kontinuitet og effektiv framdrift 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.

2. Kommunen skal utarbeide en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak

Kommunen skal utarbeide en individuell plan for alle deltakere i introduksjonsprogram, jf. introduksjonsloven § 6 første ledd første punktum.

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».

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 framkomme 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 framsatt. Dette 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, se kapittel 2.5.

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. Kommunen må kunne dokumentere at det har vært samarbeid mellom ansvarlig for introduksjonsprogrammet (flyktningetjenesten/NAV/programrådgiver) og ansvarlig for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap (voksenopplæringen/skolen/lærer).

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 framgå at denne planen er en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Dette kan for eksempel gjøres ved at planene henviser til hverandre og at den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap legges ved eller stiftes fast i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Det avgjørende er at det ikke er tvil om hva som samlet sett er deltakerens individuelle plan for 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. Som nevnt ovenfor skal planen være samlet til ett helhetlig dokument slik at det framstår som klart for deltakeren hva som er den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet.

► 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. Innholdet i reglene bør også gjengis eller legges ved den individuelle planen.

– 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. Dersom det er en åpenbar sammenheng mellom disse stilles det mindre krav til ytterligere begrunnelse. Dersom det ikke er en klar sammenheng mellom kartleggingen, mål og tiltak, må valg av innhold begrunnes nærmere. Hvor omfattende begrunnelsen skal være vil også avhenge av om kommunen og deltakeren er enig i innholdet i den individuelle planen eller ikke. Se mer under kapittel 2.3.

– Tilsynet omfatter bare å kontrollere at kommunen har begrunnet innholdet i den individuelle planen, ikke en videre vurdering av innholdet i programmet

(iltakenes hensiktsmessighet).

► 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 framgangsmåte ved klage, samt retten etter § 18, jf. § 19, til å se sakens dokumenter. (Når forholdene gir grunn til det skal det også opplyses om adgangen til å søke fritt rettsråd, kommunens veiledningsplikt etter § 11 og adgangen til å få tilkjent sakskostnader etter § 36.)

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

3. Planen skal være individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltaker

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

Det er viktig at den enkelte deltaker gis mulighet til og ansvar for å planlegge sin egen kvalifisering. Kravet om medvirkning fra deltakeren skal sikre at det er deltakerens egne forutsetninger og mål som ligger til grunn for det kvalifiseringsløp vedkommende skal gjennomføre. Samtaler med deltakeren om personlige ressurser, muligheter og realistiske framtidsplaner, 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/kartleggingsamtale. 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.

I noen tilfeller kan det være hensiktsmessig å benytte seg av et språk som både deltakeren og den kommuneansatte behersker, som for eksempel engelsk. Det forutsettes da at begge parter behersker språket på et slikt nivå at det kan kommuniseres på en forsvarlig måte.

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 fram 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.

Det anbefales at følgende faktorer er med i kartleggingen:

- ▶ Familie-, bo- og livssituasjon
- ▶ Språk:
 - Lese- og skriveferdigheter på eget morsmål
 - Muntlig og skriftlig ferdighetsnivå i norsk
 - Tidligere deltakelse i norskopplæring, jf. introduksjonsloven §§ 17 og 18
 - Annen type opplæring/tilegnelse av norskferdigheter
 - Muntlig og skriftlig ferdighetsnivå i engelsk
 - Eventuelle andre fremmedspråk deltakeren kan

- ▶ Tidligere deltakelse i 50 timer samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 17
- ▶ Digital kompetanse
- ▶ Gjennomført skole/utdanning i hjemlandet eller andre land
- ▶ Gjennomført skole/utdanning i Norge
- ▶ Arbeidserfaring i hjemlandet og/eller andre land
- ▶ Arbeidserfaring i Norge
- ▶ Medbrakt dokumentasjon på tidligere skolegang og arbeidserfaringer
- ▶ Muligheter for å skaffe dokumentasjon/attester fra hjemlandet eller andre land
- ▶ Referanser
- ▶ Eventuelle tillitsverv og deltakelse i frivillige organisasjoner
- ▶ Uformell kompetanse og interesser
- ▶ Framtidsplaner og yrkesønsker
- ▶ Hvilke tanker deltakeren har vedrørende egen kvalifisering

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».

Ferdighetstester i norsk og eventuelle fremmedspråk kan også inngå i kartleggingen. Slike tester gir et bilde av hvilke forutsetninger deltakeren har for å lære norsk. Ved å sjekke hvor fort deltakeren skriver en kort tekst på norsk kan man for eksempel få et inntrykk av lese- og skriveferdighetene.

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

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

Det følger av forarbeidene til introduksjonsloven (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) punkt 12.8.2.2) at det ikke har vært hensiktsmessig å detaljregulere hva som skal kartlegges eller hvordan dette skal gjøres. Dette siden kartleggingsmetodene er ulike og kan endres over tid. Kartleggingen skal også kunne tilpasses introduksjonsprogrammets individuelle målsetning og lokale forutsetninger.

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

På bakgrunn av kartleggingen fastsettes *deltakerens mål* med introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Deltakerens mål skal framgå 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 fram i tid. Den individuelle planen skal angi både hovedmål og delmål. Det skal framgå av planen hvilken framdrift 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 framgå 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. Sluttmål 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. For eksempel kan det gjennomføres teser for å fastslå ferdighetsnivå. Det skal framgå 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.

Selv om beslutningen om planens innhold ligger til kommunens frie skjønn, vil fylkesmannen alltid kunne prøve om avgjørelsen er bygget på riktig faktum, at det ikke er tatt utenforliggende

hensyn, at avgjørelsen ikke er vilkårlig, at det ikke foreligger usaklig forskjellsbehandling og at avgjørelsen ikke er sterkt urimelig.

4. Planen skal inneholde programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet

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

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 framgår 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. Dette innebærer at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som inngår i introduksjonsprogrammet skal ha et slikt omfang at deltakeren faktisk får gjennomført det timeantallet vedkommende har plikt til. Dette gjelder også i de unntakstilfeller hvor en deltaker ikke oppfyller vilkårene for rett til opplæring etter § 17, men har rett til introduksjonsprogram etter § 2. Det skal framgå 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.

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. Timeantall og forventet progresjon må fastsettes i lys av dette. Deltakerens bakgrunn, forutsetninger og mål i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet, er avgjørende for hvordan opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal organiseres og tilrettelegges. Språkpraksis vil for mange deltakere være et egnet tiltak i

språkopplæringen. Språktrening i regi av frivillige og nettbaserte opplæringsprogrammer kan også være gode supplementer til opplæring i regi av lærer eller som tiltak for å motivere deltaker til å jobbe på egenhånd med sin egen språklige progresjon.

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 og det er viktig at kommunen har fokus på dette.

Tiltak som forbereder til arbeidslivet, omfatter også oppæring. Deltakere som har lite skolebakgrunn og svake grunnleggende ferdigheter står ofte langt fra arbeidsmarkedet. Svak utdanningsbakgrunn kan også føre til at det er vanskelig å oppnå gode nok norskferdigheter til å få jobb. For mange deltakere vil det derfor være hensiktsmessig å bruke grunnskole og/eller hele eller deler av videregående opplæring som tiltak i introduksjonsprogrammet. For noen voksne kan også praksisbrevordningen være et egnet opplæringstilbud som et skritt på veien mot fullt fagbrev. Andre mulige tiltak som forbereder for videre utdanning kan være godkjenning av medbrakt utdanning og forberedende kurs som trengs for å begynne på universitet eller høyskole.

For mange deltakere vil det være nødvendig med arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV. Vanlige tiltak er arbeidstrening, lønnstilskudd, mentor og kvalifisering gjennom opplæringstiltak.

Det vises i denne forbindelse til Rundskriv Q-27/2015 om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere og Veileder for Arbeids- og velferdsetatens samarbeid med de kommunale introduksjonsprogrammene for nyankomne innvandrere (vedtatt januar 2017).

Kommunen skal ta initiativ til å inngå en forpliktende samarbeidsavtale mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten lokalt om introduksjonsordningen. NAV-kontoret skal vurdere om enhver ny deltaker er aktuell for hurtigspor og om deltakeren skal registreres i Arena. Dersom det er hensiktsmessig skal NAV ved inngangen av programløpet bidra til å utarbeide den individuelle planen og samarbeide faglig med kommunens programrådgiver. For kommunens og NAVs øvrige ansvar i denne forbindelse vises det til rundskrivet og veilederen.

Det er mulig å legge ulike former for lønnet arbeid inn som en del av introduksjonsprogrammet. Dette gir en viktig forberedelse til å delta i arbeidslivet og en tilpasning mot rollen som ansatt og lønsmottaker etter fullført program. Arbeidsgivere kan også legge til rette for praktisk språkopplæring og yrkesrettet kvalifisering gjennom arbeidspraksis.

Kommunen bør gi tilbud om arbeidsrettet rådgivning til programdeltakere. Dette kan blant annet gjøres i form av karriereveiledning eller gjennom å etablere en mentorordning.

Det skal framgå 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.

5. Planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon

Oppfølging av den enkelte deltaker er en forutsetning i arbeidet med å utforme og gjennomføre den individuelle planen. Hovedmålet med oppfølgingen er at deltakeren skal få realisert målene i sin individuelle plan og raskest mulig komme i ordinært arbeid eller utdanning. Kommunen har

ansvar for å følge opp deltakeren, påse at den individuelle planen følges og revideres ved behov og at det ikke oppstår dødtid mellom de ulike kvalifiseringstiltakene i introduksjonsprogrammet.

Oppfølging er også et middel for å sikre at deltakeren får mulighet til å medvirke i planleggingen, gjennomføringen og revideringen av planen sin. Regelmessig oppfølging gjør 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 framdriften er som den skal, og at tiltakene og målene er realistiske og framdeles 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 framdriften eller kreve ekstra innsats fra programdeltakeren.

Kommunen må kunne dokumentere at den individuelle planen tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon. Dette kan for eksempel gjøres ved journalnotater/referater fra oppfølgingssamtaler med deltakeren og at tidspunkt for gjennomførte vurderinger/endringer føres på den individuelle planen.

6. Vesentlige endringer i den individuelle planen skal fastsettes ved enkeltvedtak

Revidering av den individuelle planen er i utgangspunktet ikke et enkeltvedtak. Mindre tilpasninger underveis skal 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.