



IMDi

Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet

Metodehåndbok



Statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av:

**Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne
innvandrere (introduksjonsloven)**

2. versjon – juni 2020

Innhold

1. INNLEDNING	4
1.1 Forord	4
1.2 Om metodehåndboken	4
1.3 Formålet med tilsyn	5
1.5 Forholdet til kommuneloven	6
1.6 Samordning av tilsyn	7
1.7 Forholdet til forvaltningsrettslige krav	7
1.8 Forholdet til kommunens internkontroll	7
1.9 Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)	9
2. FORBEREDELSE FØR GJENNOMFØRING AV TILSYN	9
2.1 Generelt	9
2.2 Nasjonale tilsyn	9
2.3 Egeninitierte tilsyn	10
2.4 Valg av tilsynstema	10
2.5 Avklaring av rettslige krav	11
2.6 Utarbeidelse av kontrollspørsmål	12
2.7 Utvelgelse av tilsynskommuner	13
3. GJENNOMFØRING AV TILSYN	13
3.1 Tilsynsvarsel	13
3.2 Formøte	15
3.3 Vurdering av dokumentasjon	15
3.4 Åpningsmøtet	17
3.5 Gjennomføring av intervjuer	18
3.6 Foreløpig tilsynsrapport	19
3.7 Sluttmøte	21
3.8 Endelig tilsynsrapport	22
4. AVSLUTNING AV TILSYN	22
4.1 Avslutning av tilsyn når det ikke er avdekket lovbrudd	22

4.2 Prosedyre når det er avdekket lovbrudd	22
4.3 Frist for å sende en plan som viser hvilke tiltak kommunen vil sette i verk	Feil! Bokmerke er ikke definert.
4.4 Frist for å rette lovbrudd	Feil! Bokmerke er ikke definert.
5. VEILEDNING OG INFORMASJONSFORMIDLING	25
6. RELEVANTE RETTSKILDER	27
7. VEDLEGG	28

1. INNLEDNING

1.1 Forord

Denne metodehåndboken er blitt til i samarbeid mellom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Fylkesmannen i Vestfold. Flere andre embeter har også bidratt med innspill til metodehåndboken. IMDi ønsker å takke alle for deres bidrag.

IMDi har i utformingen av håndboken sett på veiledere for fylkesmannstilsyn på andre rettsområder, herunder særlig Utdanningsdirektoratets metodehåndbok for tilsyn etter barnehageloven og opplæringsloven.

IMDi håper fylkesmennene vil finne metodehåndboken nyttig i gjennomføringen av tilsynene.

1.2 Om metodehåndboken

Metodehåndboken gjelder for fylkesmannens tilsyn med kommunenes forvaltning av lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) med tilhørende forskrifter.

Metodehåndboken er ment å være et praktisk verktøy til bruk i gjennomføringen av tilsynene. Tilsynsmetode er en arbeidsmåte som skal sikre at tilsynene gjennomføres i samsvar med lovverket og krav til rettssikkerhet, samt at målene med tilsyn oppnås.

Metodehåndboken er generelt utformet og skal brukes ved alle tilsyn uavhengig av tilsynsystema. Det kan tenkes at det iverksettes tilsyn der det ikke er mulig å følge alle stegene som er beskrevet i metodehåndboken. Ved skriftlige tilsyn vil man for eksempel måtte se bort fra den delen av metodehåndboken som gjelder stedlige tilsyn. Metodehåndbokens hovedprinsipper skal likevel følges selv om noen av stegene i prosessen avvikes.

Det er viktig at tilsynsmyndigheten gis legitimitet fra kommunens side. Et vesentlig bidrag i denne forbindelse er at de som gjennomfører tilsynet utviser høyt kunnskapsnivå på tilsynsområdet, samt innen tilsynsmetodikk, forvaltningsrett og kommunal og politisk administrativ organisering og at tilsynsmyndigheten har god kjennskap til den aktuelle kommunen det føres tilsyn med. Det er også viktig å vise innsikt i og respekt for det ansvar og de oppgaver kommunen skal ivareta.

Metodehåndboken skal bidra til:

- ▶ at tilsynet gjennomføres i samsvar med lovverket
- ▶ at det gjennomføres grundige og effektive tilsyn
- ▶ størst mulig likhet i måten fylkesmennene gjennomfører tilsyn på

1.3 Formålet med tilsyn

Introduksjonsloven gir nyankomne innvandrere rett og/eller plikt til deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Formålet med loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Det er kommunene som har plikt til å sørge for at nyankomne innvandrere får introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap i samsvar med loven og tilhørende forskrifter.

Kommunale lovbrudd har rettssikkerhetsmessige konsekvenser for deltakerne. Lovbrudd vil også kunne få negative samfunnsmessige konsekvenser. Manglende oppfyllelse av pliktene i loven medfører at overgangen til arbeid eller utdanning blir forsinket og at det tar lengre tid før den enkelte blir økonomisk selvstendig. Slike forsinkelser betyr økte offentlige utgifter til nye kvalifiseringstiltak og/eller ytterligere sosialhjelp. Samtidig tar det lengre tid før samfunnet kan benytte seg av de ressursene nyankomne innvandrere representerer.

Fylkesmannens tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsloven skal kontrollere at kommunene oppfyller de lovpålagte pliktene i introduksjonsloven. Tilsynet bidrar dermed til å forhindre lovbrudd, styrke rettssikkerheten til den enkelte deltaker og redusere risikoen for negative samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Fylkesmannens tilsyn er bare ett av flere statlige virkemidler som skal bidra til at kommunene oppfyller lovpålagte plikter. IMDi bidrar ved å utbetale integreringstilskudd og tilskudd til norskopplæring som blant annet skal dekke kommunenes utgifter til å tilby introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap i samsvar med introduksjonsloven. Et annet virkemiddel er deltakernes mulighet til å klage på enkeltvedtak til fylkesmannen. Dialog og veiledning er også et viktig virkemiddel. Fylkesmannen har et generelt ansvar for å veilede kommunene om lover, forskrifter og generell saksbehandling. I embetsoppdraget er fylkesmannens veiledningsplikt på introduksjonslovens område særskilt understreket.

Tilskudd, tilsyn, klagebehandling og veiledning har det samme overordnede målet, nemlig etterlevelse av regelverket. All statlig virkemiddelbruk skal understøtte og forsterke hverandre. Fylkesmannen bør være bevisst på sammenhengen mellom de ulike virkemidlene, og innrette tilsynene i samsvar med dette.

1.4 Fylkesmannens tilsynshjemmel

Hjemmelen for fylkesmannens tilsyn finnes i introduksjonsloven § 23. Etter denne bestemmelsen skal fylkesmannen føre tilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikter etter kapitlene 2 til 4 A, § 27 a og registrering i personregister etter § 25 a annet ledd av opplysninger om deltakelse i

introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap samt opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier i mottak. Dette betyr at det kan føres tilsyn med:

- ▶ Opplæring i mottak (§§ 20 a-20 c)
- ▶ introduksjonsprogram (§§ 2-7)
- ▶ introduksjonsstønnad (§§ 8-16)
- ▶ opplæring i norsk og samfunnskunnskap (§§ 17-20)
- ▶ registrering i Nasjonalt introduksjonsregister – NIR (§ 25 a annet ledd)

Tilsynet omfatter også forskrifter knyttet til disse lovbestemmelsene.

I tillegg vil forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling, informasjon og veiledning, samt reglene om enkeltvedtak være en del av det lovgrunnlaget som trekkes inn i tilsynene. Det vises til introduksjonsloven § 21 første ledd hvor det fremgår at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven.

Det er viktig å vite om en avgjørelse som tas etter introduksjonsloven er et enkeltvedtak eller ikke. Dette fordi mange av forvaltningslovens bestemmelser kun får anvendelse i saker om enkeltvedtak. Introduksjonsloven § 21 annet ledd presiserer hvilke avgjørelser som skal regnes som enkeltvedtak. Opplistingen i denne bestemmelsen er ikke uttømmende. Det vises til nærmere redegjørelse i rundskriv G-01/2016.

1.5 Forholdet til kommuneloven

Det følger av introduksjonsloven § 23 annet ledd at fylkesmannens tilsyn skal utføres i samsvar med reglene i kommuneloven kapittel 30.

Fylkesmannens tilsyn er et lovlighetstilsyn, jf. kommuneloven § 30-2. 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. Det er særloven som angir hvilke områder det kan føres tilsyn med.

Kommuneloven § 30-3 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 etter kommuneloven § 30-4 gi pålegg til kommunen om å rette forhold som er i strid med loven og/eller tilhørende forskrifter. Før pålegg benyttes skal tilsynsmyndigheten vurdere virkningene for kommunens øvrige virksomhet. Kommuneloven § 30-5 pålegger fylkesmannen å gi kommunen et forhåndsvarsel før det fattes vedtak med pålegg om retting, og gir også kommunen andre partsrettigheter i henhold til forvaltningsloven. Kommunen skal blant annet få anledning til å uttale seg.

Det er kommunen som er ansvarlig for forvaltningen av introduksjonsloven. Selv om tjenester utføres av andre enn kommunen, skal krav om retting og pålegg derfor rettes til kommunen.

1.6 Samordning av tilsyn

Etter kommuneloven § 30-6 har fylkesmannen et ansvar for å samordne de statlige tilsynene med kommunene. Ansvarer gjelder både praktiske sider ved tilsyn og bruk av reaksjoner.

Kommunene er målgruppe for tilsyn på mange lovområder. Tilsyn krever vesentlig ressursbruk for kommunene gjennom innsamling av og oversending av dokumentasjon, deltakelse i møter og intervjuer, samt etterarbeid med bakgrunn i tilsynsrapporten. Opplevd tilsynspress er et forhold som kan virke negativt på kommunens motivasjon til å bidra i gjennomføringen av tilsynet, lære av tilsynet og forbedre sine tjenester. Det er derfor viktig med intern koordinering hos fylkesmannen, slik at det blir en jevn fordeling og belastning på kommunene. God dialog mellom fylkesmannen og kommunene på dette området er viktig for å skape et godt klima for tilsyn. Koordinering med andre regionale myndigheter er også viktig.

1.7 Forholdet til forvaltningsrettslige krav

Tilsyn er utøvelse av offentlig myndighet. Dette innebærer at tilsynene må gjennomføres i samsvar med de generelle bestemmelsene i forvaltningsloven, som for eksempel regler om habilitet, veiledning, hurtig behandling og taushetsplikt. I tillegg gjelder de ulovfestede prinsippene om forsvarlig saksbehandling og krav til god forvaltningsskikk.

De som er omfattet av tilsynet må være trygge på at opplysningene de gir blir behandlet på en forsvarlig måte og at de benyttes som forutsatt. Dette for å sikre at informantene har tillit til tilsynsmyndigheten og viser åpenhet.

I gjennomføringen av tilsynene skal det legges vekt på:

- ▶ informasjon og veiledning
- ▶ forsvarlig saksutredning
- ▶ rett til kontradiksjon
- ▶ etterprøvbarehet
- ▶ overprøving av avgjørelser
- ▶ åpenhet og offentlighet

1.8 Forholdet til kommunens internkontroll

Det er et mål at tilsyn skal medvirke til læring og forbedring i kommunal tjenesteyting og saksbehandling. Tilsyn skal bidra til å øke kommunenes evne til å tolke og etterleve regelverket og generelt fremme kunnskap om regelverket til alle som arbeider med introduksjonsloven.

Det følger av introduksjonsloven § 24 at kommunene skal føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter lovens kapittel 2 til 4 A, § 27 a og registrering i personregister etter § 25 a annet ledd av opplysninger om deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap samt opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier i mottak er i samsvar med krav fastsatt i loven, dvs. de samme bestemmelsene som fylkesmannen kan føre tilsyn med. Kommunene skal kunne gjøre rede for hvordan de oppfyller denne plikten.

Etter tilsynshjemmelen i introduksjonsloven § 23 skal fylkesmannen føre tilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikter etter kapitlene 2 til 4 A, § 27 a og registrering i personregister etter § 25 a annet ledd av opplysninger om deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap samt opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier i mottak, dvs. introduksjonsprogram, introduksjonsstønning, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, opplæring i mottak og NIR. Det skal dermed ikke føres tilsyn med om kommunene oppfyller plikten til internkontroll etter § 24. Dette innebærer at kommunenes internkontroll ikke kan være tilsynstema og at det ikke kan påpekes lovbrudd ved manglende internkontroll når fylkesmannen gjennomfører tilsyn.

Selv om det ikke skal føres særskilt tilsyn med at kommunene oppfyller internkontrollplikten, bør fylkesmannens tilsyn og kommunenes internkontroll ses i sammenheng. Fylkesmannen kan etterspørre kommunens internkontroll når det gjennomføres tilsyn.

Siden kommunen skal kunne redegjøre for hvordan den oppfyller plikten til internkontroll, vil kommunens internkontroll kunne benyttes som dokumentasjon i vurderingen av kommunenes praksis og oppfyllelse av plikter i kapitlene 2 til 4 A, § 27 a og registrering i personregister etter § 25 a annet ledd av opplysninger om deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap samt opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier i mottak, er i samsvar med kravene i loven. Dersom fylkesmannen mener at manglende internkontroll er en medvirkende årsak til lovbrudd når det gjelder plikter etter de nevnte bestemmelsene, kan dette tas med som en del av begrunnelsen for lovbruddet i tilsynet og i tilsynsrapporten, selv om det ikke kan påpekes lovbrudd eller gis pålegg om retting av forhold knyttet til § 24. Kommunens internkontroll kan også være et moment i vurderingen av tiltak kommunen setter i verk for å rette lovbrudd (hvordan vil kommunen kontrollere/følge opp at lovbruddet blir rettet?).

Det vises for øvrig til veilederen fra KMD med tittelen «*Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*», hvor det fremgår at statlig tilsyn skal ta hensyn til egenkontrollen. I veilederen fremgår det at fylkesmennene i gjennomføringen av tilsyn bør gjøre bruk av dokumentasjon fra egenkontrollen, slik at kommunene ikke trenger å finne frem likeartet informasjon på ny. Det fremgår videre at dersom man i større grad ser sammenhenger mellom

kommunens egenkontroll og statlig tilsyn, kan man oppnå mer effektiv ressursutnyttelse og bedre vilkår for læring og forbedring i kommunene, jf. Meld. St. 12 (2011-2012).

1.9 Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)

Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) er et personregister hvor kommunene registrerer informasjon om deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i mottak og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, se introduksjonsloven § 25 a og forskrift om behandling av personopplysninger etter introduksjonsloven.

Fylkesmannen har lesetilgang til NIR, og kan føre tilsyn med at kommunene registrerer i NIR i samsvar med regelverket. Opplysninger i NIR vil i tillegg kunne være nyttig når fylkesmannen skal velge hvilke kommuner det skal føres tilsyn med og som dokumentasjonsgrunnlag i gjennomføringen av tilsyn med øvrige bestemmelser i introduksjonsloven.

2. FORBEREDELSE FØR GJENNOMFØRING AV TILSYN

2.1 Generelt

Tilsynene kan foregå som nasjonale tilsyn initiert av Kunnskapsdepartementet (KD) og IMDi, eller være initiert av fylkesmannen selv (egeninitierte tilsyn).

Det er fylkesmannen som velger hvordan tilsynet skal gjennomføres, herunder om det skal gjennomføres skriftlig dokumenttilsyn eller stedlig tilsyn hvor fylkesmannen reiser til kommunen og gjennomfører møter og intervjuer. Det avgjørende vil være fylkesmannens vurdering av hva som er nødvendig for å sikre forsvarlig utredning, besvarelse av kontrollspørsmålene og måloppnåelse med tilsynet. Eventuelle særskilte føringer vedrørende dette vil bli gitt i embetsoppdraget fra KD og/eller tilsynsinstruksen fra IMDi.

Stedlige tilsyn vil kunne gi et mer fullstendig bilde av kommunens praksis, samt gi bedre læringseffekt i kommunen. Stedlige tilsyn blir også ofte mer prioritert i kommunen. For kommunen vil det gjerne oppleves som viktig å få møte tilsynsmyndigheten og få anledning til å redegjøre for egen praksis. I metodehåndboken beskrives derfor gangen i stedlige tilsyn. Ved andre tilsynsformer må metoden tilpasses.

2.2 Nasjonale tilsyn

Ved nasjonale tilsyn bestemmer IMDi tilsynsystema. IMDi utarbeider i den forbindelse en egen tilsynsinstruks som gjelder for det valgte tilsynsystemaet. Tilsynsinstruksen vil blant annet redegjøre for de rettslige kravene for å sikre lik lovforståelse i hele landet. Tema for de nasjonale

tilsynene vil gjenspeile sentrale satsinger på områder hvor det anses å være særlig behov for at det gjennomføres tilsyn.

Antall nasjonale tilsyn som det enkelte embete skal gjennomføre fremgår av det årlige embetsoppdraget fra KD. De nasjonale tilsynene er pålagte tilsyn som det er obligatorisk å gjennomføre.

2.3 Egeninitierte tilsyn

I tillegg til de nasjonale tilsynene kan fylkesmannen gjennomføre egeninitierte tilsyn. De egeninitierte tilsynene kan være planlagte tilsyn eller hendelsesbaserte tilsyn. Slike tilsyn vil normalt være aktuelt når fylkesmannen har grunn til å tro at en kommune ikke oppfyller pliktene i introduksjonsloven. Bakgrunnen kan for eksempel være antall klager fra deltakere, klager fra deltakere som ikke gjelder enkeltvedtak, bekymringsmelding fra ansatte i kommunen eller asylmottak, tips fra media eller kommunens registreringer i NIR.

Det er opp til fylkesmannen å vurdere om og når det skal gjennomføres egeninitierte tilsyn. Det vises til veilederen «*Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*» fra KMD, hvor det fremgår at tilsynshjemler bør utformes som en kompetanseregulering, og at fylkesmannen bør gis et skjønn med hensyn til når og hvordan tilsynet skal utføres. Introduksjonsloven § 23 er en slik kompetansebestemmelse, og det er således opp til hvert enkelt embete å vurdere om det er behov for å gjennomføre egeninitierte tilsyn og hvordan dette tilsynet skal gjennomføres.

Metodehåndbokens hovedprinsipper skal følges ved alle tilsyn, herunder også ved egeninitierte og hendelsesbaserte tilsyn, men metoden må tilpasses ut fra hvilken tilsynsform fylkesmannen velger i det enkelte tilfelle, for eksempel om det gjennomføres skriftlig eller stedlig tilsyn.

Om det skal gjennomføres egeninitierte tilsyn på bakgrunn av bekymringsmeldinger/klager avhenger av hvilke opplysninger det gjelder, kildens troverdighet, hvor alvorlig konsekvensen av lovbrudd er og om det eventuelt er andre virkemidler som kan benyttes. Dersom vilkårene for å klage på enkeltvedtak er oppfylt, skal saken behandles som en klage. Videre må det vurderes om veiledning kanskje vil være et bedre virkemiddel enn å gjennomføre tilsyn.

At fylkesmannen gjennomfører tilsyn utover de planlagte nasjonale tilsynene med fastsatt tema, og dermed ut over embetsoppdraget fra KD, vil medføre økt ressursbruk. Fylkesmannen må ta embetets ressursituasjon med i vurderingen av om det er behov for å gjennomføre egeninitierte tilsyn.

2.4 Valg av tilsynstema

Tilsynstema skal være sentralt med hensyn til å ivareta rettssikkerheten for den enkelte deltaker og kvaliteten på de kommunale tjenestene. Valg av tilsynstema baseres på risikovurderinger, dvs.

hvor sannsynlig det er at det forekommer lovbrudd og hvor alvorlig konsekvensen av lovbrudd på det aktuelle området er.

Ved nasjonale tilsyn vil det tas utgangspunkt i områder hvor IMDis erfaringer tilsier at det er behov for å gjennomføre tilsyn. Dette på bakgrunn av IMDis egen kontakt med kommunene, samt innspill fra KD, fylkesmennene, Kompetanse Norge og andre. IMDi tilstreber at tilsynstemaet skal oppleves som relevant for kommunene. Tilsynstemaet vil berøre viktige sider ved kommunenes tjenesteproduksjon. Det er viktig at fylkesmannen begrunner og formidler relevansen for de valgte tilsynstemaene til kommunene.

Ved valg av tilsynstema vurderes følgende punkter:

- ▶ risiko- og sårbarhetsvurderinger
- ▶ opplevelse av viktighet/relevans for kommunene
- ▶ praktisk mulighet til å gjennomføre tilsynet med hensyn til spennvidde i tema
- ▶ hendelser, bekymringsmeldinger og klager
- ▶ registreringer i NIR
- ▶ eventuelle andre virkemidler som klagebehandling og veiledning
- ▶ områder der sentrale myndigheter ønsker å få bedre kunnskap om situasjonen i kommunene

2.5 Avklaring av rettslige krav

Fylkesmannens tilsyn er et lovligheitsilsyn, jf. kommuneloven § 30-2. Det må derfor klargjøres hvilke rettslige krav som kan stilles til kommunen på det området man ønsker å føre tilsyn med. Det blir således nødvendig med en gjennomgang av lov og forskrift for å klarlegge hvilken standard kommunen skal vurderes i lys av. Med bakgrunn i de rettslige kravene utformes det en liste med kriterier (kontrollspørsmål) som kommunens praksis skal vurderes opp mot.

I klargjøringen av de rettslige kravene benyttes juridisk metode. Det tas utgangspunkt i selve lov-/forskriftsteksten. Når denne ikke er entydig eller ikke gir et klart bilde av hva som kreves av kommunen, må det trekkes inn flere rettskilder. Relevante rettskilder er blant annet lovens formålsbestemmelse, lovens forarbeider, rundskriv, tolkingsuttalelser fra KD og forvaltningspraksis.

Lovkrav av skjønnsmessig karakter vil ikke gi noen presis angivelse av hva som er lovlig eller lovstridig. Ved skjønnsmessige lovkrav må det ut fra tilgjengelige kilder utledes et krav som beskriver hva som minimum kan forlanges av kommunen.

Regelen om lovligheitsilsyn avgrensner fylkesmannens kompetanse til å kontrollere kommunene. Fylkesmannen er underlagt de samme begrensningene som domstolene og kan ikke overprøve kommunenes forvaltningsskjønn ("det frie skjønnet"). Denne avgrensningen er begrunnet i hensynet til den kommunale handlefriheten og legalitetsprinsippet. Lovligheitsilsyn er et uttrykk

for rammestyringsprinsippet. Så lenge kommunene opererer innenfor rammen av loven, må staten akseptere kommunenes utøvelse av virksomheten. Det vil likevel alltid kunne kontrolleres at kommunen har holdt seg innenfor rammen av det frie skjønnnet og om skjønnsutøvelsen har vært forsvarlig, dvs. at det ikke er tatt utenforliggende hensyn, ikke har skjedd usaklig forskjellsbehandling og at skjønnnet ikke har gitt et grovt eller åpenbart urimelig resultat.

Ved nasjonale tilsyn avklares de rettslige kravene i tilsynsinstruksen fra IMDi for å sikre lik lovforståelse i hele landet. Der det er behov for prinsipielle avklaringer, vil IMDi ta dette opp med KD.

Ved egeninitierte tilsyn vil det imidlertid ikke være utarbeidet en egen tilsynsinstruks fra IMDi. Dersom tilsynet gjelder et annet tema enn de nasjonale tilsynene, må fylkesmannen selv klargjøre de rettslige kravene og utarbeide kontrollspørsmål. Dersom det er behov for veiledning kan fylkesmannen ta kontakt med IMDi. Ved behov for prinsipielle avklaringer, vil IMDi ta dette opp med KD.

De rettslige kravene skal være utarbeidet før tilsynsvarsel sendes til kommunen, slik at dette kan sendes til kommunen sammen med tilsynsvarselet. Dermed får kommunen god informasjon om hva tilsynet vil dreie seg om og hvilke krav kommunen vil bli vurdert opp mot.

Formuleringen av de rettslige kravene legges også ved eller innarbeides i tilsynsrapporten slik at kommunen er kjent med grunnlaget for fylkesmannens vurdering og konklusjon.

2.6 Utarbeidelse av kontrollspørsmål

Basert på klargjøringen av de rettslige kravene utarbeides det kontrollspørsmål. Disse formuleres slik at de kan besvares med ja eller nei. Svar på kontrollspørsmålene er grunnlaget for vurderingen av om kommunens praksis er i samsvar lovkravet. Er svaret på et spørsmål nei, foreligger det lovbrudd.

Kontrollspørsmålene skal dekke alle de forhold som skal undersøkes gjennom tilsynet, og det er viktig at det er lovhjemmel for å stille det kravet som fremsettes gjennom kontrollspørsmålene.

I noen tilfeller føres det tilsyn med lovkrav som er av en skjønnsmessig karakter. Da er det viktig at de rettslige kravene har definert et minimum av hva som kan kreves. Kontrollspørsmål utformes på dette grunnlaget og ikke ut fra en skjønnsmessig vurdering av hva tilsynsmyndigheten mener er god praksis.

Kontrollspørsmålene settes inn i et skjema for å lette oversikten. Her sorteres spørsmålene ut fra det lovkravet de er ment å kontrollere.

Kontrollspørsmålene er ikke det samme som de mer detaljerte spørsmålene som settes inn i en intervjuguide. Kontrollspørsmål er et konkret forhold som det skal finnes svar på gjennom en rekke spørsmål om kommunens praksis.

Det er i tilsynsrapporten anledning til å gi merknader for forhold som ikke omfattes av definisjonen lovbrudd. De forholdene det kan gis merknad om, vil ikke gå direkte frem av svarene på kontrollspørsmålene. I forbindelse med vurderingen av kommunens praksis vil det likevel kunne identifiseres områder hvor det kan være aktuelt å gi merknad. Det betyr at det vil kunne være aktuelt med en merknad selv om kontrollspørsmålene besvares med ja.

2.7 Utvelgelse av tilsynskommuner

Det er fylkesmannen som velger hvilke kommuner det skal føres tilsyn med. Valget gjøres ut fra en risikovurdering av hvor stor sannsynligheten for lovbrudd er.

I utvelgelsen kan det legges vekt på følgende momenter:

- ▶ risiko- og sårbarhetsvurderinger
- ▶ hendelser, bekymringsmeldinger og klager
- ▶ kommunens størrelse og antall deltakere i lovens ordninger
- ▶ registreringer i NIR
- ▶ fylkesmannens plikt til å samordne tilsynene med kommunene

Fylkesmannen kan velge å gjennomføre oppfølgingstilsyn, dvs. at det åpnes et nytt tilsyn med samme kommune og samme tema som det tidligere er ført tilsyn med. Hensikten er å kontrollere om endringer som ble pålagt fortsatt har vedvart.

Det er opp til fylkesmannen å vurdere om det er mest hensiktsmessig at det gjennomføres oppfølgingstilsyn eller tilsyn med en ny kommune. Dette avgjøres ut fra en risikovurdering av hvor stor sannsynlighet det er for nytt lovbrudd.

3. GJENNOMFØRING AV TILSYN

3.1 Tilsynsvarsel

Tilsynet åpnes normalt gjennom at det sendes skriftlig tilsynsvarsel til kommunen. Hensikten med tilsynsvarselet er å informere kommunen om at tilsynet er igangsatt, hva som er tema for tilsynet og hvordan tilsynet vil gjennomføres.

Tilsynsvarselet skal sendes til kommunen 2-3 måneder før gjennomføring av tilsynet. Varselet sendes til rådmannen gjennom kommunens postmottak, og ikke til fagmyndigheten. Hensikten er at rådmannen skal være kjent med at det er åpnet tilsyn.

Tilsynsvarelet skal inneholde minimum følgende elementer:

- ▶ fylkesmannens hjemmel for å føre tilsyn
- ▶ tilsynstema
- ▶ hvilke lovbestemmelse(r) tilsynet omfatter
- ▶ rettslige krav i forhold til tilsynstema
- ▶ forslag til tidsplan for gjennomføring av tilsynet
- ▶ hvordan tilsynet skal gjennomføres (tilsynsopplegget)
- ▶ informasjon/dokumentasjon som skal innsendes og frist for innsending
- ▶ sammensetning av fylkesmannens tilsynsgruppe og hvem som er tilsynsleder
- ▶ om mulig hvem i kommunen tilsynet vil omfatte

Det er utarbeidet en egen mal for tilsynsvarsel, se vedlegg 1.

Tilsynsvarelet benyttes til å liste opp hvilken informasjon og dokumentasjon kommunen skal sende til fylkesmannen. I forbindelse med utsending av tilsynsvarelet må det derfor vurderes hvilken informasjon som skal innhentes fra kommunen.

Klargjøringen av de rettslige kravene og kontrollspørsmålene vil stå sentralt når det gjelder å definere hvilken informasjon det er behov for. Det skal bare bes om informasjon som er relevant for tilsynstemaet. Både av hensynet til kommunen og fylkesmannen selv, er det viktig at informasjonsmengden begrenses til det som er nødvendig for å besvare kontrollspørsmålene. For å bidra til dette må fylkesmannen være presis når det defineres hvilke opplysninger som ønskes innsendt.

Dersom informasjonen er tilgjengelig fra andre kilder enn kommunen, som for eksempel offentlige registre og kommunens nettsider, bes det normalt ikke om å få dette tilsendt. NIR vil være en viktig informasjonskilde. Fylkesmannen må også undersøke om fylkesmannen selv har aktuell informasjon fra for eksempel tidligere tilsyn, klagebehandling mv. Det må da vurderes om denne informasjonen fortsatt er gyldig.

I varselet om tilsyn må det settes en frist for når kommunen skal ha sendt inn den etterspurte informasjonen. Tre uker vil normalt være en rimelig frist.

Skriftlig informasjon kan gis gjennom:

- ▶ eksisterende dokumenter
- ▶ redegjørelse fra kommunen på spørsmål formulert av fylkesmannen
- ▶ kopi av deltakermapper hvor fylkesmannen har definert hvilke opplysninger som ønskes
- ▶ kopi av enkeltdokumenter som for eksempel enkeltvedtak og individuell plan

Formøtet kan også ha en funksjon når det gjelder å avklare hva fylkesmannen trenger av dokumentasjon. Se omtale av formøtet i avsnitt 3.2 under.

3.2 Formøte

Når det anses hensiktsmessig kan det i forbindelse med åpningen av tilsynet holdes et formøte med kommunen. Formøtet avholdes så snart som mulig etter at tilsynsvarselet er sendt og i god tid før fristen for innsending av dokumentasjon.

Formøtet kan bidra til å bringe klarhet i og avgrense tilsynstemaet for kommunen, slik at man unngår at det samles inn unødvendig dokumentasjon. Samtidig vil det klargjøres hva slags informasjon som er viktig for å belyse tilsynstemaet.

Formøtet er ikke obligatorisk, men kan være viktig med tanke på å:

- ▶ bli kjent med kommunens organisering
- ▶ klargjøre og avgrense tilsynstemaet
- ▶ vurdere hvilken informasjon det er behov for
- ▶ informere kommunen om metode og opplegg for tilsynet
- ▶ komme frem til hvilke personer i kommunen som skal intervjues

3.3 Vurdering av dokumentasjon

På bakgrunn av tilgjengelig dokumentasjon og eventuelt formøte planlegger fylkesmannen tilsynet. Dette går blant annet ut på å avklare hva man allerede har fått svar på gjennom innsendt dokumentasjon og hva som må undersøkes nærmere.

Fylkesmannen må fortløpende vurdere om det er innhentet tilstrekkelig dokumentasjon. Innsamling av dokumentasjon har som mål å skaffe et best mulig bilde av kommunens praksis. Dette holdes opp mot de rettslige kravene og kontrollspørsmålene som er utarbeidet. En slik gjennomgang kan resultere i at man ønsker supplerende informasjon. Det kan også hende at det under selve tilsynet foreligger mer relevant dokumentasjon i kommunen enn det man har bedt om i tilsynsvarselet. Det må da vurderes om informasjonen er av en slik art at fylkesmannen skal be om å få denne.

Ofte vil det være aktuelt å gjennomgå deltakermapper. Siden deler av innholdet gjerne vil foreligge i elektronisk form, er det viktig å gi kommunen rimelig tid til å gjøre klar slike mapper for fylkesmannen dersom det er nødvendig å ta papirutskrifter og samle informasjon. Det er fylkesmannen som avgjør hvilke deltakere man ønsker å se mappene til. NIR vil være et viktig hjelpemiddel i denne forbindelse.

Bare informasjon som er tilstrekkelig sannsynliggjort og pålitelig, skal brukes som grunnlag for fylkesmannens vurdering og konklusjon. Med dette menes blant annet at opplysninger skal komme frem fra mer enn en kilde. Fylkesmannen må vurdere informasjonens dokumentasjonsverdi, representasjonsverdi og innhold.

Momenter i en slik vurdering kan være:

Dokumentasjonsverdi

- ▶ skriftlig informasjon kan veie tyngre enn opplysninger som er gitt muntlig
- ▶ opplysninger som ikke er utarbeidet særskilt i forbindelse med tilsynet har ofte en høyere dokumentasjonsverdi enn opplysninger som er gitt særskilt i forbindelse med tilsynet
- ▶ interessekonflikter i kommunen kan påvirke den informasjonen som blir gitt
- ▶ tidspunktet opplysningene stammer fra – er informasjonen fortsatt aktuell?
- ▶ kan opplysningen bekreftes av en annen kilde?

Representasjonsverdi

- ▶ hva er bakgrunnen for at disse opplysningene og kildene er valgt ut?
- ▶ er opplysningen et resultat av tilfeldighet i utvalget?
- ▶ er opplysningen/kilden fullstendig eller finnes det materiale som mangler?

Innhold

- ▶ fremstår innholdet som tydelig eller finnes det underforståtte budskap?
- ▶ er innholdet meningsbærende?
- ▶ fremstår innholdet som balansert eller ensidig?

Når beskrivelsen av de rettslige kravene for tilsynet holdes opp mot det som kommer frem av dokumentasjonen, vil man kunne identifisere områder som:

- ▶ ser ut til å være i samsvar med lovkrav
- ▶ som må undersøkes nærmere

Med denne analysen som bakgrunn utformes spørsmål som skal stilles til informantene.

Se eget avsnitt 3.5 om gjennomføring av intervju.

Fylkesmannen har i samsvar med god forvaltningsskikk plikt til å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig. For pålegg om retting av lovbrudd følger dette av forvaltningsloven § 17, jf. kommuneloven § 30-4. Fylkesmannen må derfor sørge for å innhente all relevant informasjon.

Saken anses som tilstrekkelig opplyst når fylkesmannen med rimelig grad av sikkerhet mener å ha nok informasjon til å kunne konkludere.

Når det er konkludert på et faktum, holdes dette opp mot kontrollspørsmålene. På denne måten kontrolleres det om de rettslige kravene er oppfylt. Alle kontrollspørsmålene skal besvares med ja eller nei. Dersom det svares ja på kontrollspørsmålet er kommunens praksis i samsvar med regelverket. Dersom det svares nei på kontrollspørsmålet foreligger det et lovbrudd. Lovbrudd følges opp med frist for retting og eventuelt pålegg om retting, se mer i kapittel 4 om avslutning av tilsyn.

3.4 Åpningsmøtet

Åpningsmøtet holdes i kommunen. Møtet avholdes normalt ved starten av tilsynets første dag, men dette må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Der tilsynsteamet ønsker å ha tid til å lese for eksempel deltakermapper, kan det gjøres før åpningsmøtet og intervjuer. Gjennom en slik dokumentgjennomgang kan det bli klarlagt forhold man ønsker å få utdypet nærmere i åpningsmøtet og intervjuene.

I åpningsmøtet må rådmannen eller en annen med rådmannens fullmakter delta, samt den i kommunen som leder arbeidet med introduksjonsloven. Dersom andre utfører tjenester på vegne av kommunen og de er berørt av tilsynsystemet, er det naturlig at de deltar i møtet. I tillegg inviteres andre som blir berørt av tilsynet for eksempel gjennom å bli intervjuet.

Innhold i åpningsmøtet:

- ▶ presentasjon av deltakere
- ▶ kort redegjørelse fra kommunen vedrørende organiseringen av arbeidet på tilsynsområdet (avtales på forhånd)
- ▶ fylkesmannen redegjør for:
 - tilsynsystemet og lovgrunnlag, herunder avgrensning av tema
 - tilsynsmetode
 - aktiviteter og fremdriftsplan for tilsynet
 - utforming av tilsynsrapport
 - bruk av tilsynsresultater
 - offentliggjøring av tilsynsrapport
 - tidsplan for gjennomføring av intervjuer og eventuell mappegjennomgang
- ▶ spørsmål fra kommunen vedrørende gjennomføring av tilsynet

Det er utarbeidet et forslag til presentasjon i åpningsmøtet, se vedlegg 2.

3.5 Gjennomføring av intervjuer

Intervju er en viktig kilde til informasjon. Intervju er imidlertid ressurskrevende. Bruk og omfang av intervju må derfor vurderes ut fra tjenlighet for å opplyse saken tilstrekkelig og om informasjonen kan innhentes på en mer ressurseffektiv måte.

Hvem skal intervjues og i hvilken rekkefølge?

Hvem som skal intervjues avhenger blant annet av hvordan kommunen har organisert arbeidet på introduksjonslovens område. Det er fylkesmannen som vurderer hvem det er formålstjenlig å snakke med og som bestemmer hvem som skal intervjues. Ved utvelgelse av informanter er det viktig å velge ansatte i ulike posisjoner. Rådmannen eller den som har rådmannens fullmakt på tilsynsområdet, vil være en sentral person.

Rekkefølgen på intervjuene må vurderes. Ved å starte med rådmannen og ledelsen for øvrig får man raskt et innblikk i kommunens organisering, rapporteringsrutiner osv. På den andre siden vil man ved å starte med saksbehandlerne kunne få innspill som det er aktuelt å spørre ledelsen om.

Det må tas stilling til om fylkesmannen skal ha samtaler med deltakere. Informasjon fra slike samtaler skal ikke brukes som grunnlag i fylkesmannens vurdering, men kan gi hjelp til å bli oppmerksom på forhold som bør undersøkes nærmere. Samtaler med deltaker bør derfor gjennomføres før intervjuer med kommunens personale, slik at forhold fylkesmannen ønsker utdypet kan stilles til kommunens ledelse og ansatte. Deltakerne kan også føle seg mest vel i en samtale som ikke er en del av selve tilsynsdagen. Det bør derfor vurderes om samtaler med deltakere kan gjennomføres på et tidligere tidspunkt enn selve tilsynet med kommunen.

Intervjuer med virksomheter som utfører tjenester på vegne av kommunen kan også gi nyttig informasjon. Når det gjelder bruk av den informasjonen som gis, må det tas hensyn til at det er kommunen og ikke samarbeidende virksomhet det føres tilsyn med. Intervju med noen som utfører tjenester på vegne av kommunen, kan legges på samme dag som øvrige intervjuer. Når dette skal gjøres i forhold til intervjuer med kommunens ledelse og ansatte må vurderes ut fra hva som er mest formålstjenlig.

Normalt skal informantene intervjues hver for seg. Sentrale argumenter for dette er å legge til rette for mest mulig åpenhet og å unngå at ukjente bindinger og relasjoner mellom informantene påvirker informasjonsinnhenting. Det er viktig å få frem eventuelle avvikende synspunkter. Dersom man likevel velger gruppeintervju, er det viktig å ha et åpent blikk på dynamikken i gruppen og sørge for at alle slipper til. Ved gruppeintervju intervjuer man bare ansatte som er på samme nivå i organisasjonen. Gruppeintervju på ledelsesnivå anbefales ikke.

Utarbeidelse av intervjuguide

Fylkesmannen må på forhånd ha utarbeidet en intervjuguide for tilsynstemaet. Med utgangspunkt i de rettslige kravene som er klarlagt og tilhørende kontrollspørsmål, formuleres det mer detaljerte spørsmål. Det anbefales at det ikke utarbeides detaljerte spørsmål tidlig i planleggingen. Detaljeringen bør gjøres etter at foreliggende dokumentasjon er gjennomgått, slik at det kan vurderes hvilke områder som må utdypes nærmere.

Standardiserte spørsmålsguider kan gjøre det vanskelig å gjennomføre intervjuet på en god måte. Dersom man følger den blindt, kan dialogen lett bli preget av dette. Ved nasjonale tilsyn vil det derfor ikke bli utarbeidet ferdige intervjuguider, men en liste med aktuelle spørsmål som må bearbeides av den som skal gjennomføre tilsynet. Det er viktig å ha et bevisst forhold til formulering av spørsmål. Det bør stilles åpne spørsmål hvor informanten inviteres til å redegjøre for det som det spørres om. Ledende spørsmål skal unngås. Ja-/nei-spørsmål brukes bare når det er viktig for å få bekreftet eller avkreftet noe.

Det skal underveis vurderes om et forhold er tilstrekkelig dokumentert/opplyst, slik at det ikke er nødvendig å stille spørsmål om det samme til flere informanter. En del spørsmål bør likevel stilles til flere eller alle informantene for å sikre at man får tilstrekkelig informasjon for å kunne konkludere.

Det må understrekes overfor informantene at de kan få spørsmål de ikke vet svaret på og at "vet ikke" da er et greit svar. Informantene må også være informert om at deres utsagn ikke vil bli direkte referert til i tilsynsrapporten, slik at det ikke vil bli kjent hva den enkelte har sagt. Fylkesmannen skal sammenfatte informasjonen og skrive den inn i rapporten på en måte som ikke identifiserer informantene. Samtidig er det viktig å gjøre oppmerksom på at det i rapporten vil være en oversikt over hvem som er intervjuet.

Utarbeidelse av referater fra intervju

Det skal utarbeides skriftlige referater fra samtaler med deltakere og fra intervjuer. Slike nedtegninger skal oppbevares inntil tilsynet er avsluttet. Dette omfatter også å oppbevare nedtegningene inntil en eventuell klage på fylkesmannens pålegg om retting av lovbrudd er ferdigbehandlet og tilsynet deretter er avsluttet. Det kan være viktig for klageinstansen å ha tilgang til alt kildematerialet i tilsynet. Referater kan inneholde sensitive opplysninger og skal oppbevares deretter.

3.6 Foreløpig tilsynsrapport

Resultatene fra tilsynet formidles til kommunen i en tilsynsrapport. Dersom det er avdekket lovbrudd sendes først en foreløpig tilsynsrapport hvor kommunen gis mulighet til å gi tilbakemelding på eventuelle feil i fylkesmannens oppfatning av faktiske forhold.

Dersom fylkesmannen ikke avdekker lovbrudd under tilsynet, er det ikke nødvendig å sende en foreløpig rapport til kommunen. Tilsynet kan da avsluttes ved å utarbeide endelig tilsynsrapport som sendes til kommunen. Det vises til punktene som listes opp nedenfor, for hva rapporten skal inneholde, og kapittel 3.8.

Den foreløpige tilsynsrapporten sendes normalt ut senest fire uker etter at åpningsmøte og intervjuer er gjennomført. Kommunen skal gis en rimelig frist for å gi tilbakemelding. Normalt vil to uker være tilstrekkelig frist.

Kommunen kan uttale seg om alle forhold i rapporten, men fylkesmannen bør understreke at det er viktig å få tilbakemelding på fylkesmannens forståelse og beskrivelse av de faktiske forhold. Dette fordi det er fylkesmannens forståelse av kommunens praksis som danner grunnlaget for konklusjon om lovlighet eller ikke.

Rapporten skal blant annet inneholde:

- ▶ tilsynshjemmel og tilsynstema
- ▶ gjennomføring av tilsynet
- ▶ kommunens organisering og praksis på tilsynsområdet
- ▶ fylkesmannens vurdering
- ▶ fylkesmannens konklusjon
- ▶ eventuelle lovbrudd og merknader
- ▶ oversikt over dokumentasjon
- ▶ oversikt over deltakere i tilsynet fra fylkesmannen og kommunen
- ▶ rettslige krav når det gjelder tilsynstema

Under punktet om kommunens praksis på tilsynsområdet, vil organisering og praksis bli beskrevet med bakgrunn i skriftlig dokumentasjon og intervjuer. Dette skal gjøres i en beskrivende form. Fylkesmannens vurdering og konklusjon gis under en egen overskrift.

Disse begrepene brukes i fylkesmannens konklusjon:

Lovbrudd: Mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift

Merknad: Kritikverdige forhold som ikke omfattes av definisjonen lovbrudd, men der tilsynet med utgangspunkt i krav fra myndighetene avdekker praksis som potensielt kan føre til lovbrudd. Merknad bør brukes i svært liten grad.

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

Hvis det påpekes lovbrudd, skal det gis en beskrivelse av hvilke forhold som skal rettes. Dette gjøres i form av korreksjonspunkter som i klartekst viser hva kommunen må rette for å få en praksis som er i samsvar med loven.

I den foreløpige tilsynsrapporten formidles tilsynsresultatene til kommunen. Gjennom en beskrivelse av hva som skal rettes i form av korreksjonspunktene varsles også pålegg om retting av lovbrudd. Den foreløpige tilsynsrapporten er dermed et forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16.

Tilsynsrapporten skal være etterprøvbart. Det betyr at man gjennom teksten skal kunne forstå hvorfor fylkesmannen har vurdert et forhold som lovlig eller ulovlig. Rapporten er sentral i fylkesmannens kommunikasjon med kommunen, herunder administrativ ledelse og politiske beslutningstakere. Rapporten har også interesse for andre og vil leses av personer med ulik forkunnskap om tilsynsområdet og den aktuelle kommunen det føres tilsyn med. Det er derfor viktig at rapporten kommuniserer godt. Det skal fremgå hva som er undersøkt, hva som er kommunens organisering og praksis, hvordan fylkesmannen har vurdert kommunens praksis og hva som er fylkesmannens konklusjon og hva dette betyr. Tilsynsrapporten skal således være forståelig for flere enn de som har deltatt i tilsynet, som for eksempel andre kommuner, IMDi, KD, Kompetanse Norge osv.

Formuleringen av de rettslige kravene tas med som vedlegg til, eller i selve tilsynsrapporten, slik at kommunen og andre blir gjort kjent med hva som er grunnlaget for fylkesmannens vurdering og konklusjon.

Det er utarbeidet en mal for tilsynsrapport, se vedlegg 3.

3.7 Sluttmøte

Når fylkesmannen anser det hensiktsmessig avholdes det et sluttmøte med kommunen.

Sluttmøte vil spesielt kunne være viktig når det er avdekket lovbrudd.

Møtet holdes i kommunen med samme målgruppe som åpningsmøtet. Hvis kommunen ønsker det, kan flere fra virksomheten inviteres. Møtet ledes av tilsynslederen.

Innholdet i møtet kan være:

- ▶ kort repetisjon av tilsynsystema og tilsynsopplegg
- ▶ eventuelle lovbrudd og merknader
- ▶ funn som har ført til eventuelle lovbrudd og merknader
- ▶ kommunens tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport
- ▶ videre prosess frem til avslutning av tilsynet

► offentliggjøring av rapport

Et viktig mål med møtet er å bli enig om virkelighetsforståelsen som beskrives i den foreløpige tilsynsrapporten. Denne forståelsen danner grunnlaget for fylkesmannens konklusjon med hensyn til eventuelle lovbrudd og merknader i den endelige tilsynsrapporten.

3.8 Endelig tilsynsrapport

Dersom det er avdekket lovbrudd og sendt foreløpig rapport til kommunen, skal endelig tilsynsrapport sendes til kommunen senest tre uker etter at kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport er mottatt, eller tre uker etter sluttmøtet. Innholdet i den endelige tilsynsrapporten vil være svært likt den foreløpige tilsynsrapporten. Det vises til kapittel 3.6. I den endelige rapporten oppdateres imidlertid teksten fra den foreløpige rapporten for å imøtekomme eller imøtegå kommunens tilbakemeldinger.

Når den endelige tilsynsrapporten oversendes til kommunen, anmoder fylkesmannen om at den gjøres kjent for kommunens kontrollutvalg.

Rapporten publiseres på www.fylkesmannen.no. Kopi av rapporten sendes til IMDi.

4. AVSLUTNING AV TILSYN

4.1 Avslutning av tilsyn når det ikke er avdekket lovbrudd

Dersom det ikke er avdekket lovbrudd avsluttes tilsynet i forbindelse med den endelige tilsynsrapporten.

Kommunen informeres om at tilsynet er avsluttet i oversendelsesbrevet til den endelige tilsynsrapporten.

4.2 Prosedyre når det er avdekket lovbrudd

Kommunen får informasjon om hvilke lovbrudd som er avdekket gjennom den endelige tilsynsrapporten. Korreksjonspunktene i rapporten viser hva kommunen må rette opp.

Når det foreligger lovbrudd skal fylkesmannen følge bestemmelsene i kommuneloven §§ 30-4 sammenholdt med 30-5. Nedenfor beskrives prosedyren som skal gjennomføres i denne forbindelse.

4.3 Pålegg om retting av lovbrudd

Når det foreligger lovbrudd, kan fylkesmannen gi pålegg om retting, jf. kommuneloven § 30-4. Det følger imidlertid av § 30-4 andre ledd at fylkesmannen skal vurdere virkningene for kommunens øvrige virksomhet før pålegg om retting vedtas.

Det settes frist for kommunen til å etterkomme pålegget og for å sende erklæring og dokumentasjon på dette til fylkesmannen. Fristens lengde må vurderes konkret. Det skal legges vekt på at kommunen allerede har hatt mulighet til å rette lovbruddet. Dette taler for å gi en kort frist.

Avgjørelse om pålegg retter seg ikke mot private personer og er dermed ikke et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. Det følger likevel av kommuneloven § 30-5 at forvaltningslovens regler om partsrettigheter i kapittel IV, V, VI, samt §§ 14, 41 og 42, gjelder for kommuner og fylkeskommuner ved statlig tilsyn. Bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven gjelder dermed når fylkesmannen fatter pålegg om retting.

Kommunen har fått forhåndsvarsel vedrørende pålegg om retting gjennom den foreløpige tilsynsrapporten, jf. forvaltningsloven § 16. Saken er utredet ved gjennomgang av dokumentasjon og gjennom intervjuer, jf. forvaltningsloven § 17.

Pålegg om retting skal gis skriftlig og legges ved den endelige rapporten.. Forvaltningsloven §§ 24 og 25 stiller krav til begrunnelsen for pålegget. Det skal vises til hjemmelen for pålegget om retting (kommuneloven § 30-4). I tillegg vises det til den endelige tilsynsrapporten hvor de faktiske forhold og fylkesmannens vurdering fremgår.

Dersom fylkesmannen opprettholder konklusjonen om lovbrudd selv om kommunen har forsøkt å rette forholdet og erklært retting, skal det redegjøres for grunnlaget for vurderingen om å opprettholde konklusjonen.

Etter forvaltningsloven § 27 skal det videre opplyses om retten til å klage, klageinstans, klagefrist, fremgangsmåte ved klage, rett til innsyn i sakens dokumenter og retten til å be om utsatt iverksettelse.

Det er utarbeidet en egen mal for pålegg om retting, se vedlegg 4.

4.4 Klage på pålegg om retting av lovbrudd

Kommunen kan klage på fylkesmannens pålegg om retting av lovbrudd, jf. forvaltningsloven § 28. Kommunen skal sende klagen til fylkesmannen.

Fylkesmannen vurderer klagen, jf. forvaltningsloven § 33. Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke er oppfylt avvises klagen. Dersom fylkesmannen finner klagen begrunnet oppheves eller endres pålegget om retting.

Dersom fylkesmannen ikke finner grunnlag for å avvise, oppheve eller endre pålegget sendes klagen til klageinstansen som er fagdepartementet, dvs. Kunnskapsdepartementet.

Videre fremgangsmåte vurderes ut fra klageavgjørelsen til Kunnskapsdepartementet. Dersom kommunen får medhold oppheves eller endres pålegget om retting i samsvar med kunnskapsdepartementets avgjørelse. Dersom Kunnskapsdepartementet mener kommunens praksis er i samsvar med lovkravene avsluttes tilsynet gjennom brev til kommunen.

Dersom kommunen ikke får medhold sendes det brev til kommunen med ny frist for å etterkomme pålegget. Det bør gis en kort frist.

4.5 Oppfølging av pålegg om retting av lovbrudd

Dersom kommunen har sannsynliggjort at pålegget om retting av lovbrudd er etterkommet, avsluttes tilsynet gjennom brev til kommunen. Dersom kommunen ikke har sannsynliggjort at lovbrudd er rettet innen fristen, må fylkesmannen følge saken opp videre.

Fylkesmannen sender brev til kommunen hvor det konstateres at pålegget om retting av lovbrudd ikke er etterkommet. Det gis en ny kort frist for retting. I brevet må det fremgå at fylkesmannen ser alvorlig på at lovbruddet fortsatt pågår. For å understreke alvorlet bør brevet sendes til rådmannen. Fylkesmannen kan i tillegg avholde møte med kommunen hvor oppfølging av pålegget om retting er tema.

4.6 Avslutning av tilsyn etter pålegg om retting av lovbrudd

- ▶ Tilsynet skal ikke avsluttes før det er sannsynliggjort at kommunen har etterkommet påleggene og således rettet alle lovbruddene.
- ▶ Tilsynet avsluttes gjennom brev til kommunen.

4.7 Avdekking av lovbrudd på områder som ikke er en del av tilsynet

Det er bare lovbrudd og merknader som ligger innenfor tilsynstemaet som tas med i det aktuelle tilsynet, og som skal fremgå av den endelige tilsynsrapporten.

Hvis det gjennom tilsynet fremkommer informasjon om lovbrudd på andre områder, eller indikasjoner på lovbrudd på andre områder, tas dette ut av tilsynet og behandles separat. Hvordan dette skal håndteres er avhengig av hvilke funn som er gjort og hvilken fremgangsmåte som anses best egnet for at kommunen skal rette forholdet. Et alternativ er at det åpnes et nytt tilsyn. I andre tilfeller kan det være mest hensiktsmessig at det gis veiledning til kommunen.

5. VEILEDNING OG INFORMASJONSFORMIDLING

5.1 Skillet mellom tilsyn og veiledning til kommunene

Tilsyn og veiledning er to ulike roller for fylkesmannen. For at kommunen skal være sikker på hva som er en del av tilsynet og hva som er veiledning, er det viktig å gjøre et tydelig skille mellom de to aktivitetene.

Det skal ikke gis veiledning i tilsynsrapporten eller muntlig under selve tilsynet (foruten det som er knyttet til gjennomføringen av det aktuelle tilsynet og tilsynstemaet). Hvis fylkesmannen velger å gi veiledning i forbindelse med sluttmøtet må det markeres tydelig at man forlater tilsynet og går over til å veilede kommunen.

5.2 Generelt om veiledning og informasjonsformidling

Som nevnt i innledningen til metodehåndboken er det et mål at statlig tilsyn skal medvirke til læring og forbedring i kommunal tjenesteytelse og saksbehandling. Fylkesmannen skal bidra til å styrke læringseffekten av tilsynene som gjennomføres, både for kommuner som får tilsyn og for andre.

Tilsynene gir informasjon om situasjonen i kommunene og synliggjør at staten tar en aktiv rolle for å sikre at sentrale rettigheter og krav blir oppfylt.

Veiledning og informasjonsformidling kan gis på mange måter og på ulike tidspunkt i forhold til tilsynet.

5.3 Veiledning og informasjonsformidling til alle kommuner

Fylkesmannens veiledningsrolle

Fylkesmannen fører tilsyn med ordningene i introduksjonsloven og behandler klagesaker fra deltakerne. Tilsynene og klageavgjørelsene vil være retningsgivende for kommunenes praktisering av regelverket.

I henhold til embetsoppdraget fra KD skal fylkesmannen gi veiledning om endringer i lov og forskrift og gi nødvendig veiledning til kommunene vedrørende anvendelsen av introduksjonsloven med tilhørende forskrifter.

Dette innebærer i praksis at kommunene skal ta kontakt med fylkesmannen i sitt fylke når de har behov for veiledning vedrørende introduksjonsregelverket. Det vil si når kommunene har spørsmål som de ikke finner svar på i lov og/eller forskrift, IMDis informasjon om regelverket, rundskriv G-01/2016 eller departementets tolkningsuttalelser.

Informasjonsformidling i forkant av tilsynene

Fylkesmannen bør i god tid før gjennomføring av planlagte tilsyn (nasjonale tilsyn) informere kommunene om tilsystema og lovkrav knyttet til tilsynet. Dette vil gi kommunene mulighet til å kvalitetssikre sin egen praksis før tilsynene. Informasjon om tilsystema og lovkrav kan gis gjennom møter, konferanser eller skriftlige utsendelser.

Informasjonsformidling i etterkant av tilsynene

Formidling av fylkesmannens vurdering av lovkrav, og fylkesmannens vurdering av kommunenes praksis i lys av lovkravene, gir kommunene nyttig informasjon som de kan bruke til å vurdere og forbedre sin praksis. At det blir rettet oppmerksomhet på hvordan fylkesmannen tolker og håndhever regelverket kan bidra til økt regelverksetterlevelse også hos andre enn de kommunene fylkesmannen har ført tilsyn med. Kjennskap til hvilke rettslige krav som stilles til kommunen, vil gi kommunene anledning til å kvalitetssikre sitt internkontrollsystem, jf. introduksjonsloven § 24.

Informasjonsspredning til alle kommuner gjøres blant annet gjennom at endelige tilsynsrapporter legges ut på www.fylkesmannen.no. Både fylkesmannen og IMDi bør oppfordre alle kommuner til å lese tilsynsrapportene.

Informasjonsspredning kan videre gjøres gjennom møter, konferanser eller skriftlige utsendelser. Det oppfordres til at fylkesmannen samarbeider med IMDis regionkontor om informasjonsformidling vedrørende tilsynene til kommunene.

5.4 Veiledning til kommunen det er ført tilsyn med

Når det anses hensiktsmessig bør fylkesmannen i etterkant av tilsynet gi veiledning til kommunen det er ført tilsyn med. Dette vil særlig være aktuelt:

- ▶ dersom fylkesmannen ser at kommunens praksis kan føre til lovbrudd
- ▶ for å bistå når kommunen skal rette påpekte lovbrudd
- ▶ for å bidra til å sikre at retting av lovbrudd vil vedvare
- ▶ det oppdages lovbrudd på andre områder som ligger utenfor tilsystemaet

5.5 Informasjonsformidling til IMDi og KD

IMDi har behov for å få informasjon om erfaringer fra tilsynene, slik at disse kan benyttes i IMDis rolle som kompetansesenter overfor kommunene på introduksjonslovens område.

IMDi skal også rapportere på gjennomføringen av tilsynene til KD og gi innspill til politikktutforming på området. Gjennom tilsynene kan fylkesmannen bli oppmerksom på områder hvor regelverket er uklart, hvor det er behov for regelverksendringer eller hvor det er manglende sammenheng med regelverk på andre områder. Det er viktig at fylkesmannen videreformidler dette til IMDi, slik at IMDi kan ta slike problemstillinger opp med KD. KD vil på denne bakgrunn kunne komme med avklarende tolkningsuttalelser eller vurdere

regelverksendringer. På denne måten vil tilsynet bidra til et mer presist regelverk og lik praktisering av regelverket i embetene og i kommunene.

Innspill fra fylkesmannen til IMDi vil også kunne gi grunnlag for å gjøre endringer i metodehåndboken eller tilsynsinstruksen.

Informasjonsformidling til IMDi skjer gjennom at IMDi får tilsendt kopi av endelige tilsynsrapporter, gjennom erfaringsutvekslinger på den årlige tilsynssamlingen og gjennom særskilte innspill fra embetene til IMDi.

6. RELEVANTE RETTSKILDER

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), LOV-2003-07-04-80

Forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning, FOR-2003-07-18-973

Forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere, FOR-2005-04-20-341

Forskrift om behandling av personopplysninger etter introduksjonsloven, FOR 2018-08-30-1283

Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, FOR-2012-04-19-358

Forarbeider til introduksjonsloven:

- Ot.prp.nr. 28 (2002-2003)
- Ot.prp.nr. 30 (2003-2004)
- Ot.prp.nr. 50 (2003-2004)
- Ot.prp.nr. 2 (2004-2005)
- Ot.prp. nr. 23 (2005-2006)
- Ot.prp.nr. 97 (2005-2006)
- Ot.prp.nr. 60 (2006-2007)

- Prop. 79 L (2010-2011)
- Prop. 70 L (2014-2015)

Rundskriv G-01/2016, Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)

Rundskriv Q-39/2013, Iverksetting av obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere Er opphevet

Veileder Q-1221B, om plikt til kommunal internkontroll ved ordningene i introduksjonsloven

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-2018-06-22-83

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), LOV-1967-02-10

7. VEDLEGG

VEDLEGG 1: Mal for tilsynsvarsel

VEDLEGG 2: Forslag til presentasjon i åpningsmøtet

VEDLEGG 3: Mal for tilsynsrapport

VEDLEGG 4: Mal for pålegg om retting av lovbrudd