



## Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder

Utdanning- og barnevernsavdelingen

---

Tilsyn våren 2017

# TILSYNSRAPPORT

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

Tilsystema: Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram

Flekkefjord kommune

---

Vår referanse: 2017/3784

**KONTAKTPERSON I KOMMUNEN:**

Øyvind Johansen, Avdelingsleder NAV

**FYLKESMANNENS TILSYNSGRUPPE:**

Tor Øyvind Endresen, seniorrådgiver, tilsynsleder

Janne Duesund, seniorrådgiver

## Innhold

Sammendrag .....	3
1. Innledning.....	4
1.1 Formålet med tilsynet .....	4
1.2 Tema for tilsynet .....	4
1.3 Fylkesmannens tilsynshjemmel.....	5
1.4 Kommunes internkontrollplikt .....	5
1.5 Forholdet til kommuneloven.....	5
1.6 Begreper .....	5
1.7 Gjennomføring av tilsynet.....	6
2. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven .....	6
3. Tema for tilsynet .....	8
3.1 Fastsettes individuell plan ved enkeltvedtak? .....	9
3.1.1 Rettslig grunnlag.....	9
3.1.2 Dokumentasjon av kommunes praksis.....	10
3.1.3 Fylkesmannens vurdering.....	11
3.1.4 Fylkesmannens konklusjon.....	13
3.2 Er planen er individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?.....	13
3.2.1 Rettslig grunnlag.....	13
3.2.2 Dokumentasjon av kommunes praksis.....	15
3.2.3 Fylkesmannens vurdering.....	16
3.2.4 Fylkesmannens konklusjon.....	16
3.3 Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?.....	17
3.3.1 Rettslig grunnlag.....	17
3.3.2 Dokumentasjon av kommunes praksis.....	18
3.3.3 Fylkesmannens vurdering.....	18
3.3.4 Fylkesmannens konklusjon.....	19
3.4 Blir den individuelle planen tatt opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon? .....	19
3.4.1 Rettslige grunnlag.....	19
3.4.2 Dokumentasjon av kommunens praksis .....	20
3.4.3 Fylkesmannens vurdering.....	20

3.4.4 Fylkesmannens konklusjon.....	20
3.5 Blir vesentlige endringer av den individuelle planen fastsatt ved enkeltvedtak?.....	20
3.5.1 Rettslige grunnlag.....	20
3.5.2 Dokumentasjon av kommunens praksis .....	21
3.5.3 Fylkesmannens vurdering.....	21
3.5.4 Fylkesmannens konklusjon.....	21
4. Brudd på regelverket og merknader .....	21
4.1 Brudd på regelverket.....	21
4.1.1 Individuell plan utarbeides ikke som enkeltvedtak.....	21
4.1.2 Den individuelle planen er ikke individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren .....	22
4.1.3 Vesentlige endringer i den individuelle planen fastsettes ikke ved enkeltvedtak .....	22
4.2 Merknader .....	22
5. Oppfølging av tilsynsresultatene.....	22
Vedlegg 1 Oversikt over dokumentasjon.....	23

## Sammendrag

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

Kommunen skal utarbeide en individuell plan for alle deltakere i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonsloven § 6. Den individuelle planen skal være et verktøy både for kommunen og deltakeren. Den skal sikre planmessighet, kontinuitet og effektiv fremdrift i kvalifisering. Planen er ment å bidra til å øke eierskapet, forutsigbarheten og motivasjonen for deltakeren.

Gjennom tilsynet fant vi at Flekkefjord kommune ikke oppfyller alle lovens krav til individuell plan for deltakere i introduksjonsprogrammet.

Fylkesmannen mener kommunen utarbeider individuelle planer i samråd med deltakerne, men fant ikke planen er tilstrekkelig individuelt tilpasset den enkelte deltaker. Planene inneholder start og tidsfaser, og en angivelse av tiltakene i programmet. Vi fant dessuten at målene i planen ble for generelle og ga inntrykk av manglende individuell vurdering. De individuelle planene blir jevnlig evaluert. Det er lagt opp til et tett samarbeid mellom de ulike aktørene i introduksjonsprogrammet (NAV, voksenopplæringen og deltakeren).

Selv om kommunen utarbeider individuelle planer oppfyller ikke de individuelle planene alle lovens krav til individuell plan for deltakere i introduksjonsprogrammet. Individuell plan fastsettes ikke som enkeltvedtak i tråd med forvaltningsloven. Deltakerne var kjent med at de hadde en individuell plan, men planene var ikke samlet i ett dokument, og ikke alle deltakerne visste at de kunne klage på mål og tiltak i den individuelle planen. Det svekker rettsikkerheten for den enkelte deltaker, og selve planen fremstår dermed mindre forpliktende for deltaker og kommune. Etter vår vurdering finner vi det heller ikke sannsynliggjort at vesentlig endring av deltakernes plan fastsettes som nytt enkeltvedtak.

## 1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder etter tilsyn med Flekkefjord kommunes forvaltning av Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Tilsynet retter seg mot kommunen, jf. introduksjonsloven § 3 om kommunens ansvar. Uavhengig av om tjenester utføres av andre enn kommunen, er det kommunen som plikter å sørge for at tjenestene utføres i samsvar med loven og tilhørende forskrifter.

### 1.1 Formålet med tilsynet

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

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

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

### 1.2 Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er om kommunens forvaltning av introduksjonsloven tilfredsstillende etter kravene etter § 6 og § 19, første ledd, om individuell plan for deltakere i introduksjonsprogrammet. Tilsynet gjelder også forvaltningslovens bestemmelser knyttet til disse paragrafene. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) har besluttet at dette temaet skal være et nasjonalt tilsynsystem i perioden 2017-2019.

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

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

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

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

### 1.3 Fylkesmannens tilsynshjemmel

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

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

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

### 1.4 Kommunes internkontrollplikt

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

### 1.5 Forholdet til kommuneloven

Fylkesmannens tilsyn skal utføres etter reglene i Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10A, jf. introduksjonsloven § 23 annet ledd.

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

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

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

### 1.6 Begreper

Disse begrepene brukes i Fylkesmannens konklusjon:

*Lovbrudd/ brudd på regelverket*

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

### *Merknad*

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

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

## **1.7 Gjennomføring av tilsynet**

Tilsynet 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 deltakerne. Konklusjonene i rapporten er kun et uttrykk for hva vi har sett gjennom den dokumentasjonen som forelå ved tilsynet. Rapporten gir ingen vurdering av kommunens forvaltning av introduksjonsordningen på andre områder enn de som er undersøkt gjennom tilsynet.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn 31. mars 2017
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen 18. mai 2017
3. Intervjuer med kommunens ansatte og samtaler med deltakere 7. juni 2017
4. Utsending av foreløpig rapport 22 juni 2017
5. Frist for skriftlig tilbake fra kommunen på foreløpig rapport 25. august 2017
6. Utsending av endelig rapport uke 37 2017

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

I følge tall fra nasjonalt introduksjonsregister (NIR) hadde Flekkefjord kommune 73 deltakere i introduksjonsprogrammet per 20. juni 2017. Flekkefjord kommune holder seg oppdatert på fagområdet og har bl.a. deltatt blant på KS læringsnettverk for introduksjonsordningen

I Flekkefjord kommune er det «Flyktningkonsulenten» som tar imot flyktningen, og bistår flyktningen med bosetting, henviser til helsesjekk, politi, skatteetat m.m. Flyktningkonsulenten bistår også med økonomien, og lager forslag til vedtak om sosialhjelp den første tiden etter ankomst. Avdelingsleder fatter vedtak.

Flyktningkonsulenten avtaler med rektor ved Voksenopplæringen når en flyktning kan begynne i introduksjonsprogrammet, og lager forslag til vedtak om introduksjonsprogram. Avdelingsleder NAV fatter vedtak om introduksjonsprogram. Det gis vanligvis et vedtak som gjelder for 1 år i et «første vedtak». I dette vedtaket fattes det samtidig vedtak om rett på individuell plan etter lov om introduksjonsstønning §6.

Når et slikt vedtak fattes, får deltakeren tildelt en «programrådgiver». Sammen med lærer fra voksenopplæringen har de ansvaret for oppfølging med henblikk på gjennomføringen av introduksjonsprogrammet.

Programrådgiver avtaler møte med voksenopplæringen (v/ rektor) for en første kartleggingssamtale sammen med deltakeren. På bakgrunn av kartleggingssamtalen registrerer programrådgiveren

deltakeren inn i fagsystemet Arena. Det blir gjort en arbeidsevnevurdering, og det utarbeides en individuell plan. Individuell plan gjennomgås med deltaker. Dersom planen godkjennes, gjøres dette ved at både programrådgiver og deltaker signerer planen. Fra og med april 2017 fattes det også vedtak om den individuelle planen. Kopi av godkjent individuell plan gis til deltaker, slik at deltaker selv kan ha med denne i trekantsamtaler.

Programrådgiver/lærer/deltaker holder tett dialog videre under gjennomføringen av planen. Som oftest starter deltakeren med fulltidsprogram på skolen (voksenopplæringen). Dersom elevens mål er videre skole/studier etter gjennomført introduksjonsprogram, kan skole 5 dager pr. uke være aktuelt gjennom hele programmet. Dersom mål er «arbeid» vil lærer/programrådgiver/deltaker kunne sette i gang språkpraksis, arbeidstrening evt. andre arbeidsrettede tiltak ved behov.

Programrådgiver har ansvar for å revurdere individuell plan når den går ut, eller ved vesentlige endringer. Programrådgiver følger også opp planen i form av månedlig gjennomgang av fraværslister (trekk av intro-stønad?) og jevnlig samtaler med deltaker og lærer.

Det er skolen (voksenopplæringen) som har ansvaret for undervisningen / norsk/samfunnskunnskap, men NAV har ansvaret for programmet i skolens ferier og ved språk/arbeidspraksis eller andre aktiviteter som måtte ligge utenfor skolen. Voksenopplæringen lager egen plan for opplæring /timeplan.

Flekkefjord Voksenopplæring har ansvaret for opplæring i norsk med samfunnskunnskap og grunnskole for voksne.

Flekkefjord kommune har de senere år kjøpt tjenester i forhold til grunnskole for voksne fra Lyngdal Voksenopplæring. Skoleåret 2016/17 har vi 8 elever som fullfører skolen i Lyngdal. Skoleåret 2016/17 startet vi egen forberedende grunnskoleklasse (17/18 elever). Denne fortsetter 2017/2018. Samtidig starter en ny forberedende grunnskoleklasse 2017/2018 i august. For tiden har vi 135 elever inkludert grunnskoleklassen. De blir gitt et tilbud i 7 ulike grupper fordelt i forhold til spor, starttidspunkt og sluttnivå.

Ved oppstart lages det vedtak om 600 timer norsk med samfunnskunnskap i NIR. I denne forbindelse lages det en foreløpig individuell plan for norsk og samfunnskunnskap. Så raskt som mulig gjennomgås planene med deltaker og lærer og underskrives. Denne inngår da som en del av deltakerens individuelle plan for introduksjonsprogrammet. Planen legges i elevens mappe. Internt har det vedtatt at kontaktlærerne skal ha elevsamtaler 2 ganger i året.

Eleven registreres inn i VISMA VO. Målet er at innen kort tid skal all dokumentasjon forefinnes i VISMA. VISMA er ennå i en innkjøringsfase i Voksenopplæringen. Skanning ble først tilgjengelig for oss 11.05.17. Fravær føres av lærerne på egne xl-baserte fraværslister og føres deretter i VISMA VO av administrasjonen. NAV overtar ansvaret for oppfølging hver måned. Intern frist for oppdatert VISMA er 10. i påfølgende måned. Mål om at lærerne så fort som mulig får opplæring og overtar ansvaret for direkte føring i VISMA.

Programrådgivere deltar på personalmøte med ansatte i voksenopplæringen ca 1 gang pr. måned.

Individuell plan introduksjonsprogrammet skrives i fagsystemet Arena. Hensikten med plan i Arena er å gi deltakeren en mest mulig «arbeidsrettet oppfølging» hvor det i størst mulig grad ytes bistand



etter NAV sin standard. Programrådgiver vil således ha tilgang på samme virkemidler / tiltak som andre veiledere i NAV.

All oppfølging som angår introduksjonsprogrammet føres i programmet Visma Flyktning. Fra og med april 2017 er det lagt til rette med skanner slik at individuell plan kan skannes inn i fagsystemet Visma flyktning. Voksenopplæring vil da kunne se planen elektronisk. Både flyktningkonsulent og programrådgiver i NAV, samt Voksenopplæringen har tilgang til Visma Flyktning.

Trekantsamtaler, dvs. oppfølging av individuell plan, avtales kontinuerlig mellom kontaktlærer og programrådgiver. Det er programrådgiver som evaluerer planen sammen med lærer og deltaker, og det er også programrådgiver som fatter neste vedtak om introduksjonsprogram (kan programmet avsluttes? Er det behov for videre program mot 2 år?). 2 ganger pr. år (mai og september) har avdelingsleder og programrådgivere et møte for videre løp for deltakere som nærmer seg grensen for 2 årlig introduksjonsprogram.

Avdelingsleder har ansvar for å gjennomføre ukentlig team møte med flyktningetjenesten (flyktningkonsulenter og programrådgivere). Her drøftes saker hvor en er i tvil om utfall.

I tillegg er det møter på ledelsesnivå ca 3-4 ganger pr. halvår for gjennomgang av budsjett. Her er voksenopplæring v/ rektor, samt NAV ved kontorsjef og avdelingsleder representert.

Kommuneledelsen holdes orientert om situasjonen i ledermøter 3-4 ganger pr. halvår hvor mål, satsningsområder med tilhørende drøftinger knyttet til budsjettmessige prioriteringer (herunder evt. behov for bemanning) er tema.

Politikere holdes orientert i forbindelse med gjennomgang/tilbakemeldinger når handlingsplan for integrering utformes og revideres, samt etter forespørsler om tilbakemeldinger fra utvalg, formannskap eller bystyret. Integreringsutvalget med medlemmer som har erfaring som flyktninger har et hovedansvar for å gi innspill til tiltaksdelen av handlingsplanen.

### **3. Tema for tilsynet**

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 fremdrift i kvalifisering. 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.

## 3.1 Fastsettes individuell plan ved enkeltvedtak?

### 3.1.1 Rettslig grunnlag

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

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 fremkomme klart at deltakeren har klageadgang på alle beslutninger som tas med i det enkelte vedtak/dokument. Dette gjelder for eksempel både beslutningen om deltakelse i introduksjonsprogram (§ 2), beslutningen om deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap (§ 17) og beslutningen om innholdet i den individuelle planen (§ 6 og § 19 første ledd).

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

Den individuelle planen skal være samlet til ett helhetlig dokument.

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

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

Det følger av introduksjonsloven § 21 at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven. Dette betyr at de generelle reglene i forvaltningsloven om blant annet habilitet, veiledning,

nedtegning av muntlige opplysninger, advokatbistand og taushetsplikt vil gjelde for kommunens arbeid med den individuelle planen.

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

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

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

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

### 3.1.2 Dokumentasjon av kommunes praksis

Det går frem av kommunens redegjørelse datert 18. mai 2017 at flyktningkonsulenter avtaler med rektor for voksenopplæringen når en flyktning kan begynne på skolen. Flyktningkonsulenten lager deretter «første vedtak» om tildeling av introduksjonsprogram med en foreløpig individuell plan. Det gis vanligvis et vedtak som gjelder for ett år. Når flyktningen får oppnevnt programrådgiver innkalles det til en kartleggingsamtale. Voksenopplæringen utarbeidet deretter en individuell plan for norskopplæringen.

I tilsynet er det innsendt dokumentasjon for seks deltakere i introduksjonsprogrammet. Alle deltakerne har fått vedtak om introduksjonsprogram. I «førstevedtak» om introduksjonsprogram er det henvist til § 2 i introduksjonsloven. I samme vedtak vises det til § 6 i introduksjonsloven individuell plan (IP). Vedtakene inneholder også en foreløpig IP. Det fremgår klart at det på et senere tidspunkt skal utarbeides en mer permanent IP for introduksjonsprogrammet. I noen av «førstevedtakene» fremgår det at det skal fattes vedtak om IP, andre vedtak fremgår det at det skal utarbeidet IP, uten å oppgi at IP skal fattes som vedtak. I vedtaket konkluderes det med at deltakere får delta i introduksjonsordningen i Flekkefjord kommune.

Det er dokumentert at alle deltakeren har en individuell plan eller aktivitetsplan introduksjonsprogrammet. De individuelle planene er utarbeidet av NAV Flekkefjord. I «førstevedtaket» gis det en dato for når en mer permanent IP skal foreligge. «førstevedtaket»

fremstår som et enkeltvedtak med klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage. Det er stor variasjon i hvor lang tid etter første forslag til IP er truffet, til mer permanent plan blir truffet. NAV krever enighet mellom programrådgiver og den enkelte deltaker for den mer permanente planen, og begge skal underskrive denne. Det fremgår tydelig av planen for hvilken tidsperiode den skal gjelde for.

Flekkefjord voksenopplæring utarbeider «Individuell plan for norskopplæringen». Alle deltakerne har skriftlig individuell plan. I denne individuelle planen er det henvist til individuell plan etter § 19 i introduksjonsloven. Det fremgår ikke av denne planen at den er en del av IP for introduksjonsprogrammet. Heller ikke «førstevedtak» om introduksjonsprogram, eller mer permanent IP for introduksjonsprogrammet, viser til at «Individuell plan for norskopplæringen» er en del av IP for introduksjonsprogrammet.

Vedtaket om tildeling av introduksjonsprogram, handlingsplan og individuell plan for norskopplæringen er ikke samlet i ett helhetlig dokument.

Den individuelle planen utarbeidet av NAV beskriver programmets varighet og omfang, og at den er utarbeidet på bakgrunn av en kartleggingssamtale. Det fremgår klart for deltakerne hva kartleggingssamtalen skal brukes til. Det fremgår av intervjuer at NAV og voksenopplæringen samarbeider godt om felles mål for den enkelte.

De individuelle planene bruker formuleringen «yrkesmål» for mål utenfor programmet. Det er definert yrkesmål i 4 av de 6 deltakermappene vi har mottatt. Mål innenfor programmet er i samtlige individuelle planer definert som en standard. For samtlige er Hovedmål for planen «Øke deltakelse eller mål om arbeid». De har dessuten definert et individuelt mål, som er formulert for samtlige som å «Skaffe kompetanse for å komme i arbeid».

Deltakere har krav på så snart som mulig skriftlig underretning om fastsettelsen av den individuelle planen. Det går frem av intervju med kommunen og samtale med deltakerne at IP skrives ut og leveres deltaker etter å ha gjennomgått planen med deltaker. I samtale med deltakere fikk vi bekreftet at de kjente til deres IP, og flere hadde med sin egen IP til samtale.

### 3.1.3 Fylkesmannens vurdering

De individuelle planene blir fattet til forskjellige tider. Vi ser dessuten at «førstevedtakene» varierer når det gjelder å bære preg av IP. Vi finner imidlertid at de tilfeller der «førstevedtakene» kun har preg av å være innvilgelse av program og stønad, har kommunen fattet mer permanent IP innen fristen på 3 måneder.

På bakgrunn av tilsendt dokumentasjon mener vi at kommunen oppfyller minstekravet i loven om at det er utarbeidet en individuell plan innen tre måneder etter bosetting eller etter at krav om deltakelse ble fremsatt.

Vi opplever at det legges opp til et tett samarbeid mellom NAV Flekkefjord som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet med Flekkefjord voksenopplæring som er ansvarlig for norskopplæringen. Det ble i intervjuer gitt uttrykk for samarbeidet har blitt bedre siste året.

Handlingsplanen og den individuelle planen for norskopplæring er etter vår vurdering mangelfullt begrunnet. Det brukes i stor grad standardiserte formuleringer om mål, som ikke tilsier en individuell

vurdering. Delmål i programmet er mer konkretisert i forhold til ønsket måloppnåelse. Tiltakene er lite konkrete og gir liten veiledning i forhold hvilken kompetanse de enkelte tiltakene skal gi deltaker. Det foreligger dessuten tiltak som ikke har noen relevans i en IP. Dette gjelder introduksjonsstønad som er nevnt som eget tiltak, og «programrådgiver skal gi deg informasjon og veiledning» som eget tiltak.

De individuelle planene blir tatt til forskjellige tider. Vi ser dessuten at «førstevedtakene» varierer når det gjelder å bære preg av IP. Vi finner imidlertid at de tilfeller der «førstevedtakene» er for vage og generelle for å kunne tilfredsstille kravene til IP, har kommunen tatt mer permanent IP innen fristen på 3 måneder.

Deltakerne er kartlagt i samarbeid med NAV og voksenopplæring og deltaker selv.

Når det gjelder formen på den individuelle planen, står kommune fritt. Det avgjørende er at det ikke er tvil om hva som samlet sett er deltakerens individuelle plan for hele introduksjonsprogrammet. NAV Flekkefjord utformer IP i to forskjellige faser. Den første fasen får deltaker ett «førstevedtak». Dette vedtaket er i utg. p. ett vedtak om innvilgelse av introduksjonsprogram samt innvilgelse av introduksjonsstønad. Det gis i dette vedtaket en foreløpig IP, frem til en mer permanent IP som kommer senere. Dette opplyses det om i vedtaket. Det fremgår av vedtaket at deltaker har rett til å klage på dette vedtaket. På et senere tidspunkt fattes den egentlige IP. Denne IP krever enighet mellom NAV og deltaker. Deltaker og programrådgiver underskriver på IP. Det er ikke opplyst om noen klageadgang på denne IP. I IP for norskopplæringen er det heller ikke opplyst om klageadgangen. Også denne underskrives av deltaker. Basert på dokumentasjonen over og informasjon fra deltakerne, er vår vurdering slik at det ikke fremstår klart at deltakerne har klageadgang på alle beslutninger som tas i introduksjonsprogrammet. I beslutningen om deltakelse i introduksjonsprogram etter § 2 vises det til klageadgang, men dette gjelder for dette vedtaket. Den mer permanente IP og IP for norskopplæring kommer senere og forskjellige tidspunkt og inneholder ingen opplysninger om klagerett. At det ikke er noen klagerett forsterkes ved at deltaker må være enig i planen og underskriver denne. Dette gir IP mer preg av en avtale enn et vedtak.

Dersom kommune velger å samle vedtak om tildeling av program og vedtak om individuelle plan for program og for norskopplæring i ett dokument, må dette derfor fremkomme tydeligere og samles i ett helhetlig dokument.

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

Vi ser at deltakerne får sin utlevert sin IP om introduksjonsprogram. Fylkesmannen er usikker på om dette skjer rutinemessig også i forhold til IP norskopplæring. Vi ser at planen for norskopplæringen blir tatt opp i elevsamtaler 2 ganger årlig, det er likevel av avgjørende betydning at deltakeren får utlevert sin plan, for å sikre eierskap til denne.

Flekkefjord kommune kommentert den foreløpige i skriv av 25.08.17. De viser her til at de ikke er overbevist om at vår tolkning av at individuell plan skal fastsettes som et enkeltvedtak. Det vises til praksis etter lov om arbeids- og velferdsforvaltning der det fattes vedtak om IP, men at selve planen lages uten at denne fattes som et eget enkeltvedtak. Kommunen mener at denne praksisen er

mindre omfattende og mindre krevende for bruker å forstå. Deltaker vil etter kommunens mening bli mer delaktig i planen ved at denne deltaker signerer denne når det er enighet om innholdet i denne.

Fylkesmannen forstår kommunens argumenter. Men årsaken til at IP skal være en del av et enkeltvedtak, er at det er ikke er gitt at deltaker og kommunen kommer til enighet om innholdet i planen. Det kan også være slik at deltaker etter at avtalen er inngått, finner ut at vedkommende allikevel ikke er enige om innholdet. Ved enkeltvedtak får den enkelte en klagefrist som gir en viss tid til å områ seg i forhold til vedtaket.

Fylkesmannen vil dessuten nevne at vi ikke mener at en IP for introduksjonsprogrammet må være **ett** dokument som omfatter IP for norskopplæringen og de øvrige tiltakene i introduksjonsprogrammet. Dersom det utarbeides en separat plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, skal det fremgå at denne planen er en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Det avgjørende er at det ikke er tvil om hva som samlet sett er deltakerens IP for hele introduksjonsprogrammet og det er dette enkeltvedtaket skal omfatte. Dersom den enkelte deltaker får det enkelte tiltak presentert isolert og i forskjellig form til forskjellige tider, vil det være vanskelig å forstå at dette er en del av IP for introduksjonsprogrammet.

#### 3.1.4 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen finner etter dette at kommunen ikke utarbeider individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak, jf. introduksjonsloven § 6 første ledd første punktum.

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

#### 3.2.1 Rettslig grunnlag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Det følger av forarbeidene til introduksjonsloven (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) punkt 12.8.2.2) at det ikke har vært hensiktsmessig å detaljregulere hva som skal kartlegges eller hvordan dette skal gjøres. Dette siden kartleggingsmetodene er ulike og kan endres over tid. Kartleggingen skal også kunne tilpasses introduksjonsprogrammets individuelle målsetning og lokale forutsetninger. Kartleggingens omfang og intensitet vil således bero på kommunens skjønn. Tilsynet vil dermed bare 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 fremgå av den individuelle planen.

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.2.2 Dokumentasjon av kommunes praksis

Kommunen skriver i redegjørelsen at opplæring og tiltak skal beskrives i en individuell plan «som er utarbeidet i fellesskap med deltaker og tilpasset den enkelte». Når en person bli bosatt i Flekkefjord gjennomfører NAV sammen med deltaker og voksenopplæringen en førstegangssamtale. Det blir gjort en arbeidsevnevurdering, og det utarbeides en individuell plan. Individuell plan gjennomgås med deltaker. Dersom planen godkjennes, gjøres dette ved at både programrådgiver og deltaker signerer planen. Som følge av samme kartleggingssamtale blir det utformet en IP for norskopplæringen. Fra og med april 2017 fattes det også vedtak om den individuelle planen. I intervju fremkommer det at NAV har en prosedyre på et samtalen skal skje innen 2 måneder etter bosetting. Denne samtalen blir alltid foretatt med tolk.

I samtale med de enkelte deltakere fremkommer det at programrådgiver har hørt på deres egne ønsker og tatt med deltakerne sin tidligere kompetanse i vurderingen. Enkelte deltakere har vært enige i planen, men føler mangler ved gjennomføringen av den. Flere viser til at praksis plassene ikke er relevante i forhold til mål med introduksjonsprogrammet. Andre viser til at kommunen ikke tilbyr



engelsk som er nødvendig for å kunne få generell studiekompetanse. De har vært uenig i planen, har fått informasjon at planen kan påklages, men har ikke gjort det. I den enkelte IP fremkommer kun det deltakere og programrådgivere har blitt enige om.

I intervju med kommunen vises til det at de har problemer med å finne praksisplasser spesielt for de med medbragt høyere utdanning. De opplever gjerne at ambisjonene ikke treffer i forhold til tilbudet av praksisplasser. Det har generelt hatt større problemer nå med praksisplasser grunnet nedgang i næringslivet og andre grupper som konkurrerer om plassene. De bruker NAV's tiltakspakke for også denne gruppen.

Kommunen har i intervju fortalt at skolen ikke tilbyr engelsk utenom de som går i grunnskoleklasse, men de ser helt klart behovet. De får stadig forespørsel om engelsk.

Skolen har oppfølging med deltaker minst to ganger i året. Programrådgiver har oppfølging for de under 30 år hver tredje måned, og minst 2 ganger i året for de andre.

Den enkelte IP for introduksjonsprogrammet inneholder kun et konkret mål i form av «Yrkesmål». Det er kun 4 av de 6 IP der «Yrkesmål» fremgår. Det er ikke angitt noe konkret mål for introduksjonsprogrammet. Hovedmålet for planen er lik for alle og lyder «Øke deltakelse eller mål om arbeid». Delmål er mer konkrete og individuelle. Mål for norskopplæringen fremgår klart av IP for norskopplæring. Målene samsvarer med nivå beskrevet i forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap.

### 3.2.3 Fylkesmannens vurdering

Kommunen har dokumentert at deltakerens kompetanse og opplæringsbehov blir kartlagt. Vi ser av dokumentasjonen at kommune har gitt deltakeren veiledning om hvorfor man kartlegger. Slik målene for introduksjonsprogrammet er fastsatt for den enkelte deltaker, finner vi ikke at kartleggingen er brukt for å fastsette den enkeltes mål i introduksjonsprogrammet. Dette skyldes at målene er generelle og lite konkret utformet. Når det kommer til delmål er dette noe mer konkretisert.

Deltakere uttrykte likevel god kjennskap til sin egen plan. Men flere var ikke fornøyd med tiltakene i programmet. Det som gikk igjen var manglende relevante praksisplasser, og at de ikke fikk ta engelsk. Det var dessuten gitt uttrykk fra enkelte at de mente at progresjonen ikke var så rask som ønskelig. Dette gir ikke nødvendigvis uttrykk for at det foreligger mangler ved kartleggingen til grunn for IP, men dette kan like godt skyldes at kommunen ikke finner at tiltaket passer deltaker, eller ikke kan tilby de ønskede tiltakene.

Basert på innsendt dokumentasjon samsvarer målene i deltakerens individuelle plan med introduksjonslovens formål og siktemålene i § 4 første ledd om grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberedelser for deltakelse i yrkeslivet. Målene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er fastsatt i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som beskrevet i forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

### 3.2.4 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen konkluderer med at planen er utarbeidet i samråd med deltaker, men er ikke tilstrekkelig individuelt tilpasset.

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

#### 3.3.1 Rettslig grunnlag

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

Kommunen skal fastsette programmets varighet individuelt. At introduksjonsloven § 5 angir en grense på to år innebærer ikke at alle automatisk skal ha et program som varer så lenge. Det er store variasjoner i nyankomne innvandreres arbeidserfaring og utdanning og det er viktig at kommunene i størst mulig grad benytter den fleksibiliteten som loven gir for individuell tilrettelegging, både av programmets lengde og innhold. Vurderingen av varigheten på programmet skal skje i samsvar med lovens formål og på bakgrunn av deltakerens kvalifiseringsbehov, forutsetninger og mål.

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

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

Alle disse tre obligatoriske innholdselementene skal være med i den individuelle planen. De tre elementene må ikke være til stede til enhver tid, men alle elementene må være tilstede innenfor rammen av den enkeltes program og være med i den individuelle planen. Tilsynet omfatter ikke en vurdering av programmets innhold utover å kontrollere at de tre obligatoriske innholdselementene er med i den individuelle planen.

Omfang og intensitet for det enkelte element må kommunen ta en skjønnsmessig avgjørelse av ut fra kartleggingen av deltakerens behov, forutsetninger og mål med introduksjonsprogrammet.

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

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

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

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

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

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

### 3.3.2 Dokumentasjon av kommunes praksis

Det fremgår av den IP i introduksjonsprogrammet når programmet starter og varigheten av den individuelle planen. Alle de tre obligatoriske elementene norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet er med i planen. Formelt så fremgår det også av planen når tiltakene skal gjennomføres (tidsfaser). Men Fylkesmannen finner at tiltakene er formulert for generelt. Det gis liten informasjon om hva det enkelte tiltaket nærmere går ut. Det er f.eks. lagt inn som tiltak at programrådgiver skal gi deltaker informasjon og veiledning. Introduksjonsstønad er også lagt inn som tiltak. Tidsangivelsen for de enkelte tiltakene er oppgitt for hele planens varighet, med ett unntak for norskopplæringen som har egen tidsangivelse.

Ansvarlig for tiltaket er oppgitt til enten deltaker selv eller NAV lokalt.

Det fremgår som nevnt i IP for introduksjonsprogrammet hvilken tidsfase den enkelte deltaker skal få gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 innenfor rammen av programmet. Den ansvarlige for tiltaket er oppgitt å være deltaker selv. Deltaker har i tillegg egen IP for norsk og samfunnskunnskap der mål for norskopplæringen fremgår. Hver deltaker har dessuten et «Målkort» der nærmere forventet progresjon, mål og evaluering fremgår. Det fremgår dessuten hvem som er deltakers kontaktlærer. Deltakerne har i tillegg timeplaner der det fremgår hvilke lærere som er ansvarlig for den enkelte time.

### 3.3.3 Fylkesmannens vurdering

På bakgrunn av innsendt dokumentasjon mener vi at det fremgår det av IP for introduksjonsprogrammet når programmene start og hvor lenge den varer, og med oversikt over hvilke tiltak som skal gjennomføres når. Vi finner imidlertid tiltakene som så vage og lite konkrete at det vil kunne være vanskelig for deltaker å forstå innholdet av disse, særlig når det blandes sammen tiltak som ikke har noe relevans med innholdet i en IP.

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

Det fremgår feil av handlingsplanen hvem som har ansvaret for å gjennomføre de ulike tiltakene. Den ansvarlige for gjennomføringen vil ikke være den enkelte deltaker selv, men de som tilbyr opplæringen.

Flekkefjord kommune kommentert den foreløpige i skriv av 25.08.17. De viser til at Fylkesmannen har påpekt at flere deltakere har tiltak som ikke har relevans i planen. Kommunen tar Fylkesmannen sin vurdering til etterretning, men mener at ikke relevante tiltak gir grunnlag for lovbrudd.

Fylkesmannen har sett på lovgrunnlaget på nytt på bakgrunn av påstanden fra kommunen. Fylkesmannen er enige med kommunen at vi ikke har grunnlag for å konstatere lovbrudd for tiltak vi ikke finner er relevant for en IP. Vi mener til tross for dette at slike tiltak ikke burde forekomme i en IP, og gir dette som en merknad.

### 3.3.4 Fylkesmannens konklusjon

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

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

### 3.4.1 Rettslige grunnlag

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

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

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

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

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

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

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

### 3.4.2 Dokumentasjon av kommunens praksis

Det er programrådgiver som evaluerer planen sammen med lærer og deltaker, og det er også programrådgiver som fatter neste vedtak om introduksjonsprogram. Alle under 30 år har oppfølging hver 3. måned, ellers har de oppfølging minst hvert halvår.

2 ganger pr. år (mai og september) har avdelingsleder og programrådgivere et møte hvor de gjennomgår deltakere hvor «grensen for 2 år på intro» passerer. I dette møtet prioriterer de aktuelle kandidater som de mener har behov for introduksjonsprogram utover 2 år.

Programrådgivere har mye kontakt med voksenopplæring. De har faste møter på skolen.

Kontaktlærer har samtale med deltaker minst en gang i halvåret for å justere planen. De har et system for trekantsamtaler med programrådgiver, lærer og deltaker minst en gang i halvåret.

Programrådgiver har ansvar for å revurdere individuell plan når den går ut, eller ved vesentlige endringer. Programrådgiver følger også opp planen i form av månedlig gjennomgang av fraværliste (trekk av intro-stønad?) og jevnlig samtaler med deltaker og lærer.

Trekantsamtaler, dvs. oppfølging av IP, avtales kontinuerlig mellom kontaktlærer og programrådgiver.

### 3.4.3 Fylkesmannens vurdering

Både kommunens redegjørelse, intervju og samtaler, bekrefter at handlingsplanen tas opp til jevnlig vurdering og at tiltak eventuelt justeres underveis.

### 3.4.4 Fylkesmannens konklusjon

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

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

### 3.5.1 Rettslige grunnlag

Revidering av den individuelle planen er i utgangspunktet ikke et enkeltvedtak. Mindre tilpasninger underveis skal ikke ses på som et nytt enkeltvedtak. Dersom revideringen fører til vesentlige

endringer av planens innhold, skal avgjørelsen regnes som et nytt enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jf. introduksjonsloven § 21 annet ledd bokstav b.

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

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

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

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

### 3.5.2 Dokumentasjon av kommunens praksis

Fylkesmannen har i forrige punkt funnet at det sannsynliggjort at den individuelle planen tas opp til ny vurdering og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon. Men vi finner ingen dokumentasjon for at kommunen fatter enkeltvedtak ved vesentlige endringer av IP.

### 3.5.3 Fylkesmannens vurdering

På bakgrunn av at kommunen ikke fatter enkeltvedtak om individuell plan, finner vi det heller ikke sannsynliggjort at kommunen fatter enkeltvedtak ved vesentlige endringer i individuell plan.

### 3.5.4 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen finner det ikke sannsynliggjort at kommunen fastsetter vesentlige endringer i planen som nytt enkeltvedtak.

## 4. Brudd på regelverket og merknader

### 4.1 Brudd på regelverket

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

#### 4.1.1 Individuell plan utarbeides ikke som enkeltvedtak

Flekkefjord kommune må sørge for at deltakernes individuelle planer utarbeides som enkeltvedtak. I den forbindelse må kommunen se til at:

- a. deltakernes individuelle plan vedtas som enkeltvedtak
- b. vedtaket om individuell plan begrunnes
- c. det i vedtaket om individuell plan opplyses om klagerett, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåte ved klage, samt retten til å se sakens dokumenter.
- d. individuell plan samles i ett helhetlig dokument

#### **4.1.2 Den individuelle planen er ikke individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren**

Kommunen må i den forbindelse se til at:

- a. den individuelle planen er individuelt tilpasset den enkelte deltaker i forhold til mål

#### **4.1.3 Vesentlige endringer i den individuelle planen fastsettes ikke ved enkeltvedtak**

Kommune må sørge for at vesentlig endring av deltakernes individuelle planer fastsettes i tråd med reglene om enkeltvedtak. I den forbindelse må kommunen se til at:

- a. det fattes nytt enkeltvedtak om individuell plan i tråd med forvaltningsloven ved vesentlig endring av mål eller innhold i den individuelle planen

#### **4.2 Merknader**

Kommunen har som vist i punkt 3.3.3 gitt tiltak som ikke er relevante for en individuell plan. Vi ber kommunen om å utforme tiltakene mer konkret og passe på at tiltakene som er med i planen faktisk knytter seg aktiviteter som skal gjennomføres.

#### **5. Oppfølging av tilsynsresultatene**

Tiltakene for å rette brudd på regelverket skal iverksettes umiddelbart.

Flekkefjord kommune skal innen 26. november 2017 gi en tilbakemelding til Fylkesmannen om at lovbruddene er rettet og dokumentere dette.

## Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

- Redegjørelse fra Flekkefjord kommune, mottatt 18. mai 2017

Vedlegg:

1. prosedyre saksbehandling av introduksjonsstønad
2. stillingsbeskrivelser
3. Årshjul introduksjonsprogram i skolens ferier
4. kravspesifikasjoner skolens ferier
5. mal for vedtak om individuell plan (ny fra april -17)
6. organisasjonskart NAV og Voksenopplæringen

Seks deltakermapper

- Det ble gjennomført stedlig tilsyn 7. juni 2017 hvor følgende personer ble intervjuet:

1. Øyvind Johansen, Avdelingsleder NAV
2. Sylvi Karlsen, Programrådgiver
3. Svein Hobbesland, Rektor Flekkefjord voksenopplæring

Følgende dokumenter fra NAV Flekkefjord ble mottatt etter det stedlige tilsynet:

- Mal tekst med klageadgang for individuell plan
- Rutiner ved oppstart intro
- Kartleggings skjema
- Sjekkliste for programrådgivere

- Det ble gjennomført samtaler med fem deltakere i introduksjonsprogrammet 7. juni 2017