



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Individuell plan for deltakere i
introduksjonsprogram

Introduksjonsloven § 6 og § 19 (1)

Eigersund kommune

2016

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
a. Formålet med tilsynet.....	3
b. Fylkesmannens tilsynshjemmel.....	3
c. Om rapporten.....	3
2. Fylkesmannens vurdering	
Tilsynstema 1: Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?	4
Tilsynstema 2: Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?.....	5
Tilsynstema 3: Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?.....	6
Tilsynstema 4: Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon?	7
Tilsynstema 5: Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak?.....	8
3. Lovbrudd og korreksjonspunkt	Feil! Bokmerke er ikke definert.
4. Prosedyre ved lovbrudd	9
Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon.....	10
Vedlegg 2: Lovgrunnlag	

1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Rogaland etter tilsyn med Eigersund kommunes forvaltning av introduksjonsloven. Tilsynet retter seg mot kommunen, jf. introduksjonsloven § 3 om kommunens ansvar. Uavhengig av om tjenester utføres av andre enn kommunen, er det kommunen som plikter å sørge for at tjenestene utføres i samsvar med loven og tilhørende forskrifter. Tema for tilsynet er beskrevet nedenfor.

a. Formålet med tilsynet

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

For deltakerne kan brudd på introduksjonsloven ha rettssikkerhetsmessige konsekvenser som er i strid med lovens målsetting. Det kan også ha samfunnsøkonomiske konsekvenser gjennom forsinkelser i den enkeltes overgang til utdanning og arbeid. Forsinkelser kan føre til at det tar lengre tid før deltakeren blir økonomisk selvstendig. Slike forsinkelser betyr økte offentlige utgifter til nye kvalifiseringstiltak og/eller ytterligere sosialhjelp. Samtidig tar det lengre tid før samfunnet kan benytte seg av de ressursene nyankomne innvandrere representerer.

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

b. Fylkesmannens tilsynshjemmel

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) gir i § 23 Fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med kommunen.

Kommuneloven kapittel 10A gjelder for Fylkesmannens tilsyn. Fylkesmannen kan gi pålegg om å rette forhold som er i strid med lov og/eller forskrift, men før det gis pålegg, skal kommunen få en rimelig frist til å rette forholdet.

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

c. Om rapporten

Tilsynet er basert på gjennomgang av et utvalg deltakermapper, skriftlig dokumentasjon fra kommunen, samtale med deltakere i introduksjonsordningen og møte med representanter fra kommunen. Konklusjonene i rapporten er derfor 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 fremgår av vedlegg 1.

d. Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel til kommunen om åpning av tilsyn 24.09.2015
2. Mottatt dokumentasjon fra kommunen 22.03.2016
3. Åpningsmøte med kommunen og intervju 10.05.2016
4. Utsending av foreløpig tilsynsrapport 01.09.2016
5. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig tilsynsrapport 25.09.2016
6. Endelig tilsynsrapport 25.11.16

e. 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. Lovgrunnlaget kommer frem av vedlegg 1.

IMDI har besluttet at dette temaet skal være et nasjonalt tilsynsystem i perioden 2017-2019. Tilsynet med Eigersund kommune er et pilottilsyn i den forbindelse.

2. Fylkesmannens vurdering

Tilsynsystem 1: Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?

Rettslige krav

Det vises til vedlagt lovgrunnlag i vedlegg 2.

Dokumentasjon av kommunens praksis

I Eigersund kommune er det kommunens voksenopplæringscenter som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet. De samarbeider nært med flyktningetjenesten, som er en del av Nav Eigersund. Kommunen har også inngått avtale med eksterne leverandører av tjenester, som for eksempel Sandnes læringscenter og Hero.

Intervju og dokumentasjon viser at kommunen utarbeider skriftlig individuell plan til deltakere i introduksjonsprogrammet. Planen utarbeides av lærer/programrådgiver på voksenopplæringen i forbindelse med den første kartleggingssamtalen med deltakeren. Lærer/programrådgiver mottar informasjon fra og samtaler med ansvarlig person i flyktningetjenesten i kommunen. Planen skrives ut etter samtalen, og deltakeren får den med seg hjem. Den individuelle planen er et helhetlig dokument, der norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder for videre opplæring eller yrkesdeltakelse inngår i samme dokument. Det fattes imidlertid ikke et formelt vedtak om individuell plan. Vedtak om tildeling av introduksjonsprogram har deltakeren fått i forkant av kartleggingssamtalen, men dette inneholder ikke opplysninger om individuell plan. Målene og tiltakene i planen er ikke nærmere begrunnet, og det vises ikke til bestemmelsene i introduksjonslovens § 6 eller § 19 første ledd. Det går heller ikke fram av planen at deltakeren har klagerett på denne, og det er ikke opplyst om klageinstans og klagefrist. Flere deltakere opplyser imidlertid at de er blitt muntlig orientert om retten til å klage.

Den individuelle planen foreligger normalt innen 3 måneder etter at personen er bosatt i kommunen. Imidlertid viser dokumentasjonen at dette ikke alltid skjer. Kommunen har ingen formell rutine for dette, men i e-post av 12.10.15 fra rektor VO til de som arbeider med dette i kommunen, går det fram at de skal ha «startet arbeidet med sin individuelle plan i løpet av 3 måneder etter oppstart». Kravet er at planen skal være ferdig utarbeidet innen 3 måneder etter at personen er bosatt i kommunen, det vil si faktisk ankommet kommunen med sikte på å bosette seg der.

Fylkesmannens vurdering

Både intervju og dokumentasjon viser at kommunen utarbeider skriftlig individuell plan til alle deltakere i introduksjonsprogrammet. Planen framstår også som et samlet og helhetlig dokument, der norskopplæring og samfunnskunnskap inngår i den samme planen.

Kommunen fatter formelt vedtak om tildeling av introduksjonsprogram, men den individuelle planen utarbeides i etterkant av dette vedtaket, og den fastsettes ikke som formelt enkeltvedtak med klagerett. Det vises ikke til introduksjonslovens § 6 og § 19 første ledd i planen. Planen nedtegnes skriftlig under kartleggingssamtalen av lærer/programrådgiver, og skrives ut etter samtalen slik at deltakeren får den med seg hjem. Kommunen oppfyller derfor ikke kravet om at den individuelle planen skal fastsettes som formelt enkeltvedtak, og den oppfyller heller ikke kravet til informasjon om klagerett på den individuelle planen ved at det bare opplyses muntlig om klagerett.

Fylkesmannen kan ikke se at det foreligger noen begrunnelse for de ulike mål og tiltak som er valgt for deltakeren. Dermed blir det også vanskelig å se hva slags vurdering kommunen har gjort i valg av mål og tiltak for den enkelte deltaker. Etter Fylkesmannens vurdering må derfor kommunen sørge for at de individuelle planene inneholder begrunnelser for målene og tiltakene som blir vedtatt.

Fylkesmannen kan ikke se at Egersund kommune sikrer at det utarbeides individuell plan innen 3 måneder etter at deltakeren er bosatt i kommunen. Dokumentasjonen viser eksempel på at dette ikke alltid gjøres, og kommunen har heller ikke utarbeidet en formell rutine for dette. I den interne e-posten fra leder VO til de som arbeider med disse sakene, heter det at de skal ha «startet arbeidet med sin individuelle plan i løpet av 3 måneder etter oppstart». Dette er imidlertid i strid med introduksjonslovens § 3 andre ledd, som slår fast at planen skal være ferdig utarbeidet innen 3 måneder. Det er presisert at planen skal foreligge 3 måneder etter at personen er bosatt i kommunen, og ikke 3 måneder etter oppstart i introduksjonsprogrammet.

Fylkesmannens konklusjon

Egersund kommune utarbeider individuell plan til deltakere i introduksjonsprogrammet, men denne fastsettes ikke ved enkeltvedtak med formell klagerett. Det vises ikke til introduksjonslovens § 6 og § 19 første ledd, og den individuelle planen er ikke begrunnet. Kommunen sikrer ikke at den individuelle planen er utarbeidet innen 3 måneder etter at personen er bosatt i kommunen.

Tilsystema 2: Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?

Rettslige krav

Det vises i sin helhet til vedlagt lovgrunnlag, se vedlegg 2.

Dokumentasjon av kommunens praksis

Dokumentasjon og intervju viser at det gjennomføres en kartleggingssamtale med deltakeren ved oppstart i introduksjonsprogrammet. Denne foretas av lærer/programrådgiver, og her får deltakeren informasjon om hva introduksjonsprogrammet og individuell plan er. Kommunen har ikke en formell rutine for utarbeiding av individuell plan, men det heter i den nevnte e-post av 12.10.15 til de som arbeider med dette i kommunen, at «den individuelle planen skal være et verktøy i arbeidet med den enkelte deltaker, og den skal utformes i samarbeid med deltakeren». Det heter videre at «kartleggingen skal bestå av en samtale, eventuelt med tolk».

De vedlagte individuelle planene inneholder en kort oppstilling av hva slags språkbakgrunn, utdanning og eventuell arbeidserfaring deltakeren har fra sitt hjemland, i tillegg til noen enkle opplysninger knyttet til familie og sivilstand. Videre inneholder planen en kort oversikt over hva slags mål og delmål deltakeren har, og den nevner også tiltak deltakeren har gjennomført og de han/hun ønsker å gjennomføre i programperioden. Intervju viser at kommunen bruker tolk ved behov, men intervju viser også at noen deltakere knapt er kjent med at de har en individuell plan og hva dette er.

Fylkesmannens vurdering

Etter Fylkesmannens vurdering oppfyller kommunen kravene til at den individuelle planen skal være individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren. Utarbeidingen av planen starter med en kartleggingssamtale med programrådgiver/lærer fra voksenopplæringen. Selv om kartleggingen kunne vært enda grundigere, mener Fylkesmannen at de vedlagte individuelle planene viser at en sørger for å få med de vesentligste momentene som er relevante å ta med i en kartlegging, så som språkbakgrunn, utdanning og arbeidserfaring fra hjemlandet, norskkompetanse og eventuell erfaring i Norge. I tillegg til de viktigste opplysningene knyttet til familie og sivilstand er det tatt med hva som er deltakerens mål og delmål i introduksjonsprogrammet, og gjerne hva deltakeren tar sikte på videre.

Selv om kommunen informerer deltakerne om introduksjonsprogrammet og hva den individuelle planen er, går det likevel fram av intervjuer at flere av deltakerne er langt fra å forstå hva en individuell plan er og hva som er formålet med den. Fylkesmannen mener kommunen ikke tilfredsstiller lovkravet på dette punkt, og mener kommunen må gjøre mer for å informere om hva den individuelle planen er og hva som er formålet med den.

Fylkesmannen finner at kommunen oppfyller kravet til bruk av tolk. Kommunen bruker tolk dersom det er behov for det, og har fast kontakt med tolketjeneste.

Fylkesmannens konklusjon

De individuelle planene er individuelt tilpasset den enkelte deltaker, og den utarbeides i samråd med han/hun. Planene inneholder hovedmål og delmål. Ved behov brukes det tolk. Deltakerne blir ikke tilstrekkelig veiledet og informert om hva den individuelle planen er og hva som er formålet med denne.

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

Rettslige krav

Det vises i sin helhet til vedlagt lovgrunnlag, se vedlegg 2.

Dokumentasjon av kommunens praksis

De individuelle planene inneholder en angivelse av starttidspunktet. Imidlertid inneholder ikke alle planene de tre obligatoriske elementene norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet, og det varierer om det framgår av planene når de ulike tiltakene skal gjennomføres (tidsfaser). Det går fram av planene hvem som er ansvarlig for å gjennomføre de ulike tiltakene, men ikke alltid hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 innenfor rammen av introduksjonsprogrammet.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen viser til de konstateringene som er gjort ovenfor om dokumentasjonen av praksis.

Fylkesmannens konklusjon

De individuelle planene inneholder tidspunkt for programmets start, men ikke tidsfaser og angivelse av tiltakene i programmet.

Tilsystema 4: Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon?

Rettslige krav

Det vises i sin helhet til vedlagt lovgrunnlag, se vedlegg 2.

Dokumentasjon av kommunens praksis

Kommunen har ingen formell rutine for dette, men det går fram av e-posten av 12.10.15 nevnt ovenfor at det skal «gjennomføres jevnlig samtaler med eleven, og på bakgrunn av disse samtaler kan planen eventuelt revideres. Vi legger opp til to samtaler hvert skoleår, en om høsten og en om våren». Intervju viser at kommunen også tar sikte på å gjennomføre samtale med deltakerne en gang i halvåret for en evaluering og eventuelt revidering av den individuelle planen. Det går også fram av e-posten at det er lærer som har ansvar for å gjennomføre samtalen, men at kontaktpersonen i flyktingetjenesten også skal være med på samtalen. De vedlagte individuelle planene viser imidlertid at halvårlige samtaler med sikte på evaluering/revidering ikke alltid blir gjennomført. Det er også lagt ved et eksempel på en individuell plan som er endret på grunn av vesentlig endring i deltakerens livssituasjon. Når det gjelder spørsmålet om i hvilken grad deltakeren medvirker ved ny vurdering av planen, gjelder det samme som når planen fastsettes for første gang.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen mener intervjuene og dokumentasjonen viser at kommunen jevnlig følger opp deltakernes framgang i programmet og deres framgang i norsk og samfunnskunnskap. Kommunen har ikke utarbeidet rutine for å ta opp den individuelle planen med jevne mellomrom eller ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon, men den interne e-posten fra leder VO viser at kommunen tar sikte på å gjøre dette. Intervju viser det samme. De deltakerne som Fylkesmannen har intervjuet og lest handlingsplanen til, viser eksempler både på endring underveis i løpet, og på det motsatte, det vil si at den individuelle planen ikke har vært vurdert jevnlig. Dessuten er det ikke etablert et system som sikrer at den enkelte lærer/programrådgiver foretar jevnlig evalueringer av den individuelle planen. Fylkesmannen mener kommunen ikke har vist at den sikrer at den individuelle planen blir tatt opp til ny vurdering med jevne mellomrom, og minst en gang i halvåret, og ved vesentlig

endring i deltakerens livssituasjon. Når den tas opp til ny vurdering, foretas det ny vurdering både av den individuelle planen og planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. En endring bygger alltid på en samtale med deltaker i forkant.

Fylkesmannens konklusjon

Eigersund kommune har ikke dokumentert at den individuelle planen alltid tas opp til jevnlig vurdering, og minst en gang i halvåret, og ellers ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon. Når den tas opp til ny vurdering gjøres dette på bakgrunn av en samtale med deltaker som sikrer at han/hun får medvirke til endringen.

Tilsystema 5: Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak?

Rettslige krav

Se vedlegg 2

Dokumentasjon av kommunens praksis

Når kommunen endrer den individuelle planen, skrives det ut ny revidert plan som leveres deltakeren etter samtalen. Det fattes ikke formelt nytt vedtak med klagerett. Det opplyses kort hva som er grunnen til endringen av planen, men det gis ikke noen begrunnelse fra kommunens side for endringen.

Fylkesmannens vurdering

Vurderingen følger av det som konstateres i redegjørelsen over.

Fylkesmannens konklusjon

Når kommunen gjør vesentlige endringer i den individuelle planen, gjøres dette i samråd med deltakeren og han/hun får anledning til å uttale seg på forhånd. Den reviderte planen leveres deltakeren i etterkant av samtalen, på samme måte som når det utarbeides ny plan for første gang. Endringen vedtas imidlertid ikke formelt som enkeltvedtak med klagerett, klagefrist og angivelse av klageinstans. Endringen er heller ikke begrunnet.

3. Lovbrudd og korreksjonspunkt

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) det utarbeides individuell plan innen 3 måneder etter at personen er bosatt i kommunen eller at krav om deltakelse er fremsatt
- b) deltakernes individuelle plan vedtas som enkeltvedtak
- c) vedtaket om individuell plan begrunnes
- d) det i vedtaket om individuell plan vises til introduksjonslovens § 6 og § 19 (1)
- e) 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 og utarbeides i samråd med deltakeren

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a) deltakerne informeres og veiledes om hva den individuelle planen er og hva som er formålet med den

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

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a) planen inneholder de tre obligatoriske elementene norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet
- b) planen angir når de ulike tiltakene skal gjennomføres (tidsfaser)
- c) 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) den individuelle planen tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom, og minst en gang i halvåret, og ellers ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon

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

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a) endringer i deltakerens individuelle plan vedtas som enkeltvedtak
- b) endringen i vedtaket begrunnes
- c) endringen inneholder opplysning om klagerett, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåten ved klage, samt opplysning om retten til å se sakens dokumenter

4. Prosedyre ved påpekt lovbrudd

Ved konstatering av lovbrudd gjelder egen prosedyre, jf. introduksjonsloven § 23 annet ledd, der det fremgår at kommunelovens bestemmelser i kapittel 10A skal følges.

Eigersund kommune har ikke kommentert de lovbrudd som Fylkesmannen har konstatert i den foreløpige tilsynsrapport. Fylkesmannen legger da til grunn at de påpekte lovbrudd vil bli rettet av kommunen. Kommunen får en **frist til 01. april 2017** med å rette opp forholdene.

Når lovbruddet er rettet, og senest innen den fastsatte fristen, sender kommunen en erklæring til Fylkesmannen om at lovbruddene er rettet. Sammen med erklæringen sendes dokumentasjon og redegjørelse som viser at lovbruddet er rettet.

Dersom Fylkesmannen ut fra erklæringen og dokumentasjonen finner det sannsynliggjort at lovbruddet 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.

Hvis kommunen klager på vedtaket, kan tilsynet ikke avsluttes før klageinstansen (JD) har fattet endelig vedtak. Hvis kommunen ikke får medhold, vurderes videre framdrift ut fra svaret fra klageinstansen.

Stavanger 25.11.16

Lars Wetteland
tilsynsleder

Gro Sevheim
rådgiver

Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

Vedlegg 2: Lovgrunnlaget

Vedlegg 1: Dokumentasjonsgrunnlag

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Redegjørelse for kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven og hvordan deltakernes individuelle plan blir utformet
- Ansvars- og rollefordeling
- Beskrivelse av bruk av eksterne tjenester
- Organisasjonskart
- Informasjonsflyt mellom kommunale etater/kontorer som er involvert i introduksjonsprogrammet
- Rutiner for mottak av flyktninger i Eigersund kommune
- Hvordan kommuneledelse og eventuelt politisk nivå holdes orientert
- Hvordan kommunen sikrer at lovens krav om individuell plan blir ivaretatt
- Hvordan kommunen oppfyller sin internkontroll for å sikre at de gir tilbud om et introduksjonsprogram hvor deltakerne har en individuell plan i samsvar med introlovens § 6 og § 19 (1)
- Skriftlige rutiner
- Mappene til fem deltakere i introduksjonsordningen

Det ble gjennomført stedlig tilsyn 10.05.16 hvor følgende personer ble intervjuet:

- Rektor Eigersund VO: Nina Grure og Flyktningkonsulent: Mildrid Aarsland
- Fem deltakere i introduksjonsordningen