



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

Audnedal kommune

Vår referanse: 2016/5020

KONTAKTPERSON I KOMMUNEN:

Flyktningskonsulent i Audnedal: Hege Lovise Lundgreen

FYLKESMANNENS TILSYNSGRUPPE:

Seniorrådgiver Tor Øyvind Endresen

Fagdirektør Aase Kiledal, 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.....	6
3.1.1 Rettslig grunnlag.....	6
3.1.2 Dokumentasjon og vurdering.....	6
3.1.3 Fylkesmannens konklusjon.....	7
3.2 Deltakerne har et introduksjonsprogram som er på fulltid	7
3.2.1 Rettslig grunnlag.....	7
3.2.2 Dokumentasjon og vurdering.....	10
3.2.3 Fylkesmannens konklusjon.....	11
4. Lovbrudd og merknader	11
4.1 Lovbrudd.....	11
4.2 Merknader	11
5. Oppfølging av tilsynsresultatene.....	12
Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon	12

1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder etter tilsyn med Audnedal 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 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 13.06.16

4. Sluttmøte med kommunen 22. juni 2016
5. Frist for skriftlig tilbake fra kommunen på foreløpig rapport 01.07.16
6. Utsending av endelig rapport 21.09.16

2. Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven

I Audnedal kommune er det kommunalsjef for oppvekst, i rådmannens stab, som har ansvaret for kommunen sitt arbeid med introduksjonsloven. Kommunallederen har organisert arbeidet med introduksjonsloven i et tredelt system og samarbeider med flere aktører. Kommunen overtok arbeidet med flyktninger i august 2014, arbeidet var tidligere organisert hos NAV.

Det helhetlige arbeidet med kvalifisering av deltakere i introduksjonsprogrammet er organisert i et introduksjonsforum bestående av relevant aktører. Flyktningkonsulenten leder forumet, andre aktører er: kommunalleder oppvekst, voksenopplæringen, NAV, karriere Lindesnes, Byremo videregående skole, Audnedal Frivillig sentral og enhetsleder helse.

Flyktningkonsulenten er organisert under kommunalleder oppvekst og har hovedansvaret for bosetting av og oppfølging av flyktningene i kommunen og deltakerne i introduksjonsprogrammet. Flyktningkonsulenten er kontaktpersonen til alle kommunens flyktninger.

Undervisningen i norsk og samfunnskunnskap er organisert i voksenopplæringen. Rektor og lærere har ansvaret for undervisning i norsk og samfunnskunnskap i introduksjonsprogrammet.

Introduksjonsforum er et forum der relevante aktører for kvalifisering av programdeltakere møtes regelmessig for å samarbeide om kvalifiseringsløpet og dekke potensielle «hull i systemet». NAV har kompetanse om arbeidsmarkedet, Karriere Lindesnes er en ressurs på utdanning og regelverk, videregående skole har oversikt over utdanningsmuligheter, rektor på voksenopplæringen og flyktningkonsulenten har oversikt over programdeltakernes kvalifiseringsløp, individuelle plan, ferdigheter og mål/ønsker. I tillegg er enhetsleder for helse og leder for Audnedal Frivilligsentral med i forumet der de jobber for en helhetlig struktur rundt introduksjonsprogrammet. Forumet ble opprettet høsten 2015 og har regelmessige møter og er samarbeidspartnere i kommunens planlegging og gjennomføring av regelmessige kvalifiseringsseminar og karriereveiledningsøkter på voksenopplæringen.

«Arbeidsgruppe for IP» har karriereveiledningsøkter med programdeltakerne om deres individuelle plan. Kommunen arbeider for å gjøre introduksjonsprogrammet så relevant og målrettet som mulig i forhold til kvalifisering av hver enkelt deltaker i programmet.

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

Kommunen skriver i sin redegjørelse at det har vært en utfordring å gjennomføre helårlig introduksjonsprogram på full tid. Det er voksenopplæringen som har ansvaret for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Voksenopplæringen følger skolens ferier og i kommunen er det lite næringsliv og få arbeidsplasser som har kunnet ta inn og aktivisere 15 – 20 personer i 1-3 uker. Kommunen opplever det krevende å få til et helårlig program når skolen har flere uker sommerferie, høstferie, vinterferie og dager i forbindelse med både jul og påske.

Voksenopplæringen gir opplæring etter en tredelt modell. I tillegg til skole skal programdeltakerne ha språk-/arbeidspraksis som en del av introduksjonsprogrammet i de to årene programmet normalt varer. Kommunen har en plan om at språk-/arbeidspraksis kan være kvalifiseringstiltak i de ukene

skolen har ferie. Men den begrensede tilgangen på språk-/arbeidspraksisplasser har gjort det vanskelig å finne slike plasser til alle som kan og ønsker å ha det.

I sin redegjørelse skriver kommunen at de har benyttet de tilgjengelige praksisplassene godt og jobber kontinuerlig med å finne kreative løsninger for å fylle de uker og dager som voksenopplæringen ikke gir opplæring. Hver enkelt deltaker får tett oppfølging og individuell tilrettelegging, og det arbeides mot en langsiktig utdannings- eller arbeidsrettet plan for hver programdeltaker, med regelmessig oppfølging og tilrettelegging, og tiltak i skolens ferieuker som er relevante.

For og nå et helårlig program på full tid samarbeider kommunen med psykisk helse, folkehelsekoordinator, SLT-koordinator, BUF-etat, RVTS og kjøreskole om å tilby undervisning/seminarer på dager da voksenopplæringen ikke gir opplæring. Kommunen opplever det som tidkrevende å koordinere og organisere dette arbeidet.

Kommunen beskriver arbeidet med å utarbeide gode opplegg i skolens ferie og fridager som utfordrende. Flyktningetjenesten har ansvar for opplegg i høst- og vinterferie og har planer om å leie inn eksterne foredragsholdere. Kommunen bruker mange arbeids-/praksisplassene som er knyttet opp mot skole og barnehage og gjør det derfor vanskelig i forhold til helårlig program når disse følger skoleruta. Det er forsøkt med arbeidsplasser/praksisplasser knyttet opp mot teknisk etat, men her kreves avklaringer med arbeidsledere om hva deltakeren skal og kan gjøre, sikkerhet og forsikringsspørsmål må avklares.

Audnedal kommune har utarbeidet en oversiktlig tabell som gir et godt bilde av hvilke kvalifiseringstiltak som blir gitt inn i skolens ferier. Oversikten viser at kommunen skulle ha organisert programinnhold i 43 dager utover skoletilbudet, men har klart å gjennomføre tiltak i 28 dager. Det gjenstår 15 dager som deltakerne i Introduksjonsprogrammet ikke har fått kvalifiseringstiltak. Dette viser at kommunen ikke har gitt deltakerne et helårlig program.

Fylkesmannen ser at kommunen har planer om å få til ordninger slik at deltaker kan oppnå et helårlig program, men at det kreves mer samarbeid med andre etater for å få det til. Vi minner om at de kvalifiseringstiltakene som settes inn skal være relevante i forhold til den enkelte deltaker.

3.1.3 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen finner etter dette at kommunen ikke har dokumentert at 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 enkeltfag i 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 fulltid, 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

Kommunen skriver i sin redegjørelse at det har vært en utfordring å gjennomføre helårig introduksjonsprogram på full tid. Det er voksenopplæringen som har ansvaret for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Voksenopplæringen gir opplæring etter en tredelt modell. I tillegg til skole skal programdeltakerne ha språk-/arbeidspraksis som en del av introduksjonsprogrammet i de to årene programmet normalt varer. Kommunen har en plan om at språk-/arbeidspraksis kan være kvalifiseringstiltak i de ukene skolen har ferie, men den begrensede tilgangen på språk-/arbeidspraksisplasser har gjort det vanskelig å finne slike plasser til alle som kan og ønsker å ha det.

Den tredelte modellen er lagt slik at programdeltakere skal ha språk-/arbeidspraksis som en del av introduksjonsprogrammet i de to årene programmet er normert til å vare. Deltakerne er delt inn i grupper etter nivå. Deltakere på begynnernivået har undervisning fem dager i uka, deltakere på mellomnivået har undervisning fire dager i uka og en språk/arbeidspraksisdag og deltakere på viderekommet-nivå har undervisning 3 dager i uka og to språk-/arbeidspraksisdager.

Kommunen skriver at den begrensede tilgangen på språk-/arbeidspraksisplasser påvirker tilgangen på antall deltakere som kan få dette tilbudet og kommunen har derfor ikke klart å organisere modellen slik de har hatt som mål.

Timeplanene som er mottatt gir en oversikt over den enkelte deltakers planlagte dag.

Deltaker	Norsk og samfunnskunnskap	Språk-/arbeidspraksis	Antall timer per uke
1	10 t	(7,5+7,5+3+11)	39 t *
2	22,5 t	7,5 t	30 t**
3	22,5 t	14 t	36,5 t

4	30 t	0 t	30 t
5	30 t	9,5 t	39,5 t
6	30 t	9,5t	39,5 t

- *Deltaker 1 - gjelder tidsrommet fra august til desember - etter endt permisjon
- **Deltaker 2 fikk språkpraksis i deler av 2015

Oversikten viser at to deltakere har fulltidsprogram, og dokumentasjonen viser at en tredje deltaker fikk fulltid i en periode. De øvrige deltakere blir ikke tilbudt et program på fulltid.

Fylkesmannen ser at 3 av deltakerne har arbeidstid som overstiger 9 timer per dag og viser i den forbindelse til at det er arbeidslivets regler som ligger til grunn for introduksjonsprogrammet. Arbeidsmiljøloven § 10-4 første ledd fastslår at arbeidstiden ikke skal overstige 9 timer per dag og 40 timer per uke.

Fylkesmannen har merket seg at kommunen har planer om å iverksette ytterligere tiltak i 2016. Vi ser at det arbeides med å få til et økt samarbeid med Audnedal Frivilligsentral. Kommunen legger opp til ny satsing på samarbeid med teknisk avdeling i kommunen og i tillegg planlegges det å leie inn eksterne aktører for kurs og undervisning. Kommunen tilbyr teorikurs til førerkort og undervisning i teori og kjøreferdigheter med kjøreskole. I tillegg vil også deltakerne få informasjonssøker fra offentlige aktører som politi, brann, helse, NAV etc. Fylkesmannen har også merket seg at kommunen har gjennomført organisatoriske og bygningsmessige forbedringer og ansatt flere personer.

Ut fra innsendt dokumentasjon kan ikke Fylkesmannen se at alle deltakerne som er med i tilsynet får et program på full tid.

Fylkesmannen viser til at målet med Introduksjonsprogrammet er grunnleggende kvalifisering slik at deltakerens mulighet for deltakelse i arbeidsliv eller mulighet for videre utdanning blir sikret. Programmet skal tilpasses den enkelte deltaker.

3.2.3 Fylkesmannens konklusjon

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

Fylkesmannen finner lovbrudd etter introduksjonsloven § 4 annet ledd.

4. Lovbrudd og merknader

4.1 Lovbrudd

Deltakerne har ikke et introduksjonsprogram som er helårlig

1. Audnedal 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.

Ikke alle deltakerne har et introduksjonsprogram som er på full tid

2. Audnedal 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 Merknader

Det ble ikke gitt merknader.

5. Oppfølging av tilsynsresultatene

Tiltak for å rette lovbruddene skal iverksettes umiddelbart. Audnedal kommune skal innen **15. november 2016** dokumentere at lovbruddene er rettet.

Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

- Redegjørelse fra Audnedal kommune, mottatt 29. april 2016

Vedlegg:

1. Redegjørelse fra Audnedal kommune, datert 29.04.16
2. Enkeltvedtak – Introduksjonsprogrammet – Audnedal kommune
3. Enkeltvedtak-permisjon-Audnedal-kommune
4. Timeplaner-Audnedal kommune
5. Arbeidstid/praksisplasser-Audnedal kommune
6. Individuelle planer – Audnedal kommune
7. Journalnotater – skriftlige rutiner – innhold i skoleferier Audnedal kommune
8. Skole- og ferieplan – Audnedal kommune

Deltakermapper med duf.nr:

- 1) 2012 19468900
- 2) 2013 25707905
- 3) 2013 19200308
- 4) 2013 05381505
- 5) 2013 25226102
- 6) 2013 19198302

E-post fra Audnedal kommune med tilbakemelding på foreløpig rapport 29.06.16