



Fylkesmannen i Agder

Utdanning- og barnevernsavdelingen

---

Tilsyn våren 2019

# TILSYNSRAPPORT

Tilsyn med kommunes forvaltning av lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) §§ 6 og 19 (1)

Tilsystema: Individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram

Lyngdal kommune

---

Vår referanse: 2019/587

KONTAKTPERSON I KOMMUNEN:

Solveig Vatne, Leder NAV Lyngdal

FYLKESMANNENS TILSYNSGRUPPE:

Tor Øyvind Endresen, seniorrådgiver, tilsynsleder

Janne Duesund, seniorrådgiver

## Innhold

Sammendrag .....	3
1. Innledning.....	4
1.1 Formålet med tilsynet .....	4
1.2 Tema for tilsynet .....	4
1.3 Fylkesmannens tilsynshjemmel.....	5
1.4 Kommunes internkontrollplikt .....	5
1.5 Forholdet til kommuneloven.....	5
1.6 Begreper .....	5
1.7 Gjennomføring av tilsynet .....	6
2. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven .....	6
3. Tema for tilsynet .....	7
3.1 Fastsettes individuell plan ved enkeltvedtak? .....	7
3.1.1 Rettslig grunnlag.....	7
3.1.2 Dokumentasjon av kommunes praksis.....	9
3.1.3 Fylkesmannens vurdering.....	10
3.1.4 Fylkesmannens konklusjon.....	10
3.2 Er planen er individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?.....	10
3.2.1 Rettslig grunnlag.....	10
3.2.2 Dokumentasjon av kommunes praksis.....	13
3.2.3 Fylkesmannens vurdering.....	14
3.2.4 Fylkesmannens konklusjon.....	14
3.3 Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?.....	14
3.3.1 Rettslig grunnlag.....	14
3.3.2 Dokumentasjon av kommunes praksis.....	16
3.3.3 Fylkesmannens vurdering.....	16
3.3.4 Fylkesmannens konklusjon.....	16
3.4 Blir den individuelle planen tatt opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon? .....	16
3.4.1 Rettslige grunnlag.....	16
3.4.2 Dokumentasjon av kommunens praksis .....	17

3.4.3 Fylkesmannens vurdering.....	17
3.4.4 Fylkesmannens konklusjon.....	17
3.5 Blir vesentlige endringer av den individuelle planen fastsatt ved enkeltvedtak?.....	17
3.5.1 Rettslige grunnlag.....	17
3.5.2 Dokumentasjon av kommunens praksis .....	18
3.5.3 Fylkesmannens vurdering.....	18
3.5.4 Fylkesmannens konklusjon.....	18
4. Brudd på regelverket og merknader .....	18
4.1 Brudd på regelverket.....	18
4.2 Merknader .....	18
Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon .....	19

## Sammendrag

Fylkesmannen har gjennomført tilsyn med Lyngdal kommunes forvaltning av introduksjonsloven og opplæringsloven samtidig. Dette for å se tilsynsteamene og de to lovene i sammenheng, og også for å effektivisere tilsynet både for kommunen og Fylkesmannen. Selv om tilsynet har vært gjennomført samtidig, blir det utarbeidet to rapporter. Denne rapporter gjelder tilsynet som har vært gjennomført etter introduksjonsloven.

Fylkesmannen mener kommunen utarbeider individuelle planer i samråd med deltakerne, og at planene er basert på kartlegging av deltakernes behov. Det er positivt at kommunene aktivt benytter tolk. Planene inneholder start og tidsfaser, og en angivelse av tiltakene i programmet. Planene har mål for deltakerne, og inneholder delmål. De individuelle planene blir jevnlig evaluert, og det utarbeides nye planer for programmet ved vesentlig endring. På bakgrunn av tilbakemelding i foreløpig rapport finner vi at kommunen fatter vedtak om individuell planen innen fristen på tre måneder fra bosettingsdato.

Vi ser at kommunen har et variert og godt utvalg av tiltak og klarer å lage planer som er godt individualisert i forhold til den enkelte deltakers kompetanse og ønsker og mål i programmet. Vi ser også at kommunen ofte innvilger et tredje år med introduksjonsprogram der deltakeren har nytte av forlengelsen.

Vi ser også at målene for flere av deltakerne justeres underveis i programmet. Kommunen ser ut til å klare å realitets orientere deltakerne, uten at deltakerne mister sitt eierforhold til planen. Dette tyder på at kommunen jobber tett opp mot den enkelte deltaker og har et bevisst forhold til målene for den enkelte.

## 1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Agder etter tilsyn med Lyngdal kommunes forvaltning av Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Tilsynet retter seg mot kommunen, jf. introduksjonsloven § 3 om kommunens ansvar. Uavhengig av om tjenester utføres av andre enn kommunen, er det kommunen som plikter å sørge for at tjenestene utføres i samsvar med loven og tilhørende forskrifter.

### 1.1 Formålet med tilsynet

Introduksjonsloven har som hensikt å sørge for at deltakerne blir aktive yrkesutøvere og samfunnsborgere og at de blir økonomisk selvstendige.

Brudd på introduksjonsloven kan ha rettssikkerhetsmessige konsekvenser for deltakerne. Det kan også ha samfunnsøkonomiske konsekvenser gjennom forsinkelser i den enkeltes overgang til utdanning og arbeid. Forsinkelser kan føre til at det tar lengre tid før deltakeren blir økonomisk selvstendig. 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.

Tilsynet skal medvirke til etterlevelse av loven og være et bidrag til kommunens arbeid med å sikre kvaliteten i sin tjenesteproduksjon. Det vises til kommunens internkontrollplikt etter introduksjonsloven § 24.

### 1.2 Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er om kommunens forvaltning av introduksjonsloven tilfredsstillende etter kravene etter § 6 og § 19, første ledd, om individuell plan for deltakere i introduksjonsprogrammet. Tilsynet gjelder også forvaltningslovens bestemmelser knyttet til disse paragrafene. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) har besluttet at dette temaet skal være et nasjonalt tilsynsystem i perioden 2017-2019.

Den individuelle planen skal være et verktøy for både kommunen og deltakeren. Den skal sikre planmessighet, kontinuitet og effektiv fremdrift i kvalifiseringen. Planen skal bidra til å øke eierskapet, forutsigbarheten og motivasjonen for deltakeren.

Introduksjonsordningen bygger på prinsippet om individuelt tilpasset opplæring og kvalifisering. Kommunen skal ta utgangspunkt i den enkeltes behov og forutsetninger når den skal organisere programmet og velge metode og innhold.

Tilsynet er avgrenset til individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram. Tilsynet omfatter kravene til den individuelle planen for introduksjonsprogrammet § 6 og kravene til den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap i § 19 første ledd og forskrift til læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Den individuelle planen i norsk og samfunnskunnskap skal inngå som en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet.

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

### 1.3 Fylkesmannens tilsynshjemmel

Introduksjonsloven § 23 gir Fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med kapitlene 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd. Det betyr at det kan føres tilsyn med

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

Tilsynet kan også omfatte forskrifter knyttet til disse lovbestemmelsene. I tillegg gjelder regler i forvaltningsloven med de begrensninger som følger av introduksjonsloven, jf. introduksjonsloven § 21. De ikke-lovfestede saksbehandlingsreglene gjelder her som ellers i forvaltningen, som for eksempel normen for god forvaltningsskikk, forsvarlig saksbehandling.

### 1.4 Kommunes internkontrollplikt

Etter introduksjonsloven § 24 skal kommunen føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter introduksjonsloven kap 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd er i samsvar med krav fastsatt i loven. Kommunen skal kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten, jf. § 24 annet ledd. Selv om Fylkesmannen ikke skal føre særskilt tilsyn med at kommunen oppfyller internkontrollplikten, vil kommunens internkontroll kunne være en del av tilsynet når det gjelder kommunens oppfyllelse av plikter etter kap 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd.

### 1.5 Forholdet til kommuneloven

Fylkesmannens tilsyn skal utføres etter reglene i Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10A,<sup>1</sup> jf. introduksjonsloven § 23 annet ledd.

Kommuneloven gir Fylkesmannen rett til å be om opplysninger, rett til innsyn i saksdokumenter og adgang til kommunale institusjoner eller andre som utfører oppgaver på vegne av kommunen, jf. kommuneloven § 60 c.

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

Når tjenester utføres av andre enn kommunen, skal krav om retting og eventuelle pålegg rettes til kommunen som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet. Kommunen plikter å sørge for at tjenesten utføres i samsvar med lov og forskrift.

### 1.6 Begreper

Disse begrepene brukes i Fylkesmannens konklusjon:

---

<sup>1</sup> Ny kommunelov er vedtatt. Kap. 30 om statlig tilsyn trer i kraft fra og med det konstituerende møte i det enkelte kommunestyre og fylkestinget ved oppstart av valgperioden 2019-2023

### *Lovbrudd/ brudd på regelverket*

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

### *Merknad*

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

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

## 1.7 Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet er i hovedsak gjennomført som et skriftlig tilsyn. Det er basert på gjennomgang av et utvalg deltakermapper, redegjørelse fra kommunen og annen skriftlig dokumentasjon. Vi har også hatt intervjuer med representanter for kommunen, og samtaler med utvalgte deltakerne. Konklusjonene i rapporten er kun et uttrykk for hva vi har sett gjennom den dokumentasjonen som forelå ved tilsynet. Rapporten gir ingen vurdering av kommunens forvaltning av introduksjonsordningen på andre områder enn de som er undersøkt gjennom tilsynet.

Tilsynet er gjennomført slik:

- Varsel om tilsyn datert 14. januar 2019 med frist til å sende redegjørelse og dokumentasjon fra kommunen innen 29. mars.
- Formøte i Lyngdal 25. februar 2019 – felles for tilsynet etter opplæringsloven og introduksjonsloven
- Mottak dokumentasjon fra kommunen mottatt 29. mars 2019
- Intervjuer og samtaler 30. april 2019
- Varsel om vedtak og foreløpig rapport uke 24
- Tilbakemelding fra kommunen på foreløpig rapport 26. juni 2019
- Endelig tilsynsrapport uke 31

## 2. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven

Ifølge tall fra nasjonalt introduksjonsregister (NIR) hadde Lyngdal kommune 50 deltakere i introduksjonsprogrammet.

Lyngdal kommune har lagt ansvaret for introduksjonsloven til NAV-kontoret. Her er programoppfølgere og miljøarbeidere ansatt. Kontoret har ansvaret for alt i introduksjonsloven. NAV-leder er enhetsleder i kommunen, og direkte underlagt rådmannen. NAV-kontoret eies av Lyngdal kommune og staten i partnerskap.

Deltakernes plan utarbeides av programoppfølgerne i NAV, i samarbeid med deltakeren og faglærer ved Voksenopplæringen. Planen blir lagt ut fra deltakerens bakgrunn, utdanning og ønsker.

Lyngdal voksenopplæring underviser sine deltakere i norsk og samfunnskunnskap i introduksjonsprogrammet grunnskoleopplæring etter opplæringsloven. Voksenopplæringen har

ansvaret for grunnskolefag i henhold til opplæringsloven. Voksenopplæringen fører fraværslister og NAV kontrollerer og utbetaler introduksjonsstønad.

For å fylle kravene om heltid og fulltid, når voksenopplæringens ansatte har ferie, kjøper kommunen undervisningstiltak i høst-, vinter- og sommerferieukene. Det innhentes tilbud årlig, og har de siste årene valgt Amento som leverandør. De ansatte i flyktningetjenesten i NAV tar selv ansvaret for en av ukene på sommeren, og gir da aktivitetstilbud til både deltaker og dennes familie..

NAV har også utstrakt samarbeid med Frivilligsentralen og andre frivillige organisasjoner, som Røde Kors, KiA, lokale menigheter, etc. Det samarbeides om julefeiring, Mai-fest og aktivitetsmesse i forbindelse med TV-aksjonen.

NAV-leder inviteres med jevne mellomrom til kommunestyret for å orientere om arbeidet med bosetting og integrering. NAV rapporterer årlig på overgang til arbeid/utdanning til deres styringssystem, som politikerne følger med i tertærappporter. NAV har nå fått en bestilling fra kommunestyret om å lage en rapport over det arbeidet de har gjort de siste 4 årene. Denne vil fremlegges etter at Fylkesmannen er ferdig med sitt tilsyn av tjenesten. NAV-leder deltar på månedlige enhetsledermøter og har ellers jevnlig oppfølgingsmøter med rådmann/fagkoordinator på helse, hvor overordnet status gjennomgås. Det samme gjelder økonomien på flyktningefeltet.

Kommunen har utarbeidet «Rutiner ved bosetting i Lyngdal kommune». I denne rutinen fremgår den enkelte ansatte i NAV sitt ansvarsområde på flyktningeområdet. Programrådgivere har oppgaven med å kartlegge og fatte vedtak om individuell plan for introduksjonsprogrammet sammen med den enkelte deltaker.

### 3. Tema for tilsynet

Introduksjonsloven § 6 pålegger kommunen å utarbeide en individuell plan for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet. Bestemmelsen setter minimumskrav til utarbeidelsen av og innholdet i planen.

Den individuelle planen skal være et verktøy for både kommunen og deltakeren. Den skal sikre planmessighet, kontinuitet og effektiv fremdrift i kvalifisering. Planen skal bidra til å øke eierskapet, forutsigbarheten og motivasjonen for deltakeren.

Introduksjonsordningen bygger på prinsippet om individuelt tilpasset opplæring og kvalifisering. Kommunen skal ta utgangspunkt i den enkeltes behov og forutsetninger når den skal organisere programmet og velge metode og innhold.

#### 3.1 Fastsettes individuell plan ved enkeltvedtak?

##### 3.1.1 Rettslig grunnlag

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



Kommunen skal også utarbeide en individuell plan for alle deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 19 første ledd. Minstekravene i § 6 gjelder tilsvarende for denne planen. I tillegg stilles det krav til den individuelle planen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap i forskrift om læreplan for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere i kapittelet «Kartlegging ved inntak».

Fastsetting av den individuelle planen er en del av kommunens beslutning om tildeling av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Planen er bestemmende for deltakerens rettigheter og plikter. Planen er derfor et enkeltvedtak i samsvar med forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b.

Kommunen velger selv formen på den individuelle planen: Om den skal være et vedlegg til enkeltvedtaket om tildeling av introduksjonsprogram, eller om det skal fastsettes et eget enkeltvedtak om innholdet i den individuelle planen. Uavhengig av hvordan kommunen fastsetter innholdet i den individuelle planen, må alle kravene for enkeltvedtak i forvaltningsloven være oppfylt. Det må fremkomme klart at deltakeren har klageadgang på alle beslutninger som tas med i det enkelte vedtak/dokument. Dette gjelder for eksempel både beslutningen om deltakelse i introduksjonsprogram (§ 2), beslutningen om deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap (§ 17) og beslutningen om innholdet i den individuelle planen (§ 6 og § 19 første ledd).

Den individuelle planen skal foreligge senest innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse i introduksjonsprogram blir fremsatt. Dette i samsvar med kommunens frist for å tilrettelegge program i introduksjonsloven § 3 annet ledd. Deltakeren skal dermed innen tre måneder ha fått en individuell plan for introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som oppfyller minstekravene i loven. Planen kan deretter utfylles og revideres underveis i samsvar med § 6 fjerde ledd.

Den individuelle planen skal være samlet til ett helhetlig dokument.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven §§ 17 og 18 skal inngå som en del av introduksjonsprogrammet. Planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil dermed være en del av planen for introduksjonsprogrammet. Kommunen skal sikre at det er sammenheng mellom opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, målsetningen med den enkeltes introduksjonsprogram og de øvrige tiltakene i programmet.

Det anses som mest hensiktsmessig at det utarbeides en felles individuell plan for introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Dersom det likevel utarbeides en separat plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, skal det fremgå at denne planen er en del av 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.

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

Den individuelle planen fastsettes ved enkeltvedtak. Særreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven kapittel IV-V må derfor også følges ved utarbeidelsen av planen. Deltakeren kan klage på den individuelle planen og innholdet i programmet til Fylkesmannen, jf. introduksjonsloven § 22 og forvaltningsloven § 28.

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

- Den individuelle planen skal være *skriftlig*, jf. forvaltningsloven § 23.
- Innholdet i den individuelle planen skal *begrunnes*, jf. forvaltningsloven § 24.
- I begrunnelsen skal det vises til de *regler og faktiske forhold* planen bygger på, jf. forvaltningsloven § 25. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn bør også nevnes.
  - At det skal vises til de regler planen bygger på, betyr at det i den individuelle planen skal vises til introduksjonsloven § 6 og § 19 første ledd.
  - De faktiske forholdene planen bygger på vil være *kartleggingen* av deltakeren og deltakerens *mål* med introduksjonsprogrammet. Det sentrale i begrunnelsen for øvrig vil være sammenhengen mellom kartleggingen av deltakeren, deltakerens mål med programmet og innholdet (tiltakene) i programmet.
- Deltakeren skal så snart som mulig få *skriftlig underretning* om den individuelle planen, jf. forvaltningsloven § 27. I denne underretningen skal deltakeren få opplysninger om klageadgangen, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt retten etter § 18, jf. § 19, til å se sakens dokumenter.

Dersom noen av de nevnte kravene i forvaltningsloven ikke er oppfylt vil det foreligge lovbrudd.

### 3.1.2 Dokumentasjon av kommunes praksis

Retten til introduksjonsprogram med introduksjonsstønad fattes i eget vedtak. I vedtaket gis det informasjon om prosessen for å komme frem til innholdet i planen som kartlegging, brukermedvirkning og veiledning av deltaker for å kunne foreta et informert valg. Det vises også hva planen skal ha en varighet og et omfang og at den skal vurderes ved jevne mellomrom. Vi ser at vedtaket om rett til introduksjonsprogram fattes gjennomgående innenfor fristen på tre måneder fra bosetting.

Det fremkommer av ovenfor nevnte vedtak at deltakerens individuelle plan for introduksjonsprogrammet vedlegges. I foreløpig rapport kommenterte Fylkesmannen at det ikke gjennomgående vedlegges en formell individuell plan med vedtaket. Det så ut som om formell individuell plan for introduksjonsprogrammet først ble fattet på et senere tidspunkt og etter tre måneders fristen fra dato for bosetting. I tilbakemelding på foreløpig rapport viser kommunen til at årsaken til tilsynelatende manglende vedlagt individuell plan til vedtaket, skyldes systemtekniske mangler. Dato fremkommer ikke av utskrift. Det faktiske forhold er at de fattes vedtak om individuell plan innen fristen på tre måneder. Fylkesmannen legger kommunens tilbakemelding til grunn. Fylkesmannen finner gjennom dokumentasjon og intervjuer med deltakere og kommunen, at den enkelte får god oppfølging også i tidsrom før den individuelle planen blir utformet, og at mål og tiltak i programmet sannsynligvis blir synliggjort i denne prosessen før den formelle planen foreligger.

Vedlegget med individuelle plan for introduksjonsprogrammet er en felles plan for introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Lyngdal bruker IMDi sin

mal for utforming av felles individuell plan. Det fremgår av planene konkrete delmål og hovedmål både for introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Tiltakene fremgår klart av planen og hvilken enhet som er ansvarlig for gjennomføringen. Det gis også en begrunnelse for tiltakene opp mot målet for den enkeltes introduksjonsprogram. Hver deltaker får oppnevnt en kontaktperson for programmet og dato for neste vurdering av planen. Det fremkommer i intervju at IMDIs mal oppfattes som omfattende og lite oversiktlig for den enkelte deltaker. Som følge av dette utarbeides det en individuell plan som en tegnet tidslinje, for å gjøre det enklere for den enkelte deltaker å forstå den individuelle planen.

Det oppgis relevante rettsregler for både introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, dessuten opplysninger om klageadgangen, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt retten etter § 18, jf. § 19, til å se sakens dokumenter.

### 3.1.3 Fylkesmannens vurdering

Vi ser at kommunen har god oppfølging av den enkelte deltaker i tidsrommet også før det foreligger en formell individuelle plan. På bakgrunn av forklaring gitt av kommunen i tilbakemelding på foreløpig rapport, finner vi at kommunen fatter vedtak om individuell plan innen fristen på tre måneder etter bosetting.

Forøvrig finner vi at vedtak om individuell plan er begrunnet, men begrunnelsen kunne i enkelte av planene med fordel vært mer utfyllende. Med begrunnelsen i individuell plan sammen med den tegnede tidslinjen, bør det samlet sett ikke være noen tvil hos den enkelte deltaker om hvilke mål det siktes mot, både innenfor programmet og langsiktige. Det bør heller ikke foreligge noen tvil om hvilke tiltak den enkelte har fått innvilget og hvorfor akkurat dette tiltaket er innvilget i forhold til målsetning og kartlegging. Fylkesmannen finner at kommunen gjør gode grep for at den enkelte skal få forståelse for planen og få eierforhold til denne. Vi tenker her spesielt på at det brukes en tegnet tidslinje som forklaring på planen og veien frem til målet.

Den individuelle planen viser til riktige lovhjemler og retten til klage, samt fremgangsmåte og hvilke lovhjemler som gjelder for klage. Retten til å se sakens dokumenter fremgår av individuell plan og vedtakene forøvrig.

### 3.1.4 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen finner etter dette at kommunen utarbeider individuell plan som fastsettes ved enkeltvedtak, jf. introduksjonsloven § 6 første ledd første punktum og overholder fristen på tre måneder for utferdigelse av individuell plan jf. introduksjonsloven § 3 andre ledd.

## 3.2 Er planen er individuelt tilpasset og utarbeidet i samråd med deltakeren?

### 3.2.1 Rettslig grunnlag

Den individuelle planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av deltakerens opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg, jf. introduksjonsloven § 6 første ledd annet punktum. Planen skal utarbeides i samråd med deltakeren, jf. introduksjonsloven § 6 tredje ledd.

Det er viktig at den enkelte deltaker gis mulighet til og ansvar for å planlegge sin egen kvalifisering. Kravet om medvirkning fra deltakeren skal sikre at det er deltakerens egne forutsetninger og mål

som ligger til grunn for det kvalifiseringsløp vedkommende skal gjennomføre. Samtaler med deltakeren om personlige ressurser, muligheter og realistiske fremtidsplaner, er derfor en viktig oppgave i kartleggingsarbeidet og ved utarbeidelsen av den individuelle planen.

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

Bruk av *tolk* vil kunne være nødvendig for å sikre tilstrekkelig medvirkning. Kommunen skal derfor gjøre en vurdering av behovet for tolk ved hver inntakssamtale/kartleggingssamtale. Dersom det er behov for det, skal kommunen benytte kvalifisert tolk, slik at det sikres en reell brukermedvirkning. Dersom det ikke er benyttet kvalifisert tolk i tilfeller hvor det er behov for det, vil det foreligge et lovbrudd. Det avgjørende i vurderingen vil være om manglende bruk av tolk/ukvalifisert tolk, har medført at deltakeren ikke har fått tilstrekkelig informasjon og veiledning i samsvar med forvaltningsloven §§ 11 og 17 og/eller at planen ikke kan anses å være utarbeidet i samråd med deltakeren i samsvar med introduksjonsloven § 6 tredje ledd. Kommunen bør ha utarbeidet retningslinjer for bestilling og bruk av tolk.

#### Kartleggingen av deltakerens kompetanse skjer i to faser og har to ulike formål:

- 1) Kartlegging for å vurdere om deltakeren har behov for grunnleggende kvalifisering, og dermed rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven § 2. En mer detaljert og grundig kartlegging som skal danne grunnlaget for utarbeidelsen av deltakerens individuelle plan etter § 6 og § 19 første ledd.

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

Kommunen bør i kartleggingen benytte seg av eventuell tidligere utarbeidet kartleggingsinformasjon. Dette kan for eksempel være kartleggingsinformasjon utarbeidet av asylmottak, informasjon deltakeren har registrert i elektronisk verktøy for selvregistrering av kompetanse og tidligere karriereveiledning deltakeren har fått.

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

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

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

På bakgrunn av kartleggingen fastsettes *deltakerens mål* med introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Deltakerens mål skal fremgå av den individuelle planen.

Deltakerens mål vil være bakgrunnen for valg av hvilke tiltak som skal inngå i programmet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Det skal skilles tydelig mellom de mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet, og de som ligger lengre frem i tid. Den individuelle planen skal angi både hovedmål og delmål. Det skal fremgå av planen hvilken fremdrift som er forventet for å nå de ulike målene.

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

- Grunnleggende ferdigheter i norsk
- Grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv
- Forberede for deltakelse i yrkeslivet

Videre utdanning kan være en målsetning, all den tid utdanningen kan bidra til senere tilknytning til arbeidslivet.

Deltakerens individuelle mål med introduksjonsprogrammet skal være i samsvar med de ovennevnte siktemålene. Kommunen kan ikke velge å ha færre eller andre mål for programmet enn de som er fastsatt i § 4 første ledd.

Det følger av forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap at den individuelle planen for opplæringen skal angi mål for opplæringen og antall timer som tildeles. Målene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal fastsettes i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som beskrevet i læreplanen. Disse målene skal fremgå av den individuelle planen.

Gjennom norskopplæringen skal deltakeren kunne nå et ferdighetsnivå i norsk som setter deltakeren i stand til å bruke eller bygge videre på sin kompetanse i utdanning eller arbeid. Sluttmaal for norskopplæringen må fastsettes ut fra deltakerens langsiktige mål for arbeid eller utdanning og målet med introduksjonsprogrammet.

Lovens krav om samarbeid med den enkelte deltaker, innebærer ikke at deltakeren kan stoppe prosessen med utarbeidelsen av planen. I de tilfeller hvor det er uenighet mellom deltakeren og

kommunen, er det kommunen som treffer beslutning om planens innhold. Kommunens beslutning må i slike tilfeller bygge på en god begrunnelse og dokumentasjon. Det skal fremgå av den individuelle planen dersom kommunen og deltakeren er uenig om innholdet og kommunen skal begrunne sin beslutning om hva som skal inngå i deltakerens program.

### 3.2.2 Dokumentasjon av kommunes praksis

Kommunen skriver i sin redegjørelse at deltakernes plan utarbeides av programoppfølgerne i NAV, i samarbeid med deltakeren og faglærer ved Voksenopplæringen. Planen blir utformet ut fra deltakerens bakgrunn, utdanning og ønsker.

Det følger av intervjuer at NAV kaller den enkelte deltaker inn til en bosettingssamtale. De har et eget skjema med punkter de går igjennom. Kommunen har vedlagt dokumentet «Kartleggingsskjema bosetting i Lyngdal kommune». Samtalen skjer med bruk av tolk ved behov. Det vises til at det kun unntaksvis foretas kartleggingssamtale uten tolk og det bare dersom deltakeren selv ikke ønsker det. Kommunen har avtale med NORICOM for tolketjenester. Kartleggingssamtalen tar ca. en time. Det blir opplyst at det er frivillig hvor mye de vil svare og forklarer at formålet med samtalen er ønske om å bli kjent med dem og for å få opplysninger slik at de kan jobbe videre med kvalifiseringen. Forhold de anser som personlige spør de ikke om, det kan eventuelt vente til de har bygget opp et tryggere tillitsforhold. De tar så kontakt med voksenopplæringen, som kaller deltaker inn til kartleggingssamtale med tanke på nivå og klasse for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Informasjon fra tidligere kartlegging brukes i den grad den har nytteverdi. De som kommer fra integreringsmottak har ofte vært kartlagt der, men det er svært ujevne kartlegginger og har ikke alltid den ønskelige nytteverdien. Tidligere kompetanse blir brukt og det benyttes realkompetansevurdering der de ikke har dokumentasjon på tidligere skolegang. De har karriere Lister i samme bygg, noe som gjør det enklere med å komme raskt i gang med realkompetansevurdering. Høyere dokumentert kompetanse blir sendt til NOKUT for godkjenning. De har et eget samtykkeskjema for mulig å innhente opplysninger fra andre instanser i forbindelse med kartleggingen.

Etter kartlegging fra NAV og voksenopplæringen blir den enkelte kalt inn til en IP-samtale sammen med programrådgiver og kontaktlærer fra NAV. På bakgrunn av denne samtalen blir det utformet en individuell plan for den enkelte. Det er NAV som utformer denne planen. De har nå et godt forhold til voksenopplæringen. De sender bestilling til voksenopplæringen på bakgrunn av de behov de ser de enkelte deltaker har. De har f.eks. nå spisset bestillingen mot mer bransjenorsk.

Det følger av dokumentasjonen som er levert for seks deltakere, at de individuelle planene inneholder både delmål og hovedmål for programmet og mål som ligger lenger frem i tid. Programmet inneholder alle de tre obligatorisk kjerneelementene norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. Det angis sluttmaal for norskopplæringen og det angis antall timer som tildeles. Målene fastsettes i samsvar med nivå, kompetansemål og emner som beskrevet i læreplanen. I intervjuene forteller deltakerne at deres ønsker og meninger tas hensyn til ved utformingen av planen. Noen uttrykker at de blir synes det er slitsomt å bli kartlagt flere ganger, noe som fører gjentagelse av det samme. De uttrykker at de føler seg ivaretatt og at programrådgiverne følger dem opp. Alle får utlevert sin IP og programrådgiver går igjennom planen sammen med den enkelte og forklarer innholdet i plan, samt muligheten til å sende klage til Fylkesmannen dersom de ikke er enige i alt som står i planen.

I intervju viser kommunen til at de er heldig med arbeidsmarkedet i kommunen. De har bra med arbeidsmuligheter, også arbeidskraft som har lavere krav til formell kompetanse. Dette kan også være en utfordring ved kvalifiseringen, da med tanke på å kvalifisere for varig tilknytning til arbeidslivet. De har på denne bakgrunn et fokus på å veilede den enkelte til å skaffe seg formell kompetanse, for å øke muligheten til mer varig tilknytning til arbeidslivet. Andre ønsker å starte grunnskole og videregående utdanning før de faglige forutsetninger er tilstede. De har bl.a. med tanke på dette startet Bergheim Service med mulighet til å ta fagbrev. Av dokumentasjonen fremgår det at kommunen benytter varierte språkpraksisplasser og arbeidspraksisplasser som i stor grad er tilpasset den retningen den enkelte deltaker har i sitt program. For å fylle ferier har de kjøpt tjenester fra ekstern leverandør. Etter å ha innhentet årlige tilbud, har de valgt Amento de siste årene. De har forøvrig et utstrakt samarbeid med frivillige organisasjoner som Røde Kors, KiA, lokale menigheter etc. Det gjelder samarbeid om julefeiring, Mai-fest og aktivitetsmesse i forbindelse med TV-aksjonen.

### 3.2.3 Fylkesmannens vurdering

Kommunen har dokumentert at deltakerens kompetanse og opplæringsbehov blir kartlagt. Vi ser at deltakerne blir kartlagt flere ganger. Mulig det med fordel kunne vært foretatt en felles kartlegging i samarbeid med voksenopplæringen. NAV benytter tidligere kartlegging der det er mulig. De innhenter samtykkeerklæring fra den enkelte deltaker, der de ser at det er nødvendig med opplysninger fra andre instanser for kartleggings formål. De individuelle planene for introduksjonsprogrammet inneholder mål, delmål og fremtidige mål med tidsangivelse. Det samme gjelder de enkelte tiltak i programmet. Planene er individuelt tilrettelagt på bakgrunn av kartlegging og medvirkning fra deltaker sine ønsker. Ut fra intervjuer med deltakerne fremgår det at kommunen er gode til å realitetsorientere den enkelte deltaker, uten at dette går ut over samarbeidet. Dette ser vi også ved at målene endrer seg i flere av planene etter hva kommunen og deltaker ser er realistisk mål, både innenfor programmet og mål lenger frem i tid. Den enkelte deltaker gis frihet til å prøve ut sine ønsker, med god veiledning underveis. Den enkelte individuelle plan bærer preg av at det arbeides godt med individualiserte tiltak og mål for den enkeltes introduksjonsprogram. Alle de obligatoriske kjerneelementene for en individuell plan er med. Kommunen bruker tolk der det er behov.

### 3.2.4 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen konkluderer med at planen er utarbeidet i samråd med deltaker, og er individuelt tilpasset.

## 3. 3 Inneholder den individuelle planen programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet?

### 3.3.1 Rettslig grunnlag

Den individuelle planen skal minst inneholde programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet, jf. introduksjonsloven § 6 annet ledd.

Kommunen skal fastsette programmets varighet individuelt. At introduksjonsloven § 5 angir en grense på to år innebærer ikke at alle automatisk skal ha et program som varer så lenge. Det er store variasjoner i nyankomne innvandreres arbeidserfaring og utdanning og det er viktig at kommunene i størst mulig grad benytter den fleksibiliteten som loven gir for individuell tilrettelegging, både av

programmets lengde og innhold. Vurderingen av varigheten på programmet skal skje i samsvar med lovens formål og på bakgrunn av deltakerens kvalifiseringsbehov, forutsetninger og mål.

Hvilke tiltak som skal inngå i introduksjonsprogrammet fremgår av introduksjonsloven § 4 tredje ledd. Etter denne bestemmelsen skal programmet minst inneholde:

- Norskopplæring
- Samfunnskunnskap
- Tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet

Alle disse tre obligatoriske innholdselementene skal være med i den individuelle planen. De tre elementene må ikke være til stede til enhver tid, men alle elementene må være tilstede innenfor rammen av den enkeltes program og være med i den individuelle planen. Tilsynet omfatter ikke en vurdering av programmets innhold utover å kontrollere at de tre obligatoriske innholdselementene er med i den individuelle planen.

Omfang og intensitet for det enkelte element må kommunen ta en skjønnsmessig avgjørelse av ut fra kartleggingen av deltakerens behov, forutsetninger og mål med introduksjonsprogrammet.

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

Kommunen skal legge opp introduksjonsprogrammet slik at deltakeren får gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 17 innenfor rammen av programmet. Norsk og samfunnskunnskap utgjør ett av de bærende elementene i et heltidsprogram og det er viktig at deltakerne har mulighet til å nå et tilfredsstillende nivå innenfor den fastsatte tid for introduksjonsprogrammet. Det skal fremgå av den individuelle planen hvordan deltakeren skal få gjennomført pliktige timer etter § 17 innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Det kreves ikke en detaljert timeoversikt, men bare en angivelse av i hvilken eller i hvilke perioder timene skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig for gjennomføringen.

Tiltak som forbereder til arbeid eller utdanning er også et obligatorisk hovedelement i introduksjonsprogrammet og skal være med i den individuelle planen. Hovedformålet med introduksjonsprogrammet er å kvalifisere deltakeren for deltakelse i det ordinære utdanningssystemet eller yrkeslivet.

Det er mulig å legge ulike former for lønnet arbeid inn som en del av introduksjonsprogrammet. Arbeidsgivere kan også legge til rette for praktisk språkopplæring og yrkesrettet kvalifisering gjennom arbeidspraksis.

Det skal fremgå av den individuelle planen når tiltakene skal gjennomføres (tidsfaser) og hvem som har ansvaret for å gjennomføre tiltakene (ansvarsforhold). Dette gjelder både for de tre obligatoriske innholdselementene og eventuelle andre tiltak kommunen, i samarbeid med deltakeren, velger å ta med.

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



### 3.3.2 Dokumentasjon av kommunes praksis

I samtlige av de individuelle planene vi har mottatt fremgår det når programmet starter og varigheten av den individuelle planen. Alle de tre obligatoriske elementene norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet er med i planene. For tiltakene norskopplæring og samfunnskunnskap fremgår det klart av planen i hvilket tidsrom tiltakene skal gjennomføres. Når det gjelder andre tiltak er det gjennomgående angitt en startdato. Sluttdato fremgår dersom det har vært mulig å avklare nærmere tidspunkt.

Ansvarlig enhet for tiltaket er oppgitt. Hver av deltakerne får oppnevnt en kontaktperson og hvordan kontaktpersonen kan kontaktes.

### 3.3.3 Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen finner ikke grunnlag for å komme med noen videre vurdering enn det som fremkommer av konklusjonen

### 3.3.4 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen finner at den individuelle planen inneholder programmets start, tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet.

## 3.4 Blir den individuelle planen tatt opp til ny vurdering med jevne mellomrom og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon?

### 3.4.1 Rettslige grunnlag

Oppfølging av den enkelte deltaker er en forutsetning i arbeidet med å utforme og gjennomføre den individuelle planen. Hovedmålet med oppfølgingen er at deltakeren skal få realisert målene i sin individuelle plan og raskest mulig komme i ordinært arbeid eller utdanning. Kommunen har ansvar for å følge opp deltakeren, påse at den individuelle planen følges og revideres ved behov og at det ikke oppstår dødtid mellom de ulike kvalifiseringstiltakene i introduksjonsprogrammet.

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

Det følger av lovens forarbeider at den individuelle planen skal være et verktøy for utarbeiding og tilpasning av et treffsikkert program. Nyankomne innvandrere vil ha ulike forutsetninger for kvalifisering, og ulik kunnskap om opplærings- og arbeidsmuligheter i Norge. For noen kan det være vanskelig å sette gode og realistiske mål for den grunnleggende kvalifiseringen kort tid etter bosetting. Både kommunen og den enkelte deltaker vil etter en tid opparbeide seg kunnskap, forståelse og innblikk i hvordan kvalifiseringen forløper. På bakgrunn av dette og en vurdering av progresjonen i programmet og eventuelle endringer i deltakerens livssituasjon, kan det oppstå behov for å korrigere eller endre den individuelle planen. Det kan bli nødvendig å justere planen både med hensyn til mål og innhold (tiltak).

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

vurdering minst en gang i halvåret. Dette sikrer at kommunen får oversikt over at fremdriften er som den skal, og at tiltakene og målene er realistiske og fremdeles aktuelle.

For opplæringen i norsk og samfunnskunnskap følger det av forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere i kapittelet «Kartlegging ved inntak» at: «Det er viktig at det blir gjennomført jevnlig samtaler med deltakeren om hvor vedkommende står i forhold til den individuelle planen. På bakgrunn av disse samtalene kan planen eventuelt revideres, jf. § 6 i introduksjonsloven.»

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

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

#### 3.4.2 Dokumentasjon av kommunens praksis

Det fremgår av deltakermappene som vi har mottatt at planen evalueres gjennomgående to ganger i året. Det fremgår av den enkelte individuelle plan en tidsfrist for neste evaluering og ellers ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon. Det følger av rutinen «Prosedyre: IP-samtale. Programdeltaker» hver enkelt individuell plan skal evalueres hver sjettede måned. Vi ser at denne evalueringen også blir gjennomført i henhold til de tidsfrister som er oppført. Dersom planen trenger justeringer/endringer, føres dette inn i planen og blir levert den enkelte deltaker.

Planen evalueres i samarbeid med programrådgiver, lærer og deltaker selv.

#### 3.4.3 Fylkesmannens vurdering

De tilsendte individuelle planene tilsier at kommunen tar opp de individuelle planene til evaluering gjennomgående to ganger pr. år. Det fremgår også klart at mål og tiltak justeres/endres underveis.

#### 3.4.4 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen finner etter dette det sannsynliggjort at den individuelle planen tas opp til ny vurdering og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon.

### 3.5 Blir vesentlige endringer av den individuelle planen fastsatt ved enkeltvedtak?

#### 3.5.1 Rettslige grunnlag

Revidering av den individuelle planen er i utgangspunktet ikke et enkeltvedtak. Mindre tilpasninger underveis skal ikke ses på som et nytt enkeltvedtak. Dersom revideringen fører til vesentlige endringer av planens innhold, skal avgjørelsen regnes som et nytt enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jf. introduksjonsloven § 21 annet ledd bokstav b.

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

Forvaltningslovens særregler for enkeltvedtak som nevnt i kapittel 2.2 ovenfor, må følges når det gjøres vesentlige endringer i den individuelle planen (skriftlighet, begrunnelse og underretning med informasjon om klageadgang).

Deltakeren skal varsles og få anledning til å uttale seg før det gjøres vesentlige endringer, jf. forvaltningsloven § 16.

At vesentlige endringer i planen skal fastsettes ved enkeltvedtak, betyr at deltakeren vil kunne påklage endringene til Fylkesmannen, jf. introduksjonsloven § 22 og forvaltningsloven § 28.

### 3.5.2 Dokumentasjon av kommunens praksis

Fylkesmannen har i forrige punkt funnet at det sannsynliggjort at den individuelle planen tas opp til ny vurdering og ved vesentlig endring i deltakerens livssituasjon. Evalueringen gjennomføres ved at det utformes formelt en individuell plan med eventuelle justeringer/endringer. Denne planen er utformet som et enkeltvedtak med klageadgang, klagefrist m.m. som tilfredsstiller de forvaltningsrettslige kravene til et enkeltvedtak.

### 3.5.3 Fylkesmannens vurdering

På bakgrunn overnevnte finner vi det sannsynliggjort at kommunen fatter enkeltvedtak ved vesentlige endringer i individuell plan.

### 3.5.4 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen finner at vesentlige endringer av den individuelle planen blir fastsatt ved enkeltvedtak.

## 4. Brudd på regelverket og merknader

### 4.1 Brudd på regelverket

På bakgrunn av det som fremgår av kapittel 3 har Fylkesmannen ikke funnet brudd på regelverket.

### 4.2 Merknader

Fylkesmannen har ingen merknader.

## Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

Seks deltakermapper mottatt 28. mars 2019

Redegjørelse fra Lyngdal kommune, mottatt 29. mars 2019

Vedlegg NAV Lyngdal, mottatt 30. april 2019

- Årshjul for introduksjonsdeltakere
- Ansvarfordeling bosetting og introduksjonsprogram
- Kartleggings skjema
- Søknadsskjema deltakelse i introduksjonsprogrammet
- Samtykkeskjema
- Instruks ekstern leverandør Amento
- Rutine IP-samtale
- Skjema innkalling til IP-samtale
- Mal IP
- Mal tegnet tidslinje IP
- Informasjon til deltaker under kartlegging

Det ble gjennomført stedlig tilsyn 30. april 2019 hvor følgende personer ble intervjuet:

- Solveig Vatne, Leder NAV Lyngdal
- Gunn Anita Ødegård, Avdelingsleder NAV flyktningetjenesten Lyngdal
- Lina M. Vetås, Programrådgiver NAV Lyngdal
- Jenny Aprilia Hodnemyr, Rektor Lyngdal voksenopplæring

Det ble gjennomført samtaler med fem deltakere i introduksjonsprogrammet 30. april 2019

Tilbakemelding på foreløpig rapport, mottatt 26. juni 2019