



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Introduksjonsprogrammet skal være
helårlig og på fulltid

Gjesdal kommune

Mai 2015

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	3
a. Formålet med tilsynet	3
b. Fylkesmannens tilsynshjemmel	3
c. Om rapporten.....	3
d. Gjennomføring av tilsynet.....	4
e. Tema for tilsynet	4
2. Beskrivelse av kommunens organisering	4
a. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven	4
b. Informasjonsflyt.....	5
c. Orientering til kommuneledelsen.....	6
3. Fylkesmannens vurdering.....	6
a. Tilsystema 1 – Helårlig:.....	6
b. Tilsystema 2 – Fulltid:	8
4. Lovbrudd og korreksjonspunkt.....	17
5. Prosedyre ved påpekt lovbrudd	17
Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon	18
Vedlegg 2: Lovgrunnlag for tilsynet.....	18
Vedlegg 3: Avklaring av lovgrunnlaget frå BLD	18
Vedlegg 4: Prinsipielle avklaringer av spørsmål til introduksjonsloven med forskrifter i forbindelse med fylkesmennes tilsyn.....	18
Vedlegg 5: Timeplaner fra kommunen.....	18

1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Rogaland etter tilsyn med Gjesdal kommunes forvaltning av 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. Tema for tilsynet er beskrevet nedenfor.

a. Formålet med tilsynet

Introduksjonsloven har som hensikt å sørge for at deltakerne blir aktive yrkesutøvere og samfunnsborgere og at de blir økonomisk selvstendige.

For deltakerne kan brudd på introduksjonsloven ha rettssikkerhetsmessige konsekvenser som er i strid med lovens målsetting. 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. Slike forsinkelser betyr økte offentlige utgifter til nye kvalifiseringstiltak og/eller ytterligere sosialhjelp. Samtidig tar det lengre tid før samfunnet kan benytte seg av de ressursene nyankomne innvandrere representerer.

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

b. Fylkesmannens tilsynshjemmel

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) gir i § 23 Fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med kommunen.

Kommuneloven kapittel 10A gjelder for Fylkesmannens tilsyn. Fylkesmannen kan gi pålegg om å rette forhold som er i strid med lov og/eller forskrift, men før det gis pålegg, skal kommunen få en rimelig frist til å rette forholdet. Med rimelig frist menes vanligvis tre uker.

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

c. Om rapporten

Tilsynet er basert på gjennomgang av et utvalg deltakermapper, redegjørelse fra kommunen og skriftlig dokumentasjon. Konklusjonene i rapporten er derfor bare et uttrykk for hva man har sett gjennom den dokumentasjonen som er lagt fram ved tilsynet. Rapporten gir ingen vurdering av om kommunens forvaltning av introduksjonsordningen på andre områder enn de som er undersøkt gjennom tilsynet. Oversikt over dokumentasjonen fremgår av vedlegg 1.

d. Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn 4.2.2014
2. Mottatt dokumentasjon fra kommunen 17.3.2014, 19.6.2014, 30.9.2014, 24.10.2014, og 17.2.2015
3. Utsending av foreløpig rapport 17.3.2015
4. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig rapport 17.4.2015
5. Skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig rapport 10.4.2015 og 5.5.2015
6. Endelig tilsynsrapport 6.5.2015

e. Tema for tilsynet

Temaet for Fylkesmannens tilsyn er om kommunens forvaltning av introduksjonsloven tilfredsstillende etter § 4, andre ledd, om at introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid. Tilsynet gjelder også forvaltningslovens bestemmelser knyttet til disse paragrafene.

Tilsynet tar utgangspunkt i lovbestemmelsene og tolkningen av disse, se vedlegg 2 hvor lovkravene fremgår detaljert. Lovkravene ble endret av Barne-, og likestillings- og inkluderingsdepartementet 12. januar 2015 gjennom en tolkningsavklaring, se vedlegg 3. Tolkningsavklaringen fra BLD ble sendt til Gjesdal kommune 15.1.2015. I tillegg har BLD kommet med prinsipielle avklaringer i forbindelse med fylkesmennenes tilsyn 17.12.2014, se vedlegg 4.

2. Beskrivelse av kommunens organisering

a. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven

Arbeidet med introduksjonsloven i Gjesdal kommune er fordelt mellom Flyktningetjenesten og Voksenopplæringen. Flyktningetjenesten er organisert under NAV og har ansvar for bosetting av flyktninger, selve samarbeidet med IMDi og programrådgivning.

Flyktningetjenesten treffer vedtak om:

- rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet
- medhold eller ikke medhold av forlenget programtid utover 2 år
- permisjon
- individuell plan

Dersom den individuelle planen innebærer arbeidsmarkedstiltak der deltaker står registrert som arbeidssøker i NAV, samarbeider Flyktningetjenesten med saksbehandleren hos NAV.

Voksenopplæringen:

- har ansvaret for undervisning i norsk og samfunnskunnskap
- fatter vedtak om deltakelse i undervisning
- har ansvar for vedtak om undervisning utover den obligatoriske delen
- lager individuell opplæringsplan for den enkelte deltaker

- fatter vedtak om deltakelse i grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1
- tilbyr undervisning i samfunnskunnskap, arbeidslivskunnskap, bo-opplæring, brannvern og helseopplæring (fysisk og psykisk helse) som en del av introduksjonsprogrammet
- finner språkpraksisplasser og følger opp disse

Grunnskoleundervisningen etter opplæringsloven § 4A-1 kjøper Gjesdal kommune av Sandnes kommune via Sandnes Læringsssenter. Bruk av eksterne tjenester utover dette benyttes ikke av kommunen.

Kommunen erkjenner at det foreligger mangel i delegasjonsreglementet i forhold til introduksjonsloven kapittel 4 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I kommunens delegeringsreglement er denne utelatt og kommunen skriver at dette vil bli rettet opp.

Utarbeiding av individuell plan for den enkelte deltaker har tidligere vært gjort ved at leder av Voksenopplæringen og flytningskonsulent har hatt møte med flyktingen, med tolk dersom dette har vært nødvendig. Det har i disse møtene kun blitt utarbeidet en felles opplæringsplan og ikke en egen individuell plan i samsvar med introduksjonsloven § 6. Kommunen har heller ikke fattet eget vedtak om individuell plan. Kommunen var ikke klar over kravet i loven før høsten 2013. Grunnet disse svakhetene i dokumentasjonen og resultatoppfølging valgte kommunen å kjøpe inn eget fagprogram, Visma Flyktning/VO, som ble tatt i bruk høsten 2013 (se nærmere beskrivelse av programmet nedenfor). Samtidig ble Flyktingetjenesten styrket med en stilling som fagansvarlig, fra 1,8 til 2,8 stillinger.

For nye flytninger utarbeider kommunen per i dag individuelle planer etter introduksjonsloven § 6, som vedtaksfestes. Kommunen skriver at det vil ta noe tid å utarbeide en individuell plan også for de allerede eksisterende deltakere i introduksjonsprogrammet. Dette vil bli gjort fortløpende når deltakerens eksisterende opplæringsplan revideres eller når det gjøres endringer i tiltakene.

Fra 1. april 2015 vil ikke Voksenopplæringen være ansvarlig for alle tiltak i introduksjonsprogrammet. Ansvar og gjennomføringen vil da ligge hos Flyktingetjenesten i kommunen.

b. Informasjonsflyt

Gjesdal kommune gjennomfører ukentlige samarbeidsmøter mellom Flyktingetjenesten og Voksenopplæringen, hvor programrådgivere fra Flyktingetjenesten alltid er til stede sammen med leder for Voksenopplæringen. På jevnlig basis er de andre flyktingkonsulentene og leder for NAV med på møtene. Her gjennomgås både enkeltsaker og saker av mer generell karakter. Det er tett dialog mellom Flyktingetjenesten og Voksenopplæringen.

Leder for Voksenopplæringen har i tillegg statusmøter med skolesjef som dermed holdes orientert om arbeidet på introduksjonslovens område.

Fagprogrammet Visma Flyktning NO gir begge avdelingene full tilgang til alle journalnotater og andre aktuelle opplysninger om den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet, med unntak av taushetsbelagte opplysninger som ikke er relevant for henholdsvis Voksenopplæringen eller Flyktingetjenesten.

Det gjennomføres også jevnlig samarbeidsmøter med helsestasjonen i kommunen, der de har ½ stilling til de helserelaterte oppgavene med flyktningene.

c. Orientering til kommuneledelsen

Leder for Voksenopplæringen har statusmøter med skolesjefen, hvor det orienteres om arbeidet på introduksjonslovens område. Leder av NAV holder leder for avdeling for Helse og Velferd orientert om avslutningsresultater, økonomi, introduksjonsstønning og bosetting av flyktninger. På forespørsel gis det også orientering til driftsutvalget. Dette skjer jevnlig når en får anmodninger om mottak av flyktninger fra IMDi.

3. Fylkesmannens vurdering

a. Tilsynsystema 1 – Helårlig:

Rettslige krav

Det følger av introduksjonsloven § 4 annet ledd at programmet skal være helårlig. Siden hovedmålsettingen med introduksjonsprogrammet er deltakelse i arbeidslivet, er omfanget av programmet lagt opp slik at det gjenspeiler arbeidslivet og har en ramme som samsvarer med dette.

I forskrift om fravær og permisjon § 6-2 fremgår det at programdeltakerne skal ha ferie i opptil 25 virkedager for hvert kalenderår. Deltakerne skal dermed ha fem uker ferie. Dette tilsvarer ferielovens alminnelige ferietid og innebærer at introduksjonsprogrammet skal være 47 uker i året.

Det er kommunen som bestemmer når feriedagene skal avvikles. Kommunens organisering av ferie skal være tydelig, forutsigbar og lik for alle deltakerne. Kommunen må sørge for at feriereglementet/kommunens praksis for ferie kommuniseres til 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.

Det vises for øvrig i sin helhet til vedlagt lovgrunnlag og tolkningsavklaringene fra BLD, se vedlegg 2, 3 og 4.

Dokumentasjon av kommunens praksis

Kommunen skriver at de fleste aktiviteter i introduksjonsprogrammet i Gjesdal kommune er lagt til Voksenopplæringen og undervisningen der. Lærerne i voksenopplæringen arbeider et normalt skoleår på 38 uker (39 uker). Innenfor skoleåret avvikles det planleggingsdager for personalet ved Voksenopplæringen. Når personalet hadde planleggingsdager før år 2014, fikk elevene hjemmearbeid med innlevering som tilsvarte en arbeidsmengde på 7,5 time med arbeid. Klasselærerne ved Voksenopplæringen hadde ansvar for planlegging og oppfølging av hjemmearbeidet med innlevering. Elevene hadde studiedager når lærerne hadde planleggingsdager; 1. oktober, 2. oktober og 10. mai for skoleåret 2012/2013, og 30. mai for skoleåret 2013/2014.

Flyktningetjenesten har siden 2014 hatt ansvar for å organisere et opplegg når Voksenopplæringen har planleggingsdager. For skoleåret 2014/2015 er det i skoleruta lagt opp til to slike dager, hvor en er planleggingsdag for lærerne (24.9.14) og en undervisningsfri dag for lærerne (15.5.15). Planleggingsdagen 24.9.14 hadde lærerne på Voksenopplæringen på forhånd planlagt TV2skole-undervisning og norskoppgaver til introduksjonsdeltakerne på ulike nivå tilpasset hver deltaker. Flyktningetjenesten hadde ansvaret for gjennomføringen, mens lærerne hadde ansvaret for etterarbeid. For skoleåret 2015/2016 er det lagt inn to planleggingsdager, disse dagene vil introduksjonsdeltakerne motta et faglig tilbud fra kommunen. For neste skoleår er det foreløpig ikke avgjort om dette blir skoleundervisning eller annen aktivitet.

Ferien i introduksjonsprogrammet avvikles med 20 dager i juli måned, 3 dager i forbindelse med jul i desember og 2 dager i forbindelse med påske. På bevegelige helligdager og fridager har alle deltakerne fri. Deltakere som ikke tilhører Den norske kirke, får i tillegg fri inntil to virkedager hvert kalenderår i forbindelse med markering av religiøse høytider.

I høst- og vinterferien organiseres andre aktiviteter av leder for Voksenopplæringen og av Flyktningetjenesten, herunder norskopplæring, informasjon om næringslivet i distriktet, bedriftsbesøk og ekskursjoner.

Frem til og med sommeren 2013 har det vært ansatt sommervikar som har hatt ansvar for undervisningen i sommerferien. Programmets omfang i ferien er fast oppmøte mellom kl. 08.30 og 14.30. For sommeren 2014 har det vært avtalt kursavvikling med Hero kompetanse.

Fylkesmannens vurdering

Kommunen planlegger med at introduksjonsprogrammet for alle deltakerne skal være helårlig. Planleggingen er rettet inn mot arbeidslivets regler for arbeidstid og ferie. Ferie og helligdager er kommunisert til deltakerne, og alle deltakerne har de samme rammene for ferieavvikling. Kommunen benytter Voksenopplæringen, andre tiltak i regi av flyktningetjenesten og Hero kompetansesenter i de perioder det ikke er opplæring.

Uavhengig av hvordan skoleåret er planlagt, er det avgjørende for å oppfylle kravet om helårlig introduksjonsprogram at deltakerne får et tilbud innenfor lovens rammer på i alt 47 uker. Når skolen hadde planleggingsdager før år 2014, fikk deltakerne i programmet studiedager med hjemmearbeid. Klasselærerne ved Voksenopplæringen hadde ansvar for planlegging og oppfølging av hjemmearbeid med innlevering; tilsvarende 7,5 timer for disse dagene. Det er avklart fra BLD at studiedager med ren egenaktivitet ikke kan gis som en del av programtiden, se vedlegg 4.

Kommunen viser imidlertid gjennom tilsendt dokumentasjon at introduksjonsdeltakerne etter år 2014 har mottatt et faglig tilbud når lærerne ved Voksenopplæringen har hatt planleggingsdager og/eller undervisningsfri dag. Flyktningetjenesten er ansvarlig og organisere et faglig tilbud til deltakerne disse dagene.

Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen konkluderer etter dette med at kommunen dokumenterer at det tilbys helårlig program på 47 uker, med 5 ukers ferie i tillegg til bevegelige fri – og helligdager.

b. Tilsystema 2 – Fulltid:

Rettslige krav

Deltakelsen i introduksjonsprogrammet skal være på fulltid. At introduksjonsprogrammet skal være på fulltid, 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.

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 som studiedager etter avtale mellom kommunen og den enkelte deltaker, der kommunen kan kontrollere oppmøte og ved at kommunen følger opp at deltaker har gjennomført de oppgavene som etter avtalen skulle gjennomføres.

All undervisning som gis etter introduksjonsloven §§ 4, 17 og 18, og i samsvar med forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, skal regnes i undervisningstimer à 45 minutter. Tid til forarbeid og etterarbeid, samt pauser mellom opplæringsøktene, skal beregnes automatisk i programtiden ved at en undervisningstime på 45 minutter skal telle som 75 minutter. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil også omfatte språkpraksis som gis som en del av undervisningen i samsvar med forskriften om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Introduksjonsprogrammet kan også bestå av grunnskoleopplæring eller enkeltfag i videregående opplæring etter opplæringsloven. Slik opplæring vil stille krav til egenaktivitet i form av for- og etterarbeid. I introduksjonslovens sammenheng vil 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. Kommunen står fritt til å organisere pauser mellom opplæringsøktene, forutsatt likebehandling og forutberegnelighet for deltakerne.

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.

Det vises for øvrig i sin helhet til vedlagt lovgrunnlag og tolkningsavklaringene fra BLD, se vedlegg 2, 3 og 4.

Dokumentasjon av kommunens praksis

Fra 1. april 2015 vil, som tidligere nevnt, ikke Voksenopplæringen i kommunen ha ansvar for tiltak i introduksjonsprogrammet. Ansvar og gjennomføringen vil etter denne datoen ligge hos Flyktingetjenesten i kommunen, og introduksjonsdeltakerne vil få tildelt en ny timeplan. Gjesdal kommune sendte i starten av tilsynsperioden en timeplan for år 2013-2014. Denne timeplanen er erstattet med timeplan for år 2014-2015. Det er denne siste timeplanen kommunen har anvendt den største delen av året. Fylkesmannen har også fått tilsendt en

midlertidig timeplan for høsten 2014 som Gjesdal kommune har anvendt i en periode grunnet oppsigelse av en lærerstilling. Kommunen regner med at de vil få ansatt en lærer til denne stillingen i løpet av mars/april 2015.

Fylkesmannen i Rogaland har mottatt følgende redegjørelse fra kommunen til timeplanen for år 2013-2014:

Deltakerne i introduksjonsprogrammet i Gjesdal kommune har pliktig oppmøte 30 klokke timer per uke som er likt for alle deltakerne. Undervisningen de mottar består av norsk og samfunnskunnskap, arbeidslivskunnskap, psykisk helse, generell helseopplysning, bo-opplæring og brannvern. I tillegg til det timeplanfestede er det i timeplanen for år 2013-2014 lagt inn tid til obligatoriske fysisk egentrening hver torsdag fra kl. 13.20 til kl. 14.45.

GR1, GR2, GR3:

Introduksjonsdeltakerne er i de tre første timene på dagen delt inn i tre forskjellige klasser på ulike nivå; GR1, GR2, GR3. Hver av gruppene mottar parallelle seksjoner fra kl. 08.15-09.00, 09.10-09.55, 10.05-10.50, alle undervisningstimer har en varighet på 45 minutter. Dette er undervisning i ordinære norskopplæringstimer, hvor også deltakere som ikke er en del av introduksjonsprogrammet deltar. Der er lagt inn en pause fra kl. 10.50 til 11.30.

IP1 eller IP2:

Etter de tre første undervisningstimer deles introduksjonsdeltakerne i to forskjellige grupper (IP1 eller IP2) og mottar undervisning fra kl. 11.30 til kl. 12.15, samt fra kl. 13.20 til kl. 14.05 og kl. 14.15 til kl.15.00. Også her er alle undervisningstimer på 45 minutter. Dette er timer avsatt til deltakerne i introduksjonsprogrammet i kommunen, hvor de får undervisning og oppgaver i ulike tema som matematikk, samfunnskunnskap, arbeidslivskunnskap m.m. Tema og innhold varierer mellom de to ulike gruppene.

TV2 skole:

Hver onsdag er det lagt inn TV2 skole hvor alle introduksjonsdeltakerne deltar fra kl. 11.30-13.10. TV2 skole er et læringsverktøy, hvor nyhetene er tilrettelagt for minoritetsspråklige. Oppgavene som blir gitt er på ulike nivåer.

Flyktningetjeneste tid:

Det er lagt inn Flyktningetjeneste tid på onsdager, fra kl. 13.20 frem til kl. 15.00.

Studieverksted:

Innimellom IP1 eller IP2 seksjonene, er det hver mandag og tirsdag studieverksted fra kl. 12.25 til kl. 13.10. Hver fredag er det studieverksted på slutten av dagen fra kl. 12.25 til kl.13.10. Studieverksted er lagt opp til å vare i 45 minutter. Studieverksted er ulike arbeidsoppgaver i hovedsak innenfor norskopplæringen, men det blir også lagt inn noen oppgaver i samfunnsfag og arbeidslivskunnskap. Studieverksted i timeplanen for år 2013-2014 har vært uten lærerressurser.

Fellestimen:

Fellestimen varer i 45 minutt, og er fra kl. 11.30 til kl. 12.15 hver fredag. Timen er en fellestime for alle i introduksjonsprogrammet. Opplegget varierer noe, en har blant annet samtaler rundt nyheter i uken som har gått, tar opp saker som opptar deltakerne. Det er i all hovedsak en blanding av en time i norsk og samfunnsfag.

Fylkesmannen i Rogaland har mottatt følgende redegjørelse fra kommunen til timeplanen for år 2014-2015, samt den midlertidige timeplanen; høst 2014:

GR1, GR2 og GR3 i første, andre og tredje time er tilsvarende som nevnt ovenfor. Timene blir registrert i NIR.

Intro-undervisning (mørkeblå farge i timeplanen) er undervisning i norsk, samfunnskunnskap, matematikk, IKT og arbeidslivskunnskap. I tillegg er det om høsten blitt undervist i kosthold og ernæring i en av gruppene. Timene blir ikke registrert i NIR, selv om temaene ligger innenfor og mange av timene i følge kommunen kunne blitt registrert i NIR. Årsaken til at kommunen ikke registrerer disse timene i NIR, er for å ha et mest mulig likt tilbud i forhold til gjennomføring av rett og plikt, enten deltakeren er med i introduksjonsprogrammet eller ikke. I tillegg er undervisningen i samfunnsfag på norsk, og slik sett kvalifiserer den ikke til registrering i NIR. Undervisningen er en blanding av tema fra samfunnsfag med grunnlag i læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og fra samfunnsfag generelt.

Norskundervisningen som blir gitt utenom den ordinære norskopplæringen (*GR1, GR2 og GR3*) tar utgangspunkt i ulike typer læreverk. Mange av deltakerne i introduksjonsprogrammet har lav skolebakgrunn og/eller et språk som ligger langt fra norsk, og har bedre fremgang ved en gjennomgang av opplæringen på ulike måter. Av disse læreverkene kan *TV2skole* og *Ganske Enkelt Norsk* nevnes.

I tillegg gis det matematikkundervisning en time i uken til en gruppe av deltakerne. Noen av deltakerne må lære matematikk og tallforståelse, og noen må lære matematiske begreper på norsk. Her brukes både *Start* (ment for ungdomstrinn) og *Hverdagsmatematikk*.

Hverdagsmatematikk kan fort bli litt vanskelig i språket, da den egentlig er laget for nordmenn som har problemer med matte. Derfor bruker kommunen et læreverk laget for minoritetsspråklige barn i grunnskolen.

IKT undervisningen legges på flere nivå. Det er noen deltakere som har relativt gode IKT kunnskaper, mens andre må lære alt fra starten av. Det brukes ulike digitale verktøy/programmer for å lære deltakerne opp i både oppgaveløsning (forberedelse til norskprøvene), utfylling av skjema, jobbsøking og skriving/lagring. IKT er definert som en grunnleggende ferdighet, og skolen prøve å legge opplæringen så nær det deltakerne har praktisk bruk for. Siden ulikheten i forkunnskapene er store, er også variasjonen i oppgavene store.

Studieverksted (lyseblå farge i timeplanen) er med lærerressurs. Lærer tilrettelegger for noe aktivitet og oppgaver, både innen samfunnsfag og norsk, men deltakerne kan ofte selv velge hva de vil arbeide med i den enkelte timen. Av aktiviteter nevnes skrivekompetanse, leseforståelse, IKT, nyheter, jobbsøking, grammatikk, og uttale.

Det gjennomføres for læreplanen 2014-2015 en *studietime* i uken (grønn farge i timeplanen) som er uten lærerressurs, hver mandag fra kl. 11.30 til kl.12.15.

Hver torsdag er det avsatt tid til *flyktningetjenesten* fra kl. 11.30 til kl. 15.00 (oransje farge i timeplanen).

Kommunen sine timeplaner ligger vedlagt under vedlegg 5.

Reisetid

Deltakerne er på samme undervisningssted hele tiden. Deltakerne forlater kun undervisningsstedet dersom det er planlagt en ekskursjon eller et bedriftsbesøk.

Fylkesmannens vurdering

Kommunen har sendt over timeplan for år 2013-2014, timeplan for år 2014-2015, samt en midlertidig timeplan som nå blir brukt av kommunen for en periode, grunnet mangel på personal. Kommunen skriver at de regner med en ansettelse innen påsken 2015.

Kommunen har bekreftet at den samlede oppstilling over programtiden i introduksjonsprogrammet gjelder for alle deltakerne. Etter Fylkesmannens vurdering er det avgjørende for oppfyllelse av reglene for fulltids program hva kommunen faktisk tilbyr introduksjonsdeltakerne, ikke om introduksjonsdeltakerne benytter seg av tilbudet/møter opp eller har gyldig/ugyldig fravær.

Læreplaner forteller hvilke målsettinger en ved hjelp av undervisning skal klare å oppnå i løpet av en bestemt tid. Hvilke tiltak en benytter for å oppnå målsettingene i læreplanen, fremkommer ikke av selve læreplanen. Det innebærer at mange typer tiltak kan brukes for å nå læreplanens mål. Det kan derfor være vanskelig å sette et klart skille mellom hva som er/ikke er opplæringstiltak etter læreplanen. Det vil blant annet være avgjørende om tiltak innenfor norsk og samfunnskunnskap inngår i de 600/2400 timene med opplæring etter læreplanen. Men også grunnskoleopplæring eller enkeltfag i videregående opplæring etter opplæringsloven, samt språkpraksis vil være i henhold til læreplanen, og skal forstås som en undervisningstime hvor 45 minutt undervisning skal telle som 75 minutt i introduksjonsprogrammet. For alle andre tiltak i introduksjonsprogrammet teller hver time som 60 minutter.

Når det gjelder språkpraksis skriver kommunen at de forsøker å ha et økt fokus på praksis. Gjesdal kommune har brukt noe språkpraksis tidligere, men ikke i stort omfang. Kommunen skriver videre at dersom en deltaker har hatt språkpraksis i tillegg til den ordinære timeplanen for introduksjonsprogrammet, fremkommer tidene for dette i en språkpraksiskontrakt som den enkelte deltaker har fått. Omfanget av kontraktstidene har vært alt fra to halve dager (typisk 11.30 – 15.30) eller en hel og en halv dag, men dette har variert en del. Fylkesmannen kan ikke ut fra mottatt deltakermapper se at noen av disse har en slik kontrakt liggende i mappen, og går derfor ut i fra at disse deltakerne følger timeplanen kommunen viser til skal være lik for alle.

Ut fra **timeplan 2013-2014** har Fylkesmannen kommet frem til at kommunen tilbyr følgende introduksjonsprogram, sett opp mot fulltidsbegrepet i introduksjonsloven § 4:

Time	Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
1. på 45 min	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)
2. på 45 min	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)
3. på 45 min	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)
4. på 45 min	IP1/IP2 = 75min (1,25)	IP1/IP2 = 75min (1,25)	TV2 skole = 75min (1,25)	IP1/IP2 = 75min (1,25)	Fellestime = 45min (0,75) + pause 12.15-12.25 = 10 min (0,17)
5. på 45 min	Studieverksted uten lærer = 45 min (0,75)	Studieverksted uten lærer = 45 min (0,75)	TV2 skole = 75min (1,25)	IP1/IP2 = 75min (1,25)	Studieverk. uten lærer = 45 min (0,75)
6. på 45 min	IP1/IP2 = 75min (1,25)	IP1/IP2 = 75min (1,25)	Flyktningstj. 13.20-15.00 = 100 min (1,67) inkl. pause	Egentrening = 0 min (ingen uttelling)	
7. på 45 min	IP1/IP2 = 75min (1,25)	IP1/IP2 = 75min (1,25)			
SUM:	$1,25 \times 6 + 0,75$ = 8,25	$1,25 \times 6 + 0,75$ = 8,25	$1,25 \times 5 + 1,67$ = 7,92	$1,25 \times 5$ = 6,25	$1,25 \times 3 + 1,67$ = 5,42

Totalt: 36,09 timer; 36 timer 5 minutter

Fylkesmannen har forstått innholdet i timeplanen på følgende måte:

- GR1, GR2 og GR3: er ordinære norskundervisning etter læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, og inngår i de 550 timene med norskopplæring - 45 minutt beregnes automatisk som 75 minutt.
- IP1/IP2 er undervisning i matematikk, samfunnskunnskap og arbeidslivskunnskap, og må anses for å være opplæringstiltak i tråd med læreplan etter kunnskapsløfte - 45 minutt beregnes automatisk som 75 minutt.
- TV2 skolen er et læreverktøy brukt som en del av norsk og samfunnsfag undervisningen, hvor nyhetene er tilrettelagt for minoritetsspråklige. TV2 skolen må anses for å være opplæringstiltak i tråd med læreplanen - 45 minutt beregnes automatisk som 75 minutt.

- Opplegget i fellestimen har variert og har ikke vært tilstrekkelig knyttet til noen av læreplanene, læreren har blant annet har tatt opp saker som opptar deltakerne. Etter en samlet vurdering regnes timen som andre introtiltak - *45 minutt med undervisning vil her være 45 minutt i introduksjonsprogrammet*. Pausen mellom fellestimen og studieverkstedet er beregnet som en del av programtiden, se begrunnelsen nedenfor.
- Flyktingetjenesten gir ikke undervisning etter læreplanen, og tiltaket må forstås som andre introtiltak, hvor *1 time i flyktingetjenesten er å forstå som 60 minutter*. Pausene i flyktingetjenesten er beregnet som en del av programtiden, se begrunnelsen nedenfor.
- Studieverksted for år 2013-2014 ble gitt uten lærerressurser. Selvstudium kan gis som en del av programtiden, dersom den er underlagt kommunens oppfølging eller kontroll av at aktiviteten som inngår faktisk skjer eller blir oppfylt. Studieverkstedet blir gjennomført på skolen og kommunen kan kontrollere oppmøte, samt om deltakerne har gjennomført de oppgavene som etter avtale skulle utføres. Studieverksted må forstås som andre introduksjonstiltak hvor en time er 60 minutt. *Studieverkstedet varer i 45 minutter, og må forstås som 45 minutt i introduksjonsprogrammet*. Pausen(e) er ikke ansett som en del av programtiden, se begrunnelsen nedenfor.
- Tid til egentrening er en tilrettelegging fra kommunen sin side for at introduksjonsdeltakerne kan gjennomføre fysisk aktivitet. Egentrening kan ikke etter Fylkesmannens vurdering inngå som et tiltak i introduksjonsprogrammet. For deltakere med helseutfordringer kan terapi/behandling eller andre helserelevante aktiviteter som kan bidra til å nå programmets mål, legges inn som en del av programmet etter en individuell vurdering. Forutsetningen er at deltakeren kan delta på fulltid og at innholdet i programmet er i samsvar med lovens krav om at det skal inneholde både opplæring i norsk og samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet, jf. introduksjonsloven § 4 tredje ledd.

Pauser ved andre introtiltak i introduksjonsprogrammet kan regnes med når de inngår i timeplanen. Pauser mellom andre introtiltak regnes derfor med i programtiden. Pauser mellom og etter opplæringstiltak inngår i den automatiske omregningen fra 45 til 75 minutter, og kan ikke regnes med ved overgang til andre introtiltak.

Ut fra **timeplan 2014-2015** har Fylkesmannen kommet frem til at kommunen tilbyr følgende introduksjonsprogram, vurdert opp mot fulltidsbegrepet i introduksjonsloven § 4:

Time	Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
1. på 45 min	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)
2. på 45 min	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)
3. på 45 min	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)
4. på 45 min	Studietime uten lærerressurs = 45 min (0,75)	Intro m/ to grupper, ordinær undervisning = 75min (1,25)	Studietimer m/ lærerressurser 11.30 – 13.15 = 105 min (1,75) inkl. pause	Flyktningstj. 11.30-15.00 = 210 min (3,5) inkl. pause	Intro m/ to grupper, ordinær undervisning = 75min (1,25)
5. på 45 min	Intro m/ to grupper, ordinær undervisning = 75min (1,25)	Intro m/ to grupper, ordinær undervisning = 75min (1,25)			Intro m/ to grupper, ordinær undervisning = 75min (1,25)
6. på 45 min	Intro m/ to grupper, ordinær undervisning = 75min (1,25)	Studietimer m/ lærerressurser 13.25 – 15.00 = 95 min (1,58) inkl. pause			
7. på 45 min	Intro m/ to grupper, ordinær undervisning = 75min (1,25)				
SUM:	$1,25 \times 6 + 0,75$ = 7,5	$1,25 \times 5 + 1,58$ = 7,83	$1,25 \times 3 + 1,75$ = 5,5		$1,25 \times 3 + 3,5$ = 7,25

Totalt: 34,33 timer; 34 timer og 20 minutter

Ut fra **timeplan 2014 høst** (midlertidig timeplan) har Fylkesmannen kommet frem til at kommunen tilbyr følgende introduksjonsprogram, vurdert opp mot fulltidsbegrepet i introduksjonsloven § 4:

Time	Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
1. på 45 min	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)
2. på 45 min	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)
3. på 45 min	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)	GR1,2,3 = 75min (1,25)
4. på 45 min	Studietime u/ lærerressurs = 45 min (0,75) + pause 12.15-12.25 = 10 min (0,17)	Intro m/ to grupper, ordinær undervisning = 75min (1,25)	Intro m/ to grupper, ordinær undervisning = 75min (1,25)	Flyktningstj. 11.30-15.00 = 210 min (3,5) inkl. pause	Studietimer m/ lærerressurser = 45 min (0,75)
5. på 45 min	Studietimer m/ lærerressurser 12.25 – 14.05 = 100 min (1,67) inkl. pause	Intro m/ to grupper, ordinær undervisning = 75min (1,25)	Intro m/ to grupper, ordinær undervisning = 75min (1,25)		
6. på 45 min		Studietimer m/ lærerressurser 13.25 – 14.05 = 45 min (0,75)	Studietimer m/ lærerressurser 13.25-14.05 = 45 min (0,75)		
7. på 45 min					
SUM:	1,25x3+2,59 = 6,34	1,25x5+0,75 = 7,00	1,25x5+0,75 = 7,00	1,25x3+3,50 = 7,25	1,25x3+0,75 = 4,5

Totalt: 32,09 timer; 32 timer og 5 minutter

Fylkesmannen har forstått innholdet i timeplanene på følgende måte:

- GR1, GR2 og GR3: er ordinær norskundervisning etter læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og inngår i de 550 timene med norskopplæring - 45 minutt beregnes automatisk som 75 minutt.
- Intro med to grupper (mørk blå farge) er ordinær undervisning i norsk, samfunnskunnskap, matematikk, ikt, arbeidslivskunnskap, kosthold og ernæring. Tiltakene i disse timene må anses for å være innenfor grunnskoleopplæring i tråd med læreplan etter kunnskapsløftet - 45 minutt beregnes automatisk som 75 minutt.

- Studietimer (lyseblå farge) med lærerressurs, må forstås som andre introduksjonstiltak. Lærer tilrettelegger for noe aktivitet og oppgaver, men deltakerne kan ofte selv velge hva de vil arbeide med den enkelte timen. Timene forstås mer i retning av leksehjelp enn undervisning etter læreplanen – *1 time er her 60 minutt*. Om pausen(e) i studietimene er inkludert i programtiden eller ikke, varierer ut fra når på dagen hver enkelt studietime er lagt inn i timeplanen, se timeplanene ovenfor og tidligere punkt ovenfor om hvordan pauser skal beregnes i introduksjonsprogrammet ved andre introtiltak.
- Flyktingetjenesten (oransje farge) gir ikke undervisning etter læreplanen, og er andre introtiltak, hvor *1 time i flyktingetjenesten er 60 minutter*. Pauser i flyktingetjenesten er inkludert i programtiden.
- Studietime uten lærer (mørk grønn farge) er en tilsvarende time som studieverkstedtimene i timeplanen for år 2013-2014, vi viser til vurderingene gjort i den forbindelse. Studietimen anses som andre introduksjonstiltak og har *en varighet på 45 minutter, og vil i programtiden telle som 45 minutter*. Plasseringen av studietimen uten lærer er annerledes i de to siste timeplanene, i en av timeplanene er pausen en del av programtiden, mens i den andre timeplanen er pausen ikke en del av programtiden.

Introduksjonsprogrammet skal til sammen være på 37,5 timer per uke, beregnet ved at en undervisningstime på 45 minutter teller 75 minutter og at 60 minutter med andre introtiltak teller som 60 minutter. Ut fra beregningene gjort ovenfor kommer Fylkesmannen frem til at Gjesdal kommune for år 2013-2014 gav tilbud om 36 timer og 5 minutter undervisning. For år 2014-2015 gav Gjesdal kommune tilbud om 34 timer og 20 minutt undervisning, mens det for en periode har blitt gitt tilbud om undervisning i 32 timer og 5 minutter.

Beregningene viser at tilbudet fra Gjesdal kommune ikke er i samsvar med fulltidskravet fastsatt i introduksjonsloven § 4, og kommunen må øke timeantallet opp til 37,5 time per uke.

Fylkesmannen vil likevel bemerke at Gjesdal kommune etter den gamle lovforståelsen sannsynligvis ville ha oppfylt fulltidskravet i introduksjonsloven § 4, hvor minimumskravet tidligere var 30 timers introduksjonsprogram hver uke, forutsatt at innholdet i programmet krevde mye tid til for- og etterarbeid for introduksjonsdeltakerne. Flere av timene kommunen har tilbudt deltakerne er automatisk blitt beregnet fra 45 minutter til 75 minutter, noe som tyder på at undervisning gitt for år 2013 - 2015 har krevd tid til for- og etterarbeid for deltakerne, og 30 timers introduksjonsprogram hver uke ville ha oppfylt fulltidsbegrepet i § 4 etter den dagjeldende tolkningen av loven.

Fylkesmannens konklusjon

Kommunen har ikke dokumentert at de i dag tilbyr et fulltids introduksjonsprogram etter den nye lovtolkningen. Dette begrunnes med at timeplanene, som er felles for alle introduksjonsdeltakerne, ikke tilfredsstillt kravet om 37,5 timer program per uke.

4. Lovbrudd og korreksjonspunkt

Gjennom tilsynet har fylkesmannen avdekket følgende lovbrudd:

Gjesdal kommune tilbyr ikke et introduksjonsprogram på fulltid

Gjesdal kommune må dokumentere at det tilbys et introduksjonsprogram på fulltid etter introduksjonsloven § 4. Kommunen må i denne forbindelse se til at:

- a) sum av alle planlagte tiltak i introduksjonsprogrammet for hver enkelt deltaker har et timetall 37,5 timer per uke.
- b) programtiden fremgår av en individuell ukeplan/timeplan eller annen fremstilling for hver deltaker, som sikrer planmessighet og forutsigbarhet for deltakeren. Denne oversikten bør vedlegges den individuelle planen.

5. Prosedyre ved påpekt lovbrudd

Ved konstatering av lovbrudd gjelder egen prosedyre, jf. introduksjonsloven § 23 annet ledd, der det fremgår at kommunelovens bestemmelser i kapittel 10A skal følges.

Kommunen bes med dette sende inn en plan som viser hvilke tiltak kommunen vil sette i verk for å sikre en praksis som er i samsvar med lovverket. Planen skal angi når tiltak vil være gjennomført. Fristen for innsending av plan går fram av oversendelsesbrevet.

På grunnlag av kommunens plan vil kommunen få en rimelig frist til å rette forholdene. Hva som er en rimelig frist vurderes ut fra hvor komplekst det er å rette forholdet og lovbruddets alvorlighetsgrad i forhold til å innfri enkeltpersoners rettigheter.

Når lovbruddet er rettet og senest innen den fastsatte fristen, sender kommunen en erklæring til Fylkesmannen om at lovbrudd er rettet. Sammen med erklæringen sendes dokumentasjon som viser at lovbruddet er rettet.

Dersom Fylkesmannen ut fra erklæringen og dokumentasjonen finner det sannsynliggjort at lovbruddet er rettet, avsluttes tilsynet gjennom brev til kommunen.

Dersom kommunen ikke har rettet lovbrudd innen fristen, fatter Fylkesmannen enkeltvedtak med pålegg om retting, jf. kommuneloven § 60 d første ledd. Pålegg om retting er et enkeltvedtak som kan påklages jf. kommuneloven § 60d fjerde ledd. Klagen sendes til Fylkesmannen, som kan omgjøre vedtaket eller sende det videre til klageinstansen, som er Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, jf. forvaltningsloven § 28.

Hvis kommunen klager på vedtaket, kan ikke tilsynet avsluttes før klageinstansen (BLD) har fattet endelig vedtak. Hvis kommunen ikke får medhold, vurderes videre framdrift ut fra svaret fra klageinstansen.

Stavanger 6.05.15

Karen Hansson Lura
tilsynsleder/juridisk rådgiver

Per Arne Sandvold
tilsynsmedarbeider/seniorrådgiver

Vedlegg:

1. Oversikt over dokumentasjon
2. Lovgrunnlag for tilsynet
3. Avklaring av lovgrunnlaget fra BLD
4. Prinsipielle avklaringer av spørsmål til introduksjonsloven med forskrifter i forbindelse med fylkesmennes tilsyn
5. Timeplaner fra kommunen