



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

14/458

12.01.2015

**Tolkningsavklaring vedrørende begrepet undervisningstime og kravet om
introduksjonsprogram på full tid etter introduksjonsloven**

Departementet viser til tidligere korrespondanse med IMDi og Vox vedrørende forståelsen av begrepet ”time” og hva som er full tid for et introduksjonsprogram som består av opplæringstiltak som krever mye egenaktivitet. IMDi har i brev av 7.1.14 og 3.11.14 bedt om avklaring av problemstillingene. Vox har i e-post av 11.9.14 gjort oppmerksom på at definisjonen av begrepet ”time” tolkes ulikt.

Departementet har nå konkludert med en tolkningsavklaring som det vil bli redegjort nærmere for her. Målet er at departementets tolkningsavklaring skal avhjelpe tolkningstvilen, og gi klarere og enklere regler å anvende i praksis.

Bakgrunnen for behovet for tolkningsavklaring

Statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsloven ble innført i 2012. Siden tilsynet ble innført har tilsynsystemet vært om kommunene tilbyr introduksjonsprogram som er helårlig og på full tid. Tilsyn med disse temaene har avdekket at det er utfordringer knyttet til forståelsen av begrepet ”time” og hvordan kravet til introduksjonsprogram på full tid skal forstås. Kommunene forstår og praktiserer regelverket ulikt. Dette skyldes blant annet at regelverket ikke er presisert i tilstrekkelig grad og at reglene krever stor grad av skjønn og derfor byr på tolkningstvill. Det har derfor vært behov for å avklare og presisere regelverket.

Både IMDi og departementet har i henholdsvis tilsynsinstruks og i revidering av rundskriv Q-20/2012 (senest i juli 2014) forsøkt å gi en presis og fullgod avklaring på disse problemstillingene. Etterfølgende henvendelser fra IMDi og Vox viste imidlertid at det fortsatt var uavklarte spørsmål knyttet til forståelsen og praktiseringen av disse reglene.

Departementet så derfor behov for en fullstendig gjennomgang og ny vurdering av problemstillingene. Departementets vurdering og forslag til tolkningsavklaring ble oversendt til IMDi og Vox for innspill i brev av 3.12.14, se vedlegg. Av innspillene fra IMDi og Vox i brev av henholdsvis 11.12.14 og 3.12.14 fremgår det at begge støtter departementets forslag.

Stikkordsmessig oppsummering av tolkningsavklaringen

- en undervisningstime i opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal være 45 minutter (gjelder også deltakere i introduksjonsprogram som deltar i undervisning)
- det skjønnsmessige spennet mellom 30 og 37,5 timer for hva som er full tid i et introduksjonsprogram erstattes med en automatisk og gradert beregning av tid til egenaktivitet og pauser, ved at en undervisningstime på 45 minutter skal telle som 75 minutter

Nærmere om begrepet ”undervisningstime”

Det følger av introduksjonsloven § 17 første ledd at de som har krav på opplæring i norsk og samfunnskunnskap har krav på 600 timer undervisning. Det har vært uklart hvorvidt en ”time” i denne sammenheng betyr en klokke-time à 60 minutter eller en skoletime à 45 minutter. Etter en nærmere gjennomgang av lovgrunnlaget mener departementet det er på det rene at en ”undervisningstime” i norsk eller samfunnskunnskap etter introduksjonsloven kapittel 4 skal være 45 minutter. Dette gjelder også deltakere i introduksjonsprogram som har opplæring i norsk og samfunnskunnskap som en del av programmet etter introduksjonsloven kapittel 2.

Innholdet i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er regulert i forskrift av 19. april 2012 nr. 358 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Denne avklaring innebærer at all undervisning etter læreplanen skal regnes i undervisningstimer à 45 minutter.

Kommunen står fritt til å organisere pauser som de ønsker, forutsatt likebehandling og forutberegnelighet for deltakerne. Når og hvor lenge det skal være pauser må avgjøres på bakgrunn av en pedagogisk vurdering. Det er ikke adgang til å slå sammen alle undervisningstimene ved å legge pausene til slutten av dagen, for å oppnå en kortere dag.

Nærmere om full tid i introduksjonsprogram

Det følger av introduksjonsloven § 4 annet ledd at et introduksjonsprogram skal være på full tid. Hva som menes med full tid er beskrevet i forarbeidene til introduksjonsloven, se Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) kap. 12.4. Der fremgår det at omfanget av fulltidsprogrammet varierer med hvor mye tidsbruk som kreves ut over det som er bundet i programmet. Program som ikke krever forberedelser eller etterarbeid skal være 37,5 timer per uke. Program som stiller betydelig krav til egenaktivitet skal være 30 timer per uke. Spennet mellom 30 og 37,5 timer gir rom for en viss grad av skjønn i tilpasningen av programmet.

Forarbeidene sier med andre ord at deltakere som har opplæringstiltak som krever forberedelser og etterarbeid skal få anledning til å gjøre dette innenfor rammen av en fulltidsuke på 37,5 timer. Videre sier forarbeidene at det i hvert enkelt tilfelle, på bakgrunn av mengden egenaktiviteten som kreves, må vurderes hva som er full tid i spennet mellom 30 og 37,5 timer.

Skjønnnet som forarbeidene henviser til har til nå vært praktisert ved at kommunene i hvert enkelt tilfelle må gjøre en skjønnsmessig vurdering basert på følgende spørsmål:

- består programmet i hovedsak av opplæringstiltak?
(dette er et vilkår for at et timeantall lavere enn 37,5 timer er tilstrekkelig)
- stilles det betydelige krav til egenaktivitet?
(dette er et vilkår for at et timeantall lavere enn 37,5 timer er tilstrekkelig)
- hvor mye egenaktivitet kreves?
(dette må klarlegges for å kunne angi hva som er et tilstrekkelig timeantall i spennet mellom 30 og 37,5 timer)

Dette er kompliserte skjønnsmessige vurderinger, som har vært ytterligere vanskeliggjort av at reglene har vært uklare og upresise. Tilsynsfunn har også vist at kommunene i liten grad benytter seg av spennet mellom 30 og 37,5 timer per uke, men derimot kun forholder seg til 30 timer eller 37,5 timer som variabler i hva som er en fulltidsuke.

For å avhjelpe de ovennevnte utfordringer ønsker departementet at disse skjønnsmessige vurderingene automatiseres. Dette skal gjøres ved at de skjønnsmessige vurderingene som må gjøres for å avklare hva som i spennet mellom 30 og 37,5 timer er tilstrekkelig erstattes med en automatisert iberegning av tid til egenaktivitet og pauser. Den automatiserte beregningen knyttes opp mot hver undervisningstime slik at den blir gradert. Dette skal gjøres ved at hver undervisningstime på 45 minutter skal telle som 75 minutter i beregningen av om vilkåret om full tid er oppfylt. Tid til egenaktivitet og pauser er automatisk iberegnet. Dette medfører at deltakeren i perioder med mye undervisning vil få mer tid til egenaktivitet enn i perioder med mindre undervisning. Slik vil mengden egenaktivitet bli gradert og følge mengden undervisning. Dette vil ivareta den skjønnsmessige graderingen forarbeidene gir anvisning på i spennet mellom 30 og 37,5 timer, samtidig som kommunene spares for kompliserte og tidkrevende skjønnsmessige vurderinger. En slik automatisert beregning vil også sikre større grad av likebehandling, og kunne gi mer forutberegnelighet for den enkelte deltaker. Et klarere og enklere regelverk vil også kunne lette tilsynsarbeidet.

Det er nødvendig å fastsette klare retningslinjer for hva som er å anse som en undervisningstime i introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammet kan bestå av andre opplæringstiltak som stiller krav til forberedelser og etterarbeid enn undervisning i norsk og samfunnskunnskap etter læreplanen, så som tiltak etter opplæringsloven eller språkpraksis. Slike tiltak bør også anses som en undervisningstime i denne sammenheng. Klare retningslinjer for dette er avgjørende for at kommunene med sikkerhet skal vite hvilke undervisningstiltak som skal telle som 75 minutter.

IMDi bes utarbeide forslag til slike retningslinjer.

For alle andre tiltak i introduksjonsprogrammet regnes en time som 60 minutter.

Eksempel på en fulltidsuke og beregningen av denne for en deltaker med kun undervisning:

Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
Undervisning 45 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min
Undervisning 45 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min
Undervisning 45 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min
Undervisning 45 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min
Undervisning 45 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min
Undervisning 45 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min

Deltakeren har i eksempelet ovenfor 30 undervisningstimer à 45 minutter per uke, som skal telle som 75 minutter i beregningen av fulltidskravet. Totalt for uken har deltakeren oppfylt fulltidskravet ved at $75 \text{ minutter} * 30 = 2250 \text{ minutter}$, det vil si 37,5 timer undervisning per uke. Fulltidskravet på 37,5 timer per uke er oppfylt.

Det er en forutsetning at deltakerne får pauser. Kommunen skal stå fritt til å organisere pauser som de ønsker, forutsatt likebehandling og forutberegnelighet for deltakerne. Når og hvor lenge det skal være pauser må avgjøres på bakgrunn av en pedagogisk vurdering. Det er ikke adgang til å slå sammen alle undervisningstimene ved å legge pausene til slutten av dagen, for å oppnå en kortere dag.

Forarbeidene sier at det er ”rom for en viss fleksibilitet når det gjelder lengden på hver enkelt virkedag.” Det er med andre ikke påkrevet (som i oversikten over) at hver dag er like lang.

Eksempel på en fulltidsuke og beregningen av denne for en deltaker med undervisning og andre tiltak:

Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
Undervisning 45 min	Introtiltak 60 min	Introtiltak 60 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min
Undervisning 45 min	Introtiltak 60 min	Introtiltak 60 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min
Undervisning 45 min	Introtiltak 60 min	Introtiltak 60 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min
Undervisning 45 min	Introtiltak 60 min	Introtiltak 60 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min
Undervisning 45 min	Introtiltak 60 min	Introtiltak 60 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min
Undervisning 45 min	Introtiltak 60 min	Introtiltak 60 min	Undervisning 45 min	Undervisning 45 min
	Introtiltak 60 min	Introtiltak 60 min		
	Introtiltak 60 min			

Deltakeren har i eksempelet ovenfor 18 undervisningstimer à 45 minutter per uke, som skal telle som 75 minutter i beregningen av fulltidskravet. Dette utgjør 22,5 timer ($75 \text{ minutter} * 18$ utgjør 1350 minutter). Totalt for uken har deltakeren oppfylt fulltidskravet ved at 22,5 timer undervisning per uke i tillegg til øvrige introtiltak i 15 timer totalt utgjør 37,5 timer. Fulltidskravet på 37,5 timer per uke er oppfylt.

Vedrørende tilsyn

Som nevnt er tilsynstemaet for tilsyn med kommunens forvaltning av introduksjonsloven om introduksjonsprogrammet er helårlig og på full tid. Dette er tilsynstema frem til og med 2015. Denne tolkningsavklaringen er sentral for disse tilsynstemaene.

Departementet er inneforstått med at det kan være utfordringer knyttet til å endre retningslinjene for et tilsynstema midt i en tilsynsperiode. Slik vil det imidlertid alltid kunne være, at det kommer nye regler eller at regler endres i løpet av en tilsynsperiode. I dette tilfellet har tilsyn bidratt til å avdekke at regelverket har vært uklart og upresist, og har således bidratt til en tolkningsavklaring som skal gjøre det enklere både å forvalte og føre tilsyn med regelverket. Dette vil bidra til likebehandling og større forutberegnelighet.

For å imøtegå disse utfordringene bes IMDi om å utarbeide forslag til håndtering av utfordringer knyttet til at retningslinjene for et tilsynstema endres midt i en tilsynsperiode.

Informasjon til kommunene og voksenopplæringen

Tolkningsavklaringen vil fremgå i revideringen av rundskriv Q-20/2012, men IMDi og Vox bes vurderer om det er behov for å informere kommunene og voksenopplæringen på særskilt vis om denne tolkningsavklaringen.

Med hilsen

Erik Skedsmo (e.f.)
avdelingsdirektør

Heidi Olsen-Nalum
rådgiver

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

Vedlegg:

Brev fra BLD til IMDi og Vox 3.12.14.

Kopi til:

Fylkesmannen i Aust-Agder	Pb. 788 Stoa	4809	ARENDAL
Fylkesmannen i Aust-Agder	Pb. 788 Stoa	4809	ARENDAL
Fylkesmannen i Buskerud	Pb. 1604	3007	DRAMMEN
Fylkesmannen i Finnmark	Statens Hus, Damsveien 1	9815	VADSØ
Fylkesmannen i Hedmark	Pb. 4034	2306	HAMAR
Fylkesmannen i Hordaland	Pb. 7310	5020	BERGEN
Fylkesmannen i Møre og Romsdal	Fylkeshuset	6404	MOLDE
Fylkesmannen i Nordland	Statens hus	8002	BODØ
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag	Pb. 2600	7734	STEINKJER

Fylkesmannen i Aust-Agder	Pb. 788 Stoa	4809	ARENDAL
Fylkesmannen i Oppland	Pb. 987	2626	LILLEHAMMER
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Pb. 8111 Dep	0032	OSLO
Fylkesmannen i Rogaland	Pb. 59	4001	STAVANGER
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	Njøsavegen 2	6863	LEIKANGER
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	Pb. 4710 Sluppen	7468	TRONDHEIM
Fylkesmannen i Telemark	Pb. 2603	3702	SKIEN
Fylkesmannen i Troms	Pb. 6105	9291	TROMSØ
Fylkesmannen i Vest-Agder	Pb. 513 Lundsiden	4605	KRISTIANSAND
Fylkesmannen i Vestfold	Pb. 2076	3103	TØNSBERG
Fylkesmannen i Østfold	Pb. 325	1502	MOSS

Adresseliste:

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	Pb. 8059 Dep	0031	OSLO
Vox - Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk	Pb. 236 Sentrum	0103	OSLO