



Fylkesmannen i Innlandet

TILSYNSRAPPORT

Tilsyn med Nord-Aurdal kommunes
forvaltning av introduksjonsloven

Tilsynsystema: Individuell plan for deltakere i
introduksjonsprogram

Arkivkode: **2019/7093**
Tidsrom: April – august 2019
Fylkesmannens tilsynsgruppe: Anders Riis
Gjertrud Aas Moen

Kontaktperson: Knut Bjørnshagen, Virksomhetsleder på
Læringssenteret i Nord-Aurdal

Innhold

Innhold.....	2
Sammendrag	3
1. Innledning	3
2. Tema for tilsynet.....	5
3. Om introduksjonsordningen i Nord-Aurdal	6
4. Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram.....	6
4.1 Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak? 	6
4.2 Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?.....	6
4.3 Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?.....	7
4.4 Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon?	8
4.5 Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak?.....	8
5. Oversendelse av tilsynsrapport med frist for tilbakemeldinger	9
Vedlegg 1: Lovgrunnlaget for tilsynet	10
Vedlegg 2: Deltakere i tilsynet	18
Vedlegg 3: Oversikt over dokumentasjon	19

Sammendrag

Fylkesmannen har hatt tilsyn med kommunens forvaltning av introduksjonsloven i Nord-Aurdal kommune. Temaet har vært begrenset til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd – individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram. Vi har i tilsynet sett på om kommunen oppfyller plikter de er pålagt i lov eller i medhold av lov. Lovgrunnlaget er vedlagt i rapporten.

Kommunen skal utarbeide en individuell plan for alle deltakere i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonsloven § 6 første ledd første punktum. Den individuelle planen skal være et verktøy for både kommunen og deltakeren. Den skal sikre planmessighet, kontinuitet og effektiv fremdrift i kvalifiseringen. Planen skal bidra til å øke eierskapet, forutsigbarheten og motivasjonen for deltakeren.

Gjennom tilsynet fant vi at Nord-Aurdal kommune oppfyller lovkravene til individuell plan for deltakere i introduksjonsprogrammet. Den individuelle planen er et dokument som brukes i programtiden, og deltakeren ga uttrykk for at de kjente til den individuelle planen.

Kommunen har rutiner for at nyankomne innvandrere i målgruppa tilbys introduksjonsprogram. Hver deltaker får utarbeidet en plan som brukes som en framdriftsplan for deltaker og kommune.

1. Innledning

Fylkesmannen i Innlandet har utarbeidet denne rapporten etter tilsyn med Nord-Aurdal kommunes forvaltning av Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Tilsynet retter seg mot kommunen, jf. introduksjonsloven § 3 om kommunens ansvar.

Formålet med tilsynet

Introduksjonslovens formål er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet, jf. introduksjonsloven § 1. Det følger av rundskriv G-01/2016 at hovedformålet med loven er å legge til rette for at deltakerne i introduksjons-programmet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap kommer seg raskt i arbeid eller utdanning. Det er videre ett av lovens formål at de som deltar i programmet, aktivt yter noe for å gjøre seg berettiget til introduksjonsstønad, først og fremst til beste for seg selv, men også for samfunnet.

Hensikten med tilsyn er å sikre at kommunene har en praksis som er i samsvar med lov og forskrift som et bidrag til økt kvalitet i den kommunale tjenesteproduksjonen. Brudd på introduksjonsloven kan ha rettsikkerhetsmessige konsekvenser for deltakerne. 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.

Fylkesmannens tilsynshjemmel

Introduksjonsloven § 23 gir 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.

Forholdet til kommuneloven

Fylkesmannens tilsyn skal utføres etter reglene i Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10A, jf. introduksjonsloven § 23 annet ledd. Kommuneloven 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. Videre kan Fylkesmannen gi pålegg om å rette forhold som er i strid med lov og/eller forskrift, men før det gis pålegg, skal kommunen få en rimelig frist til å rette forholdet. Når tjenester utføres av andre enn kommunen, skal krav om retting og eventuelle pålegg rettes til kommunen, som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet. Kommunen plikter å sørge for at tjenesten utføres i samsvar med lov og forskrift. Fylkesmannens tilsyn er et lovligheitsilsyn, jf. kommuneloven § 60b.

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 med hjemmel i introduksjonsloven, er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven eller ikke. Grunnen er at mange av forvaltningslovens bestemmelser kun får anvendelse i saker om enkeltvedtak.

Begreper

Disse begrepene brukes i Fylkesmannens konklusjon:

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

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

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

Om rapporten

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

Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet er gjennomført som et stedlig tilsyn med intervjuer og gjennomgang av deltakermapper m.m. 10.-11.04.2019 på Læringssenteret på Leira i Nord-Aurdal. Fylkesmannen intervjuet virksomhetsleder Knut Bjørnshagen for Læringssenteret, tre programrådgivere/veiledere og fire deltakere i introduksjonsprogrammet. Dokumentgrunnlaget for tilsynet har vært ti deltakermapper og annen dokumentasjon mottatt fra Nord-Aurdal kommune, se vedlegg 3. I flere av intervjuene av deltakerne hadde vi bistand av telefontolk, det fungerte bra.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til Nord-Aurdal kommune om åpning av tilsyn 05.03.2019
2. Kommunen sendte inn dokumentasjon til Fylkesmannen 20.03.2018
3. Åpningsmøte og intervju av deltakere og personer som jobber med introduksjonsordningen 10.-11.04.2018 på Læringssenteret på Leira

4. Utsendelse av endelig tilsynsrapport 5.09.2019
5. Frist for eventuell tilbakemelding fra kommunen på tilsynsrapport 25.09.2019.
Etter dette anses rapporten som endelig.

2. Tema for tilsynet

Tilsystema for de nasjonale tilsynene embetene skal gjennomføre, besluttes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Arbeidet med tilsystemaer på norskopplæringens område skal skje i samarbeid med Kompetanse Norge. Temaet fastsettes for tre år av gangen for å sikre et så kvalitativt godt tilsyn som mulig.

IMDi har besluttet at tilsystemaet for perioden 2017-2019 skal være om deltakere i introduksjons-program har en individuell plan i samsvar med introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd.

Avgrensning av tilsystemaet

Tilsystemaet er individuell plan for *deltakere i introduksjonsprogram*. Tilsynet omfatter 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. Den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal inngå som en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet.

Tilsynet omfatter ikke individuell plan etter § 19 første ledd for de som bare deltar i norskopplæring, og dermed ikke har norskopplæringen som en del av et introduksjonsprogram.

Tilsynet er avgrenset mot en nærmere vurdering av introduksjonsprogrammets innhold (hensiktsmessigheten av tiltakene som inngår i programmet). Tilsynet omfatter her bare å kontrollere at de tre obligatoriske innholdselementene i § 4 tredje ledd er med i den individuelle planen. Det skal fremgå når tiltakene skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig for å gjennomføre tiltakene, jf. § 6 annet ledd. I tillegg skal innholdet i den individuelle planen være begrunnet, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Dermed kan det i tilsynet avdekkes om planen er individuell eller ikke. Se mer om lovgrunnlaget i vedlegg 1.

Tilsynet har tatt utgangspunkt i kontrollspørsmål

Kontrollspørsmålene er utformet ut fra det lovkravet de er ment å kontrollere. De skal dekke alle de forhold som skal undersøkes gjennom tilsynet. Følgende kontrollspørsmål skal besvares i tilsynet:

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

3. Om introduksjonsordningen i Nord-Aurdal

I Nord-Aurdal kommune har kommunalsjef for oppvekst Anna-Merete Brusletten det overordnede ansvaret i kommunen for introduksjonsordningen og voksenopplæring med grunnskoleopplæring. Opplæringen for deltakerne i introduksjonsordningen med norsk og samfunnsfag foregår på Nord-Aurdal Læringscenter hvor Knut Bjørnshagen er virksomhetsleder. Læringscenteret har også ansvaret for grunnskoleopplæring for voksne. Fylkesmannen har fått opplyst at kommunen ikke bruker andre tjenesteleverandører for å oppfylle kravene i introduksjonsloven. Læringscenteret inngår avtaler med kommunale virksomheter og private bedrifter for å få til språk- og arbeidspraksisplasser for den enkelte deltaker. Alle kommunens tjenester når det gjelder introduksjonsordningen er samlet i Nord-Aurdal læringscenter, de ivaretar ansvaret for bosetting, veiledning om barnehage - og skoletjenester, helsetjenester m.m.

Per 11.04.2019 var det 31 deltakere i introduksjonsprogrammet, inklusive deltakere bosatt i Øystre Slidre kommune, av disse er det 10 personer som går på grunnskoleopplæring. I de siste årene har Nord-Aurdal kommune hovedsakelig bosatt overføringsflyktninger, mange fra Syria. Fylkesmannen fikk vite at de bruker telefonolk og tolk tilstede avhengig av hvilket språk som skal tolkes og tilgjengeligheten på kompetente tolker. Læringscenteret har også kontakt med ulike frivillige organisasjoner i kommunen for å bistå deltakerne til å bli kjent med ulike aktiviteter, friluftsliv og arrangementer hvor de kan bli kjent med nye folk og få snakket norsk.

4. Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram

4.1 Utarbeider kommunen en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak?

Beskrivelse av kommunens praksis

Deltakerne blir kartlagt og individuell plan skrevet i samarbeid med programrådgiver, individuell opplæringsplan er en del av individuell plan. Fylkesmannen får opplyst at individuell plan blir skrevet på grunnlag av mal fra IMDi. Planen lagres på minnepinne innelåst i arkivskap og skannet etter hvert inn i programmet VISMA-flyktning. Den individuelle planen fastsettes ved enkeltvedtak. Under det stedlige tilsynet gikk vi igjennom 10 deltakermapper.

Fylkesmannens vurdering og konklusjon

Deltakermappene viser at de individuelle planene fastsettes ved enkeltvedtak. Planen viser til flere bestemmelser i introduksjonsloven og angir perioden vedtaket gjelder for den aktuelle personen. Klageadgang etter introduksjonsloven § 22 er oppgitt i enkeltvedtaket, og opplysninger om partens rett til å se sakens dokumenter er også med.

Fylkesmannens konklusjon er at den individuelle planen til deltakere i introduksjonsprogram fastsettes ved enkeltvedtak slik som loven krever.

4.2 Er planen individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?

Beskrivelse av kommunens praksis

Programrådgiverne opplyste at de gjennomfører en oppstartsamtale med deltakeren for å kartlegge kompetansen deres og for å få en oversikt over bakgrunn og behov. Deltakeren får i møtet veiledning om introduksjonsprogrammet og regelverket rundt programmet.

Vi intervjuet fire deltakere i introduksjonsprogrammet i Nord-Aurdal kommune. De ga alle uttrykk for at de opplevde at individuell plan ble utarbeidet i samråd med dem, og at den var individuelt tilpasset.

De var stort sett fornøyd med oppfølgingen fra kommunen når det gjaldt gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. Deltakerne bekreftet at det brukes tolk (telefonolk) for at de skal forstå innholdet i samtalene/møtene.

Fylkesmannens vurdering og konklusjon

Kartleggingen som foretas gjør at de som jobber med deltakerne, får vite noe om bakgrunnen til den enkelte deltaker. Kartleggingen vil også være med å danne grunnlaget for en individuell plan som skal være styrende for introduksjonsperioden. Av de planene vi har fått framlagt inneholder disse mål for deltakerne. Når det gjelder opplæringsbehovet, er det slik at alle deltakere i introduksjons-programmet i Nord-Aurdal kommune starter på norskkurs på Læringscenteret på Leira.

Ifølge introduksjonsloven § 21 er det krav om at deltakeren skal være med på å utarbeide planen sin. Det er også et krav om at kommunen skal gi deltakeren veiledning om hva den individuelle planen er, og hva som er formålet med planen. Nord-Aurdal kommune har rutiner og praksis som gjør at dette oppfylles.

Fylkesmannens konklusjon er at den individuelle planen til deltakere i introduksjonsprogram i Nord-Aurdal kommune er individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren.

4.3 Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?

Beskrivelse av kommunens praksis

I de planene Fylkesmannen har fått framlagt, er det beskrivelser av mål og tiltak/aktiviteter som skal gjennomføres for deltakeren. De tre obligatoriske innholdselementene norskopplæring, samfunns-kunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring, inngår i den individuelle planen.

I de individuelle planene for opplæring i norsk og samfunnskunnskap som Læringscenter utarbeider, fremgår det mål og tiltak for deltakeren.

Fylkesmannens vurdering og konklusjon

Tilsynet viser at Nord-Aurdal kommune utarbeider individuelle planer, og at deltakeren også har

en plan for norskopplæringen som er integrert i planen for introduksjonsperioden. Planene inneholder oversikt over hvem som har ansvaret for gjennomføringen av ulike tiltak, mål for deltakeren og tidsfaser.

Fylkesmannens konklusjon er at de individuelle planene for deltakerne i Nord-Aurdal kommune inneholder angivelse av tiltakene i programmet, tidsfaser og hvem som er ansvarlig.

4.4 Tas den individuelle planen opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon?

Beskrivelse av kommunens praksis

De individuelle planene til deltakerne har ulike tidsperioder som er individuelt tilpasset den enkelte deltaker. Fylkesmannen får opplyst at innen utgangen av tidsperioden blir individuell plan vurdert på nytt i et samarbeid mellom veileder og deltaker. Da evalueres planen og eventuelt nye mål og tiltak settes, i noen tilfeller forlenges den eksisterende planen.

Fylkesmannens vurdering og konklusjon

Deltakerne som vi intervjuet bekreftet at den individuelle planen gjennomgås jevnlig med veileder og justeres hvis det er behov for det. Ved vesentlige endringer blir det også foretatt justeringer i den individuelle planen, det skjer ikke så ofte.

Fylkesmannens konklusjon er at den individuelle planen tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon.

4.5 Fastsettes vesentlige endringer i den individuelle planen ved enkeltvedtak?

Beskrivelse av kommunens praksis

Kommunen skriver i sin redegjørelse at hvis det er vesentlige endringer for en deltaker så skrives det et nytt enkeltvedtak i tråd med forvaltningsloven.

Fylkesmannens vurdering og konklusjon

Vi har undersøkt om vesentlige endringer i den individuelle planen fastsettes ved enkeltvedtak, og om prosessen ved endring følger forvaltningslovens krav til saksbehandling og innhold i enkeltvedtaket. Vi hadde ingen eksempler på deltakere med vesentlige endringer i individuell plan under tilsynet, men vi fikk vite av veilederne at dette har blitt gjort. Eksempler på dette kan være endring for en deltaker fra yrkesbasert skoleløp til mer teoretisk skoleløp eller omvendt.

Fylkesmannens konklusjon er at Nord-Aurdal kommunen endrer den individuelle planen hvis det er vesentlige endring ved enkeltvedtak.

5. Oversendelse av tilsynsrapport med frist for tilbakemeldinger

Fylkesmannen har i kapittel 4 ikke konstatert brudd på regelverket.

Vanligvis sender Fylkesmannen en foreløpig tilsynsrapport til kommunen som er et forhåndsvarsel om vedtak etter forvaltningsloven § 16. I de tilfeller der vi ikke konstaterer lovbrudd, har ikke en slik foreløpig rapport noen hensikt.

Dersom Nord-Aurdal kommune ønsker å uttale seg om rapporten, eller finner faktiske feil, kan de gi Fylkesmannen en tilbakemelding om dette innen 25. september 2019.

Etter utløpet av fristen for tilbakemelding er denne rapporten å betrakte som endelig tilsynsrapport.

Lillehammer 5.09.2019

Anders Riis
tilsynsleder

Gjertrud Aas Moen
seniorrådgiver/revisor

Vedlegg 1: Lovgrunnlaget for tilsynet

1. Tilsynsansvaret

Fylkesmannens hjemmel for å føre tilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikter etter introduksjonsloven følger av introduksjonsloven § 23. Bestemmelsen trådte i kraft 1. september 2012.

For perioden 2013 til 2015 har IMDi besluttet at tilsynsystemet for perioden 2017-2019 skal være om deltakere i introduksjons-program har en individuell plan etter introduksjonsloven.

IMDi har besluttet at Fylkesmannen skal føre tilsyn med dette temaet i en treårsperiode for å sikre et så kvalitativt godt tilsyn som mulig. Dette slik at det vil føres tilsyn med utvalgte kommuner det første året, andre utvalgte kommuner det andre året, og deretter vil samtlige av de utvalgte kommunene bli fulgt opp det tredje året.

2. Tilsynsystema

2.1 Generelt om individuell plan

Introduksjonsloven § 6 pålegger kommunen å utarbeide en individuell plan for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet. Bestemmelsen setter minimumskrav til planens innhold. Den individuelle planen skal være et verktøy for både kommunen og deltakeren. Den skal sikre planmessighet, kontinuitet og effektiv fremdrift i kvalifiseringen. Planen skal bidra til å øke eierskapet, forutsigbarheten og motivasjonen for deltakeren.

Introduksjonsprogrammet bygger på prinsippet om individuelt tilpasset kvalifisering og opplæring. Kommunen skal ta utgangspunkt i den enkeltes behov og forutsetninger når den skal organisere programmet og velge metode og innhold. Den individuelle karakteren fremgår ved at § 6 angir at planen skal utarbeides på bakgrunn av en kartlegging av deltakerens behov og muligheter, samt at den skal utformes i samråd med deltakeren.

2.2 Kommunen skal utarbeide en individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak

Kommunen skal utarbeide en individuell plan for alle deltakere i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonsloven § 6 første ledd første punktum.

Deltakere som er omfattet av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven kapittel 4, skal ha en individuell plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 19 første ledd. Minstekravene i § 6 gjelder tilsvarende for denne planen. Kravene til den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er ytterligere presisert i forskrift om

læreplan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere under kapitlet «Kartlegging ved inntak».

Fastsetting av den individuelle planen er en del av kommunens beslutning om tildeling av program, og er derfor et enkeltvedtak i samsvar med forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 2. 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. Den individuelle planen skal være samlet i ett dokument.

Den individuelle planen skal foreligge senest innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse i introduksjonsprogram blir fremsatt, jf. introduksjonsloven § 3 annet ledd. Planen kan deretter revideres underveis i samsvar med § 6 fjerde ledd, se kapittel 2.5.

Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven kapittel 4 vil inngå som en del av hele introduksjonsprogrammet. Kommunen må derfor sikre at det er sammenheng mellom opplæringen i norsk og samfunnskunnskap og målsetningen med den enkeltes introduksjonsprogram og de øvrige tiltakene i programmet. Det er ikke hensiktsmessig at det utarbeides to adskilte individuelle planer. Planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal inngå som en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet, slik at deltakeren får et helhetlig kvalifiseringsløp. Ansvarlig for introduksjonsprogrammet i kommunen skal samarbeide med voksenopplæringen om dette. Kravene til den individuelle planen i § 6 gjelder både for planen for introduksjonsprogrammet og planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Selv om den individuelle planen for introduksjonsprogrammet skal være samlet i ett dokument, kan kommunen utarbeide planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap i et eget dokument. Forutsetningen er at det fremstår klart for deltakeren hva som samlet sett er den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Dette kan for eksempel gjøres ved at det i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet vises til planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap og at det i planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap fremgår at denne planen er en del av deltakerens individuelle plan for introduksjonsprogrammet. Den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap kan for eksempel også legges ved eller stiftes fast i den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Det avgjørende er at det ikke er tvil om hva som samlet sett er deltakerens individuelle plan for introduksjonsprogrammet og at kommunen kan dokumentere at det har vært samarbeid mellom ansvarlig enhet for introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen. Det skal tydelig fremgå at den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet.

Det følger av introduksjonsloven § 21 at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven. Dette betyr at de generelle reglene i forvaltningsloven om blant annet inhabilitet, veiledning, hurtig behandling, nedtegning av muntlige opplysninger, advokatbistand og taushetsplikt vil gjelde for kommunens arbeid.

Siden den individuelle planen skal fastsettes ved enkeltvedtak må også særreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven kapitlene IV-VI følges ved utarbeidelsen av planen. At planen fastsettes ved enkeltvedtak innebærer videre at deltakeren kan påklage den individuelle planen og innholdet i programmet til fylkesmannen, jf. introduksjonsloven § 22 og forvaltningsloven § 28.

At særreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven kommer til anvendelse betyr blant annet at:

- ▶ Den individuelle planen skal være skriftlig, jf. forvaltningsloven § 23. Som nevnt ovenfor skal den også være samlet i ett dokument.
- ▶ Innholdet i den individuelle planen skal begrunnes, jf. forvaltningsloven § 24.
- ▶ I begrunnelsen skal det vises til de regler og faktiske forhold planen bygger på, jf. forvaltningsloven § 25. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør også nevnes.
- Dette betyr at det i den individuelle planen skal vises til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd. Innholdet i reglene bør også gjengis eller legges ved den individuelle planen. De faktiske forhold planen bygger på vil være kartleggingen av deltakeren og deltakerens mål med programmet. Det sentrale i begrunnelsen for øvrig vil være sammenhengen mellom kartleggingen av deltakeren, deltakerens målsetning med programmet og innholdet (tiltakene) i den individuelle planen. Dersom det er en åpenbar sammenheng her, stilles det mindre krav til ytterligere begrunnelse. Dersom det ikke er en klar sammenheng mellom kartlegging, mål og tiltak, må dette begrunnes nærmere. Hvor omfattende begrunnelsen skal være, vil også avhenge av om kommunen og deltakeren er enig i innholdet i den individuelle planen eller ikke. Se mer under kapittel 2.3.
- Tilsynet omfatter bare å kontrollere at kommunen har begrunnet innholdet i den individuelle planen, ikke en videre vurdering av innholdet i programmet (tiltakenes hensiktsmessighet).
- ▶ Kommunen skal sørge for at deltakeren får skriftlig underretning om den individuelle planen så snart som mulig, jf. forvaltningsloven § 27. I underretningen skal deltakeren gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jf. § 19, til å se sakens dokumenter. Når forholdene gir grunn til det skal det også opplyses om adgangen til å søke fritt rettsråd, kommunens veiledningsplikt etter § 11 og adgangen til å få tilkjent sakskostnader etter § 36.

2.3 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. Samtaler med deltakeren om vedkommendes personlige ressurser,

muligheter og realistiske fremtidsplaner, er derfor en viktig oppgave i kartleggingsarbeidet og ved utarbeidelsen av den individuelle planen.

For at medvirkningen skal være reell og konstruktiv må kommunen sørge for at deltakeren får relevant informasjon og veiledning slik at vedkommende kan ta informerte valg. Deltakeren må få informasjon om hva den individuelle planen er og hva som er formålet med planen. Det vises til kommunens veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11 og utrednings- og veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 17.

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

I noen tilfeller kan det være hensiktsmessig å benytte seg av et språk som både deltakeren og den kommuneansatte behersker, som for eksempel engelsk. Det forutsettes da at begge parter behersker språket på et slikt nivå at det kan kommuniseres på en forsvarlig måte.

Kartlegging av den enkeltes kompetanse skjer i to faser og har to ulike formål:

1) Kartlegging for å vurdere om deltakeren i det hele tatt har behov for grunnleggende kvalifisering, og dermed rett og plikt til å delta i programmet (jf. § 2).

2) En mer detaljert og grundig kartlegging som danner grunnlag for å utarbeide individuell plan.

Kartleggingen i forbindelse med den individuelle planen, skal ta utgangspunkt i forhold som anses å være relevant for deltakerens kvalifisering. Ettersom mange deltakere ofte har vært gjennom flere kartlegginger før de kommer til kommunen, er det viktig å forklare hvorfor man kartlegger denne gangen. Kommunen må fortelle hva kartleggingen skal brukes til, og hvem som har tilgang til opplysningene (regler om taushetsplikt). Hensikten er først og fremst å få et målrettet og individuelt tilrettelagt kvalifiseringsløp som fører frem til ordinært arbeid eller utdanning.

Det anbefales at følgende faktorer er med i en kartlegging av kompetanse og opplæringsbehov:

- ▶ Familie-, bo- og livssituasjon
- ▶ Språk:
 - Hvilke språk deltakeren kan
 - Lese- og skriveferdigheter på eget morsmål
 - Lese- og skriveferdigheter i eventuelle fremmedspråk
 - Ferdighet i å bruke det latinske alfabetet
- ▶ Norskunnskaper:
 - Deltakelse i norskopplæring
 - Annen type opplæring/tilegnelse av norskunnskaper
 - Ferdighetsnivå i norsk, både skriftlig og muntlig
- ▶ Gjennomført skole/utdanning i hjemlandet
- ▶ Gjennomført skole/utdanning i Norge
- ▶ Arbeidserfaring i hjemlandet og/eller andre land
- ▶ Arbeidserfaring i Norge
- ▶ Medbrakt dokumentasjon på utdanning og arbeidserfaring

- ▶ Muligheter for å skaffe dokumentasjon/attester fra hjemlandet
- ▶ Referanser
- ▶ Eventuelle tillitsverv og/eller deltakelse i frivillige organisasjoner
- ▶ Uformell kompetanse og interesser
- ▶ Yrkesønsker og fremtidsplaner og hvilke tanker deltakeren har vedrørende egen kvalifisering

For opplæring i norsk og samfunnskunnskap vises det særskilt til kravene om kartlegging i forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere under kapitlet «Kartlegging ved inntak».

I den grad sosiale eller helsemessige forhold kan påvirke deltakelsen i programmet, bør dette også kartlegges. Dersom helse viser seg å være en sentral faktor for den enkeltes mulighet til å delta, kan det være hensiktsmessig å innkalle helsepersonell til en kartleggingsamtale.

Kommunen må følge reglene for taushetsplikt ved innhenting av opplysninger om deltakeren. Det vises i den forbindelse til introduksjonsloven § 25 om behandling av personopplysninger og reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven kapittel III.

Det følger av forarbeidene til introduksjonsloven (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) punkt 12.8.2.2) at det ikke har vært hensiktsmessig å detaljregulere hva som skal kartlegges eller hvordan dette skal gjøres. Dette siden kartleggingsmetodene er ulike og kan endres over tid. Kartleggingen skal også kunne tilpasses introduksjonsprogrammets individuelle målsetning og lokale forutsetninger. Kartleggingens omfang og intensitet vil således bero på kommunens skjønn. Tilsynet vil dermed bare omfatte å kontrollere at kommunen faktisk har gjennomført en kartlegging i samsvar med introduksjonsloven § 6 første ledd, og ikke en nærmere vurdering av om kartleggingen har vært forsvarlig/tilstrekkelig grundig. Kommunen må likevel kunne dokumentere en kartlegging av et visst omfang, for at kravet om kartlegging av opplæringsbehov og av hvilke tiltak deltakeren kan nyttiggjøre seg, skal være oppfylt. Dette betyr at det vil foreligge et lovbrudd dersom kartleggingen har vært åpenbart mangelfull.

På bakgrunn av kartleggingen fastsettes den enkeltes mål med kvalifiseringen. Deltakerens målsetning med programmet skal fremgå av den individuelle planen.

Når det gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap er dette særskilt påpekt i forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Målsetningene for opplæringen i norsk må knyttes til deltakerens spor (1, 2, 3) og kompetansemål (A1, A2, B1, B2). Dette skal fremgå av den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Deltakerens målsetning vil være bakgrunnen for valg av de tiltak som skal inngå i programmet. Det skal skilles tydelig mellom de mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet, og de som ligger lengre frem i tid. Den individuelle planen skal angi både hovedmål og delmål for de ulike aktivitetene/tiltakene. Det skal også fremgå av planen hvilken fremdrift som er forventet for de ulike målene.

Formålet med introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet, jf. introduksjonsloven § 1. Det følger av introduksjonsloven § 4 første ledd at

introduksjonsprogrammet tar sikte på å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, gi grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede for deltakelse i yrkeslivet. Videre utdanning kan være en målsetning, all den tid utdanningen kan bidra til senere tilknytning til arbeidslivet. Deltakerens individuelle målsetninger med programmet må være i samsvar med disse formålene. Kommunen kan ikke velge å ha andre eller færre mål for programmet enn de som er fastsatt i § 4 første ledd.

Lovens krav om samarbeid med den enkelte deltaker, innebærer ikke at deltakeren kan stoppe prosessen med utarbeidelse av planen. I de tilfeller hvor det er uenighet mellom deltakeren og kommunen, er det kommunen som treffer beslutning om planens innhold. Kommunens beslutning må i slike tilfeller bygge på en god begrunnelse og dokumentasjon (for eksempel at det gjennomføres tester for å fastslå ferdighetsnivå). Det skal fremgå av den individuelle planen at kommunen og deltakeren er uenig om innholdet og kommunen skal ha begrunnet sin beslutning i planen.

Selv om beslutningen om planens innhold ligger til kommunens frie skjønn, vil fylkesmannen alltid kunne prøve om avgjørelsen er bygget på riktig faktum, at det ikke er tatt utenforliggende hensyn, at avgjørelsen ikke er vilkårlig, at det ikke foreligger usaklig forskjellsbehandling og at avgjørelsen ikke er sterkt urimelig (jf. den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk).

2.4 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.

Hvilke tiltak som skal inngå i introduksjonsprogrammet fremgår av introduksjonsloven § 4 tredje ledd. Etter denne bestemmelsen skal programmet minst inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Disse tre obligatoriske innholdselementene skal være med i den individuelle planen. De tre elementene må ikke være til stede til enhver tid, men alle elementene må være tilstede innenfor rammen av den enkeltes program. Tilsynet omfatter ikke en vurdering av programmets innhold utover å kontrollere at de tre obligatoriske innholdselementene er med i den individuelle planen.

Omfang og intensitet for det enkelte element må avgjøres ut fra kartleggingen av deltakerens behov, forutsetninger og mål med introduksjonsprogrammet.

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. Det bør i den individuelle planen konkret angis hvem som er deltakerens kontaktperson.

Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal være den samme som etter introduksjonsloven §§ 17 og 18. Opplæringen skal gis i samsvar med forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Kommunen må legge opp programmet slik at deltakeren kan oppfylle plikten til å delta i opplæring etter § 17 innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Dette innebærer at

opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som inngår i introduksjonsprogrammet, skal ha et slikt omfang at deltaker faktisk får gjennomført det timeantallet vedkommende har plikt til. Dette gjelder også i de unntakstilfeller hvor en deltaker ikke oppfyller vilkårene for rett til opplæring etter § 17, men har rett til introduksjonsprogram etter § 2. Det skal fremgå av den individuelle planen hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer etter § 17 innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Det kreves ikke en detaljert timeoversikt, bare en angivelse av i hvilken eller i hvilke perioder timene skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig for gjennomføringen.

2.5 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.

Oppfølging er også et middel for å sikre at deltakeren får mulighet til å medvirke i planleggingen, gjennomføringen og revideringen av planen sin. Regelmessig oppfølging gjør også at eventuelle problemer som oppstår underveis i kvalifiseringsløpet, fanges opp på et tidlig tidspunkt. Tett oppfølging kan også bidra til at fravær reduseres.

Det følger av lovens forarbeider at den individuelle planen skal være et verktøy for utarbeiding og tilpasning av et treffsikkert program. Nyankomne innvandrere vil ha ulike forutsetninger for kvalifisering, og ulik kunnskap om opplærings- og arbeidsmuligheter i Norge. For noen kan det være vanskelig å sette gode og realistiske mål for den grunnleggende kvalifiseringen kort tid etter bosettingen.

Både kommunen og den enkelte deltaker vil etter en tid opparbeide seg kunnskap, forståelse og innblikk i hvordan kvalifiseringen forløper. På bakgrunn av dette og en vurdering av progresjonen i programmet og eventuelle endringer i deltakerens livssituasjon, kan det oppstå behov for å korrigere eller endre den individuelle planen. Det kan bli nødvendig å justere planen både med hensyn til mål og innhold (tiltak).

Introduksjonsloven § 6 fjerde ledd stiller krav om at den individuelle planen skal tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom.

For opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er dette utdypet i forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere under punktet individuell plan i kapitlet «Kartlegging ved inntak»: «det er viktig at det blir gjennomført jevnlig samtaler med deltakeren om hvor vedkommende står i forhold til den individuelle planen».

«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.

For deltakere som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap som en del av introduksjonsprogrammet, skal den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap som nevnt inngå som en del av den individuelle planen for hele programmet. Minstekravet om minst en vurdering i halvåret skal også gjelde punktene i den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Hvis vurderingen av planen for introduksjonsprogrammet ikke også særskilt omfatter en vurdering av målene og

tiltakene for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap også revideres minst en gang hvert halvår.

I tillegg til at planen skal vurderes med jevne mellomrom, skal den også tas opp til ny vurdering ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon, jf. introduksjonsloven § 6 fjerde ledd. Slike endringer kan for eksempel være sykdom, svangerskap eller familieinnvandring som i en periode kan forsinke fremdriften eller kreve ekstra innsats fra programdeltakeren.

I samsvar med kravene til god forvaltningsskikk og forvaltningsloven § 11 d, skal kommunen sørge for at det dokumenteres at planen tas opp til ny vurdering. Dette kan for eksempel gjøres ved journalnotater/referater fra oppfølgingssamtaler med deltakeren og at tidspunkt for gjennomførte vurderinger/gjennomførte endringer føres på den individuelle planen.

2.6 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 således ikke ses som et nytt enkeltvedtak.

Dersom revideringen fører til vesentlige endringer av planens innhold, skal imidlertid avgjørelsen regnes som nytt enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jf. introduksjonsloven § 21 annet ledd bokstav b.

Hva som er en vesentlig endring må avgjøres etter en konkret vurdering. Endringens omfang og betydningen for den enkelte deltaker er relevante momenter i denne vurderingen. Hva som er vesentlige endringer kan relateres både til målsettinger i planen og til innholdet i kvalifiseringen.

Forvaltningslovens særregler for enkeltvedtak som nevnt i kapittel 2.2 ovenfor, må følges når det gjøres vesentlige endringer i den individuelle planen. Deltakeren skal varsles og få anledning til å uttale seg før det gjøres vesentlige endringer, jf. forvaltningsloven § 16.

At vesentlige endringer i planen skal fastsettes ved enkeltvedtak, betyr også at deltakeren vil kunne påklage endringene til f3. 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 Q-20/2012 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 introduksjonsprogram, dvs. introduksjonsstønnd og introduksjons-program, ha adgang til å klage på ordningens innhold etter forvaltningslovens bestemmelse.

3. Avgrensing av tilsynet

Formålet med tilsynet er å se om kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter. Tilsynet er avgrenset mot å overprøve kommunens frie skjønn, jf. Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) Om lov om endringer i lov 25.

september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren).

I henhold til introduksjonsloven § 3 tredje ledd kan kommunen etter eget skjønn tilby introduksjons-program til en person som ikke faller innenfor gruppen av de som har rett og plikt til å delta i programmet. Kommunen har altså ikke plikt til å tilby introduksjonsprogram til denne gruppen, men dersom kommunen velger å gi denne gruppen et tilbud, skal de følge reglene i introduksjonsloven og vil da være en del av tilsynet.

Kommunene plikter å registrere opplysninger om deltakelse i introduksjonsprogrammet i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), jf. § introduksjonsloven 25 tredje og fjerde ledd og forskrift 20. april 2005 nr. 342 om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (Nasjonalt introduksjonsregister). Kommunens registrering i NIR vil ikke være en del av tilsynet, men registrering i NIR kan være viktig å sjekke ut for å avklare om introprogrammet er helårlig og på fulltid.

4. Forholdet til kommuneloven kapittel 10A - Statlig tilsyn med kommunesektoren

Det følger av introduksjonsloven § 23 at Fylkesmannen skal utføre tilsyn med kommunene i samsvar med reglene i kommuneloven kapittel 10A.

Kommunal- og regionaldepartementet har gitt ut rundskriv H-03/07: «Nytt kapittel 10A i kommuneloven – statlig tilsyn med kommunesektoren», som gir god veiledning. Det er Fylkesmannen som er tilsynsmyndighet etter kapittel 10A i kommuneloven og kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov, jf. kommunel. § 60b.

I forbindelse med tilsyn har Fylkesmannen hjemmel til innsyn i saksdokumenter, til å kreve opplysninger og har adgang til institusjoner og anlegg som omhandler tilsynet, jf. kommuneloven § 60c. Fylkesmannen har en tilsvarende rett overfor private rettssubjekter som utfører kommunale oppgaver etter avtale med kommunene.

Manglende oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov defineres i dette tilsynet som et lovbrudd. Hvis tilsynet avdekker lovbrudd, skal kommunen gis en rimelig frist til å rette forholdet, jf. kommuneloven § 60d annet ledd. Dersom forholdet ikke blir rettet, kan Fylkesmannen gi kommunen pålegg om retting av forhold som er i strid med loven, jf. kommuneloven § 60d første ledd.

Der tjenesten blir gitt av andre enn kommunen selv, vil kommunen ha plikt til å sørge for at den som står for det aktuelle tjenestetilbudet for kommunen, gjør det som er nødvendig for å oppfylle pålegget og om nødvendig trå til selv for å oppfylle lovens krav.

Forvaltningsloven kapittel IV,V,VI om enkeltvedtak får anvendelse i forhold til pålegget.

Pålegg om retting kan påklages, jf. kommuneloven § 60d fjerde ledd. Klagen sendes til Fylkesmannen, som kan omgjøre vedtaket eller sende det videre til fagdepartementet som er klageinstansen, jf. forvaltningsloven § 28.

Rimelig frist for å rette lovbrudd er ikke nærmere definert. Den fristen som settes, må stå i forhold til lovbruddets art og omfang og hvilken konsekvens det har for deltakeren og samfunnet.

5. Hvem det føres tilsyn med - Kommunens ansvar for introduksjonsordningen

Som tidligere nevnt er det kommunen som har ansvar for introduksjonsordningen, jf. introduksjons-loven § 3. Det betyr at det er kommunen som skal sikre at introduksjonsprogram både er helårlig og på fulltid, jf. introduksjonsloven § 4 annet 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.

Vedlegg 2: Deltakere i tilsynet

Vi intervjuet følgende personer:

- Virksomhetsleder Knut Bjørnshagen, Læringscenteret i Nord-Aurdal
- Tre programveileder ved Læringscenteret

Vi hadde samtaler med fire personer som var deltakere i introduksjonsprogrammet i Nord-Aurdal. Vi har valgt og ikke oppgi navnene deres i tilsynsrapporten pga. regler om taushetsplikt.

Vedlegg 3: Oversikt over dokumentasjon

- Redegjørelse av 20.03.2018 fra kommunalsjefen for oppvekst og kultur om kommunens forvaltning av introduksjonsloven i Nord-Aurdal.
- Deltakermapper for ti deltakere i introduksjonsprogrammet
- Nord-Aurdal kommunes strategidokument for introduksjonsområdet
- Samarbeidsavtale