



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

ENDELEG TILSYNSRAPPORT

Individuell plan for deltakarar i
introduksjonsprogram

Introduksjonslova § 6 og § 19, første ledd

Klepp kommune

2017

Innhald

1. Innleiing	3
1.1 Formålet med tilsynet	3
1.2 Heimel for tilsynet	3
1.3 Om rapporten	3
1.4 Gjennomføring av tilsynet	3
2. Kommunen si organisering på området	4
3. Fylkesmannen si vurdering	5
3.1 Utarbeider kommunen ein individuell plan som blir fastsett med enkeltvedtak?	5
3.2 Er planen individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakaren?	7
3.3 Inneheld den individuelle planen starten på programmet, tidsfasar og ei oversikt over tiltaka i programmet?	10
3.4 Blir den individuelle planen tatt opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon?	11
3.5 Blir vesentlege endringar fastsette i den individuelle planen ved enkeltvedtak?	12
4. Oppfølging av tilsynsresultata	13
Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon	14
Vedlegg 2: Lovgrunnlag for tilsynet	14

1. Innleiing

Rapporten er utarbeidd av Fylkesmannen i Rogaland etter tilsyn med Klepp kommune si forvaltning av introduksjonslova. Tilsynet rettar seg mot kommunen, jf. introduksjonslova § 3 om kommunen sitt ansvar. Uavhengig av om tenester blir utførde av andre enn kommunen, er det kommunen si plikt å sørge for at tenestene blir utførde i samsvar med lova og tilhøyrande forskrifter. Tema for tilsynet er omtalt nedanfor.

1.1 Formålet med tilsynet

Introduksjonslova har som formål å sørge for at deltakarane blir aktive yrkesutøvarar og samfunnsborgarar og at dei blir økonomisk sjølvstendige.

Brot på introduksjonslova kan gå ut over rettstryggleiken til deltakarane. Det kan også ha samfunnsøkonomiske konsekvensar gjennom forseinkingar i den enskilde deltakar sin overgang til utdanning og arbeid. Slike forseinkingar aukar offentlege utgifter til nye kvalifiseringstiltak og/eller ytterlegare sosialhjelp, og det tar lenger tid før samfunnet kan nytte seg av dei ressursane nykomne innvandrarak representerer.

Tilsynet skal vere eit bidrag til kommunen sitt arbeid med å sikre kvaliteten i tenesteproduksjonen og føre til at lova blir etterlevd. Vi viser til kommunen si internkontrollplikt etter introduksjonslova § 24.

1.2 Heimel for tilsynet

Introduksjonslova § 23 gir Fylkesmannen heimel til å føre tilsyn med kommunen.

Kommunelova kapittel 10A gjeld for Fylkesmannen sitt tilsyn. Fylkesmannen kan gi pålegg om å rette forhold som er i strid med lov og/eller forskrift, men før det blir gitt pålegg, skal kommunen få ein rimeleg frist til å rette forholdet.

Når tenester blir utførde av andre enn kommunen, skal krav om retting og eventuelle pålegg bli retta til kommunen som ansvarleg for introduksjonsprogrammet. Kommunen pliktar å sjå til at tenester blir utførde i samsvar med lov og forskrift.

1.3 Om rapporten

Tilsynet er basert på gjennomgang av eit utval deltakarmapper, utgreiing frå kommunen, skriftleg dokumentasjon og møte med representantar frå kommunen og eit tilfeldig utval av deltakarar i introduksjonsprogrammet. Rapporten seier ikkje noko om kommunen si forvaltning av introduksjonsordninga på andre område enn det som er undersøkt gjennom tilsynet. Oversikt over dokumentasjonen kjem fram av vedlegg 1.

Kommunen hadde ein kommentar til førebels rapport, den gjaldt kapittel 2, andre avsnitt. Det er endra i den endelege rapporten.

1.4 Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftleg varsel frå Fylkesmannen til kommunen om opning av tilsyn 31.05.2017
2. Mottak av dokumentasjon frå kommunen 02.10.2017

3. Intervju med kommunen og deltakarar i introduksjonsprogrammet 27.10.2017
4. Ytterlegare dokumentasjon/oppllysningar frå kommunen 27.10., 07.11, 09.11.2017
5. Utsending av førebels tilsynsrapport 20.12.2017
6. Frist for skriftleg tilbakemelding frå kommunen om førebels tilsynsrapport 10.01.2018
7. Tilbakemelding frå kommunen på førebels tilsynsrapport 03.01.18
8. Utsending av endeleg tilsynsrapport 11.01.18

1.5 Lovkrav som er undersøkte i tilsynet

Temaet for tilsynet er om kommunen si forvaltning av introduksjonslova tilfredsstillar krava etter § 6 og § 19, første ledd, om individuell plan for deltakarar i introduksjonsprogrammet. Tilsynet gjeld også reglane i forvaltningslova knytte til desse paragrafane. Lovkrava kjem detaljert fram av vedlegg 2.

Kontrollspørsmåla er utforma ut frå det lovkravet dei er meinte å kontrollere. Kontrollspørsmåla skal dekkje alle dei tilhøva som skal undersøkjast gjennom tilsynet. Følgjande kontrollspørsmål skal svarast på i tilsynet:

1. Utarbeider kommunen ein individuell plan som blir fastsett ved enkeltvedtak?
2. Er planen individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakaren?
3. Inneheld den individuelle planen starten på programmet, tidsfasar og ei oversikt over tiltaka i programmet?
4. Blir den individuelle planen tatt opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon?
5. Blir vesentlege endringar i den individuelle planen fastsette som eit enkeltvedtak?

2. Kommunen si organisering på området

I Klepp kommune er ansvaret for introduksjonsprogrammet lagt til Flyktningetenesta (FT). FT har ein avdelingsleiar og ein fagansvarleg, og avdelinga ligg under Nav. Nav er lagt inn under Helse og velferd, som igjen ligg under rådmannen i styringslinja. Kommunen har ikkje dokumentert at det er fastsett eit delegasjonsreglement.

Det er FT som har ansvaret for introduksjonsprogrammet og som fattar vedtak om tildeling av introduksjonsprogram. Programretteleiar utarbeider vedtaket og individuell plan, fagleiar godkjenner vedtak. Avdelingsleiar hos FT har møte med fagleiar, dei går igjennom vedtaka i lag. Avdelingsleiar godkjenner så vedtaka i fagprogrammet Visma Velferd Flyktning. Kommunen kjøper tenester av Time kommune i samband med opplæring i norsk og samfunnskunnskap i introduksjonsprogrammet. Deltakarar følgjer undervisninga ved Bryne kompetansesenter (BK). BK fattar vedtak om tildeling av norsk og samfunnskunnskap etter § 17 i introduksjonslova.

FT har faste fagmøte kvar veke, og Nav deltar på to av desse. Då er enten Nav arbeid og velferd eller Nav sosiale tenester representert.

Klepp kommune starta eit interkommunalt samarbeid med kommunane Time, Hå, Gjesdal og Eigersund i 2016. Leiarane frå FT i dei respektive kommunane treffest med jamne

mellomrom og drøftar ulike problemstillingar kommunen møter og kva slags løysningar ein bør velje.

Leiinga og det politiske nivået i kommunen blir orientert om saksfeltet gjennom *Årsrapporten*, tertialrapportane til kommunen, og gjennom rapport om kvalitative og kvantitative mål for området til den årlege *Økonomi og handlingsplanen*. I tillegg gir leiaren for FT månadlege rapportar om økonomisk utvikling til økonomisjefen. Avdelingsleiaren er fast med på utvalsmøte, slik at politikarane kan stille spørsmål til fagfeltet. Ein representant frå rådmannen si leiargruppe er til stades i tverrfagleg ressursgruppe for flyktningar.

Avdelingsleiaren hos FT har hatt presentasjon for hovudutvalet om integreringsfeltet og har orientert rådmannen sin leiargruppe om feltet. Det kjem ikkje fram om dette blir gjort årleg.

3. Fylkesmannen si vurdering

3.1 Utarbeider kommunen ein individuell plan som blir fastsett med enkeltvedtak?

Rettslege krav

Vi viser til lovgrunnlaget i vedlegg 2.

Dokumentasjon av kommunen sin praksis

Klepp kommune har sendt inn fem deltakarmapper. Desse inneheld vedtak om tildeling av introduksjonsprogram, vedtak om norskopplæring, individuelle planar og timeplanar.

I følge dei skriftlege rutinane til kommunen skal deltakaren få vedtak om tildeling av program og individuell plan innan tre månader etter busetting i kommunen. Vedtaket skal fattast etter § 2 og § 6 i introduksjonslova. Den individuelle planen og planen for norskopplæringa skal leggest ved som vedlegg.

I deltakarmappene finn vi at FT fattar vedtak om deltaking i introduksjonsprogrammet etter § 2 i introduksjonslova. I nokre av desse vedtaka står det at vedtaket gjeld både tildeling av program og individuell plan, men her blir det ikkje alltid vist til både § 2 og § 6 i lova. Eitt av vedtaka gjeld berre individuell plan, og det er berre vist til § 6. I den individuelle planen står det at *Planen er knyttet opp til individuell opplæringsplan utarbeidet av Bryne kompetansesenter i samarbeid med deltakaren.*

Hos FT får introduksjonsdeltakarane to kontaktpersonar frå kommunen. Desse hjelper deltakaren når det gjeld busetting. Etter kvart blir ein av desse to programrådgivar (PV) for deltakaren. Det blir gjennomført trekantsamtalar der Bryne kompetansesenter og PV frå FT deltek i lag med deltakaren. Her kartlegg Bryne kompetansesenter kva norsknivå deltakaren har, og også utdanning og arbeidserfaring. Bryne kompetansesenter fattar i etterkant vedtak om tildeling av norsk og samfunnskunnskap. I vedtaka blir det vist til introduksjonslova § 17, og nokre gonger også til § 19.

Ut frå informasjonen i trekantsamtalen utformar BK ein individuell plan som dei kallar opplæringsplan. Det blir ikkje vist til introduksjonslova § 19. Dette er ikkje eit dokument som deltakaren kjenner til, FT har heller ikkje innsyn i denne planen. BK tar kontakt med

programrådgivar hos FT dersom det må gjerast justeringar i til dømes norsknivået til deltakaren.

I nokre av vedtaka om tildeling av program etter § 2, har kommunen gitt ei grundig grunngiving av kvifor deltakaren skal få programmet. Dei individuelle planane blir derimot ikkje grunngitte i eigne vedtak etter § 6. Dermed kjem det ikkje fram av den individuelle planen kva mål eller tiltak deltakaren skal ha i programmet sitt.

I dei vedtaka der det blir fatta vedtak om både tildeling av program etter § 2 og individuell plan etter § 6, blir det berre vist til retten til å klage på tildeling av program etter § 2. I dokumentasjonen er det sendt inn eitt døme på vedtak som berre gjeld individuell plan. Her blir det opplyst om retten til å klage, klagefrist, klageinstans og framgangsmåten ved klage og retten til sjå dokumenta i saka. Dømet gjeld berre for ein deltakar. I følgje intervju får deltakaren desse vedtaka enten i posten eller med seg i handa.

Fylkesmannen si vurdering

Fylkesmannen har undersøkt om den individuelle planen i Klepp kommune er i samsvar med lovkrava. Dokumentasjonen og intervju syner at deltakarane ikkje alltid får den individuelle planen innan tre månader.

Innsend dokumentasjon og intervju viser at Klepp kommune fattar vedtak om deltaking i introduksjonsordninga og om individuell plan etter § 2, nokre gonger også etter § 6. I dei vedtaka som gjeld både tildeling og individuell plan, har den vedlagte individuelle planen ein annan dato enn datoen for sjølve vedtaket. I ei av mappene har kommunen sendt inn eit døme på vedtak der det berre er fatta vedtak om individuell plan etter § 6 i introduksjonslova. Ingen av vedtaka som er sende inn, er likt utforma. Dermed er det Fylkesmannen si forståing at Klepp kommune fattar vedtak om tildeling av program etter § 2, mens det blir fatta eige vedtak om individuell plan etter § 6 på eit seinare tidspunkt. I desse vedtaka blir det nokre gonger vist til § 6 og § 19.

BK utarbeider ein plan for norskopplæringa som dei kallar for *opplæringsplan norskopplæring*. Det kjem fram i intervju at deltakarane ikkje kjenner til denne planen, planen blir berre brukt som eit internt dokument for BK. Det blir ikkje vist til § 19 i introduksjonslova. Etter vår vurdering blir det dermed ikkje utarbeidd ein individuell plan i norsk og samfunnskunnskap etter lovkrava. Kravet om at den individuelle planen for norsk og samfunnskunnskap skal vere ein del av heile introduksjonsprogrammet, er dermed heller ikkje oppfylt.

Ut over trekantsamtalen hos BK, tar skolen kontakt med programrådgivar hos FT dersom dei ser at deltakaren ikkje klarer målsettinga i den individuelle planen for norsk og samfunnskunnskap. Elles held FT og BK kontakt gjennom telefon og e-post der dei meiner det er behov.

Klepp kommune fattar vedtak om tildeling av introduksjonsprogram etter § 2 og har ei utfyllande grunngiving av kvifor deltakaren skal få følgje introduksjonsordninga. Men vedtaket om individuell plan ikkje er grunngitt, og det blir heller ikkje alltid vist til § 6 og § 19 slik lova krev. I vedtaka om rett og plikt til norsk og samfunnskunnskap blir det vist til § 17, men det blir ikkje alltid vist til § 19.

I følge rutinane skal deltakaren få den individuelle planen tilsendt. I intervju kom det fram at deltakaren enten fekk planen i handa eller fekk den tilsendt, men det var uklart om det alltid blei gjort. Hos BK er dei individuelle planane berre eit internt dokument som skolen har kjennskap til. Fylkesmannen meiner derfor at Klepp kommune ikkje oppfyller lovkravet om skriftleg varsling av vedtak etter forvaltningslova § 27.

Tildeling av introduksjonsprogram og individuell plan er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova. Deltakaren må få opplysningar om rett til å klage, klagefrist, klageinstans, framgangsmåte for klage, og om retten til å sjå dokumenta i saka. Kommunen vel sjølv kva form dei ønsker å nytte, men det må kome tydeleg fram for deltakaren at han har sjølvstendig klagerett på både tildelinga etter § 2, på individuell plan etter § 6 og §19, og på deltaking i norsk og samfunnskunnskap etter §17. Det blir gitt opplysningar om at deltakaren kan klage på vedtaket om tildeling etter krava i forvaltningslova, men i vedtaka om individuell plan kjem det ikkje fram at deltakaren har rett til å klage. Dermed konkluderer Fylkesmannen med at lovkrava ikkje er oppfylte.

Fylkesmannen sin konklusjon

Klepp kommune fattar ikkje alltid vedtak om tildeling av individuell plan etter § 6 med rett til å klage. Dei individuelle planane viser ikkje alltid til både § 6 og § 19, og dei er ikkje grunngitte. Individuell plan er ikkje alltid utarbeidd innan tre månader etter busetjing. Det er ikkje utarbeidd ein individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 19, og den er ikkje ein del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Kommunen utarbeider dermed ikkje ein skriftleg plan som er samla i eit heilskapleg dokument.

3.2 Er planen individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakaren?

Rettslege krav

Vi viser til lovgrunnlaget i vedlegg 2.

Dokumentasjon av kommunen sin praksis

Når ein flyktning skal busettast i Klepp kommune, møter han to kontaktpersonar frå FT. Desse hjelper deltakarane med det praktiske knytt til busetting. Prosessen gir rom for samtalar, og FT blir slik kjent med deltakaren.

I følge dei skriftlege rutinane til Klepp kommune skal PV bestille ei kartlegging av inntaksrådgivar hos BK. I trekantsamtalen med PV og BK blir deltakaren si utdanning, behov for norskopplæring og arbeidserfaring kartlagt. BK plasserer deltakaren i ulike spor og grupper ut frå kva norsknivå deltakaren er på og kva slags arbeid deltakaren ønsker.

Etter samtalen hos BK blir deltakaren kalla inn til ein inntakssamtale hos FT. I følge rutinen skal deltakaren få informasjon om sjølve introduksjonsprogrammet og om rettar og plikter for introduksjonsdeltakarar.

I utarbeidinga av individuell plan for deltakaren bruker kommunen kartlegginga frå IMDi, kartlegginga frå BK og informasjonen som kjem fram i samband med busetting av deltakaren.

I den skriftlege rutinen til kommunen kjem det fram at kommunen skal bruke tolk ved behov, og kommunen har sendt dokumentasjon på kva rutinar dei har for bestilling av tolk. Kommunen gir tilbod om mellom anna dataopplæring, økonomi, «hjarteputer» (for kvinner) og mannsgruppe i introduksjonsprogrammet. Klepp kommune tilbyr også språkpraksis og

arbeidspraksis. Fylkesmannen forstår det slik at kommunen førebels ikkje har faste praksisplassar, men må finne desse frå gong til gong. Kvinner som ikkje har arbeidspraksis, må delta i gruppa «hjarteputer». Nokre har grunnskole eller vidaregåande opplæring som ein del av programmet sitt.

Den individuelle planen er delt inn i hovudmål og delmål. Det blir skissert opp kva slags tiltak som skal vere ein del av programmet. Det kjem fram av planen når tiltaket skal starte, lengda på tiltaket og kven som er ansvarleg. Måla er knytte til grunnleggjande dugleik i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv og førebuing for deltaking i yrkeslivet eller vidare utdanning.

Opplæringsplanen norskopplæring er delt inn i språkleg mål, gruppe, kva læreverk deltakaren skal nytte, planlagd tidsbruk, og datoar for oppdateringar som seier noko om nivået til deltakaren per dags dato. Opplæringa er knytt til spor A1 til B2, og språkleg nivå for deltakaren er knytt til lytte, snakke, lese og skrive. Det er ein eigen rubrikk for resultat av kapittelprøve. Det langsiktige målet skal sjåast i samanheng med deltakaren sitt langsiktige mål for heile introduksjonsprogrammet. I nokre av *opplæringsplanane* kjem det fram kva langsiktige mål deltakaren har.

Fylkesmannen si vurdering

Tilsynet skal berre kontrollere om kommunen faktisk har gjennomført ei kartlegging i samsvar med introduksjonslova § 6 første ledd, altså er tilsynet avgrensa til å undersøke om kommunen har gjennomført ei kartlegging. Det er likevel eit krav at kartlegginga må syne kva opplæringsbehov og tiltak deltakaren vil ha nytte av. Dersom kartlegginga har vore openbart mangelfull, er det eit brot på regelverket.

Klepp kommune deltar i trekantsamtalane til BK, der skolen gjer ei kartlegging av deltakaren. Kommunen viser i rutinane sine at dei skal bruke denne kartlegginga saman med kartlegginga dei får frå IMDi og samtalane FT har med deltakarane i forbindelse med busetting. Det kjem ikkje klart fram for Fylkesmannen om desse samtalane i samband med busetting er dokumenterte i form av notat. Notata som Fylkesmannen har fått tilsendt, viser at det for det meste gjeld møblar til bustad, søknad om barnehageplass og andre praktiske spørsmål. Klepp kommune meiner at denne informasjonen gir eit grunnlag for utarbeiding av den individuelle planen. Kommunen har stadfesta i intervju at dei ikkje bruker noko systematisk kartlegging ut over det som er omtalt ovanfor.

Dei innsende deltakarmappene viser at det ikkje alltid er samsvar mellom kartlegginga BK gjer og tiltaka i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Eit døme er at BK har kartlagt at deltakaren har tolv år med grunnskoleopplæring og fire år med universitetsutdanning innan IKT. Likevel står det at eit av tiltaka for deltakaren er *å søke om VGS*, og IKT er ikkje nemnt i planen. Nokre mapper inneheld berre kartlegginga frå IMDi. Fylkesmannen meiner at kartlegginga kommunen gjennomfører ber preg av å vere mangelfull og nokre gonger fråverande.

Den einskilde deltakaren skal kunne vere med og planleggje introduksjonsprogrammet sitt. Medverknad skal sikre at tiltaka er relevante ut frå kva deltakaren har sett seg som mål for introduksjonsprogrammet sitt. Deltakaren skal forstå kva den individuelle planen er og kva som er føremålet med planen. Kommunen må derfor gi rettleiing og informasjon slik at deltakaren kan ta sitt eige val basert på god informasjon. Slik vil kommunen sikre at planen er utarbeidd i samråd med deltakaren, og deltakaren vil betre forstå føremålet med den individuelle planen.

I intervju kjem det fram at deltakarane ikkje forstår kva den individuelle planen er. Deltakarane fortalde også at dei i fleire tilfelle har skaffa arbeidspraksisplass sjølve. Fylkesmannen sitt inntrykk er at deltakarane opplevde lite støtte frå kommunen i å tilpasse programmet ut frå kva dei ønskte, anten det gjaldt praksisplass eller anna innhald i programmet. Dei var heller ikkje kjende med at dei kunne klage på innhaldet i den individuelle planen. Deltakarane hadde derimot god kjennskap til timeplanen sin hos BK, og det var den dei brukte.

Sidan kommunen ikkje kartlegg deltakaren tilstrekkeleg, får ikkje deltakarane eigarskap til den individuelle planen sin, og kravet om å ta eit informert val er ikkje oppfylt. Det fører til at føremålet med den individuelle planen heller ikkje er tilstrekkeleg opplyst for deltakaren. Fylkesmannen finn derfor også at den individuelle planer ikkje i tilstrekkeleg grad utarbeidd i samråd med deltakaren.

Innsend dokumentasjon og intervju syner at Klepp kommune har rutinar for bestilling av tolk og at det blir gjort ei vurdering for behov for tolk. Intervju stadfesta dette.

Deltakaren sine mål skal utarbeidast ut frå kartlegginga og val av tiltak i introduksjonsprogrammet og kome tydeleg fram i planen. Det skal skiljast mellom dei måla som ligg innanfor ramma av introduksjonsprogrammet og dei som ligg fram i tid. Dei individuelle planane som Klepp kommune har sendt inn, fyller kravet om å synleggjere framdrifta av dei ulike tiltaka sidan det er knytt start og tidsfrist til tiltaka. Planane har hovudmål og delmål og viser kva tiltak som skal vere i programmet, men hovudmålet er knytt til kva deltakaren skal nå i løpet programtida. Både delmål og hovudmål ber preg av å vere tiltak i programmet meir enn sjølve måla for deltakaren. Sett i lys av at kartlegginga også er mangelfull, meiner Fylkesmannen at det er uklart kva som er hovudmål og delmål i programmet for deltakarane.

Opplæringsplanen for norskopplæringa viser deltakaren sitt språklege nivå knytt til spor 1, 2, eller 3 og kompetansemål etter A1, A2, B1 eller B2 etter forskrifta om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarak. Det kjem ikkje alltid fram i planen kva som er deltakaren sine delmål eller hovudmålet for heile introduksjonsprogrammet.

I intervju kom det fram at deltakarar hadde vore ueinige i val av innhald i programmet, mellom anna hadde nokre ønskje om grunnskoleopplæring. Det er ikkje sendt inn dokumentasjon som viser korleis denne usemja har arta seg. Det blir også stadfesta i intervju at deltakarane får avslaget på grunnskoleopplæring eller vidaregåande opplæring munnleg.

Fylkesmannen sin konklusjon

Kommunen nyttar tolk i samsvar med lovkrava. I den individuelle planen kjem det fram kva som er framdrifta for dei ulike tiltaka. Planen er knytt til norsk, samfunnsfag og førebuing for deltaking i arbeidslivet. Måla i norsk og samfunnskunnskap er i samsvar med nivå, kompetansemål og emne etter forskrifta om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarak.

Fylkesmannen finn at kartlegginga av deltakaren sin kompetanse og opplæringsbehov er mangelfull. Dermed fyller ikkje Klepp kommune lovkravet om kartlegging. Manglande kartlegging gjer at deltakaren heller ikkje får tilstrekkeleg rettleiing om kva den individuelle planen er og kva som er føremålet med planen.

Kommunen har heller ikkje grunngitt og dokumentert tilfella der deltakar og kommunen er ueinige i innhaldet. Den individuelle planen skil ikkje mellom hovudmål og delmål, og det kjem ikkje fram om måla ligg innanfor eller utanfor ramma av programmet. Fylkesmannen meiner at det ikkje er sannsynleggjort at den individuelle planen er individuelt tilpassa eller er utarbeidd i samråd med deltakarane.

3.3 Inneheld den individuelle planen starten på programmet, tidsfasar og ei oversikt over tiltaka i programmet?

Rettsleg krav

Vi viser til lovgrunnlaget i vedlegg 2.

Dokumentasjon av kommunen sin praksis

Klepp kommune har sin eigen mal som dei nyttar i utarbeidinga av den individuell planen. I dokumentasjonen kjem det fram at den individuelle planen som er knytt til introduksjonsprogrammet, inneheld starttidspunkt og kven som har ansvar for gjennomføringa av tiltaka. Sluttidspunktet for tiltaket blir ført inn med tidsfrist for gjennomføringa.

Tiltak knytte til praksis i arbeidslivet, norskopplæring og samfunnskunnskap er lagt inn i dei innsende individuelle planane.

I nokre av dei individuelle planane følgjer det med ein vekeplan som seier noko om timetalet deltakaren skal få i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 i introduksjonsprogrammet. I andre deltakarmapper må ein bruke sjølve timeplanen for undervisninga for å finne ut korleis timefordelinga er for deltakaren.

Fylkesmannen si vurdering

Dei individuelle planane inneheld tidspunkt for oppstart, kven som har ansvaret for dei ulike tiltaka og kva slags tidsfasar som er knytt til dei ulike tiltaka.

Den individuelle planen skal ha dei tre obligatoriske innhaldselementane – tiltak innan yrkeslivet eller vidare utdanning, tiltak innan norskopplæringa og samfunnsfagsundervisning. Desse elementa treng ikkje å vere til stades til ei kvar tid, men skal ha vore til stades i løpet av programperioden. Fylkesmannen konkluderer med at lovkravet er oppfylt.

Det er eit lovkrav at den individuelle planen skal vise korleis deltakaren skal få gjennomført pliktige timar i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 i introduksjonsprogrammet. I dei individuelle planane for introduksjonsprogrammet står det under tiltak *studere norsk på skole* eller *jobbe med skolearbeid*. Timetalet kjem ikkje fram av planane. Det er først når ein ser på timeplanen for norskopplæringa frå BK at ein kan sjå timane deltakaren skal ha i programmet etter § 17.

Fylkesmannen sin konklusjon

Fylkesmannen ser at dei individuelle planane inneheld starttidspunkt, kven som er ansvarleg for tiltaka, tidsfase for gjennomføring av tiltaka. Dei tre obligatoriske innhaldselementa er til stades i tilstrekkeleg grad.

Det går ikkje fram korleis deltakaren skal få gjennomført sine pliktige timar i norsk og samfunnskunnskap innanfor ramma av introduksjonsprogrammet.

3.4 Blir den individuelle planen tatt opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon?

Rettslege krav

Vi viser til lovgrunnlaget i vedlegg 2.

Dokumentasjon av kommunen sin praksis

I følgje rutinane til kommunen har PV ansvar for gjennomføring og utarbeiding av tiltak i introduksjonsprogrammet. Den individuelle planen skal reviderast kvar sjette månad. PV skal sjå til at tiltaka er relevante for deltakaren og skal gjere endringar ved behov. Dei individuelle planane som er sende inn, viser at dei blei reviderte i august 2017. For deltakarar som starta i programmet i 2015, viser dokumentasjonen at det har vore årleg revidering av den individuelle planen.

Kommunen har sendt inn eit døme på vedtak, datert 27.10.17, knytt til vesentleg endring for ein deltakar. I dette tilfellet gjaldt det fortsetjing i introduksjonsordninga etter fødselspermisjon.

Hos BK blir deltakarane målte gjennom kapitteltestar. Lærarane ved BK gjer ei vurdering av deltakarane for å sjå korleis progresjonen er. I følgje dei innsende rutinane skal lærarane ved BK melde frå til assisterande rektor om deltakarar med manglande progresjon. Desse skal bli drøfta på samarbeidsmøte kvar tredje månad der leiar for FT, fagansvarleg hos FT og NAV deltar.

Fylkesmannen si vurdering

Dei innsende individuelle planane viser at kommunen fram til no har hatt ein rutine for å revidere planane ein gong i året. I intervju blir det stadfesta at ei halvårleg evaluering av dei individuelle planane ikkje er ein innarbeidd rutine.

Ved vesentlege endringar i livssituasjonen til deltakaren må det gjerast ein vurdering av omfanget av endringa og kva betydning den vil ha for deltakaren med tanke på målsetting og kvalifisering. Det skal fattast vedtak ved vesentlege endringar, men det kjem fram i innsendt vedtak den 27.10.17 at kommunen ikkje ser på fødsel som ei vesentleg endring. I dette vedtaket er det ikkje gjort endringar i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet.

Det er Fylkesmannen sitt inntrykk at *opplæringsplan norskopplæring* blir revidert, men det er uklart kor ofte dette skjer. Fylkesmannen kan heller ikkje sjå at det blir gjort ei revidering av heile introduksjonsprogrammet, inkludert opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 19. Kommunen ønsker å få til eit samarbeid med BK, men det er ennå ikkje innarbeidd. Dette blir stadfesta i intervju. Det blir også vist til innsendt vedtak datert 27.10.17.

Fylkesmannen sin konklusjon

Klepp kommune tar ikkje opp dei individuelle planane til ny vurdering med jamne mellomrom. Fylkesmannen konkluderer ut frå dette med at revideringane ikkje skjer i samråd med deltakaren i tilstrekkeleg grad. Fylkesmannen kan ikkje ut frå innsend dokumentasjon sjå at det alltid blir fatta enkeltvedtak ved vesentlege endringar i deltakaren sin livssituasjon.

3.5 Blir vesentlege endringar fastsette i den individuelle planen ved enkeltvedtak?

Rettslege krav

Vi viser til lovgrunnlaget i vedlegg 2.

Dokumentasjon av kommunen sin praksis

I dokumentet *Introduksjonsprogram Rutiner* kjem det fram at den individuelle planen skal reviderast dersom det skjer vesentlege endringar i deltakaren sitt liv. Vidare står det under avsnittet *Enkeltvedtak* at det skal fattast enkeltvedtak ved *vesentlig endring i introduksjonsprogrammet*, men det er ikkje grunnlagt meir kva kommunen meiner med vesentleg endring.

I avsnittet *Graviditet og fødselspermisjon* blir det gjort greie for permisjonsreglane knytte til graviditet og fødsel. Deltakaren skal få nytt vedtak med korrekt utrekning av tid i programmet, men det står ikkje noko om endring av den individuelle planen.

Kommunen gav Fylkesmannen eit døme på vedtak knytt til vesentleg endring den 27.10.17 i samband med fødselspermisjon. Vedtaket viser mellom anna til introduksjonslova § 2 og § 6. Deltakar blir innvilga meir tid i programmet grunna fødselspermisjon, og det blir opplyst kva slags programfag deltakaren skal ha. Det kjem ikkje fram kvifor deltakaren skal ha desse tiltaka, og det blir berre informert om at det er mogleg å klage på vedtaket etter § 2.

Fylkesmannen si vurdering

Deltakaren skal få varsling på førehand og skal ha høve til å uttale seg før kommunen fastset vesentlege endringar i den individuelle planen. Det kjem ikkje fram av rutineane kommunen har sendt inn om dette blir gjort. Ut frå dette er det uklart for Fylkesmannen om deltakaren får førehandsvarsel.

I dokumentet *Introduksjonsprogram Rutiner* står det at kommunen skal fatte vedtak i samband med vesentlege endringar i deltakaren sin livssituasjon.

I det innsende vedtaket knytt til fødselspermisjon kjem det ikkje fram om den individuelle planen er endra eller om deltakaren har fått forlenga programmet sitt. Dette er ei vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon som krev revidering av planen. Det er heller ikkje vist til § 19. Den individuelle planen er heller ikkje grunnlagt, og det kjem ikkje fram at det er eigen rett til å klage på innhaldet i den individuelle planen.

Både dokumentet for rutineane, intervju og vedtak innsendt 27.10.17 viser at kommunen ikkje fattar vedtak ved vesentlege endringar i den individuelle planen slik lova krev.

Fylkesmannen sin konklusjon

Fylkesmannen meiner at Klepp kommune ikkje fastset vesentlege endringar i den individuelle planen ved enkeltvedtak. Grunna manglande vedtak om individuell plan, er heller ikkje krava etter forvaltningslova oppfylte. Det blir heller ikkje vist til introduksjonslova § 19 første ledd.

4. Oppfølging av tilsynsresultata

Ved lovbrøt gjeld eigne prosedyrar, jf. introduksjonslova § 23 andre ledd, og kommunelova kapittel 10A gjeld.

Kommunen har i sin uttale til førebels tilsynsrapport merknad til ei setning i kapittel 2, andre avsnitt, dette er endra i endeleg rapport. Kommunen har ikkje kommentert rapporten ytterlegare. Klepp kommune får ein frist til **1.mai 2018** med å rette forholda.

Når lovbrota er retta, og seinast innan den fastsette fristen, sender kommunen ei erklæring til Fylkesmannen om at lovbrota er retta saman med dokumentasjon som viser dette.

Dersom Fylkesmannen ut frå erklæringa og dokumentasjonen finn det sannsynleg at lovbrota er retta, blir tilsynet avslutta gjennom brev til kommunen.

Dersom kommunen ikkje har retta lovbrota innan fristen, fattar Fylkesmannen enkeltvedtak med pålegg om retting, jf. kommunelova § 60 d første ledd. Pålegg om retting er eit enkeltvedtak som det kan klagast på, jf. kommunelova § 60 d fjerde ledd. Klagen skal sendast til Fylkesmannen, som kan endre vedtaket eller sende det vidare til klageinstansen, Justis- og beredskapsdepartementet, jf. forvaltningslova § 28.

Dersom kommunen klagar på vedtaket, kan tilsynet ikkje avsluttast før klageinstansen (JD) har fatta endeleg vedtak. Dersom kommunen ikkje får medhald, blir vidare framdrift vurdert ut frå svaret frå klageinstansen.

Med heimel i kommunelova § 60d varsla Fylkesmannen Klepp kommune om følgjande pålegg i førebels tilsynsrapport:

Pålegg 1: Kommunen må utarbeide individuell plan fastsett som enkeltvedtak

Kommunen må i samband med dette sjå til at:

- a) deltakarane sine individuelle planar er samla i eit heilskapleg dokument
- b) det blir fatta vedtak om individuell plan innan tre månader etter busetting i kommunen
- c) det blir utarbeidd individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter §19
- d) det i vedtaket om individuell plan bli vist til introduksjonslova § 6 og § 19, første ledd
- e) innhaldet i den individuelle planen er grunnigitt
- f) det i vedtaket om individuell plan blir opplyst om retten til klage, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage og om retten til å sjå dokumenta i saka

Pålegg 2: Den individuelle planen skal vere individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakaren

Kommunen må i samband med dette sjå til at:

- a) deltakaren får rettlegg om kva den individuelle planen er og kva som er føremålet med planen
- b) deltakaren sine hovudmål og delmål kjem fram av den individuelle planen

c) det blir skild mellom mål som ligg innanfor ramma av introduksjonsprogrammet og mål som ligg fram i tid

Pålegg 3: Den individuelle planen skal vise starten på programmet, tidsfasar og eit oversyn over tiltaka i programmet

Kommunen må i samband med dette sjå til:

- a) at den individuelle planen viser korleis deltakaren skal få gjennomført pliktige timar i norsk og samfunnskunnskap etter §17 innanfor ramma av introduksjonsprogrammet

Pålegg 4: Den individuelle planen skal takast opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentlege endringar i deltakaren sin livssituasjon

Kommunen må i samband med dette sjå til:

- a) at både planen for introduksjonsprogrammet og planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap blir vurdert minst ein gang i halvåret
- b) at den individuelle planen blir tatt opp til ny vurdering ved vesentlege endringar i deltakaren sin livssituasjon, også ved fødsel

Pålegg 5: Vesentlege endringar i den individuelle planen skal fastsetjast i enkeltvedtak

Kommunen må i samband med dette sjå til :

- a) at endringar i deltakaren sin individuelle plan blir fastsett som enkeltvedtak
- b) at endringane i vedtaket blir grunngitte
- c) at vedtaket inneheld opplysningar om klagerett, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage og opplysning om retten til å sjå dokumenta i saka
- d) at det i vedtaket blir vist til introduksjonslova § 19 (1)
- e) at deltakaren får melding om fastsetjinga av vesentlege endringar i den individuelle planen etter forvaltningslova § 27

Stavanger 11.01.18

Gro Sevheim
tilsynsleiar

Karen Hansson Jacobsen
juridisk rådgivar

Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

Vedlegg 2: Lovgrunnlag for tilsynet

Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgjande dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

1. Utreiing av kommunen si organisering
2. Organisering og økonomi knytt til flyktningarbeidet
3. Norskopplæring for flyktningar og innvandrarar – avtale med Time kommune
4. Avtale med Klepp kommune
5. Avtale med Klepp og Hå kommune om grunnskuleopplæring for vaksne, skuleåret 2017/2018
6. Introduksjonsprogram haust 2017 og vår 2018 med skildring av innhaldet i dei ulike emna i programmet
7. Rutinebeskrivelse for Flyktningtenesta i Klepp kommune og skjema praksisavtale
8. Organisasjonskart introduksjonsprogrammet
9. Dialog med politikarar og administrasjon gjeldande flyktningarbeid
10. Møtereferat – Hero og Time kommune, 03.10.13
11. Intern samarbeidsavtale mellom Flyktningtenesta, Nav Klepp, lov om sosiale tenester og NAV arbeid og velferd vedrørende flyktningar bosatt i Klepp kommune
12. Vedtak om fortsettelse i introduksjonsprogram etter permisjon, 02.05.17
13. Deltakarmapper til fem introduksjonsdeltakarar

Det ble gjennomført stadleg tilsyn 27.10.17, og det ble gjennomført intervju med:

- Tre representantar frå kommunen for introduksjonsordninga
- Fire deltakarar i introduksjonsordninga

Klepp kommune har sendt inn meir informasjon:

1. Vedtak om fortsettelse i introduksjonsprogram etter permisjon, datert 02.05.17, mottatt 27.10.17
2. Intern samarbeidsavtale mellom Flyktningtenesta, NAV Klepp, lov om sosiale tenester og NAV arbeid og velferd vedrørende flyktningar bosatt i Klepp kommune, mottatt 09.11.17
3. Prosedyre for å bestille og melde avvik om tolk, mottatt 07.11.17

Vedlegg 2: Lovgrunnlaget

Introduksjonslova § 6 og § 19 første ledd

1 Generelt om individuell plan

Introduksjonslova § 6 pålegg kommunen å utarbeide ein individuell plan for den enkelte deltakar i introduksjonsprogrammet. Bestemminga set minimumskrav til utarbeidinga av og innhaldet i planen.

Den individuelle planen skal vere eit verktøy for både kommunen og deltakaren. Den skal sikre planmessigheit, kontinuitet og effektiv framdrift i kvalifiseringa. Planen skal bidra til å auke eigarskapet, føreseielegheita og motivasjonen for deltakaren.

Introduksjonsordninga byggjer på prinsippet om individuelt tilpassa kvalifisering og opplæring. Kommunen skal ta utgangspunkt i den enkelte sitt behov og føresetnader når den skal organisera programmet og velgje metode og innhald.

2 Kommunen skal utarbeide ein individuell plan som fastsetjast ved enkeltvedtak

Kommunen skal utarbeide ein individuell plan for alle deltakarar i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonslova § 6 første ledd første punktum.

Kommunen skal også utarbeide ein individuell plan for alle deltakarar i opplæring i norsk samfunnskunnskap, jf. introduksjonslova § 19 første ledd. Minstekrava i § 6 gjeld tilsvarande for denne planen. I tillegg stillast det krav til den individuelle planen for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap i forskrift om læreplan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarak under kapitelet *Kartlegging ved inntak*.

Fastsetjing av den individuelle planen er ein del av kommunen si avgjerd om tildeling av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Planen er avgjerande for deltakarens rettigheter og plikter. Planen er derfor eit enkeltvedtak i samsvar med forvaltningslova § 2 første ledd bokstav a og b.

Kommunen vel sjølv forma på den individuelle planen: Om den skal vere eit vedlegg til enkeltvedtaket om tildeling av introduksjonsprogram, eller om det skal fastsetjast eit eige enkeltvedtak om innhaldet i den individuelle planen. Uavhengig av korleis kommunen fastset innhaldet i den individuelle planen, må alle krava for enkeltvedtak i forvaltningslova vere oppfylte. Det må klart koma fram at deltakaren har høve til å klage på alle avgjerder som takast med i det enkelte vedtak/dokument. Dette gjeld til dømes både avgjerda om deltaking i introduksjonsprogram (§ 2), avgjerda om deltaking i opplæring i norsk og samfunnskunnskap (§17) og avgjerda om innhaldet i den individuelle planen (§ 6 og § 19 fyrste ledd).

Den individuelle planen skal vera utarbeidd seinast innan tre månader etter busetjing i kommunen eller etter at krav om deltaking i introduksjonsprogram vert satt fram. Det i samsvar med kommunen sin frist til å leggja til rette for program i introduksjonslova § 3 andre ledd. Deltakaren skal dermed innan tre månader ha fått ein individuell plan for introduksjonsprogrammet og opplæringa i norsk og samfunnskunnskap som fyller minstekrava i lova. Planen kan deretter fyllast ut og reviderast undervegs i samsvar med § 6 fjerde ledd, sjå kapittel 2.5.

Den individuelle planen skal vere samla til eitt heilskapleg dokument.

Opplæringa i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonslova §§ 17 og 18 skal inngå som ein del av introduksjonsprogrammet. Planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil dermed vere ein del av planen for introduksjonsprogrammet. Kommunen skal sikre at det er samanheng mellom opplæringa i norsk og samfunnskunnskap, målsetjinga med den enkelte sitt introduksjonsprogram og dei andre tiltaka i programmet. Kommunen må kunne dokumentere at det har vore samarbeid mellom ansvarlege for introduksjonsprogrammet (Flyktingtenesta/NAV/programrådgjevar) og ansvarleg for

opplæringa i norsk og samfunnskunnskap (vaksenopplæringa/skulen/lærar).

Det reknast for mest føremålstenleg at det utarbeidast ein sams individuell plan for introduksjonsprogrammet og opplæringa i norsk og samfunnskunnskap. Om det likevel utarbeidast ein separat plan for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap, skal det gå fram at planen er ein del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Det kan til dømes gjerast ved at planane viser til kvarandre og at den individuelle planen for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap leggjast ved eller stiftast fast i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Det avgjerande er at det ikkje er tvil om kva som samla sett er deltakarens individuelle plan for heile introduksjonsprogrammet.

Det følgjer av introduksjonslova § 21 at forvaltningslova gjeld med dei særreglar som er fastset i lova. Det tyder at dei generelle reglane i forvaltningslova om blant anna inhabilitet, rettleiing, skrive ned munnlege opplysningar, advokathjelp og teieplikt vil gjelde for kommunen sitt arbeid med den individuelle planen.

Den individuelle planen fastsetjast ved enkeltvedtak. Særreglane for enkeltvedtak i forvaltningslova kapittel IV-V må derfor også følgjes ved utarbeidinga av planen. Deltakaren kan klage på den individuelle planen og innhaldet i programmet til fylkesmannen, jf. introduksjonslova § 22 og forvaltningslova § 28.

At særreglane for enkeltvedtak i forvaltningslova skal brukast tyder blant anna at:

► Den individuelle planen skal vere skriftleg, jf. forvaltningslova § 23. Som nemnd ovanfor skal planen vere samla til eitt heilskapleg dokument, kor det skal vere klart for deltakaren kva som er den individuelle planen for heile introduksjonsprogrammet.

► Innhaldet i den individuelle planen skal grunngjevast, jf. forvaltningslova § 24.

► I grunngjevinga skal det visast til dei regler og faktiske tilhøve planen byggjer på, jf. forvaltningslova § 25. Dei hovudomsyn som har vore avgjerande ved bruk av forvaltningsmessig skjønn, bør også gjerast greie for.

– At det skal visast til dei regler planen byggjer på, tyder at det i den individuelle planen skal visast til introduksjonslova § 6 og § 19 fyrste ledd. Innhaldet i reglene bør også attgjes eller leggjast ved den individuelle planen.

– Dei faktiske tilhøva planen byggjer på vil vere kartlegginga av deltakaren og deltakarens mål med programmet. Det sentrale i grunngjevinga vil vere samanhengen mellom kartlegginga av deltakaren, deltakarens målsetjing med programmet og innhaldet (tiltaka) i den individuelle planen. Dersom det er ein openberr samanheng mellom desse, stillast det mindre krav til vidare grunngjeving. Dersom det ikkje er en klar samanheng mellom kartlegginga, mål og tiltak, må val av innhald grunngjevast nærare. Kor omfattande grunngjevinga skal vere, vil også avhenge av om kommunen og deltakaren er samd i innhaldet i den individuelle planen eller ikkje. Sjå meir under kapittel 2.3.

– Tilsynet omfattar berre å kontrollere at kommunen har grunngjeve innhaldet i den individuelle planen, ikkje ei vidare vurdering av innhaldet i programmet (om tiltaka er føremålstenlege).

► Deltakaren skal så snart som mogleg få skriftleg varsling om den individuelle planen, jf. forvaltningslova § 27. I varslinga skal deltakaren få opplysingar om rett til å klage, klagefrist, klageinstans og den nærare måten å gå fram på ved klage, samt om retten etter § 18, jf. § 19, til å sjå dokumenter i saka. (Når tilhøva gir grunn til det skal det også opplysast om rett til å søke fritt rettsråd, kommunen sin rettleiingsplikt etter § 11 og retten til å få tildømd sakskostnader etter § 36.)

Dersom nokre av dei nemnde krava i forvaltningslova ikkje er oppfylt, vil det ligge føre lovbrøt.

3 Planen skal vere individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakar

Den individuelle planen skal utformast på bakgrunn av ei kartlegging av deltakarens behov for opplæring og av korleis tiltak vedkommande kan nyttiggjere seg, jf. introduksjonslova § 6 første ledd andre punktum. Planen skal utarbeidast i samråd med deltakaren, jf. introduksjonslova § 6 tredje ledd.

Det er viktig at den enkelte deltakar får moglegheit til og ansvar for å planleggje sin eigen kvalifisering. Kravet om medverking frå deltakaren skal sikre at det er deltakarens egne føresetnader og mål som ligg til grunn for det kvalifiseringsløp vedkommande skal gjennomføre. Samtalar med deltakaren om personlege ressursar, moglegheiter og realistiske framtidsplanar, er derfor ei viktig oppgåve i kartleggingsarbeidet og ved utarbeidinga av den individuelle planen.

For at medverkinga skal vere reell og konstruktiv må kommunen sørgje for at deltakaren får relevant informasjon og rettleiing slik at han eller ho kan ta informerte val. Deltakaren må få informasjon om kva den individuelle planen er og kva som er føremålet med planen. Det visast til kommunen si rettleiingsplikt etter forvaltningslova § 11 og utgreiings- og informasjonsplikt etter forvaltningslova § 17.

Bruk av tolk vil kunne vere naudsynt for å sikra tilstrekkeleg medverking. Kommunen skal derfor gjere ei vurdering av behovet for tolk ved kvar inntakssamtale/kartleggingssamtale. Om det er behov for det, skal kommunen nytta kvalifisert tolk slik at det sikrast ei reell brukarmedverking. Dersom det ikkje er nytta kvalifisert tolk i dei tilfella kor det er naudsynt, vil det ligge føre lovbrøt. Det avgjerande i vurderinga vil vere om manglande bruk av tolk/ukvalifisert tolk, har ført til at deltakaren ikkje har fått tilstrekkeleg informasjon og rettleiing i samsvar med forvaltningslova §§ 11 og 17 og/eller at planen ikkje kan reknast for å vere utarbeidd i samråd med deltakaren i samsvar med introduksjonslova § 6 tredje ledd. Kommunen bør ha utarbeidd retningslinjer for bestilling og bruk av tolk.

I nokre tilfelle kan det vere føremålstenleg å nytta eit språk som både deltakaren og den kommunetilsette meistrar, som til dømes engelsk. Det forutsetjast då at båe partar meistrar språket på eit slikt nivå at det kan kommuniserast på eit forsvarleg vis.

Kartlegging av deltakaren sin kompetanse skjer i to fasar og har to ulike formål:

1) Kartlegging for å vurdere om deltakaren i det heile teke har behov for grunnleggjande kvalifisering, og dermed rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram etter introduksjonslova § 2.

2) Ein meir detaljert og grundig kartlegging som skal gje grunnlag for å utarbeidinga av deltakaren sin individuelle plan etter § 6 og § 19 fyrste ledd.

Kartlegginga i samband med den individuelle planen, skal ta utgangspunkt i tilhøve som ein rekner å vere relevant for deltakaren si kvalifisering. Sidan mange deltakarar ofte har vore gjennom fleire kartleggingar før dei kjem til kommunen, er det viktig å forklara kvifor ein kartlegg denne gongen. Kommunen må fortelje kva kartlegginga skal brukast til, og kven som har tilgang til opplysingane (regler om teieplikt). Føremålet er først og fremst å få eit målretta og individuelt tilrettelagd kvalifiseringsløp som fører frem til ordinært arbeid eller utdanning.

Kommunen bør i kartlegginga bruke eventuell tidlegare utarbeidd kartleggingsinformasjon. Det kan til dømes vere kartleggingsinformasjon utarbeidd av asylmottak, informasjon deltakaren har registrert i elektronisk verkøy for sjølvregistrering av kompetanse og tidlegare karriererettleiing deltakaren har fått.

Det er tilrådd at følgjande faktorar er med i kartlegginga:

► Familie-, bo- og livssituasjon

► **Språk:**

- Lese- og skrivedugleik på eige morsmål
- Munnleg og skriftleg dugleiksnivå i norsk
- Tidlegare deltaking i norskopplæring, jf. introduksjonslova §§ 17 og 18
- Annan type opplæring/tileigning av norskkunnskapar
- Munnleg og skriftleg dugleiksnivå i engelsk
- Eventuelle andre framandspråk deltakaren kan

- Tidlegare deltaking i 50 timer samfunnskunnskap, jf. introduksjonslova § 17
- Digital kompetanse
- Gjennomført skule/utdanning i heimlandet eller andre land
- Gjennomført skule/utdanning i Noreg
- Arbeidserfaring i heimlandet og/eller andre land
- Arbeidserfaring i Noreg
- Medteke dokumentasjon på tidlegare skolegang og arbeidserfaringar
- Moglegheiter for å skaffe dokumentasjon/attester frå heimlandet eller andre land
- Referansar
- Eventuelle tillitsverv og/eller deltaking i friviljuge organisasjonar
- Uformell kompetanse og interesser
- Framtidsplanar og yrkesynskjer
- Kva for tankar deltakaren har kring eiga kvalifisering

For opplæring i norsk og samfunnskunnskap visast det til krava om kartlegging i forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarak under kapitelet *Kartlegging ved inntak*. Dugleikstestar i norsk og eventuelle framandspråk kan også inngå i kartlegginga. Slike testar gjev eit bilete av kva for føresetnader deltakaren har for å lære norsk. Ved å sjekke kor raskt deltakaren skriv ein kort tekst på norsk, kan ein til dømes få eit inntrykk av dugleiken i lesing og skriving. I den grad sosiale- eller helseforhold kan påverke deltakinga i programmet, bør det også kartleggjast. Om helse viser seg å vere ein sentral faktor for den enkelte sin moglegheit til deltaking, kan det vere føremålstenleg å innkalle helsepersonell til ein kartleggingsamtale.

Kommunen må følgje reglene for teieplikt når opplysingar om deltakaren blir innhenta. Det visast i samband med det til introduksjonslova § 25 om sakshandsaming av personopplysningar og reglane om teieplikt i forvaltningslova kapittel III.

Det følgjer av forarbeida til introduksjonslova (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) punkt 12.8.2.2) at det ikkje har vore føremålstenleg å regulere i detalj kva som skal kartleggjast eller korleis det skal gjerast. Det har bakgrunn i ulike kartleggingsmetodar og at dei kan endrast over tid. Kartlegginga skal også kunne tilpassast introduksjonsprogrammet si individuelle målsetjing og lokale forutsetningar. Kartlegginga si rekkjavidd og intensitet vil såleis liggje på kommunen sitt skjønn.

Tilsynet vil av den grunn berre omfatte å kontrollere at kommunen faktisk har gjennomført ei kartlegging i samsvar med introduksjonslova § 6 første ledd, og ikkje ei nærare vurdering av om kartlegginga har vore forsvarleg/tilstrekkeleg grundig. Kommunen må likevel kunne dokumentera ei kartlegging av eit viss rekkjavidd, for at kravet om kartlegging av opplæringsbehova og av kva for tiltak deltakaren kan nyttiggjere seg, skal vere oppfylt. Det tyder at det vil vere eit lovbrøt om kartlegginga har vore openberr mangelfull.

På bakgrunn av kartlegginga fastsetjast deltakarens mål med introduksjonsprogrammet og opplæringa i norsk og samfunnskunnskap. Deltakarens mål skal gå fram av den individuelle planen.

Deltakarens mål vil ligge til grunn for val av dei tiltak som skal utgjere programmet og opplæringa i norsk og samfunnskunnskap. Det skal skiljast tydeleg mellom dei mål som ligg innanfor ramma av introduksjonsprogrammet, og dei som ligg lenger fram i tid. Den individuelle planen skal visa både hovudmål og delmål for dei ulike aktivitetane/tiltaka. Det skal også gå fram av planen kva for framdrift som er forventa for å nå dei ulike måla.

Formålet med introduksjonslova er å styrkje nykomne innvandrars moglegheit for deltaking i yrkes- og samfunnsliv, og deira økonomiske sjølvstende, jf. introduksjonslova § 1.

Det følgjer av introduksjonslova § 4 første ledd at introduksjonsprogrammet tek sikte på å gje:

- ▶ Grunnleggjande kunnskapar i norsk
- ▶ Grunnleggjande innsikt i norsk samfunnsliv
- ▶ Førebu for deltaking i yrkeslivet

Vidare utdanning kan vere ei målsetting, all den tid utdanninga kan medverke til at deltakaren seinare knyt seg til arbeidslivet.

Deltakarens individuelle mål med introduksjonsprogrammet må vere i samsvar med dei ovannemnde siktemåla. Kommunen kan ikkje velgje å ha færre eller andre mål for programmet enn dei som er fastset i § 4 første ledd.

Det følgjer av forskrifta om læreplan i norsk og samfunnskunnskap at den individuelle planen for opplæringa skal syna mål for opplæringa og talet på timar som tildelast. Målet for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap skal fastsetjast i samsvar med nivå, kompetanssmål og emne som omtala i læreplanen. Desse måla skal gå fram av den individuelle planen.

Gjennom norskopplæringa skal deltakaren kunne nå eit dugleiksnivå i norsk som set deltakaren i stand til å bruka eller byggje vidare på sin kompetanse i utdanning eller arbeid. Sluttmål for norskopplæringa må fastsetjast ut frå deltakarens langsiktige mål for arbeid eller utdanning og målet med introduksjonsprogrammet.

Lovas krav om samarbeid med den enkelte deltakar, inneber ikkje at deltakaren kan stoppe prosessen med utarbeiding av planen. I dei tilfelle kor deltakar og kommunen er usamd, er det kommunen som treff avgjerda om planens innhald. Kommunen si avgjerd må i slike tilfelle byggje på ei god grunngjeving og dokumentasjon. Til dømes kan det gjennomførast testar for å fastslå dugleiksnivå.

Det skal gå fram av den individuelle planen dersom kommunen og deltakaren er usamd om innhaldet og kommunen skal grunngje si avgjerd om kva som skal inngå i deltakaren sitt program. Sjølv om avgjerda om planen sitt innhald ligg til kommunen sitt frie skjønn, vil fylkesmannen alltid kunne prøve om avgjerda er bygd på rett faktum, at det ikkje er tatt irrelevante omsyn, at avgjerda ikkje er vilkårleg, at det ikkje ligg føre usakleg sakshandsaming og at avgjerda ikkje er sterkt urimeleg.

4 Planen skal innehalde start i programmet, tidsfasar og ei oppføring av tiltaka i programmet

Den individuelle planen skal minst innehalde start i programmet, tidsfasar og ei oppføring av tiltaka i programmet, jf. introduksjonslova § 6 anna ledd.

Kommunen skal fastsetja programmet si lengd individuelt. At introduksjonslova § 5 set ei grense på to år inneber ikkje at alle automatisk skal ha eit program som varar så lengje. Det er store variasjonar i nykomne innvandrars arbeidserfaring og utdanning, og det er viktig at kommunane i størst mogleg grad nyttar den fleksibiliteten lova gjer for individuell tilrettelegging, både av lengda på programmet og innhaldet. Vurderinga av lengda på programmet skal skje i samsvar med lovas formål og på bakgrunn av deltakaren sitt behov for kvalifisering, føresetnader og mål.

Kva for tiltak som skal inngå i introduksjonsprogrammet går fram av introduksjonslova § 4 tredje ledd.

Etter denne føresegna skal programmet minst innehalde:

- ▶ Norskopplæring

- ▶ Samfunnskunnskap
- ▶ Tiltak som førebur for vidare opplæring eller knytt til yrkeslivet.

Alle desse tre obligatoriske innhaldselementa skal vere med i den individuelle planen. Dei tre elementa må ikkje vere til stades til ein kvar tid, men alle elementa må vere til stades innanfor ramma av den enkelte sitt program og vere med i den individuelle planen. Tilsynet omfattar ikkje ei vurdering av programmet sitt innhald ut over å kontrollere at dei tre obligatoriske innhaldselementane er med i den individuelle planen.

Omfang og intensitet for det enkelte element må kommunen avgjere etter ei skjønsmessig vurdering ut frå kartlegginga av deltakarens behov, føresetnader og mål med introduksjonsprogrammet. Opplæringa i norsk og samfunnskunnskap skal vere den same som etter introduksjonslova §§ 17 og 18. Opplæringa skal gis i samsvar med forskrifta om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarar.

Kommunen skal leggje opp introduksjonsprogrammet slik at deltakaren får gjennomført pliktig opplæring etter § 17 innanfor ramma av introduksjonsprogrammet. Det inneber at opplæringa i norsk og samfunnskunnskap som inngår i introduksjonsprogrammet skal ha eit slikt omfang at deltakar faktisk får gjennomført det timetalet vedkommande har plikt til. Det gjeld også i dei unntakstilfelle kor ein deltakar ikkje fyller vilkåra for rett til opplæring etter § 17, men har rett til introduksjonsprogram etter § 2. Det skal gå fram av den individuelle planen korleis deltakaren skal få gjennomført pliktige timer etter § 17 innanfor ramma av introduksjonsprogrammet. Det krevst ikkje ein detaljert timeoversikt, berre ei oppføring av kva for timer eller i kva for periodar timane skal gjennomførast og kven som er ansvarleg for gjennomføringa.

Norsk og samfunnskunnskap utgjer eit av dei bærande elementa i heiltidsprogram og det er viktig at det er mogleg for deltakarane å nå eit tilfredsstillande nivå innanfor den fastsette tida for introduksjonsprogrammet. Timetalet og forventna progresjon må fastsetjast med tanke på det. Deltakarens bakgrunn, føresetnader og mål i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet, er avgjerande for korleis opplæringa i norsk og samfunnskunnskap skal organiserast og tilretteleggjast. Språkpraksis vil for mange deltakarar vere eit egna tiltak i språkopplæringa. Språktrening i regi av frivilljuge og nettbaserte opplæringsprogram kan også vere gode supplement til opplæring i regi av lærar eller som tiltak for å motivera deltakar til å jobbe på eiga hand med sin eigen språklege progresjon.

Tiltak som førebur til arbeid eller utdanning er også eit obligatorisk hovudelement i introduksjonsprogrammet og skal vere med i den individuelle planen. Hovudformålet med introduksjonsprogrammet er å kvalifisera deltakaren i det ordinære utdanningssystemet eller yrkeslivet og det er viktig at kommunen har på fokus på det.

Tiltak som førebur til arbeidslivet, omfattar også opplæring. Deltakarar som har lite skolebakgrunn og svake grunnleggjande kunnskapar står ofte langt frå arbeidsmarknaden. Svak utdanningsbakgrunn kan også føre til at det er vanskeleg å bli god nok i norsk til å få jobb. For mange deltakarar vil det derfor vere føremålstenleg å nytta grunnskole og/eller heile eller deler av vidaregåande opplæring som tiltak i introduksjonsprogrammet. For nokre kan også praksisbrevordninga vere eit egna opplæringstilbod som eit skritt på vegen mot fullt fagbrev. Andre moglege tiltak som førebur for vidare utdanning kan vere godkjenning av tidlegare utdanning og førebuande kurs som trengst for å byrja på universitet eller høgskule.

For mange deltakarar vil det vere naudsynt med arbeidsmarknadstiltak i regi av NAV. Vanlege tiltak er arbeidstrening, lønstilskot, mentor og kvalifisering gjennom opplæringstiltak.

Det visast i den samanheng til Rundskriv Q-27/2015 om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nykomne innvandrarar og Rettleiar for Arbeids- og velferdsetatens samarbeid med dei kommunale introduksjonsprogramma for nykomne innvandrarar (vedteken januar 2017).

Kommunen skal ta initiativ til å inngå ein forpliktande samarbeidsavtale mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten lokalt om introduksjonsordninga. NAV-kontoret skal vurdere om kvar ny

deltakar er aktuell for hurtigspor og om deltakaren skal registrerast i Arena. Dersom det er føremålstenleg skal NAV ved starten av programløpet medverka til å utarbeida den individuelle planen og samarbeida fagleg med kommunen sin programrådgjevar. Det visast elles til rundskriv og rettleiar for meir om kommunen og NAV sitt ansvar.

Det er mogleg å leggje ulike former for løna arbeid inn som ein del av introduksjonsprogrammet. Det gir ei viktig førebuing til å ta del i arbeidslivet og ei tilpassing mot rolla som tilsett og lønsmottakar etter fullført program. Arbeidsgjevarar kan også leggje til rette for praktisk språkopplæring og yrkesretta kvalifisering gjennom arbeidspraksis.

Kommunen bør gi tilbod om arbeidsretta rådgjeving til programdeltakarar. Det kan blant anna gjerast i form av karriererettleiing eller gjennom å etablera ei mentorordning.

Det skal gå fram av den individuelle planen når tiltaka skal gjennomførast (tidsfasar) og kven som har ansvaret for å gjennomføre tiltaka (ansvarstilhøve). Det gjeld både for dei tre obligatoriske innhaldselementa og eventuelle andre tiltak kommunen, i samarbeid med deltakaren, vel å ta med.

Det bør i den individuelle planen konkret oppførast kven som er deltakaren sin kontaktperson.

5 Planen skal takast opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentleg endring i deltakarens livssituasjon

Oppfølging av den enkelte deltakar er ein føresetnad i arbeidet med å utforme og gjennomføra den individuelle planen. Hovudmålet med oppfølginga er at deltakaren skal få realisert måla i sin individuelle plan og raskast mogleg kome i ordinært arbeid eller utdanning. Kommunen har ansvar for å følgje opp deltakaren, sjå til at den individuelle planen følgjast og reviderast når det trengst, og at det ikkje vert dødtid mellom dei ulike kvalifiseringstiltaka i introduksjonsprogrammet.

Oppfølging er også eit medel for å sikra at deltakaren får moglegheit til å medverke i planlegginga, gjennomføringa og revideringa av planen sin. Jamn oppfølging gjer også at eventuelle problem som kjem undervegs i kvalifiseringsløpet, fangast opp på eit tidleg tidspunkt. Tett oppfølging kan også medverke til at fråvær reduserast.

Det følgjer av forarbeida til lova at den individuelle planen skal vere et verktøy for utarbeiding og tilpassing av eit treffsikkert program. Nykomne innvandrarar vil ha ulike føresetnader for kvalifisering, og ulik kunnskap om opplærings- og arbeidsmoglegheiter i Noreg. For nokre kan det vere vanskeleg å setja gode og realistiske mål for den grunnleggjande kvalifiseringa kort tid etter busetjing. Både kommunen og den enkelte deltakar vil etter ei tid opparbeide seg kunnskap, forståing og innblikk i korleis det går med kvalifiseringa. På bakgrunn av det og ei vurdering av progresjonen i programmet og eventuelle endringar i deltakarens livssituasjon, kan det oppstå grunnar for å korrigera eller endre den individuelle planen. Det kan bli naudsynt å justera planen både med omsyn til mål og innhald (tiltak).

Introduksjonslova § 6 fjerde ledd stiller krav om at den individuelle planen skal takast opp til ny vurdering med jamne mellomrom. «Jamne mellomrom» inneber at planen skal takast opp til ny vurdering minst ein gong i halvåret. Det sikrar at kommunen får oversikt over at framdrifta er som den skal vere, og at tiltaka og måla er realistiske og framleis aktuelle.

For opplæringa i norsk og samfunnskunnskap følgjer det av forskrifta om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarar i kapittelet «Kartlegging ved inntak» at: «Det er viktig at det blir gjennomført jamnlige samtaler med deltakeren om hvor vedkommende står i forhold til den individuelle planen».

For deltakarar som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap som ein del av introduksjonsprogrammet, skal den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap som nemnd vere ein del av den individuelle planen for heile programmet. Kravet om minst ei vurdering i halvåret skal også gjelde punkta i den individuelle planen for opplæringa i norsk og

samfunnskunnskap. Om vurderinga av planen for introduksjonsprogrammet ikkje også særskild omfattar ei vurdering av måla og tiltaka for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap også reviderast minst ein gong kvart halvår.

I tillegg til at planen skal vurderast med jamne mellomrom, skal den også takast opp til ny vurdering ved vesentleg endring i deltakarens livssituasjon, jf. introduksjonslova § 6 fjerde ledd. Slike endringar kan for eksempel vere sjukdom, svangerskap eller familieinnvandring som i ein periode kan forseinke framdrifta eller krevje ekstra innsats frå programdeltakaren.

Kommunen må kunne dokumentera at den individuelle planen takast opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentleg endring i deltakarens livssituasjon. Det kan til dømes gjerast med journalnotata/referata frå oppfølgingssamtaler med deltakaren og at tidspunkt for gjennomførde vurderingar/gjennomførde endringar førast på den individuelle planen.

6 Vesentlege endringar i den individuelle planen skal fastsetjast ved enkeltvedtak

Revidering av den individuelle planen er i utgangspunktet ikkje eit enkeltvedtak. Mindre tilpassingar undervegs skal såleis ikkje vurderast som eit nytt enkeltvedtak.

Dersom revideringa fører til vesentlege endringar av innhaldet i planen, skal avgjerda reknast som nytt enkeltvedtak i forvaltningslova si forstand, jf. introduksjonslova § 21 andre ledd bokstav b. Kva som er ei vesentleg endring må avgjerast etter ei konkret vurdering. Endringa si omfang og tydinga for den enkelte deltakar er relevante moment i vurderinga. Kva som er vesentlege endringar kan relaterast både til målsetjingar i planen og til innhaldet i kvalifiseringa.

Forvaltningslova si særreglar for enkeltvedtak som nemnd i kapittel 2.2 ovanfor, må følgjast når det gjerast vesentlege endringar i den individuelle planen (skriftlegheit, grunngjeving og rettleiing med informasjon om høve til å klage).

Deltakaren skal varslast og få høve til å uttale seg før det gjerast vesentlege endringar, jf. forvaltningslova § 16.

At vesentlege endringar i planen skal fastsetjast med enkeltvedtak, tyder også at deltakaren vil kunne klage på endringane til Fylkesmannen, jf. introduksjonslova § 22 og forvaltningslova § 28.