



Fylkesmannen i
Hordaland

TILSYNSRAPPORT

Tilsyn med introduksjonslova i Meland kommune 2017

Tilsynstema:

Krav om individuell plan for deltakarar i
introduksjonsprogram etter introduksjonslova §§ 6 og 19

Sak nr. 2017/5968

KONTAKTPERSON I KOMMUNEN:

Arngunna Haga, leiar NAV Meland kommune

FYLKESMANNEN SIN TILSYNSGRUPPE:

Johan Sverre Rivertz, seniorrådgjevar, tilsynsleiar

Gøril Vikøren Nøkleby, seniorrådgjevar

Innhald

Samandrag 3

1. Innleiing	4
1.1 Føremålet med tilsynet	4
1.2 Fylkesmannen sin tilsynsheimel	4
1.3 Kommunen sin plikt til internkontroll	4
1.4 Tilhøvet til kommunelova	4
1.5 Omgrep	5
1.6 Om rapporten	5
1.7 Gjennomføring av tilsynet	5
2. Kommunen si organisering av arbeidet med introduksjonslova	6
3. Lovkrav som vert undersøkt i tilsynet	6
4. Skildring av kommunen sin praksis og fylkesmannen sin vurdering	7
4.1 Vert individuell plan fastsett ved einskildvedtak?	7
4.1.1 Rettsleg grunnlag	7
4.1.2 Dokumentasjon av kommunen sin praksis	8
4.1.3 Fylkesmannen sin vurdering	8
4.1.4 Fylkesmannen sin konklusjon	8
4.2 Er planen individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakaren?	9
4.2.1 Rettsleg grunnlag	9
4.2.2 Dokumentasjon av kommunen sin praksis	10
4.2.3 Fylkesmannen sin vurdering	11
4.2.4 Fylkesmannen sin konklusjon	11
4.3 Inneheld den individuelle planen starten på programmet, tidsfasar og ei oversikt over tiltaka i programmet?	12
4.3.1 Rettsleg grunnlag	12
4.3.2 Dokumentasjon av kommunen sin praksis	12
4.3.3 Fylkesmannen sin vurdering	12
4.3.4 Fylkesmannen sin konklusjon	13
4.4 Vert den individuelle planen tatt opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon?	13
4.4.1 Rettsleg grunnlag	13
4.4.2. Dokumentasjon av kommunen sin praksis	14

4.4.3 Fylkesmannen sin vurdering	14
4.4.4 Fylkesmannen sin konklusjon	14
4.5 Vert vesentlege endringar i den individuelle planen fastsett som einskildvedtak?	14
4.5.1 Rettsleg grunnlag	14
4.5.2. Dokumentasjon av kommunen sin praksis	14
4.5.3 Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon	15
5. Brot på regelverket og merknader	15
Vedlegg: Oversikt over dokumentasjon og deltakarar	16

Samandrag

Fylkesmannen har gjennomført tilsyn med Meland kommune sin forvaltning av introduksjonslova. Temaet har vert avgrensa til introduksjonslova § 6 og § 19 første ledd om individuell plan for deltakarar i introduksjonsprogram. Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) har bestemt at dette skal vere nasjonalt tilsynsystema for perioden 2017–2019. Fylkesmannen har i tilsynet kontrollert om kommunen oppfyller dei plikter dei er pålagde i lov eller i medhald av lov. Det rettslege grunnlaget er omtala i rapporten.

Kommunen skal utarbeide ein individuell plan for alle deltakarar i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonslova § 6. Den individuelle planen skal vere eit verktøy både for kommunen og for deltakaren. Den skal sikre planmessigheit, kontinuitet og effektiv framdrift av kvalifiseringa. Planen er meint til å auke eigarskapen og motivasjonen til deltakaren.

1. Innleiing

Denne rapporten er utarbeidd av Fylkesmannen i Hordaland etter tilsyn med Meland kommune si forvaltning av introduksjonslova. Tilsynet rettar seg mot kommunen som ansvarleg for oppfyljing av pliktene i lova. Uavhengig av om tenester vert utført av andre enn kommunen, er det kommunen som pliktar å sørge for at tenestene utførast i samsvar med lova og tilhøyrande forskrifter.

1.1 Føremålet med tilsynet

Introduksjonslova skal styrkje nykomne innvandrarakar si moglegheit for deltaking i yrkes- og samfunnslivet, og deira økonomiske sjølvstende, jf. introduksjonslova § 1.

For deltakarane i lova sine ordningar vil brot på introduksjonslova ha rettstryggleiksmessige konsekvensar i strid med lova si målsetting. Lovbrot vil òg kunne ha negative samfunnsmessige konsekvensar ved at overgangen til arbeid eller utdanning vert forseinka. Dermed tek det lengre tid før den einskilde vert økonomisk sjølvstendig. Slike forseinkingar fører til auka offentlege utgifter til nye kvalifiseringstiltak og/eller ytterlegare sosialhjelp. Samstundes tek det lengre tid før samfunnet kan nytte seg av dei ressursane nykomne innvandrarakar representerer.

Tilsynet skal medverke til etterleving av lova og vere eit bidrag i kommunen sitt arbeid med å sikre kvaliteten i sin tenesteproduksjon. Det visast til kommunen si internkontrollplikt etter introduksjonslova § 24.

1.2 Fylkesmannen sin tilsynsheimel

Introduksjonslova § 23 gjev fylkesmannen heimel til å føre tilsyn med kapitla to til fire og § 25 tredje og fjerde ledd. Det kan førast tilsyn med:

- Introduksjonsprogram (§§ 2 – 7)
- Introduksjonsstønad (§§ 8 – 16)
- Opplæring i norsk og samfunnskunnskap (§§ 17–20)
- Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) (§ 25 tredje og fjerde ledd)

Tilsynet kan òg omfatte forskrifter gjeven i medhald av desse føresegna. I tillegg gjeld reglane i forvaltningslova med dei avgrensingar som følgjer av introduksjonslova , jf. introduksjonslova § 21.

1.3 Kommunen sin plikt til internkontroll

Etter introduksjonslova § 24 skal kommunen føre internkontroll for å sikre at verksemd og tenester etter introduksjonslova kapittel to til fire og § 25 tredje og fjerde ledd er i samsvar med krav fastsett i lova. Kommunen skal gjere greie for korleis den oppfyller denne plikta, jf. § 24 andre ledd.

Sjølv om fylkesmannen ikkje skal føre særskilt tilsyn med at kommunen oppfyller internkontrollplikta, vil kommunen sin internkontroll kunne vere ein del av tilsynet når det gjeld kommunen si oppfyljing av plikter etter introduksjonslova sine kapittel to og fire og § 25 tredje og fjerde ledd.

1.4 Tilhøvet til kommunelova

Det følgjer av introduksjonslova § 23 andre ledd at fylkesmannen sitt tilsyn skal gjennomførast i samsvar med kommunelova kapittel 10A.

Fylkesmannen sitt tilsyn er eit tilsyn med lov og regelverk, jf. kommunelova § 60b. Dette inneber at tilsynet skal vere ein kontroll av om kommunen sin verksemd er i samsvar med plikter i lov eller som følgjer av lov.

Kommunelova § 60 c gjev fylkesmannen rett til å be om opplysningar, rett til innsyn i saksdokument og tilgang til kommunale institusjonar eller andre som utfører oppgåver på vegne av kommunen. Etter kommunelova § 60 d kan fylkesmannen gje pålegg til kommunen om å rette tilhøve som er i strid med lova og/eller forskrifter som høyrer til lova. Før det vert gitt pålegg om å retta lovbrøt, skal kommunen få ein rimeleg frist til å rette tilhøvet.

1.5 Omgrep

Følgjande omgrep vert nytta i fylkesmannen sin konklusjon:

Lovbrøt

Mangel på oppfylging av krav fastsett i lov eller i medhald av lov eller forskrift.

Merknad

Kritikkverdige tilhøve som ikkje er omfatta av definisjonen lovbrøt, men der tilsynet avdekkjer praksis som potensielt kan føre til lovbrøt

Lovbrøt skal rettast, medan merknader er noko kommunen sjølv kan velje om ein vil ta omsyn til.

1.6 Om rapporten

Tilsynet har gjennomgang av deltakarmapper, utgreiing frå kommunen, skriftleg dokumentasjon og intervju med deltakarar som grunnlag. Konklusjonen i rapporten er difor berre eit uttrykk for kva fylkesmannen har sett i den dokumentasjonen som låg føre ved tilsynet. Oversyn over dokumentasjonen går fram av vedlegg 1.

Rapporten seier heller ikkje noko om kommunen si forvaltning av introduksjonsordninga på andre områder enn dei som er undersøkt gjennom tilsynet.

1.7 Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet er gjennomført som eit stadleg tilsyn med gjennomgang av skriftleg dokumentasjon, møte med kommunen og samtaler med eit utval deltakarar.

Gangen i tilsynet:

1. Skriftleg varsel frå fylkesmannen til kommunen om opning av tilsyn - 8. mai 2017
2. Føremøte halde i Statens Hus, Bergen – 16. mai 2017
3. Mottak av dokumentasjon frå kommunen – 15. juni 2017
4. Opningsmøte halde i kommunen – 30. august 2017
5. Samtaler med deltakarar i kommunen – 30. august 2017
6. Utsending av endeleg tilsynsrapport 21. september 2017

2. Kommunen si organisering av arbeidet med introduksjonslova

I Meland kommune var det per 14. juni 2017 53 personar i introduksjonsprogrammet.

Flyktingtenesta i Meland kommune er organisert i NAV. Kommunen har tre flyktingkonsulentar og ein sakshandsamar i 50% stilling. I tillegg er det knytt ein vaktmeister (ca 50%) frå teknisk avdeling og helsesøster (20%) til Flyktingtenesta. Kvar veke er det flyktingmøte kor flyktingkonsulentar, vaktmeister og frivillighetssentral møter fast, og andre dersom det er naudsynt. Flyktingkonsulentane kvalifiserer seg til ICDP-rettleiarar.

Kommunen kjøper norskundervisning tre dagar per veke frå Lindås Læringscenter i nabokommunen. Dei av deltakarane som tar grunnskule går på skule fem dagar i veka. To gonger i året er det samarbeidsmøte på overordna nivå med Lindås Læringscenter. I tillegg rapporterer Lindås Læringscenter kvar månad til Meland kommune på frammøte og fråvær. Samtaler og møter med Læringscenteret om den einskilde deltakar skjer oftare. Timar i samfunnsfag vert kjøpt av Nygård skole i Bergen kommune.

For å kunne tilby fullt program og for at deltakarane skal kome i kontakt med arbeidslivet, skal den einskilde deltakar være i språkpraksis to dagar i veka. Dersom ein deltakar manglar språkpraksisplass tilby kommunen lekseverkstad i staden. Dette gjennomførast i NAV sine lokalar med ein flyktingkonsulent tilgjengeleg i tillegg til instruktørar frå Frivillighetssentralen. Desse er ofte pensjonerte pedagogar. Kommunen skriv dei har fokus på å arbeidsretta programmet slik at deltakarene tidleg kjem i kontakt med arbeidslivet og at språktreningsplassen/arbeidstreninga er så relevant som mogleg.

Kommunen har eit eige flyktinghelseteam med flyktingkonsulent, helsesøster og lege. Leiar for barnevern og avdeling for psykisk helse og rus deltek ved behov. Dette teamet har møte fire gonger i året, skriv kommunen.

I utgreiinga til kommunen går det fram at kommunen ser det som viktig å arbeide for at den einskilde deltakar så snart som mogleg tek ansvar for seg sjølv, sin eigen plan, eigen økonomi og bustad. Målet for kommunen sitt arbeid er at alle i introduksjonsprogrammet skal klare seg sjølve etter endt program, anten i skule, arbeid eller å etablere eigen verksemd. Alle deltakarar får tildelt flyktingfadder og besøksvenn, og kommunen jobbar med å tilsette integreringskonsulentar i frivillige lag og organisasjonar i kommunen som ynskjer å ta imot deltakarar som medlemmer.

3. Lovkrav som vert undersøkt i tilsynet

Introduksjonslova § 6 og § 19 første ledd pålegg kommunen å utarbeide ein individuell plan for den einskilde deltakar i introduksjonsprogrammet. Føresegna set minimumskrav til utarbeidinga av og innhaldet i planen.

Tilsynet har tatt utgangspunkt i kontrollspørsmål. Kontrollspørsmåla er utforma ut frå det lovkrava dei er meint å kontrollera. Desse kontrollspørsmåla skal svarast på i tilsynet:

1. Utarbeider kommunen ein individuell plan som vert fastsett ved einskildvedtak?
2. Er planen individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakaren?

3. Inneheld den individuelle planen starten på programmet, tidsfasar og ei oversikt over tiltaka i programmet?
4. Vert den individuelle planen tatt opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon?
5. Vert vesentlege endringar i den individuelle planen fastsett ved einskildvedtak?

4. Skildring av kommunen sin praksis og fylkesmannen sin vurdering

4.1 Vert individuell plan fastsett ved einskildvedtak?

4.1.1 Rettsleg grunnlag

Kommunen skal utarbeide ein individuell plan for alle deltakarar i introduksjonsprogram, jf. introduksjonslova § 6 første ledd første punktum.

Kommunen skal også utarbeide ein individuell plan for alle deltakarar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonslova § 19 første ledd. Minstekrava i § 6 gjeld tilsvarande for denne planen. I tillegg vert det stilt krav til den individuelle planen for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap i *forskrift om læreplan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrere* i kapitlet «Kartlegging ved inntak».

Fastsetjing av den individuelle planen er ein del av kommunen sin avgjerd om tildeling av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Planen er avgjerande for deltakaren sin rettar og pliktar. Planen er difor eit einskildvedtak i samsvar med forvaltningslova § 2 første ledd bokstav a og b. Den individuelle planen skal vere samla til eit heilskapleg dokument. Den individuelle planen skal føreligge ikkje seinare enn tre månader etter busetting i kommunen eller etter at krav om deltaking i introduksjonsprogram blir framsett. Dette er i samsvar med kommunen sin frist til å leggje til rette program i introduksjonslova § 3 andre ledd.

Kommunen vel sjølv forma på den individuelle planen: Om den skal vere eit vedlegg til einskildvedtaket om tildeling av introduksjonsprogram, eller om det skal gjerast eit eige einskildvedtak om innhaldet i den individuelle planen. Uavhengig av korleis kommunen fastset innhaldet i den individuelle planen, må alle krava for einskildvedtak i forvaltningslova vere oppfylte.

- Den individuelle planen skal vere skriftleg, jf. forvaltningslova § 23.
- Innhaldet i den individuelle planen skal grunngjevast, jf. forvaltningslova § 24.
- Grunngjevinga skal vise til dei reglar og faktiske høve planen byggjer på, jf. forvaltningslova § 25. Hovudomsyna som har vert avgjerande for utøving av forvaltningsmessig skjønn bør også vere nemnd.
- Deltakaren skal så snart råd er ha skriftleg melding om den individuelle planen, jf. forvaltningslova § 27. I denne meldinga skal deltakaren ha opplysingar om høve til å klage, klagefrist, klageinstans og den nærmare framgangsmåten ved klage, samt retten til å sjå dokumenta i saka etter forvaltningslova § 18, jf. § 19.

Dersom nokon av dei nemnde krava i forvaltingslova ikkje er oppfylte, vil det ligge føre lovbrøt.

4.1.2 Dokumentasjon av kommunen sin praksis

Kommunen gjer eit einskildvedtak om deltaking i introduksjonsprogrammet og eit eige vedtak med innhaldet i den individuelle planen. Det går fram av kommunen sin utgreiing og svar på kontrollspørsmåla at NAV utarbeider ein skriftleg individuell plan for den einskilde deltakar som er samla til eitt heilskapleg dokument. Lindås Læringscenter utarbeider eigen individuell plan for opplæringa i norsk. Denne vert lagt ved som eit vedlegg til deltakaren sin hovud- IP. Den individuelle planen er signert av leiar hos NAV Meland, flyktningskonsulent og leiar Lindås Læringscenter. Kommunen nyttar malane utarbeidd av IMDi og vedtaket / den individuelle planen viser til klage tilgjenge, klagefrist, klageinstans, nærare skildring av framgangsmåten ved klage og retten til å sjå dokumenta i saka.

I tilsynet er det sendt inn dokumentasjon for fem deltakarar i introduksjonsprogrammet. Alle deltakarane har fått vedtak om introduksjonsprogram og ein individuell plan som er utarbeidd av kommunen innan tre månader etter busetjing i kommunen.

Kommunen ved NAV Meland samarbeider tett med dei som er ansvarleg for norskopplæringa. Læringscenteret utarbeidar både ein individuell plan for norskopplæringa som er vedlegg til kommunen sin individuelle plan og ein meir konkretisert versjon av denne planen som tek for seg opplæringsplanen/læringsmål veke for veke.

Innhaldet i den individuelle planen er (kort) grunngjeve og planen viser til både § 6 og § 19 første ledd i introduksjonslova. Deltakarar har krav på underretning om fastsettinga av den individuelle planen så snart som mogleg. Kommunen skriv i sin utgreiing at vedtak om introduksjonsprogram straks blir sendt per post til deltakaren og at det i vedtaket vert vist til utarbeidinga av den individuelle planen, kva som er hovudmål og hovudtiltak i planen, i tillegg til når planen skal takast opp til ny vurdering neste gong. I samtalar med deltakarar den 30. august 2017 stadfester dei fire deltakarane som møtte at dei kjenner til sin individuelle plan og at dei har blitt informert om at dei kan klage på planen om dei ikkje var samde i innhaldet.

4.1.3 Fylkesmannen sin vurdering

På bakgrunn av tilsendt dokumentasjon og samtalar med deltakarane meiner vi at kommunen oppfyller minstekravet i lova om at det er utarbeidd ein individuell plan innan tre månader etter busetting eller at krav om deltaking vart sett fram. Den individuelle planen vert utarbeidd som eit eige einskildvedtak.

Slik Fylkesmannen vurderer det, er det eit tett samarbeid mellom NAV Meland som er ansvarleg for introduksjonsprogrammet og Lindås Læringscenter som er ansvarleg for norskopplæringa, sjølv om læringscenteret er i nabokommunen.

4.1.4 Fylkesmannen sin konklusjon

Vi meiner at kommunen sitt vedtak om introduksjonsprogram og einskildvedtaket om individuell plan oppfyller krava til einskildvedtak i forvaltingslova.

4.2 Er planen individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakaren?

4.2.1 Rettsleg grunnlag

Den individuelle planen skal formast ut på bakgrunn av ein kartlegging av deltakaren sitt opplæringsbehov og kva for tiltak han eller ho kan nyttiggjere seg, jf. introduksjonslova § 6 første ledd andre punktum. Planen skal utarbeidast i samråd med deltakaren, jf. introduksjonslova § 6 tredje ledd.

Det er viktig at den einskilde deltakar får ansvar for eigen kvalifisering. Kravet om medverknad frå deltakaren skal sikre at det er deltakaren sine egne føresetnadar og mål som ligg til grunn for det kvalifiseringsløpet han eller ho skal gjennomføre. Samtalar med deltakaren om personlege ressursar, moglegheiter og realistiske planer for framtida, er difor ei viktig oppgåve i kartleggingsarbeidet og ved utarbeidinga av den individuelle planen.

For at medverknaden skal vere reell og konstruktiv må kommunen syte for at deltakaren får relevant informasjon og rettleiing slik at han eller ho kan ta informerte val. Kommunen har generell rettleiingsplikt etter forvaltingslova § 11 og utreiings- og informasjonsplikt etter forvaltningslova § 17.

Bruk av tolk vil kunne være naudsynt for å sikre nok medverking. Kommunen skal difor gjere ei vurdering av om ein treng tolk ved kvar kartleggingsamtale. Dersom det er naudsynt, skal kommunen nytte kvalifisert tolk, slik at ein sikrar reell brukarmedverking. Dersom det ikkje er nytta kvalifisert tolk der kor det er naudsynt, vil det liggje føre eit lovbrøt. Det avgjerande i vurderinga vil vere om manglande bruk av tolk, eller bruk av ukvalifisert tolk, har ført til at deltakaren ikkje har fått nok informasjon og rettleiing i samsvar med forvaltningslova §§ 11 og 17 og/eller at planen ikkje kan oppfattast å vere utarbeidd i samråd med deltakaren i samsvar med introduksjonslova § 6 tredje ledd.

Kartlegging av deltakaren sin kompetanse skjer i to fasar og har to ulike føremål:

1. Kartlegging for å vurdere om deltakaren treng grunnleggjande kvalifisering, og dermed rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram etter introduksjonslova § 2.
2. Ein meir detaljert og grundig kartlegging som skal leggje grunnlaget for å lage den individuelle planen etter §§ 6 og 19 første ledd.

Det går fram av forarbeida til introduksjonslova (Ot.prp. nr. 28 (2002–2003)punkt 12.8.2.2) at det ikkje har vore hensiktsmessig å regulere i detalj kva som skal bli kartlagd eller korleis dette skal gjerast. Tilsynet vil difor berre kontrollere at kommunen faktisk har gjennomført ei kartlegging i samsvar med introduksjonslova § 6 første ledd, og ikkje vurdere om kartlegginga har vore tilstrekkeleg grundig. Kommunen må likevel dokumentere ei kartlegging av noko omfang for at kravet skal vere oppfylt. Dette tydar at det vil ligge føre eit lovbrøt om kartlegginga openbart har vore mangelfull.

På bakgrunn av kartlegginga vert deltakarens sitt mål med introduksjonsprogrammet og opplæringa i norsk og samfunnskunnskap bestemt. Deltakaren sitt mål skal gå fram av den individuelle planen.

Føremålet med introduksjonslova er å styrkje nykomne innvandrarak sine moglegheiter for deltaking i yrkes- og samfunnslivet, og deira økonomiske sjølvstende, jf. introduksjonslova § 1. Det følgjer av introduksjonslova § 4 første ledd at introduksjonsprogrammet skal gje:

- Grunnleggjande dugleikar i norsk
- Grunnleggjande innsikt i norsk samfunnsliv
- Førebu til deltaking i yrkeslivet

Deltakaren sitt individuelle mål med introduksjonsprogrammet skal være i samsvar med dei ovannemnde siktemåla. Kommunen kan ikkje velje å ha færre eller andre mål for programmet en dei som kjem fram i § 4 første ledd.

Kravet i loven om samarbeid med den einskilde deltakar, inneber ikkje at deltakaren kan stoppe prosessen med utarbeiding av planen. Der kor det er usemje mellom deltakaren og kommunen, er det kommunen som avgjer innhaldet i planen. I slike høve må kommunens avgjerd bygge på god grunngjeving og dokumentasjon. Det skal gå fram av planen om kommunen og deltakar er usamde om innhaldet.

4.2.2 Dokumentasjon av kommunen sin praksis

Kommunen skriv i sin utgreiing korleis dei følgjer opp den einskilde deltakar etter han eller ho kjem til kommunen. Kommunen har ein fast «sjekklste» før busetjing, og første dag når flyktingen kjem har dei inntaks- og busettingssamtale med han/ho. Etter busetjing har kommunen ein individuell samtale med deltakaren der dei arbeidar vidare med kartlegging av bakgrunn og målsetting, og utarbeider den individuelle planen for arbeid og utdanning. Ein eigen individuell plan for norskopplæringa vert utarbeidd med kontaktlærar på skulen (Lindås læringscenter) og samfunnskunnskap vert tinga hos Nygård skule i Bergen.

I utgreiinga opplyser kommunen at dei utarbeidar den individuelle planen i samråd med deltakaren og gjennomgår planen etter utarbeiding. Dette vert og stadfesta av dei fire deltakarene Fylkesmannen hadde samtale med. Kommunen vurderer i kvart tilfelle om det er naudsynt med tolk, og spør også deltakaren om dei vurderer at dei treng tolk. Deltakarene stadfester at det vart nytta tolk i kartleggingssamtalane når den individuelle planen vart utarbeidd.

I planane som er lagt fram, går deltakaren sine mål fram. Planen skil også mellom mål innanfor introduksjonsprogrammet og mål lenger fram i tid. Kommunen skriv også i sin utgreiing at sjølv om introduksjonsprogrammet tek slutt, så har den einskilde deltakar framleis planen for det som strekkjer seg ut over programperioden. Kommunen viser til at det er «finansieringa» som endrar seg for den einskilde, medan det langsiktige målet ofte er det same. Dermed prøver dei å hindre dei sårbare overgangane frå introduksjonsprogram og introduksjonsstønad til anna oppfølging og ytingar frå kommunen.

Måla i deltakarene sine planar er i samsvar med introduksjonslova sitt føremål (sjå over), og kommunen har eit særleg fokus arbeidsretting av programmet slik at deltakarene så tidleg som mogleg kjem i kontakt med arbeidslivet og at språktreninga/arbeidstreninga skal være så relevant som mogleg ut frå måla i planen. Kommunen seier også det er godt samarbeid mellom NAV Meland

og arbeidsmarknaden i regionen. Kommunen seier dei brukar mykje tid op karriererettleiing og har kjøpt inn verktøy for ein systematisk og visuell rettleiing.

Når det gjeld eventuell usemje mellom kommunen og deltakaren om innhaldet i planen, seier kommunen at det for dei er ei lite aktuell problemstilling, då dei i stor grad opplever semje i desse spørsmåla under utarbeidinga av planen. Dette vart også stadfesta i samtane med deltakarane. Kommunen finn at det oftare oppstår usemje ved avslutning av introduksjonsprogrammet.

4.2.3 Fylkesmannen sin vurdering

Fylkesmannen finn det dokumentert at deltakarane sin kompetanse og kva opplæring som er naudsynt, blir kartlagd. Kommunen gir rettleiing om kvifor ein kartlegg, kva ein individuell plan er og at planen er utarbeidd i samråd med deltakaren. Det vert stadfesta i samtale med deltakarane at planane vert revidert og jamleg nytta i samtaler med deltakaren. Kommunen nyttar aktivt tolk i samtalar med deltakarane.

Fylkesmannen vurderer at kommunen har eit heilskapssyn på den individuelle planen opp mot føremålet med introduksjonsprogrammet. Dei fleste deltakarane hadde god kjennskap til sine hovudmål / overordna mål, men var i mindre grad klar over kva som var delmåla i eigen plan. Sjølv om skulen har ein eigen plan i form av eit vedlegg til hovudplanen, vurderer Fylkesmannen at måla for opplæringa også er lagt inn i hovudplanen.

Utan at det får følgjer for tilsynet, vil Fylkesmannen likevel peike på at det i nokre av dei vedlagde planane er eit manglande samsvar mellom opplæringsmåla i hovudplanen og opplæringsplanen frå skulen. I punkt 5 i deltakarane sin individuelle plan skal mellom anna tiltak i norskopplæringa skildrast. I fleire av planane Fylkesmannen har fått oversendt, er ikkje norskopplæringa ved Lindås læringscenter sett som eit tiltak. Sjølv om kommunen viser til eigen IP frå skulen under delmål for opplæringa i hovudplanen, meiner Fylkesmannen at norskopplæringa også burde synleggjerast som eit tiltak. Fylkesmannen viser òg til at i nokre planer er språkpraksis sett som tiltak under norskopplæringa, medan det i andre planar er nemnd som tiltak som «forbereder til arbeidslivet eller til vidare opplæring eller utdanning» for andre deltakarar. Det er også døme på manglande samsvar mellom «Mål for opplæring i norsk og samfunnskunnskap» («*mål sluttnivå i norsk*») og «Mål for norskopplæringa» («*b) sluttnivå – skravert*») i Individuell plan for norskopplæringa.

Fylkesmannen finn at måla i dei framlagte individuelle planane samsvarar med føremålet i introduksjonslova og siktemåla i § 4 første ledd om grunnleggande dugleikar i norsk, grunnleggande innsikt i norsk samfunnsliv og førebuing til deltaking i yrkeslivet. Måla for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er sett i samsvar med nivå, kompetansemål og emnar som skildra i forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarar.

4.2.4 Fylkesmannen sin konklusjon

Fylkesmannen konkluderer med at planen er individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakaren.

4.3 Inneheld den individuelle planen starten på programmet, tidsfasar og ei oversikt over tiltaka i programmet?

4.3.1 Rettsleg grunnlag

Den individuelle planen skal minst innehalde når programmet startar, dei ulike tidsfasane og eit oversyn over tiltaka i programmet, jf. introduksjonslova § 6 andre ledd.

Kommunen skal fastsetje kor lenge programmet varar individuelt. At introduksjonslova § 5 gjev ein grense på to år inneber ikkje at alle automatisk skal ha eit program som varer så lenge. Vurderinga av kor lenge programmet skal vare skal skje i samsvar med føremålet i lova og på bakgrunn av kva kvalifikasjon som er naudsynt for deltakaren ut frå føresetnadar og mål.

Kva tiltak som eit minimum skal inngå i programmet går fram av introduksjonslova § 4 tredje ledd:

- Norskopplæring
- Samfunnskunnskap
- Tiltak som førebur til vidare opplæring eller tilknytning til arbeidslivet.

Det er ikkje naudsynt at dei tre elementa er til stades til ein kvar tid, men alle elementa må vere der innan ramma av den einskilde sitt program og vere med i den individuelle planen. Tilsynet gjeld ikkje ei vurdering av programmet sitt innhald utover å kontrollere at desse tre elementa er med i den individuelle planen.

Det skal gå fram av den individuelle planen når tiltaka skal gjennomførast (tidsfasar) og kven som har ansvaret for å gjennomføre tiltaka. Dette gjeld også eventuelle andre tiltak kommunen, i samarbeid med deltakaren, vel å ta med.

Det bør i den individuelle planen også gå fram kven som er kontaktperson for deltakaren når det gjeld introduksjonsprogrammet.

4.3.2 Dokumentasjon av kommunen sin praksis

I alle dei individuelle planane Fylkesmannen har fått tilsendt er planen tidsett. For dei fleste deltakarane står det tidsplan for hovudaktivitetane i programmet i planen. Det kjem også fram at planen er revidert og oppdatert jamnleg.

Lindås læringscenter utarbeider eigen plan for norskopplæringa som vert lagt ved som vedlegg til den individuelle planen. Skulen utarbeider også ein meir konkretisert plan med vekeplan og milepålar i opplæringa.

4.3.3 Fylkesmannen sin vurdering

På bakgrunn av innsendt dokumentasjon meiner vi at det går fram av den individuelle planen når programmet startar og kor lenge det varar, og med oversikt over kva tiltak som skal gjennomførast når.

Som kommentert under punkt 4.2.3 er det ikkje alltid samsvar mellom kva som står som tiltak under

norskopplæringa i dei ulike planane. Det kjem greitt fram om deltakarane har gjennomført opplæringa i samfunnskunnskap.

For dei fleste går det klart fram kven som er ansvarleg for å gjennomføre dei ulike tiltaka, men for ein av deltakarane manglar dette under tiltak i norskopplæringa i hovudplanen. I rubrikken for «ansvarleg eining/verksemd» er det på denne deltakaren oppgitt vurdering av oppmøte og ikkje kven som er/var ansvarleg for tiltaket. Fylkesmannen ser at malen som kommunen bruker kanskje ikkje er optimal når ein gjer oppdateringar/revisjonar i planen. Vi tilrår at kommunen i malen eventuelt legg til ein kolonne til, kor korte statusoppdateringar kan registrerast, sånn at det framleis kjem fram kven som er / har vore ansvarlege for det aktuelle tiltaket også etter revidering.

4.3.4 Fylkesmannen sin konklusjon

Fylkesmannen finn at den individuelle planen inneheld start på programmet, tidsfasar og ein skildring av tiltaka i programmet.

4.4 Vert den individuelle planen tatt opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon?

4.4.1 Rettsleg grunnlag

Oppfølging av den einskilde deltakar er ei føresetnad i arbeidet med å utforme og gjennomføre den individuelle planen. Hovudmålet med oppfølginga er at deltakaren skal få realisert måla i sin individuelle plan og så snart som råd er kome i ordinært arbeid eller utdanning. Kommunen har ansvar for å følgje opp deltakaren, sjå til at den individuelle planen vert følgd og revidert dersom naudsynt, og at det ikkje vert daudtid mellom dei ulike tiltaka i planen.

Introduksjonslova § 6 fjerde ledd gjev krav om at den individuelle planen skal takast opp til ny vurdering med jamne mellomrom. Her tydar «jamne mellomrom» minst ein gong i halvåret. Dette sikrar at kommunen får oversikt over framdrifta til deltakaren, og at tiltaka framleis er realistiske og aktuelle.

For deltakarar som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap som ein del av introduksjonsprogrammet, skal den individuelle planen for denne opplæringa som nemnd inngå som ein del av den individuelle planen for heile programmet. Minstekravet om minst ei vurdering i halvåret skal også gjelde punkta i den individuelle planen for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap. Dersom vurderinga av planen for introduksjonsprogrammet ikkje også omfattar ei vurdering av måla og tiltaka for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap, skal den individuelle planen for opplæringa i norsk og samfunnskunnskap også verte revidert minst ein gong per halvår.

I tillegg til at planen skal vurderast med jamne mellomrom, skal den også takast opp til ny vurdering ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon, jf. introduksjonslova § 6 fjerde ledd. Slike endringar kan til dømes vere sjukdom, svangerskap eller familieinnvandring som i ein periode kan forseinke framdrifta eller krevje ekstra innsats frå deltakaren.

4.4.2. Dokumentasjon av kommunen sin praksis

Kommunen skriv i sin uttale at det er tett dialog med deltakar under heile introduksjonsprogrammet. Deltakaren får oppfølging av læresenteret i samband med norskopplæringa, oppfølging i møte med arbeidsgjevarar og andre tiltaksarrangørar og oppfølging i samband med lekseverkstaden. Det går fram av deltakarane sin individuelle plan når planen neste gang skal reviderast (minst kvar 6. månad) og deltakarane har i samtalar med Fylkesmannen stadfesta dei vert følgd tett opp gjennom programmet. Kommunen stadfester i dokumenta og i samtalar med Fylkesmannen den 30. august 2017 at dei gjer endringar i planen ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon.

4.4.3 Fylkesmannen sin vurdering

Både samtalar og dokumentasjon stadfester at den individuelle planen jamt vert tatt opp til vurdering og at tiltak vert justert undervegs. Endringane som er gjort er ikkje alltid lett å sjå ut frå den reviderte planen, men Fylkesmannen legg til grunn at endringane er registrert og loggført i kommunen/NAV sitt sakshandsamarsystem.

4.4.4 Fylkesmannen sin konklusjon

Fylkesmannen finn at den individuelle planen vert tatt opp til vurdering minst kvar 6. månad og ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon.

4.5 Vert vesentlege endringar i den individuelle planen fastsett som einskildvedtak?

4.5.1 Rettsleg grunnlag

Revidering av den individuelle planen er i utgangspunktet ikkje eit einskildvedtak. Mindre tilpassingar undervegs skal ikkje sjåast som dette. Dersom revideringa førar til vesentlege endringar av innhaldet i planen er avgjerla eit nytt einskildvedtak etter forvaltningslova, jf introduksjonslova § 21 andre ledd bokstav b.

Kva som er ei vesentleg endring må avgjerast etter ein konkret vurdering. Omfanget av endringa og tydinga for den einskilde deltakar er relevante moment i denne vurderinga. Kva som er vesentlege endringar kan sjåast i samband både med måla i planen og innhaldet i programmet.

Forvaltningslova sine særreglar for einskildvedtak som nemnd i kapittel 4.1.1 ovanfor, må følgjast når det vert gjort vesentlege endringar i den individuelle planen (skriftleg, grunngjeving og underretning med informasjon om klagegang).

Deltakaren skal ha varsel og ha høve til å uttale seg før det vert gjort vesentlege endringar, jf. forvaltningslova § 16.

At vesentlege endringa skal gjerast som einskildvedtak, inneber at deltakaren kan klage på vedtaket til Fylkesmannen, jf. introduksjonslova § 22 og forvaltningslova § 28.

4.5.2. Dokumentasjon av kommunen sin praksis

I si utgreiing har kommunen svart ja på spørsmålet om vedtak som inneber vesentleg endring, vert gjort som einskildvedtak. Dette vert stetta av dokumentasjonen. I døme på søknad frå deltakar om

fødselspermisjon er det gjort skriftleg vedtak, vedtaket er grunngjeve og det er informert om klageitgang og klageinstans.

For ein deltakar er det gjort vedtak om mellombels stans av introduksjonsprogrammet. Kommunen viser til at både det første einskildvedtaket og det siste einskildvedtaket er tilgjengeleg i kommunen sitt system ACOS/Wisma. Brevet til deltakaren om oppstart av programmet etter mellombels stans er dagsett til 12. mai 2016, medan nytt einskildvedtak om deltaking i introduksjonsprogrammet er dagsett til 9. november 2016, eit halvt år etter programmet starta opp att for deltakaren. I den individuelle planen er programmets varigheit endra og deltakaren har fått ny individuell plan som oppfyller vilkåra for einskildvedtak.

4.5.3 Fylkesmannen sin vurdering og konklusjon

Fylkesmannen finn det synleggjort at vesentlege endringar i den individuelle planen vert fastsett som einskildvedtak. Fylkesmannen merkar seg likevel at tida mellom vedtak om mellombels stans, ny oppstart og nytt vedtak om deltaking i introduksjonsprogrammet er noko lang.

5. Brot på regelverket og merknader

Som det går fram av kapittel 4 har Fylkesmannen ikkje funne brot på regelverket i tilsynet.

For Fylkesmannen

Anne K. Hjermann
utdanningdirektør

Johan Sverre Rivertz
seniorrådgjevar, tilsynsleiar

Gøril Vikøren Nøkleby
seniorrådgjevar

Vedlegg: Oversikt over dokumentasjon og deltakarar

- Varsel om tilsyn sendt kommunen 8. mai 2017
- Det ble gjennomført førebuande møte med kommunen i Statens Hus, Bergen 16. mai 2016
- Utgreiing og dokumentasjon frå Meland kommune, mottatt 15. juni 2017
Vedlegg i oversendinga:
 1. Følgjebrev til oversending av dokumentasjon
 2. Svar på kontrollspørsmål
 3. Malar og skjema brukt av kommunen
 4. Døme på informasjonsmateriell til deltakarane
 5. Sjekkpunktliste for koordinering i flykningtenesta
 6. Fem deltakarmapper med mellom anna vedtak om introduksjonsprogram og individuell plan
- Det ble gjennomført opningsmøte med kommunen 30. august 2017 i Meland
Tilstades:
 - Arngunna Haga, leiar NAV Meland
 - Cathrine Gangstø, flyktningsrådgjevar
 - Gro Espeseth, flyktningsrådgjevar
 - Marita Systaddal-Johansen, flyktningsrådgjevar
 - Maren Eide, Sakshandsamar/retteleiar sosial
- Det var gjennomført samtaler med fire deltakarar den 30. august 2017. Tolk vart nytta.