



Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder

Utdanning- og barnevernsavdelingen

Tilsyn våren 2016

ENDELEG TILSYNSRAPPORT

Tilsyn med kommunen si forvaltning av introduksjonslova – Om deltakarane får eit introduksjonsprogram som er heilårlig og på full tid.

Åseral kommune

Vår referanse: 2016/5053

KONTAKTPERSON I KOMMUNEN:

kommunalsjef i Åseral kommune: Dagne Ropstad

FYLKESMANNENS TILSYNSGRUPPE:

Seniorrådgivar Tor Øyvind Endresen, tilsynsleier

Fagdirektør Aase Kiledal

Innhald

<u>1. Innleiing</u>	3
<u>1.1 Føremålet med tilsynet</u>	3
<u>1.2 Tema for tilsynet</u>	3
<u>1.3 Fylkesmannen sin tilsynsheimel</u>	3
<u>1.5 Forholdet til kommunelova - statleg tilsyn med kommunesektoren</u>	4
<u>1.6 Omgrep</u>	4
<u>1.7 Gjennomføring av tilsynet</u>	4
<u>2. Kommunen si organisering av introduksjonsprogrammet</u>	5
<u>3. Tema for tilsynet</u>	5
<u>3.1 Deltakarane har eit introduksjonsprogram som er heilårleg</u>	6
<u>3.1.1 Rettsleg grunnlag</u>	6
<u>3.1.2 Dokumentasjon og vurdering</u>	7
<u>3.1.3 Fylkesmannen sin konklusjon</u>	8
<u>3.2 Deltakarane har eit introduksjonsprogram som er på full tid</u>	8
<u>3.2.1 Rettsleg grunnlag</u>	8
<u>3.2.3 Fylkesmannen sin konklusjon</u>	11
<u>4. Lovbrot og merknader</u>	11
<u>4.1 Lovbrot</u>	11
<u>4.2 Merknader</u>	11
5 Oppfølging av resultat frå tilsyn – krav om erklæring om at lovbrøt er retta	12
<u>6 Klage</u>	12
<u>Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon</u>	13

1. Innleiing

Denne rapporten er utarbeidd av Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder etter tilsyn med Åseral kommune si forvaltning av Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nykomne innvandrarakar (introduksjonslova). Tilsynet rettar seg mot kommunen, jf. introduksjonslova § 3 om kommunen sitt ansvar. Dersom tenester til introduksjons-ordninga blir levert av andre enn kommunen sjølv, er det framleis kommunen som har ansvar for ordninga, og det er kommunen Fylkesmannen fører tilsyn med.

1.1 Føremålet med tilsynet

Føremålet med introduksjonslova er å styrke nykomne innvandrarakar sin moglegheit for deltaking i yrkes- og samfunnslivet og deira økonomiske sjølvstende, jf. introduksjonslova § 1. Det følgjer av rundskriv Q-20/2015 at hovudføremålet med lova er å leggje til rette for at deltakarane i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap kjem seg raskt i arbeid eller utdanning. Arbeid eller utdanning er ikkje alternative målsettingar, for en del av deltakarane kan vegen til arbeid gå via utdanning. Det er vidare eitt av føremåla med lova at dei som deltek i programmet aktivt yter noko for å få rett til introduksjonsstønad – først og fremst til beste for seg sjølv, men òg for samfunnet.

1.2 Tema for tilsynet

Fylkesmannen skal i perioden 2013 – 2016 føre tilsyn med temaet om introduksjonsprogrammet er heilårleg og på full tid, jf. § 4 andre ledd.

Tilsynet skal dermed tryggje at kommunane har ein praksis som er i samsvar med lov og forskrift, og dermed bidra til auka kvalitet i den kommunale tenesteproduksjonen. Det vises til kommunenes internkontrollplikt etter introduksjonslova § 24.

Brot på introduksjonslova kan gå ut over rettstryggleiken for deltakarane. Det kan òg ha samfunnsøkonomiske konsekvensar gjennom forseinkingar i deltakarane sin overgang til utdanning og arbeid. Forseinkingar kan føre til at det tar lengre tid før deltakarane blir økonomisk sjølvstendige.

1.3 Fylkesmannen sin tilsynsheimel

Introduksjonslova § 23 gir Fylkesmannen heimel til å føre tilsyn med kapitla 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd. Ut frå dette kan Fylkesmannen føre tilsyn med følgjande område:

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

Tilsynet omfattar òg forskrifter knytte til desse lovføresegnene. I tillegg gjeld reglar i forvaltningslova avgrensa mot det som følgjer av introduksjonslova, jf. Introduksjonslova § 21. I tillegg gjeld dei ikkje-lovfeste saksbehandlingsreglane her som elles i forvaltninga, som til dømes normene for god forvaltningsskikk, forsvarleg saksbehandling, rettleiing og informasjon til deltakarane.

1.4 Kommunens internkontrollplikt

Etter introduksjonslova § 24 skal kommunen halde internkontroll for å sikre at verksemda og tenester etter introduksjonslova kap 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd er i samsvar med krav fastsette i lova. Kommunen skal kunne gjere greie for korleis han oppfyller denne plikta, jf. § 24 andre ledd. Sjølom Fylkesmannen ikkje skal føre særskild tilsyn med at kommunen oppfyller internkontrollplikten, vil kommunens internkontroll kunne vere ein del av tilsynet når det gjeld kommunens oppfylling av plikter etter kap 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd.

1.5 Forholdet til kommunelova - statleg tilsyn med kommunesektoren

Det følgjer av introduksjonslova § 23 at Fylkesmannen skal utføre tilsyn med kommunane i samsvar med reglane i kommunelova kapittel 10A. Kommunal- og regionaldepartementet har gitt ut rundskriv H-03/07: «Nytt kapittel 10A i kommunelova – statleg tilsyn med kommunesektoren», som gir god rettleiing. Det er Fylkesmannen som er tilsynsmynde etter kapittel 10A i kommunelova og kan føre tilsyn med om kommunen oppfyller sine plikter pålagde i eller i medhald av lov, jf. kommunelova § 60b.

I samband med tilsyn har Fylkesmannen heimel til innsyn i saksdokument, til å krevje opplysningar og tilgang til institusjonar og bygg/anlegg som omhandlar tilsynet, jf. kommunelova § 60c.

Fylkesmannen har ein tilsvarende rett overfor private rettssubjekt som utfører kommunale oppgåver etter avtale med kommunen.

Manglande oppfyljing av plikter pålagde i eller i medhald av lov, definerast i dette tilsynet som eit lovbrøt. Dersom tilsynet avdekkjer lovbrøt, skal kommunen få ein rimeleg frist til å rette forholdet, jf. kommunelova § 60d andre ledd. Dersom forholdet ikkje blir retta, kan Fylkesmannen gi kommunen pålegg om retting av forhold som er i strid med lova, jf. kommunelova § 60d første ledd.

Der tenesta blir gitt av andre enn kommunen sjølv, vil kommunen ha plikt til å sørgje for at dei som står for det aktuelle tenestetilbodet for kommunen, gjer det som er nødvendig for å oppfylle pålegget, og eventuelt sjølv trår til for å oppfylle lovkrava.

Forvaltningslova sine kapittel IV,V og VI om enkeltvedtak vil bli brukt i samband med pålegget.

Rimeleg frist for å rette lovbrøt er ikkje nærare definert. Den fristen som blir sett, må stå i høve til lovbrøtet sin art og omfang og kva for ein konsekvens det har for deltakaren og samfunnet.

1.6 Omgrep

Desse omgrepet blir brukt i Fylkesmannen sin konklusjon:

Lovbrøt

Er mangel på oppfyljing av krav fastsett i, eller i medhald av lov eller forskrift.

Merknad

Er eit kritikkverdig forhold som ikkje vert omfatta av definisjonen for lovbrøt, men der tilsynet med utgangspunkt i krav frå styresmaktene peiker på praksis som potensielt kan føre til lovbrøt.

Lovbrøt skal rettast, medan merknader er noko kommunen sjølv kan velje om ein vil ta omsyn til.

1.7 Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet er gjennomført som eit skriftleg dokumenttilsyn. Tilsynet er basert på gjennomgang av eit utval deltakarmapper, utgreiing frå kommunen, og skriftleg dokumentasjon. Derfor er konklusjonane i rapporten berre eit uttrykk for kva Fylkesmannen har sett gjennom den dokumentasjonen som er lagt fram ved tilsynet. Rapporten seier heller ikkje noko om kommunen si forvaltning av introduksjonsordninga på andre område enn dei som er undersøkte gjennom tilsynet.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftleg varsel frå Fylkesmannen til kommunen om opning av tilsyn 18. februar 2016
2. Mottak av dokumentasjon frå kommunen 2. mai 2016
3. Utsending av førebels rapport 27.juli 2016
4. Tilbakemelding frå kommunen på førebels tilsynsrapport innan 22.august 2016

5. Utsending av endeleg rapport veke 38
6. Frist for tilbakemelding/retting frå kommune 13. desember 2016

2. Kommunen si organisering av introduksjonsprogrammet

Åseral kommune har tilsaman seks personar som går på introduksjonsprogrammet. Alle kom til kommunen 18. februar i år.

Introduksjonsprogrammet i Åseral er organisert med fire dagar per veke i vaksenopplæringa, og ein dag per veke med buvegledning som etter kvart blir erstatta med arbeidspraksis.

Flyktingtenesta i Åseral er organisert som ein del av skulen si eining. Det er tilsett ein integreringskonsulent som har som si viktigaste oppgåve å rettleie flyktningar og andre innvandrarar, og til å koordinere tenestene. Skule og integrering er organisert under Eining for oppvekst og levekår som igjen er organisert under Rådmannen. Frå starten vil integreringskonsulenten ha ei viktig rolle i livet til deltakarane, men etter kvart som deltakarane lærer det norske samfunnet å kjenne, vil integreringskonsulenten si rolle bli fasa ut. Brukaren vert då meir ansvarleg for å halde seg til andre aktørar som arbeidsgjevar, opplæringsinstitusjon, helseetaten, NAV, frivillige organisasjonar og liknande. Undervisning gjennom vaksenopplæringa skjer på Kyrkjebygd skule.

Det er oppretta ei ressursgruppe, med representantar frå dei einingane som er med i introduksjonsprogrammet. Ressursgruppa har planlagt seks møte i 2016, frå 2017 fire årlege møte. Informasjon om korleis det går med integreringa i kommunen blir utveksla her. Ressursgruppa består av integreringskonsulent (leiar), representant frå NAV, representant frå skule og vaksenopplæringa, representant frå barnehage, representant frå helsestasjon/skulehelseteneste, representant frå psykisk helseteneste, daglig leiar frå frivilligsentralen, daglig leiar Åseral Industrier, representant frå kultur. I samband med mottak av nye flyktningar vil ressursgruppa bli supplert med kommuneoverlege, kommunelege og representant frå DRU.

Kommuneleiinga vert halden orientert gjennom møte mellom integreringskonsulent og einingsleiar og/eller med kommunalsjef. Det er faste møte mellom einingsleiar og kommunalsjef og einingsleiar og rådmann i ei utvida leiargruppe. Informasjon til det politiske nivå går gjennom kommunalsjef/rådmann. Det er dessutan møte med ordførar.

Kommunen sikrar krava i lova om heilårleg og fulltids- introduksjonsprogram ved vedtak og vekeplan overfor den einskilde deltakar. Det er også eit årshjul som tek opp dei ulike tiltaka. Einingsleiar tek stikkprøver av at dette vert følgt opp.

Det er nylig utarbeidd eigen intergreringsplan for kommunen for perioden 2016 – 2019.

3. Tema for tilsynet

Introduksjonslova § 4 andre ledd slår fast at deltakaren sitt introduksjonsprogram skal vere heilårleg og på fulltid. Målet er at deltakaren raskt skal tilpassast arbeidslivet og at ordninga skal vere utforma slik at ho oppmuntrar til ein mest mogleg effektiv kvalifisering. Programmet skal derfor spegle arbeidslivet og ha ei ramme som samsvarar med arbeidslivet. Introduksjonsprogrammet skal som ei følge av det vere eit heilskapleg tilbod i ein avgrensa periode.

Deltaking i introduksjonsprogrammet skal vere på heiltid. Det er derfor ikkje høve til å delta i programmet på deltid, og det er heller ikkje høve til å trappe opp deltakinga slik at programmet til slutt blir på fulltid. Ei deltidsdeltaking i programmet bryt med føresetnadene om eit effektivt program og vil skape eit behov for supplerande sosialhjelp. Fulltids deltaking er i tillegg ein føresetnad for å få introduksjonsstønad, jf. § 8.

For deltakarar som ikkje kan nyttiggjere seg programmet på fulltid, gir lova høve til at programmet kan tilpassast den enkelte deltakar sitt behov, føresett at innhaldet i programmet er i samsvar med lovkravet om norskopplæring, samfunnskunnskap og førebuing for deltaking i yrkeslivet. Individuelle tilpassingar må ta i vare kravet om at innhaldet i programmet skal vere arbeidsretta. Det følgjer av rundskriv Q-20/2015 pkt. 4.3 at «Hvis en deltaker får problemer med å delta på fulltid, må kommunen vurdere å justere innholdet i vedkomande sin individuelle plan. Det kan også være aktuelt å justere de individuelle målene.»

Dersom ikkje deltakaren sin situasjon eller behov kan ivaretakast tilstrekkeleg ved individuelt tilpassa program, kan deltakaren få permisjon frå programmet. Reglar for fråvær og permisjon blir regulert i forskrift av 18. juli 2003 nr 973 om nykomne innvandrarakar si deltakinga i introduksjonsprogrammet. Fylkesmannen skal i dette tilsynet ikkje undersøkje rettane til deltakarane og pliktar ved fråvær og permisjonar.

I tillegg til å tilby individuelt tilpassa program, følgjer det av rundskriv Q-20/2015 at personar med rett og plikt til introduksjonsordning bør vere ei prioritert gruppe både for å få barnehageplass til borna sine og for å ha høve til redusert foreldrebetaling. Denne gruppa representerer ei stor gruppe innvandrarakar som staten og kommunane har eit særskilt integreringsansvar for. Dersom ein skal nå intensjonen med lova, føreset dette at kommunane sikrar barnehageplass og SFO-plass til borna i desse familiane.

3.1 Deltakarane har eit introduksjonsprogram som er heilårleg

3.1.1 Rettsleg grunnlag

At introduksjonsprogrammet skal vere heilårleg tyder at det følgjer arbeidslivet sine reglar for ferie. I forskrifta om fråvær og permisjon § 6-2 går det fram at programdeltakarane skal ha ferie i opptil 25 verkedagar for kvart kalenderår. Deltakarane skal dermed ha fem veker ferie. Dette svarar til ferielova si alminnelege ferietid, og medfører at introduksjonsprogrammet skal vere 47 veker i året.

Deltakarane har i tillegg rett til fri på alle bevegelege heilag- og fridagar i året. Forskrifta om fråvær og permisjon § 6-1 første ledd listar opp kva dagar dette gjeld. Deltakarar som ikkje høyrer til Den norske kyrkje har òg rett til fri i opptil to verkedagar for kvart kalenderår i samband med feiring eller markering av religiøse høgtider, jf. forskrifta om fråvær og permisjon § 6-1 andre ledd.

Det er kommunen som avgjer når feriedagane skal avviklast. Kommunen kan gje alle samanhengande ferie i fem veker, eller gje nokre dagar til haustferie, vinterferie, juleferie og påskeferie og det resterande om sommaren. Kommunen kan fastsette reglar om ferieavvikling i eit feriereglement. Kommunen si organisering av ferie skal vere tydeleg, føreseieleg og lik for alle deltakarane. Kommunen må sørge for at feriereglementet/kommunen sin praksis for ferie vert kommunisert til deltakarane. Det er ikkje høve til å ha aktivitetar i planlagt ferietid, og dermed opparbeide seg fleksible rettar som kan takast ut på et seinare tidspunkt.

Dersom delar av innhaldet i introduksjonsprogrammet er lagt til skulesektoren, må kommunen sørge for aktivitetar i skulen sine feriar slik at deltakarane får eit heilårleg program. Kommunen kan i skulen sine feriar tilby til dømes opplæring i samfunnskunnskap, arbeidspraksis, ulike kurs eller andre tiltak som førebur til arbeidslivet.

Kva er programtida på julaften og nyårsaften?

Forskrifta om fråvær og permisjon § 6-1 første ledd angjev kva dagar som skal sjåast som helge- og høgtidsdagar for deltakarar i introduksjonsprogrammet. Julaften og nyårsaften er ikkje nemnde

særskilt som fridagar. Dersom kommunen ønskjer å gje deltakarane fri julaftan og nyårsaftan er utgangspunktet at dette vil telje med som feriedagar etter forskrifta § 6-2. Kommunen kan likevel, på same måte som for sine tilsette, avgjere at deltakarane skal få fri julaftan og nyårsaftan, utan at dette skal telje som feriedagar. Dette inngår i kommunen sin styringsrett. Ei slik avgjerd må i tilfelle vere tydeleg kommunisert og praktiserast likt for alle deltakarane. Dette vil innebere at regelverket kan praktiserast ulikt frå kommune til kommune, men slik er det og i arbeidslivet. Variasjonar mellom kommunane vil her vere ei læring for variasjonar som deltakarane vil møte seinare i arbeidslivet.

Dersom kommunen ikkje har gjort nokon avgjerd som nemnd ovanfor, må det leggjast til grunn at julaftan og nyårsaftan er ordinære dagar, men med den avgrensing at programtida ikkje skal vare utover klokka 15.00 julaftan og utover klokka 18.00 nyårsaftan, jf. arbeidsmiljølova § 10-10. Også her kan kommunen likevel avgjere at programtida skal vere den same som arbeidstida for dei tilsette i kommunen, til dømes med redusert arbeidstid til klokka 14.00 julaftan og klokka 12.00 nyårsaftan.

Kommunen sine reglar for ferie og fridagar skal vere føreseielege og kommunisert til deltakarane. Kommunen bør derfor fastsette reglar om dette i eit reglement. Eit slikt reglement bør innehalde forklaringar av kva dagar som i den aktuelle kommunen skal vere ferie- og fridager, og kva som er programtida på julaftan og nyårsaftan dersom dette ikkje er å sjå som ferie- eller fridager.

Kontrollspørsmål knytte til kravet om heilårleg introduksjonsprogram

- Tilbyr kommunen eit introduksjonsprogram som er 47 veker i året?
- Har programdeltakarane ferie i 25 verkedagar/fem veker per kalenderår?
- Får deltakarane i tillegg fri på alle bevegelege heilag- og fridagar?
- Får deltakarar som ikkje høyrer til Den norske kyrkje i tillegg fri opptil to verkedagar kvart kalenderår i samband med feiring eller markering av religiøse høgtider?

3.1.2 Dokumentasjon og vurdering

Kommunen skriv i si utgreiing at deltakarane i introduksjonsprogrammet følgjer skoleruta. I vinter og haustferie er det undervisning fire av fem vekedagar. I oktober blir det gitt fri to dagar, ein i haustferien og ein dag den 21. oktober. Siste skuledag før jul er 21. desember, forutan obligatoriske høgtidsdagar blir det gitt fri tilsaman sju dagar fram til skulestart i januar. I februar blir det gitt ein fridag i vinterferien. I april blir det gitt fire fridagar forutan obligatoriske høgtidsdagar i påsken. I mai blir det gitt ein fridag den 26. mai forutan obligatoriske høgtidsdagar. Siste skuledag er 22. juni og startar opp 18. august. Det utgjer tilsaman 34 dagar. Det er ikkje oppgjeve nokon aktivitet i dette tidsrommet.

Fylkesmannen finn at deltakarane har fri til saman 55 dagar i løpet av året, med frådrag for dei bevegelege fri og heilagdagane. Med frådrag for 25 verkedagar ferie og eventuelt to verkedagar kvart kalenderår i samband med feiring eller markering av religiøse høgtider, gir Åseral kommune 28 verkedagar meir enn det introduksjonslova gir rett til.

Etter førebels rapport har Fylkesmannen mottatt ei utgreiing som forklarar korleis kommunen ser til at deltakarane har eit heilårlig program. Kommunen skriv i utgreiinga si at deltakarane har ferieavvikling 25 verkedagar i året. Alle har ferie fire veker i juli og ei veke i jula. Vaksenopplæringa følgjer skuleruta i 38 veker. I dei resterande 9 vekene (det vil seie 45 dagar) har integreringskonsulentane ansvar for å lage opplegg.

Fylkesmannen har dessutan mottatt individuell plan for alle deltakarane. I den enkelte deltakarens plan står det at ferien blir avvikla slik at hovudferien på 4 veker avvikles i juli. Den femte ferieveka blir avvikla i forbindelse med jul- nyttårsfeiring.

Fylkesmannen ser at kommunen har fordelt oppgåver mellom vaksenopplæringa og integreringskonsulenten for å kunne ha eit heilårlig introduksjonsprogram. Men dokumenterer ikkje korleis kommunen meir detaljert har eit heilårlig introduksjonsprogram. Vi har tidligare vist til at vi manglar dokumentasjon på korleis kommunen organiserer program ved inneklemda dagar og dagar etter skuleslutt og skulestart. At det blir avvikla hovudferie 4 veker i juli og siste ferieveke blir avvikla i forbindelse med jul- nyttårsfeiring, forklarar ikkje alle fridagar som er gitt deltakarane.

3.1.3 Fylkesmannen sin konklusjon

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen ikkje har dokumentert at deltakarane har eit heilårlig program på 47 veker, introduksjonsloven § 4 andre ledd.

Deltakarane har meir enn 5 vekers ferie (fri) i tillegg til bevegelege heilag- og fridagar per kalenderår, jf. forskrift § 6.

3.2 Deltakarane har eit introduksjonsprogram som er på full tid

3.2.1 Rettsleg grunnlag

At introduksjonsprogrammet skal vere på full tid inneber at det skal vere eit heildagsprogram i samsvar med arbeidslivet sine normalreglar for arbeidstid. Programtida skal derfor ha ei ytre ramme på 37,5 timer per veke.

Programtida skal gå fram av ein vekeplan/timeplan eller anna framstilling som sikrar planmessigheit og føreseielegheit for deltakaren. Dette oversynet bør leggjast ved den individuelle planen.

Med *programtid* meiner ein den tida som går fram av ein timeplan eller vekeplan for den einskilde deltakar. Dette er tid som er underlagt faste rammer og kommunen si oppfølging eller kontroll av at aktiviteten som inngår faktisk skjer eller er oppfylt. Tid til eigenstudiar kan berre vere ein del av programtida dersom dette blir gitt etter avtale mellom kommunen og den einskilde deltakar, kommunen kan kontrollere oppmøte og ved at kommunen følgjer opp at deltakar har gjennomført dei oppgåvene som etter avtalen skulle gjennomførast.

Kommunen skal registrere deltaking og fråvær i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) i samsvar med forskrift av 20. april 2005 nr. 342 om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap (NIR-forskrifta).

Introduksjonslova § 17 første ledd gjev dei som er i målgruppa rett og/eller plikt til 600 timar opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Etter § 18 andre ledd i lova kan dei som har rett til opplæring i tillegg få norskopplæring innanfor ramma av 2 400 timer.

Kor lang er ein «undervisningstime»

Lovgjevar sin intensjon med omgrepet «undervisningstime» og kravet til fulltid for introduksjonsprogram er innarbeidd i rundskriv Q-20/2015 andre revisjon frå BLD (-juli 2015).

Innhaldet i opplæringa i norsk og samfunnskunnskap er regulert i «forskrift av 19. april 2012 nr. 358 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere». All undervisning som gjevast etter introduksjonslova §§ 4, 17 og 18, og i samsvar med denne læreplanen, skal reknast i undervisningstimar à 45 minutt.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap, vil som i andre typar undervisning, normalt føresette innsats frå deltakar utover programtida. I samsvar med førearbeida til lova, Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) punkt 12.4, skal deltakarar som har opplæringstiltak som krev førebuing og etterarbeid få høve til å gjere

dette innanfor ramma av ei fulltidsveke. Tid til førearbeid og etterarbeid, samt pausar mellom opplæringsøktene, skal derfor reknast automatisk i programtida ved at ein undervisingstime på 45 minutt skal telje som 75 minutt.

Ved at den automatiske utrekninga av tid til eigenaktivitet er knytt opp mot kvar undervisingstime, vert tida til eigenaktivitet gradert ut frå kor mykje undervising introduksjonsprogrammet inneheld. Dette medfører at deltakaren i periodar med mykje undervising vil få meir tid til eigenaktivitet enn i periodar med mindre undervising. Dette varetek den graderinga førearbeida til introduksjonslova, Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) punkt 12.4, gir anvising på.

Kommunen står fritt til å organisere pausar mellom opplæringsøktene, så langt det er likebehandling og føreseielegheit for deltakarane. Når og kor lenge det skal vere pausar må avgjerast på bakgrunn av ei pedagogisk vurdering. Det er ikkje høve til å slå saman alle undervisingstimane ved å leggje pausane til slutten av dagen, for å oppnå ein kortare dag.

Ved at det vert lagt til grunn at opplæringa inkluderer eigeninnsats utover sjølve undervisinga, og dette automatisk reknast med i tida for kvar undervisingstime, vil ikkje kommunen ha plikt til å kontrollere at eigenaktiviteten vert gjennomført. I samsvar med vanleg praksis i undervisingssamanheng vil det vere opp til kommunen/lærar å vurdere om det skal kontrollerast at heimeoppgåver er gjort, gjennomførast testar/prøver for å kontrollere at lekser er lest osv.

Introduksjonsprogrammet kan òg innehalde grunnskuleopplæring eller einskildfag i vidaregåande opplæring etter opplæringslova. Slik opplæring vil stille krav til eigenaktivitet i form av føre- og etterarbeid. Etter at kunnskapsløftet vart innført i 2006 skal timetalet for opplæring etter opplæringslova fastsettast som einingar på 60 minutt som kan organiserast i bolkar av ulik lengde og inkludere pausar, jf. rundskriv Udir 01-2012. I introduksjonslova sin samanheng skal likevel kvar 45 minutt med undervising etter opplæringslova telje som 75 minutt når fulltidskravet for introduksjonsprogrammet skal bereknast. På denne måten vert tid til eigenaktivitet og pausar mellom opplæringsøktene automatisk rekna inn i programtida.

Det er *berre* for opplæring i norsk og samfunnskunnskap som blir gitt etter introduksjonslova i samsvar med forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrарar og opplæring som gjevast etter opplæringslova, at ein undervisingstime på 45 minutt skal telje som 75 minutt. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil òg omfatte språkpraksis som blir gitt som ein del av undervisinga i samsvar med forskrifta om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrарar.

For alle andre tiltak i introduksjonsprogrammet skal kvar time telje som 60 minutt. Dette vil til dømes gjelde for arbeidspraksis, ulike andre arbeidsretta tiltak, forskjellige typar kurs, ordinært arbeid som ein del av programmet, samt eventuell undervising som ikkje gjevast etter introduksjonslova og læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrарar eller opplæringslova. Programtida kan her inkludere pausar, føresett at det er føreseielegheit og likebehandling for deltakarane. Kommunen må i denne samanhengen leggje praksisen sin til grunn som elles i arbeidslivet. Det kan ikkje gjevast fleire eller lengre pausar enn det som er vanleg i arbeidslivet og den praksis kommunen har for sine tilsette.

Berekna ved at ein undervisingstime på 45 minutt tel 75 minutt og at 60 minutt med andre introtiltak tel som 60 minutt, skal introduksjonsprogrammet til saman vere på 37,5 timer per veke. Det er ikkje høve til å gå ut over makstimetalet per veke for å gjere unna programmet på kortare tid. Dersom kommunen ønskjer å etablere ein struktur med lengre programtid i ein periode for å opparbeide tid til avspasering på innklemde feriedagar eller til haustferie, juleferie, vinterferie eller påskeferie, føreset det at deltakaren samtykkjer i dette. Dersom ein deltakar ikkje har moglegheit til å

opparbeide seg tid til avspasering på denne måten, til dømes på grunn av omsorgsansvar, kan kommunen ikkje påleggje vedkomande å delta i ei slik ordning.

Lengda på verkedag

Det er rom for fleksibilitet i lengda på den einskilde verkedag. Introduksjonsregelverket seier ikkje noko om kor lange dagar deltakarane maksimalt kan ha. Det er arbeidslivet sine reglar som ligg til grunn for introduksjonsprogrammet. Arbeidsmiljølova § 10-4 om at den alminnelege arbeidstid ikkje må overstige ni timar i løpet av 24 timar, samt normalarbeidstida i høve til kommunen si tariffavtale for sine tilsette, vil derfor leggje føringar for lengda per dag. Arbeid kan gå inn som ein del av programtida dersom deltakaren ønskjer det og kommunen meiner arbeidet er relevant i høve til deltakaren sin individuelle plan. Kommunen bør leggje til rette for eit fleksibelt kvalifiseringstilbod ved at til dømes aktivitetar eller praksis (arbeidspraksis eller språkpraksis) på kveldstid vert rekna inn i programtida dersom deltakaren sjølv ønskjer dette. Arbeid i helger og på fritid i tillegg til ordinær programtid må reknast som ein aktivitet utanom programmet.

Kan reisetida til og frå introtiltak reknast inn i programtida?

Den tida det tar å reise frå heimen og til den staden der aktivitetar eller tiltak som inngår i introduksjonsprogrammet skal gjennomførast (reisetida), skal ikkje reknast med i programtida. Dette ville føre til at deltakarar i kommunar med lange reiseavstandar får eit dårlegare tilbod enn deltakarar i andre kommunar, og vil ikkje vere i tråd med lova sitt føremål. Dette er òg i samsvar med vanleg praksis i arbeidslivet, der reisetid til og frå arbeid ikkje reknast med som ein del av arbeidstida. Tid til å flytte seg frå eitt tiltak til eit anna i løpet av ein dag kan likevel reknast inn i programtida.

Kan det gjevast studiedagar som ein del av programtida?

Programtida skal vere underlagt kommunen si oppfølging eller kontroll av at aktiviteten som inngår faktisk skjer eller er oppfylt. Studiedagar med rein eigenaktivitet kan derfor ikkje gjevast som ein del av programtida. Studiedagar kan likevel vere ein del av programtida dersom det blir gjort etter avtale mellom kommunen og den einskilde deltakaren og kommunen kan kontrollere oppmøte, til dømes ved at studiedagen vert gjennomført på skulen, og ved at kommunen følgjer opp at deltakarane har gjennomført dei oppgåvene som etter avtale skulle utførast på studiedagen.

Kontrollspørsmål knytte til kravet om fulltids introduksjonsprogram

- Har introduksjonsprogrammet ei ytre ramme på 37,5 timar, føresettt at kvar undervisningstime på 45 minutt tel som 75 minutt og at 60 minutt med andre introtiltak tel som 60 minutt?
- Er programtida underlagt faste rammer og kommunen si oppfølging eller kontroll av at aktiviteten som inngår faktisk skjer eller er oppfylt?
- Er programmet tilpassa deltakaren slik at vedkomande får eit introduksjonsprogram på fulltid?

3.2.2 Dokumentasjon og vurdering

Eit program på heiltid kan innehalde både norskopplæring, samfunnskunnskap, utdanning, arbeid eller anna som kan definerast som tiltak for førebuing til arbeidslivet.

Fylkesmannen har gått gjennom seks deltakarmapper. Mappene viser at dei alle programdeltakarane får undervisning ved vaksenopplæring i Kyrkjebygd fire dagar i veka. Frå kl. 08:20 til 14:00. Dette utgjer 30 timar pr veke. (6 timar á 75 minutt pr. dag x 4 dagar = 30 timer á 60 minutt)

Alle deltakarane har nå 3 til 4 timar buvegleiing, som seinare skal gå over til 7,5 timar arbeidspraksis kvar torsdag. Timetallet på buvegleiing ser ut til å variere noko frå veke til veke. I tillegg har deltakarane aktivitetar med en varigheit på mellom 3,5 til 5,5 timar pr veke på ettermiddag/kveldstid. Dette er aktivitetar som fotball, dametrinn, språkkafe og husflid. Med

unnatak av språkkafe kvar tysdag frå 14:00 til 15:30, er dei andre aktivitetar som vi ikkje vurderer som kvalifiserande for arbeid eller vidareutdanning. Skal denne typen aktivitet bli teken med, må det gis ein særskild forklaring i høve til den einskilde deltakar.

Fylkesmannen vurderer dermed at den einskilde deltakaren for tida har eit introduksjonsprogram på 34,5 til 35,5 timar pr. veke (30 timar undervisning + 3 til 4 timar buvegjeing + 1,5 timar språkkafe).

Introduksjonsprogrammet i Åseral kommune er dermed ikkje på 37,5 timar kvar veke som er kravet til fulltids introduksjonsprogram.

Etter førebels rapport har Fylkesmannen mottatt ei utgreiing som forklarar korleis kommunen ser til at deltakarane har eit fulltids vekeprogram. Det er dessutan mottatt individuell plan frå alle deltakarane. Slik Fylkesmannen vurderer den einskilde planen har deltakarane som før vist, 30 timar norsk og samfunnsfagundervisning. Alle deltakarane har nå i tillegg 7,5 timar arbeidspraksis kvar torsdag. Dei vil nå ha eit fulltids vekeprogram på 37,5 timar pr. veke. I tillegg deltakarane språkkafe på 1,5 timar kvar tysdag. Språkkafeen har eit fagleg innhald som varierer i regi av integreringsfaglig person. Med språkkafe har deltakarane 39 timar pr. veke. Dei vil dermed ha 1,5 timar pr. veke til avspasering av inneklemda dagar m.m.

3.2.3 Fylkesmannen sin konklusjon

Fylkesmannen finn etter dette at kommunen fullt ut tilbyr alle deltakarane i introduksjonsprogrammet eit program som er på full tid.

4. Lovbrot og merknader

4.1 Lovbrot

Med heimel i introduksjonslova § 4 bokstav c), og som følgje av det som går fram av kapittel 4 fant Fylkesmannen følgjande lovbrot:

Kommunen har ikkje dokumentert eit introduksjonsprogram som er heilårleg etter føresegnene i lova.

1. Åseral kommunen må sørgje for eit heilårleg introduksjonsprogram til alle deltakarane. Kommunen må i den samanheng sjå til at:
 - kvar deltakar får tilbod om introduksjonsprogram i 47 veker per år, med 5 veker ferie i året (25 dagar) og fri i helg og ved glidande høgtidsdagar, jf. forskrift § 6.

4.2 Merknader

Fylkesmannen har ingen merknader.

5. Oppfølging av resultat frå tilsyn – krav om erklæring om at lovbrot er retta

Tiltak for å rette lovbrota skal setjast i verk snarast.

Åseral kommune skal gi ei skriftleg erklæring om at lovbrota er retta og ei utgreiing om korleis rettingane er gjennomførte.

Frist for innsending av ei slik erklæring er 13. Desember 2016.

6. Klage

Dette punktet blir først aktuelt

- når kommunen ikkje retter lovbrota innanfor fristen, slik at Fylkesmannen av den grunn gir kommunen pålegg om retting
- eller når kommunen ikkje er einig i lovbrota og Fylkesmannen har fatta vedtak om pålegg om retting

Pålegg om retting er eit enkeltvedtak som kan klagast inn til Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet, jf. kommuneloven § 60d fjerde ledd. Ein eventuell klage skal sendast til Fylkesmannen innan tre veker frå det tidspunktet informasjon om vedtaket er komen fram til vedkommande part, jf. forvaltningslova §§ 28 og 29. Om utforminga av klagen viser vi til forvaltningslova § 32.

Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

- Utgreiing frå Åseral kommunen datert 24. april 2016

Vedlegg:

- Integreringsplan 2016-2019 for Åseral kommune
 - Referat frå ressursgruppemøte – 17.mars 2016
 - Enkeltvedtak introduksjonsprogram med individuell plan frå 6 deltakarar
 - Enkeltvedtak vaksenopplæring
 - Felles vekeprogram for veke 8,9,10 og 11 for introduksjonsprogrammet
 - Timeprogrammet VO-skulen
 - Skulerute samt årsplan
 - Vekeplan 10, vaksenopplæringa – Alfabetisering
 - Vekeplan 10, vaksenopplæringa – A 1
 - Vekeplan 11, vaksenopplæringa – Alfabetisering
 - Vekeplan 11, vaksenopplæringa – A 1
 - Deltakarmapper for 6 deltakarar
-
- Tilbakemelding på førebels tilsynsrapport etter introduksjonslova datert 01.september 2016
 - Individuelle plan for 6 deltakarar