



FYLKESMANNEN  
I ROGALAND

# ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Individuell plan for deltakere i  
introduksjonsprogram

Introduksjonsloven § 6 og § 19 (1)

Karmøy kommune

2018

## **Innholdsfortegnelse**

|  |    |
|--|----|
| 1. Innledning .....  | 3  |
| 1.1 Formålet med tilsynet .....  | 3  |
| 1.2 Fylkesmannens tilsynshjemmel.....  | 3  |
| 1.3 Om rapporten og gjennomføringen av tilsynet.....   | 3  |
| 1.4 Lovkravet som undersøkes i tilsynet .....  | 4  |
| 2. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven.....  | 4  |
| 3. Fylkesmannens vurdering.....  | 5  |
| 3.1 Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?.....  | 5  |
| 3.2.1 Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren? .....   | 6  |
| 3.3.1 Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?.....                  | 9  |
| 3.4.1 Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon? ..... | 10 |
| 3.5.1 Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak? .....  | 10 |
| 4. Oppfølging av tilsynsresultat.....  | 11 |
| Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon .....   | 12 |
| Vedlegg 2: Lovgrunnlag for tilsynet .....  | 12 |

# 1. Innledning

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

## 1.1 Formålet med tilsynet

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

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

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

## 1.2 Fylkesmannens tilsynshjemmel

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

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

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

## 1.3 Om rapporten og gjennomføringen av tilsynet

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

Karmøy kommunes kommentarer til den foreløpige tilsynsrapporten ble mottatt hos Fylkesmannen 01.07.2019. Det ble ikke sendt inn ytterligere dokumentasjon. Kommentarene har blitt vurdert og omtalt i den endelige rapporten.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn 19.12.2018
2. Mottatt dokumentasjon fra kommunen 11.04.2019

3. Ytterligere dokumentasjon/opplysninger fra kommunen 30.04.19 og 10.05.2019 og 20.05.19
4. Utsending av foreløpig tilsynsrapport 11.06.2019
5. Tilbakemelding fra kommunen på foreløpig tilsynsrapport 01.07.2019
6. Utsending av endelig tilsynsrapport 05.08.2019

#### **1.4 Lovkravet som undersøkes i tilsynet**

Temaet for tilsyn er om kommunens forvaltning av introduksjonsloven tilfredsstiller kravene etter § 6 og § 19 første ledd, om individuell plan for deltakere i introduksjonsprogrammet. Tilsynet gjelder også forvaltningslovens bestemmelser knyttet til disse paragrafene. Lovgrunnlaget kommer frem av vedlegg 1.

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

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

## **2. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven**

I Karmøy kommune er ansvaret for introduksjonsprogrammet lagt til Flyktningtjenesten. Dette er en avdeling i NAV, mens NAV er organisert som en enhet i helse og omsorg. Karmøy voksenopplæring er organisert i enhet for oppvekst og kultur.

Kommunen har sendt inn et delegeringsreglement som gir kommunalsjef for helse og omsorg myndighet til å fatte avgjørelser etter introduksjonsloven. Kommunalsjef for helse og omsorg har delegert videre myndighet til leder i NAV til å fatte vedtak etter introduksjonsloven §§ 2, 4 -8 og 13 -16, samt innvilge permisjon. Delegeringsreglementet sier at det er leder i NAV som skal fatte vedtak om individuell plan og bestemme innholdet i den. Men ifølge dokumentasjonen er det Karmøy voksenopplæring (KVOS) som fatter disse vedtakene.

Kommunalsjef for oppvekst og kultur har blitt delegert øvrige bestemmelser innen introduksjonsloven. Det innebærer blant annet å fatte vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap, om ytterlige gratis opplæring i norsk etter § 18 i introduksjonsloven, samt fatte vedtak om individuell plan etter § 19. I dokumentasjonen kommer det ikke fram om kommunalsjefen har delegert myndigheten videre, men dokumentasjon og intervju viser at det er programrådgivere hos KVOS som fattes disse vedtakene. Innholdet i den individuelle planen og endringer knyttet til individuell plan er det også programrådgiverne hos KVOS som utfører.

Det er lagt ved samarbeidsavtale datert 11.03.19 som synliggjør samarbeidet mellom kommunen og NAV etter rundskriv *Q-27/2015 – Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. Det fremkommer av avtalen målsetningen med programmet, samarbeid og organisering, samt hvordan ansvaret er fordelt mellom NAV Karmøy og KVOS.

I sin redegjørelse skriver Karmøy kommune at de er under omorganisering fra og med 01.05.19. Da ble NAV Karmøy og programrådgivere hos KVOS samorganisert, og fikk ansvar for deltakere fra de starter i introduksjonsprogrammet til og med gjennomføringen av kvalifiseringsprogrammet.

### **3. Fylkesmannens vurdering**

#### **3.1 Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?**

##### **3.1.1 Rettslig krav**

Det vises til vedlagt lovgrunnlag i vedlegg 2.

##### **3.1.2 Våre observasjoner og vurderinger**

Karmøy kommune har sendt inn dokumentasjon for fem deltakere i introduksjonsprogrammet. Deltakermappene inneholder vedtak om tildeling av introduksjonsprogram, vedtak om norskopplæring og individuelle planer. Kommunen har tatt i bruk de nye malene til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Fylkesmannen har mottatt både planer som viser hvordan kommunen bruker disse både for introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, samt hvordan IPene ble utformet tidligere. Det er NAV som fatter vedtak om tildeling av program. Ifølge rutinen skal det skje innen tre måneder etter bosetting. I kommunens redegjørelse kommer det frem at NAV og KVOS foretar kartlegging sammen, men det er KVOS som velger tiltak og utarbeider IPene.

Fylkesmannen har undersøkt om de individuelle planene i Karmøy kommune er i tråd med lovkravet. For at de individuelle planene skal oppfylle lovkravet, må også vedtaket om tildelingen av introduksjonsprogrammet være i samsvar med regelverket. I tildelingsvedtaket vises det til introduksjonsloven §§ 2, 4 og 6 og vedtaket er begrunnet. I tildelingsvedtaket om introduksjonsprogram blir det ikke opplyst tilstrekkelig om klageadgang etter lovkravet i forvaltningsloven. I kommunens merknader til den foreløpige tilsynsrapporten skriver kommunen at vedtaksmalen er rettet og at blir opplyst om innsyn i sakens dokumenter etter forvaltningsloven §§ 18 og 19. Kommunen har ikke sendt inn dokumentasjon som synliggjør dette. Fylkesmannen opprettholder konklusjonen om at tildelingsvedtaket fortsatt ikke opplyser tilstrekkelig om klageadgang.

Det er Fylkesmannens forståelse at IPen for introduksjonsprogrammet blir utformet etter tildelingen av program og at den lages i første samtale med deltakeren ved oppstart i programmet. Det fremkommer ikke av rutinen at det skal fattes eget vedtak om IP for introduksjonsprogrammet.

IP for opplæring i norsk og samfunnskunnskap blir ifølge kommunens redegjørelse utarbeidet i to omganger. Norskklærere hos KVOS bruker et eget fagsystem – Ekasys og legger inn mål, delmål og nivå på deltakeren. Programrådgiverne har tilgang til systemet og bruker

informasjonen i utarbeidelsen av IP for introduksjonsprogrammet. Ved å bruke de nye malene er IPen for norskopplæringen en del av IPen for introduksjonsprogrammet. Fylkesmannen konkluderer med at kommunen oppfyller kravet om å fatte vedtak om IP for introduksjonsprogrammet og norsk og samfunnskunnskap.

Dokumentasjonen viser også at IPene er begrunnet og det vises til introduksjonsloven § 6 og § 19 (1). Det opplyses også tilstrekkelig om klageadgang. Ifølge intervju får deltakerne med seg IPen i hånden etter deltakersamtalen. Enkelte deltakere hadde også med seg sin individuelle plan da de møtte til intervjuet med Fylkesmannen.

Individuell plan for introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal være utarbeidet innen tre måneder etter bosetting. Ifølge *Saksbehandling og retningslinjer for introduksjonsprogram og norskopplæring ved KVOS for flyktninger bosatt i Karmøy* skal det fattes vedtak om IP for norskopplæringen innen tre måneder etter bosetting. Det fremkommer ikke av innsendte rutinebeskrivelser at det skal fattes vedtak om IP for introduksjonsprogrammet innen tre måneder etter bosetting.

I innsendte mapper fremgår det at en deltaker som ble bosatt i januar 2017, fikk vedtak om introduksjonsprogram i slutten av mai 2017. Vedtak om norsk og samfunnskunnskap ble ifølge innsendt dokumentasjon fattet i april 2019 for denne deltakeren. En annen deltaker ble bosatt i mai 2016 og fikk vedtak om norsk og samfunnskunnskap i slutten av oktober 2016..

Kommunen har i sine kommentarer til den foreløpige rapporten skrevet at det vil bli utarbeidet nye rutiner for arbeidet med introduksjonsordningen og at de vil ta i bruk et nytt fagsystem, *Visma voksenopplæring*, i august. For å sikre at det blir fattet vedtak innen tre måneder vil kommunen i fremtiden ta ut jevnlige rapporter fra dette fagsystemet. Fylkesmannen opprettholder konklusjonen om at kommunen fortsatt ikke sikrer at deltakerne får tildelingsvedtak og vedtak om norsk og samfunnskunnskap og individuell plan innen tre måneder, slik loven krever.

Det er sendt inn dokumentasjon som beskriver samarbeidet mellom NAV og KVOS i henhold til Rundskriv G-27/2015 *Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Avtalen er datert 11.03.19.

### **3.1.4 Fylkesmannens konklusjon**

Karmøy kommune:

- Fatter vedtak om tildeling av program.
- Fatter vedtak om IP etter § 6 og § 19 (1) for introduksjonsprogrammet.
- Opplyser om retten til å klage på IPen for introduksjonsprogrammet.
- Fatter vedtak om IP for norsk og samfunnskunnskap.
- Sørger for at vedtaket om IP for norsk og samfunnskunnskap opplyser tilstrekkelig om klageadgang.
- Oppfylder lovkravet om å gi deltakeren skriftlig underretting om IPen.
- Oppfylder kravet om å samle IP for introduksjonsprogrammet og IP for norsk og samfunnskunnskap i ett dokument.
- Begrunner IPen både for introduksjonsprogrammet og norskopplæringen.

Karmøy kommune oppfyller ikke lovkravet på følgende områder:

- Kommunen opplyser ikke tilstrekkelig om klageadgang i tildelingsvedtaket.
- Kommunen fatter ikke alltid vedtak om tildeling av introduksjonsprogram, tildeling av opplæring i norsk og samfunnskunnskap og IP innen fristen på tre måneder.

### **3.2.1 Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?**

#### **3.2.1 Rettslig krav**

Det vises til vedlagt lovgrunnlag, se vedlegg 2.

#### **3.2.2 Våre observasjoner og vurderinger**

I sin redegjørelse skriver kommunen at det er programrådgivere hos KVOS som har ansvaret for oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet etter bosettingen. Kommunen skriver at kartleggingen danner grunnlaget for utarbeidelsen av den individuelle planen. Flyktingen og programrådgiveren utformer planen sammen på bakgrunn av kartleggingen som har blitt gjort av NAV og KVOS. Ifølge kommunen blir det benyttet tolk ved behov. De gamle IPene til Karmøy kommune inneholder hva slags utdanning, arbeidserfaring, hvilket mål deltakeren har med programmet og kvalifiseringsbehov. Den er også delt inn i tiltak og delmål med hvem som har ansvaret og det blir oppgitt oppstartsdato og sluttdato for de ulike tiltakene. I de nye IPene er det fylt ut deltakerens langsiktige mål utenfor programmet og deltakerens hovedmål med introduksjonsprogrammet. Under delmål er det lagt inn alt fra innsøking til grunnskole til ulike tiltak knyttet til norskopplæringen. Målene har oppstartsdato og sluttdato.

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

I kartleggingen som kommunen foretar, vektlegges det språkkunnskaper, utdanningsbakgrunn, arbeidserfaring og norskkompetanse for å vurdere hvilket opplæringsbehov deltakeren har. Kommunen innhenter også informasjon om både helsen til deltakeren og familiesituasjon. I forbindelse med kartlegging og oppstart av introduksjonsprogrammet gir programrådgiverne informasjon om hva introduksjonsprogrammet innebærer. Det ble bekreftet i intervju at deltakerne mottok denne informasjonen og at det noen ganger ble repetert i løpet av de første månedene i programmet. Dermed er det sannsynliggjort for Fylkesmannen at alle deltakerne får informasjon om IPen og formålet med introduksjonsprogrammet.

Deltakeren skal være med og planlegge sin egen individuelle plan. Det må være samsvar mellom kartlegging og IP for at man skal kunne si at IP er utarbeidet i samråd med deltakeren. De innsendte deltakermappene viser tydelig sammenheng mellom bakgrunnen deltakeren har, valg av mål med introduksjonsprogrammet og hvilke tiltak deltakeren får i sitt introduksjonsprogram. Dermed gjenspeiles kartleggingen i valg av tiltakene i IPene. Dokumentasjon og intervju viser at kommunen har en god dialog med sine deltakere. Fylkesmannen konkluderer derfor at IPene er utarbeidet i samråd med deltakerne.

For å sikre tilstrekkelig medvirkning, må kommunen vurdere om det er behov for tolk ved blant annet kartleggingssamtaler. I *Sjekkliste – programrådgiver* står det at det skal gis informasjon om introduksjonsprogrammet med tolk, og i kartleggingsskjemaet er det mulig å krysse av for behov for tolk. Kommunen har også sendt inn sin avtale med *Noricom Språktjenester* datert 30.04.19 – 29.04.21. Dermed finner Fylkesmannen det sannsynlig at kommunen vurderer om det er behov for tolk i hvert enkelt tilfelle.

Fylkesmannen skal også vurdere om kommunen benytter kvalifisert tolk ved behov. I intervju kom det fram at deltakere opplevde at de ikke visste at de hadde krav på tolk. De var ikke klar over at de kunne forvente at tolken var nøytral og uavhengig. Kommunen skriver i sin uttalelse til den foreløpige rapporten at de ikke kjenner seg igjen i beskrivelsen og at det må skyldes en misforståelse siden det ikke brukes tolk i alle typer samtaler. Ifølge kommunen blir det alltid blir brukt tolk ved utarbeidelse av IP og i forbindelse med sensitive samtaler og møter. Videre skriver kommunen at tolken fra *Noricom* skal starte samtalen med å opplyse om at tolken er nøytral. Fylkesmannen viser til at kommunen har en veilednings- og opplysningsplikt etter forvaltningsloven §§ 11 og 17. Dermed må behovet for tolk vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle, også i uformelle samtaler. Fylkesmannen opprettholder konklusjonen om at det ikke alltid blir brukt kvalifisert tolk selv om det er behov for det.

Deltakerens mål skal være utarbeidet ut fra kartleggingen og valg av tiltak i introduksjonsprogrammet. Målene skal komme tydelig frem av IPen og det skal skilles mellom de som ligger innenfor programmet og de som ligger lenger frem i tid. Det skal også vises hvilken fremdrift som er forventet av de ulike målene. De samme kravene gjelder for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

I både gamle og nye IPer skilles det mellom deltakerens langsiktige mål og deltakerens hovedmål med programmet. IPene inneholder kategorien delmål og tiltakene er konkrete. Delmålene inneholder dato for oppstart og sluttdato for når det er forventet at målet skal være nådd. Dermed kommer det frem hvilken fremdrift som er forventet for de ulike målene. Fylkesmannen vurderer at Karmøy kommune oppfyller lovkravet.

Målene i IPen skal gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsnivå og forberedelse til deltakelse i yrkeslivet. Fylkesmannen har vurdert IPene som Karmøy kommune har sendt inn. Kommunen tilbyr sine deltakere språkpraksis, grunnskoleopplæring ved behov eller praksisplass. Timer for opplæring i norsk og samfunnskunnskap kommer frem av IPene. Fylkesmannen konkluderer med at målene i IPene er i samsvar med introduksjonsloven formål.

Målene for opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal fastsettes i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som blir beskrevet i læreplanen og skal komme fram av IPen. I de gamle versjonene av IPen er det lagt inn hvilket nivå deltakeren befinner seg på knyttet til A1, A2, B1 eller B2. I de nye planene er det fylt ut nivå, kompetansemål og emner i henhold til forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap. I *Rutiner og retningslinjer for lærere ved avdeling for norsk som andrespråk* fremkommer det at planen skal utarbeides etter § 19 (1) i introduksjonsloven og etter læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for norske innvandrere.

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



kommunen eller rutinebeskrivelsene hvordan kommunen forholder seg ved uenighet av innholdet i IPene. I intervju ble det bekreftet at kommunen ikke har en klar fremgangsmåte dersom en deltaker er uenig innholdet i IPen. I kommentarene til den foreløpige rapporten skriver kommunen at de i praksis har rutiner for å håndtere uenighet og at det vil fremgå av deltakerens logg for IP. Kommunen har ikke sendt inn ny dokumentasjon som synliggjør hvordan uenighet blir håndtert. Videre skriver kommunen at fremgangsmåte ved uenighet skal fremgå av de nye rutinebeskrivelsene, og Fylkesmannen har mottatt et utkast til rutinebeskrivelse. Vi minner om at innhold i deltakerens IP er regulert av § 6 i introduksjonsloven, og fremgangsmåte for hvordan kommunen skal håndtere uenighet kommer frem i Rundskriv G-01/2016 – september 2016 side 36 – 41. Fylkesmannen opprettholder konklusjonen fra den foreløpige rapporten om at kommunen ikke i tilstrekkelig grad fyller lovkravet om å begrunne og dokumentere sin beslutning ved uenighet.

### **3.2.4 Fylkesmannens konklusjon**

Karmøy kommune:

- Kartlegger deltakernes kompetanse.
- Utarbeider IPer i samråd med deltakeren.
- Sørger for at deltakeren får tilstrekkelig veiledning om den individuelle planen og formålet med programmet.
- Sørger for at IPene inneholder delmål og at fremdriften av målene er fastsatt.
- Sørger for at målene i IPen oppfyller kravet om å være i samsvar med introduksjonslovens formål fordi tiltakene samfunnsfag og forberedelse til yrkeslivet er tilstede.
- Sørge for at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er fastsatt i samsvar med nivå, kompetansemål og emner etter forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap.

Karmøy kommune oppfyller ikke lovkravet på følgende områder:

- Fyller ikke lovkravet om å begrunne og dokumentere sin beslutning ved uenighet om innholdet i individuell plan.
- Benytter ikke alltid kvalifisert tolk ved behov.

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

#### **3.3.1 Rettslig krav**

Det vises til vedlagt lovgrunnlaget, se vedlegg 2.

#### **3.3.2 Våre observasjoner og vurderinger**

Den individuelle planen skal inneholde tre obligatoriske innholdselementer - forberedelser til yrkeslivet eller videre utdanning, tiltak innen norskopplæring og samfunnskunnskap. Nå er det et lovkrav at forberedelser til yrkeslivet eller videre utdanning alltid skal være tilstede i programperioden. Det er et lovkrav at den individuelle planen skal vise hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 i introduksjonsprogrammet. Det er ikke et krav at arbeidspraksis skal inngå som forberedelse til

yrkeslivet. Grunnskoleopplæring og videregående opplæring er tiltak som sees på som forberedelse til yrkeslivet.

Av de innsendte IPene inneholder alle opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunen har avtale med ASKI og tilbyr derfor både språkpraksis og arbeidspraksis til sine deltakere. Flere av deltakerne bruker introduksjonsprogrammet til å forberede seg til å ta eksamensrettet grunnskole. I IPene fremgår det oppstartstidspunktet for programmet og tiltakene. Det er lagt inn varigheten på programmet og sluttidspunktet for tiltaket. Det kommer frem av planene hvem som har ansvaret for tiltakene.

### **3.3.4 Fylkesmannens konklusjon**

Karmøy kommune sørger for at:

- De individuelle planene inneholder starttidspunkt og hvem som er ansvarlig for tiltakene.
- IPene inneholder tidsfaser for gjennomføringen av tiltakene.
- IPene viser varigheten for introduksjonsprogrammet
- Tiltakene i IPene oppfyller kravet om å ha de tre obligatoriske innholdselementene med i programmet.
- Det kommer frem av IPen hvordan deltakeren skal få gjennomført sine pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap innen rammen av introduksjonsprogrammet.

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

#### **3.4.1 Rettslig krav**

Det vises til vedlagt lovgrunnlaget, se vedlegg 2.

#### **3.4.2 Dokumentasjon av kommunens praksis**

Ifølge kommunens redegjørelse skal programrådgiverne utarbeide den individuelle planen for deltakeren, ha videre oppfølging og revidering av planen. Dette gjøres gjennom samtaler med deltakeren og den ansvarlige læreren for norskopplæringen ved KVOS. Programveilederne hos NAV blir trukket inn i revideringen ved behov.

Den individuelle planen skal revideres med jevne mellomrom og minst en gang i halvåret. I journalnotater med deltakerne kommer det frem at kommunen følger opp deltakernes fremgang i introduksjonsprogrammet. Dokumentasjon, rutinebeskrivelse og intervju bekrefter at revideringen skjer jevnlig.

Ved vesentlige endringer må det gjøres en vurdering av omfanget av endringen og hvilken betydning det vil ha for deltakeren med tanke på målsetting med planen, og hvilke kvalifiseringer deltakeren vil oppnå. Ved vesentlig endring skal det fattes nytt vedtak om individuell plan. I en av deltakermappene har deltakeren vært ute i permisjon i forbindelse med fødsel. Denne planen har blitt revidert da deltakeren startet opp i programmet igjen. Intervju bekrefter også at kommunen følger opp vesentlige endringer i deltakernes livssituasjon.

I *Rutiner og retningslinjer for lærere ved avdeling for norsk som andrespråk* og i dokumentet *Stillingsbeskrivelse programrådgiver* fremgår det at kontaktlærer skal delta på samtaler som gjelder IPen. Det er programrådgiver som har ansvaret for å kalle inn til samtaler. Fylkesmannen konkluderer med at det er sannsynliggjort at IPen for norskopplæringen blir revidert sammen med IPen for introduksjonsprogrammet.

Rutinebeskrivelser, dokumentasjon og intervju viser at revideringen skjer i samråd med deltakeren.

### **3.4.4 Fylkesmannens konklusjon**

Karmøy kommune:

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

### **3.5.1 Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak?**

#### **3.5.1 Rettslig krav**

Det vises til vedlagt lovgrunnlaget, se vedlegg 2.

#### **3.5.2 Våre vurderinger og observasjoner**

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

Fylkesmannen har i dokumentasjonen mottatt en mappe hvor deltakeren har vært ute i fødselspermisjon i løpet av sitt introduksjonsprogram. Kommunen har ikke sendt inn rutinebeskrivelse for vesentlig endring av IP. Innsendt dokumentasjon viser likevel at kommunen tar IPen opp til ny vurdering og fatter vedtak om vesentlig endring for deltakeren. Intervju bekreftet at dette ble gjort. Fylkesmannen vil anbefale at kommunen utarbeider en rutinebeskrivelse som omtaler fremgangsmåte ved vesentlig endring. Fylkesmannen konkluderer derfor at kommunen fatter vedtak ved vesentlig endring og, dermed er kravene etter forvaltningsloven oppfylt.

### **3.5.4 Fylkesmannens konklusjon**

Karmøy kommune sørger for at:

- Deltakeren får mulighet til å uttale seg før kommunen fastsetter vesentlige endringer i den individuelle planen.
- Beslutningen om vesentlig endring i planen begrunnes
- Det fattes nytt vedtak ved vesentlige endringer i IPen.
- Deltakeren får skriftlig underretting om endringen ved å motta ny IP.
- Kravene etter forvaltningsloven er oppfylt.

## 4. Oppfølging av tilsynsresultatene

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

I den foreløpige tilsynsrapporten ble det varslet om to pålegg med tilhørende korreksjonspunkter. Karmøy kommunes kommentarer til den foreløpige tilsynsrapporten fremkommer av endelig tilsynsrapport. Ingen av korreksjonspunktene ble frafalt ut fra kommunens kommentarer.

Kommunen får med dette frist til **6. november 2019** med å rette forholdene. Når lovbruddene er rettet, og senest innen fristen, sender kommunen en erklæring til Fylkesmannen om at lovbrudd er rettet med dokumentasjon som viser dette.

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

Pålegg om retting er et enkeltvedtak som kan påklages, jf. kommuneloven § 60d fjerde ledd. Klagen sendes til Fylkesmannen, som kan omgjøre vedtaket eller sende det videre til klageinstansen, som er Kunnskapsdepartementet, jf. forvaltningsloven § 28. Dersom kommunen klager på vedtaket, kan tilsynet ikke avsluttes før klageinstansen har fattet endelig vedtak. Hvis kommunen ikke får medhold, vurderes videre framdrift ut fra svaret fra klageinstansen.

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

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

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a) det blir fattet enkeltvedtak om tildeling av introduksjonsprogram, tildeling av opplæring i norsk og samfunnskunnskap og individuell plan innen tre måneder etter bosetting i kommunen
- b) tildelingsvedtaket om introduksjonsprogram opplyser om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage, samt retten etter § 18, jf. § 19 til å se sakens dokumenter

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

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a) den benytter kvalifisert tolk ved behov
- b) den fyller lovkravet om å begrunne og dokumentere sin beslutning ved uenighet om innholdet av individuell plan

Stavanger 06.08.2019

Gro Sevheim  
tilsynsleder

Sturle Holmen  
rådgiver

Malene Hassel Sørensen  
rådgiver

**Vedlegg 1:** Oversikt over dokumentasjon

**Vedlegg 2:** Lovgrunnlag for tilsynet

## **Vedlegg 1**

### **Dokumentasjonsgrunnlaget**

Redegjørelse fra Karmøy kommune, mottatt 11.04.19

Vedlegg:

- Organisasjonskart
- Kommunens delegeringsreglement, 19.12.16

- Skisse av kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsprogrammet
- Eksterne avtaler med ulike leverandører
- Samarbeidsavtale mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten, 11.03.19
- Rutinehåndbok for introduksjonsprogrammet
- Saksbehandling og retningslinjer for introduksjonsprogrammet og norskopplæringen ved KVOS for flyktninger bosatt i Karmøy
- Rutiner og retningslinjer for lærere ved avdeling for norsk som andrespråk
- Læreruttalelse
- Sjekkliste – programrådgiver
- Stillingsbeskrivelse programrådgiver
- Stillingsbeskrivelse veileder i NAV Karmøy
- Fem deltakermapper

Det ble gjennomført stedlig tilsyn 10.05.19, og det ble gjennomført intervju med:

- Fire representanter fra kommunen for introduksjonsordningen
- Fire deltakere i introduksjonsordningen

Karmøy kommune har sendt inn ytterligere informasjon 30.04.19:

- Redegjørelse for sammenhengen mellom IP for norskopplæringen i Ekasys og utarbeidelse av selve IPen for introduksjonsprogrammet
- Fem IP for norskopplæringen fra fagsystemet Ekasys
- Loggføring i Ekasys for en deltaker
- Oppdatert sjekkliste for introduksjonsprogrammet datert 01.11.17, mottatt 10.05.19
- Tolkeavtale med Noricom, mottatt 20.05.19.

## Vedlegg 2

# Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram

## Lovgrunnlaget

Statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av  
introduksjonsloven

Introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd

### **1. LOVGRUNNLAGET**

#### **1.1 Generelt om individuell plan**

Introduksjonsloven § 6 pålegger kommunen å utarbeide en individuell plan for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet. Bestemmelsen setter minimumskrav til planens innhold.

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

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

Den individuelle karakteren fremgår ved at § 6 angir at planen skal utarbeides på bakgrunn av en kartlegging av deltakerens behov og muligheter, samt at den skal utformes i samråd med deltakeren.

#### **1.2 Kommunen skal utarbeide en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak**

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

Deltakere som er omfattet av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven kapittel 4, skal ha en individuell plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 19 første ledd. Minstekravene i § 6 gjelder tilsvarende for denne planen. Kravene til den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er ytterligere presisert i forskrift om læreplan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere under kapitlet «Kartlegging ved inntak».

Fastsetting av den individuelle planen er en del av kommunens beslutning om tildeling av program, og er derfor et enkeltvedtak i samsvar med forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 2. Kommunen velger selv formen på den individuelle planen: Om den skal være et vedlegg til enkeltvedtaket om tildeling av introduksjonsprogram, eller om det skal fastsettes et eget enkeltvedtak om innholdet i den individuelle planen. Den individuelle planen skal være samlet i ett dokument.

Den individuelle planen skal foreligge senest innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse i introduksjonsprogram blir fremsatt, jf. introduksjonsloven § 3 annet ledd. Planen kan deretter revideres underveis i samsvar med § 6 fjerde ledd, se kapittel 2.5.

Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven kapittel 4 vil inngå som en del av hele introduksjonsprogrammet. Kommunen må derfor sikre at det er sammenheng mellom opplæringen i norsk og samfunnskunnskap og målsetningen med den enkeltes introduksjonsprogram og de øvrige tiltakene i programmet. Det er ikke hensiktsmessig at det utarbeides to adskilte individuelle planer. Planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal inngå som en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet, slik at deltakeren får et helhetlig kvalifiseringsløp. Ansvarlig for introduksjonsprogrammet i kommunen skal samarbeide med voksenopplæringen om dette. Kravene til den individuelle planen i § 6 gjelder både for planen for introduksjonsprogrammet og planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Selv om den individuelle planen for introduksjonsprogrammet skal være samlet i ett dokument, kan kommunen utarbeide planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap i et eget dokument. Forutsetningen er at det fremstår klart for deltakeren hva som samlet sett er den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Dette kan for eksempel gjøres ved at det i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet vises til planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap og at det i planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap fremgår at denne planen er en del av deltakerens individuelle plan for introduksjonsprogrammet. Den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap kan for eksempel også legges ved eller stiftes fast i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Det avgjørende er at det ikke er tvil om hva som samlet sett er deltakerens individuelle plan for introduksjonsprogrammet og at kommunen kan dokumentere at det har vært samarbeid mellom ansvarlig enhet for introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen. Det skal tydelig fremgå at den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet.

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

Siden den individuelle planen skal fastsettes ved enkeltvedtak må også særreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven kapitlene IV-VI følges ved utarbeidelsen av planen. At planen fastsettes ved enkeltvedtak innebærer videre at deltakeren kan påklage den individuelle planen og innholdet i programmet til fylkesmannen, jf. introduksjonsloven § 22 og forvaltningsloven § 28.

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

- ▶ Den individuelle planen skal være *skriftlig*, jf. forvaltningsloven § 23. Som nevnt ovenfor skal den også være samlet i ett dokument.
- ▶ Innholdet i den individuelle planen skal *begrunnes*, jf. forvaltningsloven § 24.



- ▶ I begrunnelsen skal det vises til de *regler og faktiske forhold* planen bygger på, jf. forvaltningsloven § 25. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør også nevnes.
  - Dette betyr at det i den individuelle planen skal vises til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd. Innholdet i reglene bør også gjengis eller legges ved den individuelle planen. De faktiske forhold planen bygger på vil være kartleggingen av deltakeren og deltakerens mål med programmet. Det sentrale i begrunnelsen for øvrig vil være sammenhengen mellom kartleggingen av deltakeren, deltakerens målsetning med programmet og innholdet (tiltakene) i den individuelle planen. Dersom det er en åpenbar sammenheng her, stilles det mindre krav til ytterligere begrunnelse. Dersom det ikke er en klar sammenheng mellom kartlegging, mål og tiltak, må dette begrunnes nærmere. Hvor omfattende begrunnelsen skal være, vil også avhenge av om kommunen og deltakeren er enig i innholdet i den individuelle planen eller ikke. Se mer under kapittel 2.3.
  - Tilsynet omfatter bare å kontrollere at kommunen har begrunnet innholdet i den individuelle planen, ikke en videre vurdering av innholdet i programmet (tiltakenes hensiktsmessighet).
- ▶ Kommunen skal sørge for at deltakeren får *skriftlig underretning* om den individuelle planen så snart som mulig, jf. forvaltningsloven § 27. I underretningen skal deltakeren gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jf. § 19, til å se sakens dokumenter. Når forholdene gir grunn til det skal det også opplyses om adgangen til å søke fritt rettsråd, kommunens veiledningsplikt etter § 11 og adgangen til å få tilkjent sakskostnader etter § 36.

### **1.3 Planen skal være individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltaker**

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

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

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

Bruk av tolk vil kunne være nødvendig for å sikre tilstrekkelig medvirkning. Kommunen skal derfor gjøre en vurdering av behovet for tolk ved hver kartleggingssamtale. Dersom det er behov for det, skal kommunen benytte kvalifisert tolk slik at det sikres en reell brukermedvirkning. I noen tilfeller kan det være hensiktsmessig å benytte seg av et språk som både deltakeren og den kommuneansatte behersker, som for eksempel engelsk. Det forutsettes da at begge parter behersker språket på et slikt nivå at det kan kommuniseres på en forsvarlig måte.

Kartlegging av den enkeltes kompetanse skjer i to faser og har to ulike formål:

- 1) Kartlegging for å vurdere om deltakeren i det hele tatt har behov for grunnleggende kvalifisering, og dermed rett og plikt til å delta i programmet (jf. § 2).

2) En mer detaljert og grundig kartlegging som danner grunnlag for å utarbeide individuell plan.

Kartleggingen i forbindelse med den individuelle planen, skal ta utgangspunkt i forhold som anses å være relevant for deltakerens kvalifisering. Etersom mange deltakere ofte har vært gjennom flere kartlegginger før de kommer til kommunen, er det viktig å forklare hvorfor man kartlegger denne gangen. Kommunen må fortelle hva kartleggingen skal brukes til, og hvem som har tilgang til opplysningene (regler om taushetsplikt). Hensikten er først og fremst å få et målrettet og individuelt tilrettelagt kvalifiseringsløp som fører frem til ordinært arbeid eller utdanning.

Det anbefales at følgende faktorer er med i en kartlegging av kompetanse og opplæringsbehov:

- ▶ Familie-, bo- og livssituasjon
- ▶ Språk:
  - Hvilke språk deltakeren kan
  - Lese- og skriveferdigheter på eget morsmål
  - Lese- og skriveferdigheter i eventuelle fremmedspråk
  - Ferdighet i å bruke det latinske alfabetet
- ▶ Norsk kunnskaper:
  - Deltakelse i norskopplæring
  - Annen type opplæring/tilegnelse av norsk kunnskaper
  - Ferdighetsnivå i norsk, både skriftlig og muntlig
- ▶ Gjennomført skole/utdanning i hjemlandet
- ▶ Gjennomført skole/utdanning i Norge
- ▶ Arbeidserfaring i hjemlandet og/eller andre land
- ▶ Arbeidserfaring i Norge
- ▶ Medbrakt dokumentasjon på utdanning og arbeidserfaring
- ▶ Muligheter for å skaffe dokumentasjon/attester fra hjemlandet
- ▶ Referanser
- ▶ Eventuelle tillitsverv og/eller deltakelse i frivillige organisasjoner
- ▶ Uformell kompetanse og interesser
- ▶ Yrkesønsker og fremtidsplaner
- ▶ Hvilke tanker deltakeren har vedrørende egen kvalifisering

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

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

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

Det følger av forarbeidene til introduksjonsloven (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) punkt 12.8.2.2) at det ikke har vært hensiktsmessig å detaljregulere hva som skal kartlegges eller hvordan dette skal gjøres. Dette siden kartleggingsmetodene er ulike og kan endres over tid. Kartleggingen skal også kunne tilpasses introduksjonsprogrammets individuelle målsetning og lokale forutsetninger. Kartleggingens omfang og intensitet vil således bero på kommunens skjønn. Tilsynet vil dermed bare omfatte å kontrollere at kommunen faktisk har gjennomført en kartlegging i samsvar med introduksjonsloven § 6 første ledd, og ikke en nærmere vurdering av om kartleggingen har vært forsvarlig/tilstrekkelig grundig. Kommunen må likevel kunne dokumentere en kartlegging av et visst omfang, for at kravet om kartlegging av opplæringsbehov og av hvilke tiltak deltakeren kan nyttiggjøre seg, skal være oppfylt. Dette betyr at det vil foreligge et lovbrudd dersom kartleggingen har vært åpenbart mangelfull.

På bakgrunn av kartleggingen fastsettes den enkeltes *mål* med kvalifisering. Deltakerens målsetning med programmet skal fremgå av den individuelle planen.

Når det gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap er dette særskilt påpekt i forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Målsetningene for opplæringen i norsk må knyttes til deltakerens spor (1, 2, 3) og kompetansemål (A1, A2, B1, B2). Dette skal fremgå av den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Deltakerens målsetning vil være bakgrunnen for valg av de tiltak som skal inngå i programmet. Det skal skilles tydelig mellom de mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet, og de som ligger lengre frem i tid. Den individuelle planen skal angi både hovedmål og delmål for de ulike aktivitetene/tiltakene. Det skal også fremgå av planen hvilken fremdrift som er forventet for de ulike målene.

Formålet med introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet, jf. introduksjonsloven § 1. Det følger av introduksjonsloven § 4 første ledd at introduksjonsprogrammet tar sikte på å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, gi grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede for deltakelse i yrkeslivet. Videre utdanning kan være en målsetning, all den tid utdanningen kan bidra til senere tilknytning til arbeidslivet. Deltakerens individuelle målsetninger med programmet må være i samsvar med disse formålene. Kommunen kan ikke velge å ha andre eller færre mål for programmet enn de som er fastsatt i § 4 første ledd.

Lovens krav om samarbeid med den enkelte deltaker, innebærer ikke at deltakeren kan stoppe prosessen med utarbeidelse av planen. I de tilfeller hvor det er uenighet mellom deltakeren og kommunen, er det kommunen som treffer beslutning om planens innhold. Kommunens beslutning må i slike tilfeller bygge på en god begrunnelse og dokumentasjon (for eksempel at det gjennomføres tester for å fastslå ferdighetsnivå). Det skal fremgå av den individuelle planen at kommunen og deltakeren er uenig om innholdet og kommunen skal ha begrunnet sin beslutning i planen.

Selv om beslutningen om planens innhold ligger til kommunens frie skjønn, vil fylkesmannen alltid kunne prøve om avgjørelsen er bygget på riktig faktum, at det ikke er tatt utenforliggende hensyn, at avgjørelsen ikke er vilkårlig, at det ikke foreligger usaklig forskjellsbehandling og at avgjørelsen ikke er sterkt urimelig (jf. den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk).

#### **1.4 Planen skal inneholde programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet**

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

Hvilke tiltak som *skal* inngå i introduksjonsprogrammet fremgår av introduksjonsloven § 4 tredje ledd. Etter denne bestemmelsen skal programmet minst inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Disse tre obligatoriske innholdselementene skal være med i den individuelle planen. De tre elementene må ikke være til stede til enhver tid, men alle elementene må være tilstede innenfor rammen av den enkeltes program. Tilsynet omfatter ikke en vurdering av programmets innhold utover å kontrollere at de tre obligatoriske innholdselementene er med i den individuelle planen.

Omfang og intensitet for det enkelte element må avgjøres ut fra kartleggingen av deltakerens behov, forutsetninger og mål med introduksjonsprogrammet.

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

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

Kommunen må legge opp programmet slik at deltakeren kan oppfylle plikten til å delta i opplæring etter § 17 innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Dette innebærer at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som inngår i introduksjonsprogrammet, skal ha et slikt omfang at deltaker faktisk får gjennomført det timeantallet vedkommende har plikt til. Dette gjelder også i de unntakstilfeller hvor en deltaker ikke oppfyller vilkårene for rett til opplæring etter § 17, men har rett til introduksjonsprogram etter § 2. Det skal fremgå av den individuelle planen hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer etter § 17 innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Det kreves ikke en detaljert timeoversikt, bare en angivelse av i hvilken eller i hvilke perioder timene skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig for gjennomføringen.

### **1.5 Planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon**

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

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

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

Introduksjonsloven § 6 fjerde ledd stiller krav om at den individuelle planen skal tas opp til ny vurdering med *jevne mellomrom*.

For opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er dette utdypet i forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere under punktet individuell plan i kapitlet «Kartlegging ved inntak»: «det er viktig at det blir gjennomført jevnlig samtaler med deltakeren om hvor vedkommende står i forhold til den individuelle planen».

«Jevne mellomrom» innebærer at planen skal tas opp til ny vurdering minst en gang i halvåret. Dette sikrer at kommunen får oversikt over at fremdriften er som den skal, og at tiltakene og målene er realistiske og fremdeles aktuelle.

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

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

I samsvar med kravene til god forvaltningsskikk og forvaltningsloven § 11 d, skal kommunen sørge for at det dokumenteres at planen tas opp til ny vurdering. Dette kan for eksempel gjøres ved journalnotater/referater fra oppfølgingssamtaler med deltakeren og at tidspunkt for gjennomførte vurderinger/gjennomførte endringer føres på den individuelle planen.

### **1.6 Vesentlige endringer i den individuelle planen skal fastsettes ved enkeltvedtak**

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

Dersom revideringen fører til vesentlige endringer av planens innhold, skal imidlertid avgjørelsen regnes som nytt enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jf. introduksjonsloven § 21 annet ledd bokstav b.

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

Forvaltningslovens særregler for enkeltvedtak som nevnt i kapittel 2.2 ovenfor, må følges når det gjøres vesentlige endringer i den individuelle planen.

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

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