



FYLKESMANNEN I
SØR-TRØNDELAG

FORELØPIG TILSYNSRAPPORT

Deltakeres rett til en individuell plan
etter introduksjonsloven § 6

Åfjord kommune
01. november 2017

Innhold

Innhold	2
1. Tilsynets tema og formål.....	3
Formålet med tilsyn etter introduksjonsloven	3
Hjemmel for Fylkesmannens tilsyn	3
Forholdet til kommuneloven	3
Lovbrudd og merknad	4
Tema for tilsynet - kontrollområder	4
2. Gjennomføring av tilsynet.....	5
Om denne rapporten	5
3. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven	6
4. Tilsynets hovedtemaer.....	7
4.1 Tilsynsystema 1 – Utformingen og fastsettelse av planen som enkeltvedtak .	7
Rettslig grunnlag	7
Observasjoner og vurderinger	7
Konklusjon	8
4.2 Tilsynsystema 2 – Individuell tilpasning av planen og utarbeidelse i samråd med deltakeren	8
Rettslig grunnlag	9
Observasjoner og vurderinger	9
4.3 Tilsynsystema 3 – Innholdselementer i individuell plan.....	10
Rettslig grunnlag	10
Observasjoner og vurderinger	11
Konklusjon	11
4.4 Tilsynsystema 4 – Jevnlig oppdatering av individuell plan og tilpasning til endringer i deltakerens livssituasjon.....	11
Rettslig grunnlag	11
Observasjoner og vurderinger	12
Konklusjon	12
5. Retting av lovstridige forhold.....	13
Tilsynsystema 1 – Utformingen og fastsettelse av planen som enkeltvedtak ..	13
Tilsynsystema 2 – Individuell tilpasning av planen og utarbeidelse i samråd med deltakeren	13
Tilsynsystema 3 – Innholdselementer i individuell plan.....	13
6. Oppfølging av tilsynsresultater og avslutning av tilsynet.....	14
Rettingsarbeid etter tilsynet.....	14
Klagerett.....	14
Vedlegg	15
1 Oversikt over innhentet dokumentasjon	15
2 Kontrollskjema for tilsynet.....	15

1. Tilsynets tema og formål

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag etter tilsyn med kommunes forvaltning av introduksjonsloven. Tilsynet retter seg mot kommunen, jf. introduksjonsloven § 3 om kommunens ansvar.

Formålet med tilsyn etter introduksjonsloven

Introduksjonslovens formål er at nyankomne innvandrere får styrket sin mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og sin økonomisk selvstendighet (introduksjonsloven § 1).

For deltakerne i lovens ordninger kan brudd på introduksjonsloven ha rettssikkerhetsmessige konsekvenser, i strid med lovens målsettinger. Lovbrudd vil også kunne ha negative samfunnsmessige konsekvenser ved at overgangen til arbeid eller utdanning blir forsinket.

Tilsynet skal bidra til etterlevelse av introduksjonsloven bestemmelser og til å sikre kvaliteten i kommunens tjenesteproduksjon på området.

Hjemmel for Fylkesmannens tilsyn

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) gir i § 23 Fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med kapitlene 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd. Det betyr at det kan føres tilsyn med:

- introduksjonsprogram (§§ 2-7)
- introduksjonsstønad (§§ 8-16)
- opplæring i norsk og samfunnskunnskap (§§ 17-20)
- Nasjonalt introduksjonsregister - NIR (§ 25 tredje og fjerde ledd)

Tilsynet kan også omfatte forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene. I tillegg gjelder reglene i forvaltningsloven med de begrensninger som følger av introduksjonsloven, jf. introduksjonsloven § 21.

Kommunens internkontrollplikt

Etter introduksjonsloven § 24 skal kommunen føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter introduksjonsloven kapittel 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd er i samsvar med krav fastsatt i loven. Kommunen skal kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten, jf. § 24 annet ledd.

Selv om fylkesmannen ikke skal føre *særskilt* tilsyn med at kommunen oppfyller internkontrollplikten, vil kommunens internkontroll kunne være en del av tilsynet. Dette gjelder kommunens oppfyllelse av plikter etter introduksjonslovens kapittel 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd.

Forholdet til kommuneloven

Introduksjonsloven § 23 sier at reglene i kommunelovens kapittel 10A gjelder for Fylkesmannens tilsyn. Kommuneloven gir Fylkesmannen rett til å be om opplysninger, rett til innsyn i saksdokumenter og adgang til kommunale institusjoner eller andre som utfører oppgaver på vegne av kommunen.

Videre kan Fylkesmannen gi pålegg om å rette forhold som er i strid med lov og/eller forskrift. Før det gis pålegg skal kommunen få en rimelig frist til å rette forholdet. Fylkesmannen skal også før det fattes vedtak om pålegg, ha vurdert virkninger pålegget kan ha for kommunens øvrige virksomhet.

Når tjenester utføres av andre enn kommunen, skal krav om retting og eventuelle pålegg rettes til kommunen som ansvarlig for introduksjonsprogrammet.

Fylkesmannens tilsyn er et lovlighetstilsyn, jf. kommuneloven § 60b.

Lovbrudd og merknad

Disse begrepene kan brukes i Fylkesmannens konklusjon:

- *Brudd på regelverket (lovbrudd)* er mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i lov eller forskrift eller gitt i medhold av lov eller forskrift.
- *Merknad* er et kritikkverdig forhold som ikke omfattes av definisjonen for lovbrudd, men der tilsynet med utgangspunkt i krav fra myndighetene avdekker praksis som potensielt kan føre til lovbrudd.

Lovbrudd skal rettes, mens merknader er noe kommunen selv velger om man vil ta hensyn til.

Tema for tilsynet - kontrollområder

Oppdraget med dette tilsynet er gitt Fylkesmannen som et embetsoppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Gjennom tilsynet skal Fylkesmannen kontrollere om kommunen utarbeider en individuell plan for deltakerne som er i samsvar med introduksjonsloven § 6:

«Det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogram. Den skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg.

Planen skal minst inneholde programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet.

Planen skal utarbeides i samråd med vedkommende.»

Innholdet i programmet er nærmere omtalt i lovens § 4 annet ledd, der det heter at programmet minst skal inneholde (a) norskopplæring, (b) samfunnskunnskap og (c) tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.

Individuell plan er et sentralt styrings- og samarbeidsdokument for introduksjonsprogrammet. Den skal være et dynamisk dokument, som skal bidra til et målrettet, forutsigbart og sammenhengende kvalifiseringsløp for den nyankomne.

Innenfor dette tema er det vurdert fem kontrollområder:

1. Utforming og fastsettelse av planen som et enkeltvedtak
2. Utarbeidelse i samråd med deltakeren og individuell tilpasning
3. Krav til innholdet i planen
4. Jevnlig revisjon av planen og revisjon ved endringer i livssituasjon
5. Enkeltvedtak ved vesentlige endringer av planen

De rettslige krav til kommunen innenfor hvert kontrollområde er gjengitt i hoveddelen av rapporten. De bygger på tilsynsinstruksen som Justisdepartementet har utarbeidet for fylkesmennene for dette tilsynstema.

Vi viser i denne forbindelse også til Justisdepartementets rundskriv G-01/2016, som gir utfyllende bestemmelser til introduksjonslovens regler.

2. Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet er gjennomført slik:

Mai 2017	Skriftlig varsel til kommunen om åpning av tilsynet, med frist 31. mai for innsending av egenerklæring og dokumentasjon
Juni	Mottak og gjennomgang av dokumentasjon fra kommunen.
August	Innhenting av enkeltsaker som dokumenterer kommunens praksis på område, med frist 20. september
Oktober	Gjennomgang av dokumentasjon og utarbeidelse av foreløpig tilsynsrapport. Frist for tilbakemelding 22. januar
Januar 2018	Utarbeidelse av endelig tilsynsrapport Oppfølging og avslutning av tilsynet

Om denne rapporten

Grunnlaget for Fylkesmannens vurderinger i denne tilsynsrapporten er kommunens egenerklæring, innsendt dokumentasjon og gjennomgang av fem enkeltsaker om individuell plan. Se oversikt i vedlegg 1 til denne rapporten.

Hvert avsnitt i hoveddelen av rapporten starter med en gjennomgang av de rettslige krav innenfor kontrollområdet. Disse delene bygger på tilsynsinstruksen som IMDi har utarbeidet for fylkesmennene. Observasjonsdelene er nummerert, slik at hver avsnitt svare til ett av underspørsmålene i kontrollskjemaet som er utarbeidet i forbindelse med tilsynet, se vedlegg 2.

I konklusjonsdelen har vi oppsummert våre funn, og eventuelt formulert korreksjonspunkter i forhold til kommunens praksis.

Konklusjonene i denne rapporten er et uttrykk for hva tilsynsmyndigheten har sett gjennom den dokumentasjonen som forelå på tidspunktet for tilsynet. Rapporten vurderer ikke kommunens forvaltning av introduksjonsordningen på *andre* områder enn de som er undersøkt gjennom tilsynet.

3. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven

I følge tall publisert på nettsidene til Integrasjons- og mangfoldsdirektoratet IMDi startet Åfjord kommune en periode med bosetting av flyktninger i 2013. I årene 2016 og 2017 har Åfjord kommune bosatt hhv. 14 og 10 personer, i samsvar med vedtatte bosettingstall.

Arbeidet med et introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere skjer i samarbeid mellom sektoren Helse og velferd og Oppvekst i Åfjord kommune. Vedtak knyttet til introduksjonsprogrammet er delegert til avdelingsleder for helse og familie, mens sektorsjef oppvekst er ansvarlig for vedtak om norskopplæring.

Flyktningtjenesten er en del av avdelingen Helse og familie i kommunen, og har tilsatt flyktningskonsulent og miljøarbeider. Flyktningtjenesten er samlokalisert med voksenopplæringen, som er ansvarlig for opplæringen i norsk med samfunnskunnskap og for grunnskoleopplæring for voksne.

Åfjord kommune har inngått en samarbeidsavtale med NAV Nord-Fosen om deltakere i introduksjonsprogrammet. Videre er det under utvikling et samarbeid om «Nord-Fosen modellen» for kvalifisering av nyankomne innvandrere. I tillegg til Åfjord kommune er Osen kommune, Åfjord videregående skole og NAV Nord-Fosen omfattet av dette samarbeidet.

Fylkesmannen registrerer at Nord-Fosen modellen svarer på enkelte av de utfordringene som denne foreløpige tilsynsrapporten påpeker.

4. Tilsynets hovedtemaer

4.1 Tilsynstema 1 – Utformingen og fastsettelse av planen som enkeltvedtak

Gjennom tilsynet har tilsynsmyndigheten vurdert om:

- Kommunen utarbeider en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak

Rettslig grunnlag

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

Kommunen skal også utarbeide en individuell plan for alle deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 19 første ledd.

Minstekravene i § 6 gjelder tilsvarende for denne planen. I tillegg stilles det krav til den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, se forskrift om læreplan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere i kapittelet «Kartlegging ved inntak».

Fastsetting av den individuelle planen er en del av kommunens beslutning om tildeling av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Planen er bestemmende for deltakerens rettigheter og plikter. Planen er derfor et enkeltvedtak i samsvar med forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b.

Kommunen velger selv formen på den individuelle planen: Om den skal være et vedlegg til enkeltvedtaket om tildeling av introduksjonsprogram, eller om det skal fastsettes et eget enkeltvedtak om innholdet i den individuelle planen. Uavhengig av hvordan kommunen fastsetter innholdet i den individuelle planen, må alle kravene for enkeltvedtak i forvaltningsloven være oppfylt. Det må fremkomme klart at deltakeren har klageadgang på alle beslutninger som tas med i det enkelte vedtak/dokument. Dette gjelder for eksempel både beslutningen om deltakelse i introduksjonsprogram (§ 2), beslutningen om deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap (§ 17) og beslutningen om innholdet i den individuelle planen (§ 6 og § 19 første ledd).

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

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

Observasjoner og vurderinger

(1) I følge egenerklæringen fra Åfjord kommune utarbeides individuell plan innenfor fristen på 3 måneder etter bosetting. Gjennomgangen av innsendte enkeltsaker bekrefter dette. Kommunen har tatt utgangspunkt i en mal for

individuell plan som er utarbeidet av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Her er selve planen og vedtaket del av ett integrert dokument.

(2) Gjennomgangen av enkeltsakene viser imidlertid at plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap ikke er en del av individuell plan, noe som bekreftes i kommunens egenerklæring. Det er imidlertid utarbeidet detaljerte individuelle plan for norskopplæringen, som eksempler innsendt i forbindelse med tilsynet, viser.

Kommunen skal fra skolestart 2017 implementere planen for norskopplæring i individuell plan etter introduksjonsloven. Den nye malen for slike planer er sendt inn i forbindelse med tilsynet. Det er tidligere utarbeidet en egen mal for individuell plan for norsk og samfunnskunnskap, som er sendt inn i forbindelse med tilsynet.

(3) I følge egenerklæringen deltar den ansvarlige i voksenopplæringen under kartleggingssamtalen som ligger til grunn for individuell plan. Kommunen har utarbeidet et flytskjema som beskriver arbeidet med bosetting av nyankomne flyktninger. I følge dette oppnevnes det en basisgruppe for hver bosatt person, som ledes av en koordinater. Flyktningtjenesten, voksenopplæringen og andre samarbeidspartnere deltar.

(4) Gjennomgangen av enkeltsaker viser at begrunnelsen for vedtak om individuell plan (pkt. 5 i malen) er generelt formulert, og ikke inneholder noen individualisert begrunnelse for planens innhold. Etter forvaltningsloven § 25 skal begrunnelsen av et vedtak inneholde henvisninger til (a) regelverket som vedtaket bygger på og (b) de faktiske forholdene som det bygger på. Det sentrale i begrunnelsen til individuell plan vil være sammenhengen mellom kartlegging av deltakeren, deltakerens mål med programmet og innholdet i tiltakene i programmet.

(5) De individuelle planene som er sendt inn i forbindelse med tilsynet viser til hjemmelen i regelverket (introduksjonsloven § 6 og § 19) i planenes punkt 8.

(6) I følge kommunens egenerklæring signerer deltakeren den individuelle planen som er utarbeidet, noe som bekreftes av de innsendte enkeltsakene. Deltakeren får utdelt et eksemplar av sin individuelle plan.

(7) De individuelle planene henviser til framgangsmåten ved klage og retten til å se sakens dokumenter under planenes punkt 10.

Konklusjon

Åfjord kommunens praksis når det gjelder fastsetting av individuell plan som enkeltvedtak er ikke fullt ut i samsvar med introduksjonsloven § 6, jf forvaltningsloven kap. IV.

- Planene inneholder ikke noen individualisert begrunnelse av tiltakene i planen, med henvisningen til kartleggingen av deltakeren og programmets mål.

4.2 Tilsystema 2 – Individuell tilpasning av planen og utarbeidelse i samråd med deltakeren

Gjennom tilsynet har tilsynsmyndigheten vurdert om:

- Individuell plan er tilpasset den enkelte deltakeren
- Planen er utarbeidet i samråd med deltakeren

Rettslig grunnlag

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

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

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

Observasjoner og vurderinger

(1)/(2) I følge egenerklæring fra Åfjord kommune blir nye deltakere informert om individuell plan i kartleggingssamtalen om lag en måned etter ankomst i kommunen. Deltakeren blir involvert i utformingen av individuell plan, og det brukes tolk i slike samtaler.

(3) Åfjord kommune har utarbeidet en detaljert mal for kartleggingssamtale i forbindelse med bosetting av flyktninger. I følge egenerklæringen er det resultatet av denne kartleggingen som legges til grunn for arbeidet med individuell plan. Innsendte enkeltsaker viser at hovedmomentene fra kartleggingen tas med i individuell plan.

(4) I de planene som er sendt inn i forbindelse med tilsynet, er det ikke alltid skilt klart mellom deltakerens langsiktige mål for arbeid og utdanning i Norge, og mål for introduksjonsprogrammet i seg selv.

I én av de individuelle planene som er sendt inn, framgår det av at det er uavklart om deltakeren kan arbeide i framtiden av helsemessige årsaker. I en annen plan der det oppgitt at deltakerens langsiktige mål er å være hjemmeværende. Det er problematisk å utarbeide en målrettet individuell plan for kvalifisering med dette som utgangspunkt, når det ikke er spesifisert nærmere hva som er deltakerens hovedmål for arbeid i Norge.

I følge introduksjonsloven § 6 tredje ledd skal den individuelle planen utarbeides *i samråd med* deltakeren. Dette innebærer at kommunen i en situasjon der det er uenighet mellom deltaker og kommune, *kan* fastsette innhold i individuell plan med utgangspunkt i en faglig vurdering. Kommunens beslutning skal begrunnes og dokumenteres. Se nærmere om dette tema i kommentaren til bestemmelsen i rundskriv G-01/2016.

(5) I de innsendte enkeltsakene er det spesifisert delmål i de individuelle planene, som gjelder for tiden i introduksjonsprogrammet. For enkelte av disse målene er det også fastsatt en framdrift. I flere av planene er det ikke spesifisert yrkesrettede delmål i tilknytning til deltakerens langsiktige mål. Erfaring viser at

yrkesrelaterte tiltak som del av introduksjonsprogrammet styrker deltakernes muligheter til å lykkes i videregående opplæring og/eller overgang til arbeid.

(6) I følge egenerklæringen fra kommunen har man i den senere tid arbeidet med å få fastsatt målene i for norsk og samfunnskunnskap fastsatt i samsvar med læreplanen i faget etter introduksjonsloven. [Dokumenter er etterlyst]

Konklusjon

Åfjord kommunes praksis når det gjelder utarbeidelse og individuell tilpasning av planen er ikke fullt ut i samsvar med introduksjonsloven § 6.

- Deltakerens hovedmål for kvalifisering er ikke alltid tydelig oppgitt i individuell plan, i samsvar med introduksjonsloven § 2 første ledd.
- I flere av planene er det ikke spesifisert yrkesrettede delmål i tilknytning til deltakerens langsiktige mål.

4.3 Tilsynsystema 3 – Innholdselementer i individuell plan

Gjennom tilsynet har tilsynsmyndigheten vurdert om:

- Individuell plan inneholder opplysninger om introduksjonsprogrammets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet

Rettslig grunnlag

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

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

Hvilke tiltak som skal inngå i introduksjonsprogrammet fremgår av introduksjonsloven § 4 tredje ledd. Etter denne bestemmelsen skal programmet minst inneholde (a) norskopplæring, (b) opplæring i samfunnskunnskap og (c) tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet

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

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

Observasjoner og vurderinger

(1) Åfjord kommunes mal for individuell plan inneholder rubrikker for programmets start og varighet. Disse er brukt i de enkeltsakene som er sendt inn i forbindelse med tilsynet, slik at tidsperioden for introduksjonsprogrammet kommer tydelig fram.

(2)/(3) De individuelle planene inneholder de obligatoriske tiltakene norskopplæringen, opplæring i samfunnskunnskap og andre tiltak som forbereder til opplæring og/eller yrkesliv. Startdato for tiltakene er oppgitt, men det er ikke alltid oppgitt sluttdato. Tiltak som forbereder til opplæring og/eller yrkesliv er i varierende grad spesifisert i de individuelle planene som er sendt inn i forbindelse med tilsynet. Ikke alle planer inneholder tiltak som er tydelig relatert til deltakerens langsiktige yrkesrelaterte hovedmål.

(4) Det framgår av de individuelle planene hvem som har ansvar for de ulike tiltakene.

Konklusjon

Åfjord kommunes praktisering av innholdsbestemmelsene for individuell plan er ikke fullt ut i samsvar med introduksjonsloven § 6 annet ledd.

- Sluttdato for de ulike tiltakene i introduksjonsprogrammet er ikke alltid oppgitt.
- Det er ikke alltid oppgitt tiltak i planen som er tydelig relatert til deltakerens langsiktige hovedmål for utdanning og/eller arbeid i Norge.

4.4 Tilsynsystema 4 – Jevnlig oppdatering av individuell plan og tilpasning til endringer i deltakerens livssituasjon

Gjennom tilsynet har tilsynsmyndigheten vurdert om:

- Individuell plan tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom
- Planen tas opp ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon
- Fastsetting av vesentlige endringer i planen ved enkeltvedtak

Rettslig grunnlag

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

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

individuelle planen. Det kan bli nødvendig å justere planen både med hensyn til mål og innhold (tiltak).

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

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

Kommunen må kunne dokumentere at den individuelle planen tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon. Dette kan for eksempel gjøres ved journalnotater/referater fra oppfølgingssamtaler med deltakeren og at tidspunkt for gjennomførte vurderinger/endringer føres på den individuelle planen.

Observasjoner og vurderinger

(1)/(2) I følge Åfjord kommunes egenerklæring, blir de individuelle planene oppdatert med jevne mellomrom. Innsendte enkeltsaker bekrefter dette. Tidspunkt for siste oppdatering av individuell plan er oppgitt i dokumentet, og det samme gjelder tidspunkt for tidligere oppdatering og for neste oppdatering. I følge egenerklæringen gjelder tilsvarende for den individuelle planen for norskopplæring.

(3) I følge kommunens egenerklæring er det god kommunikasjon mellom voksenopplæringen og flyktningtjenesten om endringer i deltakernes livssituasjon. På denne måten kan den individuelle planen tas opp til ny vurdering ved vesentlige endringer.

(4) I følge egenerklæringen fra kommunen blir vesentlige endringer fulgt opp gjennom revisjon av individuell plan. Den blir ført i malen for individuell plan, signert av ansvarlig og utgjør dermed et nytt enkeltvedtak, som inneholder opplysninger om klageinstans m.m. Deltakeren blir gjort kjent med det nye vedtaket.

Konklusjon

Åfjord kommunes praksis når det gjelder oppdatering av individuell plan er i samsvar med kravene i introduksjonsloven § 6.

5. Retting av lovstridige forhold

I følge kommuneloven § 60b kan Fylkesmannen gi pålegg til kommunen om å rette forhold som er i strid med bestemmelser som Fylkesmannen fører tilsyn med. Før pålegg benyttes, skal kommunen gis en rimelig frist til å rette lovstridige forhold.

Med hjemmel i kommuneloven § 60d, og med bakgrunn i de observasjoner og vurderinger som framgår av kapittel 3 i denne rapporten, ber Fylkesmannen om at følgende brudd på regelverket rettes.

Tilsynsystema 1 – Utformingen og fastsettelse av planen som enkeltvedtak

Åfjord kommunens skal sørge for at individuell plan blir fastsatt som et i samsvar med introduksjonsloven § 6, jf forvaltningsloven kap. IV. I denne forbindelse skal følgende vektlegges:

- Planene inneholder en individualisert begrunnelse av tiltakene i planen, med henvisningen til kartleggingen av deltakeren og introduksjonsprogrammets mål.

Tilsynsystema 2 – Individuell tilpasning av planen og utarbeidelse i samråd med deltakeren

Åfjord kommune skal sørge for at utarbeidelse og individuell tilpasning av individuell plan skjer i samsvar med introduksjonsloven § 6. I denne forbindelse skal følgende vektlegges:

- Deltakerens hovedmål for kvalifisering er tydelig oppgitt i planen, i samsvar med introduksjonsloven § 2 første ledd.
- I planene er spesifisert yrkesrettede delmål i tilknytning til deltakerens langsiktige mål.

Tilsynsystema 3 – Innholdselementer i individuell plan

Åfjord kommunes skal sørge for at praktisering av innholdsbestemmelsene for individuell plan er i samsvar med introduksjonsloven § 6, jf. introduksjonsloven § 4 annet ledd.

- Sluttdato for de ulike tiltakene i introduksjonsprogrammet er alltid oppgitt.
- Det er alltid oppgitt tiltak som er tydelig relatert til deltakerens langsiktige hovedmål for utdanning og/eller arbeid i Norge.

6. Oppfølging av tilsynsresultater og avslutning av tilsynet

Vi ber om en tilbakemelding fra Åfjord kommune på denne foreløpige tilsynsrapporten innen **22. januar 2015**. Om ønskelig kan Fylkesmannen delta på et telefon- eller videomøte, der vi gjennomgår foreløpig rapport med ansvarlige i kommunen.

Det er anledning for kommunen å gjennomføre og dokumentere rettingstiltak innen denne fristen. Eventuell dokumentasjon på slike tiltak sendes inn sammen med en eventuell uttalelse til foreløpig rapport. Begge deler legges til grunn for utforming av endelig tilsynsrapport.

Rettingsarbeid etter tilsynet

Oppfølgingen av dette tilsynet følger kommunelovens bestemmelser i kapittel 10A. Dersom det blir konstatert lovbrudd i endelig tilsynsrapport, får kommunen en frist til å rette forholdene. Hva som er en rimelig frist vurderes ut fra hvor komplekst det er å rette forholdet og lovbruddets alvorlighetsgrad i forhold til å innfri enkeltpersoners rettigheter.

Når lovbruddet er rettet og senest innen den fastsatte fristen, sender kommunen en erklæring til Fylkesmannen. Sammen med erklæringen sendes dokumentasjon som viser gjennomført rettingsarbeidet. Dersom Fylkesmannen ut fra erklæringen anser det som sannsynliggjort at lovbruddet er rettet, avsluttes tilsynet gjennom brev til kommunen.

Dersom kommunen ikke har rettet lovbrudd innen fristen, fatter Fylkesmannen enkeltvedtak om pålegg om retting. Kommunen kan påklage et slikt vedtak, se neste avsnitt. Hvis kommunen klager på vedtaket, kan ikke tilsynet avsluttes før klageinstansen har fattet endelig vedtak.

Klagerett

Dette punktet kommer først til anvendelse dersom kommunen *ikke* retter eventuelle lovstridige forhold innen fristen som fastsettes i *endelig* rapport. Fylkesmannen kan på bakgrunn av dette gi kommunen pålegg om retting.

Pålegg om retting er et enkeltvedtak som kan påklages, jf. kommuneloven § 60d fjerde ledd. Klagen sendes til Fylkesmannen, som kan omgjøre vedtaket eller sende den videre til klageinstansen, som er Justisdepartementet, jf. forvaltningsloven § 28.

Klagefristen er tre uker fra vedtaket om pålegg er mottatt.

Vedlegg

1 Oversikt over innhentet dokumentasjon

- Egenerklæring fra Åfjord kommune
- Mal for individuell plan for introduksjonsprogram (tidligere utgave)
- Mal for individuell plan for norsk og samfunnskunnskap
- Mal for individuell plan for introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap (ny utgave fra høsten)
- Flytskjema for arbeid med deltakerne i introduksjonsprogram
- Mal for kartleggingssamtale ved bosetting av flyktninger
- 5 enkeltsaker om introduksjonsprogram, med vekt på dokumenter knyttet til individuell plan

2 Kontrollskjema for tilsynet

(Eget dokument)

Fylkesmannen i Nord- og i Sør-Trøndelag

Tilsyn med individuell plan etter introduksjonsloven (§ 6 og 19) – Egenerklæring fra kommunen

Vi ber om at kommunen gir oss en egenerklæring ved å besvare spørsmålene i skjemaet nedenfor (pkt. IV), og ved å gi oss en mer utfyllende beskrivelse av arbeidsmåten. Innledningsvis ber vi om en beskrivelse av egen virksomhet i samsvar med punktene I. til III. nedenfor.

Vennligst send oss redegjørelsen innen fristen som er oppgitt til tilsynsvarslet. Vi ber om at dere sender inn dokumentene som dere viser til i kolonne 2 sammen med egenerklæringen.

Vi ber om en beskrivelse av kommunens praksis på følgende områder, og at det vises til aktuelle dokumentasjon:

- I. Organisering av kommunens arbeid med introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere
 - Ansvars- og rollefordeling. (Hvem har på vegne av kommunen ansvaret for introduksjonsordningen, norskopplæring, voksenopplæring i forhold til grunnskolefag, etc.)
 - Beskrivelse av eventuell bruk av eksterne tjenester, herunder inngåtte avtaler mellom kommunen og tjenesteleverandøren
- II. Informasjonsflyt mellom kommunale enheter (og eventuelt eksterne) som er involvert i introduksjonsordningen (møterutiner o.l.)
- III. Hvordan holdes kommuneledelsen (administrativt og politisk nivå) orientert om arbeidet med og resultatene for introduksjonsordningen?
- IV. Besvare spørsmålene under, og beskriv hvordan kommunen utarbeider og oppdaterer individuell plan etter introduksjonsloven. NB Kontrollspørsmålene i de skraverte feltene skal *ikke* besvares. Disse besvares av tilsynsmyndigheten på grunnlag av svarene på underspørsmålene.

I den grad det foreligger dokumentasjon som understøtter redegjørelsen, ber vi om at det henvises til denne underveis i redegjørelsen. På et senere tidspunkt vil vi be kommunen sende inn enkeltsaker som viser hvordan arbeidet med individuell plan skjer i praksis.

Tilsynets kontrollspørsmål og spørsmål til kommunens egenerklæring

2.2 Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak	(1) Kommunens framgangsmåte og (2) dokumenter som brukes i arbeidet / rutiner som beskriver arbeidet
2.2.1 Utarbeider kommunen en skriftlig individuell plan som er samlet til ett helhetlig dokument, og skjer dette innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse ble fremsatt?	
2.2.2 Inngår den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet?	
2.2.3 Samarbeider de som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet med de som er ansvarlig for norskopplæringen om utarbeidelse av individuell plan?	
2.2.4 Er innholdet i den individuelle planen begrunnet? Kan dere vise på hvilken måte, f. eks gjennom kartlegging av deltakerens bakgrunn og fremtidig karrieremål?	
2.2.5 Vises det i den individuelle planen, eller i oversendelsesbrevet til deltakeren, til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd?	
2.2.6 Får deltakeren skriftlig melding om fastsettelsen av den individuelle planen?	
2.2.7 Vises det i vedtaket om individuell plan til klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere framgangsmåte ved klage og retten til å se sakens dokumenter?	

2.3: Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren	(1) Kommunens framgangsmåte og (2) dokumenter som brukes i arbeidet / rutiner som beskriver arbeidet
2.3.1 Har kommunen gitt deltakeren veiledning om hva den individuelle planen er og hva som er formålet med planen, og er den individuelle planen utarbeidet i samråd med deltakeren? Når og på hvilken måte skjer dette?	
2.3.2 Vurderer kommunen i denne forbindelse i hvert enkelt tilfelle behovet for kvalifisert tolk?	
2.3.3 Har kommunen gjennomført en kartlegging av deltakerens kompetanse og opplæringsbehov?	
2.3.4. Fremgår deltakerens mål av den individuelle planen og skilles det mellom mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet og mål som ligger lenger frem i tid? Er målene relatert til introduksjonslovens formål?	
2.3.5. Inneholder planen (a) hovedmål og delmål, og (b) hvilken fremdrift som er forventet for de ulike målene?	
2.3.6. Er målene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap fastsatt i samsvar med nivå og kompetansemål som beskrevet i læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere?	

2.4: Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?	(1) Kommunens framgangsmåte og (2) dokumenter som brukes i arbeidet / rutiner som beskriver arbeidet
2.4.1 Fremgår tidspunktet for programmets start og varighet av den individuelle planen?	
2.4.2 Er de tre obligatoriske innholdselementene etter intro § 4 tatt med i den individuelle planen, dvs. (a) norskopplæring, (b) samfunnskunnskap og (c) tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet?	
2.4.3 Fremgår det av den individuelle planen i hvilket tidsrom tiltakene skal gjennomføres og framgår det ukentlige omfanget til de ulike tiltakene av den individuelle planen?	
2.4.4 Fremgår det av den individuelle planen hvem som har ansvaret for å gjennomføre de ulike tiltakene?	

2.5: Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon?	(1) Kommunens framgangsmåte og (2) dokumenter som brukes i arbeidet / rutiner som beskriver arbeidet
2.5.1 Følger kommunen jevnlig opp deltakerens fremgang i programmet og i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap?	
2.5.2 Tas den individuelle planen opp til ny vurdering minst en gang i halvåret og i samråd med deltakeren?	
2.5.3 Tas den individuelle planen opp til ny vurdering ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon og skjer dette i samråd med deltakeren?	
2.6: Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak?	(1) Kommunens framgangsmåte og (2) dokumenter som brukes i arbeidet / rutiner som beskriver arbeidet
2.6.1 Blir vesentlige endringer i individuell plan gjort i form av enkeltvedtak. Begrunnes slike endringer?	
2.6.2 Gir kommunen deltakeren så snart som mulig skriftlig melding om fastsettelsen av vesentlige endringer i den individuelle planen?	
2.6.3 Viser det i denne meldingen til klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere framgangsmåte ved klage og retten til å se sakens dokumenter?	