



Fylkesmannen i Rogaland

# ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Individuell plan for deltakere i  
introduksjonsprogram

Introduksjonsloven § 6 og § 19 (1)



**Eigersund kommune**

**2020**

## Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	4
1.1 Formålet med tilsynet.....	4
1.2 Fylkesmannens tilsynshjemmel .....	4
1.3 Om rapporten og gjennomføringen av tilsynet .....	4
1.4 Lovkravet som undersøkes i tilsynet .....	5
2. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven .....	5
3. Fylkesmannens vurdering.....	6
3.1 Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak? .....	6
3.1.1 Rettslige krav .....	6
3.1.2 Våre observasjoner og vurderinger .....	7
3.1.3 Fylkesmannens konklusjon.....	8
3.2. Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?.....	8
3.2.1 Rettslig krav.....	8
3.2.2 Våre observasjoner og vurderinger .....	8
3.2.3 Fylkesmannens konklusjon.....	9
3.3. Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser .....	9
og en angivelse av tiltakene i programmet? .....	9
3.3.1 Rettslig krav.....	9
3.3.2 Våre observasjoner og vurderinger .....	9
3.3.3 Fylkesmannens konklusjon.....	10
3.4. Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon? .....	10
3.4.1 Rettslig krav.....	10
3.4.2 Dokumentasjon av kommunens praksis .....	10
3.4.3 Fylkesmannens konklusjon.....	12
3.5. Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak? .....	12
3.5.1 Rettslig krav.....	12
3.5.2 Våre vurderinger og observasjoner .....	12
4. Vedtak om pålegg.....	13
Pålegg 1: Kommunen må utarbeide individuell plan som vedtas som enkeltvedtak .....	13
Pålegg 2: Kommunen må sørge for at den individuelle planen er individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren .....	13
Pålegg 3: Kommunen må sørge for at den individuelle planen inneholder programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet.....	13
Pålegg 4: Kommunen må sørge for at den den individuelle planen tas opp til ny vurdering jevnlig, og alltid ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet etter § 5 .....	13

Pålegg 5: Kommunen må sørge for at vesentlige endringer fastsettes i den individuelle planen ved enkeltvedtak .....	14
5. Oppfølging av resultat fra tilsyn .....	14
Dokumentasjonsgrunnlaget .....	15

# 1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Rogaland etter skriftlig tilsyn med Eigersund kommunes forvaltning av introduksjonsloven. Tilsynet retter seg mot kommunen, jf. introduksjonsloven § 3 om kommunens ansvar. Også i de tilfellene hvor tjenester utføres av andre enn kommunen, er det kommunen sitt ansvar å sørge for at tjenestene utføres i samsvar med loven og tilhørende forskrifter.

## 1.1 Formålet med tilsynet

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

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

Tilsynet skal bidra til etterlevelse av loven, og er ment som et bidrag til kommunens arbeid med å sikre kvaliteten i sin tjeneste. Vi viser også til kommunens plikt til internkontroll etter introduksjonsloven § 24.

## 1.2 Fylkesmannens tilsynshjemmel

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

Kommunelovens kapittel 30 regulerer Fylkesmannens adgang til å føre tilsyn med kommunenes oppfyllelse av sine plikter. Fylkesmannen kan gi pålegg om å rette forhold som er i strid med lov og/eller forskrift, og kommunen skal lukke disse forholdene innen en angitt frist.

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

## 1.3 Om rapporten og gjennomføringen av tilsynet

Tilsynet er gjennomført som et skriftlig tilsyn, og er basert på funn etter gjennomgang av mapper til et utvalg av deltakere i introduksjonsprogrammet sammen med utfyllende dokumentasjon fra kommunen. Rapporten gir ingen vurdering av kommunens forvaltning av introduksjonsordningen på andre områder enn de som er undersøkt gjennom tilsynet. Oversikt over dokumentasjonen fremgår sist i rapporten.

#### Tilsynet ble gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn 15.06.2020. Tilsynet ble også varslet muntlig pr. telefon til rådmann Gro Anita Trøan samme dato.
2. Veiledning i Eigersund kommune 15.09.2020.
3. Mottatt dokumentasjon fra kommunen 23.09.2020.
4. Etter en vurdering av dokumentasjonen, fant vi at det var tilstrekkelig å gjennomføre tilsynet uten intervjuer.
5. Utsending av foreløpig tilsynsrapport 10.11.2020.
6. Sluttmøte 12.11.2020.
7. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig tilsynsrapport 26.11.2020.
8. Endelig tilsynsrapport ble sendt ut i uke 50.
9. Kommunens frist for erklæring av retting av vedtatte pålegg er **26.03.2021**

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

Tema for tilsynet er om kommunens forvaltning av introduksjonsloven tilfredsstillende til kravene i § 6 og § 19 første ledd, om individuell plan for deltakere i introduksjonsprogrammet. Tilsynet omfatter også forvaltningslovens bestemmelser knyttet til disse paragrafene. Lovgrunnlaget er lagt ved rapporten.

Tilsynet har tatt utgangspunkt i kontrollspørsmål slik de fremgår av tilsynsinstruks fra IMDI for dette temaet<sup>1</sup>. Kontrollspørsmålene er basert på lovkravene de er ment å kontrollere. Kontrollspørsmålene skal dekke alle forhold som undersøkes gjennom tilsynet, og følgende kontrollspørsmål skal besvares:

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

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

Innledningsvis vil vi kommentere at vi gjennom intervjuer med deltakere i introduksjonsprogrammet og ansvarlige i NAV, Flyktningetjenesten og voksenopplæringen sannsynligvis ville ha fått frem andre sider og nyanser av hvordan tilbudet oppleves og forvaltes. Når vi likevel har valgt ikke å gjennomføre intervjuer, så skyldes det at vi vurderer å ha fått tilstrekkelig innsikt i kommunens praksis til å konkludere med om det blir gitt et tilbud som samsvarer med kravene i loven.

I Eigersund kommune er ansvaret for introduksjonsprogrammet primært lagt til Flyktningetjenesten gjennom en samarbeidsavtale med NAV Eigersund. Flyktningetjenesten er organisert som en del av NAV, og har gjennom avtalen fått spesifikke ansvarsoppgaver i å opprette og forvalte introduksjonsprogrammet for den enkelte deltaker med NAV som en aktiv meddeltaker og støttespiller. Dersom vi forstår delegeringsreglementet riktig, er formell

---

<sup>1</sup> <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/organisering-styring-og-kontroll-av-kommunens-arbeid/statlig-tilsyn-og-kommunal-kontroll/>

kompetanse til å fatte vedtak om tildeling og IP delegert til leder i NAV, mens leder ved Eigersund voksenopplæring (EVOS) har ansvar for å fatte vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt vedtak om grunnskoleopplæring for voksne for deltakere som har dette som del av sitt introduksjonsprogram.

Administrativt delegeringsreglement i kommunen angir følgende oppgavefordelingen mellom enhetene (jf. dokumentasjon fra kommunen):

Leder for NAV delegeres myndighet til å fatte (jf. vedlegg 4 og skrivet *Kommunens arbeid med introduksjonsloven*):

- vedtak om tildeling og stans av introduksjonsprogram (jf. introl. §§ 3, 5 og 7)
- vedtak om tildeling, reduksjon, trekk og tilbakebetaling av introduksjonsstønad (jf. introl. §§ 13-16)
- utarbeide, og å fatte nye vedtak ved vesentlig endring av individuell plan (jf. introl. § 6)

Rektor ved EVOS er delegert myndighet til å fatte:

- vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap (jf. introl. §§ 17 og 18)
- gjennomføre opplæring i norsk og samfunnskunnskap (jf. introl. § 19)

For å avgrense tidsperioden for hva tilsynet undersøker, har vi besluttet å vurdere lovlighet av vedtak om Individuell Plan (IP) fra og med 01.01.2019. Vi vil likevel kunne kommentere eksempler fra tidligere praksis der dette måtte være relevant.

For Fylkesmannen fremstår det slik at det er et velfungerende og nært samarbeid mellom Flyktningetjenesten og NAV i tråd med hva som blir beskrevet i samarbeidsavtalen. Samarbeidet med EVOS er i liten grad synlig for oss, og det finnes heller ikke en tilsvarende samarbeidsavtale mellom NAV og skolen så langt vi kan se. De fleste deltakerne har gode journalnotater som gir et utfyllende bilde av deres bakgrunn og progresjon i tiden i programmet. Vi har all grunn til å tro at deltakerne blir godt ivaretatt ut fra livssituasjon, mål og ønsker. Vi vil likevel bemerke at introduksjonsprogrammet har som hovedmål å være kvalifiserende til enten videre utdanning eller til aktiv deltakelse i arbeidslivet, avgrenset til nyankomne innvandrere. Dette forutsetter aktiv bruk av eventuelle kvalifikasjoner deltakerne måtte ha fra tidligere, og langsiktige mål og delmål for programmet som er ambisiøse nok til at de faktisk kan bli kvalifisert. De må ha tydelige og operasjonaliserte planer som beskriver de ulike trinnene på veien til å nå målene, både arbeidsrettede og utdanningsrettede. Blant deltakerne vi har fått dokumentasjon for, er det eksempler både på svært lang deltakelse uten forventet progresjon, nedskalering av mål når dette muligens ikke er nødvendig og tilbud om introduksjonsprogram for deltaker som ikke er nyankommet og langt på vei allerede kvalifisert.

### **3. Fylkesmannens vurdering**

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

##### **3.1.1 Rettslige krav**

Vi viser til vedlagt lovgrunnlag.

### 3.1.2 Våre observasjoner og vurderinger

For å oppfylle dette lovkravet må kommunen fatte enkeltvedtak om de rettighetene deltakeren har. Vedtakene må oppfylle kravene både i introduksjonsloven og forvaltningsloven om tema, omfang, innhold, begrunnelser og formkrav. Dokumentene for de ulike delene av introduksjonsprogrammet skal også samles i ett dokument. Kommunen kan selv velge om IP`en skal være et vedlegg til vedtaket om tildeling av program, eller om den fastsettes som eget vedtak. Uavhengig av kommunens valg gjelder alle krav til vedtak i forvaltningsloven og deltaker har klageadgang både på beslutning om deltakelse i introduksjonsprogrammet (§ 2), beslutningen om deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap (§ 17) og beslutningen om innholdet i den individuelle planen (§ 6 og § 19 første ledd).

Eigersund kommune har sendt inn dokumentasjon for seks deltakere i introduksjonsprogrammet. Vedtakene som er fattet om tildeling av program og IP med arbeidsrelaterte og arbeidsrettede mål og tiltak, er fattet av den som har fått delegert slik myndighet og de er alle fattet innen fristen på tre måneder etter bosetting. Det varierer hvordan de enkelte vedtakene knyttet til deltakelse i introduksjonsprogrammet er utformet og i hvilken grad de er samlet for deltakerne. Dette gjelder også hvordan kommunen benytter de nye malene til IMDi, noe som kan ha sammenheng med at de er fattet i løpet av et tidsrom over flere år.

Hensikten med bestemmelsen om å samle vedtakene i ett dokument, er først og fremst av hensyn til deltakeren, og at det skal være oversiktlig og forståelig hva programmet samlet sett går ut på. I tillegg vil det gjøre programmet mer oversiktlig for kommunen, og særlig over tid hvor man også kan ha utskifting av veileder og kontaktperson. Dersom kommunen ønsker å benytte Visma som saksbehandlingssystem, må man være klar over at endringer som gjøres her, slik notatene fremstår per i dag, ikke oppfyller kravene til vedtak. Det man kan gjøre er å vise til disse utfyllende notatene i IP-malen med datofesting for eventuelle endringer. Slik praksis er nå, så er vår vurdering at vedtakene ikke er samlet i ett helhetlig dokument, men heller fremstår som løsrevne dokumenter som ikke viser til hverandre.

Om opplæringen i norsk og samfunnskunnskap sier IMDi i tilsynsinstruksen om opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, at denne skal være en integrert del av IP: *Kommunen skal sikre at det er sammenheng mellom opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, målsetningen med den enkeltes introduksjonsprogram og de øvrige tiltakene i programmet. Kommunen må kunne dokumentere at det har vært samarbeid mellom ansvarlig for introduksjonsprogrammet (flyktningetjenesten/NAV/programrådgiver) og ansvarlig for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap (voksenopplæringen/skolen/lærer). Det anses som mest hensiktsmessig at det utarbeides en felles individuell plan for introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, og det fremgår av § 6 sjettede ledd at planen for introduksjonsprogrammet skal ses i sammenheng med den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.*

Vi har ikke sett eksempler på vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap med konkrete tiltak, fremdriftsplan og ansvars plassering, jf. kravene til slikt vedtak i §§ 17-19. Disse planene skal beskrive opplæringen som gis til enhver tid med spor/nivå, hovedområder, kompetansemål og med tidsangivelser, jf. forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Det skal være mulig å vurdere hvilket kompetansenivå deltakeren har etter en gitt opplæringsperiode. Dersom en deltaker slutter, flytter eller har avbrudd i programmet skal det være mulig å se hvilken opplæring deltakeren har fått. Hovedhensikten med opplæringen er ikke å delta, men å oppnå en best mulig kompetanse i norsk og samfunnskunnskap.

Reglene for enkeltvedtak er regulert i forvaltningsloven, og i tillegg til reglene om begrunnelse for vedtaket vurderer vi også om reglene for opplysning om klageadgang, klagefrist og klageinstans

er fulgt. Det er også slik at deltakerne skal opplyses om retten til å se de dokumentene som danner grunnlaget for vedtakene. Så langt Fylkesmannen kan se oppfyller vedtakene formkravene som gjelder etter forvaltningsloven.

### 3.1.3 Fylkesmannens konklusjon

Eigersund kommune:

- Fatter vedtak om tildeling av program.
- Fatter vedtak om IP innen fristen på tre måneder.
- Fatter vedtak om IP etter § 6.
- Opplyser om retten til å klage på tildeling av program, eller på IP for introduksjonsprogrammet.
- Oppfyller kravet om å gi deltakeren skriftlig underretting om IP-en.
- Oppfyller kravet om å opplyse om klageadgang, klagefrist, klageinstans og retten til å se sakens dokumenter.

Eigersund kommune oppfyller ikke lovkravet på følgende områder:

- Fatter ikke vedtak om IP i norsk og samfunnskunnskap etter § 19 (1) for introduksjonsprogrammet.
- Oppfyller ikke kravet om å samle IP for introduksjonsprogrammet og IP for norsk og samfunnskunnskap i ett dokument.
- Begrunner ikke IP og tiltakene i denne fullt ut.
- Sørger ikke for at vedtaket om IP for norsk og samfunnskunnskap opplyser om klageadgang.
- Sørger ikke for tilstrekkelig grad av samarbeid mellom de ansvarlige for introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

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

### 3.2.1 Rettslig krav

Vi viser til vedlagt lovgrunnlag.

### 3.2.2 Våre observasjoner og vurderinger

Kommunens rutine *Oversikt rutiner introduksjonsprogram* gir Flyktningetjenesten ansvar for kartlegging av deltakeren, og å orientere deltakeren om hensikten med IP. Planene og journalnotater viser tydelig at deltakeren blir kartlagt og er aktivt med i å fastsette egne mål, tiltak og justeringer som gjøres underveis. Det benyttes tolk ved behov. I enkelte tilfeller benyttes imidlertid familiemedlemmer, noe som kan ha uheldige etiske implikasjoner utover at de muligens ikke er kvalifiserte tolker. Flyktningetjenesten har videre ansvar for utforming av individuelle planer etter § 6 i lov om Introduksjonsordning. De skal påse at tiltakene er relevante i forhold til deltakerens målsetting, og er ansvarlige for evaluering/justering av planen. Om EVOS ansvar står det i rutinen at; *[De har ansvar for] Samarbeid med PV om deltakerens introduksjonsprogram, individuell plan og eventuell praksis.*

I de fleste tilfeller viser planene mål både utenfor og innenfor programmet, og det er fastsatt hovedmål. Delmålene er av og til utenfor det som kan betegnes som mål og er i liten grad mulig å operasjonalisere. Tiltakene er i varierende grad egnet til å nå målene og fremdriftsplanen er ikke alltid tydelig. Som nevnt under kapittel 2 er det viktig å utforme tiltak slik at deltakeren faktisk



kan bli kvalifisert til å tre inn i arbeidslivet, eller ta videre utdanning. Kartleggingen av språkferdigheter og nivå er av og til mangelfull og gir lite veiledning til utforming av opplæringen. For opplæringen i norsk og samfunnskunnskap oppgis det av og til mål for hvilket språknivå deltakeren sikter seg inn mot, men den konkrete opplæringen som gis, ved nivå/spor, kompetansemål og emner er fraværende. Dette gjør at deltakeren ikke har oversikt over hvilken opplæring som gis når. Deltakeren mister i realiteten klagerett på denne delen av planen. Vi har ikke eksempler på at deltakeren er uenig i planen uten å bli hørt og at planen blir justert. For opplæringsdelen av IP er det vanskelig for oss å ha en klar mening om deltakeren blir hørt, da tiltakene ikke beskrives.

### **3.2.3 Fylkesmannens konklusjon**

Eigersund kommune:

- Kartlegger deltakernes kompetanse relatert til deler av medbrakt kompetanse.
- Sørger for at deltakeren får tilstrekkelig veiledning om den individuelle planen og formålet med programmet.
- Utarbeider IP i samråd med deltakeren.
- Vurderer behov for, og benytter tolk, dog med forbehold som beskrevet i 3.2.2.
- Sørger for at IP-ene inneholder mål og delmål for deler av IP.

Eigersund kommune oppfyller ikke alltid lovkravet på følgende områder:

- At fremdriftsplanen er klar og tydelig ved å angi tidsintervaller for de ulike tiltakene.
- Å kartlegge deltakernes språklige og øvrige ferdigheter i tilstrekkelig grad.
- At målene i samfunnskunnskap og norsk er fastsatt i IP i samsvar med nivå/spor, kompetansemål og emner etter forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap.

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

### **3.3.1 Rettslig krav**

Vi viser til vedlagt lovgrunnlag.

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

Den individuelle planen skal minst inneholde de tre obligatoriske elementene:

- arbeids- eller utdanningsrettede tiltak
- norskopplæring
- opplæring innen samfunnskunnskap.

Det er et lovkrav at forberedelser til yrkeslivet eller videre utdanning alltid skal være til stede i programperioden. Den individuelle planen skal vise hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 i introduksjonsloven.

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

Varigheten for introduksjonsprogrammet kommer frem av samtlige IP-er. For én av deltakerne er imidlertid vedtak om permisjoner fattet i lang tid etter at selve permisjonene er gjennomført.

Som arbeidsrettede tiltak har kommunen organisert praksis i lokale bedrifter. Noen av deltakerne har fått sommerjobb eller kortvarige engasjement på bakgrunn av praksisen de har

fått gjennom introduksjonsprogrammet, så praksistilbudet gir noe tilknytning til arbeidslivet. Arbeidspraksis er dokumentert ved underskrevet praksisavtale. Deltakere som har skoletilbud i sitt introduksjonsprogram, har fått tilbud om praksis i skolens ferier. Det er likevel uklart for oss om praksis og skoletilbud totalt sett gir et fulltidstilbud.

Vi bemerker at det i journalnotater og avtaleformuleringen ikke alltid er klart om det spesifikke tiltaket skal brukes som språk- eller arbeidspraksis. Mål for praksisperioden inneholder formuleringer som: *Styrke sitt norske kontaktnett, praktisere norsk, få kjennskap til norsk arbeidsliv og få mulighet til et framtidig yrke*. Kommunen beskriver i sitt rutinedokument; *Rutiner for Introduksjonsprogrammet for Flyktingetjenesten i Eigersund kommune* forskjell på språkpraksis og arbeidspraksis. Deltakere i arbeidspraksis er blant annet omfattet av bedriftens yrkesskadeforsikring. Det kan se ut som om kommunen har en klar oppfatning av at det er ulike former for praksis, men denne forskjellen kommer ikke fram av dokumentasjon.

Opplæring i norsk er i liten grad dokumentert i de individuelle planene. For elementet norskopplæring er det for de fleste deltakere satt opp et sluttmaal om A2 eller B1. Kolonnene i malen som kommunen bruker der overskriftene er delmaal, aktiviteter, beskrivelse, start, slutt og ansvar, er bare delvis utfylt, og gir lite eller ingen informasjon om planlagt progresjon, oppnaadd kompetanse og ansvarsforhold.

Mål for samfunnskunnskap og hvordan en arbeider med progresjon og måloppnaelse er ikke dokumentert i noen av de individuelle planene.

### **3.3.3 Fylkesmannens konklusjon**

Eigersund kommune sørger for at:

- De individuelle planene viser varigheten for introduksjonsprogrammet

Eigersund kommune oppfyller ikke alltid lovkravet på følgende områder:

- At IP-ene inneholder tidsfaser for gjennomføringen av tiltakene, inkludert tidsintervaller for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.
- At IP-ene inneholder angivelse av hvem som er ansvarlig for tiltakene ut over deltakeren selv.
- At det skal framkomme av IP om deltakeren får et fulltidstilbud i introduksjonsprogrammet.

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

### **3.4.1 Rettslig krav**

Vi viser til vedlagt lovgrunnlag.

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

I rutinebeskrivelsene *Rutiner for Introduksjonsprogrammet for Flyktingetjenesten i Eigersund kommune* fremgår det at individuell plan skal tas opp til vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon. Dette gjennomføres ved å evaluere og revidere planen hvert halvår; *Dokumentasjon på gjennomført evaluering skjer ved loggføring i selve planen med dato og eventuelle korrigeringer*.

Ifølge journalnotater og versjoner av individuell plan med revisjoner finner vi at Eigersund kommune har jevnlig samtaler med deltakerne og signerer revisjon av planer minst hvert halvår.

Disse evalueringene og eventuelle revisjoner er imidlertid i liten grad dokumentert i de individuelle planene. Når kompetansemål ikke fremgår i IP-ene, er det lite å evaluere og revidere. Dokumentasjon på evaluering av IP og hvilken kompetanse deltakeren har oppnådd siden forrige revisjon er mangelfull. Eksempelvis kan vi nevne at i én IP står det i evalueringen at årsakene til at deltakeren ikke har nådd målene er *komplekst*.

Vi registrerer at vesentlige endringer skrives inn i revidert IP uten at dette gjøres som enkeltvedtak med klagerett. For andre deltakere fattes det vedtak om ny IP uten at det kommer frem informasjon om vesentlige endringer. Å fatte vedtak om ny IP uten vesentlige endringer er ikke lovstridig, men det kan gjøre individuell plan som et aktivt verktøy i opplæringstilbudet til deltakeren uoversiktlig.

Ved vesentlige endringer i deltakers livssituasjon skal planen tas opp til ekstra vurdering. Det må ses på omfanget av endringen og hvilken betydning det vil ha for deltakeren med tanke på målsetting med planen, og hvilke kvalifiseringer deltakeren vil oppnå.

I tilfeller der de vesentlige endringene ligger utenfor introduksjonsprogrammet og endringene ikke vil få innvirkning på innretningen av introduksjonsprogrammet, vil det ikke være behov for nytt enkeltvedtak med klagerett. I én av deltakermappene har deltakeren byttet mål fra høyere utdanning (sykepleier) til videregående utdanning (helsearbeider). Denne endringen av langsiktige mål gjør at søknaden til NOKUT om godkjenning av høyskoleutdanning fra hjemlandet vil kunne påvirke deltakerens rett til videregående opplæring i Norge. Samtidig vil krav om kompetanse i engelsk for å få studieplass eller skoleplass ikke være like viktig. Endringen av langsiktig mål som har innvirkning på innholdet i introduksjonsprogrammet vil i dette tilfelle kunne utløse behov for et enkeltvedtak med klagerett.

For deltakere i fødselspermisjon kommer det frem at IP-en har vært tatt opp med deltakeren etter endt permisjon. Journalnotater gir inntrykk av en tett dialog mellom deltakere og programveiledere. Deltakere i permisjon er blitt kontaktet med jevne mellomrom i permisjonstiden. Det er også fattet enkeltvedtak om rett til ekstra norskopplæring mens deltakeren var i fødselspermisjon.

Ved forlengelse av introduksjonsprogrammet kan det se ut som om deltakeren følger samme IP uten at denne er evaluert eller revidert. Forlengelse av introduksjonsprogrammet er hjemlet i § 5 i introduksjonsloven og gir kommunen mulighet til å forlenge introduksjonsprogrammet med inntil ett år. Dette for å styrke deltakerens mulighet til å nå målene i individuell plan. I én deltakermappe finner vi at vedtakene om forlengelse handler om manglende registrering av fravær underveis i programmet og at deltakeren har rett til utvidet tid på grunn av godkjent fravær og permisjon. I dette tilfelle ville det vært tilstrekkelig med en dokumentasjon på at deltakeren skulle arbeide mot å nå målene i allerede oppsatt IP.

Det er ved journalnotater og underskrift på IP-ene sannsynliggjort for Fylkesmannen at Eigersund kommune følger opp deltakerne, minst en gang i halvåret, men IP blir alltid ikke revidert og det fattes ikke nødvendige enkeltvedtak ved forlengelse og utvidelse av programmet.

### **3.4.3 Fylkesmannens konklusjon**

Eigersund kommune sørger for at:

- Det foretas jevnlig vurdering av de individuelle planene.
- Deltakerne følges opp i programmet fra programveileder i Flyktningetjenesten.
- IP-ene utarbeides i samråd med deltakeren.

Eigersund kommune oppfyller ikke alltid lovkravet på følgende områder:

- Å følge opp deltakernes framgang i opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- At IP revideres ved utvidelse og forlengelse av introduksjonsprogrammet.

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

### **3.5.1 Rettslig krav**

Vi viser til vedlagt lovgrunnlag.

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

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

Kommunen har ikke sendt inn rutinebeskrivelse for vesentlig endring av IP. Fylkesmannen har derimot mottatt dokumentasjon for deltakere som har vært i permisjon, samt deltaker som har endret langsiktig mål. Begge tilfeller kan innebære vesentlige endringer av IP.

En av hensiktene med å fatte enkeltvedtak ved vesentlig endring av IP er å ivareta deltakerens klagemulighet. Denne klageadgangen blir ivaretatt også ved enkeltvedtak for ny IP da Eigersund kommune informerer om klageadgang i IP. Flere av deltakerne har fått vedtak om ny IP fortløpende, med ny klagefrist.

I ett tilfellet har deltakeren endret mål uten at det verken er fattet vedtak om ny IP eller om vesentlig endring. Det fremstår derimot tydelig for Fylkesmannen at deltakerens IP er tatt opp til vurdering og revidert, men dokumentet mangler signatur og oppfyller dermed ikke ett av kravene til enkeltvedtak.

Én deltaker har fått vedtak om grunnskoleopplæring for voksne i sitt introduksjonsprogram uten at dette er skrevet inn som en del av IP-en til deltakeren. Vi kan ikke se at endringer eller revisjon i individuell plan er begrunnet i nevneverdig grad eller at deltakeren har fått mulighet til å uttale seg før vesentlige endringer blir fastsatt i IP-en. Vi ser av journalnotatene at Eigersund kommune har jevnlig samtale med deltakerne, så vi anser det som sannsynlig at deltakerne har fått mulighet til å uttale seg om vesentlige endringer på forhånd. Det fremkommer derimot ikke i oversendt dokumentasjon.

### 3.5.3 Fylkesmannens konklusjon

Eigersund kommune oppfyller ikke alltid lovkravet på følgende områder:

- Å fatte enkeltvedtak med klagerett der vesentlige endringer hos deltakeren har innvirkning på mål eller innhold i introduksjonsprogrammet.
- At enkeltvedtakene begrunnes.

## 4. Vedtak om pålegg

Fylkesmannen konkluderer med at det er funnet brudd på regelverket, og vedtar derfor følgende pålegg:

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

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a) det fattes vedtak om IP i norsk og samfunnskunnskap etter § 19 (1) for introduksjonsprogrammet.
- b) kravet om å samle IP for introduksjonsprogrammet og IP for norsk og samfunnskunnskap i ett dokument blir ivaretatt.
- c) IP-ene og tiltakene i disse begrunnes fullt ut.
- d) det er tilstrekkelig grad av samarbeid mellom de ansvarlige for introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

### **Pålegg 2: Kommunen må sørge for at den individuelle planen er individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren**

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a. deltakernes språklige og øvrige ferdigheter kartlegges i tilstrekkelig grad.
- b. det fastsettes mål i samfunnskunnskap og norsk i IP-ene som samsvar med nivå/spor, kompetansemål og emner etter forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap.

### **Pålegg 3: Kommunen må sørge for at den individuelle planen inneholder programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet**

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a) IP-ene inneholder tidsfaser for gjennomføringen av tiltakene, inkludert tidsintervaller for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.
- b) IP-ene inneholder angivelse av hvem som er ansvarlig for tiltakene ut over deltakeren selv.
- c) det framkommer av IP om deltakeren får et fulltidstilbud i introduksjonsprogrammet.

### **Pålegg 4: Kommunen må sørge for at den individuelle planen tas opp til ny vurdering jevnlig, og alltid ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet etter § 5**

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a. deltakernes framgang i opplæring i norsk og samfunnskunnskap dokumenteres og følges opp.
- b. IP revideres ved utvidelse og forlengelse av introduksjonsprogrammet.

## **Pålegg 5: Kommunen må sørge for at vesentlige endringer fastsettes i den individuelle planen ved enkeltvedtak**

Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a. det fattes enkeltvedtak med klagerett ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon som har innvirkning på mål og innhold i introduksjonsprogrammet.
- b. disse enkeltvedtakene begrunnes.

## **5. Oppfølging av resultat fra tilsyn**

Ved lovbrudd gjelder egne prosedyrer, jf. introduksjonsloven § 23 andre ledd og kommuneloven kapittel 30. Fylkesmannen fatter med dette enkeltvedtak med pålegg om retting, jf. kommuneloven § 30-4.

Dere må sette i verk tiltak for å rette brudd på regelverket med en gang. Når påleggene er rettet, erklærer dere at rettingen er gjennomført og gjør rede for hvordan dere har rettet. Vi avslutter ikke tilsynet før dere gjennom erklæring og forklaring har vist at påleggene er rettet. Dersom Fylkesmannen ut fra erklæring og dokumentasjon finner det sannsynlig at lovbruddene er rettet, avslutter vi tilsynet gjennom brev til kommunen.

Kommunelovens § 30-5 angir at reglene i forvaltningsloven, om partene sin rett i kapittel IV, V, VI, og dessuten §§ 14, 41 og 42, gjelder for kommuner og fylkeskommuner ved statlig tilsyn. Kommunen kan derfor klage på dette pålegget. Klagen sendes til Fylkesmannen, som kan endre vedtaket eller sende det videre til Kunnskapsdepartementet som er klageinstans, jf. forvaltningsloven § 28.

Dersom kommunen klager på vedtaket, kan tilsynet ikke avsluttes før klageinstansen har fattet endelig vedtak. Hvis kommunen ikke får medhold, vurderer vi videre framdrift basert på svaret fra klageinstansen.

Stavanger 04.12.2020

Una Bjørnseth Haugen  
Tilsynsleder

Jarle Sæbø  
rådgiver

## **Dokumentasjonsgrunnlaget**

Redegjørelse og dokumentasjon fra Eigersund kommune, mottatt 23.09.2020.

- Organisasjonskart
- Kommunens delegeringsreglement for diverse nivåer
- Beskrivelse av kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsprogrammet
- Ekstern avtale med én leverandør
- Diverse rutiner for arbeidet med ulike deler av introduksjonsordningen hos flyktningetjenesten
- Rutiner for arbeidet med opplæring for deltakere i introduksjonsprogrammet hos Eigersund voksenopplæring
- Samarbeidsavtale mellom flyktningetjenesten og NAV
- Seks deltakermapper
- Rutiner for gjennomføring av tverrfaglige møter
- Rutiner for journalføring
- Rutiner for Individuell plan for Eigersund voksenopplæring
- All øvrig dokumentasjon tilsendt fra kommunen