



**Fylkesmannen i  
Nordland**

---

## **Tilsynsrapport**

---

Introduksjonsprogram og opplæring i norsk og  
samfunnskunnskap

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

**Vestvågøy kommune**

Tilsynet ble gjennomført den 17.01.2013

# Innhold

1. Innledning.....	2
<b>Formålet med tilsynet.....</b>	<b>2</b>
<b>Fylkesmannens tilsynshjemmel.....</b>	<b>3</b>
<b>Forholdet til kommuneloven.....</b>	<b>3</b>
<b>Begreper.....</b>	<b>3</b>
<b>Gjennomføring av tilsynet.....</b>	<b>4</b>
2. Tema for tilsynet.....	5
3. Beskrivelse av kommunens praksis og Fylkesmannens vurdering.....	5
<b>Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsordningen.....</b>	<b>5</b>
<b>Tema 1: Nyankomne innvandrere som har rett og plikt tilbys introduksjonsprogram innen tre måneder etter bosetting, jf. § 3.....</b>	<b>6</b>
<b>Tema 2: Deltakerne i introduksjonsprogrammet får et individuelt tilpasset program, jf § 4.....</b>	<b>7</b>
<b>Tema 3: Deltakerne får et program som fyller kravene til innhold, jf. § 4.....</b>	<b>8</b>
<b>Tema 4: Introduksjonsprogrammet er helårlig og på fulltid, jf. § 4 andre ledd.....</b>	<b>9</b>
<b>Tema 5: Deltakerne i introduksjonsprogrammet har en individuell plan, jf. § 6.....</b>	<b>10</b>
<b>Tema 6: Søkere som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap tilbys opplæring i henhold til loven, jf. §§ 18, 19 og 20.....</b>	<b>11</b>
4. Konklusjon etter tilsynet.....	14
Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon.....	15
Vedlegg 2: Deltakere i tilsynet.....	16
Vedlegg 3: Lovgrunnlaget for tilsynet.....	17
<b>Tilsynshjemmel.....</b>	<b>17</b>
<b>Tilsystema.....</b>	<b>17</b>
<b>Avgrensning av tilsynet.....</b>	<b>18</b>
<b>Forholdet til kommuneloven.....</b>	<b>18</b>
<b>Forholdet til forvaltningsloven.....</b>	<b>18</b>
<b>Tilsystema 1.....</b>	<b>19</b>
<b>Tilsystema 2.....</b>	<b>20</b>
<b>Tilsystema 3.....</b>	<b>21</b>
<b>Tilsystema 4.....</b>	<b>22</b>
<b>Tilsystema 5.....</b>	<b>23</b>
<b>Tilsystema 6.....</b>	<b>25</b>
<b>Kilder.....</b>	<b>27</b>

## 1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Nordland etter tilsyn med Vestvågøy 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 forskrift, 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 integreert del av norskopplæringen.

Fra 2007 har Regjeringen valgt å bruke resultater på norskprøvene som styringsparameter for kvaliteten i opplæringen. Fra 2009 var resultatkravene at 60 % skulle bestå de skriftlige norskprøvene og 85 % skulle bestå de muntlige prøvene.

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. Merknad bør brukes i liten grad.

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 og intervjuer. Fylkesmannen sendte deretter ut en foreløpig rapport med forhåndsvarsel om pålegg om å rette opp lovbrudd. Kommunen fikk frist til 1. mai 2013 for å sende ny redegjørelse til Fylkesmannen knyttet til de avvik som var blitt avdekket. På bakgrunn av denne redegjørelsen er denne tilsynsrapporten utarbeidet. Konklusjonene i rapporten er bare et uttrykk for hva man har sett gjennom den dokumentasjonen som forelå ved tilsynet og etter kommunens redegjørelse etter foreløpig rapport. 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 dokumentasjonen Fylkesmannen har tilgang til. Fylkesmannen har i tillegg foretatt en gjennomgang av deltakermapper og gjennomført intervjuer. 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 02.11.2012
3. Åpningsmøte, intervjuer og gjennomgang av deltakermapper, avholdt i Flyktningkontorets lokaler den 17.01.2013
4. Utsending av foreløpig rapport 12.02.2013
5. Sluttmøte, 15.03.2013
6. Frist for skriftlig tilbake fra kommunen på foreløpig rapport 01.05.2013
7. Utsending av endelig rapport og avslutning av tilsynet 30.04. 2013

## 2. Tema for tilsynet

Temaet for Fylkesmannens tilsyn er kommunens forvaltning av introduksjonsloven §§ 3, 4 og 6 om introduksjonsprogrammet, §§ 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

Flyktning- og innvandringsenheten (FIE) er organisert som egen selvstendig enhet, Enhetsleder har ansvar for personal, økonomi og regelverk. Hun har fokus på deltakers rett og plikt og målrettet arbeid mot kvalifisering. Enhetsleder deltar jevnlig på ledermøter, og informerer formannskapet minst to ganger i året. Tidligere var enheten integrert i NAV, men de omorganiserte til egen enhet i 2009. Det er ca. 12 årsverk knyttet til arbeidet rundt introduksjonsordningen, og det er nå omkring 70 deltakere i introduksjonsprogrammet. Alle deltakerne har to kontaktpersoner, en for kvalifisering og en for bosetting.

Kommunen bruker eksterne tjenester til opplæring i norsk med samfunnskunnskap og til grunnskoleopplæring for norske. Denne opplæringen ivaretas av Vest-Lofoten videregående skole etter en anbudskonkurranse. Opplæringen er der oppdelt slik at

opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deltakere under 20 år samt grunnskole for voksne foregår ved hovedskolen. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deltakere over 20 år foregår på OPUS, som er en avdeling underlagt Vest-Lofoten videregående skole. Kommunen stiller krav til skolen. De har jevnlig møter, der det fokuserer på progresjon i undervisningen.

Innvandrere som har rett og plikt til 600 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap får tilsendt et velkomstbrev fra kommunen. Kommunen bruker NIR for å få opplysninger om disse personene.

Det er kommunen som godkjenner gruppeoppsett for norskundervisning, samt registrerer timer i NIR ut fra tilsendte lister fra skolen. Kommunen har også ansvar for språkpraksis. Målet for norskundervisningen er at alle skal være klar for norskprøve 2. Dette tilsvarer nivå A2 i læreplanen.

### **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 om introduksjonsprogram er fattet i tråd med forvaltningsloven og introduksjonsloven.

#### **Beskrivelse av kommunens praksis på tilsynsdato**

Når kommunen tar imot nye flyktninger, har de god oversikt over dato for ankomst. De melder deltakerne opp til undervisning, og skolen har kontinuerlig inntak. Det er vanlig at deltakerne begynner på norskkurs raskt, og får vedtak om introduksjonsprogram så snart som mulig. Det er problemer knyttet til å få personnummer. Det tar ofte lang tid å få personnummer, en gang over ett år, 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 etter tilsyn**

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.

Intervjuer og dokumentasjon viser at kommunen tilbyr program, fattet vedtak og tilrettelegger innen 3 måneder. Det skaper praktiske problemer at deltakerne ikke får personnummer og bankkonto før etter at det har gått en 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.

Intervjuer og dokumentasjon viser at kommunen vurderer deltakernes behov for grunnleggende kvalifisering. Til nå har det ikke vært noen som ikke har oppfylt vilkåret om behov for grunnleggende kvalifisering

### **Fylkesmannens konklusjon**

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 på tilsynsdato**

Kommunen lager en individuell plan så snart som mulig etter start. Ut fra notater fra introduksjonssamtalen lages det en individuell plan. Planen revideres fortløpende. Det brukes telefontolk under introduksjonssamtalen. Planen følges opp hver gang deltakeren er inne til samtale.

Det er flyktning- og innvandringsenheten som behandler søknader om permisjoner.

### **Fylkesmannens vurdering etter tilsyn**

Kommunen foretar kartlegging og samtale før oppstart i introprogrammet. I tillegg til opplysninger fra deltaker som kommer fram under samtalen brukes NIR, informasjon fra mottak og eventuelt opplysninger fra UNHCR. Deltakerne har jevnlig møter med programrådgiver, der planen revideres.

Det er ikke lagt fram eksempler på at permisjoner brukes for individuell tilpasning av program.



## **Fylkesmannens konklusjon**

Kommunen oppfylder lovens krav knyttet til § 4, deltakerne i introduksjonsprogrammet får et individuelt tilpasset program

## **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 på tilsynsdato**

Deltakere som er under 20 år har sin undervisning på hovedskolen, her er det to klasser med opplæring i norsk og samfunnskunnskap og to klasser med grunnskoleopplæring for voksne. De som er over 20 år går på avdeling OPUS, som har 6 klasser i norsk og samfunnskunnskap. Deltakere som er over 20 år kan også tas inn i grunnskoleopplæring for voksne, og flytter da over til hovedskolen. Flyktning- og innvandringsenheten organiserer språkpraksis for deltakerne. Fra høsten 2012 innførte kommunen en rutine for å dele ut deltakerbevis.

## **Fylkesmannens vurdering etter tilsyn**

Programmet inneholder både norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Det virker å kunne være lite struktur i opplæringen i samfunnskunnskap, og vi har fått ulik informasjon om gjennomføringen av samfunnskunnskap ved OPUS. Det opplyses at kommunen ikke går inn i det faglige opplegget ved skolen, for eksempel bruk av læreplaner, og kommunen synes ikke å ha noen god internkontroll når det gjelder innholdet i opplæringen.

Kommunen startet en rutine høsten 2012 med deltakerbevis, men det har ikke vært aktuelt til nå å dele ut slike bevis.

For de som går grunnskole registrerer kommunen norskopplæring i NIR for timer der deltakeren får matematikk-, naturfagundervisning eller andre grunnskolefag. Det er ikke i samsvar med reglene om registrering i NIR, jf. introduksjonsloven § 25 tredje og fjerde ledd.

## **Kommunens tilbakemelding om endring av praksis**

Etter at foreløpig tilsynsrapport ble sendt ut, har kommunen endret sine rutiner for registrering i NIR. Det timeregistreres nå bare opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Andre aktiviteter registreres som tiltak i NIR.

## **Fylkesmannens konklusjon**

Innhold i introduksjonsprogrammet dekker lovens krav til innhold, jf. § 4.

Kommunen har nå fått på plass rutiner med å utstede deltakerbevis ved gjennomført eller avbrutt program.

Kommunen har gitt tilbakemelding på at de har endret praksis for registrering i NIR, og at det nå gjøres korrekt.

## **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 på tilsynsdato**

De aller fleste av deltakerne i introduksjonsprogrammet har sin hovedaktivitet på skolen. Enten som deltakere i kurs i norsk med samfunnskunnskap, eller som deltakere på grunnskole for voksne. De fleste har også språkpraksis, men ikke de som går på grunnskoleopplæring. Språkpraksis varer vanligvis tre til seks måneder og arrangeres av flyktning- og innvandringsenheten. Arbeidsdagen er da 7,5 timer, og det registreres norsktimer for denne praksisen. De som går på grunnskole for voksne har bare 25 timer undervisning i uka.

Deltakerne på kurs i norsk med samfunnskunnskap (på avdeling OPUS) har 20 timers undervisning i uka. I tillegg har de leksehjelp med miljøterapeut 10 timer i uka.

Kommunen er på vei mot et helårlig program. De har nå sommerskole, og 5 uker sommerferie. Ellers følger de ordinær skolerute.

## **Fylkesmannens vurdering etter tilsyn**

Deltakere i introduksjonsprogrammet har opplæring som sin hovedaktivitet, i tillegg er de fleste i språkpraksis enkelte dager i uka i 3-6 måneder. Deltakerne i grunnskoleopplæring for voksne har bare 25 timers undervisning i uka. Dette er for få undervisningstimer til å kunne kalle tiltaket et fulltidsprogram, selv om det beregnes tid til hjemmearbeid.

De som er deltakere på kurs i norsk og samfunnskunnskap ved avdeling OPUS, har bare 20 timer undervisning i uka. I tillegg har de 10 timer leksehjelp med miljøarbeider, og lekser utover dette igjen. I realiteten regnes det 17,5 timer leksearbeid, og dette kan ikke regnes for et fulltidsprogram. Det er i NIR registrert 30

eller 35 timer, et avvik ut fra hva som opplyses og ut fra hva som kan kalles fulltidsprogram. Registreringen i NIR blir gal når de 10 timene leksehjelp registreres som norsk, jf. introduksjonsloven § 25 tredje og fjerde ledd.

Deltakerne har obligatorisk sommerundervisning slik at sommerferien blir 5 uker. Ellers følger de ordinær skolerute. Dette blir for mye ferie til at programmet kan regnes som helårlig.

### **Kommunens tilbakemelding om endring av praksis**

Kommunen har fra 1. april endret grunnskoletilbudet slik at deltakerne har 30 timers undervisning pr uke. I tillegg er timeplanen for avdeling OPUS blitt mer klargjort, og deltakerne er også her 6 timer pr dag på skolen. I tillegg kommer hjemmearbeid.

Sommerskolen utvides fra sommeren 2013, slik at det gis 4 ukers sommerferie. Fra skoleåret 2013/2014 skal ikke lenger ordinær skolerute følges. Deltakere i Introduksjonsprogrammet skal ikke ha høstferie og vinterferie, men følge ordinært arbeidsår.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Kommunen oppfylder nå målsetningene om et helårlig fulltidsprogram for deltakere i introduksjonsprogrammet i henhold til § 4 annet 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
- den 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 på tilsynsdato**

Kommunen opplyser at alle deltakerne i introduksjonsprogrammet nå har en individuell plan. De starter arbeidet med planen ut fra notater fra introduksjonssamtalen. Etter en stund har de en samtale med deltaker om planen, og deltakeren får planen utlevert. Planen revideres hver gang deltakeren er til samtale, og dette kan være så ofte som hver 14. dag. Det er ikke rutiner om å fatte enkeltvedtak ved vesentlige endringer.

### **Fylkesmannens vurdering etter tilsyn**

Bare noen av de framlagte deltakermappene inneholder individuell plan, og de planene som er framlagt er ikke veldig utfyllende. I de individuelle planene som er framlagt er det ikke angitt aktiviteter. Det er ikke angitt hvem som er ansvarlig for oppnåelse av mål og delmål, og planene er heller ikke evaluert.

Det er ikke rutiner for å fatte enkeltvedtak ved vesentlige endringer.

### **Kommunens tilbakemelding om endring av praksis**

Deltakernes individuelle plan er nå endret slik at den fyller formkravene i § 6. Det fattes enkeltvedtak, og planen er unntatt offentlighet. Planen er tatt i bruk. Planene skal evalueres jevnlig.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Det utarbeides nå en individuell plan for deltakere i introduksjonsprogrammet. Denne planen evalueres jevnlig. Planen tilfredsstiller minimumskravene i introduksjonsloven § 6.

### **Tema 6: Søkere som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap tilbys opplæring i henhold til loven, jf. §§ 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) om deltakerne får deltakerbevis ved gjennomført eller avbrutt opplæring, jf. § 19 femte ledd
- g) praksis rundt stans av opplæringen, jf. § 19 fjerde ledd

### **Beskrivelse av kommunens praksis på tilsynsdato**

Oppæringen i norsk og samfunnskunnskap favner en større målgruppe enn deltakere i introduksjonsprogrammet. Både deltakere i introduksjonsprogrammet og andre innvandrere med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal tilbys slik opplæring av kommunen de er bosatt i.

- a) Kommunen tilbyr opplæring innen 3 måneder, og skolen har kontinuerlig inntak.
- b) Skolen lager individuell plan for norskopplæringen for noen, men ikke for innvandrere som ikke er i introduksjonsprogram.

- c) Skolen underviser etter læreplanen i norsk og samfunnskunnskap. Hovedskolen og filialen OPUS driver noe forskjellig. Blant annet gjelder dette for opplæring i samfunnskunnskap.
- d) Når det gjelder oppmøte og fravær fra undervisningen, så sender skolen en gang i uka en liste over oppmøte og fravær til kommunen. Det er kommunen som registrerer i NIR.

Skolen innvilger velferdspermisjoner opptil to dager for deltakerne. Alle andre permisjoner blir behandlet av flyktning- og innvandringsenheten.

- e) Kommunen fatter vedtak om opplæring for deltakeren, med angitt antall timer.
- f) Når elever slutter på opplæring, får noen et kursbevis utstedt av skolen.

Noen innvandrere ber om fritak for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunen har en praksis der saksbehandler kan gi fritak hvis de etter en kartlegging ser at personen er god nok i norsk, eller hvis personen for eksempel har bestått norskprøven.

### **Fylkesmannens vurdering etter tilsyn**

- a) Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal igangsettes innen 3 måneder etter framsatt krav. Kommunen har gode rutiner for å tilby opplæring innen fristen. Kommunen sender et velkomstbrev til nyankomne innvandrere for å orientere om tilbudet. Kommunen fatter enkeltvedtak om inntak innen fristen og vedtaket følger formkravene.
- b) Deltakerne i opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal ha en individuell plan for opplæringen, med informasjon om de mål som skal nås og tidsangivelser. Planen skal utarbeides sammen med deltakeren og revideres jevnlig. For deltakerne i introduksjonsprogrammet, kan norskopplæringsplanen inngå som en del av den individuelle planen for introduksjonsprogrammet. Framlagte papirer viser at det er laget plan for noen, men ikke alle. De planene som er utarbeidet, har ikke blitt vurdert/revidert jevnlig, jf. § 19 jf. § 6. Ingen rutine for å fatte enkeltvedtak ved vesentlige endringer av individuell plan, jf. introduksjonsloven § 21 annet ledd b).
- c) Når det gjelder opplæring i 50 timer samfunnskunnskap, virker praksis noe uklar ved avdeling OPUS. Ut fra registreringer vi har sett på i NIR, blir nye elever registrert med 5-6 timer samfunnskunnskap i uka fra de starter til de har oppfylt 50 timer. Samtidig blir det sagt at undervisningen går i bolker, og at deltakerne har to timer i uka. Det blir også sagt at læreplanen i norsk og samfunnskunnskap dekker dette faget, men det er ikke korrekt – faget har en egen læreplan. Vi er usikker på om det arrangeres et eget kurs i samfunnskunnskap knyttet til de forskriftsfestede læreplanmålene for samfunnskunnskap.
- d) Utskrifter fra NIR for to elever viser at kommunen ikke registrerer fravær for elever som bare deltar på opplæring i norsk og samfunnskunnskap. § 25 tredje og fjerde ledd.

Kommunen har gitt permisjon i et år for deltaker som fikk jobb. Kommunen har ikke hjemmel til dette ifølge 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.

Det er en innarbeidet praksis at kontaktlærer kan gi permisjon for 1-2 dager. Kontaktlærer kvitterer da på søknaden fra deltakeren. Det er kommunen som må behandle søknad om permisjon, og permisjon må gis/avslås ved enkeltvedtak, jf. forskriften kapittel 5 og introduksjonsloven § 21 annet ledd d).

- e) Kommunen fatter vedtak om norsktimer. Ut fra vedlagte mapper ser det ikke ut som om deltakerne trenger å søke på flere timer, men vedtakene fyller formkravene.
- f) Det er bare lagt fram deltakerbevis for én deltaker. Dette deltakerbeviset dekker ikke formkravene jf. § 19. Det er videre lagt ved en sluttrapport for en deltaker med tallvurdering (tallkarakter). Deltakeren er vurdert ut fra kriterier som ikke finnes i læreplanen. Hvis en deltaker i opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal ha en sluttvurdering, skal den offisielle norskprøven benyttes.
- g) Det er ikke gitt eksempler på stans av opplæringen.

Kommunen har en praksis der saksbehandler kan gi fritak for opplæring i norsk og samfunnskunnskap hvis de ser at personen er god nok i norsk, jf. dokumentasjonskravet i introduksjonsloven § 17 fjerde ledd og forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap §§ 3 og 4.

### **Kommunens tilbakemelding om endring av praksis**

Kommunen har laget og innført nye rutiner for utarbeidelse av individuell plan for norsk med samfunnskunnskap. Disse nye rutinene er i samsvar med lov og forskrift. Det er også laget rutiner for kurs i 50 timer samfunnskunnskap som sikrer at målene i lærerplanen dekkes.

Rutiner for registrering av fravær i NIR er endret. Etterregistrering er gjennomført fra 1/1 2013 for å rette opp tidligere feil. Likeledes er det laget nye rutiner for innvilging av permisjoner. De nye rutinene er i samsvar med lovverket.

Deltakere må nå søke på behovsprøvde norsktimer, det er ikke lenger noen automatikk i forlengelse.

Kommunen sørger nå for at alle deltakere får deltakerbevis etter avsluttet introduksjonsprogram eller avsluttet norskopplæring. Fylkesmannen har mottatt formularer som dekker krav om innhold.

Kommunen har korrekte rutiner for å gi fritak for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og innvilger fritak i henhold til § 3 i forskrift til introduksjonsloven.

## **Fylkesmannens konklusjon tema 6**

Vestvågøy kommune tilbyr søkere som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap opplæring i henhold til loven, jf. §§ 18,19 og 20.

### **4. Konklusjon etter tilsynet**

I løpet av tilsynet avdekket Fylkesmannen områder der kommunens praksis ikke fullt ut fulgte krav i lov og forskrifter. Etter foreløpig tilsynsrapport endret kommunen rutiner, og kommunen kan nå dokumentere en praksis som er i tråd med de bestemmelsene som vi har gjort tilsyn med.

Vestvågøy kommune får ingen avvik og da heller ingen pålegg.

Fylkesmannen kan ved et oppfølgingstilsyn vurdere om nåværende praksis følges.

## Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

### 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.

Saksmapper for åtte deltakere med bl.a. følgende dokumenter:

- Vedtak om deltagelse i introduksjonsordningen
- Individuell plan introduksjonsordningen
- Utskrift fra Nasjonalt introduksjonsregister
- 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
Åse Wrålsen	Kommunalsjef	Vestvågøy kommune
Tove Haug	Enhetsleder	Flyktning- og innvandringsenheten
Heidi Anita Mathisen	Programrådgiver	Flyktning- og innvandringsenheten
Jan Gunvaldsen	Ansvarlig for opplæring i norsk/sfk	Vest-Lofoten videregående skole
Anne-Marit Johansen	Teamleder og kontaktlærer	Opus
Annie Monsen	Lærer	Vest-Lofoten videregående skole

### Oversikt over de som er intervjuet

Navn	Tittel	Arbeidssted
Tove Haug	Enhetsleder	Flyktning- og innvandringsenheten
Heidi Anita Mathisen	Programrådgiver	Flyktning- og innvandringsenheten
Jan Gunvaldsen	Ansvarlig for opplæring i norsk/sfk	Vest-Lofoten videregående skole
Anne-Marit Johansen	Teamleder og kontaktlærer	Opus
Annie Monsen	Lærer	Vest-Lofoten videregående skole

### Deltakere i sluttmøtet

Navn	Tittel	Arbeidssted
Åse Wrålsen	Kommunalsjef	Vestvågøy kommune
Tove Haug	Enhetsleder	Flyktning- og innvandringsenheten
Jan Gunvaldsen	Ansvarlig for opplæring i norsk/sfk	Vest-Lofoten videregående skole
Anne-Marit Johansen	Teamleder og kontaktlærer	Opus
Annie Monsen	Lærer	Vest-Lofoten videregående skole

## 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: Introduksjonsstønnad §§ 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 §§ 18 og 19 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I tillegg kommer forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak knyttet til disse paragrafene.

Tilsynet vil omfatte:

Det overordnede temaet for Fylkesmannens tilsyn er kommunens forvaltning av introduksjonsloven.

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 oppfyller 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 oppfyller 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, ansvarlig 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.

## **Tilsynsystema 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 introduksjonsprogram 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 innvandrere 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)*  
Vedtaket 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.

## **Tilsystema 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, høyskole 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.

#### **Tilsynsystema 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 introduksjonsstønning, 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.

## Tilsynstema 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 «Tilsynstema 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