FYLKESMANNEN
I SOGN OG FJORDANE

FYLKESMANNEN
I SOGN OG FJORDANE

Endeleg tilsynsrapport for tilsyn med Gloppen kommune

Tema for tilsynet er
Individuell plan for deltakarane i introduksjonsprogram
Introduksjonsloven § 6 og § 19 (1)

Tilsynet er gjennomført i juni 2018

Hovudkontor
Njøsavegen 2, 6863 Leikanger
Telefon: 57 64 30 00
Telefaks: 57 65 33 02
Org.nr 974 763 907

Landbruksavdelinga
Fjellvegen 11, 6800 Førde
Postboks 14, 6801 Førde
Telefon: 57 64 30 00
Telefaks: 57 82 17 77

E-post:
fmsfpost@fylkesmannen.no
Internett:
www.fylkesmannen.no/sfj

Innhald

1. Innleiing 3

Føremålet med tilsynet 3

Fylkesmannens heimel for å gjennomføre tilsyn 3

Forholdet til kommunelova 3

Omgrep 3

Om rapporten 3

Gjennomføring av tilsynet 4

2. Tema for tilsynet 4

Tema 1: Utarbeidar kommunen ein individuell plan som fastsetjast ved enkeltvedtak 4

Tema 2: Er planen individuelt tilpassa og utarbeid i samråd med deltakaren 5

Tema 3: Inneheld den individuelle planen programmets start, tidsfasar og ei oversikt over tiltaka i programmet ? 6

Tema 4: Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentlege endring i deltakarens livssituasjon ? 6

Team 5: Fastset vesentlege endringar i den individuelle planen ved enkeltvedtak ? 7

3. Lovbrot og korresjonspunkt 7

Vedlegg 1 : Oversikt over dokumentasjon 8

Vedlegg 2: Lovgrunnlaget for tilsynet 8

Generelt om individuell plan 8

Kommunen skal utarbeide ein individuell plan fastsett ved enkeltvedtak 9

Planen skal vere individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakar 11

Planen skal innehalde start i programmet, tidsfasar og ei oppføring av tiltaka i programmet 14

Planen skal takast opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentleg endring i deltakarens livssituasjon 16

Vesentlege endringar i den individuelle planen skal fastsetjast ved enkeltvedtak 17

1. Innleiing

Denne rapporten er utarbeida av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane etter tilsyn med Gloppen kommune si forvaltning av Introduksjonslova. Tilsynet rettar seg mot kommunen, jf. introduksjonslova § 3 om kommunen sitt ansvar. Tema for tilsynet blir skildra seinare i rapporten.

Føremålet med tilsynet

Tilsynet sitt føremål er å bidra til etterleving av lova og kvalitet i den kommunale tenesteproduksjonen. Brot på introduksjonslova kan ha rettssikkerheitsmessige konsekvensar for deltakarane. Det kan også ha samfunnsmessige konsekvensar ved at det blir seinare overgang til utdanning og arbeid for den enkelte.

Fylkesmannens heimel for å gjennomføre tilsyn

Introduksjonslova gir i § 23 Fylkesmannen heimel til å føre tilsyn med kommunane si oppfylling av pliktene etter kapitla 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd. Tilsynsheimel omfattar også forskrifta gitt i medhald av desse reglane.

Forholdet til kommunelova

Introduksjonslova § 23 seier at reglane i kommunelova kapittel 10 A gjeld for Fylkesmannen sitt tilsyn. Kommunelova gjev Fylkesmannen rett til å be om opplysningar, rett til saksdokument og tilgang til kommunale institusjonar eller andre som utfører oppgåver på vegne av kommunen.

Vidare kan Fylkesmannen gje pålegg om å rette opp forhold som er i strid med lov og/eller forskrift, men før det blir gjeve pålegg, skal kommunen få ein rimeleg frist til å rette forholdet. Fylkesmannen skal også før det vert gjort vedtak om pålegg, vurdere verknaden pålegget kan ha for kommunen si verksemd totalt sett.

Når tenester blir utførte av andre enn kommunen, skal krav om rettleiing og eventuelle pålegg rettast til kommunen som ansvarleg for introduksjonsprogrammet. Kommunen pliktar å sørgje for at tenesta blir utført i samsvar med lov og forskrift. Fylkesmannen sitt tilsyn er eit lovlegheitstilsyn, jf. kommunelova § 60b.

Omgrep

Dette omgrepet blir brukt i Fylkesmannen sin konklusjon:

Lovbrot
Er mangel på oppfyllinga av krav fastsatt i eller i medhald av lov eller forskrift.

Om rapporten

Denne tilsynsrapporten baserer seg på dokumentasjonen kommunen har sendt inn; eit utval deltakarmapper, utgreiing frå kommunen og anna skriftleg dokumentasjon. I tillegg er det gjennomført intervju med tilsette og leiing i NAV og Gloppen opplæringsenter, samt deltakarar i introduksjonsprogrammet
Konklusjonen i rapporten er eit uttrykk for kva vi fann ved gjennomgang av denne dokumentasjonen. Rapporten seier ikkje noko om kommunen si forvaltning av introduksjonsordninga på andre område enn dei som er undersøkt gjennom tilsynet.

Gjennomføring av tilsynet
Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftleg varsel frå Fylkesmannen til kommunen om opning av tilsyn
2. Mottak av dokumentasjon frå kommunen, intervju
3. Sluttmøte med endeleg rapport
4. Utsending av endeleg rapport

2. Tema for tilsynet
Gjennom tilsynet skal Fylkesmannen kontrollere om kommunen sin forvaltning av introduksjonslova stettar krava etter § 6 og §19, første ledd.
Tilsynet tar utgangspunkt i lovføresegner og tolkingar av desse. Dei rettslege krava går fram av vedlegg 1.

IMDi har bestemt at dette temaet skal være eit nasjonalt tilsynstema i perioden 2017-2019.

Tema 1: Utarbeidar kommunen ein individuell plan som fastsetjast ved enkeltvedtak

Rettslege krav
Ein viser til vedlagt lovgrunnlag i vedlegg 2.

Dokumentasjon av kommunens praksis
Flyktningtenesta i Gloppen er organisert og samlokalisert i NAV. Tenesta består av ein fagleiar og to programrådgjevar, der den eine har ansvar for økonomisk sosialhjelp knytt til flyktningar. I delegeringsreglementet til Gloppen kommune står det at NAV Gloppen er ansvarleg for Introduksjonsprogrammet, og Gloppen opplæringssenter er ansvarleg for opplæringa i norsk og samfunnsfag.
Gloppen opplæringssenter gjennomfører og tilbyr opplæring som er spesielt tilpassa vaksne. Dei gjennomfører opplæring etter § 4A-1 og §4A-2, realkompetansevurdering, samt opplæring i norsk og samfunnskunnskap for vaksne etter Introduksjonslova.

Dei to tenestene har utarbeid samarbeidsrutinar som er nedfelt i ein samarbeidsavtale. Denne avtalen avklarar roller og ansvarsdeling. Det er NAV med flyktningtenesta som gjennomfører den første kartlegginga, dei har eit hovudansvar for å lage og følgje opp den individuelle planen. Gloppen opplæringssenter har ansvar for å gjennomføre opplæring i norsk og samfunnsfag, eventuell grunnskuleopplæring. Arbeidspraksis blir oppfølgt av NAV, språkpraksis av Gloppen opplæringssenter. Det vert gjennomført faste samarbeids-/evalueringsmøte mellom tenestene. Gjennom intervju kjem det fram at samarbeidet mellom dei to tenestene er tett. To gonger i året vert det gjennomført ein trekant dialogmøte med deltakar, flyktningtenesta og vaksenopplæring, knytt til individuell plan for den enkelte deltakar.

Kommunen nyttar IMDi sin mal for individuell plan. Det er flyktningtenesta som har ansvar for å utforme planen. Denne malen fungerer som ein individuell plan for å blir fastsett med eit enkeltvedtak. I følgje kommunen si utgreiing vert planen utarbeidd i samråd med deltakaren innan tre månader etter vedtak om introduksjonsprogram. Det blir gjort ei kartlegging av deltakarane sin kompetanse og opplæringsbehov. Kommune har gjort ei endring på malen som gjer at også deltakar signerer på planen i møtet kor den vert laga.

Fylkesmannen sin vurdering
Dokumentasjon frå kommunen syner at kommunen utarbeidar skrifteleg individuell plan til alle deltakarane i introduksjonsprogrammet. Planen står også fram som eit samla og heilheitleg dokument, der norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som førebur til vidare opplæring eller tilknyting til yrkeslivet er med i den individuelle planen.

Kommunen nyttar mal utvikla av IMDi. Kommunen oppfyller difor kravet om at individuelle plan skal fastsetjast som formelt enkeltvedtak og at den oppfyller kravet til informasjon om klagerett.
I dokumentasjonen frå kommunen finn ein at dei startar arbeidet med individuell plan innan tre månader etter vedtak om introduksjonsprogram. Dette stemmer med det som blei sagt i intervju med deltakarane.
Det vi finn som uheldig praksis er at deltakar også signerer avtalen i møte kor den vert utforma. Dette kan vere uheldig i forhold klagemoglegheit for deltakaren.

Fylkesmannen sin konklusjon
Gloppen kommune utarbeidar individuelle planar til deltakaren i introduksjonsprogrammet, desse planane blir fastsett som enkeltvedtak med formell klagerett. Kommune sikrar at den individuelle planen er utarbeid innan tre månader etter at personen er busett i kommunen.

Kommunen bør endre praksis når det gjeld at også deltakar signerer den individuelle planen.

Tema 2: Er planen individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakaren

Rettslege krav
Det vises til vedlagt lovgrunnlag, sjå vedlegg 2.

Dokumentasjon av kommunen sin praksis
Kommunen skriv i si utgreiing «I løpet av ei veke etter busetting vert flyktningen kalla inn til ein kartleggingssamtale ved Flyktning tenesta/NAV Gloppen».

Kommunen skriv i si utgreiing at det bli nytta tolk ved behov ved dei først samtalane angåande informasjon, kartlegging og individuell plan. Vidare vert behovet for tolk vurdert i kvart enkelt tilfelle.

Kartlegginga vert gjennomført ut frå eige skjema som Flyktningtenesta har utvikla.

Dei vedlagte individuelle planane inneheld kartlegging av kompetanse som språk, norskopplæring, behov for tolk, gjennomført utdanning og arbeidserfaring.
Gjennom intervju med deltakarane kjem det fram at deltakarane meiner dei har fått påverke og deltatt aktiv i utforminga av planen.

Fylkesmannen sin vurdering
Etter Fylkesmannen sin vurdering oppfyller kommunen krava til at den individuelle planen skal være individuelt tilpassa og utarbeid i samråd med deltakaren.

Fylkesmannen ser av dei innsende individuelle planane at ein sørgjer for å ta med dei vesentlege momenta som er relevante å ta med i ei kartlegging.

Fylkesmannen finn at kommunen oppfyller kravet til bruk av tolk.

Fylkesmannen sin konklusjon
Dei individuelle planane er individuelt tilpassa den enkelte deltakar og dei utarbeidast i samråd med han/ho. Planane inneheld hovudmål og delmål. Kommunen vurdere behovet for tolk ved dei første samtalen angåande informasjon, kartlegging og individuell plan. Ut frå innsend dokumentasjon vert deltakarane tilstrekkeleg rettleia og informert om kva den individuelle planen er og kva som er formålet med denne.

Tema 3: Inneheld den individuelle planen programmets start, tidsfasar og ei oversikt over tiltaka i programmet ?

Rettslege krav
Det vises til vedlagt lovgrunnlag, sjå vedlegg 2.

Dokumentasjon av kommunen sin praksis
Dei individuelle planane inneheld starttidspunkt og dei seier noko om når dei ulike tiltaka skal gjennomførast. Det går fram av planane kven som er ansvarleg for å gjennomføre dei ulike tiltaka. Ved gjennomgang av planane ser Fylkesmannen at ein har både kortsiktige mål knytt til introduksjonsprogrammet, og meir langsiktige mål som ligg litt lenger fram i tid.

Fylkesmannen sin vurdering
Fylkesmannen viser til det som står ovanfor om dokumentasjon av praksis.

Fylkesmannen sin konklusjon
Dei individuelle planane inneheld tidspunkt for programmet start med tidsfasar og skildring av tiltaka i programmet.

Tema 4: Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentlege endring i deltakarens livssituasjon ?

Rettslege krav
Det vises til vedlagt lovgrunnlag, sjå vedlegg 2.

Dokumentasjon av kommunen sin praksis
Det er eit eige punkt i dei individuelle planane om når og kven som er ansvarleg for å revidere den individuelle planen. Ved intervju av deltakarane så stadfestar dei at det vert gjennomført vurdering av planen.

Fylkesmannen sin vurdering
Fylkesmannen viser til det som står ovanfor om dokumentasjon av praksis.

Fylkesmannen sin konklusjon
Gloppen kommune har dokumentert at den individuelle planen tas opp til jamleg vurdering, og minst ein gang i halvåret, og elles ved vesentleg endring i deltakar si livssituasjon.

Team 5: Fastset vesentlege endringar i den individuelle planen ved enkeltvedtak ?

Rettslege krav
Det vises til vedlagt lovgrunnlag, sjå vedlegg 2.

Dokumentasjon av kommunen sin praksis
Vi finn i dokumentasjonen som vi har fått tilsendt frå kommunen døme på at deltakarane har fått endra den individuelle planen.

Fylkesmannen sin vurdering
Fylkesmannen viser til det som står ovanfor om dokumentasjon av praksis

Fylkesmannen sin konklusjon
Fylkesmannen finn at kommunen oppfyller kravet om å ha eit system som sikrar at vesentlege endringar i individuell plan blir gjort som enkeltvedtak med klagerett, klagefrist og kven som er klageinstans.

3. Lovbrot og korresjonspunkt

Ingen korresjonspunkt.

Dette er ein endeleg rapport og Fylkesmannen har gitt kommunen moglegheit til å komme med ei uttale til rapporten.
.

Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon
Vedlegg 2: Lovgrunnlaget for tilsynet

Vedlegg 1 : Oversikt over dokumentasjon

Vedlegg 1: Utgreiing frå Gloppen kommune med undervedlegg 1-17	
Vedlegg 2: IP deltakar 1	
Vedlegg 3: IP deltakar 2	
Vedlegg 4: IP deltakar 3	
Vedlegg 5: IP deltakar 4	
Vedlegg 6: IP deltakar 5	

Vedlegg 2: Lovgrunnlaget for tilsynet

Generelt om individuell plan

Introduksjonslova § 6 pålegg kommunen å utarbeide ein individuell plan for den enkelte deltakar i introduksjonsprogrammet. Føresegna 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 sine behov og føresetnader når den skal organisere programmet og velgje metode og innhald.

Kommunen skal utarbeide ein individuell plan fastsett 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 og samfunnskunnskap, jf. introduksjonslova § 19 første ledd. Minstekrava i § 6 gjeld tilsvarande for denne planen. I tillegg vert det stilt krav til den individuelle planen for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap i forskrift om læreplan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarar under kapittelet «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 rettar og plikter. Planen er difor eit enkeltvedtak i samsvar med forvaltningslova § 2 fyrste ledd bokstav a og b.

Kommunen bestemer 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 i det enkelte vedtaket/dokumentet. 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. Dette er 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 øvrige tiltaka i programmet. Kommunen må kunne dokumentere at det har vore samarbeid mellom ansvarlege for introduksjonsprogrammet (flyktningetenesta/NAV/programrådgjevar) og ansvarleg for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap (vaksenopplæringa/skulen/lærar).

Det er vurdert som 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 vert lagt 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 fastsett i lova. Det betyr at dei generelle reglane i forvaltningslova om mellom anna inhabilitet, rettleiing, nedteikning av munnlege opplysningar, advokathjelp og teieplikt vil gjelde for kommunen sitt arbeid med den individuelle planen.

Den individuelle planen skal fastsettast ved enkeltvedtak. Særreglane for enkeltvedtak i forvaltningslova kapittel IV-V må difor også følgjast 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, der 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 ***reglar 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 reglar planen byggjer på, betyr at det i den individuelle planen skal visast til introduksjonslova § 6 og § 19 fyrste ledd. Innhaldet i reglane bør også gjengjevast 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 elles 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 om 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 dokument i saka. (Når tilhøva gjev grunn til det skal det også opplysast om rett til å søke fritt rettsråd, kommunen si rettleiingsplikt etter § 11 og retten til å få dekka sakskostnader etter § 36.)

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

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 eigne føresetnader og mål som ligg til grunn for det kvalifiseringsløp vedkommande skal gjennomføre. Samtalar med deltakaren om personlege ressursar, moglegheiter og realistiske framtidsplanar, er difor 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 difor 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 brukarmedverknad . Dersom det ikkje er nytta kvalifisert tolk i tilfelle kor det er naudsynt, vil det ligge føre lovbrot. 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 retningsliner 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:

> 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.
>
> 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 meiner 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 verktøy for sjølvregistrering av kompetanse og tidlegare karriererettleiing deltakaren har fått.

Det anbefalast 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 deltakar 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 innvandrarar under kappitlet «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 kartleggingssamtale.

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 rekkjevidd 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 rekkjevidd, 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 lovbrot om kartlegginga har vore openberr mangelfull.

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

Deltakaren sitt 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 nyankomne innvandrarars 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 seinare knytting 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 antal timer som tildelast. Målet for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap skal fastsetjast i samsvar med nivå, kompetansemål 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.

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 angjer ei grense på to år inneber ikkje at alle automatisk skal ha eit program som varar så lengje. Det er store variasjonar i nyankomne innvandrarars 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 knytting til yrkeslivet.

Alle desse tre obligatoriske innhaldselementa skal vere med i den individuelle planen. Dei tre elementa må ikkje vere til stades til einkvar 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 kontrollera at dei tre obligatoriske innhaldselementa er med i den individuelle planen.

Omfang og intensitet for det enkelte element må kommunen avgjere etter ei skjønnsmessig 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 deltakeren 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 timeantalet 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 deltakarane har moglegheit til å nå eit tilfredstillande nivå innanfor den fastsete tida for introduksjonsprogrammet. Timeantal og forventa 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 friviljuge 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 difor 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 medbrakt 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 nyankomne innvandrarar og Rettleiar for Arbeids- og velferdsetatens samarbeid med dei kommunale introduksjonsprogramma for nyankomne 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 vurdera 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 (tidsfaser) 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, velgjer å ta med.

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

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. Nyankomne 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 jevnlige 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 journalnotar/referat frå oppfølgingssamtaler med deltakaren og at tidspunkt for gjennomførde vurderingar/gjennomførde endringar førast på den individuelle planen.

Vesentlege endringar i den individuelle planen skal fastsetjast ved enkeltvedtak

Revidering av den individuelle planen er i utgangspunktet ikkje eit enkeltvedtak. Mindre tilpasningar 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.