



— Fylkesmannen
— i Østfold

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

INTRODUKSJONSLOVEN

Rygge kommune

2018

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
1. Innledning.....	3
2. Om tilsynet med Rygge kommune.....	3
2.1 Formålet med tilsynet	3
2.2 Fylkesmannens tilsynshjemmel	3
2.3 Kommunens internkontrollplikt	3
2.4 Forholdet til kommuneloven	4
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.....	6
5.1 Tilsynsystema: Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram jf. introduksjonsloven §§ 6 og 19 første ledd.	6
5.2 Beskrivelse av kommunens praksis	6
5.3 Fylkesmannens vurdering	8
5.4 Fylkesmannens konklusjon.....	11
6. 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 Rygge kommunes forvaltning av introduksjonsloven. Tilsynet retter seg mot kommunen, jf. introduksjonsloven § 3 om kommunens ansvar. Tema for tilsynet beskrives annet sted i rapporten.

2. Om tilsynet med Rygge 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)
- introduksjonsstønad (§§ 8-16)
- opplæring i norsk og samfunnskunnskap (§§ 17-20)
- Nasjonalt introduksjonsregister - NIR (§ 25 tredje og fjerde ledd)

Tilsynet 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 fire deltakere basert på tilsynsystemet. 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 19.12.2017
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen 16.01.2018
3. Åpningsmøte og intervjuer i kommunen 07.02.2018
4. Utsending av foreløpig rapport 26.02.2018
5. Sluttmøte 27.02.2018
6. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig rapport 13.03.2018
7. Utsending av endelig rapport ca. uke 16

3. 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.

4. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven

I Rygge kommune er arbeidet rundt bosetting og kvalifisering av flykninger lagt til enhet *Kultur og integrering* som er underlagt kommunalområdet *Oppvekst og kultur*.

En av avdelingene i enhet *Kultur og integrering* er Flyktningetjenesten.

Flyktningetjenesten har ansvaret for forvaltningen av Introduksjonsprogrammet og fatter vedtak om norsk- og samfunnskunnskap ved bosetting, og vedtak om introduksjonsprogram. Vedtakene fattes innen 3 måneder etter bosetting. For å tilby et fullverdig program samarbeider Flyktningetjenesten med mange andre aktører, men Flyktningetjenesten har det overordnede ansvaret for å koordinere aktivitetene i den enkelte deltakers individuelle plan. Disse aktørene er bl.a. Moss Voks, NAV-Rygge, NAV Østfold, kommunale tjenester, private aktører og frivilligheten.

Det ble første gang i 2014 besluttet at kommunen skulle bosette voksne flykninger. Flyktningetjenesten ble etablert og det ble ansatt en person i 100% stilling og en 50% merkantil stilling som fikk ansvaret for bosettingsarbeidet. Ansvaret for introduksjonsprogrammet og introduksjonsstønad ble den gangen lagt til NAV Rygge. Medio 2016 ble introduksjonsprogrammet og introduksjonsstønad overført fra NAV til Flyktningetjenesten. Første programrådgiver startet i tjenesten 1. september 2016, og den andre programrådgiveren startet i april 2017.

Kommunen har utarbeidet en samarbeidsavtale mellom NAV Rygge og Flyktningetjenesten. Målet med denne avtalen er å tydeliggjøre ansvarsfordelingen og handlingsrommet mellom Flyktningetjenesten og NAV-kontoret. Dette for å forhindre dobbeltarbeid og sikre beste mulig integrering og Introduksjonsprogram for den enkelte deltaker. NAV Rygge har en flyktningekonsulent ansatt som jobber mot målgruppen. Samarbeidet mellom Flyktningetjenesten og NAV Rygge er både på ledernivå og mellom programrådgivere og flyktningekonsulent.

Rygge kommune kjøper norsk- og samfunnskunnskapsopplæring fra Moss Voks. I oversendelsen til Fylkesmannen vises det til en rammeavtale, utarbeidet av Moss Voks, for salg av tjenester fra juni 2003. I e-post 13.02.2018 fikk Fylkesmannen oversendt et

møtereferat fra møte mellom bl.a. Rygge kommune og Moss Voks datert 14. september 2006. I oversendelsen lå det også med tre dokumenter om avtaler mellom kommunen og Moss Voks. Disse avtalene var ikke datert.

Det er Flyktningetjenesten som fatter vedtak om rett til norsk- og samfunnskunnskap, og Moss Voks står for opplæringen. Moss Voks utarbeider egne individuelle planer for opplæringen i norsk- og samfunnskunnskap.

Kommunen viser i sin oversendelse til Handlingsplan for Enhet *Kultur og integrering* for 2017. Planen viser kommunens overordnede målkart, økonomiplan fra 2017-2020 og enhetens handlingsplan. I planen beskrives kommunens arbeid med bosatte flykninger mv.

I dokumentasjon og intervjuer fremkommer det at vedtak om introduksjonsprogram skrives av programrådgivere. Når det gjelder vedtak om rett til norsk- og samfunnskunnskap er det leder for Flyktningetjenesten eller leder Enhet kultur og integrering som fatter dette. Rygge kommune har ikke fattet vedtak ved vesentlige endringer i planene til deltakerne.

Oppfølgingen og ansvarsfordelingen rundt den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet blir beskrevet i rutine mellom Flyktningetjenesten og NAV Rygge datert desember 2017.

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 fremkommer av dokumentasjon og intervjuer at ved bosetting av en flyktning er det Flyktningetjenesten som har den første samtalen og kartleggingen. Flyktningetjenesten tildeler personen/familien som bosettes en miljøarbeider som blir kontaktperson. Miljøarbeideren har ansvaret for oppfølging av bosetting og biveiledning i hele integreringsperioden på 5 år. Det er flyktningekonsulenten ved NAV som innkaller personen og programrådgiveren til innledende kartlegging av personens kompetanse og mål for fremtiden. Det blir alltid brukt tolk i disse samtalerne. Det blir på dette møtet avtalt ny dato for oppfølging av kartlegging og vedtak om introduksjonsprogram.

Flyktningetjenesten fatter vedtak om 600 timer norsk- og samfunnskunnskap til personen som er bosatt, og bistår med å søke plass på Moss Voks. I møte nummer to blir

det foretatt en grundigere kartlegging av introduksjonsdeltakerens kompetanse og mål. I dette møtet er både flyktningekonsulenten i NAV og programrådgiver tilstede. Det blir fattet vedtak om introduksjonsprogram, veiledet om hva vedtaket betyr og utarbeidet en individuell plan i samarbeid med deltakeren.

Programrådgiver og flyktningekonsulent samarbeider jevnlig om programdeltaker og relevante samarbeidspartnere som Moss Voks, NAV Østfold, språkpraksis- og arbeidspraksis plasser, arbeidsgivere og frivilligheten. I samarbeidsavtalen mellom NAV Rygge og Flyktningetjenesten vises det til hyppige samarbeidsmøter. Avdelingslederne skal møtes to ganger pr måned, to ganger i måneden møter avdelingslederne flyktningekonsulenten og programrådgiverne, flyktningekonsulent og programrådgiverne møtes en gang i uken, programrådgiverne deltar ukentlig sammen med flyktningekonsulenten på møter i markedsavdelingen i NAV, flyktningekonsulenten deltar ukentlig på fagmøter i Flyktningetjenesten. I intervjuene kommer det fram at man tilstreber seg å få til disse møtepunktene, men at det ikke alltid lar seg gjøre.

Det kommer fram i intervjuene at det ikke er formaliserte møtepunkter mellom programrådgiver og deltaker, men at deltakernes behov er styrende for møter. Det er heller ikke formalisert møtepunkter med Moss Voks. Programrådgiverne er på Moss Voks hver torsdag morgen for å være tilgjengelig for deltakerne. Flyktningekonsulenten er med til Moss Voks en gang i måneden. Det kommer fram av intervjuene at det ikke er faste møtepunkter der deltaker, lærer og programrådgiver er sammen. Etter foreløpig rapport er det blitt enighet mellom Rygge kommune og Moss Voks at det skal formaliseres et treparts samarbeid med introduksjonsdeltakeren, lærer og programrådgiver. Dette vil bety at det er lagt et grunnlag for tettere samarbeid, som vil bidra til at deltakeren får en helhetlig individuell plan.

Dokumentasjon og intervjuer viser at den individuelle planen blir fylt ut av programrådgiverne sammen med deltaker. Den individuelle planen for norskopplæring er det Moss Voks som utarbeider sammen med deltaker. Det blir brukt tolk i disse samtalene. Moss Voks foretar en egen kartlegging, og det kommer fram i intervjuer at det ikke er møter med Rygge kommune for å utarbeide en helhetlig plan.

I intervjuene blir vi fortalt at noen av deltakerne har opplæring på Moss Voks på dagtid, mens andre har opplæringen på ettermiddagstid. I de individuelle planene vi har fått tilsendt er det flere deltakerne som har de samme intro-tiltakene. Dette er blant annet *veiledningsgruppe, språkpraksis, leksehjelp og bli kjent i nærmiljøet*. Når det gjelder hovedmål i de planene vi har fått tilsendt står det i fem av seks planer; *Lære norsk og samfunnskunnskap*. Det er ikke angitt tidsfaser i den individuelle planen. Det kommer fram av intervjuer at programrådgiver og deltaker evaluerer den individuelle planen hver tredje måned. I intervjuene med deltakerne gir de uttrykk for at de har vært med på utforming av planen, og de er blitt forklart hva målet med den individuelle planen er. De har også fått utdelt planene sine. Noen av deltakerne gir uttrykk for at de synes at noen av intro-tiltakene ikke er tilfredsstillende. De mener at tiltakene ikke gir dem tilstrekkelig kompetanseheving, slik de skal.

De utvalgte deltakermappene gir oss informasjon gjennom journalposter, individuell plan, individuell plan for norskopplæringen, kartlegging og vedtak om introduksjonsprogram og vedtak om timer til norsk og samfunnskunnskap.

Det framkommer i intervjuer at Rygge kommune ikke fattet vedtak ved vesentlige endringer, da det ikke har vært aktuelt til nå.

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: 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 planene Fylkesmannen har fått oversendt fatter Rygge kommune vedtak om introduksjonsprogram der individuell plan er vedlegg. Malen for vedtak om introduksjonsprogrammet viser til bestemmelser i §7 om stans av program som ikke er gjeldende lenger. Etter foreløpig rapport er malen for enkeltvedtak endret, og det henvises til riktig regelverk. Det blir fattet et vedtak om norsk- og samfunnskunnskap, og det blir utarbeidet en individuell plan for norskopplæring.

I planene utarbeidet ved flyktningetjenesten fremkommer det at norsk og samfunnskunnskap er en del av planen. Fylkesmannen kan imidlertid ikke se at planene er samlet i ett helhetlig dokument som er så klart og tydelig at den gir retning for hvordan deltakeren skal komme ut i arbeid eller utdanning. Kommunen skal sikre at det er sammenheng mellom opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, målsetningen med den enkeltes introduksjonsprogram og de øvrige tiltakene i programmet.

Kommunen må kunne dokumentere at det har vært samarbeid mellom ansvarlig for introduksjonsprogrammet (flyktningetjenesten/NAV/programrådgiver) og ansvarlig for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap (voksenopplæringen/skolen/lærer). Fylkesmannen ser at det er formalisert et samarbeid mellom Flyktningetjenesten og NAV Rygge, mens samarbeidet med Moss Voks er sporadisk. Dette vanskeliggjør å gi deltakerne et helhetlig program. Etter foreløpig rapport er det blitt enighet mellom Rygge kommune og Moss Voks at det skal formaliseres et tre-parts samarbeid med introduksjonsdeltakeren, lærer og programrådgiver. Dette vil bety at det er lagt et grunnlag for tettere samarbeid, som vil bidra til at deltakeren får en helhetlig individuell plan.

Pr. dags dato kan ikke Fylkesmannen se at minstekravene i § 6 første ledd første punktum og tilsvarende for § 19 første ledd er oppfylt. Vi har fått innsendt ny mal for kartlegging og individuell plan, men planen er ikke tatt i bruk. Dette betyr at vi fortsatt ikke kan se at kravet er oppfylt.

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.

Rygge kommune ved flyktningskonsulent fra NAV og programrådgiver fra Flyktningetjenesten foretar den første kartleggingen av flyktningen som skal bosettes i Rygge. Det blir foretatt to kartleggingsmøter. Moss Voks foretar en egen kartlegging når det gjelder norsk. Det er programrådgiver som skriver vedtak om retten til introduksjonsprogram og den individuelle planen blir utformet sammen med deltakeren.

Fylkesmannen anser at det blir foretatt kartlegginger, men gjennom opplysninger fra intervjuer mangler det å samle informasjonen slik at det blir enklere å utarbeide en helhetlig individuelt tilpasset plan sammen med deltakeren.

Deltakerne er videre kjent med egen plan og har deltatt i utarbeidelsen. Det blir benyttet tolk der det er nødvendig for å sikre at deltaker forstår innholdet.

I de seks deltakermappene vi fikk tilsendt finner vi en individuell plan og en individuell plan for norskopplæringen. I de individuelle planene vi har fått tilsendt er det få konkrete hovedmål og delmål. Det er en blanding av hovedmål, delmål, tiltak og metoder. Det er vanskelig å se hvilken fremdrift som er forventet da det ikke kan vises til konkrete tidsangivelser. Det er angitt et start-tidspunkt, men ikke slutt-tidspunkt. Vi kan heller ikke se at det foreligger mål som ligger innenfor rammene av introduksjonsprogrammet og mål som ligger lenger frem i tid. Fylkesmannen kan ikke se endringer og progresjonen hos deltakeren slik planene foreligger i dag.

Av de seks individuelle planene fremlagt i tilsynet har deltakerne hovedmål, så som å lære seg norsk og samfunnskunnskap og et mål som overordnet går på å skaffe seg arbeid. Når det kommer til delmål og tiltak, mangler delmål i norsk og samfunnskunnskap, og det er ikke mulig for Fylkesmannen å se at delmålene skal være med på å nå hovedmålet. Fylkesmannen kan dermed ikke se at kommunen har gjennomgående vist til individuelle konkrete tiltak i de individuelle planene.

Kravet om medvirkning fra deltakeren skal sikre at det er deltakerens egne forutsetninger og mål som ligger til grunn for det kvalifiseringsløp vedkommende skal gjennomføre. Samtaler med deltakeren om personlige ressurser, muligheter og realistiske fremtidsplaner, er derfor en viktig oppgave i kartleggingsarbeidet og ved utarbeidelsen av den individuelle planen. I intervjuene med deltakerne gis det uttrykk for at noen av delmålene ikke er rettet mot kvalifisering i henhold til deres målsetting. I spørsmål til deltakerne om de ulike delmålene/tiltakene, er de usikre på hva som ligger i disse, og deltakerne gir uttrykk for at de ikke bruker så mye tid på de ulike delmålene/tiltakene som står oppgitt i planen. Fylkesmannen vil minne om at hensikten med introduksjonsprogrammet først og fremst er å få et målrettet og individuelt tilrettelagt kvalifiseringsløp, som fører frem til ordinært arbeid eller utdanning.

Fylkesmannen vurderer at deltakeren gjennomgår en kartlegging både ved Moss Voks og i Rygge kommune. På bakgrunn av kartlegging skal deltakerens mål med introduksjonsprogrammet fastsettes. Det skal skilles mellom mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet og de som ligger lengre frem i tid.

Det er vanskelig for Fylkesmannen å se at kartleggingsinformasjonen på en helhetlig måte blir benyttet til å få et målrettet og individuelt tilrettelagt kvalifiseringsløp som fører frem til ordinært arbeid eller utdanning. Fylkesmannen synes videre det er vanskelig å se

konkrete hovedmål og delmål i de individuelle planene. Det er videre mangel på delmål/tiltak som er så klare og tydelige at de kan bidra til å nå hovedmålet.

Etter foreløpig rapport fikk Fylkesmannen tilsendt ny mal for kartlegging og individuell plan. Det ble informert om at man skulle i gang med et formalisert samarbeid mellom deltakeren, lærer ved Moss Voks og programrådgiver. Da det kun foreligger maler som ikke er tatt i bruk og en redegjørelse, kan ikke Fylkesmannen se at kommunen har gjennomgående vist til et samarbeid om en individuell plan der alle elementene er ivaretatt.

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 individuelle planene inneholder start av mål/tiltak og hvem som er ansvarlig. Tiltakene i form av norskundervisning fremkommer bare i den individuelle planen for norsk opplæringen. Den individuelle planen slik den foreligger pr i dag innehar ikke tidsfaser.

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 Rygge kommune har sendt oss er ikke dette ivaretatt.

Fylkesmannen ser at Rygge kommune har gjort et godt stykke arbeid rundt en ny mal for Individuell plan, etter foreløpig rapport, men planen må tas i bruk før vi kan lukke lovbruddet. Vi ser imidlertid at det er laget gode planer framover for å kunne lukke lovbruddet 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 hver tredje måned. Dette blir gjort i møte mellom programrådgiver og deltaker. Den individuelle planen for norskopplæring blir evaluert minst hvert halvår. Planen blir også revidert ved klassebytter, forsering av fremdrift eller andre endringer begrunnet i den enkeltes forhold. I planen for introduksjonsloven blir det oppgitt dato for revidering. I planen for norskopplæring blir det angitt når planen er revidert. I Intervjuene kommer det fram at det foregår jevnlig evaluering av planen. Kommunen har ikke tydeliggjort hvorvidt

endringer som skjer underveis, f.eks. endring av tiltak blir fortløpende oppdatert i planene.

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.

Andre bemerkninger til kommunens forvaltning av introduksjonsloven

Fylkesmannen har gjennom tilsynet sett ulike individuelle planer. Ut fra dette er Fylkesmannen usikker på hvorvidt kommunen oppfylder lovens krav når det gjelder å ha et program som er helårlig og på fulltid jf. introduksjonsloven § 4 annet ledd. Det er imidlertid bare lovbrudd og merknader som ligger innenfor varslet tilsynsystema som vil fremgå av denne rapporten. Fylkesmannen vil evt. vurdere å åpne et tilsyn med dette tema på et senere tidspunkt.

5.4 Fylkesmannens konklusjon

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

6. Forhåndsvarsel om pålegg om retting

Fylkesmannen har i kapittel 4 konstatert lovbrudd. I denne rapporten får Rygge 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 01.08.2018. Av innsendt dokumentasjon etter foreløpig rapport ser fylkesmannen at Rygge kommune har en god plan for videre arbeid.

Når lovbruddet er rettet og senest 01.08.2018 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:

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

Rygge 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
- b) Kommunen må sette individuelle hovedmål, delmål og konkrete tiltak i individuell plan
- c) Kommunen må angi start og tidsfaser i individuell plan

Moss, 20.03.2018

Tilsynsleder

Revisor

Revisor

Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

- Handlingsplan 2017 for Kultur og integrering
- Driftsmodell for bosetting og kvalifisering av flyktninger bosatt etter avtalt med IMDi
- Rutine for tildeling og gjennomføring av Introduksjonsprogram, samt tildeling av norsk og samfunnskunnskap for bosatte flyktninger
- Veiledningsopplegg modulbasert veiledning og veiledning i ferier
- Rutine for arbeidsdeling mellom NAV Rygge og Flyktningetjenesten i forbindelse med bosetting og integrering av nyankomne innvandrere
- Samarbeidsavtale mellom NAV Rygge og Flyktningetjenesten i Rygge kommune om integreringsarbeid og introduksjonsordning for nyankomne flyktninger
- Følgebrev for rammeavtaler – kjøp av undervisningstjenester og salg av tjenester fra Moss Voks
- Delegeringsmyndighet
- 6 deltakermapper
- Referat fra møte mellom Rygge kommune [...] og Moss Voksvedrørende undervisningstjenester for fremmedspråklige avholdt 14.september 2006
- Tillegg til avtale om salg av undervisnings til voksne
- Avtale mellom Rygge kommune og Moss kommune om rutiner i introduksjonsprogrammet
- Rutiner for NIR samarbeidet mellom Moss og Rygge kommune

Dokumentasjon gitt etter foreløpig rapport datert 09.03.2018

1. Foreløpig svar på foreløpig tilsynsrapport
2. Mal for Individuell plan
3. Rygge kommune – Flyktningetjenesten (Rutine for tildeling og gjennomføring [...])
4. Rygge kommune – Flyktningetjenesten (Rutine for arbeidsfordeling NAV Rygge og Flyktningetjenesten [...])
5. Reglement for interndelegering
6. Mal for vedtak om introduksjonsprogram

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

Navn	Tittel	Intervju	Sluttmøte
Lars Gjemmestad	Kommunalsjef oppvekst og kultur	X	X
Kristin Kubberød	Enhetsleder kultur og integrering	X	X
Ingjerd Jentoft Karlsen	Leder Flyktningetjenesten	X	
Gard H. Kristiansen	Programrådgiver	X	X
Signe Kirsebom	Programrådgiver	X	X
Anna Edquist	Stedfortreder Enhetsleder NAV	X	X
Katarina Gulin	Enhetsleder NAV		X
Hege Jakobsen	Virksomhetsleder Moss Voks	X	
Margret Yrr Vigfusdottir	Rektor Moss Voks	X	
2 deltakere i starten på programmet		X	
		X	
2 deltakere i slutten av programmet		X	
		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. introstønnad 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 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.