



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Pb. 8059 Dep
0031 OSLO

Deres ref
15-02802

Vår ref
15/3013-

Dato
20.10.2015

Svar på spørsmål til lovgrunnlaget for introduksjonsloven og nytt tema for statlig tilsyn

Vi viser til IMDis varsel av 11. september 2015 om behov for prinsipielle avklaringer av spørsmål til introduksjonsloven i forbindelse med valg av nytt tema for statlig tilsyn. Vi viser også til IMDis brev av 1. oktober 2015 med redegjørelse for de ulike spørsmålene, og tilråding til departementet.

IMDi har ansvar for å velge tema for statlig tilsyn med ordningene i introduksjonsloven, fylkesmennene skal føre tilsyn, jf. introduksjonsloven § 23. IMDi har foreslått at nytt tilsynstema skal være individuell plan, jf. introduksjonsloven §§ 6 og 19. Det følger av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i IMDi at arbeidet med tilsynstemaer på norskopplæringens område skal skje i samarbeid med Vox.

Hensikten med den individuelle planen er beskrevet i lovens forarbeider. Det følger av Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) pkt. 12.8.3, at et effektivt og hensiktsmessig kvalifiseringsløp forutsetter et samarbeid mellom kommunen, som er ansvarlig for å utforme tilbudet, og den enkelte deltaker. Det er viktig at den enkelte gis mulighet og ansvar for å planlegge sin egen kvalifisering, det er begrunnelsen for at planen skal utarbeides i samråd med vedkommende deltaker. For at medvirkningen skal være reell og konstruktiv, forutsettes det at kommunen sørger for at deltakeren får relevant informasjon og veiledning. I tilfeller der det er uenighet mellom deltakeren og kommunen, er det kommunen som treffer beslutning om planens innhold. Kommunens beslutning må i slike tilfeller bygge på en god begrunnelse og dokumentasjon. For deltakere som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap som en del av introduksjonsprogrammet, skal den individuelle planen for norskopplæringen inngå som en del av den individuelle planen for hele programmet. Den individuelle planen skal angi både tidspunkt for oppstart, hva som skal skje når og en oversikt over tiltakene i programmet.

Planen skal være et verktøy som sikrer planmessighet, kontinuitet og effektiv fremdrift i kvalifiseringen. Planen skal bidra til å øke forutsigbarheten og motivasjonen for deltakeren.

Departementets utfyllende retningslinjer følger av rundskriv Q-20/2015 del II §§ 6 og 19.

I forbindelse med avgrensning av nytt tilsynsystema for perioden 2017-2019, utarbeidelse av tilsynsinstruks og pilotering av temaet i 2016, har IMDI ønsket følgende spørsmål avklart:

- 1) *Tidsrammer for den individuelle planen – når skal den individuelle planen være utarbeidet?*

Den individuelle planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av deltakerens bakgrunn og forutsetninger. Det følger av departementets rundskriv Q/20-2015 at den individuelle planen er en del av kommunens beslutning om tildeling av introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunen velger selv formen på den individuelle planen: om den skal være et vedlegg til enkeltvedtaket om tildeling av introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap, eller om det skal fattes et eget enkeltvedtak om innholdet i den individuelle planen. Et vedtak om tildeling av program eller opplæring uten noen beskrivelse av innholdet i programmet eller mål for opplæringen og antall timer som tildeles, gir lite innhold.

IMDi vurderer at den individuelle planen skal foreligge allerede ved tildelingen av programmet, uavhengig av om den er et vedlegg til vedtaket om tildeling av program, eller om kommunen fatter et eget enkeltvedtak om innholdet i den individuelle planen. Planen kan deretter utfylles, korrigeres og revurderes underveis i programmet. IMDi viser til at fastsettingen av den individuelle planen er et enkeltvedtak som kan påklages i samsvar med introduksjonsloven §§ 21 og 22. Det er viktig at deltaker tidlig får anledning til å klage på programmets innhold, og ikke først etter at deler av programmet er gjennomført.

Departementet viser til forarbeidene, og omtalen av at den individuelle planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av opplæringsbehovet til vedkommende og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg, se Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) kap. 12.8.2.2: *"Departementet legger, i likhet med utvalget, til grunn at kartlegging av den enkeltes kompetanse må skje i to faser, for to forskjellige formål. For det første må det gjennomføres en kartlegging i forbindelse med kommunenes vurdering av om det foreligger et opplæringsbehov som er vilkåret for å fastslå rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, jf. kapittel 11.4.3. [...] For det andre må det gjennomføres en mer detaljert og grundig kartlegging når det er fastslått at vedkommende har rett og plikt til å delta i et introduksjonsprogram. [...] Den første kartleggingen av den enkeltes kompetanse og bakgrunn vil kunne være nødvendig når kommunen vurderer den enkeltes behov for grunnleggende kvalifisering. Kartleggingen her vil altså inngå i kommunens grunnlag for vurdering av om program skal tilbys, og kommer derfor før en individuell kvalifiseringsplan eventuelt utarbeides. Lovforslaget stiller imidlertid ikke krav om slik kartlegging før et eventuelt tilbud om program [...]."*

På denne bakgrunn støtter departementet ikke IMDis vurdering om at den individuelle planen skal foreligge allerede ved tildeling av programmet. Avhengig av hvor langt kommunen er kommet i kartleggingen av den enkeltes kompetanse og opplæringsbehov, kan den individuelle planen foreligge allerede ved tildeling av programmet, men det er også adgang til å bruke noe lenger tid på kartleggingen av den enkeltes kompetanse og opplæringsbehov. Dersom kommunen ikke er ferdig med kartleggingen av den enkeltes kompetanse og opplæringsbehov ved tildeling av programmet, skal den individuelle planen foreligge innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse i introduksjonsprogram blir framsatt, jf. § 3 annet ledd.

Departementet vurderer at dette også skal gjelde for deltakere som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap som en del av introduksjonsprogrammet. Her skal den individuelle planen for norskopplæringen inngå som en del av den individuelle planen for hele programmet.

2) *Skal den individuelle planen angi den enkeltes mål med introduksjonsprogrammet?*

Planen skal etter introduksjonsloven § 6 annet ledd minst inneholde programmets start og tidsfaser, og en angivelse av tiltakene i programmet. Det følger av lovens forarbeider at for å sikre en planmessig og god framdrift, er det viktig at det i planen settes opp delmål for avgrensede aktiviteter.

For opplæring i norsk og samfunnskunnskap er dette utdypet Læreplanen: *"Den første individuelle planen skal oppgi mål for opplæringen og antall timer som tildeles. Planen må også angi hvor og når opplæringen skal finne sted."*

IMDi vurderer at det i § 6 kan innfortolkes et krav om at den enkeltes mål skal fremgå av den individuelle planen. IMDi viser til at den individuelle planen skal fastsettes ved et enkeltvedtak. Etter forvaltningsloven § 24 skal enkeltvedtak begrunnes. Sammenhengen med deltakerens målsettinger vil være begrunnelsen for hvilke tiltak som inngår i vedkommendes introduksjonsprogram. Planen skal angi både hovedmål og delmål. Det skal skilles tydelig mellom de mål som ligger innenfor rammen av introduksjonsprogrammet og de som ligger lengre fram i tid.

Departementet støtter IMDis vurdering.

3) *Skal den individuelle planen angi hvem som har ansvaret for å gjennomføre tiltakene (ansvarsforhold)?*

Det følger av lovens forarbeider at det av planen må framgå ansvars plassering i forhold til tiltakene, når tiltakene skal foregå, programmets varighet og omfang.

Det følger av Læreplanen at for deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal det framgå av den første individuelle planen også hvor og når opplæringen skal finne sted.

IMDi vurderer at det bør innfortolkes et krav om at den individuelle planen skal angi hvem som har ansvaret for å gjennomføre de ulike tiltakene. Det bør konkret angis hvem som er deltakers kontaktperson i den individuelle planen.

Departementet støtter IMDis vurdering.

- 4) *Kan det kreves at det benyttes tolk ved behov når den individuelle planen skal utarbeides i samråd med deltaker?*

Som omtalt ovenfor følger det av lovens forarbeider at for at deltakers medvirkning skal være reell og konstruktiv, må kommunen sørge for at deltakeren får relevant informasjon og veiledning. Det følger av rundskriv Q-20/2015 at kommunen bør vurdere om det er hensiktsmessig å bruke tolk i kartleggingssamtalen.

IMDi vurderer at det skal sikres at det er den enkelte deltakers egne forutsetninger og mål som ligger til grunn for det kvalifiseringsløpet vedkommende skal gjennomføres. Deltaker skal få informasjon og veiledning slik at vedkommende kan ta informerte valg, jf. forvaltningsloven §§ 11 og 17. Bruk av tolk vil være nødvendig for å sikre at deltakerens medvirkning er reell. Tolk vil også kunne være nødvendig for å sørge for at deltakeren får tilstrekkelig veiledning og informasjon om formålet med og innholdet i den individuelle planen. IMDi vurderer at det i kravet om at planen skal utarbeides i samråd med deltaker, kan innfortolkes et krav om at det skal benyttes tolk når det er behov for det. Dersom det ikke benyttes tolk når det er nødvendig, vil kravet om brukermedvirkning i realiteten ikke være oppfylt. Det innebærer at kommunen må gjennomføre en vurdering av behovet for tolk ved hver kartleggingssamtale.

Departementet støtter IMDis vurdering.

Departementet vil også presisere at i noen tilfeller kan en plikt til å bruke tolk følge av forvaltningsorganets veilednings- og opplysningsplikt. I en tolkningsuttalelse 30. januar 2003 vurderte Lovavdelingen i daværende Justis- og politidepartementet at det etter forvaltningsloven foreligger plikt for forvaltningsorganer til å bruke tolk eller oversetter i kontakt med personer som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper. Lovavdelingen fastslo at *utgangspunktet i norsk forvaltningsrett er [...] at administrasjonsspråket er norsk*, og kom til at det ikke kunne oppstilles noen generell plikt til å tilby tolk eller oversettelse. I uttalelsen ble det vurdert i hvilken utstrekning veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 og informasjons- og utredningsplikten etter § 17 kunne medføre en slik plikt for forvaltningen. Lovavdelingen kom til at veiledningsplikten unntaksvis kan medføre en plikt til å bruke tolk på visse områder. Det ble fremhevet at *gode grunner taler [...] for at forvaltningen plikter å benytte tolk eller oversettelsestjenester i saker hvor hensynet til rettssikkerhet og likebehandling står like sentralt som ved utlendings- og helsetjenestesaker*. Lovavdelingen var av den oppfatning at *i visse saker vil [...] fvl. § 17, i tillegg til det ulovfestede kravet til forsvarlig saksbehandling, kunne medføre at det foreligger en plikt for forvaltningen til å sørge for tolk eller oversettelse, dersom man ikke på annen måte kan kommunisere forsvarlig med parten*.

5) *Den individuelle planen skal tas opp til ny vurdering ned jevne mellomrom – hvor ofte er jevne mellomrom (minstekrav)?*

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

For opplæring i norsk og samfunnskunnskap er dette utdypet i forskrift 19. april 2012 nr. 358 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (Læreplanen): *"det er viktig at det blir gjennomført jevnlig samtaler med deltakeren om hvor vedkommende står i forhold til den individuelle planen."*

Det fremgår ikke noen nærmere beskrivelse av hva som her skal anses som "jevne mellomrom". IMDi vurderer at minstekravet her bør være minst en vurdering i halvåret. Dette vil sikre at kommunen får oversikt over at fremdriften er som den skal og om tiltakene og målene er realistiske og fremdeles aktuelle. Departementet støtter IMDis vurdering. IMDi vurderer også at kommunen i tillegg må ta den individuelle planen opp til ny gjennomgang dersom det foreligger behov.

Departementet støtter IMDis vurdering også på dette punktet.

Departementet vil i tillegg poengtere at for deltakere som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap som en del av introduksjonsprogrammet, skal den individuelle planen for norskopplæringen inngå som en del av den individuelle planen for hele programmet. De i kommunen som har ansvaret for introduksjonsprogrammet må samarbeide med voksenopplæringen om dette. Minstekravet om minst en vurdering i halvåret skal også gjelde punktene i den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Hvis vurderingen av planen for introduksjonsprogrammet ikke også særskilt omfatter en vurdering av målene og tiltakene for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal den individuelle planen for norskopplæringen også revideres minst en gang hvert halvår.

Departementet vil innarbeide disse prinsipielle avklaringene i rundskriv Q-20/2015 så raskt som mulig.

Departementet ser at det i §§ 6 og 19 ligger mange lovkrav og mulige problemstillinger for fylkesmennene i et tilsyn. Vi vil anmode IMDi om å gjøre en vurdering av behovet for avgrensning av tilsynsystemet, og antar at erfaringer i pilotering av tilsynsystemet vil kunne gi viktige innspill i en slik vurdering av avgrensning.

Med hilsen

Erik Skedsmo (e.f.)
avdelingsdirektør

Hege Hov Eggen
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk, og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Kopi til:

Vox - Nasjonalt fagorgan for
kompetansepolitikk

Pb. 236 Sentrum

0103 OSLO