



# TILSYNSRAPPORT

Tilsyn med Lindås kommune 2019

Tilsynstema:

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

Sak nr. 2019/14754

FYLKESMANNEN SI TILSYNSGRUPPE:  
Andreas Bratshaug Stenersen, seniorrådgjevar  
Alan Khaderi, rådgjevar

## Innhald

Samandrag .....	3
1. Innleiing .....	5
1.1. Føremålet med tilsynet.....	7
1.2. Tilhøvet til kommunelova .....	7
1.3. Ny kommunelov .....	8
1.4. Omgrep .....	8
1.5. Om rapporten.....	8
2. Organiseringa av arbeidet med introduksjonslova.....	9
3. Lovkrav som vert undersøkt i tilsynet .....	10
4. Kommunen sin praksis og Fylkesmannens vurdering.....	10
4.1. Vert det fastsett ein heilskapleg individuell plan innan tre månader, og vert planen fastsett i tråd med reglane for enkeltvedtak? .....	10
4.1.1. Rettsleg grunnlag.....	10
4.1.3. Fylkesmannen sin konklusjon .....	13
4.2. Er planen individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakaren?.....	13
4.2.1. Rettsleg grunnlag.....	13
4.3. Inneheld den individuelle planen starten på programmet, tidsfasar og ei oversikt over tiltaka i programmet? .....	17
4.3.1. Rettsleg grunnlag.....	17
4.4. Vert den individuelle planen tatt opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon? .....	18
4.4.1. Rettsleg grunnlag.....	18
4.5. Vert vesentlege endringar i den individuelle planen fastsett i tråd med reglane for enkeltvedtak?.....	20
4.5.1. Rettsleg grunnlag.....	20
5. Brot på regelverket og merknadar .....	22
5.1. Brot på regelverket .....	22
5.2. Merknadar .....	23
6. Prosedyre ved lovbrøt .....	23

## Samandrag

Fylkesmannen har gjennomført tilsyn med Lindås kommune si forvaltning av lov 7. april 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonslova). Fylkesmannen sin tilsynsheimel er introduksjonslova § 23.

Temaet har vore avgrensa til introduksjonslova § 6 og § 19 første ledd, om individuell plan for deltakarar i introduksjonsprogram. Tilsynet har også kome inn på andre relevante føresegner i introduksjonslova, i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningslova) og i forskrift 19. april 2012 nr. 358 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarar (forskrift om læreplan for vaksne innvandrarar). Tilsynet omfattar ikkje den individuelle planen til dei deltakarane som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap *utan* å delta i introduksjonsprogrammet.

Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) har bestemt at dette er det nasjonale tilsystemet for perioden 2017 til 2019. Fylkesmannen har i tilsynet kontrollert om kommunen oppfyller dei pliktene den er pålagt i lov eller i medhald av lov. Det rettslege grunnlaget er omtala i rapporten.

Kommunen skal utarbeide ein individuell plan for alle deltakarar i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonslova § 6. Føresegna gjeld tilsvarande for den individuelle planen som skal verte utarbeidd for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonslova § 19 første ledd andre punktum. Den individuelle planen skal vere eit verktøy både for kommunen og for deltakaren. Den skal vere føreseieleg og sikre kontinuitet og effektiv framdrift av kvalifiseringa. Planen er meint til å auke eigarskapen og motivasjonen til deltakaren.

Fylkesmannen har i førebels tilsynsrapport omtala kommunen som «Lindås kommune» sjølv om kommunen no er inngått i den større Alver kommune saman med Meland og Radøy. Grunnen til dette er at Fylkesmannen varsla tilsyn med Lindås kommune.

I den førebelse rapporten konkluderte Fylkesmannen med at kommunen ikkje etterlever regelverket på alle område. Vi fann at:

- Kommunen ikkje oppfyller kravet om at deltakarane skal få ein heilskapleg individuell plan for introduksjonsprogrammet.
- Kommunen ikkje oppfyller kravet om at den individuelle planen skal verte grunngjeven i samsvar med forvaltningslova §§ 24 og 25.
- Kommunen ikkje oppfyller kravet om at den individuelle planen skal verte grunngjeven i samsvar med introduksjonslova § 6 tredje ledd.

- Kommunen ikkje oppfyller kravet om å kartlegge deltakarane sine digitale basisferdigheiter.
- Kommunen ikkje oppfyller kravet om at den individuelle planen skal innehalde langsiktige mål.
- Kommunen ikkje oppfyller kravet om at den individuelle planen skal avklare kven som er ansvarleg for gjennomføring av tiltaka.
- Kommunen ikkje oppfyller kravet om at individuell plan skal takast opp til ny vurdering jamleg, og minimum ein gong i halvåret.
- Kommunen ikkje oppfyller kravet om at vesentlege endringar av den individuelle planen skal verte grunngjeven i samsvar med forvaltingslova §§ 24 og 25.

Kommunen fekk i utgangspunktet frist til 26. mars 2020 for tilbakemelding på førebels tilsynsrapport. På grunn av pandemiutbrottet fekk kommunen forlenga fristen til 9. april 2020. Fylkesmannen fekk oversendt kommentarar til førebels tilsynsrapport 8. april 2020.

Kommunen har kome med kommentarar til kvart av dei ulike lovbrota. Vi oppsummerer hovudinnhaldet i kommentarane under punkt 1: innleiing.

## 1. Innleiing

Tilsynet rettar seg mot kommunen som ansvarleg for oppfyljing av pliktene i lova. Uavhengig av om tenester vert utført av andre enn kommunen, er det kommunen som pliktar å sørge for at tenestene vert utført i samsvar med lova og tilhøyrande forskrifter. Fylkesmannen har gjennomgått dokumentasjonen i tilsynet i eigne lokale.

### **Tilbakemelding på førebels tilsynsrapport:**

*Kommunen oppfyller ikkje kravet om at deltakarane skal få ein heilskapleg individuell plan for introduksjonsprogrammet:*

Kommunen skriv at dei alltid har utarbeidd individuell plan saman med deltakar i introduksjonsprogrammet. I praksis, skriv kommunen, at dette går føre seg ved at programrettleiar og faglærer har gjort planarbeidet med deltakar i vaksenopplæringa sine lokale. Deltakar har fått laga sin plan ut frå motivasjon, kvalifikasjonar og realistiske mål. Dette har også gjeldt for til dømes språkpraksis og andre tiltak undervegs i introduksjonsprogrammet. Kommunen skriv vidare at når det gjeldt samfunnskunnskap så kjøper dei denne tenesta frå Bergen kommune. Kommunen skriv at dei ikkje har vore flinke nok til å tydeleggjere det heilskaplege samarbeidet tilstrekkeleg nok i form av ein felles individuell plan for deltakar. Kommunen skriv at dei no skal betre rutinane i nye Alver kommune.

*Kommunen oppfyller ikkje kravet om at den individuelle planen skal verte grunngeven i samsvar med forvaltningslova §§ 24 og 25:*

Kommunen skriv at deltakarane mottar informasjon om grunnlaget som den individuelle planen byggjer på. Denne informasjonen vert gitt til deltakar ved første individuelle plansamtale og vert seinare gjentatt i oppfølgingssamtalar. Kommunen skriv at dei ikkje har vore flinke nok til å vise til gjeldande lovheimel i den individuelle planen. Etter kommunesamanslåinga har Alver no tatt i bruk IMDi sin mal for individuell plan.

*Kommunen oppfyller ikkje kravet om at den individuelle planen skal verte grunngeven i samsvar med introduksjonslova § 6 tredje ledd:*

Kommunen skriv at dei legg vekt på å gje deltakarar individuell og kvalitetsrik rettleiing når det gjeld konkrete planar for deltaking i yrkeslivet. Dei skriv vidare at dei, så langt det lar seg gjere, prøver å finne språkpraksis som er relevant med bakgrunn i deltakars utdannings- og yrkesbakgrunn, motivasjon og ynskje. Utarbeiding av den individuelle planen byggjer utan unntak på kartlegging av den einskilde deltakar. Kommunen viser til at svært mange av deltakarane har fått fast arbeid.

*Kommunen oppfyller ikkje kravet om å kartlegge deltakarane sine digitale basisferdigheiter:*

Kommunen skriv at dei har rutine for å kartleggje deltakarane sine digitale basisferdigheiter, og ser at dei burde ha dokumentert dette på ein betre måte i dokumentasjonen til fylkesmannen. Kommunen skriv vidare at dei no skal dokumentere digitale basisferdigheiter i individuell plan med mål og delmål.

*Kommunen oppfyller ikkje kravet om at den individuelle planen skal innehalde langsiktige mål:*

Kommunen skriv at dei har hatt som mål å gje alle deltakarar god, motiverande og realistisk rettleiing med omsyn på klåre kortsiktige og langsiktige mål. Kommunen skriv at på grunn av mange deltakarar i introduksjonsprogrammet, rundt første del av tilsynet, vart det ikkje tid til å følgje opp og tydeleggjere dette skriftleg i tilstrekkeleg grad. Kommunen skriv vidare at dei vil ha tydeleg fokus på desse rutinane framover og rette på dette no i ei tid det er færre i introduksjonsprogrammet.

*Kommunen oppfyller ikkje kravet om at den individuelle planen skal avklare kven som er ansvarleg for gjennomføring av tiltaka:*

Kommunen skriv at dei ikkje har vore konsekvente nok når det gjeld å skriftleggjere kven som har vore ansvarleg for dei ulike tiltaka i individuell plan. Dette har i følge kommunen skulda eit stort arbeidspress grunna mange deltakarar som følgje av flyktningkrisa. Kommunen skriv at dei no har endra rutinane og brukar IMDi sin mal for individuell plan.

*Kommunen oppfyller ikkje kravet om at individuell plan skal takast opp til ny vurdering jamleg, og minimum ein gong i halvåret:*

Kommunen skriv at dei aller fleste deltakarane har mottatt individuell rettleiing og vurdering av individuell plan minst éin gong per halvår. Vidare skriv kommunen at dei i nokre få tilfelle ikkje har klart å nå dette målet. Kommunen skriv at dei no vil leggje opp til at kvar einskild deltakar får individuell planoppfølging minst kvar sjette månad.

*Kommunen oppfyller ikkje kravet om at vesentlege endringar av den individuelle planen skal verte grunngjeven i samsvar med forvaltingslova §§ 24 og 25:*

Kommunen skriv at dei er oppmerksom på at vesentlege endringar i den individuelle planen skal grunngjevast i samsvar med forvaltingslova §§ 24 og 25, og at dette skal skriftleggjerast og forklarast tydeleg for deltakar kva det inneber. Kommunen skriv at dei nye rutinane er basert på malen frå IMDi, og at dei er gjort oppmerksom på denne mangelen gjennom tilsynet.

Kommunen har i tillegg skrive ein e-post datert 23. april der tidlegare leiar i flyktningtenesta i Lindås kommune har gjort greie for ein del strukturelle endringar i kommunen i samband med samanslåinga med Meland og Radøy. Det vert mellom anna vist til at kontaktpersonen i kommunen for tilsynet etter introduksjonslova er gått over i annan stilling i kommunen. Digitale mapper og tidlegare malar i kommunen sitt fagsystem er sletta eller endre under konverteringa til nye Alver kommune, dette gjer det vanskelegare å følge opp arbeidet dei levert i samband med innsending av dokumentasjon då fylkesmannen opna tilsynet. Det er etablert nye rutinar, malar og samarbeid i flyktningtenesta i Alver.

Kommunen informerer om at dei har tatt i bruk IMDi sin mal for individuelle planar, og at nye rutinar er etablert. Fylkesmannen legg til grunn at kommunen har intensjon om at den nye malen vi gi grunnlag for ny praksis, men at ny praksis ikkje er dokumentert gjennomført.

### **1.1. Føremålet med tilsynet**

Introduksjonslova skal styrke nykomne innvandrarar sine mogelegheiter for deltaking i yrkes- og samfunnslivet og deira økonomiske sjølvstende, jf. introduksjonslova § 1. Lova skal også leggje til rette for at asylsøkjjarar raskt får kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv, jf. introduksjonslova § 1.

Brot på introduksjonslova kan true rettssikkerheita til deltakarane i introduksjonsprogrammet, og vil vere i strid med målsettinga i introduksjonslova. Lovbrot vil også kunne ha negative samfunnsmessige konsekvensar ved at overgangen til arbeid eller utdanning vert forseinka. Dette kan medføre at det tar lengre tid før deltakarane i introduksjonsprogrammet vert økonomisk sjølvstendige. Slike forseinkingar kan medføre auka offentlege utgifter til nye kvalifiseringstiltak og/eller ytterlegare sosialhjelp. Samstundes vil det også ta lengre tid før samfunnet kan nytte seg av den ressursen nykomne innvandrarar representerer.

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

### **1.2. Tilhøvet til kommunelova**

Det følgjer av introduksjonslova § 23 andre ledd at Fylkesmannen sitt tilsyn skal verte gjennomført i samsvar med lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova) kapittel 10 A.

Tilsynet til Fylkesmannen er eit lovlegtilsyn, jf. kommunelova § 60 b. Dette inneber at tilsynet skal vere ein kontroll av om kommunen oppfyller dei pliktene den er pålagt i lov eller i medhald av lov.

Kommunelova § 60 c gir Fylkesmannen rett til å be om opplysningar, rett til innsyn i saksdokument og tilgang til kommunale institusjonar eller andre som utfører oppgåver på vegne av kommunen. Denne retten gjeld utan hinder av kommunen si teieplikt.

Etter kommunelova § 60 d kan Fylkesmannen gje pålegg til kommunen om å rette tilhøve som er i strid med lova og/eller tilhøyrande forskrifter. Før det vert gitt pålegg om å rette lovbrøt, skal kommunen få ein rimeleg frist til å rette tilhøvet.

### **1.3. Ny kommunelov**

Hausten 2019 vart Lov om kommuner og fylkeskommuner erstatta av ein ny lov med same namn. Kapittel 10 A i den «gamle» kommunelova som gjaldt statleg tilsyn vart erstatta av kapittel 30. Den nye kommunelova trådte i kraft frå og med det konstituerande møtet i det enkelte kommunestyret ved oppstart av valperioden 2019-2023. Dette får imidlertid ikkje konsekvensar for dette tilsynet. Etter forskrift om overgangsbestemmelser til ny kommunelov § 4 skal: «Tilsyn som er igangsatt før ny lov er satt i kraft følge reglene i lov om kommuner og fylkeskommuner 25. september 1992 nr. 107 kapittel 10A. Et tilsyn regnes som igangsatt når kommunen har fått varsel om tilsyn».

### **1.4. Omgrep**

Følgjande omgrep vert nytta i tilsynsrapporten:

**Lovbrøt:** Mangel på oppfylling av krav fastsett i lov eller i medhald av lov.

**Merknad:** Kritikverdige tilhøve som ikkje er omfatta av definisjonen lovbrøt, men der tilsynet avdekkjer praksis som kan føre til lovbrøt.

Lovbrøt skal verte retta, medan kommunen kan velje å ta omsyn til merknadar.

### **1.5. Om rapporten**

Tilsynsrapporten er utarbeidd på bakgrunn av kommunen si utgreiing, deltakarmapper og anna skriftleg dokumentasjon. Konklusjonen i rapporten er difor berre eit uttrykk for kva Fylkesmannen har sett i den dokumentasjonen som låg føre ved tilsynet. Oversyn over dokumentasjon går fram av vedlegg 1. Rapporten seier ikkje noko om kommunen si forvaltning av introduksjonsordninga på andre områder enn dei som er undersøkt gjennom tilsynet.



## 2. Organiseringa av arbeidet med introduksjonslova

Lindås kommune skriv at dei i 2019 har hatt rundt 60 deltakarar i introduksjonsprogrammet. Busetjing og oppfølging av flyktningar er organisatorisk lagt under Flyktingtenesta. I 2019 har kommunen busett 47 personar. Mange av desse har komme til landet på grunn av familieinnvandring.

Kommunen skriv vidare at det er ei målsetjing å ha god og oversiktleg organisering og struktur i busetjing- og integreringsarbeidet. Dei har klare rutinar for arbeid og arbeidsfordeling før, under og i etterkant av busetjing.

Flyktingtenesta er ein del av eit interkommunalt samarbeid, saman med ni kommunar i Nordhordland og Gulen. Fylgjande kommunar er med i det interkommunale samarbeidet: Gulen, Masfjorden, Modalen, Fedje, Austrheim, Radøy, Meland, Osterøy og Lindås. I dette samarbeidet utvekslar kommunane informasjon og har kunnskapsutvikling av generell fagleg karakter. Kunnskapsutveksling har vore til felles nytte i det interkommunale samarbeidet. Særleg gjeld dette situasjonen etter flyktingkrisa i 2015 og 2016.

Det er møte annankvar månad i det interkommunale samarbeidet, der det vert drøfta samarbeidsrutinar. Det vert også invitert eksterne aktørar som mellom anna RVTS, krisepsykolog, helsesjukepleiar med traumekompetanse, NAV, vidaregåande skule, arbeidsgjevarar, tidlegare introduksjonsdeltakarar, og tannlækjar for fagleg diskusjon.

Kommunen har utarbeidd ei skildring av ansvarsfordeling og rutinar ved mottak, busetjing og vidare oppfølging av nye flyktningar og introduksjonsdeltakarar.

Deltakaren sin individuelle plan blir utarbeidd av programretteiarane i Flyktingtenesta, saman med deltakar og vedkommande sin lærer i vaksenopplæringa. Lindås vaksenopplæring underviser deltakarane sine i norsk, medan opplæring i samfunnskunnskap skjer i regi av Vaksenopplæringa. Kommunen kjøper denne tenestene av Nygård skule i Bergen kommune. Sjølve samfunnsfagprøva tek elevane hjå vaksenopplæringa i Knarvik.

Kommunen skriv at det er viktig at den einskilde deltakar så snart som mogleg tek ansvar for seg sjølv, anten i skule eller arbeid etter at programmet er ferdig. Dei har tett og individuell oppfølging av den einskilde deltakar, og kommunen gir rettleiing til skulegang, utdanning og jobbsøking. Kommunen ser det nødvendig å bli kjent med den tidlegare jobberfaringa til deltakarane og utdanning, motivasjon og realistiske planar og ynskje for eiga framtid i Noreg. I denne samanhengen utgjer språkpraksis eit viktig tiltak innanfor introduksjonsprogrammet, der fleire av introduksjonsdeltakarane har fått fast eller mellombels jobb hos den tidlegare språkpraksisarbeidsgjevaren sin.

Dersom ein deltakar manglar språkpraksisplass tilbyr kommunen obligatorisk lekseverkstad i staden. Dette vert gjennomført i Flyktingtenesta sine lokale som er betjent av ni frivillige hjelparar.

Kommunen har i tillegg obligatorisk jobbsøkarverkstad til introduksjonsdeltakarar ein dag i veka og elles etter behov. Verkstaden er driven av ein programrådgjevar i Flyktingtenesta og ein rådgjevar i NAV. Dette tiltaket er vanlegvis for deltakarar med tilstrekkelege dugleikar og motivasjon.

### **3. Lovkrav som vert undersøkt i tilsynet**

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

Tilsynet har tatt utgangspunkt i kontrollspørsmål. Kontrollspørsmåla er utforma ut frå lovkrava. Til kvart kontrollspørsmål er det tilknytt fleire delspørsmål. Både kontrollspørsmåla og delspørsmåla er utarbeidd av IMDi, og som ein del av tilsynet har Lindås kommune svara på delspørsmåla. Under tilsynet har Fylkesmannen i Vestland valt å endre på kontrollspørsmåla for å betre fange opp lovkrava og delspørsmåla som dei er knytt til.

Desse kontrollspørsmåla skal svarast på i tilsynet:

1. Vert det fastsett ein heilskapleg individuell plan innan tre månader, og vert planen fastsett i tråd med reglane for enkeltvedtak?
2. Er planen individuelt tilpassa og utarbeidd i samråd med deltakaren?
3. Inneheld den individuelle planen starten på programmet, tidsfasar og ei oversikt over tiltaka i programmet?
4. Vert den individuelle planen tatt opp til ny vurdering med jamne mellomrom og ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon?
5. Vert vesentlege endringar i den individuelle planen fastsett i tråd med reglane for enkeltvedtak?

## **4. Kommunen sin praksis og Fylkesmannens vurdering**

### **4.1. Vert det fastsett ein heilskapleg individuell plan innan tre månader, og vert planen fastsett i tråd med reglane for enkeltvedtak?**

#### **4.1.1. Rettsleg grunnlag**

Kommunen skal utarbeide ein individuell plan for alle deltakarar i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonslova § 6. Kommunen skal også utarbeide ein individuell plan for alle deltakarar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonslova § 19 første ledd. Krava i § 6 gjeld tilsvarande for denne planen.

Fastsetjing av den individuelle planen har nær samanheng med kommunen sitt vedtak om tildeling av introduksjonsprogram, og vedtaket om opplæring i norsk og

samfunnskunnskap. Avgjerder om at ein skal delta i introduksjonsprogrammet – og få opplæring i norsk og samfunnskunnskap – har i seg sjølv låg verdi og lite innhald utan ein individuell plan. Planen er avgjerande for deltakaren sine rettar og pliktar. Planen er difor eit enkeltvedtak i samsvar med forvaltningslova § 2 første ledd bokstav a og b. Planen er eit enkeltvedtak uavhengig av korleis kommunen har skriva planen, og uavhengig av om dei reglane som gjeld for enkeltvedtak har vorte følgt eller ei.

Kommunen vel sjølv om det skal verte utarbeidd ein samla plan for introduksjonsprogrammet og opplæringa i norsk og samfunnskunnskap, eller om det skal verte utarbeidd to separate planar. Ifølgje forarbeida til lova vil det normalt «verken være nødvendig eller hensiktsmessig å utarbeide en plan for hver enkelt ordning», jf. Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) s. 67. I tilsynsinstruksen tolkar IMDi lova slik at dersom det vert utarbeidd separate individuelle planar, skal det følgje av den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap «at denne er en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet». Dette skal sikre at deltakaren får ein heilskapleg plan. Ifølgje IMDi kan dette til dømes verte gjort ved at:

*«[...] planene henviser til hverandre og at den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap 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 hele introduksjonsprogrammet».*

Frå 1. september 2018 følgjer det direkte av introduksjonslova § 6 at dei to planane skal sjåast i samanheng. Den individuelle planen skal liggje føre så snart som mogeleg, og ikkje seinare enn tre månadar etter busetjing i kommunen eller etter at krav om deltaking vert framsett, jf. introduksjonslova § 3 andre ledd.

Kommunen vel sjølv om den individuelle planen skal vere eit vedlegg til enkeltvedtaka om deltaking i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, eller om den individuelle planen skal vere meir skild frå desse vedtaka. Uavhengig av korleis kommunen vel å gjere dette, må alle krava for enkeltvedtak i forvaltningslova vere oppfylte. I denne samanhengen er det særleg desse krava som er aktuelle:

- Den individuelle planen skal vere skriftleg, jf. forvaltningslova § 23.
- Den individuelle planen skal vere grunngjeven, jf. forvaltningslova §§ 24 og 25. Grunngjevinga skal vise til dei reglane og faktiske høve som planen byggjer på, jf. forvaltningslova § 25. Hovudomsyna som har vore avgjerande for utøving av forvaltningssskjønn skal vere nemnt.
- Deltakaren skal så snart som mogeleg få skriftleg melding om den individuelle planen, jf. forvaltningslova § 27. I denne meldinga skal deltakaren få opplysningar om høve til å klage, klagefrist, klageinstans og den nærmare framgangsmåten

ved klage. Deltakaren skal òg få vite om retten etter forvaltningslova §§ 18 og 19 til å sjå dokumenta i saka.

Det vil vere eit lovbrøt dersom krava i forvaltningslova ikkje er oppfylte.

#### **4.1.2. Dokumentasjon av kommunen sin praksis og Fylkesmannens vurdering**

Lindås kommune har med eitt unntak svara ja på alle delspørsmåla under kontrollspørsmålet *vert det fastsett ein heilskapleg individuell plan innan tre månader, og vert planen fastsett i tråd med reglane for enkeltvedtak?* Kommunen har ikkje svara på spørsmålet om innhaldet i den individuelle planen er grunngeven.

Kommunen skriv at dei individuelle planane vert laga så snart som mogeleg etter oppstart i introduksjonsprogrammet, og deltakar gjer dette i samarbeid med lærar i vaksenopplæringa. Som ein del av den individuelle planen er også opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunen skriv at vaksenopplæringa kjøper tenester av Nygård skule i Bergen kommune når det gjeldt undervisning i samfunnskunnskap, og at dei samarbeider med skulen når det gjeldt opplæringa. Vaksenopplæringa opplyser at dei drøftar og evaluerer samfunnsfagsprogrammet i overordna del av individuell plan saman med deltakarane i introduksjonsprogrammet. Lindås vaksenopplæring utarbeider ein separat individuell plan for norsk og samfunnskunnskap, og er vedlagt den individuelle planen i introduksjonsprogrammet.

Som ein del av dokumentasjonen har Fylkesmannen mottatt deltakarmappene til fem deltakarar i introduksjonsprogrammet i kommunen. Alle desse deltakarane har fått skriftlege individuelle planar i introduksjonsprogrammet og i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dei individuelle planane er skrivne i to ulike dokument. Det er ifølgje IMDi ikkje noko som tilseier at ein *må* ha dei individuelle planane i eitt samla dokument, men planane må vise til kvarandre, slik at introduksjonsdeltakaren ikkje er i tvil om at alle dei individuelle planane er ein heilskapleg del av introduksjonsprogrammet.

Den individuelle planen for introduksjonsprogrammet viser i nokon grad til individuell plan i norskopplæringa i form av ulike beskrivingar av aktivitetar i norskopplæringa. Det er likevel ikkje «henvist» til dei ulike planane, slik IMDi legg til grunn av lovforståinga. Til dømes har ein deltakar eit mål i den individuelle planen etter introduksjonslova § 19 første ledd som ikkje er vist til i den individuelle planen etter § 6.

Deltakarane har fått individuell plan i introduksjonsprogrammet innan tre månader etter busetjing. Også dei individuelle planane etter introduksjonslova § 19 første ledd skal vere utarbeidd innan tre månader. Fordi planane har vorte revidert er datoen på desse blitt endra. Det er vanskeleg å sjå ut frå dokumentasjonen at desse er vorte utarbeidd innan tre månader, sidan planane har vorte revidert og endra. I samband med revidering har datoen på den individuelle planen vorte endra. Fylkesmannen legg

likevel til grunn at planane har vorte utarbeidd innan tre månader ut i frå dokumentasjon av rutinar som kommunen har lagt føre.

Dei individuelle planane må følgje reglane for enkeltvedtak i forvaltningslova. Lova stiller opp fleire vilkår som må vere oppfylt. Dei individuelle planane er alle skriftlege, og det er vist til klageåtgang og kvar klagen skal sendast. I følgje forvaltningslova skal eit enkeltvedtak vere grunngjeve. Det skal difor visast til kva slags reglar og faktiske tilhøve vedtaket byggjer på, samt at hovudomsyna som har vore avgjerande for utøving av forvaltningsskjønn skal vere nemnt. Når det gjeld dei individuelle planane i norsk og samfunnskunnskap er det ikkje i nokon av planane vist til dei reglane i forvaltningslova som gjeld enkeltvedtak.

Alle vedtaka om individuell plan, jf. § 6 i introduksjonslova manglar grunngjeving. Det er beskrivingar at ulike tiltak, men dei er ikkje grunngjeve i lovas forstand sjølv om dei byggjer på ein individuell kartlegging av deltakarane. Det er ikkje implisitt vist til ein samanheng mellom kartlegging, deltakaren sitt mål og tiltak i programmet. I dei individuelle planane er det ikkje vist til introduksjonslova §§ 6 og 19 første ledd, jf. forvaltningslova §§ 24 og 25. Dette er ikkje i tråd med lovkrava. Den individuelle planen for introduksjonsprogrammet viser til klageåtgang, klageinstans og den nærmare framgangsmåte ved klage. Det er ikkje vist til klagefrist eller til retten etter forvaltningslova §§ 18 og 19 å sjå dokumenta i saka.

#### **4.1.3. Fylkesmannen sin konklusjon**

Fylkesmannen konkluderer med at Lindås kommune ikkje fastset ein heilskapleg individuell plan for introduksjonsdeltakarane. Dei individuelle planane vert ikkje fullt ut gjort i tråd med reglane for enkeltvedtak i forvaltningslova.

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

### **4.2.1. Rettsleg grunnlag**

Den individuelle planen skal verte utarbeidd på bakgrunn av ei kartlegging av deltakaren sitt opplæringsbehov, og kva for tiltak han eller ho kan nyttiggjere seg, jf. introduksjonslova § 6 første ledd andre punktum. Planen skal verte utarbeidd i samråd med deltakaren, jf. introduksjonslova § 6 fjerde ledd.

Det er viktig at den einskilde deltakar får høve til å ta ansvar for kvalifiseringa si. Kravet om medverknad frå deltakaren skal sikre at det er deltakaren sine egne føresetnader og mål som ligg til grunn for det kvalifiseringslaupet han eller ho skal gjennomføre. Samtalar med deltakaren om personlege ressursar, mogelegheiter og realistiske planar for framtida er difor ei viktig oppgåve i kartleggingsarbeidet, og ved utarbeidinga av den individuelle planen. For at medverknaden skal vere reell og konstruktiv må kommunen syte for at deltakaren får relevant informasjon og rettleiing slik at han eller ho kan ta

informerte val. Kommunen har generell rettleiingsplikt etter forvaltningslova § 11, og utgreiings- og informasjonsplikt etter forvaltningslova § 17.

Bruk av tolk vil kunne være naudsynt for å sikre medverking. Kommunen må difor gjere ei vurdering av om ein treng tolk ved kvar kartleggingssamtale. Dersom det er naudsynt, skal kommunen nytte kvalifisert tolk. Det avgjerande vil vere om manglande bruk av tolk, eventuelt bruk av ukvalifisert tolk, har ført til at deltakaren ikkje har fått nok informasjon og rettleiing i samsvar med forvaltningslova §§ 11 og 17, og/eller at planen ikkje kan verte rekna som å vere utarbeidd i samråd med deltakaren. Det vil vere tale om eit lovbrøt dersom det ikkje er nytta kvalifisert tolk der kor det var naudsynt.

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

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

Det går fram av førearbeida til introduksjonslova at det ikkje har vore formålstenleg å regulere i detalj kva som skal verte kartlagt eller korleis dette skal gjerast, jf. Ot.prp. nr. 28 (2002–2003) s. 60. Tilsynet vil difor berre kontrollere at kommunen har gjennomført ei kartlegging i samsvar med introduksjonslova § 6 og forskrift om læreplan for vaksne innvandrarakar, og ikkje om kartlegginga av den einskilde har vore tilstrekkeleg grundig. Kommunen må likevel dokumentere ei kartlegging av noko omfang for at kravet skal vere oppfylt. Det vil vere eit lovbrøt dersom kartlegginga openbart har vore mangelfull.

På bakgrunn av kartlegginga vert deltakaren sitt mål med introduksjonsprogrammet og opplæringa i norsk og samfunnskunnskap bestemt. Deltakaren sitt mål skal gå fram av den individuelle planen. Dette kravet følgjer ikkje direkte av introduksjonslova § 6, men er ein føresetnad fleire stader i Ot.prp. nr. 28 (2002–2003), og er også naudsynt for grunngevinga. Frå 1. september 2018 er også eit slikt krav lagt til grunn i introduksjonslova § 5. Deltakaren sitt individuelle mål med introduksjonsprogrammet skal vere i samsvar med introduksjonslova sitt føremål og siktemåla i introduksjonslova § 4 første ledd. Kommunen må skilje mellom mål som ligg innanfor ramma av programmet, og dei som ligg lenger fram i tid. Når det gjeld opplæring i norsk og samfunnskunnskap følgjer det direkte av forskrifta at «planen skal oppgi mål for opplæringa [...]». Forskrifta seier også at den første individuelle planen for norsk og samfunnskunnskap skal gjere det klart kor mange timar som vert tildelt, og kor og når opplæringa skal finne stad.

Dei individuelle planane må også innehalde delmål, jf. Ot.prp. nr. 28 (2002–2003) s. 61. Ifølgje IMDi sin tilsynsinstruks må begge plantypene vise kva for framdrift som er

forventa for dei ulike måla. Fylkesmannen meiner dette vil vere aktuelt for delmåla, og ikkje for det kortsiktige og det langvarige målet. Det kortsiktige målet er nettopp meint å verte oppfylt innanfor ramma av programmet. Det langsiktige målet vil ofte vere av ein slik art at det ikkje vil kunne verte tidfesta på same måte som delmåla.

Føremålet med introduksjonslova er å styrkje nykomne innvandrarak sine mogelegheiter for deltaking i yrkes- og samfunnslivet, og deira økonomiske sjølvstende, jf. introduksjonslova § 1. Lova skal også leggje til rette for at asylsøkarar raskt får kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv. Det følgjer av introduksjonslova § 4 første ledd at introduksjonsprogrammet skal:

- Gje grunnleggjande dugleikar i norsk
- Gje grunnleggjande innsikt i norsk samfunnsliv
- Førebu til deltaking i yrkeslivet

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

#### **4.2.2. Dokumentasjon av kommunens praksis og Fylkesmannens vurdering**

Lindås kommune har svara ja på alle delspørsmåla knytt til spørsmålet om planane er individuelt tilpassa og vert utarbeidd i samråd med deltakarane. Kommunen skriv at dei gjennomfører eit velkomstmøte for nykomne flyktningar same dag eller dagen etter framkomst.

Kartlegging av nye introduksjonsdeltakarar vert utført innan eit par dagar etter framkomst og vert gjennomført av programrådgjevarane i kommunen. I desse møta vert det alltid nytta telefontolk. Lindås kommune har lagt ved beskrivingar at rutinar i samband med kartlegging. Individuelle planar vert utarbeidd med introduksjonsdeltakar og sin lærar i vaksenopplæringa. Kommunen skriv vidare at dei legg stor vekt på introduksjonslovas overordna mål om å gjere deltakarane mest mogeleg sjølvhjelp og klar for utdanning eller arbeid etter endt introduksjonsprogram. I dette arbeidet ligg tett og individuell oppfølging av deltakarane med vekt på rettleiing til skulegang, utdanning og arbeidssøking. Også god kjennskap til introduksjonsdeltakaranes tidlegare arbeidserfaring, utdanning, motivasjon og realistiske planar og ynskjer for eiga framtid i Noreg vert vektlagt i stor grad i følgje kommunen.

I dokumentasjonen har kommunen lagt ved ei rutinebeskriving av kartleggingsmøte. Her vert det lagt vekt på at formålet med møtet er å finne ut kva deltakar er god på, kva for kompetanse og interesser deltakar innehar, samstundes som kommunen skal gjere

deltakar bevisst på sine ressursar og mogelegheiter i Noreg. Møtet er også ein stad for å skape eit grunnlag for vidare samarbeid og etter kvart utarbeiding av individuell plan. I dette møtet vert deltakar også kartlagt, jf. kartleggings skjemaet som er vedlagt i dokumentasjonen og i kvar deltakarmappe. I oppstartssamtalen vert deltakarane informert om reglar, rettar og plikter i introduksjonsprogrammet, samt meir praktisk informasjon knytt til programmet i kommunen. Kommunen informerer også kva den individuelle planen er, og kva som er føremålet med individuell plan. Kommunen har kartlagt alle dei fem deltakarane som Fylkesmannen har fått deltakarmappene til, og vi kan ikkje sjå at denne kartlegginga openbart har vore mangelfull. Kommunen skriv at dei er opptekne av introduksjonlovas overordna mål om å gjere deltakarane mest mogeleg sjølvhjelpne og klar for utdanning eller arbeid etter endt program. Kommunen skriv at dei i stor grad har lukkast i å finne språkpraksisplassar. Fleire av deltakarane har fått fast eller midlertidig arbeid hos sin tidlegare språkpraksisarbeidsgjevar.

I forskrift om læreplan for vaksne innvandrarar er eit av krava at deltakaren skal kartleggast i «digitale basisferdigheiter». Vi kan ikkje ut frå dokumentasjonen sjå at dette per i dag vert gjort. Fylkesmannen vurderer at dette ikkje er i samsvar med lova.

Kommunen har skriftlege rutinar på at det alltid skal nyttast tolk ved oppstarts- og kartleggingsmøte, slik at dei som har behov for tolk får dette i møte med kommunen. Vi finn difor at kommunen nyttar tolk der det er naudsynt. Vi finn også at kommunen rettleier deltakarane i introduksjonsprogrammet gjennom ulike møter etter framkomst til kommunen, og gjer dei i stand til å forstå kva den individuelle planen er, og kva som er føremålet med den.

Av den individuelle planen går måla til introduksjonsdeltakarane fram, og dei synest å vere i samsvar med føremålet i introduksjonslova og siktemåla i introduksjonslova § 4 første ledd. Fylkesmannen finn likevel at det ikkje er tilstrekkeleg skild mellom dei måla i individuell plan som ligg innanfor ramma av introduksjonsprogrammet, og mål som strekk seg ut over tida i programmet. Dei fleste deltakarmappene har eitt hovudmål, som til dømes «å jobbe med datamaskin» eller å «få lønnet arbeid relatert til sin utdanning». Det er ikkje eksplisitt gjort ein slik skilnad i individuell plan, og det er difor vanskeleg å vurdere om desse måla er innanfor eller utanfor ramma til introduksjonsprogrammet. Dette er ikkje i tråd med lovkravet.

#### **4.2.3. Fylkesmannen sin konklusjon**

Fylkesmannen konkluderer med at den individuelle planen vert utarbeidd i samråd med introduksjonsdeltakarane. Kommunen sørgjer også for at planane i stor grad er individuelt tilpassa deltakarane, men kartlegging av «digitale basisferdigheiter» manglar i alle av dei fem deltakarmappene. Fylkesmannen konkluderer difor med at den



individuelle planen ikkje fullt ut er individuelt tilpassa. Det er heller ikkje skild mellom mål som er innanfor rammene til introduksjonsprogrammet og dei som er utanfor, dette er ikkje i tråd med lovkrava.

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

#### **4.3.1. Rettsleg grunnlag**

Den individuelle planen skal klargjere tiltaka i programmet, jf. introduksjonslova § 6 andre ledd. Som eit minimum skal introduksjonsprogrammet innehalde tiltak om norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsretta tiltak, jf. introduksjonslova § 4 tredje ledd. Det er ikkje naudsynt at dei tre elementa er til stades til ein kvar tid, men alle elementa må vere der innanfor ramma av den einskilde sitt program, og vere med i den individuelle planen. Tilsynet omfattar ikkje å vurdere programmet sitt innhald utover å kontrollere at desse tre elementa er med i planen.

I Prop. 45 L (2017–2018) s. 23 heiter det om introduksjonslova § 4 at:

«Med arbeidsrettede tiltak menes [...] tiltak som gjennomføres i eller i nær tilknytning til arbeidslivet. Eksempler på dette er ulike arbeidsmarkedstiltak, språk- eller arbeidspraksis i kommunal regi, arbeidsrettet norskopplæring, yrkesprøving, lønnstilskudd eller ordinært arbeid. Med utdanningsrettede tiltak menes etter bestemmelsen tiltak for å styrke den enkeltes formelle kompetanse og dermed forutsetninger for å komme inn i, møte endringer i og oppnå en varig tilknytning til arbeidslivet. Eksempler på dette er grunnskole eller videregående opplæring, kompletterende utdanning og godkjenning av medbrakt utdanning eller forberedende kurs for å begynne på høyere utdanning».

Den individuelle planen skal også innehalde starten på programmet og tidsfasar, jf. introduksjonslova § 6 andre ledd. Vidare må planen klarleggje lengda på programmet og kven som har ansvar for gjennomføringa av dei ulike tiltaka. Desse to krava følgjer ikkje direkte av lova, men av førearbeida, jf. Ot.prp. nr. 28 (2002–2003) s. 61. Kommunen skal individuelt fastsetje kor lenge programmet skal vare.

I tillegg tolkar IMDi lova slik at planen må vise korleis deltakaren skal få gjennomført pliktige timar i norsk og samfunnskunnskap innanfor ramma av programmet, jf. IMDi sin tilsynsinstruks s. 12. Dette inneber at «opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som inngår i introduksjonsprogrammet skal ha et slikt omfang at deltakeren faktisk får gjennomført det timeantallet vedkommende har plikt til». Ifølgje IMDi er det ikkje krav om ein detaljert timeoversikt, men ei oversikt over kva for periodar timane skal verte gjennomført.

### **4.3.2. Dokumentasjon av kommunens praksis og Fylkesmannen si vurdering**

Lindås kommune har svara ja på alle delspørsmåla knytt til kontrollspørsmålet om den individuelle planen inneheldt starten på programmet, tidsfasar og ei oversikt over tiltaka i programmet.

Alle dei individuelle planane inneheldt lengda på introduksjonsprogrammet samt dei tre obligatoriske innhaldselementa: norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsretta tiltak. Når det gjeld kven som er ansvarleg for gjennomføring tiltaka har alle dei individuelle planane ein rubrikk for «ansvar». To av dei fem individuelle planane manglar utfylling for kven som er ansvarleg for gjennomføring av tiltaka. Dette er ikkje i tråd med lovkrava. Når det gjeld gjennomføring av pliktige timar innanfor ramma av introduksjonsprogrammet i norsk og samfunnskunnskap er alle planane sett opp med vekenummer der det er angitt når opplæringa skal gjennomførast. Dette er i tråd med lovkrava, det er ikkje naudsynt med ei detaljert timeoversikt. I tillegg skal det gå fram av planen kven som er ansvarleg for gjennomføringa av dei pliktige timane i norsk og samfunnskunnskap. Ingen av planane etter introduksjonslova § 19 første ledd har angitt kven som er ansvarlege for dette. Dette er ikkje i tråd med lovkrava. Fylkesmannen finn at dei individuelle planane angir tidsfasar for når dei ulike tiltaka skal gjennomførast.

### **4.3.3. Fylkesmannen sin konklusjon**

Fylkesmannen konkluderer med at dei individuelle planane inneheldt starten på programmet og ei oversikt over tiltaka i programmet. I tillegg går det også fram korleis deltakarane skal gjennomføre pliktige timar i norsk og samfunnskunnskap innanfor ramma i programmet og tidsfasane er angitt. Planane manglar fullt ut kven som er ansvarleg for gjennomføringa av dei ulike tiltaka.

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

### **4.4.1. Rettsleg grunnlag**

Oppfølging av den einskilde deltakar er ein føresetnad i arbeidet med å utforme og gjennomføre den individuelle planen. Hovudmålet med oppfølginga er at deltakaren skal realisere måla i sin individuelle plan, og så snart som mogeleg kome i ordinært arbeid eller utdanning. Kommunen har ansvar for å følgje opp deltakaren, sjå til at den individuelle planen vert følgd og revidere den dersom naudsynt. Kommunen må også sjå til at det ikkje forsvinn unødig tid mellom dei ulike tiltaka i planen.

Introduksjonslova § 6 femte ledd krev at den individuelle planen skal verte tatt opp til ny vurdering jamleg. IMDi har tolka dette som eit krav om vurdering minst ein gong i halvåret, jf. rundskriv G-01/2016 s. 40–41. Dette sikrar at kommunen får oversikt over framdrifta til deltakaren, og at tiltaka framleis er realistiske og aktuelle. Minstekravet om

ei vurdering i halvåret gjeld tilsvarande for den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

I tillegg til at den individuelle planen skal vurderast med jamne mellomrom, skal den også verte tatt opp til ny vurdering ved forlenging av introduksjonsprogrammet og ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon jf. introduksjonslova § 6 femte ledd. IMDi legg til grunn at vesentlege endringar i deltakaren sin livssituasjon til dømes kan vere sjukdom, svangerskap eller familieinnvandring som i ein periode kan forseinke framdrifta eller krevje ekstra innsats frå deltakaren, jf. rundskriv G-01/2016 s. 41. Kommunen kan dokumentere vesentlege endringar i deltakaren sin livssituasjon ved å til dømes loggføre det i journalnotat, eller i eit referat frå oppfølgingssamtalar. Kommunen må kunne dokumentere dette i sitt sakshandsamingssystem, jf. IMDi sin tilsynsinstruks s. 13.

#### **4.4.2. Dokumentasjon av kommunen sin praksis og Fylkesmannen si vurdering**

Lindås kommune har svara nei på spørsmålet om den individuelle planen vert tatt opp til ny vurdering minst ein gong i halvåret. Dei resterande delspørsmåla under kontrollspørsmålet har kommunen svara ja på.

Kommunen skriv i utgreiinga at dei individuelle planane vert utarbeidd i samråd med deltakar. Den individuelle planen vert evaluert jamleg. Nokre av deltakarane har behov for tettare oppfølging enn andre, og nokon endrar planane sine slik at det er naudsynt med hyppigare evaluering enn andre.

I dei individuelle planane for introduksjonsprogrammet er det ein eigen rubrikk for evaluering. Her skriv kommunen eit notat tilhøyrande kvar evaluering. Ut i frå det Fylkesmannen kan sjå vert ikkje dei individuelle planane i introduksjonsprogrammet revidert jamleg og minimum ein gong i halvåret. Også dei individuelle planane i norsk og samfunnskunnskap skal reviderast jamleg og minimum ein gong i halvåret.

Fylkesmannen kan heller ikkje sjå at det i desse planane vert revidert, og det er heller ikkje eigne rubrikkar for revidering av planen. Dette er ikkje i tråd med krava i lova. Slik det går fram av rundskrivet og IMDi si tolking inngår ei jamleg vurdering av individuell plan ein del av arbeidet med å følgje opp deltakaren sin framgang i programmet og om tiltaka og måla i planen framleis er realistiske og aktuelle. Sidan kommunen ikkje gjer dette, vert også oppfølginga av framgangen til dei einskilde deltakarane i programmet mangelfull.

Når det gjeld vesentleg endring i livssituasjon og revidering av individuell plan går det fram at ein av deltakarane fekk utsett oppstart av introduksjonsprogrammet grunna mangel på barnehageplass for eit barn. Det går fram av tilsynsinstruksen til IMDi at slike endringar kan dokumenterast i form av journalnotat, samstundes som at også den individuelle planen vert revidert. I tilfellet med barnehageplass vart starten på

introduksjonsprogrammet utsett som følgje av dette. Kommunen har dokumentert dette i journalnotata til deltakar. Det er naturleg at den individuelle planen ikkje vart skriven før deltakaren starta i introduksjonsprogrammet. Notat i saka viser at deltakar har vore i samtale med kommunen. Fylkesmannen vurderer difor at endringa er gjort i samråd med deltakar.

Det går i tillegg går det fram av dokumentasjonen at ein deltakar har fått utvida tid i programmet grunna vesentleg endring i livssituasjon. Kommunen har i dette tilfellet revidert individuell plan. Kommunen har også dokumentert i sitt eige journalsystem at deltakar har fått utvida tid i programmet på grunn av vesentlege endringar i livssituasjonen. Notata viser at kommunen har vore i dialog med deltakar, og vi legg difor til grunn at revideringa er gjort i samråd med deltakar. Den individuelle planen er i tillegg underskrive av deltakaren sjølv.

#### **4.4.3. Fylkesmannen sin konklusjon**

Fylkesmannen finn at individuell plan ikkje vert revidert minimum ein gong i halvåret, slik kravet i lova er. Dette medfører også at kommunen ikkje i tilstrekkeleg grad følgjer opp deltakaren sin framgang i programmet. Fylkesmannen finn samstundes at den individuelle planen vert tatt opp til ny vurdering ved vesentleg endring i deltakaren sin livssituasjon.

### **4.5. Vert vesentlege endringar i den individuelle planen fastsett i tråd med reglane for enkeltvedtak?**

#### **4.5.1. Rettsleg grunnlag**

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

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

Slik det går fram av punkt 5.1.1. vel kommunen sjølv om den individuelle planen skal vere eit vedlegg til enkeltvedtaka om tildeling av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, eller om planen skal vere meir skild frå desse vedtaka. Uavhengig av korleis kommunen vel å gjere dette, er det naudsynt at alle krava for enkeltvedtak i forvaltningslova er oppfylte. Fylkesmannen viser til krava for enkeltvedtak under punkt 5.1.1. Dei same krava er gjeldande for enkeltvedtak ved vesentlege endringar i den individuelle planen, og det vil vere eit lovbrøt dersom krava ikkje er

oppfylte.

#### **4.5.2. Dokumentasjon av kommunen sin praksis og Fylkesmannen si vurdering**

Kommunen har svara ja på alle delspørsmåla knytt til kontrollspørsmålet på dette punktet. Ved gjennomgang av dokumentasjonen finn Fylkesmannen ein deltakar som har fått utvida tid i introduksjonsprogrammet på grunn av vesentlege endringar i livssituasjonen. Den individuelle planen for denne deltakaren har blitt revidert. Det kjem ikkje fram av enkeltvedtaket om utviding av tid om den individuelle planen er lagt ved sjølve vedtaket om utvida tid. Kommunen har skrive eit evalueringsnotat i den individuelle planen, og det er etter Fylkesmannens syn tilstrekkeleg dokumentert i kommunen sitt journalsystem. Tidspunktet for avslutting av introduksjonsprogrammet i den individuelle planen er ikkje vorte endra som følgje av vesentlege endringar i livssituasjonen for deltakar. Fylkesmannen vurderer at vesentlege endringar ikkje fullt ut vert gjort skriftleg i den individuelle planen. Dette er ikkje i tråd med lovkrava. Den individuelle planen er eit enkeltvedtak og må difor vere gjort i tråd med reglane i forvaltningslova.

Når det gjeld innhaldskrava i forvaltningslova § 27 finn Fylkesmannen lovbrøt. Etter reglane i forvaltningslova § 27 skal det verte gitt opplysningar om retten til å klage, klagefrist, klageinstans og den nærmare framgangsmåten ved klage, samt retten til å sjå dokumenta etter forvaltningslova §§ 18 og 19. Dette er gjort i *vedtaket* om utvida tid i introduksjonsprogrammet, men må også gjerast i den individuelle planen. Den individuelle planen inneheldt opplysningar om rett til å klage og klageinstans. Det er ikkje opplyst om klagefrist og retten til å sjå dokumenta etter forvaltningslova §§ 18 og 19.

Slik som Fylkesmannen har vurdert under punkt 5.1.2. er det heller ikkje ved vesentlege endring ei tilstrekkeleg grunngeving. Grunngevinga skal i følgje forvaltningslova vise til dei reglane og faktiske tilhøva som planen byggjer på. Kommunen har skrive i rubrikken «evalueringsnotat», men det er ikkje vist til ei direkte grunngeving for tiltaka som er vald. Dette er ikkje i tråd med regelverket.

Det går fram av dokumentasjonen at den individuelle planen er gjennomgått med deltakar. Planen er i tillegg underskrive av deltakar. Fylkesmannen legg til grunn at deltakar har fått uttale seg før den individuelle planen er skrive, ettersom kommunen har vore i samtale med deltakar om «veien vidare» slik det står i journalnotatet.

#### **4.5.3. Fylkesmannen sin konklusjon**

Fylkesmannen finn at vesentlege endringar ikkje vert gjort fullt ut skriftleg gjennom den individuelle planen. Fylkesmannen finn at vesentlege endringar ikkje fullt ut vert fastsett i tråd med reglane i forvaltningslova.

## 5. Brot på regelverket og merknadar

### 5.1. Brot på regelverket

1. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at deltakarane skal få ein heilskapleg individuell plan for introduksjonsprogrammet.
2. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at den individuelle planen skal verte grunngjeven i samsvar med forvaltningslova §§ 24 og 25.
3. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at den individuelle planen skal verte grunngjeven i samsvar med introduksjonslova § 6 tredje ledd.
4. Kommunen oppfyller ikkje kravet om å kartlegge deltakarane sine digitale basisferdigheiter.
5. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at den individuelle planen skal innehalde langsiktige mål.
6. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at den individuelle planen skal avklare kven som er ansvarleg for gjennomføring av tiltaka.
7. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at individuell plan skal takast opp til ny vurdering jamleg, og minimum ein gong i halvåret.
8. Kommunen oppfyller ikkje kravet om at vesentlege endringar av den individuelle planen skal verte grunngjeven i samsvar med forvaltningslova §§ 24 og 25.

### Korreksjonspunkt

1. Kommunen må sørge for at det er ein tydeleg samanheng og samsvar mellom den individuelle planen for introduksjonsprogrammet og den individuelle planen for norsk og samfunnskunnskap, slik at deltakarane får ein heilskapleg plan.
2. Kommunen må sørge for at den individuelle planen vert grunngjeve i samsvar med forvaltningslova §§ 24 og 25.
3. Kommunen må sørge for å grunngje dei arbeids- eller utdanningsretta tiltak som er valde, og vise korleis tiltaka vil styrke deltakaren sine mogelegheiter for deltaking i yrkeslivet, jf. introduksjonslova § 6 tredje ledd.
4. Kommunen må sørge for å kartlegge deltakarane sine digitale basisferdigheiter, jf. forskrift om læreplan for vaksne innvandrarar.
5. Kommunen må sørge for at dei individuelle planane inneheld langsiktige mål, og at det vert skild klart mellom måla.
6. Kommunen må sørge for at den individuelle planen klargjer kven som er ansvarleg for gjennomføring av tiltaka.
7. Kommunen må sørge for at dei individuelle planane vert tatt opp til vurdering jamleg, og minimum éin gong i halvåret.
8. Kommunen må sørge for at vesentlege endringar i den individuelle planen vert grunngjeve i samsvar med forvaltningslova §§ 24 og 25.

## 5.2. Merknadar

Fylkesmannen har ingen merknadar.

## 6. Prosedyre ved lovbrøt

Fylkesmannen har i tilsynet påpeika lovbrøt som skildra i kapittel 5. Retting av lovbrøt skal gjerast gjennom ein eigen prosedyre i samsvar med kommunelova kapittel 10 A, etter introduksjonslova § 23 andre ledd. Som fylkesmannen har vist til har kommunen kome med tilbakemelding på førebels tilsynsrapport. Fylkesmannen legg til grunn at kommunen har intensjon om å rette opp lovbrøta, mellom gjennom ved å nytte seg av IMDi sin mal for individuelle plana og endra rutinar. Kommunen har likevel ikkje dokumentert at ny praksis er gjennomført.

Kommunen skal innan **28. mai 2020** sende Fylkesmannen ein plan som viser kva tiltak kommunen har sett i verk for å sikre ein praksis som er i samsvar med lovverket samt dokumentasjon som viser dette. Som dokumentasjon på at deltakarane får ein heilskapleg plan og at denne inneheldt alle innhaldselementa som til dømes digitale basisferdigheiter kan dette dokumenterast ved at t.d. dei to neste individuelle planane for deltakarar som startar i introduksjonsprogrammet vert sendt inn til oss. Dersom Fylkesmannen ut frå den innsendte dokumentasjonen finn det sannsynleggjort at lovbrøta er retta, vert tilsynet avslutta gjennom brev til kommunen.

Dersom kommunen ikkje har rette lovbrøt innan fristen vil Fylkesmannen gje pålegg om retting av lovbrøt, etter kommunelova § 60 d første ledd.

Kommunen har gjennom denne tilsynsrapporten fått førehandsvarsel om pålegg om retting av lovbrøt, etter forvaltningslova § 16 og kommunelova § 60 d fjerde ledd. Fylkesmannen sitt pålegg kan klagast på til Kunnskapsdepartementet, etter kommunelova § 60 d og forvaltningslova § 28. Klagen skal først sendast til Fylkesmannen. Klagefristen er tre veker frå det tidspunkt melding om pålegget er komen fram til kommunen, jf. forvaltningslova § 29.

Dersom kommunen klagar på pålegget om retting kan tilsynet ikkje avsluttast før Kunnskapsdepartementet har treft endeleg vedtak. Vidare framdrift vil avhenge av avgjerda frå Kunnskapsdepartementet.

For Fylkesmannen

Mats Petter Sydengen  
seksjonsleiar

Andreas Stenersen  
seniorrådgjevar

Alan Khaderi  
rådgjevar

