



Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder

Utdanning- og barnevernsavdelingen

Tilsyn våren 2016

TILSYNSRAPPORT

Tilsyn med kommunes forvaltning av lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)

Tilsynstema: Introduksjonsprogram som er helårlig og på full tid

Iveland kommune

Vår referanse: 2016/5020

KONTAKTPERSON I KOMMUNEN:

Enhetsleder NAV Janina Elise Vollset (t.o.m 22.08.16)/veileder NAV Monika M. Quarstein

FYLKESMANNENS TILSYNSGRUPPE:

Rådgiver Tone G. Sandnesaunet (t.o.m 31.07.16)/seniorrådgiver Tor Øyvind Endresen
Seniorrådgiver Janne Duesund, tilsynsleder

Innhold

| | |
|--|----|
| 1. Innledning..... | 3 |
| 1.1 Formålet med introduksjonsloven | 3 |
| 1.2 Tema for tilsynet | 3 |
| 1.3 Fylkesmannens tilsynshjemmel..... | 3 |
| 1.4 Kommunes internkontrollplikt | 3 |
| 1.5 Forholdet til kommuneloven..... | 4 |
| 1.6 Begreper | 4 |
| 1.7 Gjennomføring av tilsynet..... | 4 |
| 2. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven | 5 |
| 3. Tema for tilsynet | 5 |
| 3.1 Deltakerne har et introduksjonsprogram som er helårlig..... | 5 |
| 3.1.1 Rettslig grunnlag..... | 5 |
| 3.1.2 Dokumentasjon og vurdering..... | 6 |
| 3.1.3 Fylkesmannens konklusjon..... | 8 |
| 3.2 Deltakerne har et introduksjonsprogram som er på fulltid | 8 |
| 3.2.1 Rettslig grunnlag..... | 8 |
| 3.2.2 Dokumentasjon og vurdering..... | 11 |
| 3.2.3 Fylkesmannens konklusjon..... | 13 |
| 4. Lovbrudd og merknader | 13 |
| 4.1 Lovbrudd..... | 13 |
| 4.2 Merknad | 13 |
| 5. Oppfølging av tilsynsresultatene..... | 14 |
| Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon | 15 |

1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder etter tilsyn med Iveland kommunes forvaltning av Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Tilsynet retter seg mot kommunen, jf. introduksjonsloven § 3 om kommunens ansvar. Uavhengig av om tjenester utføres av andre enn kommunen, er det kommunen som plikter å sørge for at tjenestene utføres i samsvar med loven og tilhørende forskrifter.

1.1 Formålet med introduksjonsloven

Introduksjonslovens formål er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet, jf. introduksjonsloven § 1. Det følger av rundskriv Q-20/2015 at hovedformålet med loven er å legge til rette for at deltakerne i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap kommer seg raskt i arbeid eller utdanning. Arbeid eller utdanning er ikke alternative målsettinger, for en del av deltakerne kan veien til arbeid gå via utdanning. Det er videre ett av lovens formål at de som deltar i programmet aktivt yter noe for å gjøre seg berettiget til introduksjonsstønad – først og fremst til beste for seg selv, men også for samfunnet.

1.2 Tema for tilsynet

Fylkesmannen skal i perioden 2013 -2016 gjennomføre tilsyn med kommunens forvaltning av introduksjonsloven og om introduksjonsprogrammet er helårlig og på full tid, jf. § 4 annet ledd.

Tilsynet skal medvirke til etterlevelse av loven og være et bidrag til kommunens arbeid med å sikre kvaliteten i sin tjenesteproduksjon. Det vises til kommunens internkontrollplikt etter introduksjonsloven § 24.

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.

1.3 Fylkesmannens tilsynshjemmel

Introduksjonsloven § 23 gir 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)

Tilsynet kan også omfatte forskrifter knyttet til disse lovbestemmelsene. I tillegg gjelder regler i forvaltningsloven med de begrensninger som følger av introduksjonsloven, jf. introduksjonsloven § 21. I tillegg gjelder de ikke-lovfestede saksbehandlingsreglene her som ellers i forvaltningen, som for eksempel normen for god forvaltningsskikk, forsvarlig saksbehandling, veiledning og informasjon til deltakerne.

1.4 Kommunes internkontrollplikt

Etter introduksjonsloven § 24 skal kommunen føre internkontroll for å sikre at virksomhet og

tjenester etter introduksjonsloven kap 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd er i samsvar med krav fastsatt i loven. Kommunen skal kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten, jf. § 24 annet ledd. Selv om Fylkesmannen ikke skal føre særskilt tilsyn med at kommunen oppfyller internkontrollplikten, vil kommunens internkontroll kunne være en del av tilsynet når det gjelder kommunens oppfyllelse av plikter etter kap 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd.

1.5 Forholdet til kommuneloven

Fylkesmannens tilsyn skal utføres etter reglene i Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10A, jf. introduksjonsloven § 23 annet ledd.

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, jf. kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens tilsyn er et lovlighetstilsyn, jf. kommuneloven § 60 b. Manglende oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov defineres i dette tilsynet som et lovbrudd. Hvis tilsynet avdekker lovbrudd, skal kommunen gis en rimelig frist til å rette forholdet, jf. kommuneloven § 60 d annet ledd. Dersom forholdet ikke blir rettet, kan Fylkesmannen gi kommunen pålegg om retting av forhold som er i strid med loven, jf. kommuneloven § 60 d første ledd.

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

1.6 Begreper

Disse begrepene brukes i Fylkesmannens konklusjon:

Lovbrudd

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

Merknad

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

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

1.7 Gjennomføring av tilsynet

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

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn 19. februar 2016
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen 22. april 2016
3. Utsending av foreløpig rapport 27. juni 2016

4. Frist for skriftlig tilbake fra kommunen på foreløpig rapport 10. august 2016
5. Møte med Iveland kommune 7. september 2016
6. Utsending av endelig rapport uke 37 2016

2. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven

I Iveland kommune er det flyktningetjenesten som håndterer arbeidet med introduksjonsloven. Flyktningetjenesten er organisert under NAV. NAV Iveland fatter vedtak etter introduksjonsloven.

Iveland kommune har en samarbeidsavtale med Vennesla kommune om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Det er oppvekstenheten i Iveland som er ansvarlig for samarbeidsavtalen. Avtalen gjelder for perioden 01.08.14 – 01.08.16. Det går frem av avtalen at Iveland har delegert oppgaven med å fatte vedtak etter introduksjonsloven til Vennesla kommune v/Vennesla voksenopplæring. Iveland kommune v/pedagogisk rådgiver og Vennesla voksenopplæring v/rector skal i følge avtalen ha årlige møter. Det skal også sendes rapport fra voksenopplæringen i Vennesla til Iveland om status for deltakerne etter endt skoleår. NAV Iveland samarbeider med NAV Vennesla om program i skolens ferier.

Det er NAV Iveland som sammen med andre enheter i kommunen finner språkpraksis til deltakerne, mens Vennesla voksenopplæring følger opp deltakerne når de er i språkpraksis. NAV Aust-Agder har en samarbeidsavtale med Iveland kommune om gjennomføring av introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Avtalen skal evalueres en gang årlig i partnerskapsmøte mellom direktør i NAV Aust-Agder og rådmann i Iveland kommune.

Iveland har egen plan for bosetting og integrering av flyktninger i Iveland kommune 2015-2019. Det går frem av kommunes redegjørelse at det jevnlig holdes orienterings saker til politisk ledelse om flyktningarbeidet for å holde dem oppdatert, og at det også er jevnlig ledermøter med informasjon om bosetting mellom rådmannen og ordfører.

3. Tema for tilsynet

Gjennom tilsynet skal Fylkesmannen kontrollere om kommunen gir deltakerne et introduksjonsprogram som er helårlig og på full tid, jf. introduksjonsloven § 4 annet ledd.

Målsettingen er at deltakeren raskt skal tilpasses arbeidslivet og at ordningen skal være utformet slik at den oppmuntrer til en mest mulig effektiv kvalifisering. Programmet skal derfor speile arbeidslivet og ha en ramme som samsvarer med arbeidslivet. Introduksjonsprogrammet skal som en følge av det være et helhetlig tilbud i en avgrenset periode.

3.1 Deltakerne har et introduksjonsprogram som er helårlig

3.1.1 Rettslig grunnlag

Det følger av introduksjonsloven § 4 annet ledd at introduksjonsprogrammet skal være helårlig. I følge forarbeidene (Ot.prp.28 (2002-2003) kapittel 12.4) betyr det at programmet skal følge arbeidslivets regler for ferie. I forskrift om fravær og permisjon § 6-2 går det fram at programdeltakerne skal ha ferie i opptil 25 virkedager for hvert kalenderår. Deltakerne skal dermed

ha fem uker ferie. Dette tilsvarer ferielovens alminnelige ferietid. Det betyr at introduksjonsprogrammet skal være 47 uker i året.

Deltakerne har i tillegg rett til fri på alle årets bevegelige hellig- og fridager. Forskrift om fravær og permisjon § 6-1 første ledd opplyser hvilke dager dette gjelder. Deltakere som ikke hører til Den norske kirke har også rett til fri fra deltakelse i introduksjonsprogram med introduksjonsstønad i opptil to virkedager for hvert kalenderår i forbindelse med feiring eller markering av religiøse høytider, jf. forskrift om fravær og permisjon § 6-1 annet ledd.

Deltakere i introduksjonsprogram vil kunne bruke sine feriedager på det de selv ønsker, f.eks. til noe som kommunen vurderer at ikke kan anses som en velferdsgrunn etter forskriften. Det er likevel slik at det er kommunen som bestemmer når ferien skal avvikles, jf. forskriften § 6-2. Kommunen kan gi alle sammenhengende ferie i fem uker, eller gi noen dager til høstferie, vinterferie, juleferie og påskeferie og det resterende om sommeren. Kommunen må utarbeide et feriereglement eller praktisere regler om ferie og kommunisere denne praksisen på en måte som er tydelig, forutsigbar og lik for alle deltakerne. Det er ikke adgang til å ha aktiviteter i planlagt ferietid, og dermed opparbeide seg fleksible rettigheter som kan tas ut på et senere tidspunkt, slik det i noen deler av arbeidslivet er gitt adgang til avspasering av fleksitid.

Kommunen må bruke reglene i det alminnelige arbeidslivet som en rettesnor når det gjelder ferie. Dersom deler av innholdet i introduksjonsprogrammet er lagt til skolesektoren, må kommunen sørge for aktiviteter i skolens ferier slik at deltakerne får et helårlig program. Kommunen kan i skolens ferier tilby for eksempel opplæring i samfunnskunnskap, arbeidspraksis, ulike kurs eller andre tiltak som forbereder til arbeidslivet.

3.1.2 Dokumentasjon og vurdering

Kommunen skriver i redegjørelsen at det er Vennesla voksenopplæring som har ansvar for introduksjonsprogrammet gjennom skoleåret. Kommunen har dokumentert at det foreligger en egen samarbeidsavtale om dette. Det går videre frem av redegjørelsen at det er NAV Iveland og NAV Vennesla som er ansvarlig for program i skolens ferie. Som dokumentasjon har kommunen lagt ved ferieprogrammene for sommeren og høsten 2015, samt vinterferien 2016. Vi har også mottatt program for juni og august 2016. Iveland kommune skriver i sin redegjørelse at det ikke foreligger andre skriftlige rutiner som gjelder helårlig program utover samarbeidsavtalen.

Fylkesmannen har fått tilsendt skoleruta for Vennesla våren 2016. Den viser oppstart for skolen tirsdag 5. januar, vinterferie uke 8, påskeferie 21. – 23. mars, fri 6. mai og at siste skoledag før sommeren er onsdag 22. juni. Deltakere som følger skoleruta må da ha annet opplegg de dagene det ikke er skole. Det utgjør til sammen 16 dager på våren, fra januar ut juni 2016. Kommunen planlegger felles ferie for deltakerne i juli, til sammen 21 dager. Skoleruta høsten 2016 for Vennesla er tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Fylkesmannen har fått bekreftet fra Iveland kommune i e-post av 27. mai 2016 at skoleruta for Vennesla også følges for introduksjonsdeltakere høsten 2016. Denne skoleruta viser at det er oppstart 18. august, høstferie uke 40, planleggingsdag fredag 21. oktober og at siste skoledag før jul er 20. desember. Deltakere som følger skoleruta må da ha annet opplegg disse dagene. Til sammen 26 dager (fra august ut desember).

Kommunen har dokumentert ved årshjul for 2015 at det planlegges for eget opplegg i vinterferien (5 dager) og høstferien (5 dager). Fylkesmannen har fått oversendt plan for introduksjonsprogrammet for introduksjonsdeltakere høstferieuken 2015 og vinterferien 2016. Vi har også fått oversendt plan for introduksjonsprogrammet for 3. – 14. august 2015, samt plan for introduksjonsprogram 1.- 17. august 2016. Det går frem av samarbeidsavtalen mellom NAV Aust-Agder og Iveland kommune at det i høst-, vinter- og sommerferie settes opp eget program for deltakerne, med unntak av 4 uker i juli. I malen for etableringsavtalen mellom Iveland kommune og deltakere går det frem av punkt 4. at deltakere gis rett til 5 ukers ferie (her er det forstått som «inntil 30 virkedager per år»), men kommunen har i e-post av 24. august og i møte 7. september presisert at deltakerne har ferie 25 virkedager). Det står videre at det avvikles fellesferie i introduksjonsprogrammet i hele juli måned, og at det er fri i skolens jule – og påskeferie. Fylkesmannen har lagt til grunn at det planlegges med tilsvarende i høstferien 2016 som dokumentasjonen fra 2015 viser.

Fylkesmannen hadde i forbindelse med foreløpig rapport ikke mottatt dokumentasjon på planlegging av opplegg for deltakerne i juni frem til fellesferie i juli. Etter vår vurdering fremstod planen om noe opplegg i deler av uke 26 og 27 i årshjulet for 2015 da som såpass usikkert, at vi ikke kunne beregnet det som dokumentasjon på program. Kommunen har ettersendt dokumentasjon på introduksjonsprogram i perioden 23. – 30. juni. Kommunen skriver i tilbakemeldingen på foreløpig rapport datert 12. juli 2016, at de deltakerne som ikke var på Vennesla voksenopplæring var i språkpraksis i Iveland kommune på drift og utvikling. Vi legger dette som grunn for dokumentasjon på program i perioden.

Vi har ikke mottatt informasjon om at kommunen vanligvis gir fri for alle deltakere julaften og nyttårsaften. I år faller julaften og nyttårsaften på lørdager og er derfor uansett fridag.

Iveland kommune har avtale om avspasering med deltakerne i introduksjonsprogram. Kommunen skriver at avtalen er lik for alle og frivillig. Det legges opp til lengre programtid hver torsdag, for å kunne avspasere i julen, påske og inneklemt dager. I deltakermappene Fylkesmannen har fått tilsendt er det dokumentert i timeplanene enkeltopplegg i regi av NAV hver torsdag. Kommunen har beregnet at programtiden hver torsdag gir 1 t 30 min til avspasering per uke, jf. e-post fra kommunen 27. mai 2016. Vi legger til grunn at det bare opparbeides 15 min til avspasering på torsdagene, jf. beregninger i pkt. 3.2.2. En opptjening med 15 min mer programtid hver torsdag i løpet av et skoleår på 38 uker gir 9,5 timer til avspasering i løpet av 2016, om lag 1 dag og 2 timer som kan brukes som avspasering.

Fylkesmannen ser det som positivt at det i planverk som årshjul, samarbeidsavtaler og etableringsavtaler kommer frem når deltakerne har introduksjonsprogram og når det er fri. Det gir forutsigbarhet for deltakerne og bidrar til lik praktisering av regelverket. Det er også positivt at kommunen har utarbeidet avtale om avspasering med alle deltakerne. Kommunen bør samtidig utarbeide en oversikt per kalenderår for å tydeliggjøre enda nærmere hvilke dager som er fri, og når avspasering er tenkt bruk.

Vi har ikke sett av innsendt dokumentasjon at deltakere har hatt fri på bakgrunn av forskrift om fravær og permisjon § 6-1 annet ledd, men vi ser i deltakermappene at kommunen har egen mal for permisjonssøknad i forbindelse med feiring eller markering av religiøse høytider. Her går det frem at deltakerne kan søke om inntil 2 dager fri. Kommunen bekreftet i møtet 7. september 2016 at

muligheten for å søke om fri i forbindelse med religiøse høytider for de som ikke tilhører Den norske kirke er kjent blant deltakerne, og at det er mange som søker om dette.

Etter en samlet vurdering av dokumentasjonen og informasjon fra kommunen finner Fylkesmannen at kommunen planlegger med fri for deltakerne 5 dager våren 2016, 21 dager i juli, og 8 dager høsten 2016. Dette utgjør til sammen 34 dager for kalenderåret 2016. 25 av disse er lovpålagt ferie og 1 dag er planlagt til avspasering. På bakgrunn av denne oversikten gjenstår det om lag 8 dager for kommunen å planlegge program for introduksjonsdeltakere.

3.1.3 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen finner etter dette at kommunen ikke har dokumentert at alle deltakere tilbys et helårlig program på 47 uker, introduksjonsloven § 4 annet ledd.

Deltakeren har mer enn 5 ukers ferie (fri) i tillegg til bevegelige fri- og helligdager per kalenderår, jf. forskrift § 6.

3.2 Deltakerne har et introduksjonsprogram som er på fulltid

3.2.1 Rettslig grunnlag

Det følger av introduksjonsloven § 4 annet ledd at introduksjonsprogrammet skal være på full tid. At introduksjonsprogrammet skal være på full tid betyr at det skal være et heldagsprogram i samsvar med arbeidslivets normalregler for arbeidstid. Programtiden skal derfor ha en ytre ramme på 37,5 timer per uke.

Det er ikke adgang til å delta i programmet på deltid, og det er heller ikke adgang å opptrappe deltakelsen slik at programmet til slutt blir på full tid. En deltidsdeltakelse i programmet bryter med forutsetningene om effektivt program og vil skape et behov for supplerende sosialhjelp. Fulltids deltakelse er i tillegg en forutsetning for å få introduksjonsstønad, jf. § 8 i introduksjonsloven.

Programtiden skal fremgå av en ukeplan/timeplan eller annen fremstilling som sikrer planmessighet og forutsigbarhet for deltakeren. Denne oversikten bør vedlegges den individuelle planen.

Med *programtid* menes den tiden som fremgår av en timeplan eller ukeplan for den enkelte deltaker. Dette er tid som er underlagt faste rammer og kommunens oppfølging eller kontroll av at aktiviteten som inngår faktisk skjer eller er oppfylt. Tid til egenstudier kan kun være en del av programtiden dersom dette gis etter avtale mellom kommunen og den enkelte deltaker. Kommunen kan kontrollere oppmøte og ved at kommunen følger opp at deltaker har gjennomført de oppgavene som etter avtalen skulle gjennomføres.

Kommunen skal registrere deltakelse og fravær 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-forskriften).

Hvor lang er en «undervisningstime»?

Fortolkningen om begrepet «undervisningstime» og fulltidskravet for introduksjonsprogram er innarbeidet i rundskriv Q-20/2015 andre revisjon fra BLD (- juli 2015).

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. All undervisning som gis etter introduksjonsloven §§ 4, 17 og 18, og i samsvar med denne læreplanen, skal regnes i undervisningstimer à 45 minutter. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil, i likhet med andre typer undervisning, normalt forutsette innsats fra deltaker utover programtiden. I samsvar med forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) punkt 12.4, skal deltakere som har opplæringstiltak som krever forberedelser og etterarbeid få anledning til å gjøre dette innenfor rammen av en fulltidsuke. Tid til forarbeid og etterarbeid, samt pauser mellom opplæringsøktene, skal derfor beregnes automatisk i programtiden ved at en undervisningstime på 45 minutter skal telle som 75 minutter.

Ved at den automatiske beregningen av tid til egenaktivitet er knyttet opp mot hver undervisningstime, blir tiden til egenaktivitet gradert ut fra hvor mye undervisning introduksjonsprogrammet inneholder. Dette medfører at deltakeren i perioder med mye undervisning vil få mer tid til egenaktivitet enn i perioder med mindre undervisning.

Kommunen står fritt til å organisere pauser mellom opplæringsøktene, 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.

Ved at det forutsettes at opplæringen inkluderer egeninnsats utover selve undervisningen, og dette automatisk regnes med i tiden for hver undervisningstime, vil ikke kommunen ha plikt til å kontrollere at egenaktiviteten gjennomføres. I samsvar med vanlig praksis i undervisningssammenheng vil det være opp til kommunen/lærer å vurdere om det skal kontrolleres at hjemmeoppgaver er gjort, gjennomføres tester/prøver for å kontrollere at lekser er lest osv.

Introduksjonsprogrammet kan også bestå av grunnskoleopplæring eller videregående opplæring etter opplæringsloven. Slik opplæring vil stille krav til egenaktivitet i form av for- og etterarbeid. Etter at kunnskapsløftet ble innført i 2006 skal timetallet for opplæring etter opplæringsloven fastsettes som enheter på 60 minutter som kan organiseres i bolker av ulik lengde og inkludere pauser, jf. rundskriv Udir 01-2012. I introduksjonslovens sammenheng skal likevel hver 45 minutter med undervisning etter opplæringsloven telle som 75 minutter når fulltidskravet for introduksjonsprogrammet skal beregnes. På denne måten blir tid til egenaktivitet og pauser mellom opplæringsøktene automatisk beregnet i programtiden.

Det er *kun* for opplæring i norsk og samfunnskunnskap som gis etter introduksjonsloven i samsvar med forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og opplæring som gis etter opplæringsloven, at en undervisningstime på 45 minutter skal telle som 75 minutter. En

time språkpraksis som gis som en del av undervisningen i samsvar med forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere telles også som 75 minutter, gitt at språkpraksisen krever forberedelse og etterarbeid.

For alle andre tiltak i introduksjonsprogrammet skal hver time telle som 60 minutter. Dette vil for eksempel gjelde for arbeidspraksis, ulike andre arbeidsrettede tiltak, forskjellige typer kurs, ordinært arbeid som en del av programmet, samt eventuell undervisning som ikke gis etter introduksjonsloven og læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere eller opplæringsloven. Programtiden kan her inkludere pauser, forutsatt forutberegnelighet og likebehandling for deltakerne. Kommunen må i denne sammenheng legge sin praksis til grunn som ellers i arbeidslivet. Det kan ikke gis flere eller lengre pauser enn det som er vanlig i arbeidslivet og den praksis kommunen har for sine ansatte.

Beregnet ved at en undervisningstime på 45 minutter teller 75 minutter og at 60 minutter med andre introtiltak teller som 60 minutter, skal introduksjonsprogrammet til sammen være på 37,5 timer per uke. Det er ikke mulighet til å gå ut over makstimetallet per uke for å gjøre unna programmet på kortere tid. Dersom kommunen ønsker å etablere en struktur med lengre programtid i en periode for å opparbeide tid til avspasering på inneklemt ferie dager eller til høstferie, juleferie, vinterferie eller påskeferie, forutsetter det at deltaker samtykker i dette. Dersom en deltaker ikke har mulighet til å opparbeide seg tid til avspasering på denne måten, for eksempel på grunn av omsorgsansvar, kan kommunen ikke pålegge vedkommende å delta i en slik ordning.

Lengden på virkedag

Det er rom for fleksibilitet i lengden på den enkelte virkedag. Introduksjonsregelverket sier ikke noe om hvor lange dager deltakerne maksimalt kan ha. Det er arbeidslivets regler som ligger til grunn for introduksjonsprogrammet. Arbeidsmiljøloven § 10-4 om at den alminnelige arbeidstid ikke må overstige ni timer i løpet av 24 timer, samt normalarbeidstiden i henhold til kommunens tariffavtale for sine ansatte, vil derfor legge føringer for lengden per dag. Arbeid kan inngå som en del av programtiden hvis deltaker ønsker det og kommunen mener arbeidet er relevant i forhold til deltakerens individuelle plan. Kommunen bør legge til rette for et fleksibelt kvalifiseringstilbud ved at for eksempel aktiviteter eller praksis (arbeidspraksis eller språkpraksis) på kveldstid regnes inn i programtiden dersom deltakeren selv ønsker dette. Arbeid i helger og på fritid i tillegg til ordinær programtid må regnes som en aktivitet utenom programmet.

Individuelle tilpasninger

For deltakere som ikke kan nyttiggjøre seg programmet på full tid, gir loven adgang til at programmet kan tilpasses den enkeltes behov, forutsatt at innholdet i programmet er i samsvar med lovens krav om norskopplæring, samfunnskunnskap og forberedelse for deltakelse i yrkeslivet. Individuelle tilpasninger må ivareta kravet om at innholdet i programmet skal være arbeidsrettet.

Dersom deltakerens situasjon eller behov ikke i tilstrekkelig grad kan ivaretas ved individuelt tilpasset program, kan deltakeren få permisjon fra programmet. Regler for fravær og permisjon reguleres i forskrift av 18. juli 2003 nr. 973 om nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsprogrammet. Fylkesmannen skal i dette tilsynet ikke undersøke deltakernes rettigheter og plikter ved fravær og permisjoner.

3.2.2 Dokumentasjon og vurdering

Et heldagsprogram kan inneholde både norskopplæring, samfunnskunnskap, utdanning, arbeid eller annet som kan defineres som tiltak for forberedelse til arbeidslivet.

I kommunens avtale med Vennesla går det frem at Vennesla voksenopplæring skal tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deltakerne etter introduksjonsloven. I følge redegjørelsen er det NAV Iveland som skaffer språkpraksisplasser, mens Vennesla voksenopplæring følger opp deltakere i språkpraksis. Kommunen skriver at det i 2016 skal arbeides med å lage rutiner for hvordan enhetene arbeider med flyktninger, og at det da vil foreligge mer skriftlige rutiner også på språkpraksis. Kommunen er i gang med arbeidet med å lage språkpraksis med alle enhetene, men dette arbeidet er ikke fullført. Arbeidet med å fremskaffe språkpraksisplasser er også reflektert i planen for bosetting og integrering av flyktninger i Iveland kommune 2015-2019.

I malen for etableringsavtale mellom deltakere og Iveland kommune, går det frem at deltakelse i programmet innebærer vanlig arbeidstid på 37,5 timer med de plikter og rettigheter en arbeidstaker har etter arbeidsmiljøloven.

Program med undervisning og introtime

Fylkesmannen har gått gjennom 6 deltakermapper og deltakernes ukeplaner. Noen deltakere har undervisning 4 dager i uken og 1 dag praksis. Andre har 3 dager undervisning og 2 dager praksis. En deltaker har 5 dager med undervisning. Timeplanene viser at undervisningen ved Vennesla voksenopplæring starter kl. 08:30, og avsluttes kl. 14:00. Unntaket er torsdager da det er introtimer i regi av NAV fra kl. 13:15 til kl. 15:00. Fylkesmannen har beregnet introtimene til NAV til timer à 60 minutter, da vi ikke kan se at kommunen har knyttet disse dagene opp mot læreplanen i norsk og samfunnsfag etter introduksjonsloven eller læreplanen for grunnskole etter opplæringsloven. De dagene voksenopplæringen gir 6 undervisningstimer à 45 min utgjør dette full dag beregnet til 7,5 t per dag. Torsdagene er det 5 økter undervisningstimer à 45 min, hvilket telles som 6 t og 15 min i programtid. Med introtime i til sammen 1 t 30 minutter utgjør programmet torsdager 7t og 45 min. Kommunen har beregnet at introtimene på torsdager gir 1t og 30 min avspasering, jf. e-post av 27. mai 2016. Etter Fylkesmannens vurdering opparbeider deltakerne seg kun 15 min hver torsdag til avspasering, hvilket innvirker på vurderingene og planene lagt for helårlig program (se pkt. 3.2.1).

Språkpraksis

Timeplanen for deltakerne viser at deltakerne er i praksis fra kl. 08:30 til 14:00. Kommunen har ikke presisert om det er «arbeidspraksis» eller «språkpraksis», hvilket har betydning for hvordan en teller programtiden. Fylkesmannen har lagt til grunn at når kommunen skriver «praksis» i timeplaner og avtaler, så har en ment «språkpraksis». Dette på bakgrunn av at det er Vennesla voksenopplæring som skal følge opp deltakerne, og at man i redegjørelsen bruker betegnelsen «språkpraksis». For tre av deltakerne som har praksis foreligge det avtaler om praksisplass. Av avtalene går det frem hvilke dager deltakerne skal være i praksis, og at arbeidstiden er 7,5 timer per dag. For den ene deltakeren er arbeidstiden satt fra kl. 7:30 til kl. 15:00. Denne deltakeren har mer enn full dag.

Program i skolens ferier

Fylkesmannen har fått tilsendt innholdet og plan for feriekursene i juni 2016, august 2015 og 2016, høstferien 2015 og vinterferien 2016. Programmene i skolens ferier har i stor grad samme oppsett og tidsramme for oppmøte, pauser, lunsj og selvstudier.

Av planen for august 2015 går det frem at programmet starter kl.08:30 og avsluttes kl. 15:00 to av dagene. En dag avsluttes programmet kl. 14:30. Flere av dagene starter siste økt kl. 12:00, uten at det går frem av planen når programmet avsluttes. En av dagene legges det opp til Danmarkstur med oppstart kl. 06:00, med påfølgende avspasering dagen etter. Kommunene har i e-post av 27. mai bekreftet at programmet starter kl. 08:30 og slutter kl. 15:00 hver dag. Det utgjør programtid på 6, 5 timer per dag, og ikke full tid med 7,5 timer. Kommunen skriver i brev av 12. juli 2016 i tilbakemeldingen på foreløpig rapport at det nå er gjort endringer i programmet for august, slik at det har en varighet på 7,5 timer.

Programoversikten for høstferien 2015 viser registrering kl. 08:30 hver dag, og oppstart kl. 09:00 med foredragsholder. Det er lagt opp til lunsj hver dag mellom kl. 11-12:00. Det går ikke frem av denne programoversikten når programmet avsluttes hver dag, men vi legger til grunn at det slutter kl. 15:00 som de andre tilbudene i skolens ferie. Kommunen har bekreftet i e-post av 27. mai at programmet beregnes fra kl. 08:30 og at lunsjen regnes med i programtiden. Et program fra k. 08:30 til kl. 15:00 utgjør 6, 5 timer, og dermed ikke full tid.

I vinterferien viser programoversikten at deltakerne har oppmøte kl. 08:00, registrering kl. 08:30 og programstart kl. 9. I hovedsak er programmet fra kl. 9:00-10:00 (60 min), kl. 10:15-11:00 (45 min), lunsj mellom kl. 11 og 12:00, program mellom kl. 12:00-13:00 (60 min), og 13:15-14:00 (45 min) med programslutt hver dag kl. 14:30 (30 min). Det planlegges med selvstudier fra k. 14:30 – 15:30. Kommunen skriver i e-post av 27. mai 2016 at selvstudier i vinterferien innebærer at deltakerne kan velge å sitte på skolen med veileder tilstede, eller de kan gjøre selvstudiene hjemme. Kommunene skriver videre at alle oppgavene deltakerne får utdelt blir gjennomgått dagen etter, enten av veiledere NAV eller innleid personell. Kommunen bekrefter i e-post av 27. mai at de beregner lunsjen som programtid.

I planen for introduksjonsprogram 23.-30. juni 2016 planlegges det med oppmøte kl. 08:00, registrering med kaffe og te kl. 08:30, program fra kl. 09:00-10:00, og 10:15-11:00, lunsj fra kl. 11:00-12:00, program fra kl. 12:00-13:00, samt kl. 13:15-14:30. Det planlegges med selvstudier/hjemmelekser fra kl. 14:30 til 15:30. Torsdag 30. juni planlegges det med turdag fra kl. 08.15. Det går ikke frem av planen når programmet avsluttes denne dagen.

Fylkesmannen kan ikke se at oppmøte med registrering i 30-60 minutter hver kursdag utgjør et tiltak som er i tråd med formålet til introduksjonsloven, heller ikke lunsjpause på 1 time hver dag. Det er etter vårt syn ikke i tråd med tiltak som forbereder til arbeidslivet.

Kommunen har 24. august sendt planen for program for 1.- 17. august 2016, med utfyllende program for veilederne denne perioden samt hjemmeoppgaver for deltakerne. Kommunen skriver i e-posten at tid avsatt til lunsj skal følge arbeidslivet og være 30 minutter. I planen for veilederne vi har fått oversendt planlegges det fremdeles med 60 minutters lunsj, men kommunen har i møte av 7. september bekreftet at dette fra nå av skal endres i kursene. Programmet for august 2016 er endret fra 2015, ved at deltakerne nå har oppmøte kl. 08:00, og starter programmet med å gå gjennom leksene. Det er fremdeles lagt inn flere pauser i løpet av dagen, og i programmet er det hver dag lagt inn 1 time selvstudier i form av hjemmelekser. Deltakerne blir trukket i stønad om hjemmeleksene ikke er gjort. Onsdag 17. august avsluttes programmet kl. 14:30 uten selvstudier. Kommunen bekreftet i møte med Fylkesmannen 7. september at deltakerne kan gjøre selvstudiene på Kulturhuset og at ansvarlige for programmet er tilgjengelige for deltakerne i denne perioden.

Informasjonen fra kommunen og nye planer for programmet august 2016 viser at Iveland kommune allerede er i gang med å endre programmet i skolens ferier, både når det gjelder innholdet i programmet ved oppstart og tid avsatt til lunsj. Disse endringene vil etter vår vurdering bidra til et program i tråd med introduksjonslovens krav om program på full tid. Basert på det vi har undersøkt og fått dokumentert, mener vi likevel at de samlede planene for program i skolens ferier per i dag viser at Iveland kommune ikke har et introduksjonsprogram som er på full tid.

3.2.3 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen finner etter dette at kommunen ikke tilbyr alle deltakerne i introduksjonsprogrammet et program som er på full tid.

Fylkesmannen finner lovbrudd etter introduksjonsloven § 4 annet ledd.

4. Lovbrudd og merknader

4.1 Lovbrudd

Med hjemmel i introduksjonsloven § 4 annet ledd og som følge av det som fremgår av kapittel 3 fant Fylkesmannen følgende lovbrudd:

Deltakerne har ikke et introduksjonsprogram som er helårlig

1. Iveland kommune må sørge for et helårlig introduksjonsprogram til alle deltakerne. I den forbindelse må kommunen se til at:
 - a. den enkelte deltaker tilbys program på 47 uker og 5 uker ferie per kalenderår, i tillegg til helge- og høytidsdager, jf. forskrift § 6.

Deltakerne har ikke et introduksjonsprogram som er på full tid

2. Iveland kommune må sørge for et fulltids introduksjonsprogram til alle deltakerne. I den forbindelse må kommunen se til at:
 - a. alle introduksjonsdeltakere får et program som er på full tid, også i ukene med skolefri

4.2 Merknad

Det gikk frem av årshjulet for 2015 at kommunen la opp til programtid i helg, jf. Sør Cup onsdag 24. juni til søndag 28. juni, med påfølgende avspasering mandag og tirsdag. Fylkesmannen bemerket i foreløpig rapport at lørdager og søndager er fridager, jf. forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordningen § 6-1. Aktiviteter deltakere deltar på lørdager eller søndager kan ikke brukes til senere avspasering.

Iveland kommuner har i brev av 12. juli 2016 kommentert merknaden. Kommunen skriver at helgeaktiviteten ikke har blitt brukt av deltakerne fra Iveland grunnet mangel på transport i helgene, og at deltakerne da har vært på skolen mandag og tirsdag.

5. Oppfølging av tilsynsresultatene

Tiltak for å rette lovbruddene skal iverksettes umiddelbart. Iveland kommune skal innen **1. november 2016** dokumentere at lovbruddene er rettet.

Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

- Redegjørelse fra Iveland kommune, mottatt 22. april 2016

Vedlegg:

1. Avtale mellom Iveland og Vennesla kommune om voksenopplæring for innvandrere
2. Flyktningeplan – Iveland kommune
3. Retningslinjer for tildeling av stønad til flyktning ved bosetting
4. Samarbeidsavtale mellom NAV Aust-Agder og Iveland kommune om gjennomføring av introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere
5. Skolerute for 2015/16 i Vennesla kommune
6. Årshjul for torsdagstimen som NAV Iveland og Vennesla er ansvarlig for
7. Ferieprogrammene for 2015/2016

Deltakermapper med duf.nr:

- 1) 2013 229974 08
- 2) 2015 005705 09
- 3) 2011 015257 09
- 4) 2012 082217 05
- 5) 2012 013327 08
- 6) 2013 229971 04

- E-post fra Iveland kommune 27. mai 2016
- Tilbakemelding på foreløpig rapport fra Iveland kommune, datert 12. juli 2016

Vedlegg:

Plan for introduksjonsprogrammet 23.- 30. juni 2016

- E-post fra Iveland kommune 24. august 2016

Vedlegg:

1. Plan for introduksjonsprogrammet 1. – 17. august 2016
2. Veiledernes program for perioden 1. – 17. august 2016
3. Oppgavene til hjemmelekser/selvstudier for deltakerne