



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

Vegårshei kommune

Vår referanse: 2016/4968

KONTAKTPERSON I KOMMUNEN:

Anita Stiansen, enhetsleder for NAV og Oppfølging

FYLKESMANNENS TILSYNSGRUPPE:

Tone G. Sandnesauet, rådgiver (t.o.m 31.7.2016)

Janne Duesund, seniorrådgiver, 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.....	12
4. Lovbrudd og merknader	12
4.1 Lovbrudd.....	12
4.2 Merknader.....	12
5. Oppfølging av tilsynsresultatene.....	13
Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon	14

1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder etter tilsyn med Vegårshei 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 G-01/2016 fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) 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 lovlighestilsyn, 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. Utsending av endelig rapport uke 42 2016

2. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven

I Vegårshei kommunen er det enhet for NAV og Oppfølging som har ansvar for arbeid med introduksjonsloven.

Kommunen har en samarbeidsavtale med Risør kommune om kjøp av opplæring i norsk og samfunnskunnskap av voksenopplæringen i Risør (VIRK). Grunnskoleopplæringen blir også kjøpt av VIRK. Avtalen er datert og underskrevet 15. oktober 2015. I følge avtalen skal avtalens innhold gjennomgås i årlige møter med tanke på bedring eller endring av avtalen.

NAV Aust-Agder har en samarbeidsavtale med flyktingtjenesten i Vegårshei kommune om gjennomføring av introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Avtalen er datert 18. september 2015 og er underskrevet av rådmannen.

Fylkesmannen ser av dokumentene i tilsynet at NAV fatter vedtak om introduksjonsprogram, mens det er VIRK som fatter vedtak om norsk og samfunnsfag etter introduksjonsloven og vedtak om individuell plan til denne opplæringen. Det fremgår videre av avtalen mellom VIRK og kommunen at de samarbeider om å finne språkpraksisplasser og følger opp deltakerne i språkpraksis.

Det fremgår av kommunens redegjørelse av 29. april 2016 at enhetsleder rapporterer til rådmannen og politikerne hvert tertial i henhold til budsjett og økonomi. I tillegg orienterer flyktingtjenesten rådmann og politikere minst to ganger i året i forhold til målsetting for språkopplæring, arbeidslivskontrakt og generell integrering. Videre fremgår det av kommunens redegjørelse at enhetsleder NAV og Oppfølging informerer om situasjonen i flyktingtjenesten i ledermøter.

3. Tema for tilsynet

Gjennom tilsynet skal Fylkesmannen kontrollere om kommunen gir deltakerne et introduksjonsprogram som er helårlig og på fulltid, 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

Vegårshei kommune anfører i redegjørelsen av 29. april 2016, at kommunen kjøper opplæring i norsk og samfunnskunnskap og grunnskoleopplæring av VIRK. Kommunen har dokumentert at det foreligger en egen samarbeidsavtale om dette, datert 15. oktober 2015. Avtalen er underskrevet av rådmannen.

Kommunen har lagt ved en oversikt over introduksjonsprogrammet for Vegårshei kommune for skoleåret 2015 -2016, datert 12. april 2016. Det fremgår av planen når deltakerne er i program ved VIRK, når de har ferie eller avspasere. Det går videre frem hvilke dager det er program i regi av flyktningetjenesten og når kommunen kjøper ekstra kurs av VIRK. Planen gjelder fra 3. august 2015 til 5. august 2016.

I følge planen er det 5 uker sommerferie, i tillegg får deltakerne fri på julaften og nyttårsaften uten at dette teller som feriedag. 16 dager er det program i regi av flyktningetjenesten. Flere av disse dagene er lagt til lørdager (introdag 15. august og Halloweenfest 31. oktober i 2015, volleyballturnering 9. april 2016,). Kommunen har også hatt introdag lørdag 14. mai 2016 og lørdag 21. mai 2016. Det er dokumentert med program i e-post fra kommunen 30. mai 2016, men går ikke frem av planen fra kommunen datert 12. april 2016.

Fylkesmannen bemerker at lørdager er fridag, jf. forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordningen § 6-1. I rundskriv G-01/2016¹ fremgår det at vakter i turnusarbeid på lørdager ikke kan regnes som en del av introduksjonsprogrammet, men er en aktivitet som deltaker foretar seg ved siden av programmet. Dette innebærer at lønn som deltakeren opptjener på disse dagene, ikke skal komme til fradrag i introduksjonsstønad. Fylkesmannen legger til grunn at aktiviteter deltakeren deltar i på lørdager eller søndager ikke kan brukes til senere avspasering, slik Vegårshei kommune i dag har en praksis på. Dette da slike aktiviteter er ved siden av programmet. Kommunen har i brev av 5. august 2016 bekreftet at noen arrangementer har blitt lagt til kvelder og helger, og anser dette som positivt i forhold til integrering. Kommunen skriver at alt «vi har planlagt på kvelder og helger har vært planlagt i god tid i forveien og flyktningene har samtykket muntlig i at de ønsker å delta». Det vises blant annet til «Introkveld på Eikeland», sommeravslutning, 3. juni fra kl. 16:00-21:00. Kommunen skriver videre at de ser at disse rutinene i forhold til arrangement må endres, og har derfor ikke planlagt kvelds- og helgearrangement for skoleåret 2016-2017.

Kommunen kjøper i tillegg kurs av VIRK sommerferien (10. - 14. august 2015 og 27. juni -1. juli 2016), høstferie (28. september – 2. oktober 2015) og vinterferien (22. - 26. februar 2016). Totalt kjøper kommunen kurs fra VIRK i 20 dager. Dette er presisert i samarbeidsavtalen mellom VIRK og kommunen datert 15. oktober 2015.

Videre fremgår det at deltakerne har 8 dager med felles avspasering (3. august, 5.- 7. august, 18. august, 22.- 23. desember og 28. desember). En skoledag på VIRK har 5 undervisningstimer av 45 min og 1 undervisningstime av 60 min. Dette medfører at deltakerne som går fulltid på skole (5 dager i uka) opparbeider seg 1 time og 33 min til avspasering hver uke. VIRK har 38 ordinære undervisningsuker i løpet av et skoleår, i tillegg kjøper kommunen kurs i 2 uker i sommerferie, 1 uke i høstferie og 1 uke i vinterferie. Dette gir 8,75 dager i avspasering totalt i løpet av et skoleår.

Kommunen har ikke redegjort for hvor mye avspasering deltakerne som har språkpraksis to dager i uken opparbeider seg i løpet av året. Fylkesmannen har fått oversendt deltakermapper til 6 deltakere. Vi ser at flere av disse deltakerne har språkpraksis to dager i uken, pluss ferier. En av deltakerne har språkpraksis fra kl. 09:00- 14:45 to dager i uken i følge avtalen om språkpraksis. En annen har språkpraksis fra kl. 08:45 -14:45, og den tredje har språkpraksis fra kl. 08:00-14:00. Det fremgår ikke av dokumentene hvilke tidspunkt de har språkpraksis i feriene, men Fylkesmannen legger til grunn at deltakerne har samme tidspunkt i språkpraksis i feriene som de øvrige dagene. Fylkesmannen legger derfor til grunn at også deltakerne som har språkpraksis opparbeider seg like mye avspasering som deltakerne som går på skole full tid.

I tillegg til de 8 dagene kommunen legger opp til felles avspasering ser vi av skjema for avspasering for de 6 deltakerne at deltakerne har ytterligere 3-5 dager med avspasering som følge av deltakelse på ulike aktiviteter på lørdager. Blant annet avspaserer alle deltakerne de tre dagene i påskeuken, som kommunen egentlig har lagt opp til program med flyktningetjenesten. Disse deltakerne har derfor avspasert 11-13 dager fra august 2015.

¹ Rundskriv til introduksjonsloven ble oppdatert i september 2016. I foreløpig rapport er det vist til rundskriv Q 05/2015. Vi henviser her til det oppdaterte rundskrivet, men det er ingen innholdsmessig forskjeller i rundskrivene på dette punktet.

Etter Fylkesmannens vurdering er 8 dager mye å opparbeide til felles avspasering. Vi ser at det kan la seg gjøre etter gjeldende regelverk, men det forutsetter frivillighet. Kommunen har ikke dokumentert at det er inngått frivillig avtale på dette. Vi legger likevel til grunn at alle timer som hver deltaker opparbeider til avspasering ukentlig er frivillig. For å sikre dette mener vi kommunen bør ha en skriftlig avtale med deltakerne der dette fremgår klart.

Kommunens regler for ferier og fridager skal være forutsigbare og kommunisert til deltakerne. Fylkesmannen mener Vegårshei kommune har dokumentert at de har plan for organiseringen av programtiden og ferie- og fridager for skoleåret inkludert alle ferier som er tydelig, forutsigbar og lik for deltakerne.

Det er dokumentert med vedtak fra deltakermapper at kommunen gir deltakere som ikke tilhører Den norske kirke fri for å feire eller markere religiøse høytider, jf. forskriften § 6-1.

Slik det går frem av dokumentasjonen planlegger Vegårshei kommune for 25 fridager for deltakere i introduksjonsprogram i fra august 2015 til august 2016, i tillegg til bevegelige fri – og helligdager.

3.1.3 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen finner etter dette at kommunen har dokumentert at deltakere tilbys et helårlig program på 47 uker, introduksjonsloven § 4 annet ledd. Kommunen tilbyr 5 ukers ferie 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 var innarbeidet i rundskriv Q-20/2015 andre revisjon fra BLD (- juli 2015). Det er også omtalt i det oppdaterte rundskrivet fra september G-01/2016 fra JD.

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 feriedager 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 VIRK går det frem at VIRK skal tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deltakerne, samt grunnskoleopplæring til de som har rett til det som del av introduksjonsprogrammet. VIRK vil også tilby språkpraksis til deltakerne i samarbeid med Vegårshei kommune. For de som ikke er klare for språkpraksis vil VIRK gi opplæring i skolen for å utvikle språket. I avtalen går det frem at VIRK skal gi deltakere i introduksjonsprogram et tilbud på full tid og hel dag. Det presiseres i avtalen at full tid innebærer opplæring i skolen fra kl. 08:30 til kl. 14:30 fem dager i uken. Det gis 5 undervisningstimer a 45 min og 1 undervisningstime av 60 min. Fylkesmannen har gjennomgått 6 deltakermapper og deltakernes ukeplaner bekrefter av undervisningen er som referert over. Dette medfører fulltid de dagene deltakerne går på skolen ved VIRK.

Mappene bekrefter videre at deltakerne tilbys opplæring i norsk og samfunnskunnskap, grunnskoleopplæring og språkpraksis. Tilbudet er ulikt fordelt i deltakernes program. Noen har tilbud om tre dager skole på VIRK og to dager språkpraksis. Andre har opplæring ved VIRK fem dager i uken, enkelte med 3 dager grunnskoleopplæring og 2 dager med basisfag.

Språkpraksisene som tilbys er dokumentert med kopi av praksisavtaler. Avtalene er uformet av NAV Vegårshei. I avtalene står det hvilke dager og arbeidstid deltakerne skal være i praksis.

Fylkesmannen har fått tilsendt innholdet og plan for VIRK sine feriekurs. Av planen for høstferien går det frem at undervisning er fra kl. 8:30 til kl. 14:15. For de øvrige kursene VIRK tilbyr i feriene går tidspunktene ikke klart frem av planene, men kommunen har i e-post av 30. mai 2016 bekreftet at det er samme tidsramme for de andre feriekursene. Disse kursene er etter vår vurdering på full tid.

Fylkesmannen bemerket i foreløpig rapport at når det gjaldt dagene som flyktningetjenesten har ansvar for, er det i hovedsak tiltak fra kl. 09:00-15:00 (enkelte dager fra 08:30-14:15, 9:00-14:00, 08:30-14:30). Dette utgjør 6 timer og er 1,5 timer for lite for at disse dagene skal anses som full tid. Vi kunne ikke se at kommunen hadde knyttet disse dagene opp mot læreplanen i norsk og samfunnsfag eller læreplanen for grunnskole. Disse dagene måtte derfor regnes time for time, da dagene som flyktningetjenesten har ansvar for ikke kan anses som undervisning. Kommunen hadde ikke lagt opp til avspasering av de manglende timene på disse dagene. Vi merket oss av kommunens notat angående timetelling i introduksjonsprogrammet at deltakerne opparbeider seg 8,75 dager med avspasering. 8 dager avspasering var lagt inn i programmet. Den siste 0,75 dagen avspasering mente vi likevel var ikke nok til å avspasere manglende timer på dagene flyktningetjenesten har ansvar for tiltakene.

Vegårshei kommune har i brev av 5. august 2016 kommentert våre vurderinger, og mener selv de tilbyr deltakerne program på full tid. Kommunen skriver at introduksjonsdeltakerne i tillegg til skole

og utdanning får tilbud om kjøreopplæring som et tiltak i introduksjonsprogrammet. Kommunen kjøper teorikurs for deltakerne, og deltakerne gjennomfører obligatorisk opplæring og har kjøretimer. Dette har blitt gjennomført ettermiddager og kvelder, for at deltakerne ikke skal miste undervisningstid på VIRK. Fylkesmannen har fått tilsendt oversikt over kjøretimer for deltakerne, og gjennomførte timer for trafikalte teorikurs. Kommunen skriver at deltakerne har samtykket til at denne opplæringen har blitt gjennomført utenom ordinær arbeidstid. Kommunen ser i forhold til våre bemerkninger at denne opplæringen burde vært lagt til kommunens introduksjonsdager, og at man fra nå av vil legge denne opplæringen til kommunens introduksjonsdager mellom kl. 08:00 – 15:30.

Fylkesmannen ser at kommunen legger opp til at kjøreopplæringen skal komme i tillegg til deltakernes introduksjonsprogram, og at dette vil bidra til at deltakerne får et tilbud om program på full tid. Vi opprettholder likevel vår konklusjon om at ikke alle deltakerne får et tilbud om fulltidsprogram alle dager i året. Kommunen må dokumentere at det på alle introduksjonsdager som flyktningetjenesten har ansvar for planlegges med program 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.

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 på full tid

1. Vegårshei 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

Fylkesmannen har ikke funnet lovbrudd etter introduksjonsloven om helårlig introduksjonsprogram.

4.2 Merknader

Vegårshei kommune planlegger med 8 dager til avspasering per kalenderår for deltakere i introduksjonsprogram, for å sikre et helårlig tilbud. For å sikre at avspaseringen er frivillig mener Fylkesmannen at kommunen bør ha en skriftlig avtale med deltakerne der dette fremgår.

Vegårshei kommune har gitt deltakere som deltar på aktiviteter på lørdager muligheten til å avspasere dette senere. Dette er en praksis som ikke er i henhold til lovverket. Kommunen har i tilbakemelding på foreløpig rapport kommentert dette i brev av 5. august, og vil nå endre sine rutiner i forhold til arrangementer på kveldstid og helger. Kommunen har ikke planlagt kvelds – og helgearrangementer for skoleåret 2016/17, og det vil derfor ikke bli aktuelt med avspasering i disse tilfellene.

5. Oppfølging av tilsynsresultatene

Tiltak for å rette lovbruddene skal iverksettes umiddelbart. Vegårshei kommune skal innen **5. desember 2016** dokumentere at lovbruddet er rettet.

Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

- Redegjørelse fra Vegårshei kommune, datert 29. april 2016
 - Vedlegg:
 1. Avtale for samarbeid mellom VIRK i Risør kommune og kommunene Gjerstad og Vegårshei
 2. Samarbeidsavtale mellom NAV Aust-Agder og Vegårshei kommune om gjennomføring av introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere 2015
 3. Redegjørelse om status i forhold til målsettinger for språkopplæring, arbeidslivskontakt og generell integrering
 4. Organisering av introduksjonsprogrammet for Vegårshei kommune skoleåret 2015/2016
 5. Notat angående timetelling i introduksjonsprogrammet
 6. Ansvar for norskopplæring etter introduksjonsloven og grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 for voksne
 7. Diverse planer for feriekurs
 8. Deltakermapper med duf.nr:
 - 1) 2013 16032409
 - 2) 2014 00506209
 - 3) 2014 16751700
 - 4) 2014 10988703
 - 5) 2012 20121308
 - 6) 2014 11153008
- Ytterligere dokumentasjon i e-post av 30. mai 2016
 - Vedlegg:
 1. Redegjørelse
 2. Skjema for avspasering for 6 deltakere
 3. Program for dagene i regi av flyktningetjenesten 21.mai 2016, 14. mai 2016, 6. mai 2016, 9. april 2016, 4. januar 2016, 30.desember 2015, 29.-30. desember 2015, 21.desember 2015, 31. oktober 2015, 15. oktober 2015, 17. august 2015, 15. august 2015 og 4. august 2015
 4. Program for sommerferiekurs 27. juni- 1. juli 2016 kl. 08:30-14:15
- Tilbakemelding fra kommunen på foreløpig tilsynsrapport datert 5. august 2016 (sendt Fylkesmannen per e-post 8. august 2016)
 - Vedlegg:
 1. Oversikt over deltakere som har gjennomført trafikalt grunnkurs 15 timer skoleåret 2015/16
 2. Oversikt over deltakere under 25 år som har gjennomført trafikalt grunnkurs 15 timer skoleåret 2015/16
 3. Oversikt over obligatorisk opplæring og antall kjøretimer per deltaker
 4. Program og deltakerliste for introkveld på Eikeland 3. juni 2016