



— Fylkesmannen  
— i Østfold

# ENDELIG TILSYNSRAPPORT

## INTRODUKSJONSLOVEN

Trøgstad kommune

2018

## Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse .....	2
1. Innledning.....	3
2. Om tilsynet med Trøgstad kommune .....	3
2.1 Formålet med tilsynet .....	3
2.2 Fylkesmannens tilsynshjemmel .....	3
2.3 Kommunens internkontrollplikt .....	3
2.4 Forholdet til kommuneloven .....	3
2.5 Begreper .....	4
2.6 Om rapporten .....	4
2.7 Gjennomføring av tilsynet.....	4
3. Tema for tilsynet .....	5
4. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven.....	5
5. Beskrivelse av kommunens praksis og Fylkesmannens vurdering.....	5
5.1 Tilsynsystema: Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram jf. introduksjonsloven §§ 6 og 19 første ledd. ....	5
5.2 Beskrivelse av kommunens praksis .....	6
5.3 Fylkesmannens vurdering .....	7
5.4 Fylkesmannens konklusjon.....	10
6. Oppfølging av tilsynsresultat og avslutning av tilsyn.....	10
Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon.....	11
Vedlegg 2: Oversikt over navn og funksjoner på de som har deltatt i tilsynet .....	12
Vedlegg 3: Lovkrav .....	13

## 1. Innledning

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

## 2. Om tilsynet med Trøgstad kommune

### 2.1 Formålet med tilsynet

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

For deltakerne kan 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.

### 2.2 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)
- 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.

### 2.3 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.

### 2.4 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.

## **2.5 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.

## **2.6 Om rapporten**

Tilsynet er basert på gjennomgang av et utvalg deltakermapper, redegjørelse fra kommunen, skriftlig dokumentasjon og intervjuer med aktuelle personer i kommunen og deltakere basert på tilsynstemaet. Rapporten sier ikke noe om kommunens forvaltning av introduksjonsordningen på andre områder enn de som er undersøkt gjennom tilsynet.

## **2.7 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 09.03.18
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen 06.04.18
3. Åpningsmøte og intervjuer i kommunen 25.04.2018
4. Utsending av foreløpig rapport
5. Sluttmøte 15.05.18
6. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig rapport 29.05.18
7. Utsending av endelig rapport 27.06.18

### **3. Tema for tilsynet**

Tilsynsystema 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.

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

I Trøgstad kommune er arbeidet rundt bosetting og kvalifisering av flyktninger lagt til NAV. NAV har ansvaret for forvaltningen av introduksjonsprogrammet, mens vedtak om norsk og samfunnskunnskap fattes av skole- og barnehagefaglig rådgiver i kommunen. NAV-leder er delegert ansvaret for å fatte vedtak etter introduksjonsloven og dette er videre delegert til fagleder. Det er veileder som skriver vedtakene, men fagleder godkjenner og undertegner. Kommunen var en del av Introduksjonscenteret for indre Østfold til 2014, men valgte da å gjøre oppgavene knyttet til introduksjonsloven selv.

Trøgstad kommune har avtale med Delta voksenopplæring om kjøp av opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og grunnskole for deltakere i introduksjonsprogram. Delta voksenopplæring er lokalisert i Askim og avtale om kjøp av tjenester ble inngått 01.01.14. Avtalen ble revidert 25.05.18. I avtalen framkommer det at NAV har det koordinerende ansvaret for deltakere i programmet og for utbetaling av introduksjonsstønad. Skolen skal utføre norskopplæring med samfunnskunnskap på vegne av kommunen med utgangspunkt i den enkelte deltakers individuelle opplæringsplan og individuelle plan i programmet. Videre framkommer det i avtalen at kommunen skal stille språkpraksisplasser til rådighet for egne deltakere, men skolen skal legge til rette for og gi bistand til å skaffe plasser, samt følge opp deltakerne underveis i praksisperioden. Skolen har videre ansvaret for å gi undervisning i de ordinære 38 skoleukene, samt i skolens høstferie, vinterferie, 4 uker om sommeren og skolens 5 planleggingsdager. Kommunen er ansvarlig for tiltak i introduksjonsprogram ut over dette.

### **5. Beskrivelse av kommunens praksis og Fylkesmannens vurdering**

#### **5.1 Tilsynsystema: 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?

## 5.2 Beskrivelse av kommunens praksis

Det framkommer av dokumentasjon og intervjuer at det på tidspunktet for tilsyn var 1 veileder/flyktningkonsulent hos NAV som hadde ansvaret for arbeidet med flyktninger, i tillegg til arbeid med andre brukere. I intervjuer framkommer det at fra mai 2018 er det ansatt 1 person til som også vil ha 50% av sin stilling knyttet til arbeid med bosetting og integrering av flyktninger.

Kommunen har en skriftlig rutine for arbeidet med flyktninger som er oppdatert 25.05.18. Her står det bl.a. at

- Tolk skal benyttes ved bosetting og igangsetting av program og senere ved behov
- Det må dokumenteres i saken om tolk er benyttet eller ikke i samtaler med den enkelte flyktning
- IMDIs «Kartlegging av arbeid og kompetanse» brukes som mal
- Kopi av kartleggingsskjema leveres VO
- Fullstendig kartlegging foretas i samarbeid med VO
- Det skal utarbeides en individuell plan i samråd med deltakeren
- Det avholdes samarbeidsmøte mellom deltaker, skolen og kommunen hvor den helhetlige planen utarbeides
- Planen revurderes/evalueres hver sjette måned og ellers ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon, sen progresjon e.l. som endrer planens innhold eller mål. Dette skal gjøres i samarbeid med deltaker og skolen
- NAV leder underskriver Individuell plan da det ikke sendes ut separat vedtak
- Det skal avholdes jevnlig møter mellom NAV Trøgstad og rådgiver på Delta voksenopplæring
- Representant fra NAV er tilstede en ettermiddag hver 14.dag (ved skolen)

Det framkommer av dokumentasjon og intervjuer at veileder/flyktningkonsulent kartlegger deltakeren så snart deltakeren er bosatt. I følge kommunens rutiner kartlegges familiesituasjon, skole- og arbeidserfaring, samt evt. helseutfordringer. Kommunen orienterer videre deltakeren om introduksjonsprogrammet. Det framkommer av dokumentasjon og intervjuer at det alltid benyttes tolk til disse samtalene. I rutiner og intervjuer framkom det at flyktningkonsulent kontaktet Delta VO for å avtale tid for registrering ved skolen. I intervjuer framkom det at skolen har en egen kartlegging, og at kartlegging gjennomført av kommunen ikke ble videresendt til skolen. Det var også ulik informasjon i intervjuene om hvorvidt tolk ble benyttet ved kartleggingssamtaler og andre typer samtaler ved skolen. Både samarbeidsavtale med Delta VO og rutiner for flyktningeområdet er revidert 25.05.18. I samarbeidsavtalen er det presisert at kartlegging av deltakerens bakgrunn, kompetanse og helse utføres av kommunen og skolen. I rutinen framkommer det at kopi av kartleggingsskjema leveres VO og at fullstendig kartlegging foretas i samarbeid med Delta VO. I intervju og dokumentasjon framkom det at veileder/flyktningkonsulent utarbeidet individuell plan i samråd med deltakeren, mens skolen utarbeidet INOP/IGOP (norskplan) i samråd med deltaker på skolen. Det framkom av intervjuer at den individuelle planen fra kommunen ikke ble oversendt skolen, men norskplanen ble oversendt fra skolen til kommunen. I revidert

rutine står det nå imidlertid at *«Det avholdes samarbeidsmøte mellom deltaker, skolen og kommunen hvor den helhetlige planen utarbeides».*

Det framkommer i intervjuer og dokumentasjon at det ikke fattes egne vedtak om individuell plan etter introduksjonsloven § 6 da planen vurderes å være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Fylkesmannen har ikke sett dokumentasjon på at det fattes vedtak om individuell plan etter introduksjonslovens § 19 første ledd, men i ny mal for Individuell plan og tilsendte Individuelle planer framkommer det at Individuell plan fattes etter både introduksjonsloven § 6 og 19 første ledd.

Det framkommer av intervjuer at veileder/flyktningkonsulent er på skolen annenhver uke for å være tilgjengelig for deltakerne og rådgiver ved skolen. Dette er også beskrevet i oppdatert rutine. Veileder/flyktningkonsulent og lærere har øvrig kontakt på telefon og e-post. Det framkom ingen informasjon om at det er faste trekant-samtaler mellom skolen, NAV og deltaker på tilsynstidspunktet, men ved oppdatert samarbeidsavtale og rutine framkommer følgende; *«Det avholdes samarbeidsmøte mellom deltaker, skolen og kommunen hvor den helhetlige planen utarbeides.»* og *«Planen revurderes/evalueres hver sjette måned og ellers ved vesentlige endringer i deltakerens livssituasjon, sen progresjon e.l. som endrer planens innhold eller mål. Dette skal gjøres i samarbeid med deltaker og skolen.»* Det er videre avtalt at evaluering av samarbeidsavtalen skal vurderes fortløpende ved at det avholdes samarbeidsmøte på ledernivå (skolens rektor og NAV.leder) en gang pr halvår; i mai og november.

I de planene Fylkesmannen så på tilsynstidspunktet var det ikke foretatt evalueringer i løpet av høsten 2017. Trøgstad kommune opplyser imidlertid i tilbakemelding til foreløpig rapport følgende; *«Det er 12 deltakere i introprogrammet pr d.d. 3 av deltakerne avslutter programmet i juni d.å. Vi har besluttet at de resterende 9 skal få en ny gjennomgang av individuell plan sammen med kontaktlærer og veileder hos NAV. Oppmøtetolk vil bli brukt i alle disse samtale slik at vi sikrer oss medvirkning fra deltaker i utarbeidelsen av ny oppdatert plan. Første samtale avholdes i morgen 30. mai 2018, og alle samtaler vil bli avholdt før skolens sommerferie.»* Fylkesmannen har mottatt alle planene og disse er evaluert med tolk tilstede.

### **5.3 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.*

Kommunen velger selv formen på den individuelle planen. De velger også 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.

I intervjuer og dokumentasjon Fylkesmannen har sett fatter ikke kommunen egne vedtak om individuell plan, men kommunen opplyser at planen i seg selv er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Kommunen har i perioden mellom foreløpig og endelig tilsynsrapport gjort flere endringer i rutiner og maler. Malen for individuell plan er endret slik at kommunen nå vurderer at deltakeren får en helhetlig plan. I mal og tilsendte planer framkommer klageadgang, klagefrist, klageinstans, den nærmere framgangsmåte ved klage og retten til å se sakens dokumenter. Faktiske forhold i form av mål og tiltak er også en del av planen, samt begrunnelse i hht. forvaltningsloven § 25. Det vises til de regler planen bygger på, samt at innholdet i reglene også gjengis i individuelle planen.

Den individuelle planen skal være samlet til ett helhetlig dokument. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal inngå som en del av introduksjonsprogrammet. Planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil dermed være en del av planen for introduksjonsprogrammet. Kommunen skal sikre at det er sammenheng mellom opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, målsetningen med den enkeltes introduksjonsprogram og de øvrige tiltakene i programmet. Det anses som mest hensiktsmessig at det utarbeides en felles individuell plan for introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Dersom det likevel utarbeides en separat plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, skal det fremgå at denne planen er en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Det avgjørende er at det ikke er tvil om hva som samlet sett er deltakerens individuelle plan for hele introduksjonsprogrammet.

Det framkom av intervjuer på tilsynstidspunktet at de individuelle planene fra kommunen ikke ble oversendt skolen, men at norskplanen ble oversendt fra skolen til kommunen. I revidert samarbeidsavtale er nå rutinen endret; «Kommunen får kopi av skolens INOP/IGOP og skolen får kopi av den helhetlige planen». I revidert rutine og samarbeidsavtalt framkommer det også at det avholdes samarbeidsmøter mellom deltaker, skolen og kommunen hvor den helhetlige planen utarbeides og revideres.

Fylkesmannen vurderer at kommunen nå utarbeider en individuell plan som er samlet til ett helhetlig dokument.

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.*

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. 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. Bruk av tolk vil kunne være nødvendig for å sikre tilstrekkelig medvirkning. Kommunen skal derfor gjøre en vurdering av behovet for tolk ved hver inntakssamtale/kartleggingssamtale. Dersom det er behov for det, skal kommunen benytte kvalifisert tolk, slik at det sikres en reell brukermedvirkning.



Det framkom av intervjuer på tilsynstidspunktet at det ikke alltid ble vurdert og benyttet tolk ved kartleggingssamtaler på skolen. Det var heller ikke avkrysset for bruk av tolk i innsendte dokumenter. Å benytte medelever eller ulike oversettelses-verktøy via internett er ikke å anse som kvalifisert tolk. Å ikke benytte kvalifisert tolk kan medføre at deltakeren ikke får tilstrekkelig informasjon og veiledning i samsvar med forvaltningsloven §§ 11 og 17 og at planen ikke kan anses å være utarbeidet i samråd med deltakeren i samsvar med introduksjonsloven § 6 tredje ledd. I revidert samarbeidsavtale framkommer det nå at «Kommunen og skolen har ansvar for å vurdere bruk av tolk i alle typer samtaler. Vurderes det at tolk ikke er nødvendig, skal dette synliggjøres i saken. Dette gjelder både for kommunen og skolen.» I rutinen framkommer følgende; «Tolk skal benyttes ved bosetting, og ved igangsetting av introduksjonsprogrammet. Tolk benyttes ellers etter brukers behov. Bruk av tolk/ikke bruk av tolk må fremgå av samtalereferatet.» Det framkommer også av maler og de reviderte individuelle planene at tolk er benyttet og at det evt. må begrunnes dersom det ikke er benyttet tolk.

Fylkesmannen vurderer at kommunen med nye rutiner og oppdaterte individuelle planer vurderer behovet for tolk både i kommunen og ved inntakssamtale/kartleggingssamtale på skolen.

#### 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.*

I de individuelle planene Fylkesmannen har mottatt framkommer følgende;

- Programmets start og varighet
- Norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til yrkeslivet
- Tidsfaser
- Ansvarsforhold

Fylkesmannen vurderer at kommunen oppfylder kravene på dette punktet.

#### 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.*

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. Det følger av lovens forarbeider at den individuelle planen skal være et verktøy

for utarbeiding og tilpasning av et treffsikkert program. Gjennom intervjuer og dokumentasjon så ikke Fylkesmannen på tilsynstidspunktet at kommunen hadde fulgt opp med ny vurdering minst en gang i halvåret. De individuelle planene Fylkesmannen mottok viste at det hadde gått opp til 1 år før en vurdering av planen var gjort.

I perioden mellom foreløpig og endelig tilsynsrapport har kommunen revidert og evaluert alle de individuelle planene som ikke avsluttes i juni 2018. Det framkommer også i revidert samarbeidsavtale at «*Individuelle planer skal tas opp til ny vurdering minst en gang i halvåret, og skal gjennomføres med deltaker, kommunen (veileder/flyktningkonsulent) og skolen (kontaktlærer og rådgiver) tilstede.*». I de nye planene er det også satt opp tydelig dato for neste evalueringstidspunkt. Dette sikrer både deltaker, skolen og kommunen at evaluering vil bli gjennomført.

Fylkesmannen vurderer at kommunen med nye rutiner og oppdaterte individuelle planer sikrer at planen tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon.

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.*

Kommunen har i perioden mellom foreløpig og endelig tilsynsrapport utarbeidet egne maler for vesentlige endring i den individuelle planen. Dette framkommer også i revidert samarbeidsavtale og rutine. I tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport opplyser kommunen at de har drøftet hva som er å anse som vesentlig endring og at dette framkommer både av maler og rutine.

Fylkesmannen vurderer at kommunen med nye rutiner og maler sikrer at vesentlige endringer i den individuelle planen fastsettes ved enkeltvedtak.

#### **5.4 Fylkesmannens konklusjon**

På bakgrunn av vurderinger ovenfor konkluderer Fylkesmannen med at Trøgstad kommune med revidert samarbeidsavtale og reviderte maler og rutiner har en praksis som oppfyller lovens krav i introduksjonsloven §§ 6 og 19 første ledd.

### **6. Oppfølging av tilsynsresultat og avslutning av tilsyn**

Det er ikke funnet lovbrudd i Trøgstad kommunes forvaltning av introduksjonsloven §§ 6 og 19 annet ledd, og tilsynet avsluttes.

Moss, 27.juni 2018

Karianne Åsheim  
Tilsynsleder

Grete Reitan  
Revisor

Kari Smith-Meyer  
Revisor

## Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

### Dokumentasjon mottatt 06.04.18

- Administrativt delegeringsreglement
- Rutiner flyktninger
- Samarbeidsavtale mellom Delta voksenopplæring og Trøgstad kommune
- Skolerute 2017/2018 Delta Voksenopplæring
- Mal for kartleggingsinformasjon
- Mal for Individuell plan
- Mapper for 5 deltakere inneholdende
  - Vedtak om grunnskole
  - Vedtak om behovsprøvd norsk
  - Vedtak om norsk og samfunnskunnskap
  - Vedtak om deltakelse i intro.program
  - Vedtak om forlengelse av intro.program
  - Kartleggingsinformasjon – skjema
  - Faglig vurderingsstatus fra kontaktlærer
  - Journaler
  - Individuell plan – intro
  - Individuell plan – IGOP/INOP

### Dokumentasjon mottatt 25.04.18

- Skjema for innmelding av minoritetsspråklige voksne til norsk...ved Delta VO

### Dokumentasjon mottatt 31.05.18

- Revidert samarbeidsavtale mellom Delta voksenopplæring og Trøgstad kommune, datert 25.05.18
- Reviderte Rutiner på flyktningområdet , oppdatert 25.05.18
- Kompetansekartleggingsskjema
- Mal for individuell plan
- Mal for Individuell plan ved revidert plan
- 9 Individuelle planer for deltakere i introduksjonsprogram

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

Navn	Tittel	Intervju	Sluttmøte
Betty S. Hvalsengen	Rådmann	X	
Wenche Hvidsten	Virksomhetsleder NAV	X	x
Janniche Paulsboe	Fagleder NAV	X	x
Aurelia Tangnes	Veileder	X	
Mergim Kurta	Veileder		x
Lene Kolstad	Rektor Delta VO	X	x
Ronak S. Jønholdt	Lærer Delta VO	X	
2 deltakere i starten på programmet		X	
1 deltaker i slutten av programmet		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 forarbeider. 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 kartleggings samtalen.

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 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.