



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

Arendal kommune

Vår referanse: 2017/2882

KONTAKTPERSON I KOMMUNEN:

Helga Tørå Karsrud, leder av norskopplæringen ved Arendal voksenopplæring

FYLKESMANNENS TILSYNSGRUPPE:

Janne Duesund, seniorrådgiver, tilsynsleder

Tor Øyvind Endresen, 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. Lovkrav som undersøkes i tilsynet	7
3.1 Fastsettes individuell plan ved enkeltvedtak?	7
3.1.1 Rettslig grunnlag.....	7
3.1.2 Dokumentasjon av kommunes praksis.....	9
3.1.3 Fylkesmannens vurdering.....	10
3.1.4 Fylkesmannens konklusjon.....	11
3.2 Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?	11
3.2.1 Rettslig grunnlag.....	11
3.2.2 Dokumentasjon av kommunes praksis.....	13
3.2.3 Fylkesmannens vurdering.....	15
3.2.4 Fylkesmannens konklusjon.....	15
3.3 Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?.....	15
3.3.1 Rettslig grunnlag.....	15
3.3.2 Dokumentasjon av kommunes praksis.....	16
3.3.3 Fylkesmannens vurdering.....	17
3.3.4 Fylkesmannens konklusjon.....	17
3.4 Blir den individuelle planen tatt opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon?	17
3.4.1 Rettslige grunnlag.....	17
3.4.2 Dokumentasjon av kommunens praksis	18
3.4.3 Fylkesmannens vurdering.....	18

3.4.4 Fylkesmannens konklusjon.....	19
3.5 Blir vesentlige endringer av den individuelle planen fastsatt ved enkeltvedtak?.....	19
3.5.1 Rettslig grunnlag.....	19
3.5.2 Dokumentasjon av kommunens praksis	19
3.5.3 Fylkesmannens vurdering og konklusjon	19
4. Brudd på regelverket og merknader	20
4.1 Brudd på regelverket.....	20
4.1.1 Individuell plan fastsettes ikke som enkeltvedtak	20
4.1.2 Vesentlig endring av individuell plan fastsettes ikke som enkeltvedtak.....	20
4.2 Merknader	20
5. Oppfølging av tilsynsresultatene	20
Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon	21

Sammendrag

Fylkesmannen har gjennomført tilsyn med Arendal 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 for deltakeren. Den skal sikre planmessighet, kontinuitet og effektiv fremdrift i kvalifiseringen. Planen er ment å bidra til å øke eierskapet, forutsigbarheten og motivasjonen for deltakeren.

Fylkesmannen mener kommunen utarbeider individuelle planer i samråd med deltakerne, og at planene er basert på kartlegging av deltakernes behov. Planene inneholder start og tidsfaser, og en angivelse av tiltakene i programmet. Planene har mål for deltakerne, og inneholder delmål. De individuelle planene blir jevnlig evaluert. 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. Ikke alle deltakere var kjent med at de hadde en individuell plan, 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 Arendal 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 tilsynstema 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 lovlighetstilsyn, jf. kommuneloven § 60 b. Manglende oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov defineres i dette tilsynet som et lovbrudd. Hvis tilsynet avdekker lovbrudd, skal kommunen gis en rimelig frist til å rette forholdet, jf. kommuneloven § 60 d annet ledd. Dersom forholdet ikke blir rettet, kan Fylkesmannen gi kommunen pålegg om retting av forhold som er i strid med loven, jf. kommuneloven § 60 d første ledd.

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

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn 31. mars 2017
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen 19. mai 2017
3. Intervjuer med kommunens ansatte og samtaler med deltakere 14. juni 2017
4. Utsending av foreløpig rapport 22. juni 2017
5. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig rapport 25. august 2017
6. Endelig rapport 29. august 2017

2. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven

I følge tall fra nasjonalt introduksjonsregister (NIR) hadde Arendal kommune 261 deltakere i introduksjonsprogrammet per 29. mars 2017.

I Arendal kommune er det NAV Arendal som har ansvar for introduksjonsprogrammet. Det går frem av redegjørelsen at NAV har et eget team som jobber med introduksjonsordningen. Kommunens organisasjonskart (vedlegg 4) viser at NAV Flyktingetjenesten er underlagt enhetsleder NAV, som organisatorisk er underlagt kommunalsjef for Helse og levekår, som igjen ligger under Rådmann i styringslinjen.

Det er per i dag 9 programrådgivere under NAV Flyktingetjenesten, i tillegg til et årsverk på Arendal voksenopplæring med en koordinerende funksjon. NAV har ansvar for å fatte vedtak om introduksjonsprogram, tildele programrådgiver og for å lage en handlingsplan for deltakerens program i samarbeid med deltaker.

Kommunen skriver at introduksjonsprogrammet gjennomføres i tett samarbeid med Arendal voksenopplæring (AVO). AVO har ansvar for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, i tillegg til språkpraksisplasser. Skolen tilbyr også grunnskoleopplæring og kurs av ulike slag for introduksjonsdeltakerne. AVO er underlagt kommunalsjef for Innovasjon, kultur og utvikling, som igjen ligger under Rådmann i styringslinjen.

Ledelsen i NAV, ledelsen i AVO, leder for Enhet enslige mindreårige og kommunens inkluderingskoordinator møtes ukentlig for felles informasjonsflyt og kompetanseheving på hverandres områder.

Av redegjørelsen går det frem at kommuneledelse og politisk nivå holdes orientert om saksområdet gjennom enhetenes virksomhetsplaner, årsrapporter og tertialrapporter. Arbeidet med inkludering av flyktninger skal forankres i kommunens visjon «Varm, stolt, utadvendt» og visjon for helse-levekår «Sammen kan vi». Inkluderingsarbeidet skal også forankres i kommunedelplanen for helse-levekår. Bystyret har bedt om en årlig inkluderingsmelding, om kommunens arbeid med særlig sårbare grupper.

Arendal kommune skal i to år delta i KS Utviklingsprogram – Programgrupper for inkludering. Kommunens representanter i denne gruppen er kommunalsjef for Helse og levekår, enhetsleder og avdelingsleder for AVO, enhetsleder og avdelingsleder NAV Arendal, varaordfører, rådgiver fra Rådmannens stab – oppvekst, samt kommunens inkluderingskoordinator. Kommunen skriver at deltakelse i denne gruppen vil gjøre kommunen bedre i stand til å gi et helhetlig og koordinert tilbud av høy kvalitet til kommunes innvandrerbefolkning.

3. Lovkrav som undersøkes i tilsynet

Introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd pålegger kommunen å utarbeide en individuell plan for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet. Bestemmelsene setter minimumskrav til utarbeidelsen av og innholdet i planen.

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

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

3.1 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 er i samsvar med kommunens frist for å tilrettelegge program i introduksjonsloven § 3 annet ledd. Deltakeren skal dermed innen tre måneder ha fått en individuell plan for introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som oppfyller minstekravene i loven. Planen kan deretter utfylles og revideres underveis i samsvar med § 6 fjerde ledd.

Den individuelle planen skal være samlet til ett helhetlig dokument.

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

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

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

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

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

- Den individuelle planen skal være *skriftlig*, jf. forvaltningsloven § 23.
- Innholdet i den individuelle planen skal *begrunnes*, jf. forvaltningsloven § 24.

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

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

3.1.2 Dokumentasjon av kommunes praksis

Det går frem av kommunens redegjørelse datert 19. mai 2017 at NAV utarbeider en handlingsplan, og denne handlingsplanen er et vedlegg til enkeltvedtaket om tildeling av introduksjonsprogram. Arendal voksenopplæring (AVO) utarbeider egen individuell plan for opplæringen i norsk. I vedtaket om tildeling av introduksjonsprogram og vedtaket om tildeling av timer til norsk og samfunnskunnskap vises det til klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere fremgangsmåte ved klage og retten til å se sakens dokumenter.

I tilsynet er det innsendt dokumentasjon for seks deltakere i introduksjonsprogrammet. Alle deltakerne har fått vedtak om introduksjonsprogram. I vedtaket om introduksjonsprogram er det henvist til § 2 i introduksjonsloven. I samme vedtak vises det til § 6 i introduksjonsloven om at deltaker i introduksjonsprogram har krav på en individuell plan. I vedtaket konkluderes det med at deltakere får delta i introduksjonsordningen i NAV Arendal, og det står følgende i alle vedtakene vi har mottatt: «Det utarbeides en individuell plan som viser hvilke tiltak som skal gjennomføres i perioden».

Det er dokumentert at alle deltakeren har en «Handlingsplan» utarbeidet av NAV Arendal. Det er bekreftet i intervju med avdelingsleder NAV at handlingsplanen er deltakerens individuelle plan for introduksjonsprogrammet. Handlingsplanene Fylkesmannen har mottatt er ikke datofestede, men det går frem av handlingsplanene hvilken periode planen gjelder for. Det er ikke alltid samsvar mellom vedtaket om tildeling av program og handlingsplanens varighet. Handlingsplanen er ikke vedlagt vedtaket om tildeling av program, og det henvises ikke i handlingsplanen til dette vedtaket. Handlingsplanen skal underskrives av deltaker, rådgiver og voksenopplæring.

Arendal voksenopplæring utarbeider «Individuell plan for norskopplæringen». Med unntak av en hadde alle deltakerne en skriftlig individuell plan for norskopplæringen. I den individuelle planen for norskopplæringen er det ikke henvist til individuell plan etter § 6 i introduksjonsloven, eller § 19 første ledd. Det er heller ikke henvist til vedtak om tildeling av program eller handlingsplanen som NAV Arendal har utarbeidet.

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

Både handlingsplanene fra NAV Arendal og de individuelle planene for norskopplæringen fra AVO, er utarbeidet innen fristen på 3 måneder etter bosetting i kommunen.

Handlingsplanen utarbeidet av NAV beskriver programmets varighet og omfang, og den er utarbeidet på bakgrunn av en kartleggingssamtale. AVO kartlegger også deltakeren i en egen inntakssamtale, og bruker også opplysninger overført fra IMDi til bosettingskommunen som grunnlag for planen. Kommunen skriver i redegjørelsen at de forklarer hva kartleggingen skal brukes til.

Deltakere har krav på så snart som mulig skriftlig underretning om fastsettelsen av den individuelle planen. Det går frem av kommunens redegjørelse av 19. mai at det er ulik praksis i NAV om planen skrives ut og leveres til deltaker eller ikke etter deltakersamtaler. Kommunen skriver følgende i redegjørelsen: «Her ser vi at rutinene bør forbedres slik at dette alltid gjøre». Rektor ved AVO mente i intervju 14. juni 2017 at deltakeren skal få sin individuelle plan utdelt, men var noe usikker på om det alltid ble gjort. I Fylkesmannens samtaler med deltakerne viste vi alle deres egen handlingsplan fra NAV og den individuelle planen for norskopplæringen. De fleste av deltakerne gav uttrykk for at de aldri hadde sett eller fått utlevert noen av dokumentene tidligere. Alle var heller ikke klar over at de kunne klage på innholdet og tiltakene i handlingsplanen eller den individuelle planen norskopplæringen.

3.1.3 Fylkesmannens vurdering

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 Arendal som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet og AVO som er ansvarlig for norskopplæringen. Handlingsplanen og den individuelle planen for norskopplæring er etter vår vurdering begrunnet. Deltakerne er kartlagt både fra NAV i en førstegangssamtale, og i inntakssamtalen ved voksenopplæringen.

Når det gjelder formen på den individuelle planen, står kommunen fritt. Det avgjørende er at det ikke er tvil om hva som samlet sett er deltakerens individuelle plan for hele introduksjonsprogrammet. Handlingsplanene og de individuelle planene vi har fått tilsendt viser i selve dokumentet ikke til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd. Basert på dokumentasjonen over og informasjon fra deltakerne er det vår vurdering at det ikke fremstår klart at deltakerne har klageadgang på alle beslutninger som tas i introduksjonsprogrammet. I beslutningen om deltakelse i introduksjonsprogram etter § 2 og i beslutningen om deltakelse i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 vises det til klageadgang, men det går ikke tydelig frem at det også er klageadgang på beslutningen om innholdet i den individuelle planen etter § 6 og § 19 første ledd i introduksjonsloven. Dersom kommunen velger å samle vedtak om tildeling av program og vedtak om individuelle plan for program og for norskopplæring i ett dokument, må dette derfor komme tydeligere frem og være samles i ett helhetlig dokument.

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

Det er ikke dokumentert eller sannsynliggjort at alle deltakerne får utlevert sin skriftlige plan. Her ser det ut til å variere mellom programrådgiverne, og det er usikkert om voksenopplæringen gir det ut til alle deltakerne som fast rutine. Vi erkjenner at det på grunn av utfordringer med språk kan være krevende å formidle innholdet i individuell plan til alle deltakere uavhengig spor, nivå og utdanningsbakgrunn, og gjøre deltakerne kjent med denne. Vi ser at den individuelle plan tas opp som fast punkt på oppfølgingssamtalene hvert semester. Det er etter vår vurdering likevel av avgjørende betydning at deltakeren får utlevert sin plan, for å sikre eierskap til denne.

3.1.4 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen finner etter dette at kommunen ikke fastsetter individuell plan i tråd med reglene om enkeltvedtak.

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

3.2.1 Rettslig grunnlag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

På bakgrunn av kartleggingen fastsettes deltakerens mål med introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Deltakerens mål skal fremgå av den individuelle planen.

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

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

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

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

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

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

Gjennom norskopplæringen skal deltakeren kunne nå et ferdighetsnivå i norsk som setter deltakeren i stand til å bruke eller bygge videre på sin kompetanse i utdanning eller arbeid. 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 begynne sin beslutning om hva som skal inngå i deltakerens program.

3.2.2 Dokumentasjon av kommunes praksis

Kommunen skriver i redegjørelsen av 19. mai at opplæring og tiltak «skal beskrives i en individuell plan som er utarbeidet i fellesskap med deltaker og tilpasset den enkelte». Når en person blir bosatt i Arendal gjennomfører NAV en førstegangssamtale. Temaet i denne samtalen er blant annet økonomi, helse, bolig og skole/barnehagetilbud. Kommunen skriver at førstegangssamtalen gjennomføres med fremmøtetolk. Etter denne samtalen sender NAV en ankomstmelding til aktuelle etater, inkludert AVO. Det ligger en mal for introduksjonsdeltakerens plan i NAV sitt fagsystem Soci, og denne tas med til en kartleggingssamtale før deltakeren skal starte på introduksjonsprogrammet. Kommunen skriver at det i denne samtalen alltid blir benyttet frammøtetolk, og at planen blir gjennomgått med deltaker. I samtalen spør programrådgiver om familieforhold, helseutfordringer, språk, eventuell norskopplæring fra asylmottak, utdanning fra hjemlandet samt arbeidserfaring. Deltakeren signerer på gjennomført samtale, og denne arkiveres i Socio.

Kommunen viser også til departementets anbefalte faktorer til kartlegging fra rundskriv Q-20/2015-januar 2015 (fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet)¹. Kommunen skriver at dette er temaer som tas opp i kartleggingssamtalen og i utarbeidelsen av NAVs handlingsplan. Enkelte temaer har mer fokus enn andre, som skole/utdanning, norskopplæring, yrkesønsker og hvorvidt deltakeren har dokumentasjon på utdanning/yrkespraksis).

Når voksenopplæringen mottak ankomstmeldingen fra NAV, blir deltakeren kalt inn til en inntakssamtale på skolen. I denne samtalen er temaene tidligere skolegang, arbeidserfaring, norskopplæring og interesser. Ved behov blir det gjennomført en nivåtest i norsk. Kommunen bruker

¹ Fylkesmannen bemerker at det vises til et utdatert rundskriv. I gjeldende rundskriv er det lagt inn også andre anbefalte faktorer for kartlegging som nettverk i Norge, evt. tillitsverv og/eller deltakelse i frivillige organisasjoner, jf. Rundskriv G-01/2016 – september 2016 (Justis- og beredskapsdepartementet).

kartleggingen for å utarbeide egen plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Opplysninger overført fra IMDi til bosettingskommunen brukes også for å kartlegge deltakeren kompetanse og opplæringsbehov.

Kommunen skriver i redegjørelsen at de gjennom tilsynet har sett at kartleggingssamtalen på NAV og inntakssamtalen ved AVO i stor grad sammenfaller, og ønsker å bedre samkjøre disse i sitt videre arbeid.

I NAV har kommunen delt introduksjonsprogrammet inn i faser. Det er dokumentert hvilke programrådgivere som har ansvar for første fase som inkluderer ansvaret for kartleggingssamtaler.

Arendal kommune har også utarbeidet en oversikt kalt «Innvandrerreisen 0-5 for voksne flyktninger og familier». Her er det klart definert hvem som har ansvar for hva i kommunen, fordelt på NAV, flyktning/voksne og voksenopplæringen. Den viser de ulike fasene i programmet. I intervju med inkluderingskoordinator kom det frem at dette er et digitalt verktøy under utarbeidelse, og at det under hver fase vil ligge utfyllende informasjon. Verktøyet er utarbeidet av aktørene i kommunen i fellesskap, og ment som en hjelp til å få oversikt for alle involverte. Innvandrerreisen som verktøy skal publiseres på kommunes hjemmeside. I versjonen som foreligger digitalt per 14. juni er også frivilligheten med som en aktør på innvandrerreisen.

Kommunen skriver i redegjørelsen at det blir forklart deltakeren hva kartleggingen skal brukes til. Handlingsplanen blir også tatt opp i hver introsamtale, og ved at programrådgivere er tilgjengelige ukentlig for å gi informasjon om valgmuligheter deltakerne har.

Selv om ikke alle deltakerne hadde fått utdelt sin individuelle plan eller viste god kjennskap til den, gav deltakerne uttrykk for at de hadde fått delta i utformingen av sine mål, delmål og tiltak i programmet. I malen for innkalling til deltakersamtale ved AVO er det lagt opp til at deltakeren kan fortelle om sine forventninger og mål.

Rundt hver høst – og vinterferie gjennomføres det deltakersamtaler. Samtalene er med deltaker, kontaktlærer og programrådgiver. I disse møtene brukes det telefontolk ved behov. I malen for deltakersamtale for AVO går det fram at samtalen vil foregå ved hjelp av tolk dersom det er ønskelig fra en av partene.

Kommunen har egen avtale med «HERO tolk». Dersom HERO ikke kan stille med tolker, benyttes andre firmaer. Skriv fra skolen om bruk av ressursnummer ved bestilling av tolk viser at tolk aktivt benyttes. Her står det blant annet: «Deltakersamtalen starter opp snart, og mange trenger å bestille tolk». Rektor ved AVO understreket i intervjuet med Fylkesmann at skolen evaluerte tolkene, og det blir gitt tilbakemelding til HERO dersom tolkene ikke er tilfredsstillende. Deltakerne bekreftet også i samtalene at de har fått tolker når de har hatt behov for det.

Det går frem av handlingsplanen hva som er deltakernes mål og delmål. Målene er langsiktige og går ut over programtidene. I delmålene beskrives hva deltakerne skal oppnå i løpet av programtiden. Hovedaktiviteter i handlingsplanen fremgår med egne rubrikker for tidspunkt, hva deltakeren skal gjøre og en evaluering av aktiviteten. De aller fleste handlingsplanene vi har fått tilsendt er utfyllende beskrevet med tiltak hva deltakerne skal gjøre, når planen er tatt opp, med hvem og med evaluering. For to av deltakerne står det svært lite om handlingsaktiviteten i programmet, men mål, delmål og norskkunnskaper er kort omtalt også for disse.

I den individuelle planen for norskopplæringen skilles det på norskferdighetene for hvor deltakeren er nå, og hva som er målet. I planen er det en egen rubrikk for norsknivåene fra A1 til B2 i de ulike ferdighetene lytte, snakke, samtale, lese og skrive. I hver rubrikk kan det bekreftes med dato hvilket nivå deltakeren er på. Det er også rubrikk over mål på hvilken norskprøve deltakerne skal ha, også dette med dato. Det er i tillegg en rubrikk for planlagte og gjennomførte prøver.

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, og brukt informasjonen fra kartleggingen til å utforme tiltak for deltakernes introduksjonsprogram. Kommunen har også informert om hva den individuelle planen er og hva som er formålet med planen. Vi ser at handlingsplanene brukes i samtalene med deltakerne hvert semester.

Det er positivt at kommunen aktivt benytter tolk, og at tolken evalueres for å sikre at deltakeren forstå det som blir sagt. Det er også positivt at kommunen har klare mål for deltakerne og at dette kommer frem i handlingsplan og individuell plan for norskopplæringen. Målene samsvarte i stor grad med det deltakerne svarte under samtalene. Svært få deltakere uttrykte likevel god kjennskap eller eierforhold til sin egen plan. Ikke alle var tilfredse med tiltakene i programmet. For å sikre en bedre medvirkning bør kommunen derfor ha som mål å gjøre planen mer kjent for deltakerne.

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 individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren.

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

3.3.1 Rettslig grunnlag

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

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

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

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

Alle disse tre obligatoriske innholdselementene skal være med i den individuelle planen. De tre elementene må ikke være til stede til enhver tid, men alle elementene må være tilstede innenfor rammen av den enkeltes program og være med i den individuelle planen. Tilsynet omfatter ikke en vurdering av programmets innhold utover å kontrollere at de tre obligatoriske innholdselementene er med i den individuelle planen. Omfang og intensitet for det enkelte element må kommunen ta en skjønnsmessig avgjørelse av ut fra kartleggingen av deltakerens behov, forutsetninger og mål med introduksjonsprogrammet.

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

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

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

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

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

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

3.3.2 Dokumentasjon av kommunes praksis

I alle handlingsplanene vi har fått tilsendt er planens varighet datofestet. For de fleste deltakerne står det tidspunkt for hovedaktivitetene i programmet i handlingsplanen, og denne oppdateres hvert semester. Her er det timefestet de ulike aktivitetene i deltakerens fulltidsprogram. Her står blant annet norskundervisning, om deltakeren har gjennomført eller skal ha timer i samfunnskunnskap, og andre fag eller tiltak i programmet. I redegjørelsen av 19. mai 2017 går det frem at noen programrådgivere legger inn endringer eller tiltak som gjennomføres underveis i planen, mens andre

legger dette som notater i fagsystem. Kommunen skriver at det ikke er felles retningslinjer på dette per i dag.

AVO utarbeider i tillegg egen timeplan i norsk for deltakerne. Denne timeplanen er også tidfestet for en gjeldende periode. Deltakerne har i tillegg eget elevkort med informasjon om blant annet hvilken periode kortet gjelder for, hvilken klasse eleven går i, hvilket nivå og resultat av tester.

3.3.3 Fylkesmannens vurdering

På bakgrunn av innsendt dokumentasjon mener vi at det fremgår av handlingsplanen og den individuelle planen når programmer start og hvor lenge den varer, og med oversikt over hvilke tiltak som skal gjennomføres når.

Vi finner at de tre obligatoriske elementene norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet er nevnt i handlingsplanene og de individuelle planene. Gjennomføringen av timene i samfunnskunnskap kunne med fordel kommet tydeligere frem i planene.

For de fleste går det frem av handlingsplanen hvem som har ansvaret for å gjennomføre de ulike tiltakene, men for to av deltakerne er disse rubrikkene ikke utfylt. Fylkesmannen legger til grunn at dette vil fremgå av notater i fagsystemene. Vi støtter kommunens vurdering at det bør være felles retningslinjer på dette for å sikre lik praksis. I timeplanene ved AVO står det hvem som er ansvarlig for hver time.

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

Deltakerne deltar i samtale hvor den individuelle planen blir drøftet, og deltakerne blir dermed involvert i endringen av den individuelle planen. Innsendt dokumentasjon, intervjuer og samtaler med deltakerne bekrefter dette. NAV som ansvarlig for handlingsplanen følger deltakernes fremdrift også i norskopplæring gjennom trekantsamtalene hvert semester. I trekantsamtalene deltar både programrådgiver, lærere og deltaker. For de fleste deltakerne går det frem av handlingsplanen når planen har vært evaluert, hvilke vurderinger som har vært gjort og hva som eventuelt har blitt justert. For enkelte deltakere er det benyttet eget skjema for bekreftelse på gjennomført deltakersamtale. For to av deltakerne er det lite dokumentasjon på at handlingsplanen er tatt opp til ny vurdering, men vi ser av semesterplaner at tiltak i programmet er evaluert og deltaker har vært involvert i vurderingene.

I AVOs informasjonshefte til lærere og vikarer går det også frem av punkt 7.2 at alle deltakere skal ha samtale én gang per semester, at det skal utarbeides individuell plan i samarbeid med deltaker og at denne skal evalueres/oppdateres i påfølgende deltakersamtaler. Dette skrivet tas opp på planleggingsdager, leveres til nye lærere og ligger tilgjengelig på skolens fellesområde.

3.4.3 Fylkesmannens vurdering

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

3.4.4 Fylkesmannens konklusjon

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

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

3.5.1 Rettslig grunnlag

Revidering av den individuelle planen er i utgangspunktet ikke et enkeltvedtak. Mindre tilpasninger underveis skal ikke ses på som et nytt enkeltvedtak. Dersom revideringen fører til vesentlige endringer av planens innhold, skal avgjørelsen regnes som et nytt enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jf. introduksjonsloven § 21 annet ledd bokstav b.

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

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

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

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

3.5.2 Dokumentasjon av kommunens praksis

I kommunens redegjørelse av 19. mai vises det til at planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring. Handlingsplanene blir jevnlig evaluert og justert (jf. pkt. 3.4.2), men hva som er en justering og hva som er vesentlig endring kan være vanskelig å vurdere. Spørsmålet må vurderes individuelt. Det er dokumentert at «endring i plan» fremgår for en deltaker i vedkommende sin handlingsplan. Arendal kommune har valgt som form at handlingsplanen er et vedlegg til enkeltvedtak om tildeling av program. Det går ikke frem av de vedtakene vi har fått tilsendt at det vil bli fattet nytt enkeltvedtak dersom den individuelle planen blir vesentlig endret. Fylkesmannen har ikke mottatt eksempler som viser at noen deltakere har fått nytt vedtak om individuell plan som følge av en vesentlig endring. Vi har heller ikke mottatt rutiner eller informasjonsskriv der det fremgår at det skal fattes nytt vedtak om individuell plan ved vesentlig endring. I intervjuer med rektor og programrådgiver kom det ikke klart frem at kommunen har som rutine å fatte nytt vedtak om individuell plan ved vesentlig endring.

3.5.3 Fylkesmannens vurdering og 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 brudd på regelverket:

4.1.1 Individuell plan fastsettes ikke som enkeltvedtak

Arendal kommune må sørge for at deltakernes individuelle planer fastsettes i tråd med reglene om enkeltvedtak. I den forbindelse må kommunen se til at:

- a. det i vedtaket om individuell plan vises til introduksjonslovens § 6 og § 19 første ledd
- b. det i vedtaket om individuell plan klart fremgår opplysninger om klagerett, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåte ved klage, samt retten til å se sakens dokumenter
- c. individuell plan samles i ett helhetlig dokument

4.1.2 Vesentlig endring av individuell plan fastsettes ikke som enkeltvedtak

Arendal 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

Fylkesmannen har ingen merknader.

5. Oppfølging av tilsynsresultatene

Tiltakene for å rette brudd på regelverket skal iverksettes umiddelbart. Retting

Arendal kommune skal innen **10. november 2017** gi en tilbakemelding til Fylkesmannen om at lovbruddene er rettet og dokumentere dette.

Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

- Redegjørelse fra Arendal kommune, mottatt 19. mai 2017

Vedlegg:

1. Informasjon om Arendal voksenopplæring
2. Informasjon om de ulike faser på introduksjonsprogrammet
3. Innbyggerreisen i Arendal kommune for voksne flyktninger
4. Organisasjonskart

Seks deltakermapper

- Det ble gjennomført stedlig tilsyn 14. juni 2017 hvor følgende personer ble intervjuet:

1. Cathrine Lindland, programrådgiver NAV
2. Lena Halvorsen, enhetsleder Arendal voksenopplæring
3. Martha Øynes, avdelingsleder NAV Flyktningetjenesten
4. Elisabeth Nærestad, inkluderingskoordinator Arendal kommune

Følgende dokumenter fra Arendal voksenopplæring ble mottatt samme dag:

- Mal for innkalling til deltakersamtale
- Skriv om endring i introduksjonsloven vedrørende styrking av informasjonsplikt, datert 18. februar 2016
- Mal for individuell plan for norskopplæringen
- Mal for semesterplan/deltakersamtale
- Mal for søknad om forlengelse av programtiden, uttalelse fra faglærer og skjema for NAV
- Skriv om rutiner ved semesterslutt
- Skriv om ressursnummer ved bruk av tolk
- Skriv til ansatte ved AVO med avklaring om hvem som svarer på hva
- Rutiner ved informasjons/inntakssamtalen
- E-post fra rektor med informasjonsskriv om AVO fra 2016 til ansatte og vikarer

- Det ble gjennomført samtaler med fem deltakere i introduksjonsprogrammet 14. juni 2017