



= Fylkesmannen
= i Østfold

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

INTRODUKSJONSLOVEN

Sarpsborg kommune

2017

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
Formålet med tilsynet	3
Fylkesmannens tilsynshjemmel	3
Kommunens internkontrollplikt	3
Forholdet til kommuneloven	3
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:	6
Beskrivelse av kommunens praksis	7
Fylkesmannens vurdering	9
Fylkesmannens konklusjon.....	11
5. Forhåndsvarsel om pålegg om retting	11
Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon	13
Vedlegg 2: Oversikt over navn og funksjoner på de som har deltatt i tilsynet.....	14
Vedlegg 3: Lovkrav	15

1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Østfold etter tilsyn med Sarpsborg kommunes forvaltning av introduksjonsloven. Tilsynet retter seg mot kommunen, jf. introduksjonsloven § 3 om kommunens ansvar. Tema for tilsynet beskrives annet sted i rapporten.

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

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)

Tilsyn omfatter også forskrifter knyttet til disse lovbestemmelsene. I tillegg gjelder reglene i forvaltningsloven med de begrensinger 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.

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 lovlighestilsyn, 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 med aktuelle personer i kommunen og fire deltakere basert på tilsynstemaet. Rapporten sier 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 hatt intervjuer med kommunen og deltakere.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn 22.08.2017
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen 20.10.2017
3. Åpningsmøte og intervjuer i kommunen 31.10.2017
4. Utsending av foreløpig rapport 09.11.2017
5. Sluttmøte 13.11.2017
6. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig rapport 27.11.17
7. Utsending av endelig rapport, ca uke 50

2. Tema for tilsynet

Tilsynstema 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 framkommer i delegeringsreglementet at vedtak knyttet til introduksjonsloven er delegert til rådmannen fra utvalg for velferd og folkehelse. Videre ser vi av dokumentasjon at NAV- leder er delegert vedtaksmyndighet fra kommunesjef helse og sosial. Det vi derimot ikke kan se er en videredelegering til de som skriver og godkjenner vedtakene. Når det gjelder delegering av vedtaksmyndighet til teamleder ved Norsksenteret, som fatter enkeltvedtak om norsk og samfunnsfag, er ikke dette framlagt for Fylkesmannen.

Kommunen har en overordnet Kommunedelplan for mangfold, inkludering og likeverd. I planarbeidet var det representanter fra alle kommuneområdene. Kommunen opplyser i sin redegjørelse at planen har god forankring både politisk og administrativt. Planen gjelder fra 2016-2028 med en handlingsdel for 2016-2019. I forbindelse med den store økningen i antall flykninger i 2015/2016 ble det i 2016 startet en gjennomgang av organiseringen av kommunens drift på området. Denne gjennomgangen ble avsluttet i 2017. Etter gjennomgangen ble det bestemt at Norsksenteret fortsatt skal være under kommuneområdet Oppvekst, mens arbeidet med Introduksjonsloven skal være en del av kommuneområdet Velferd.

I kommunens redegjørelse vises det til at det er NAV Sarpsborg og Norsksenteret som har ansvaret for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Nav Sarpsborg har fem avdelinger og ni teamledere. I avdeling *Oppfølging med spesielle funksjoner* ligger teamet; *Team flykning*. Arbeidet rundt deltakerne i Introduksjonsprogrammet er ivaretatt i dette teamet. I intervjuene ble vi orientert om at høsten 2018 skal de som jobber med deltakere i introduksjonsloven samlokaliseres. Dette betyr at *Team flykning og helseteam for flykninger* skal være lokalisert sammen med Voksenopplæringen. Det er utarbeidet en *Samarbeidsavtale mellom Sarpsborg kommune og Arbeids- og velferdsetaten (NAV) om bosetting og introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Denne avtalen er ikke vedtatt på tilsynstidspunktet. NAV Sarpsborg har videre ulike prosedyrer for arbeidet med deltakerne i introduksjonsprogrammet. Det er prosedyrer for programrådgivere,

rolleavklaringer, kontorfaglige oppgaver, bosetting av flyktninger og møteplan på Introduksjonsprogrammet.

Norsksenteret i Sarpsborg består av en enhetsleder og i hovedsak tre team; *Team Flerspråklig opplæring-grunnskole*, *Team grunnskoleopplæring for voksne* og *Team norsk og samfunnsfag*. Det er teamleder *norsk og samfunnsfag* som fatter enkeltvedtak om norsk og samfunnsfag for deltakerne i introduksjonsprogrammet.

I dokumentasjon og intervjuer fremkommer det at vedtak om introduksjonsprogram skrives av programrådgivere og godkjennes av teamleder eller fagrådgiver. Vedtakene har NAV-leder sin signatur. I oversendelsen av dokumentasjon skriver Sarpsborg kommune at de ikke har fattet egne vedtak om individuell plan. Dette har medført at det heller ikke har vært fattet vedtak ved vesentlige endringer i planen. Dette skal være endret fra 01.08.2017. Det fremkommer av dokumentasjon og intervjuer at det heller ikke har vært fattet vedtak om Individuell plan ved norsksenteret.

Fylkesmannen mottok tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport datert 24.11.2017. I denne tilbakemeldingen skriver kommunen; *«Når det gjelder vedtaksfatting så er det som opplyst i intervjuer laget vedtaksmaler på «vesentlige endring IP» som vi ikke har hatt tidligere, og mal for eget vedtak på Individuell Plan, som tidligere var en del av vedtak om innvilget introduksjonsprogram. Ift opplysninger om klagerett og innsyn i dokumenter, har NAV Sarpsborg nå endret tekst i samtlige vedtak om klagerett (det var allerede angitt, men rett til å se sakens dokumenter er lagt til). [..]»*
Av innsendt dokumentasjon ser vi dette i praksis.

Oppfølgingen av den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet gjøres av programrådgiverne i Team flykning, i samarbeid med skolen. Når det gjelder deltakernes helse, er det helseteam for flykninger som ivaretar dette.

4. Beskrivelse av kommunens praksis og Fylkesmannens vurdering

Tilsystema: 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 dokumentasjon og intervjuer at ved bosetting av en flyktning er det flyktingkonsulenten som har den første samtalen og kartleggingen. På dette informasjonsmøtet er det flyktingkonsulenten/veileder for bosetting, tolk og flyktingen som er aktuell for bosettingen. På møtet blir det orientert om Sarpsborg kommune, boligmarkedet, plikter og rettigheter bl.a. om introduksjonsprogrammet. Veileder for

bosetting følger opp flyktningen med alt av praktiske gjøremål rundt bosettingen. Flyktningen blir etter dette satt i kontakt med helsesøster-tjenesten som kartlegger eventuelle helsemessige utfordringer og behov. Deretter er det felles møte mellom flyktningkonsulent, flyktningen og Norsksenteret. Der blir det foretatt en kartlegging for å finne ut hvilket nivå flyktningen befinner seg på i norsk. Teamleder ved Norsksenteret fattet vedtak om norsk og samfunnskunnskap på grunnlag av denne kartleggingen, og det blir utarbeidet en individuell plan/ læreplan for norsk og samfunnskunnskap. Ved oppstart av introduksjonsprogrammet, før det har gått 3 mnd. fra bosetting, får flyktningen tildelt en programrådgiver. Programrådgiver har en oppstartsamtale med flyktningen, der det blir klargjort hvilke mål, kompetanse og tidligere utdanning og arbeidspraksis flyktningen har. Ut fra disse opplysningen blir det fattet vedtak om rett til deltakelse i introduksjonsprogrammet og det blir utarbeidet en individuell plan.

Det kommer fram av dokumentasjon og intervjuer at det har vært en individuell plan som programrådgiverne har fylt ut sammen med deltaker, og en læreplan/ Individuell plan for norskopplæring som norsksenteret sammen med deltaker har fylt ut. Denne praksisen ble endret 01.10.2017. Nå er all kartlegging og mål for deltakeren samlet i 1 individuell plan. De fleste deltakerne er på Norsksenteret fra mandag til onsdag. Torsdag har deltakerne undervisning på Norsksenteret fra 09.00-13.00 for deretter å ha gruppesamlinger med sin programrådgiver. På fredagene har de også undervisning fra 09.00 til 13.00 på Norsksenteret med påfølgende aktiviteter på «Verdensrommet». Noen av deltakerne har praksis på deltid eller heltid.

Det blir foretatt flere kartlegginger av deltakeren. Både intervjuene og dokumentasjonen viser at ved bosetting foretar flyktningkonsulent en kartlegging av familieforhold, språkkompetanse, utdanning og arbeidserfaring. Helsesøster foretar en helsemessig kartlegging angående behov for fastlege, tannbehandling, briller mv. Når deltakeren kommer til Norsksenteret blir det foretatt en kartlegging for å tilby riktig norskopplæring. Alle kartleggingene blir avholdt med tolk, der det er behov for dette. De ulike kartleggingene blir registret i ulike dataprogrammer. Det kommer fram av intervjuene og maler for ny *Individuell plan med kartlegging* at kartleggingen fra skolen og programrådgiver skal samles i en felles plan.

Det har fram til 01.10.2017 vært programrådgiveren sammen med deltakeren som har utformet den overordnede individuelle planen. Programrådgiverne har tatt deler av læreplanen i norsk inn i den individuelle planen. I intervjuene med deltakerne gir de uttrykk for at de har vært med på utformingen av planen, og de er blitt forklart hva målet med den individuelle planen er. Programrådgiver, lærer og deltaker har «trekantsamtale» to ganger i året der individuell plan er tema. Ellers kom det fram i intervjuene at det er sporadisk dialog mellom lærer og programrådgiver. Disse samtalenene kan dreie seg om progresjon og tiltak. Gjennom intervju kom det frem at programrådgiverne hadde møte med alle deltakerne hvert år i august. Lærerne var ikke med på disse møtene. Programrådgiverne møter også deltakerne som ikke er i språkpraksis/arbeidspraksis, hver torsdag. Deltakerne kan snakke med programrådgiverne på disse torsdagene, eller avtale tid til møter utenom denne tiden. Ellers er det deltakernes behov som styrer kontakten. Lærerne har møter med deltakerne når det skjer noe spesielt. Det blir også gitt jevnlig underveismeldinger og framovermeldinger. Intervjuene viser at både lærere og programrådgivere ønsker mer informasjonsflyt og tettere samarbeid seg imellom.

I de ti utvalgte deltakermappene er det bare en av deltakerne som har en individuell plan etter ny mal. Denne planen var lite utfylt. Under intervjuene kom det frem at det var

deltakere som hadde fått individuell plan i «ny mal», og Fylkesmannen fikk fem av disse. Malen ser ut til å være et dokument som er helhetlig og skal inneholde kartlegging, mål og tiltak når det gjelder langsiktighet, og delmål og tiltak når det gjelder norsk, samfunnsfag og tiltak for at deltakerne skal komme seg ut i arbeid og/eller utdanning. Malen viser også at programmets start, ansvar og tidsangivelser skal nedtegnes i planen.

Fylkesmannens vurderinger blir tatt på det tidspunktet tilsynet blir gjennomført. Dette betyr i denne omgang at vi vurderer de «nye» individuelle planene. I gjennomlesing av de fem individuelle planene vi fikk overlevert, ser Fylkesmannen at det mangler innhold. To av de fem planene mangler mål og tiltak i norsk og samfunnsfag. Det mangler også tidsangivelser og ansvarsforhold. Planene er skrevet ut fra dataprogrammet, slik at det er vanskelig å se om deltakeren har vært med i utarbeidelsen og medvirket i planen. Under intervjuene blir vi fortalt at alle planer blir underskrevet av deltakeren, og deltakerens meninger blir lagt behørig vekt. Deltaker får også med seg planen sin.

I tilbakemeldingen på foreløpig tilsynsrapport fikk Fylkesmannen tilsendt nye vedtak og individuelle planer. I noen av de individuelle planene mangler fortsatt mål og tiltak i norsk. I redegjørelsen skriver kommunen; «Vi ser at IP-ene ofte har vært for generelle i mål- og tiltaksformuleringer, og ikke vært avgrenset tilstrekkelig hva gjelder periode. Deltakerne sier selv ofte at de aktuelle målene gjelder for hele programperioden. Men vi er i prosess nå med utbedring, både i utforming av planen og i veiledningsmetodikk som brukes i samtale med deltakere. Introduksjonsprogrammet har i tillegg inngått et formelt samarbeid med karrieresenteret, noe som vil medføre økt bruk av karriereveiledning og derfor også mer konkrete yrkes-/jobbmaal. Det er planlagt trekantsamtaler og utforming av ny felles IP på samtlige deltakere innen 22.12.17, og vi er i god gang med det allerede.»

Fylkesmannen fikk på intervjudagen overlevert nye maler for vedtak om individuell plan, vedtak om vesentlige endringer i individuell plan, vedtak om introduksjonsprogram for første året, andre året, tredje året som kan tilbys, tillagt programtid, avslag på forlenget introduksjonsprogram. I de nye malene om vedtak for Individuell plan vises det til introduksjonsloven § 6, men det mangler henvisning til § 19 første ledd.

Kommunen har etter foreløpig rapport fra Fylkesmannen revidert vedtaksmaler. I redegjørelsen skriver kommunen; «Vi utarbeider allerede en helhetlig individuell plan, der både mål for norskopplæring og intro for øvrig inngår. Men vi har ikke tatt i bruk ny mal før 01.10.17, og er nå i en prosess med trekantsamtaler (deltaker, PR +lærer) der nye planer utarbeides etter ny mal. § 19 i lovgrunnlaget var tidligere ikke med i vedtaksmalen, da introduksjonsprogrammet og Norsksenteret hadde separate planer og vedtak. § 19 er nå skrevet inn i malen «Vedtak om Individuell plan» og «Vedtak om vesentlige endringer av individuell plan». Fylkesmannen fikk tilsendt nye vedtak og Individuelle planer for 16 deltakere, og vi ser at redegjørelsen er i samsvar med disse.

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.

Sarpsborg kommune utarbeider en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak. Planen er ett helhetlig dokument. Vedtaket henviser til introduksjonsloven § 6 første ledd og §19 første ledd.

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.

Sarpsborg kommune ved flyktningkonsulent foretar den første kartleggingen av flyktningen som skal bosettes i Sarpsborg. Flyktningkonsulenten setter flyktningen i kontakt med helsesøster som foretar kartlegging av helsesituasjonen. I etterkant av dette har flyktningkonsulenten og deltakeren møte med Norsksenteret der språknivå blir spesielt kartlagt. Det blir oppnevnt en programrådgiver som skriver vedtak om rett til introduksjonsprogram, og som sammen med deltakeren utarbeider en individuell plan.

Fylkesmannen anser at per dags dato har det vært foretatt mange kartlegginger, men gjennom opplysninger både i dokumentasjon og intervjuer mangler det å samle informasjonen slik at det blir enklere å utarbeide en helhetlig individuelt tilpasset plan sammen med deltakeren.

Det fremkommer av dokumentasjon og intervjuer at Sarpsborg kommune gjennom flyktningkonsulent, programrådgiver 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. Både flyktningkonsulent og senere programrådgiver og skolen benytter tolk der det er nødvendig for å sikre at deltaker forstår innholdet. I intervjuene blir vi fortalt at alle deltakerne undertegner sin individuelle plan.

I de ti deltakermappene vi fikk tilsendt finner vi en individuell plan og en individuell plan for norskopplæringen. I begge planene er det få konkrete hovedmål og delmål. Tidsangivelser for tiltakene er ofte fra programmets start til programmets slutt, og det er vanskelig å se endringer og progresjonen hos deltakeren. Det er også vanskelig å se sammenhengen mellom målene i de to individuelle planene til deltakerne.

Av de fem individuelle planene fremlagt i tilsynet har deltakerne hovedmål, så som utdanning som helsefagarbeider, jobb i restaurant og kjøkken, tannlege, master i menneskelige rettigheter. Når det kommer til delmål og tiltak, mangler delmål i norsk og samfunnskunnskap i to av fem planer. Fylkesmannen kan dermed ikke se at kommunen har gjennomgående vist til individuelle konkrete tiltak i de individuelle planene.

Etter foreløpig rapport fikk Fylkesmannen tilsendt nye vedtak om Individuell plan og individuelle planer. Noen av planene mangler fortsatt delmål og tiltak i norsk og samfunnsfag.

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.

De nye individuelle planene inneholder start av introduksjonsprogram og hvem som er ansvarlig. Tiltakene i form av norskundervisning fremkommer ikke i planen. I de nye planene legges det opp til at det skal være konkret angitt tidsfase for måloppnåelse av delmålene og i hvilken periode delmålet skal øves og hvem som har ansvaret. Det skal også tidfestes når neste revidering skal skje. I noen av planene vi fikk, var det mangler på utfylling av dette, og noen av tidsangivelsene er vage. Det er mangel på delmål/tiltak i norsk og samfunnsfag, og dermed mangler også tidsfaser.

I oversendelsen fra kommunen etter foreløpig rapport skriver de; «Vi ser at IP-ene ofte har vært for generelle i mål- og tiltaksformuleringer, og ikke vært avgrenset tilstrekkelig hva det gjelder tidsperioder. Deltakerne sier selv ofte at de aktuelle målene gjelder for hele programperioden. Men vi er i prosess nå med utbedring, både i utforming av planen og i veiledningmetodikk som brukes i samtale med deltakere. Introduksjonsprogrammet har i tillegg inngått et formelt samarbeid med karrieresenteret, noe som vil medføre økt bruk av karriereveiledning og derfor også mer konkrete yrkes/jobbmål. Det er planlagt trekantsamtaler og utforming av ny felles IP på samtlige deltakere innen 22.12.17., og vi er i god gang med det allerede».

Fylkesmannen ser at Sarpsborg kommune har gjort et godt stykke arbeid rundt innholdet i Individuell plan, men er ikke helt i mål. Vi ser at det er lagt gode planer framover for å kunne lukke lovbrudd innen rimelig tid.

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 individuell plan evalueres minst en gang pr halvår. Dette blir gjort i «trekant samtalene» som programrådgiver, lærer og deltaker har to ganger i året. I de nye malene skal det settes dato for revidering av planen. I planene vi har fått fremkommer angivelse av dato for neste evaluering på to planer. Det fremstår uklart for Fylkesmannen hvorvidt endringer som skjer underveis, f.eks. endring av tiltak blir fortløpende oppdatert i planene.

Kommunen sendte Fylkesmannen nye vedtak og individuelle planer etter foreløpig tilsynsrapport. Det er fortsatt noen mangler i disse planene, men som kommunen selv sier skal alt være på plass den 22.12.2017.

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 ser at kommunen har en vedtaksmal for dette.

Fylkesmannens konklusjon

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

5. Forhåndsvarsel om pålegg om retting

Fylkesmannen har i kapittel 4 konstatert lovbrudd. I denne rapporten får Sarpsborg kommune frist til å rette det ulovlige forholdet, jf. Kommuneloven § 60 d. På bakgrunn av kommunens tilbakemelding til den foreløpige rapporten vurderer Fylkesmannen at fristen for retting settes til den 12.03.2018. Av innsendt dokumentasjon etter foreløpig rapport ser fylkesmannen at Sarpsborg kommune har en god plan for videre arbeid.

Når lovbruddet er rettet og senest 12.03.2018 sender kommunen en erklæring til Fylkesmannen om at lovbrudd er rettet. Sammen med erklæringen sendes dokumentasjon som viser rettingen.

Dersom Fylkesmannen ut fra erklæringen og dokumentasjonen finner det sannsynliggjort at lovbrudd er rettet, avsluttes tilsynet gjennom brev til kommunen.

Dersom Fylkesmannen ikke finner det sannsynliggjort at kommunen har rettet lovbrudd innen fristen fatter Fylkesmannen enkeltvedtak med pålegg om retting, jf. kommuneloven § 60 d første ledd. Hvis kommunen klager på vedtaket, avsluttes tilsynet når klageinstansen (JD) har fattet endelig vedtak.

Hvis kommunen ikke får medhold, vurderes videre framdrift ut fra svaret fra klageinstansen.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av fristen i endelig tilsynsrapport:

Lovbrudd

Sarpsborg kommune skal utarbeide en individuell plan i tråd med lovkravene i introduksjonsloven §§ 6 og 19 første ledd.

Konstatering av lovbruddet bygger på følgende punkter som må rettes før tilsynet lukkes:

- a) Kommunen må utarbeide en helhetlig individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak, jf. § 6 og § 19 første ledd
- b) Kommunen må sette individuelle delmål og konkrete tiltak i individuell plan, og angi start og tidsfaser, jf. § 6 og § 19 første ledd.

Moss, 13.12.2017

Tilsynsleder

Revisor

Revisor

Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

Dokumentasjon mottatt 13.10.2017

- Mal Vedtak om Individuell plan som brukes
- Mal Vedtak om Vesentlig endringer IP som brukes
- Mal Individuell plan som brukes av begge virksomhetene (Intro og Norsksenteret)
- 10 mapper på deltakere
 - Karleggings-journalnotat fra Visma Velferd
 - CV
 - Journalnotat fra Visma Velferd Flykning
 - Vedtak om introduksjonsprogram
 - IP
 - Vedtak om norsk og samfunnskunnskap
 - Søknad om norsk og samfunnskunnskap
 - Kartlegging av norskferdigheter
 - IP- norskopplæring
- Mangfoldsplanen
- Organisasjonskart Nav
- Organisasjonskart Norsksenteret
- Aktuelle prosedyrer

Dokumentasjon mottatt 19.10.2017

- Delegeringsreglement for Sarpsborg kommune
- Prosedyre – Bosetting av flykninger i Sarpsborg
- Samarbeidsavtale mellom Sarpsborg kommune og Arbeids- og velferdsetaten (NAV) om bosetting og introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere

Dokumentasjon mottatt 23.10.2017

- 4 mapper på deltakere
 - Vedtak om deltakelse i introduksjonsordningen
 - Individuell plan

Dokumentasjon mottatt 27.10.2017

- Delegering fra kommunesjef helse og sosial til Jon Stanley Fredriksen, enhetsleder Enhet NAV kommune

Dokumentasjon mottatt 31.10.2017

- Tilleggsinfo til Fylkesmannens tilsyn av IP [...]
- Teamleder team flykning – oppgaver, oppfølging og huskeliste
- Oversikt utarbeidet undervisningsmateriell
- Plan/huskeliste for programrådgivers oppfølging og registrering
- Maler for vedtak om Individuell plan, vesentlig endring, deltakelse i introduksjonsordningen, tillagt programtid, avslag/innvilgelse
- 5 individuelle planer etter ny mal som er tatt i bruk
- Brosjyre; *Velkommen til Norsksenteret 2017/2018*

Dokumentasjon mottatt 02.11.2017

- Nytt oppdatert organisasjonskart NAV
- kopi av vedtak om deltakelse i introduksjonsordningen, sladdet

Dokumentasjon mottatt 24.11.2017

- Tilbakemelding foreløpig tilsynsrapport – tilsyn med kommunens forvaltning av introduksjonsloven – Sarpsborg kommune
- Oppdatering av introduksjonsprogrammet – IP og vedtak for 16 deltakere.
- Oppdaterte vedtaksmaler

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

Navn	Tittel	Intervju	Sluttmøte 13.11.2017
Arne Holmstøen	Kommunesjef	X	X
Jon Stanley Fredriksen	NAV-leder	X	X
Besa Emini	Programrådgiver	X	X
Silje Aamodt	Programrådgiver	X	
Trude Dokken Johansen	Teamleder – team flykning	X	X
Marianne Dagfinnrud	Enhetsleder Norsksenteret	X	X
Maria Minutella	Lærer ved Norsksenteret	X	X
4 deltakere		X	

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.

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. 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.

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 pliktfastede 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.

