



Fylkesmannen i
Nordland

Tilsynsrapport

Introduksjonsprogram og opplæring i norsk og
samfunnskunnskap

Introduksjonsloven §§ 3, 4, 6, 17, 18, 19 og 20

Fauske kommune

Tilsynet ble gjennomført den 03.01.2013

Innhold

1. Innledning	2
Fylkesmannens tilsynshjemmel	3
Forholdet til kommuneloven	3
Begreper	4
Gjennomføring av tilsynet	4
2. Tema for tilsynet	4
3. Beskrivelse av kommunens praksis og Fylkesmannens vurdering	5
Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsordningen	5
Tema 1: Nyankomne innvandrere som har rett og plikt tilbys introduksjonsprogram innen tre måneder etter bosetting, jf. § 3	6
Tema 2: Deltakerne i introduksjonsprogrammet får et individuelt tilpasset program, jf § 4	7
Pålegg om retting, tema 2:	8
Tema 3: Deltakerne får et program som fyller kravene til innhold, jf. § 4	8
Tema 4: Introduksjonsprogrammet er helårlig og på fulltid, jf. § 4 andre ledd ...	9
Tema 5: Deltakerne i introduksjonsprogrammet har en individuell plan, jf. § 6	10
Pålegg om retting av lovbrudd tema 5	11
Tema 6: Søkere som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap tilbys opplæring i henhold til loven, jf. §§ 17, 18, 19 og 2012	
Pålegg om retting av lovbrudd tema 6	13
4. Oppfølging av tilsynsresultater – krav om egenerklæring om at lovbruddene er rettet	14
6. Klage	14
Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon	15
Vedlegg 2: Deltakere i tilsynet	16
Vedlegg 3: Lovgrunnlaget for tilsynet	17
Tilsystema 1	20
Tilsystema 2	21
Tilsystema 3	21
Tilsystema 4	23
Tilsystema 5	24
Tilsystema 6	25
Kilder	27

1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Nordland etter tilsyn med Fauske kommunes forvaltning av introduksjonsloven. Tilsynet retter seg mot kommunen, jf. introduksjonsloven § 3 og § 18 om kommunens ansvar. Fylkesmannen har ført tilsyn med kommunens overholdelse av introduksjonsloven §§ 3, 4 og 6 om introduksjonsprogrammet, samt §§ 18, 19 og 20 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I tillegg har vi kontrollert kommunens overholdelse av forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak knyttet til disse bestemmelsene.

Formålet med tilsynet

Hensikten med tilsyn er å sikre at kommunene har en praksis som er i samsvar med lov og forskrifter, samt å bidra til økt kvalitet i den kommunale tjenesteproduksjonen.

Når kommunene bosetter flyktninger og innvandrere, mottar de tilskudd, samtidig som de påtar seg forpliktelser overfor de bosatte i henhold til introduksjonsloven. Kommunen har plikt til å sørge for at flyktninger og deres familiegjenforente får individuell opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og at de får tiltak som forbereder dem til arbeidslivet. I tillegg har kommunen ansvar for å tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap til øvrige innvandrere som omfattes av introduksjonsloven. Kommunene skal også sørge for at det generelle kommunale tjenestetilbudet er tilpasset en flerkulturell befolkning.

Introduksjonsloven har som hensikt å styrke grupper av nyankomne innvandreres muligheter til å raskt komme i arbeid. Introduksjonsloven inneholder både rett og plikt til norsk og kvalifisering for arbeidslivet for grupper av nyankomne innvandrere. God gjennomføring av ordningene i introduksjonsloven vil bidra til at innvandrere raskere inkluderes i samfunnet.

Deltakelse i norskopplæringen er knyttet til juridiske rettigheter og plikter for den enkelte innvandrer. Deltakeren må selv søke om opplæringstimer og kommunen plikter å gi et tilbud innen tre måneder. For å kunne søke om permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap kreves dokumentasjon på gjennomført 600 timer opplæring eller ferdigheter på et visst nivå, for eksempel dokumentasjon på bestått Norskprøve 2. Innvandrere har tre år på å ta ut de 600 obligatoriske timene. Etter behov kan den enkelte søke om inntil 2400 timer i tillegg. All opplæring, dersom det innvilges timer ut over de 600, må tas ut i løpet av fem år. Flyktninger og familiegjenforente med flyktninger har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram (der opplæring i norsk og samfunnskunnskap inngår), med varighet i inntil tre år. Deltakere i introduksjonsprogram får utbetalt introduksjonsstønad for å finansiere livsopphold. Det er betydelig flere innvandrere som har rett og plikt til norskopplæring enn de som har rett og plikt til introduksjonsprogram.

Med den nye læreplanen i norsk og samfunnskunnskap fra 2005 (revidert igjen i 2012), ble samfunnskunnskap et eget fag med egne faglige mål. 50 timer samfunnskunnskap skal tilbys på et språk innvandreren forstår. På den måten kan faget tilbys tidlig i undervisningsforløpet. Læreplanen for samfunnskunnskap inneholder sju obligatoriske emner. Samfunnskunnskap skal i tillegg fortsatt også være en integrert del av norskopplæringen.

Fra 2007 har Regjeringen valgt å bruke resultater på norskprøvene som styringsparameter for kvaliteten i opplæringen. Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet har satt som mål at 65 prosent skal bestå skriftlig og 90 prosent muntlig av de som går opp til Norskprøve 2 eller Norskprøve 3.

Lovfestingen av rett og plikt til opplæring i 2005 medførte også endrede forvaltningsrutiner. Det må fattes enkeltvedtak om opplæring og opplæringstimer, og kommunene må registrere prøveresultater slik at det er tilgjengelig for utlendingsmyndighetene. Dette skal gjøres i NIR (Norsk introduksjonsregister).

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.

Fylkesmannens tilsynshjemmel

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) gir i § 23 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)

Tilsynshjemmelen omfatter også forskrifter knyttet til disse lovbestemmelsene.

Forholdet til kommuneloven

§ 23 i introduksjonsloven sier at reglene i kommunelovens kapittel 10A gjelder for Fylkesmannens tilsyn.

Kommuneloven gir Fylkesmannen rett til å be om opplysninger, rett til innsyn i saksdokumenter og adgang til kommunale institusjoner eller andre som utfører oppgaver på vegne av kommunen. Videre kan Fylkesmannen gi pålegg om å rette forhold som er i strid med lov og/eller forskrift.

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

Begreper

Disse begrepene brukes i Fylkesmannens konklusjon:

Lovbrudd

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

Merknad

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

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

Om rapporten

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

Gjennomføring av tilsynet

Grunnlaget for Fylkesmannens tilsyn er vurdering av tilsendt dokumentasjon og annen dokumentasjon Fylkesmannen har tilgang til. Fylkesmannen har i tillegg foretatt en gjennomgang av deltakermapper og gjennomført intervjuer. Under intervjuene har Fylkesmannen også sett på registreringen i NIR. Kommunens tilbakemelding på den foreløpige rapporten og sluttmøtet vil også bidra til å gi Fylkesmannen et bredt vurderingsgrunnlag.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn 23.10.2012
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen 26.11.2012
3. Åpningsmøte, intervjuer og gjennomgang av deltakermapper, avholdt i Flyktningkontorets lokaler den 03.01.2013
4. Utsending av foreløpig rapport xx.x.2013
5. Frist for skriftlig tilbake fra kommunen på foreløpig rapport 07.03.2013
6. Sluttmøte 07.03.2013
7. Utsending av endelig rapport uke 11.03. 2013
8. Avslutning av tilsynet. (Den videre gangen avhenger av utfallet i det enkelte tilsynet. Se eget punkt om avslutning av tilsyn.)

2. Tema for tilsynet

Temaet for Fylkesmannens tilsyn er kommunens forvaltning av introduksjonsloven §§ 3, 4 og 6 om introduksjonsprogrammet, §§ 17, 18, 19 og § 20 om opplæring i norsk

og samfunnskunnskap samt forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak knyttet til disse paragrafene.

Tema 1	Nyankomne innvandrere som har rett og plikt tilbys introduksjonsprogram innen tre måneder etter bosetting
Tema 2	Deltakerne i introduksjonsprogrammet får et individuelt tilpasset program
Tema 3	Deltakerne får et program som fyller kravene til innhold
Tema 4	Introduksjonsprogrammet er helårlig og på fulltid
Tema 5	Deltakerne i introduksjonsprogrammet har en individuell plan
Tema 6	Søkere som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap tilbys opplæring i henhold til loven

For alle temaene har Fylkesmannen kontrollert kommunens praksis omkring enkeltvedtak som skal ligge til grunn for å tilrettelegge introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Tilsynet tar utgangspunkt i lovbestemmelser og tolkninger av disse. Se eget avsnitt som beskriver de rettslige kravene.

3. Beskrivelse av kommunens praksis og Fylkesmannens vurdering

Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsordningen

Flyktningkontoret og voksenopplæringen ble slått sammen til en felles integreringsenhet fra 1. januar 2012. Integreringsenheten er organisert med en enhetsleder, en flyktningkonsulent og en programrådgiver i tillegg til det voksenpedagogiske senteret som ledes av rektor. Det er opprettet en styringsgruppe for integreringsenheten, som består av kommunalsjef, representant fra kommunestyre, representant fra næringslivet, flyktningkonsulent, rektor og deltakerrepresentant.

Innvandringsenheten sender årlig referat om måloppnåelse til kommunestyret.

Alle deltakere i introduksjonsprogrammet har en programrådgiver.

Programrådgiveren har kontor på NAV, men er ansatt i integreringsenheten i kommunen. Deltakere i introduksjonsprogrammet skal ha 3-4 evalueringssamtaler med programrådgiver i løpet av to år. Deltakerne følges også opp på skolen, og av miljøtjenesten.

Fauske kommune har nå 31 deltakere i introduksjonsprogram, men forventer at antall deltakere skal stige til 40 i løpet av 2013. Kommunen mottar 18 flyktninger i året, og i tillegg kommer familiegjeforente til flyktninger.

Kommunen gir også opplæring i norsk med samfunnskunnskap til innvandrere som ikke kommer under betegnelsen flyktninger. Det er 50-60 elever ved voksenopplæringen, inkludert de som går på grunnskole for voksne.

Tema 1: Nyankomne innvandrere som har rett og plikt tilbys introduksjonsprogram innen tre måneder etter bosetting, jf. § 3

Tema 1: Nyankomne innvandrere som har rett og plikt tilbys introduksjonsprogram innen tre måneder etter bosetting, jf. § 3

Gjennom tilsynet har vi vurdert om:

- kommunen sikrer at alle i personkretsen med rett og plikt får vedtak om introduksjonsprogram innen tre måneder etter bosetting.
- vedtakene er fattet i tråd med forvaltningsloven og introduksjonsloven.

Beskrivelse av kommunens praksis

Når kommunen tar imot nye flyktninger, har de god oversikt over dato for ankomst. Skolen får skriftlig beskjed om de nyankomne, og bruker NIR for å få nærmere opplysninger. Det er vanlig at deltakerne begynner på norskkurs raskt, etter at skolen har gjennomført en inntakssamtale. Alle får vedtak om introduksjonsprogram innen 3 måneder etter bosetting, men det er problemer knyttet til å få personnummer. Det tar ofte veldig lang tid å få personnummer, noe som medfører at deltakerne ikke får opprettet bankkonto eller får skattekort. Kommunen må derfor være kreative i forhold til inntak i introduksjonsprogram.

Fylkesmannens vurdering

Kommunen har et fungerende system for å fange opp nye personer som kommer til kommunen og som er i målgruppen for introduksjonsprogrammet. De bruker blant annet NIR for å hente inn opplysninger, i tillegg til tilsendt materiale fra IMDI og asylmottak. Kommunen vurderer deltakernes behov for grunnleggende kvalifisering. Til nå har det ikke vært noen som ikke har oppfylt vilkåret om behov for grunnleggende kvalifisering

Intervjuer og dokumentasjon viser at kommunen fatter vedtak, tilrettelegger og tilbyr program innen 3 måneder. Det skaper praktiske problemer at deltakerne ikke får personnummer og bankkonto før etter at det har gått noe tid, men kommunen overholder likevel tremånedersfristen ved at de setter i gang opplæringen. Kommunen fatter enkeltvedtak som er i tråd med forvaltningslovens regler om form og innhold.

Fylkesmannens konklusjon, tema 1:

Kommunen oppfylder lovens krav knyttet til § 3, kommunens ansvar for introduksjonsprogram.

Tema 2: Deltakerne i introduksjonsprogrammet får et individuelt tilpasset program, jf § 4

Gjennom tilsynet har vi vurdert om:

- programmet er utformet på grunnlag av kartlegging av deltakeren, herunder tidligere utdanning, yrkeserfaring, norskkunnskaper og målsetting
- individuell tilpasning gjennom innvilgelse av permisjoner er i tråd med regelverket om permisjoner, jf. introduksjonsloven § 10 jf. forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning kapittel 5

Beskrivelse av kommunens praksis

Kommunen prøver å lage en individuell plan så snart som mulig etter start. Deltakerne starter på norskkurs først, før de får introduksjonsprogram. Rutinen er at de skal få første samtale og individuell plan innen 3 måneder. Det har vært en del forsinkelser, men nå skjer dette innen 3 måneder. Målet er at deltakeren skal ha fire evalueringer i løpet av 2 år, men reelt har deltakeren fått to eller tre evalueringer.

Når det gjelder permisjoner, behandler programrådgiver søknader om permisjon. Lengden på svangerskapspermisjoner vil kunne forlenges ut fra hva som er praktisk i forhold til skolestart. Det gis lange permisjoner ved familiegjeningforening.

Fylkesmannens vurdering

Alle deltakere går gjennom en kartlegging. Kartleggingen kommer noe sent, det har vært en opphopning og ventetid, men dette er nå bedret. Resultatet av kartleggingen brukes til å planlegge innholdet i introduksjonsprogrammet. Tolk brukes alltid ved første møte, vanligvis telefontolk. Ellers tolk ved behov. Kommunens praksis med bruk av tolk er tilfredsstillende.

Kommunen har en praksis der deltakeren får forlenget fødselspermisjon hvis dette passer bedre med undervisningstilbudet. En deltaker fikk 12 måneders permisjon for at dette skulle passe med skolestart i august. Kommunen har ingen hjemmel for å gi slik permisjon, jf. forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning kapittel 5. Det ble gitt mer enn 4 måneders permisjon ved familiegjeningforening for å få dette til å passe med barnehageopptaket om høsten. Forskriften § 5 gir ikke hjemmel for slik permisjon.

Fylkesmannens konklusjon

Deltakernes program er utformet på grunnlag av en kartlegging, og det gjennomføres samtaler med deltakerne.

Avgjørelse om permisjon fra introduksjonsprogram regnes som enkeltvedtak. Omfanget av permisjon er regulert i forskrift om permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning. Forskriften kapittel 5 omhandler permisjoner. § 5-3 permisjon uten stønad ved fødsel og adopsjon regulerer lengden på permisjon. Introduksjonsdeltaker har rett til omsorgspermisjon i til sammen opptil 10 måneder i barnets første leveår. Kommunen har gitt permisjon uten hjemmel i introduksjonsloven for å få oppstart til å harmonere med skolestart eller med tilgang til barnepass.

Pålegg om retting, tema 2:

Fauske kommune skal sørge for at innvilgelse av permisjon skjer i henhold til forskrift til introduksjonsloven kapittel 5.

Fauske kommune må i denne forbindelse se til at gjeninntreden i program etter endt permisjon ikke reguleres av andre faktorer som for eksempel skolestart.

Tema 3: Deltakerne får et program som fyller kravene til innhold, jf. § 4

Gjennom tilsynet har vi vurdert om:

- programmet inneholder norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet
- deltakerne får deltakerbevis ved gjennomført eller avbrutt program

Beskrivelse av kommunens praksis

Når det kommer nye flyktninger til kommunen, sendes det skriftlig beskjed til voksenpedagogisk senter. Skolen avholder inntakssamtale med kartlegging. De bruker tolk ved behov. Kartleggingen viser hvilket nivå og spor i norskopplæringen deltakeren skal starte på. Skolen avholder kurs i samfunnskunnskap. En del elever søker seg inn på grunnskole for voksne, og får da utvidet introduksjonsprogrammet 3 måneder av gangen slik at introduksjonsprogrammet kan vare opptil 3 år. Deltakerne har språkpraksis som organiseres av programrådgiver. I tillegg har alle deltakere praksis i deler av skolens ferie. Dette organiseres som et eget tiltak av programrådgiver og har som formål å praktisere norsk, samt å knekke arbeidskoden.

Alle deltakere i introduksjonsprogrammet får deltakerbevis. Kommunen bruker IMDIs deltakerbevis.

Fylkesmannens vurdering

Alle deltakere i introduksjonsprogrammet får opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunen sørger også for at deltakerne gjennomgår 50 timers kurs i samfunnskunnskap, og har nå fått på plass rutiner for registrering av avholdte emner for den enkelte deltaker. Programmet inneholder tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Det er en fast ordning at deltakerne har språkpraksis der hensikten er å lære språket i praksis samt få innsikt i det norske arbeidslivet. I tillegg er alle utplassert ved en arbeidsplass om sommeren.

Alle deltakere i introduksjonsprogrammet får deltakerbevis.

Fylkesmannens konklusjon, tema 3

Deltakerne får et introduksjonsprogram som fyller kravene til innhold, jf. § 4.

Tema 4: Introduksjonsprogrammet er helårlig og på fulltid, jf. § 4 andre ledd

Gjennom tilsynet har vi vurdert om:

- uketimetallet er 37,5 timer for aktiviteter uten krav til forberedelse eller etterarbeid
- uketimetallet er minimum 30 timer for aktiviteter som hovedsakelig består av opplæringstiltak med betydelig krav til egenaktivitet
- timer estimert til for- og etterarbeid ikke overstiger 25 % av opplæringstiden
- tilbudet er helårlig, dvs 47 uker

Beskrivelse av kommunens praksis

Alle deltakerne i introduksjonsprogram går på kurs i norsk med samfunnskunnskap eller i grunnskole for voksne. Deltakerne har 27 skoletimer i uka. Hvis deltakere blir tatt ut av norskundervisningen for å være i språkpraksis, følger de praksisplassens arbeidstid. Deltakerne har i tillegg andre, individuelt tilpassete tiltak, slik at programmet blir på fulltid. Det er lagt inn noen timer med egenarbeid, individuelt tilpasset, hver uke.

Fylkesmannens vurdering

Kommunen oppfyller kravene om et helårlig introduksjonsprogram. Deltakerne får 4 uker sommerferie og 1 uke fordelt på resten av året. Flyktningkontoret arrangerer alternativt opplegg under skoleferier.

Kommunen oppfyller kravene om introduksjonsprogram på fulltid. Kommunen har mange tiltak som foregår når det er undervisningsfri, og har færre timer til egenarbeid enn det som regnes som øvre grense. Til sammen har alle deltakere vi har sett nærmere på et introduksjonsprogram på 37,5 timer.

Fylkesmannens konklusjon tema 4

Deltakerne i kommunen får et introduksjonsprogram som er helårlig og på fulltid, jf. § 4 andre ledd.

Tema 5: Deltakerne i introduksjonsprogrammet har en individuell plan, jf. § 6

Gjennom tilsynet har vi vurdert om

- det er utarbeidet individuell plan innen rimelig tid
- planen tilfredsstillende minimumskravene i § 6
- planen blir utarbeidet i samråd med deltaker
- planen blir jevnlig vurdert
- det fattes enkeltvedtak ved vesentlige endringer av planen

Beskrivelse av kommunens praksis

Nye deltakere tas inn i introduksjonsprogrammet innen 3 måneder etter bosetting. Rutinen er at deltakerne skal få første samtale og individuell plan innen tre måneder, men dette har de ikke alltid klart. Alle deltakerne starter på norskkurs før de får introduksjonsprogram. Deltaker kalles inn til første samtale med programrådgiver, kontaktlærer og tolk. Da utarbeides det individuell plan, og denne evalueres underveis. Planen inneholder mål og delmål, samt tiltak som er tidfestet og med ansvarspersoner. Målet er at planen skal evalueres fire ganger, men dette har de ikke klart. Kommunen fattet ikke enkeltvedtak ved vesentlige endringer av planen, da ville 60-70 % av evalueringene krevd enkeltvedtak. Dette fordi planene forandres underveis. Det er vanskelig å få deltakerne engasjert i sin individuelle plan, men kommunen prøver å få deltakerne til å føle eierforhold til sin plan.

Fylkesmannens vurdering

Dokumentasjon og intervjuer viser at mange deltakere har fått individuell plan først flere måneder etter at de ble tatt inn i programmet, i en av deltakermappene så vi at individuell plan var laget 10 måneder etter inntak i program. Kommunen har et mål

om kartlegging og utarbeidelse av plan innen 3 måneder, men har ikke klart å overholde dette. Det er vanskelig å få deltakerne til å føle eierskap til egen plan, selv om den evalueres og revideres underveis. Ikke alle deltakerne får planen utlevert.

Det er ikke direkte angitt dato for start av program, noe som er et krav etter § 6, men det går an å lete seg frem til det ved finlesning. Det er i planen angitt tiltak, og de er tidsbestemt. Det er angitt mål i planen og det er satt en tidsangivelse for oppnåelse av målene. Det er i planen angitt hvem som er ansvarlige for de enkelte elementene i planen. Med unntak av manglende direkte angivelse av dato for start, oppfylder kommunens planer minimumskravene. Planen er noe uoversiktlig, og kan være vanskelig å forstå. Dette kan vanskeliggjøre deltakernes eierskap og involvering i egen plan.

Den individuelle planen utarbeides i samråd med deltaker. Planen blir jevnlig vurdert gjennom samtaler med deltaker, programrådgiver og skole. Det er mål om fire samtaler i året, reelt blir det to eller tre. Når det gjelder rutine for evaluering og vurdering er det viktig at kommunen oppfyller eget mål om fire samtaler i året. Intervjuer viser at kommunen ikke har rutiner for å treffe enkeltvedtak ved vesentlige endringer av planen.

Det er vanskelig for kommunen å få deltakerne til å få eierskap til egen plan. Dette kan kanskje bedres hvis de får utlevert planen. Dette skjer ikke alltid, planen er lagret digitalt hos kommunen.

Fylkesmannens konklusjon

Loven § 6 omhandler individuell plan. Planen skal blant annet inneholde angivelse av tiltak og tidsfaser i programmet. Dette betinger at planen lages i starten av introduksjonsperioden, men kommunen har ikke rutiner for at dette skjer. Kommunen bør videre sørge for at den individuelle planen blir mer oversiktlig med tanke på angivelse av starttidspunkt.

Under intervjuer kommer det fram at kommunen ikke fatter enkeltvedtak ved vesentlige endringer av plan, noe som reguleres av § 21 annet ledd bokstav b) *som enkeltvedtak etter denne lov regnes avgjørelser om vesentlig endring av individuell plan*. Dette medfører at deltakeren ikke får mulighet til å påklage endringer i planen.

Pålegg om retting av lovbrudd tema 5

Fauske kommune skal sørge for at det gjøres vedtak om individuell plan i starten av deltakerens introduksjonsprogram.

Fauske kommune skal sørge for at det fattes enkeltvedtak ved avgjørelser om vesentlig endring av individuell plan.

Merknad

Fauske kommune bør gjøre den individuelle planen mer oversiktlig, spesielt når det gjelder angivelse av starttidspunkt.

Tema 6: Søkere som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap tilbys opplæring i henhold til loven, jf. §§ 17, 18, 19 og 20

Gjennom tilsynet har vi vurdert om:

- a) kommunen tilbyr opplæring i henhold til lovens frister
- b) om deltakerne får individuell plan
- c) om innholdet i og gjennomføringen av opplæringen er i henhold til regelverket
- d) kommunens praksis rundt fravær og permisjon er i tråd med regelverket, jf. introduksjonsloven § 20 jf. forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere kapittel 4 og 5.
- e) kommunens praksis rundt tildeling av behovsprøvd norskopplæring er i tråd med regelverket, jf. § 18
- f) deltakerne får opplæring i norsk og samfunnskunnskap som fyller kravene til innhold
- g) om deltakerne får deltakerbevis ved gjennomfør eller avbrutt opplæring, jf. § 19 femte ledd
- h) praksis rundt stans av opplæringen, jf. § 19 fjerde ledd

Beskrivelse av kommunens praksis

Skolen får beskjed fra flyktningeheten når det er kommet nye flyktninger til kommunen. Andre innvandrere leverer søknad på eget initiativ. Skolen avtaler inntakssamtale der de kartlegger hvilket nivå og spor deltakeren er på. Noen ganger brukes et digitalt kartleggingsprogram. Skolen har faste inntaksdatoer som gjør at 3-månedersfristen overholdes. De har ikke hatt rutine for å lage individuelle planer for deltakerne. Når deltakerne får tildelt de obligatoriske norsktimene, fattes det ikke enkeltvedtak. Deltakerne trenger ikke å søke om behovsprøvd opplæring, det er det automatikk i. Det fattes heller ikke her enkeltvedtak om tildeling og omfang av behovsprøvd opplæring, eller innhold i opplæringen. Skolen underviser etter godkjente læreplaner, men underviser også i andre fag som engelsk og matematikk. Slike timer registreres som norsktimer i NIR. Det er laget et system for registrering av timer og emner i samfunnskunnskap som nå fungerer. Skolen er fleksibel når det gjelder fravær fra undervisningen.

Fylkesmannens vurdering

- a) Opplæring tilbys innen 3 måneder.
- b) Kommunen mangler rutine for å utarbeide individuell plan, jf. § 19. For de som er i introduksjonsprogram er planen for lite konkret og utfyllende når det gjelder norsk og samfunnskunnskap. Intervjuer og dokumentasjon viser at for

de som ikke er i introduksjonsprogrammet, har skolen/kommunen ingen rutine for å utarbeide plan for alle deltakerne.

- c) Innholdet i norskopplæring synes greit. Deltakerne er delt opp etter spor og nivåer, og den reviderte læreplanen fra 2012 benyttes. Kommunen har etter hvert fått et fungerende system for avholdelse og registrering av kurs i samfunnskunnskap med 1 uke i halvåret. Andre fag enn norsk med samfunnskunnskap registreres som norskundervisning i NIR.
- d) Kommunen gir permisjon for at en deltaker kan reise til Thailand i flere måneder. Kommunen har ikke hjemmel til dette i forskriften kapittel 5. Dette forsinker fremdriften i opplæringen og dermed også deltakerens integrering i samfunnet. Det kommunen må gjøre i et slikt tilfelle er å fatte vedtak om midlertidig stans og eventuelt ta eleven inn igjen etter fraværet.
- e) Når kommunen tildeler behovsprøvd opplæring, skjer det uten søknad fra deltakeren og uten at tildeling skjer ved enkeltvedtak, jf § 18 annet ledd og § 21 annet ledd bokstav a) om enkeltvedtak.
- f) Kommunen registrerer norskopplæring i NIR for timer der deltakeren får annen undervisning. Det er ikke i samsvar med reglene om registrering i NIR, jf. introduksjonsloven § 25 tredje og fjerde ledd.

Kommunen avholder kurset i samfunnskunnskap i to bolker i løpet av et skoleår der de underviser en hel uke i de 7 områdene regulert av læreplanen i samfunnskunnskap.

- g) Intervjuer og dokumentasjon viser at kommunen ikke har en tilfredsstillende praksis rundt deltakerbevis, jf. § 19 femte ledd. En del av deltakerne får deltakerbevis, men ikke alle.
- h) Til nå har ingen fått opplæringen stanset, jf. § 19 fjerde ledd. Skolen/kommunen har høy grad av aksept for udokumentert fravær. Ved et tilfelle fikk en elev varslet om stans to ganger, men fikk likevel fortsette.

Fylkesmannens konklusjon

Kommunen mangler rutine for å utarbeide individuell plan, jf. § 19.

Kommunen gir permisjoner som ikke er hjemlet i forskriften §§ 10 -13.

Kommunen fatter ikke enkeltvedtak om tildeling av opplæring jf § 18 annet ledd og § 21 annet ledd bokstav a) om enkeltvedtak. Kommunen krever heller ikke søknad om behovsprøvd opplæring.

Kommunen har ikke gode rutiner for utstedelse av deltakerbevis, jf § 19 femte ledd.

Pålegg om retting av lovbrudd tema 6

Fauske kommune skal sørge for at deltakere på undervisning i norsk og samfunnskunnskap får utarbeidet en individuell plan for opplæringen. Fauske kommune må i denne forbindelse se til at planen revideres med jevne mellomrom i samråd med deltaker.

Fauske kommune må følge regler for permisjon, hjemlet i forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 10. Forskriftens bestemmelser gjelder ikke for personer som deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap som en del av introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonsloven §§ 2 og 3.

Fauske kommune skal sørge for å fatte enkeltvedtak ved tildeling av opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Fauske kommune må påse at gjennomføringen for den enkelte deltaker skal skje gjennom den individuelle planen som fastsettes ved enkeltvedtak.

Fauske kommune skal utstede deltakerbevis etter gjennomført eller avbrutt opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Krav til innhold i deltakerbevis reguleres av forskriften § 19.

Fauske kommune skal sørge for å registrere opplæring i norsk og samfunnskunnskap i henhold til § 25 i introduksjonsloven, jf. forskrift 20. april 2005 nr. 342 (Nasjonalt introduksjonsregister) § 7. I NIR skal det bare registreres timer i norsk og samfunnskunnskap. Annen opplæring kan registreres som tiltak i NIR, men ikke timeregistreres.

Merknad tema 6

Fauske kommune bør kreve at deltaker fremmer skriftlig søknad om opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

4. Oppfølging av tilsynsresultater – krav om egenerklæring om at lovbruddene er rettet

Tiltak for å rette lovbruddene skal iverksettes med en gang.

Fauske kommune skal gi en skriftlig erklæring om at lovbruddene er rettet og dokumentere at det er utarbeidet tiltak i samsvar med påleggene.

Frist for innsendelse av slik erklæring er avtalt til 1. juli 2013.

6. Klage

Eventuelle pålegg i den endelige tilsynsrapporten vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b, og kan påklages til Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet. En eventuell klage skal sendes til Fylkesmannen i Nordland innen tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtak er kommet frem til kommunen, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29 og jf. forvaltningsloven § 32 om utforming av klage.

Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

Innsendt fra kommunen

1. Redegjørelse fra kommunen:
 - Organisering av kommunens arbeid med introduksjonsloven
 - Hvordan kommuneledelse og eventuelt politisk nivå holdes orientert om saksområdet.
 - Oppfølging av deltakere
 - Kartlegging om rett eller rett og plikt
 - Kartlegging om personer har rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap
 - Kartlegging av deltakernes forutsetninger, behov og målsetting
 - Kartlegging av deltakernes forutsetninger, behov og målsetting med tanke på planlegging og gjennomføring av opplæring i norsk
 - Rutiner for vurdering av behov for behovsprøvd norskopplæring
 - Gjennomføring av 50 timer samfunnskunnskap
 - Bruk av tolk
 - Planer utformes i samråd med deltaker
 - Rutiner for vurdering/evaluering
 - Helårlig og fulltids program
 - Samordning mellom norskopplæringsplan og handlingsplan i introduksjonsprogrammet.
2. Organisasjonskart som viser kommunens arbeid med introduksjonsloven
3. Delegasjon av myndighet/delegasjonsreglement i kommunen
4. Skriftlige rutiner, stillingsbeskrivelser og planer på det aktuelle tilsynsområdet
5. Saksmapper for åtte deltakere med bl.a. følgende dokumenter:
 - Vedtak om deltagelse i introduksjonsordningen
 - Individuell plan introduksjonsordningen
 - Utskrift fra Nasjonalt introduksjonsregister: Intro-tiltak
 - Tidsbestemt arbeidsavtale om språkpraksis
 - Søknad om permisjon fra introduksjonsordningen
 - Vedtak om permisjon fra introduksjonsordningen
 - Kartleggingstest 1 – opplæring i norsk og samfunnskunnskap
 - Individuell plan for norskopplæringen
 - Registrering for søknad om norskkurs
 - Vedtak om rett og plikt til deltagelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Vedlegg 2: Deltakere i tilsynet

Deltakere i åpningsmøtet

Navn	Tittel	Arbeidssted
Per Gunnar Pedersen	Kommunalsjef	Fauske kommune
Siv Anita Johnsen Brekke	Ordfører	Fauske kommune
Ermin Krehic	flyktningkonsulent	Flyktningkontoret
Beate Nygård Bringsli	programrådgiver	Flyktningkontoret
Siv Westermann	Rektor	Voksenpedagogisk senter (VPS)
Eli Ravnåmo	Lærer	Voksenpedagogisk senter (VPS)

Oversikt over de som er intervjuet

Navn	Tittel	Arbeidssted
Ermin Krehic	flyktningkonsulent	Flyktningkontoret
Beate Nygård Bringsli	programrådgiver	Flyktningkontoret
Siv Westermann	Rektor	Voksenpedagogisk senter (VPS)
Eli Ravnåmo	Lærer	Voksenpedagogisk senter (VPS)
Nanny Stemland	Lærer	Voksenpedagogisk senter (VPS)

Deltakere i sluttmøtet

Navn	Tittel	Arbeidssted
Arve Rolandsen	Kommunalsjef	Fauske kommune
Wenche Skarheim	Enhetsleder	Integreringsenheten
Ermin Krehic	Flyktningkonsulent	integreringsenheten
Beate Nygård Bringsli	Programrådgiver	Integreringsenheten
Siv Westermann	Rektor	Voksenpedagogisk senter
Eli Ravnåmo	Lærer	Voksenpedagogisk senter
Nanny Stemland	Lærer	Voksenpedagogisk senter

Vedlegg 3: Lovgrunnlaget for tilsynet

Tilsynshjemmel

Fylkesmannen har ved lovendring av 15.6.2011 fått ansvaret for å føre tilsyn med kommunens virksomhet etter introduksjonsloven. Fylkesmannstilsynet er hjemlet i introduksjonsloven § 23. Bestemmelsen trådte i kraft 1. september 2012.

Tilsynet er rettet mot kommunens virksomhet etter introduksjonsloven, L.04.07. 2003 nr.80

Fylkesmannen kan føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter kapittel 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd i introduksjonsloven og forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene.

- Kap 2: Introduksjonsprogram §§ 2 -7
- Kap 3: Introduksjonsstønad §§ 8-16
- Kap 4: Opplæring i norsk og samfunnskunnskap §§17-20
- § 25 tredje og fjerde ledd omhandler registrering i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)

Det følger videre av § 23 at tilsynet skal gjennomføres i samsvar med bestemmelsene i kommunelovens kapittel 10A som omhandler regler om statlig tilsyn med kommunesektoren

Tilsynstema

Fylkesmannen i Nordland skal i 2012 og 2013 gjennomføre tilsyn med kommunens forvaltning av introduksjonsloven §§ 3, 4 og 6 om introduksjonsprogrammet samt §§ 17, 18, 19 og 20 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I tillegg kommer forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak knyttet til disse paragrafene.

Tema for tilsynet er:

- | | |
|--------|--|
| Tema 1 | Nyankomne innvandrere som har rett og plikt tilbys introduksjonsprogram innen tre måneder etter bosetting |
| Tema 2 | Deltakerne i introduksjonsprogrammet får et individuelt tilpasset program |
| Tema 3 | Deltakerne får et program som fyller kravene til innhold |
| Tema 4 | Introduksjonsprogrammet er helårlig og på fulltid |
| Tema 5 | Deltakerne i introduksjonsprogrammet har en individuell plan |
| Tema 6 | Søkere som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap tilbys opplæring i henhold til loven |

Tilsynet skal kontrollere at tilstand, aktiviteter og avgjørelser er i samsvar med lovpålagte plikter. Det betyr at tilsynet ikke er avgrenset til å gjelde enkeltvedtak eller

annen myndighetsutøvelse. Tilsynet gjelder også tjenesteproduksjon som ikke er nedfelt som individuelle vedtak om omfang og kvalitet. Brudd på introduksjonsloven har rettmessige konsekvenser for deltakeren, ved at deltakeren ikke får den behandling eller rettigheter han har krav på. I tillegg kan det ha samfunnsmessige konsekvenser, ved forsinket overgang for den enkelte deltaker til arbeid og utdanning som igjen forsinker deltakerens selvstendighet.

Avgrensning av tilsynet

Formålet med tilsynet er å se om tilsynsobjektet oppfylder sine lovpålagte plikter. Tilsynet er avgrenset mot å overprøve kommunens frie skjønn, jf. Ot.prp. nr. 97 (2005-2006).

- Forvaltningens frie skjønn kan komme til uttrykk konkret i lov eller i forarbeider
- Forvaltningens frie skjønn anvendes ved avgjørelser hvor andre enn juridiske vurderinger legges til grunn
- Det frie skjønn skal utøves med krav til saklighet, forsvarlighet, forutberegnelighet og likebehandling

Forholdet til kommuneloven

Fylkesmannen skal utføre tilsyn med kommunen, jf. introduksjonsloven § 23, i samsvar med kommuneloven kapittel 10A. Der det ikke er særlovgivning på området, gjennomføres statlig tilsyn med kommunen etter reglene i kommuneloven. Kommunal- og regionaldepartementet har gitt ut rundskriv H-03/07: «Nytt kapittel 10A i kommuneloven – statlig tilsyn med kommunesektoren» som gir god veiledning.

Fylkesmannen har rett til innsyn og opplysninger i alle dokumenter som omhandler tilsynet. jf. kommuneloven § 60c.

Fylkesmannen kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov jf. kommuneloven § 60b. Dersom tilsynet avdekker at kommunen ikke oppfylder sine plikter etter introduksjonsloven, defineres dette som et lovbrudd.

Forholdet til forvaltningsloven

Det følger av Introduksjonsloven § 21 at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven. I tillegg gjelder de ikke-lovfestede saksbehandlingsreglene her som ellers i forvaltningen, som for eksempel; om normen for god forvaltningsskikk, forsvarlig saksbehandling, og veiledning og informasjon til deltakerne. Det er viktig å vite om en avgjørelse som tas etter introduksjonsloven er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven eller ikke. Grunnen er at mange av forvaltningslovens bestemmelser kun får anvendelse i saker om enkeltvedtak.

Introduksjonsloven § 21 annet ledd presiserer hvilke avgjørelser som skal regnes som enkeltvedtak etter denne loven. Det fremgår imidlertid av rundskriv Q-20/2012 at opplistingen i § 21 annet ledd ikke er uttømmende. Andre vedtak som må anses som enkeltvedtak og derfor kan påklages, kan f. eks være avgjørelser om fravær og permisjon og en avgjørelse om forlengelse av programmet ut over to år. Fylkesmannen skal føre tilsyn med om de materielle reglene i forvaltningsloven blir oppfylt. Ved Fylkesmannens tilsyn vil derfor undersøkelse av enkeltvedtak være vesentlig for å undersøke om deltakeren har fått de rettigheter de har krav på. Et enkeltvedtak er etter legaldefinisjonen i forvaltningsloven § 2; en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer.

Tilsynstema 1

Nyankomne innvandrere som har rett og plikt tilbys introduksjonsprogram innen tre måneder etter bosetting.

Lovgrunnlag

- Introduksjonsloven § 3

Begrepsforklaring og krav til kommunens praksis

Tilsynet skal undersøke om kommunen sørger for introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere bosatt i kommunen, jf. introduksjonsloven § 3

- *Sørge for (§ 3 første ledd)*
Kommunen har ansvaret for å administrere introduksjonsordningen. Det innebærer å tilby et introduksjons program og utbetale stønad til den nyankomne innvandrer. Kommunen står fritt i forhold til hvordan dette arbeidet skal administreres.
- *Oppstart (tidsperspektiv) (§3 andre ledd)*
Avgjørelse om tildeling av introduksjonsprogrammet er et enkeltvedtak. Kommunen skal i følge loven tilrettelegge introduksjonsprogram så snart som mulig og senest innen tre måneder.
Tildelingen av program skal skje innen tre måneder. Av Ot. Prp.nr 50(2003-2004) sies det i punkt 8.4.3: «kommunen skal tilby opplæringen så snart som mulig og senest innen tre måneder...» og i merknaden til bestemmelsen (s.66):»Kommunens plikt innebærer at den skal gi opplæring så snart som mulig og innen tre måneder etter at krav eller søknad om deltakelse er framsatt». Av dette følger at introduksjonsprogrammet skal være startet opp og opplæring skal gis, det vil si være påbegynt innen fristen på tre måneder. I merknad til § 3 i Rundskriv Q -20/2012 fremgår det også at selve programmet skal startes innen tre måneder.

Fristen begynner å løpe ved bosetting eller fremsatt krav. Den enkelte innvandrer har rett til et tilbud om deltakelse og må derfor ikke selv sette frem et krav eller søke deltakelse i et introduksjonsprogram

- *Oppstart (innhold) (§ 3 andre ledd)*
Vedtak om tildeling av introduksjonsprogram er et enkeltvedtak, jf. § 21. I henhold til forvaltningsloven, skal enkeltvedtak grunngis, og begrunnelse skal gis samtidig med at vedtak treffes. Vedtaket må i det minste inneholde navn på deltaker, tidspunkt for oppstart av programmet, definering av periode for programmet, hvilke tiltak programmet skal inneholde, og om programmet er på heltid.

Kommunen står fritt i å velge hvordan de vil organisere introduksjonsordningen.

Kommunen har en generell veiledningsplikt etter forvaltningsloven. Formålet med veiledningsplikten er å gi de som kan ha rett til offentlige tjenester en mulighet til å få sine rettigheter oppfylt, jf. introduksjonsloven § 21 jf. forvaltningsloven §§ 11 og 17.

Tilsynsystema 2

Deltakerne i introduksjonsprogrammet får et individuelt tilpasset program.

Lovgrunnlag

- Introduksjonsloven § 4

Begrepsforklaring og krav til kommunens praksis

Tilsynet skal undersøke om kommunen sørger for at introduksjonsprogrammet er individuelt tilpasset den enkelte deltaker, jf. introduksjonsloven § 4

- *Grunnleggende kvalifisering (§ 4 første ledd)*
Loven sier at introduksjonsprogram skal tilrettelegges for personer som har behov for grunnleggende kvalifisering på de tre områdene som introduksjonsprogrammet skal omfatte: norsk, samfunnskunnskap og forberedelse til videre utdanning eller arbeid.

Med tilrettelegging forstår vi et program som er utformet med bakgrunn i kartlegging og som er tilpasset den enkelte ut fra bakgrunn, forutsetninger, kvalifiseringsbehov og målsettinger.

I merknad til § 4 i Rundskriv Q -20/2012 fremgår det at «[s]amtaler med innvandreren om vedkommendes personlige ressurser, muligheter og realistiske framtidsplaner, er en viktig oppgave i kartleggingsarbeidet og utarbeidelsen av den individuelle planen.»

- *Behov (§ 4 første ledd og § 6 første ledd)*
Loven forutsetter en kartlegging av enkeltpersoners opplæringsbehov. I § 6 om individuell plan stilles det krav til kartlegging av den enkeltes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg.

I tilsynet kan vi altså stille krav om at det er foretatt slik kartlegging for hver enkelt deltaker.

Tilsynsystema 3

Deltakerne får et program som fyller kravene til innhold

Lovgrunnlag

- Introduksjonsloven § 4

Krav til introduksjonsprogram

Introduksjonsprogrammet skal minst inneholde:

1. norskopplæring
2. samfunnskunnskap
3. tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet

Introduksjonsprogrammet kan derfor ikke inneholde færre mål og områder, enn det som går fram av § 4.

- *Norskopplæring* skal gis i samsvar med gjeldende timerammer og i henhold til forskrift 2012-04-19 nr.358 Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere er utvidet fra 300 til 600 timer. Utvidelsen av timetallet gjelder personer som kommer inn i personkretsen for rett og plikt, eller rett uten plikt, til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 etter 1. januar 2012. Det vil si personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter 01.01.2012. Utvidelsen gjelder ikke personer som bare har plikt til opplæring (betalingselever).

Deltakeren har rett til opplæring i norsk i minimum 550 timer.

Rettigheter til ytterligere opplæring.

Kommunen har plikt til å tilby inntil 3000 timer opplæring totalt til de som har behov for det, og som har rett til gratis opplæring, jf. introduksjonsloven § 18 annet ledd.

- *Samfunnskunnskap* skal gis i samsvar med gjeldende timerammer og i henhold til forskrift 2012-04-19 nr.358. Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Deltakeren har rett til 50 timer opplæring i samfunnskunnskap på et språk han/hun forstår.

- *Forberedelse til videre opplæring og for deltakelse i yrkeslivet*
Formålet med introduksjonsprogrammet følger av formålsbestemmelsen i introduksjonsloven § 1: «å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet». I

rundskriv Q-20/2012 sies det at målsettingen med overgang til arbeidslivet må være retningsgivende for utforming av introduksjonsprogram.

Enkelte kan ha rett til opplæring etter reglene om grunnskoleopplæring for voksne, jf. opplæringsloven § 4A-1. Hvorvidt grunnskoleopplæring skal inngå i programmet må vurderes i forhold til introduksjonslovens formål og den enkeltes behov. Videregående opplæring, høgskole og universitet regnes som ordinær utdanning, og kan ikke sies å fylle et behov for kvalifisering som er grunnleggende.

Forarbeidene viser til flere forhold som kan kvalifiseres som forberedelse til videre opplæring og for deltakelse i yrkeslivet. Rundskrivet Q -20/2012 kan også gi andre gode eksempler og bør derfor leses når man vurderer innholdet i et introduksjonsprogram.

- *Deltakerbevis (§ 4 fjerde ledd)*
Den enkelte deltaker har krav på å få utstedt et deltakerbevis etter at introduksjonsprogrammet er gjennomført. Dette gjelder også når deltakeren har avsluttet eller avbrutt deltakelsen selv, eller programmet er stanset av kommunen etter § 7.

Tilsystema 4

Om introduksjonsprogrammet er helårlig og på fulltid.

Lovgrunnlag

- Introduksjonsloven § 4

Begrepsforklaring

- *Helårlig*
Det følger av introduksjonsloven § 4 at programmet skal være helårlig. Ifølge forarbeidene (Ot.prp.28 (2002-2003) kap. 12.4) betyr det at programmet skal følge arbeidslivets regler for ferie. Det vil si et 47 ukers program. Hvor norskopplæring er lagt til skolesektoren, kan f. eks. kvalifisering av samfunnskunnskap legges til skolens ferier for å oppfylle krav til helårlig program (Ot.prp.28 (2002-2003) kap. 12.4).
- *Fulltid*
Det følger av introduksjonsloven § 4 at programmet skal være på fulltid. Ifølge forarbeidene (Ot.prp.28 (2002-2003) kap. 12.4), betyr det at det skal være et heldagsprogram. Et heldagsprogram kan inneholde både norskopplæring, samfunnskunnskap, utdanning, arbeid eller annet som kan defineres som tiltak til forberedelse til arbeidslivet (gå i butikken, sende en søknad)

Normen er 37,5 timer der det ikke stilles krav til forberedelser, og 30 timer der det stilles betydelige krav til forberedelser, for eksempel ved program som

hovedsakelig består av opplæring. (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) kap.12.4). Spennet mellom 30 timer og 37,5 timer i uken, gir rom for en viss grad av skjønn i tilpasningen av programmet, samtidig som det sikrer et relativt omfattende tilbud.

Dersom programmet består av både opplæring og andre tiltak, kan inntil 25 % av opplæringstiden defineres som for- og etterarbeid og regnes med i programtiden (Rundskriv Q-20/2012).

Fulltids deltakelse er en forutsetning for å få introduksjonsstønad, jf. § 8. Kommunen skal legge til rette for at deltakere kan delta i programmet på heltid, ved f.eks. barnehageplass. For enkelte deltakere kan det likevel være vanskelig å gjennomføre programmet på fulltid.

Regler for fravær og permisjon reguleres i forskrift av 18.juli 2003 nr. 973 om nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsprogrammet.

Tilsystema 5

Deltakerne i introduksjonsprogrammet har en individuell plan

Lovgrunnlag

- Introduksjonsloven § 6

Krav til individuell plan:

En individuell plan skal minst inneholde:

1. Starttidspunkt
2. Tidsfaser
3. Angivelse av tiltakene

Begrepsforklaring

- *Starttidspunkt*
Tidspunkt for oppstart av introduksjonsprogrammet.
- *Tidsfaser*
Angivelse av tidspunkt og tidsperioder av de tiltak som skal introduksjonsprogrammet skal inneholde.
- *Angivelse av tiltakene*
Det skal i samråd med den enkelte deltaker og på grunnlag av en kartlegging av vedkommende sitt opplæringsbehov og hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg, beskrives konkrete tiltak.

Rundskrivet Q-20/2012 sier at det skal angis hvem som har ansvar for å gjøre hva og når.

I lovens forarbeider, i Ot.prp.nr. 28 (2002-2003), står det følgende: «*Av planen må det således framgå ansvars plassering i forhold til tiltakene, når tiltakene skal foregå, programmets varighet og omfang.*»

Det går fram av § 6 tredje ledd at planen skal utarbeides i samråd med den enkelte deltaker. Planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommende sitt opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Siden dette tilsynet ikke legger opp til å snakke med deltakere i introduksjonsprogrammet, må man bygge på skriftlige kilder, som for eksempel journalnotater eller intervju med saksbehandlere.

Kartlegging vil bl.a. bestå i registrering av utdanning og arbeidserfaring fra hjemlandet. Kommunens kartlegging kan også bygge på eventuell kartlegging fra asylmottaket. Kartleggingen skal danne grunnlag for utarbeidelse av den individuelle planen, som skal være tilpasset deltakernes forutsetninger, behov og muligheter. Andre forhold som kan kartlegges er, familiesituasjon, bosituasjon, helse og sosialt nettverk.

Planen skal evalueres jevnlig og ved vesentlige endringer, jf. § 6 fjerde ledd. Formålet med evalueringen er å undersøke om planens mål om kvalifisering er i samsvar med deltakerens bakgrunn, livssituasjon og kompetanse. Evalueringen vil vise om fremdriftsplanen følges og om tiltakene og målene er realistiske og aktuelle. Avgjørelser om vesentlig endring av individuell plan regnes som enkeltvedtak, jf. § 21.

Tilsynsystema 6

Søkere som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap tilbys opplæring i henhold til loven.

Lovgrunnlag

- Introduksjonsloven §§ 17, 18, 19 og 20

Krav til opplæringen i norsk og samfunnskunnskap:

- *Frister:* Kommunen skal tilby opplæringen så snart som mulig og senest innen tre måneder etter at deltakeren setter fram krav eller søker om opplæring, jf. §18 første ledd.
- *Fritak fra plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap:* Hvis en person allerede har tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, eller hvis andre

tungtveiende årsaker tilsier det, kan kommunen etter søknad innvilge fritak fra plikten til å delta i opplæring, jf. introduksjonsloven § 17 fjerde ledd. Det er gitt nærmere regler om fritak i forskrift av 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere §§ 3 og 4. Hva som skal anses som tilstrekkelige kunnskaper er definert i forskriften.

- *Individuell plan:* Det skal utarbeides en individuell plan for deltakeren, jf. § 19 første ledd. Introduksjonsloven § 6 om individuell plan for deltakere i introduksjonsprogrammet gjelder tilsvarende. Se mer om krav til den individuelle planen ovenfor under «Tilsynsystema 5».
- *Behovsprøvd opplæring:* Kommunen plikter å gi opplæring utover 600 timer til deltakere som har rett og plikt eller kun rett dersom de har behov for det, jf. § 18 annet ledd. Deltakeren må selv søke om ytterligere opplæring. Kommunen vurderer behovet og fatter vedtak om tildeling. Dette skal skje ved enkeltvedtak, jf. § 21 annet ledd bokstav a).
- *Permisjoner og fravær:* Forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere kapittel 4 og 5 gir nærmere regler om fravær og permisjon for deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Rundskrivet Q-20/2012 sier blant annet om permisjon: «Utgangspunktet er følgende: Kommunen plikter å tilrettelegge opplæringen for den enkeltes livssituasjon når det oppstår et forhold som gjør at en deltaker ikke kan følge opplæringstilbudet. Kun når individuell tilpasning ikke er mulig, skal permisjon vurderes.» Deltakeren må søke om permisjon, jf. forskriften § 10. Bestemmelsen om permisjon i forskriften kapittel 5 angir en maksimumsgrense for hvor lang permisjon som kan innvilges. Kommunens adgang til å gi permisjon er begrenset til å gjelde de tilfellene som er listet opp i forskriftens §§ 11-13. Forskriften kapittel 4 gir regler om kortvarig og langvarig fravær.
- *Stans:* Kommunen kan stanse opplæringen når det er begrunnet med særlige forhold knyttet til den enkelte deltaker, jf. § 19 fjerde ledd. Eksempler på særlige forhold er dersom deltakeren hindrer andre i opplæringen eller hyppig og vedvarende fravær. Når kommunen stanser opplæringen, skal det skje ved enkeltvedtak.
- *Deltakerbevis:* Den enkelte deltaker har krav på å få utstedt et deltakerbevis etter gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 19 femte ledd. Kravet gjelder også når deltakeren har avbrutt opplæringen selv, eller når kommunen har stanset opplæringen.

Kilder

Introduksjonsloven, lov 04.07.2003 nr.80

Ot.prp.nr 28 (2002-2003)

Ot.prp.nr 97(2005-2006)

Ot.prp.nr 50(2003-2004)

Rundskriv Q-20/2012

Rundskriv H-20/07

Rundskriv H-03/07