



= Fylkesmannen
= i Østfold

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

INTRODUKSJONSLOVEN

Skiptvet kommune

2017



Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	3
Formålet med tilsynet	3
Fylkesmannens tilsynshjemmel	3
Kommunens internkontrollplikt	3
Forholdet til kommuneloven	4
Begreper	4
Om rapporten.....	4
Gjennomføring av tilsynet	4
2. Tema for tilsynet	5
3. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven	5
4. Beskrivelse av kommunens praksis og Fylkesmannens vurdering.....	6
Tilsynsystema: individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram jf. introduksjonsloven §§ 6 og 19 første ledd. 6	6
Beskrivelse av kommunens praksis	6
Fylkesmannens vurdering	8
Fylkesmannens konklusjon	10
5. Oppfølging av tilsynsresultater og avslutning av tilsynet.....	10
Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon.....	11
Vedlegg 2: Oversikt over navn og funksjon på de som har deltatt i tilsynet	12
Vedlegg 3: Lovkrav	13



Fylkesmannen i Østfold

1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Østfold etter tilsyn med Skiptvet kommunes forvaltning av Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Tilsynet retter seg mot kommunen som ansvarlig for oppfyllelse av pliktene i loven. Uavhengig av om tjenester utføres av andre enn kommunen, er det kommunen som plikter å sørge for at tjenestene utføres i samsvar med loven og tilhørende forskrifter.

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 brudd på 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.

Tilsynet skal bidra til etterlevelse av loven som et bidrag til kommunens arbeid med å sikre kvaliteten i sin tjenesteproduksjon.

Fylkesmannens tilsynshjemmel

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

Tilsyn omfatter også forskrifter knyttet til disse lovbestemmelsene. 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 når det gjelder kommunens oppfyllelse av plikter etter introduksjonslovens kapittel 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd.



Fylkesmannen i Østfold

Forholdet til kommuneloven

Det følger av introduksjonsloven § 23 annet ledd at Fylkesmannens tilsyn skal gjennomføres i samsvar med kommuneloven kapittel 10 A.

Fylkesmannens tilsyn er et lovlighetstilsyn, jf. kommuneloven § 60 b. Dette innebærer at tilsynet skal være en kontroll av om kommunens virksomhet og vedtak er i samsvar med plikter pålagt i lov eller i medhold av lov.

Kommuneloven § 60 c 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.

Etter kommuneloven § 60 d kan fylkesmannen gi pålegg til kommunen om å rette forhold som er i strid med loven og/eller tilhørende forskrifter. Før det gis pålegg om å rette lovbrudd, skal kommunen få en rimelig frist til å rette forholdet.

Begreper

Disse begrepene brukes i Fylkesmannens konklusjon:

Lovbrudd

er mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift.

Merknad

er et kritikkverdig forhold som ikke omfattes av definisjonen for lovbrudd, men der tilsynet med utgangspunkt i krav fra myndighetene avdekker praksis som potensielt kan føre til lovbrudd.

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

Om rapporten

Tilsynet er basert på gjennomgang av et utvalg deltakermapper, redegjørelse fra kommunen, skriftlig dokumentasjon og intervjuer. Derfor er konklusjonene i rapporten bare et uttrykk for hva man har sett gjennom den dokumentasjonen som forelå ved tilsynet. Rapporten sier heller ikke noe om kommunens forvaltning av introduksjonsordningen på andre områder enn de som er undersøkt gjennom tilsynet.

Gjennomføring av tilsynet

Grunnlaget for Fylkesmannens tilsyn er vurdering av tilsendt dokumentasjon og annen dokumentasjon Fylkesmannen har tilgang til. Fylkesmannen har i tillegg foretatt en gjennomgang av deltakermapper og gjennomført intervjuer. Deltakere i tilsynet fremgår av vedlegg 2.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn 04.04.17
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen 19.05.17
3. Åpningsmøte og intervjuer i kommunen 09.06.17



Fylkesmannen i Østfold

4. Utsending av foreløpig rapport 21.06.17
5. Sluttmøte 22.06.17
6. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig rapport 15.08.17
7. Utsending av endelig rapport 23.08.17

2. Tema for tilsynet

Tilsystema er individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram jf. introduksjonsloven §§ 6 og 19 første ledd.

Tilsynet omfatter både kravene til den individuelle planen for introduksjonsprogrammet i § 6 og kravene til den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap i § 19 første ledd og forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Tilsynet omfatter ikke individuell plan for de som bare deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven §§ 17 og 18, og ikke har denne opplæringen som en del av et introduksjonsprogram. Tilsynet tar utgangspunkt i lovbestemmelser og tolkninger av disse. Se Vedlegg 3: Lovkrav for nærmere beskrivelse av de rettslige kravene.

3. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven

Det fremkommer i delegeringsreglementet at vedtaksrett knyttet til flyktninger i kommunen er delegert til rådmannen og videredelegert til virksomhetsleder. Det er ikke spesifisert at dette gjelder introduksjonsloven spesielt, men dette kom frem i intervjuer med kommunen. Delegeringsreglementet er heller ikke oppdatert med tanke på stillingstitler. Virksomhetsleder er i praksis NAV-leder. Internt i kommunen er det NAV Skiptvet som har ansvaret for bosetting og integrering av flyktninger. Kommunen har en Integreringsplan som ble vedtatt i 2016. I denne fremkommer det bl.a. at kommunen har igangsatt et Inkluderingssteam som består av berørte enheter i kommunen. Det er flyktningkonsulent ved NAV-kontoret som leder utvalget. Teamet består av NAV, barnehage, skole, helsestasjon og kommunelege. Andre instanser kan innkalles ved behov. Planen inneholder videre en beskrivelse av de ulike fasene i en bosetting og hvem som har ansvaret for de ulike oppgavene som kommer til underveis i prosessen. Skiptvet kommune opprettet en ny stilling som flyktningkonsulent i mai 2016. Flyktningkonsulenten har ansvaret for å følge opp flyktningene i kommunen. Når det gjelder introduksjonsprogram deltar Skiptvet kommune i et vertskommunesamarbeid. Vertskommunen er Askim kommune ved NAV Askim. Dette er regulert i en samarbeidsavtale om Indre Østfold Introduksjonssenter (Introsenteret). Kommunen kjøper også tjenester av Delta voksenopplæring. Skolen er lokalisert i Askim og gir deltakerne i introduksjonsordningen undervisning i norsk og samfunnskunnskap.

I dokumentasjon og intervjuer fremkommer det at vedtak om introduksjonsprogram og individuell plan fattes av NAV-leder i Skiptvet kommune. Oppfølging av den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet gjøres av Introsenteret, i samarbeid med skolen og kommunen.



4. Beskrivelse av kommunens praksis og Fylkesmannens vurdering

Tilsynstema: individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram jf. introduksjonsloven §§ 6 og 19 første ledd.

Gjennom tilsynet har vi vurdert følgende:

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

Beskrivelse av kommunens praksis

Det fremkommer av intervju at ved bosetting av en flyktning er det flyktningkonsulent som henter ved ankomst til landet evt. tar imot fra et mottak. Så snart kommunen har bosatt flyktningen sender flyktningkonsulent en forhåndsinnmelding til Introsenteret, som igjen gir informasjon til Delta voksenopplæring om oppstart. Det fremkommer av intervju og dokumentasjon at NAV-leder og oppvekstsjef har møter på ledernivå med Introsenteret 2 ganger pr år. Det daglige samarbeidet er det flyktningkonsulent og programrådgivere som har. Det fremkommer av intervju at flyktningkonsulent har ukentlige samtaler med deltakerne ved at han er i Askim en midttime pr uke. Disse samtalene handler i stor grad om de daglige bekymringene deltakerne har. Oppfølging knyttet til program og innhold er det programrådgiverne og skolen som har. I intervju fremkommer det at programrådgiver og rådgiver ved skolen har ukentlige samtaler. Her tar de opp ulike ting knyttet til enkelt deltakere. Deltaker er også med dersom det er nødvendig. Rådgiverne på skolen har igjen kommunikasjon med kontaktlærerne. Det foregår videre mye uformell kontakt via telefon og e-post mellom programrådgiver og skolen, og mellom programrådgiver og flyktningkonsulent. Det fremkommer av intervju og dokumentasjon at alle nye deltakere har to felles informasjonsmøter med tolk hvor de ansvarlige ved Introsenteret presenteres, samt at de blant annet har en gjennomgang av hva introduksjonsprogrammet er, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, arbeidsåret, fravær, stønad og individuell plan.

Det fremkommer av intervju at kartlegging av deltaker før utarbeiding av individuell plan (IP) gjøres av programrådgiver ved Introsenteret. Dette fremkommer også i samarbeidsavtalen mellom kommunen og Introsenteret. Introsenteret benytter tolk ved kartlegging og i de videre samtalene så lenge det er nødvendig. Kommunen har etter foreløpig tilsynsrapport fra Fylkesmannen utarbeidet en ny mal for kartlegging. Denne gir en oversikt over deltakerens personalia, kartlegging av språk, nivå for norskopplæring, behov for tolk, deltakers tidligere skolegang, arbeidserfaring, familiesituasjon og ønsker i programtiden.

Kommunen har etter foreløpig rapport fra Fylkesmannen revidert samarbeidsavtalen mellom kommunen og Introsenteret, både når det gjelder kartlegging og utforming av IP. I avtalen fremkommer det at IP skal foreligge innen 3 mnd etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse i intro.programmet blir framsatt. Videre står det at; «Skolen skal utarbeide INOP og IGOP innen 5 virkedager etter registrering. Den første opplæringsplanen sendes umiddelbart til Introduksjonssenteret. Introduksjonssenteret vil utarbeide individuell plan på bakgrunn av INOP og IGOP. .. Introduksjonssenteret vil i løpet av de tre første månedene foreta en grundig



Fylkesmannen i Østfold

kartlegging av deltaker og vil på bakgrunn av denne kartlegging og tilsendt INOP/IGOP fra VO utarbeide en mer omfattende IP.».

På bakgrunn av kartleggingen utarbeider programrådgiver individuell plan i samarbeid med deltaker. Planen inneholder følgende:

- Introprogrammets framdrift
- Dato for evaluering av IP
- Oppsummering av kartlegging og begrunnelse for valg av mål og tiltak
 - hovedmål, delmål og aktuelle tiltak
- norskopplæring og samfunnskunnskap, samt oversikt over prøver
- grunnskole/VGS
- språkpraksis og arbeidsrettede tiltak med beskrivelse
- permisjon, ferie/høytid og fravær
- generell informasjon til deltaker med blant annet klageadgang

Så snart den individuelle planen er ferdig, sendes den kommunen for signering. Det er også kommunen som fatter vedtak om IP. I mottatte deltakermapper er vedtak om IP fattet lang tid etter utarbeidelse av IP. Det fremkommer imidlertid i intervjuer at dette skyldes at kommunen ikke har vært klar over at det skulle fattes egne vedtak om IP, og de har nå endret rutine på dette.

Det er skolen som foretar kartlegging av språkkunnskaper før de utarbeider individuell plan knyttet til norsk og samfunnskunnskap. Kartleggingen gjøres i et registreringsskjema der de registrerer personlige opplysninger, familie, skole- og yrkesbakgrunn, samt språknivå. Det fremkommer i intervju at skolen ikke benytter tolk til disse samtalerne, og at den første individuelle planen dermed kan kommuniseres noe dårlig med deltaker på grunn av manglende tolk. Det hender de kan trekke inn en medelev som har bedre norskkunnskaper, for å bidra med oversettelse i samtalen.

På bakgrunn av kartleggingen utarbeider skolen en individuell norskopplæringsplan (INOP). Planen inneholder underveismål og hovedmål. Disse er tidfestet med vår/høst og årstall. Her fremkommer også stikkord fra utdannings- og arbeidserfaring, samt oppnådd nivå, fravær og antall timer norsk pr uke. Planen skal være undertegnet av lærer og deltaker. Det fremkommer av intervju at planen skal evalueres minst en gang i halvåret. Det fremkommer ingen dato for evaluering i planen.

Kommunen har etter foreløpig rapport fra Fylkesmannen revidert samarbeidsavtalen mellom Askim kommune og Delta voksenopplæring. I avtalen fremkommer det at *«Skolen skal utarbeide INOP og IGOP innen 5 virkedager etter registrering. Den første opplæringsplanen sendes umiddelbart til Introduksjonssenteret. Introduksjonssenteret vil utarbeide individuell plan på bakgrunn av INOP og IGOP.»* Under punkt 7 Individuell plan står det blant annet: *«Innen de første tre månedene i introduksjonsprogrammet, når vurderingsgrunnlaget er sterkere, vil det bli utarbeidet en mer omfattende INOP og IGOP. Introduksjonssenteret vil i løpet av de tre første månedene foreta en grundig kartlegging av deltaker og vil på bakgrunn av denne kartlegging og tilsendt INOP/IGOP fra VO utarbeide en mer omfattende IP.»*

Det fremkommer av dokumentasjon og intervjuer at INOP er lagt med som vedlegg til IP og innarbeidet i den delen av IP som omhandler skole.



Fylkesmannen i Østfold

Fylkesmannens vurdering

Kommunen skal utarbeide en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak

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. 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.

Skiptvet kommune utarbeider en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak. Planen kan også sies å være samlet til ett helhetlig dokument, da INOP er vedlagt IP og innarbeidet som en del av IP.

Planen skal være individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltaker

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.

Skiptvet kommune ved Introsenteret og skolen kartlegger deltakeren før det utarbeides IP. Begge områder har et skjema de følger ved kartlegging. Ved Introsenteret kartlegges deltakerens tidligere skolegang, arbeidserfaring, familiesituasjon og ønsker i programtiden. Ut fra dokumentasjon så Fylkesmannen at kartleggingen ble gjort ulikt av de forskjellige programrådgiverne, og dette kunne gi inntrykk av manglende systematikk og felles rutiner. Kommunen har etter foreløpig rapport revidert «Rutiner mellom Indre Østfold Introduksjonssenter og samarbeidskommunene», samt maler for kartlegging og IP. I samarbeidsavtalen punkt 8 fremkommer det blant annet at «Den individuelle planen skal alltid gjennomgå av to programrådgivere. Dette for å kvalitetssikre innholdet i planen.» og «Planen signeres av begge programrådgivere. Forslaget skal sendes til kommunen til godkjenning.» Fylkesmannen ser at dette kan bidra til å sikre likhet i både kartlegging og utforming av IP.

Det fremkommer av dokumentasjon og intervjuer at Skiptvet kommune ved Introsenteret og skolen gir deltakerne veiledning om hva den individuelle planen er og hva som er formålet med planen. Deltakerne er videre kjent med egen plan og har deltatt i utarbeidelsen. Ved Introsenteret benyttes tolk for å sikre at deltaker forstår innholdet. I tilsendt dokumentasjon har alle deltakerne undertegnet sin individuelle plan. Det fremkom av intervjuer at det ikke ble benyttet tolk ved skolen ved utarbeidelse av første INOP. Fylkesmannen vurderte i foreløpig rapport at dette kunne gjøre det vanskelig for en deltaker å forstå innhold og mål med INOP. IMDI uttaler i tilsynsinstruks til Fylkesmennene at «Bruk av tolk vil kunne være nødvendig for å sikre tilstrekkelig medvirkning. Kommunen skal derfor gjøre en vurdering av behovet for tolk ved hver kartleggingssamtale. Dersom det ikke er benyttet kvalifisert tolk i tilfeller hvor det er behov for det, vil det foreligge lovbrudd. Det avgjørende i vurderingen vil være om manglende bruk av tolk/ukvalifisert tolk, har medført at deltakeren ikke har fått tilstrekkelig informasjon og veiledning i samsvar med forvaltningsloven §§ 11 og 17, og eller at planen ikke kan anses å være utarbeidet i samråd med deltakeren i samsvar med introduksjonsloven § 6 tredje ledd.» I e-post av 18.08.17 bekrefter rektor ved voksenopplæringen at de har revidert mal for INOP og lagt til en rubrikk for avkryssing for om de har brukt tolk eller ikke i kartleggingssamtalen. Videre



= Fylkesmannen i Østfold

at lærer i forkant av samtalen har vurdert om det skal brukes tolk eller ikke i samtalen. På bakgrunn av dette, samt intervjuer av deltakerne, vurderer vi at deltakerne er gitt mulighet til å være kjent med sin individuelle plan og hva som er formålet med den. I tillegg er INOP en del av IP og denne blir også gjennomgått med tolk ved introserteret.

Planen skal inneholde programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet
Den individuelle planen skal minst inneholde programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet, jf. introduksjonsloven § 6 annet ledd. Det skal fremgå av den individuelle planen når tiltakene skal gjennomføres (tidsfaser) og hvem som har ansvaret for å gjennomføre tiltakene (ansvarsforhold). Dette gjelder både for de tre obligatoriske innholdselementene og eventuelle andre tiltak kommunen, i samarbeid med deltakeren, velger å ta med.

Både INOP og IP inneholder start av introduksjonsprogram og hvem som er ansvarlig. INOP angir videre vår/høst og årstall for gjennomføring av ulike prøver. Tiltakene i form av norskundervisning fremkommer også i INOP, samt timetall. Både IP og INOP inneholder mål og delmål/underveismål. Når det gjelder INOP inneholder disse mål og underveismål. Hovedmål konkretiseres ved norskprøve f.eks. A1/A2 satt til vår/høst og årstall. Underveismål settes ved interne norskprøver satt til vår/høst og årstall. Av IP fremlagt under tilsynet hadde de fleste deltakerne konkrete hovedmål, så som bussjåfør, barnehageassistent og skredder. Når det kom til delmål og tiltak var disse svært generelle. Alle deltakerne hadde like delmål som var identiske med lovens minstekrav. Videre var aktuelle tiltak lite konkrete. Av ny mal og IP utformet etter foreløpig rapport ser vi at kommunen har vist til individuelle konkrete tiltak. Det er opplistet konkrete tiltak for å f.eks. kunne komme til målet om å bli bussjåfør i Norge eller kunne gjennomføre videregående skole. Det er videre tidfestet ulike tiltak som for eksempel språkpraksis og konkrete tiltak gjennom NAV.

Planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon

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 fremkommer av intervju og dokumentasjon at IP og INOP evalueres minst en gang pr halvår. I ny mal og ny utarbeidet IP konkrete datoer for gjennomførte og planlagte evalueringer.

Vesentlige endringer i den individuelle planen skal fastsettes ved enkeltvedtak

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

Det fremkommer ikke i dokumentasjon eller intervjuer at det har vært aktuelt for kommunen å fatte enkeltvedtak. Dette da det ikke har vært vesentlige endringer av programmet.



= Fylkesmannen
= i Østfold

Fylkesmannens konklusjon

På bakgrunn av vurderinger ovenfor konkluderer Fylkesmannen med at Skiptvet kommune utarbeider individuelle planer for deltakere i introduksjonsprogram i hht. introduksjonsloven §§ 6 og 19 første ledd.

5. Oppfølging av tilsynsresultater og avslutning av tilsynet.

Fylkesmannen har i denne rapporten ikke konstatert lovbrudd og rapporten inneholder derfor ingen frist for retting. Tilsynet med Skiptvet kommune etter introduksjonsloven for nyankomne flyktninger avsluttes dermed med denne rapporten.

Moss, 22.08.17

Tilsynsleder

Revisor

Revisor



Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

Dokumentasjon mottatt 19.05.17

- Samarbeidsavtale om interkommunalt introduksjonssenter
- Samarbeidsavtale mellom kommuner og arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning
- Samarbeidsavtale mellom Askim kommune og Deltagruppen AS
- Rutiner mellom indre Østfold introduksjonssenter og samarbeidskommunene
- Mapper på 7 deltakere som inneholder:
 - Vedtak om introduksjonsprogram
 - Vedtak om individuell plan
 - Journaler
 - PP-presentasjoner fra informasjonsmøte
 - Registreringsskjema ved introstart
 - Innmeldingsskjema til introduksjonssenteret
 - Ulike dok. knyttet til bosettingen, som bl.a. bosettingsvedtaket
 - Bankdok.

Dokumentasjon mottatt 06.06.17

- Beskrivelse av hvordan tilbud om intro.program er organisert i kommunen
- Delegeringsreglement

Dokumentasjon mottatt 12.06.17

6. Integreringsplan
7. Rutiner for distribusjon av vedtak i norsk og samfunnskunnskap
8. Innmeldingsskjema til indre østfold introduksjonssenter
9. Saksfremlegg til kommunestyret vedr. integreringsplan

Dokumentasjon mottatt 13.06.17

- Skjema for innmelding av minoritetsspråklige voksne til norsk og samf.kunnskap ved Delta voksenopplæring
- ukeplaner uke 20, 22 og 24

Dokumentasjon mottatt 22.06.17

- Vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Dokumentasjon mottatt 11.07.17

- Endret Samarbeidsavtale mellom Askim kommune og Deltagruppen AS
- Endrede rutiner mellom Østfold introduksjonssenter og samarbeidskommunene
- Ny kartleggingssmal
- Nytt kartleggingsskjema av deltaker – etter ny mal
- Ny mal for Individuell plan
- To ny individuelle planer utarbeidet etter ny mal
-

Dokumentasjon mottatt 18.08.17

- E-post fra rektor ved delta Voksenopplæring vedr. bruk av tolk i VO
- Revidert mal for INOP

Vedlegg 2: Oversikt over navn og funksjon på de som har deltatt i tilsynet

Navn	Tittel	Intervju	Sluttmøte 22.06.17
Kjell Liborg	Kommunalsjef	X	X
Anne Woodruff	Virksomhetsleder innbyggjerservice	X	X
Leif-Øystein Nordby	NAV-leder Skiptvet	X	X
Roger Elvestad	Flyktningkonsulent	X	X
Nermin Pasic	Programrådgiver Introsenteret	X	X
Lene Kolstad	Rektor Delta voksenopplæring	X	X
4 deltakere		X	
Mohsin Raja	Programrådgiver Introsenteret		X
Jetmira Cazimi	Programrådgiver Introsenteret		X
Annika Fun	Programrådgiver Introsenteret		X
Silje Garnås Kristiansen	Programrådgiver Introsenteret		X
Vidar Olaussen	Programrådgiver Introsenteret		X
Britt Mari Hoel	Avdelingsleder NAV Askim		X

Fra Fylkesmannen i Østfold deltok: Kari Smith-Meyer, Grete Reitan og Karianne Åsheim



Vedlegg 3: Lovkrav

Forholdet til forvaltningsloven

Det følger av introduksjonsloven § 21 at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i

loven. I tillegg gjelder de ikke-lovfestede saksbehandlingsreglene her som ellers i forvaltningen, som

for eksempel normen for god forvaltningsskikk, forsvarlig saksbehandling og veiledning og informasjon til deltakerne. Det er viktig å vite om en avgjørelse som tas etter introduksjonsloven er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven eller ikke. Grunnen er at mange av forvaltningslovens bestemmelser kun får anvendelse i saker om enkeltvedtak.

Introduksjonsloven § 21 annet ledd presiserer hvilke avgjørelser som skal regnes som enkeltvedtak etter denne loven. Det fremgår imidlertid av rundskriv G-01/2016 at opplistingen i § 21 annet ledd ikke er uttømmende. Andre vedtak som må anses som enkeltvedtak og derfor kan påklages, kan for

eksempel være avgjørelser om fravær og permisjon eller en avgjørelse om forlengelse av programmet ut over to år. Fylkesmannen skal ved tilsyn undersøke om de materielle reglene i introduksjonsloven blir oppfylt. Ved Fylkesmannens tilsyn vil derfor undersøkelse av enkeltvedtak være nødvendig for å undersøke om deltakerne har fått de rettigheter de har krav på. Et enkeltvedtak er etter legaldefinisjonen i forvaltningsloven § 2 en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer.

Når det gjelder kommunens avgjørelse som gjelder den såkalte «kan-gruppen», det vil si avgjørelser

truffet i medhold av § 3 tredje ledd, er det på det rene at personer som omfattes av § 3 tredje ledd verken har rett eller plikt til å delta i introduksjonsprogrammet slik at denne gruppen er avskåret fra retten til å klage over at de ikke er tilbudt deltakelse i introduksjonsprogrammet. Imidlertid vil denne gruppen, dersom de innvilges introduksjonsordning, dvs. introstønad og introprogram, ha adgang til å klage på ordningens innhold etter forvaltningslovens bestemmelse.

Hvem det føres tilsyn med – Kommunens ansvar for introduksjonsordningen

Som tidligere nevnt er det kommunen som har ansvar for introduksjonsordningen, jf.

introduksjonsloven § 3. Det betyr at det er kommunen som skal sikre at deltakerne har en individuell plan, jf. introduksjonsloven §§6 og 19 første ledd. Dersom tjenester til introduksjonsordningen leveres av andre enn kommunen selv, er det fortsatt kommunen som har ansvar for ordningen og det er kommunen vi fører tilsyn med.

Tilsystema 2017-2019. Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram

Introduksjonsloven § 6 Individuell plan

«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.



Fylkesmannen i Østfold

Planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i vedkommendes livssituasjon.»

§6.1 Det skal utarbeides en individuell plan

Bestemmelsen i § 6 første ledd pålegger kommunen å utarbeide en individuell plan for den enkelte deltaker i programmet. Planen skal beskrive programmets varighet og omfang, og den skal utarbeides på bakgrunn av en kartlegging av den enkeltes behov og muligheter. Planen skal utformes i samråd med deltakeren. Den individuelle planen er et verktøy i arbeidet med den enkelte deltaker, og planen skal sikre planmessighet, deltakermedvirkning og eierskap til målet og tiltakene som skal skje innenfor rammene av introduksjonsprogrammet.

Kommunen velger selv formen på den individuelle planen: Om den skal være et vedlegg til enkeltvedtaket om tildeling av introduksjonsprogram, eller om det skal fattes et eget enkeltvedtak om innholdet i den individuelle planen. Et vedtak om tildeling av program uten noen beskrivelse av minstekravet til innholdet i programmet, jf. § 6 annet ledd og pkt. 6.2 nedenfor, gir lite innhold. Lovens § 21 lister opp hvilke avgjørelser etter introduksjonsloven som er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Listen er ikke uttømmende, også beslutninger som ikke er listet opp i § 21 kan være enkeltvedtak. Fastsetting av den individuelle planen er en del av kommunens beslutning om tildeling av program, og er derfor et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. § 21 andre ledd bokstav a.

Kartlegging av den enkeltes kompetanse må skje i to faser, for to forskjellige formål. Dette er omtalt i lovens forarbeider⁷. For det første må det gjennomføres en kartlegging i forbindelse med kommunenes vurdering av om det foreligger et opplæringsbehov som er vilkåret for å fastslå rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. For det andre må det gjennomføres en mer detaljert og grundig kartlegging når det er fastslått at vedkommende har rett og plikt til å delta i et introduksjonsprogram. Den første kartleggingen av den enkeltes kompetanse og bakgrunn vil kunne være nødvendig når kommunen vurderer den enkeltes behov for grunnleggende kvalifisering. Kartleggingen her vil altså inngå i kommunens grunnlag for vurdering av om program skal tilbys, og kommer derfor før en individuell kvalifiseringsplan eventuelt utarbeides. Det er imidlertid ikke krav om slik kartlegging før et eventuelt tilbud om program. Avhengig av hvor langt kommunen er kommet i kartleggingen av den enkeltes kompetanse og opplæringsbehov, kan den individuelle planen foreligge allerede ved tildeling av programmet, men det er også adgang til å bruke noe lenger tid på kartleggingen av den enkeltes kompetanse og opplæringsbehov. Dersom kommunen ikke er ferdig med kartleggingen av den enkeltes kompetanse og opplæringsbehov ved tildeling av programmet, skal den individuelle planen foreligge innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse i introduksjonsprogram blir framsatt, jf. § 3 annet ledd. Kommunen bør vurdere om det er hensiktsmessig å bruke tolk i kartleggingssamtalen .

Vesentlige endringer av individuell plan er etter § 21 et enkeltvedtak som skal fastsettes i vedtaks form. Personer som også er omfattet av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter lovens kapittel 4, skal ha en individuell plan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, se § 19 første ledd. Kommunen bør se den individuelle planen for introduksjonsprogrammet og for opplæring i norsk og samfunnskunnskap i sammenheng. Det er ikke hensiktsmessig at det utarbeides to adskilte individuelle planer, men heller at planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap inngår som en del av planen for introduksjonsprogrammet. Det avgjørende er at det faktisk utarbeides en plan for kvalifiseringen og at planen utarbeides i samråd med deltaker.



= Fylkesmannen i Østfold

Samtaler med innvandreren om vedkommendes personlige ressurser, muligheter og realistiske framtidsplaner, er en viktig oppgave i kartleggingsarbeidet og utarbeidelsen av den individuelle planen.

Bestemmelsen stiller minimumskrav til planens innhold. Disse kravene sikrer forutsigbarhet og bidrar til å øke motivasjonen for den enkelte deltaker. For deltakerne skal planen sikre at det er deres egne forutsetninger og mål som ligger til grunn for det kvalifiseringsløp de skal gjennomføre.

§ 6.2 Minstekrav til innholdet i den individuelle planen

En individuell plan skal minst inneholde tidspunkt for oppstart, hva som skal skje når og en liste over tiltak i programmet. Planen skal angi hvem som har ansvar for å gjennomføre de ulike tiltakene og når. Det bør også konkret angis hvem som er deltakeres kontaktperson i den individuelle planen.

Planen skal angi både hovedmål og delmål. Det skal skilles tydelig mellom de mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet og de som ligger lengre fram i tid. Videre skal planen vise hvilken framdrift som er forventet for de ulike delmålene.

§ 6.3 Planen skal utarbeides i samråd med deltaker

Den individuelle planen skal utarbeides i samråd med den enkelte deltaker. For at medvirkningen skal være reell må kommunen sørge for at deltakeren får relevant informasjon og veiledning slik at vedkommende kan foreta informerte valg. Det skal sikres at det er den enkelte deltakers egne forutsetninger og mål som ligger til grunn for det kvalifiseringsløpet vedkommende skal gjennomføre. Deltaker skal få informasjon og veiledning slik at vedkommende kan ta informerte valg, jf. forvaltningsloven §§ 11 og 17. Bruk av tolk vil være nødvendig for å sikre at deltakerens medvirkning er reell. Tolk vil også kunne være nødvendig for å sørge for at deltakeren får tilstrekkelig veiledning og informasjon om formålet med og innholdet i den individuelle planen.

§6.4 Planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom

Planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom for å sikre at målet med kvalifiseringen, og innholdet ellers, fortsatt samsvarer med deltakerens bakgrunn, kompetanse og livssituasjon. På denne måten får kommunen oversikt over hvorvidt framdriften går som planlagt, og om tiltakene og målene er realistiske og fremdeles aktuelle. Et minstekrav for hva som her skal anses som "jevne mellomrom" bør minst en vurdering i halvåret.

Planen skal også vurderes på nytt hvis det oppstår vesentlige endringer i vedkommendes livssituasjon.

Vesentlig endring av den individuelle planen er et enkeltvedtak etter § 21 annet ledd bokstav b. Dette betyr at en kommunal beslutning som innebærer vesentlig endring av den individuelle planen kan påklages, og forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak kommer da til anvendelse. Spørsmålet om hva som er å anse som vesentlige endringer må vurderes individuelt. Hva som er vesentlig endringer kan relateres både til hva som er målsettingen i den individuelle planen, og til innholdet i kvalifiseringen.



Fylkesmannen i Østfold

Introduksjonsloven § 19, første ledd

«Det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. § 6 gjelder tilsvarende.»

Kommunen skal ta utgangspunkt i den enkeltes behov og forutsetninger når den skal organisere opplæringen og velge metode og innhold. Kravet om tilpasset opplæring står sentralt i læreplanen, jf. forskrift av 19. april 2012 nr. 358 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Kommunens plikt til å tilrettelegge opplæringen følger av læreplanen, og av kravet om en individuell plan (§ 19). Opplæringen skal være individuelt tilpasset og basert på kartlegging av den enkeltes forutsetninger og behov. Den individuelle tilpasningen omfatter både det faglige og praktiske. Læreplanen bygger på *Det felles europeiske rammeverket for språk: Læring, undervisning, vurdering (2011)* utarbeidet av Europarådets avdeling for moderne språk. I læreplanen er språkferdighetene beskrevet på fire nivåer: A1, A2, B1 og B2. Kommunen plikter å tilby opplæring opp til nivå B2 hvis dette nivået kan nås innenfor de pliktfestede 600 timene, og opp til nivå B1 hvis dette nivået kan nås innen den totale rammen på 3000 timer. For at deltakeren skal kunne nå dette nivået må opplæringen målrettes fra starten av for å kunne utnytte den tiden deltakeren har til rådighet. Opplæringen må tilpasses den enkeltes livssituasjon og organiseres på en slik måte at det blir praktisk mulig å delta både for personer med omsorgsansvar for små barn og for personer i yrkeslivet.

Kommunen skal utarbeide en individuell plan for den enkelte deltaker i opplæringen. Individuell plan er nærmere omtalt i læreplanen i norsk og samfunnskunnskap. I læreplanen er det beskrevet hvordan en gjennom inntakssamtale og eventuelle tester kan plassere deltakeren på det opplæringssporet som passer for den enkelte. Resultatet av denne kartleggingen skal nedfelles i en individuell plan som skal oppgi mål for opplæringen, tidsrammen for å nå målene, antall timer som tildeles og hvor og når opplæringen skal finne sted. Planen skal utarbeides i samarbeid med deltakeren.

Det er viktig at det underveis gjennomføres samtaler med deltakeren om hvor vedkommende står i sin individuelle plan, og at en på bakgrunn av denne samtalen eventuelt reviderer planen.

Fastsetting av den individuelle planen er en del av kommunens beslutning om tildeling av opplæring, og derfor et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. introduksjonsloven §§ 21 og 22. Enkeltvedtaket om fastsettingen av den individuelle planen kan påklages til Fylkesmannen.

For de deltakerne som får norskopplæring som en del av introduksjonsprogrammet, inngår den individuelle planen for norskopplæringen som en del av den individuelle planen for hele programmet. De i kommunen som har ansvaret for introduksjonsprogrammet må samarbeide med voksenopplæringen om dette.

Paragraf 6 i introduksjonsloven, som omhandler individuell plan for deltakelse i introduksjonsprogram, gjelder også for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.