



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Introduksjonsprogrammet skal være
helårlig og på fulltid

Sola kommune

Juni 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	5
3. Fylkesmannens vurdering	6
a. Tilsynstema 1 – Helårlig:	6
b. Tilsynstema 2 – Fulltid:	10
4. Lovbrudd og korreksjonspunkt	18
5. Prosedyre ved påpekt lovbrudd.....	19
Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon.....	20
Vedlegg 2: Lovgrunnlag for tilsynet.....	20
Vedlegg 3: Avklaring av lovgrunnlaget frå BLD.....	20
Vedlegg 4: Prinsipielle avklaringer av spørsmål til introduksjonsloven med forskrifter i forbindelse med fylkesmennenes tilsyn.....	20
Vedlegg 5: Timeplaner frå kommunen med Fylkesmannen sine beregninger.....	20

1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Rogaland etter tilsyn med Sola 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.

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 vi har sett gjennom den dokumentasjonen som forelå ved tilsynet. Rapporten gir ingen vurdering av 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 27.2.2014, 11.3.2014, 26.6.2014, 4.8.2014, 17.10.2014 og 7.11.2014
3. Melding om utsatt tilsyn etter avklaring med IMDI grunnet ny tolkning med vesentlig endring av lovgrunnlaget 8.1.2015
4. Tolkningsavklaring sendt til kommunen med oppfordring om å legge frem ytterligere dokumentasjon/opplysninger 15.1.2015
5. Utsending av foreløpig tilsynsrapport 7.4.2015
6. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig tilsynsrapport 4.5.2015
7. Skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig tilsynsrapport 4.5.2015
8. Endelig tilsynsrapport 5.6.2015

Fylkesmannen har flere ganger i løpet av tilsynet etterlyst dokumentasjon og redegjørelser fra kommunen. Vi har i noen tilfeller fått korte svar på våre henvendelser. I andre tilfeller har det blitt henvist til allerede innsendt dokumentasjon. Dokumentasjonen som allerede har vært innsendt til Fylkesmannen har vært mangelfull, og kommunen har ikke klart å fremskaffe den dokumentasjonen Fylkesmannen har etterspurt. Fylkesmannen har derfor i gjennomføring av tilsynet lagt til grunn at kommunen ikke har denne dokumentasjonen.

e. Tema for tilsynet

Temaet for Fylkesmannens tilsyn er om kommunens forvaltning av introduksjonsloven tilfredsstillende etter § 4 annet 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. 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

Tjenester som er knyttet til introduksjonsloven og norskopplæring med samfunnsfag er organisert i NAV og Sola voksenopplæring.

NAV har ansvar for å kartlegge og innhente personopplysninger om deltakerne, fatte enkeltvedtak om introduksjonsprogram, lage en individuell plan med tiltak og kurs, organisere kurs, samt registrere i NIR (nasjonalt introduksjonsregister). NAV gir også tilskudd til praksisarbeidsplasser. NAV informerer og veileder introduksjonsdeltakerne mot slutten av introduksjonsprogrammet som er rettet mot arbeid, utdanning eller tiltak.

De viktigste kommunale samarbeidsparter er Sola voksenopplæring og helsesøster. Flyktningetjenesten samarbeider også med Virksomhet kultur og fritid, Frivillighetssentralen, Rogaland Røde Kors og Selvhjelp for Innvandrere og Flyktninger (SEIF) i tillegg til lokale utdanningsinstanser og arbeidsgivere.

Sola voksenopplæring er ansvarlig for å gi deltakerne norsk- og samfunnsfagopplæring, eventuelt grunnskoleopplæring, fatte vedtak om norskopplæring, samt registrere i NIR. Konkret legges det opp til følgende rutiner i forbindelse med oppstart på Voksenopplæringen:

- NAV gjør avtale med introkoordinator på Voksenopplæringen om å besøke skolen, gjerne på en torsdag eller fredag.
- Etter samtale med NAV og deltaker gjøres eventuelt kartlegging.
- Skolen finner passende gruppe for norskkurs og andre fag. Norskkurs avklares med koordinator for norsk. Andre fag avklares med introkoordinator.
- Grunnskoletilbud fylles ut på eget skjema i deltakermappen. Dette kan så føres inn i NAV/deltakers plan og til slutt som vedlegg til deltakerbeviset. Utfylt skjema blir også å anse som vedtak.
- Introdeltakere trenger ikke levere dokumentasjon på Mantoux og oppholdstillatelse. Dette er allerede ivaretatt gjennom NAV og helsesøster.

Flyktningguideprosjektet er også en viktig del av introduksjonsprogrammet i forhold til kvalifisering utenfor programtiden. Det søkes om plass i prosjektet for alle deltakere som ønsker det, og aktiviteten i dette prosjektet foregår på fritiden og er ikke en del av programtiden i introduksjonsordningen. Prosjektet er beskrevet av kommunen som *et samarbeid mellom Rogaland Røde Kors, Sola kommune og fire nabokommuner. Stort sett alle som deltar i introduksjonsprogrammet får en norsk guide som kan hjelpe dem med praktisering av språk og veilede dem i det norske samfunns system.*

b. Informasjonsflyt

Kommunen holdes orientert om arbeidet med introduksjonsordningen ved at avdelingsleder i NAV og rektor v/Sola voksenopplæring rapporterer til kommunen. Dette gjøres i møter, i årsmeldinger og andre skriftlige rapporter.

c. Orientering til kommuneledelsen

Fylkesmannen etterlyste ytterligere informasjon om dette fra kommunen, men ble da henvist til allerede innsendt dokumentasjon, mer konkret til kommunen sitt vedlegg 1 (kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsloven) og vedlegg 4 (utskrift av årsrapport). I tilsendt dokumentasjon fra kommunen finner ikke Fylkesmannen konkrete opplysninger om hvordan kommuneledelsen blir orientert utover det som er beskrevet under bokstav b ovenfor om informasjonsflyt. Dette kan tyde på at der er manglende internkontroll hos kommunen etter kravene i introduksjonsloven § 24.

I tilbakemeldingen på foreløpig rapport skriver kommunen at de vil *legge vekt på at kommuneledelsen er godt orientert om introduksjonsprogrammet. Sola voksenopplæring og Nav har i 2014/2015 deltatt i et innovasjonsprogram der målet blant annet har vært å skaffe praksisplasser til deltakere på introduksjonsprogrammet. Dette har vært med på å gjøre introduksjonsprogrammet bedre kjent for kommuneledet. I etterkant av dette programmet er*

det avtalt at det skal holdes jevnligge møter med rådmann og ordfører. Kommunens internkontroll med introduksjonsprogrammet vil bli lagt inn i det kommunale årshjulet.

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

Sola kommune skriver i tilsendt dokumentasjon 27.2.2014 at:

På introprogrammet i Sola gis det et helårlig tilbud på 47 uker og fem uker ferie. Sola voksenopplæring følger skoleruta for kommunen, som betyr at de i 38 uker gir deltakerne et tilbud om norskopplæring.

I tillegg er det tilbud om samfunnsfagkurs her i høst- og vinterferien. Samfunnsfag-kursene tilbys i samarbeid med voksenopplæringsssentre i nærliggende kommuner. På den måten kan vi tilby undervisning på svært mange av de språkene som er aktuelle for våre introelever. I sommerferien er det et sommerprogram. I juli har elevene 4 uker ferie. Den femte ferieuken fordeles gjennom året.

Unntak for praksis om sommerprogram ble gjort sommeren 2013, da skolen flyttet inn i nye lokaler, og vi derfor ikke kunne tilby sommerprogram i juni/juli. Elevene hadde tilbud om sommerprogram igjen fra 1.august 2013 og fram til ordinær undervisning startet opp.

Deltakere har mulighet til å ta to dagers fri i forbindelse med feiring eller markering av andre religiøse høytider, jf. lov om trossamfunn.

I brev 26.6.2014 fra kommunen på spørsmål fra Fylkesmannen om deltakerne i introduksjonsprogrammet har ferie 5 uker i året, skriver kommunen at, *Deltakerne har ferie i juli. I år har de og ferie første uke av august. Deltakerne har jule- og påskeferie og fri*

bevegelige høytidsdager. I samme brev fremkommer at det er NAV som har ansvar for sommerprogram i juni og Sola Voksenopplæring i august.

I kommentarene fra kommunen til foreløpig tilsynsrapport skrives det at deltakerne sommeren 2014 hadde fri fra introduksjonsprogrammet i juli, samt første uken av august, hvor de startet opp igjen i programmet 4. august. Det ble gjennomført sommerkurs i juni og august. Hovedtema i juni var livredning, samfunnskunnskap og lokalhistorie. Hovedtemaene i august var generell samfunnskunnskap og samfunnskunnskap i lokalmiljøet.

Kommunen skriver videre at deltakerne også i år 2015 skal ha fri i juli. Det vil bli gjennomført sommerprogram i juni og august. Sommerprogram er i følge kommunen under utarbeidelse. Deltakerne skal ha obligatorisk skoleuke i høstferien. Fra og med vinterferien 2014 ble det innført obligatorisk skoleuke for alle deltakere i introduksjonsprogrammet som ikke deltok på samfunnsfagkurs. Det ble gjennomført datakurs for to grupper, i tillegg til annen undervisning. I høstferien 2015, vil det og bli gjennomført obligatorisk svømmekurs, i tillegg til datakurs.

I tilsendt skolerute 2013-2014 fremkommer følgende opplysninger;

Måned	Tekst	Eleverdager
August	Skolestart for elevene: Mandag 19.08.13	10
September		21
Oktober	Høstferie for elevene: Uke 41 (7.10.- 11.10.13)	18
November	Fridag for elevene 15.11.13 (skolemøtet i Rogaland)	20
Desember	Siste skoledag for elevene før jul: Fredag 20.12.13	15
Januar	Første skoledag for elevene etter jul: Torsdag 02.01.14	22
Februar	Vinterferie uke 9 (24-28.02.14)	15
Mars		21
April	Påskeferie: F.o.m.14.04.14- t.o.m. 22.04.14	15
Mai	Off. høytidsdager: 01.05.14,29.05.14 Fridag for elevene: 30.05.14	19
Juni	Off. høytidsdager: 09.06.14 Siste skoledag før sommerferien: Fredag 20.06.14	14
SUM		190

I samme skolerute skriver kommunen at:

Vi gjør oppmerksom på at skoleruta er veiledende, men skolestart, skoleslutt og høst- og vinterferie er felles for hele kommunen. Dere må gå til den enkelte skole for å finne eksakte datoer for planleggingsdager. De skolevise skolerutene vil bli offentliggjort så snart skolene har gjort nødvendige vedtak. Skolerutene for enkeltskolene vil dere finne på skolenes hjemmesider.

Kommunen skriver i kommentarene til foreløpig tilsynsrapport at andre dager som er fri for elever og ansatte i grunnskolen i Sola, blir obligatoriske skoledager for deltakere i kommunens introduksjonsprogram. Det samme gjelder planleggingsdager. Det legges opp til et samarbeid med Frivilligsentralen, samt innleide vikarer for å kunne tilby dette. Skoleruten vil i følge kommunen bli ettersendt til Fylkesmannen når denne er klar.

I etterkant av tilsynet skriver kommunen at de også har gjort vedtak om fri julaften og nyttårsaften for deltakere i kommunens introduksjonsprogram. Deltakere på introduksjonsprogrammet skal ha jule- og påskeferie på de bevegelige høytidsdagene.

Fylkesmannens vurdering

Introduksjonsdeltakerne mottar i følge kommunen undervisning i 38 uker, da med hovedvekt på undervisning i faget norsk. Deltakerne har obligatorisk skoleuke i høstferien. Fra og med vinterferien 2014 ble det også innført obligatorisk skoleuke for alle deltakere i introduksjonsprogrammet som ikke deltok på samfunnsfagkurs. Det ble gjennomført datakurs for to grupper, i tillegg til annen undervisning. I høstferien 2015, vil det og bli gjennomført obligatorisk svømmekurs, i tillegg til datakurs.

I sommerferien er det sommerprogram. Det opplyses ikke hvor mange uker i sommerferien det gis sommerprogram. For å fastsette dette har Fylkesmannen forsøkt å kartlegge om deltakerne får 5 uker med ferie eller om det tilbys mer ferie utover dette.

I den første beskrivelsen fra kommunen skrives det at deltakerne får 4 uker ferie i juli og 1 uke som fordeles gjennom året. For at tilbudet kommunen gir skal oppfylle kravet om et helårlig introduksjonsprogram, må deltakerne da motta sommerprogram i de resterende 7 ukene.

I den andre beskrivelsen fra kommunen skrives det at deltakerne har ferie i juli, og i år *har de og ferie første uke av august*. Fylkesmannen forstår disse opplysningene slik at kommunen til sammen har gitt deltakerne 5 ferieuken om sommeren. Denne beskrivelsen ble av kommunen gitt 26.6.2014 og blir forstått slik at dette gjaldt for sommeren 2014 og ikke sommeren 2013.

I ny beskrivelse fra kommunen 4.5.2015 fremkommer at deltakerne sommeren 2014 hadde fri fra programmet i juli, samt første uken av august. Oppstart var 4. august 2014. Dette utgjør også ut fra våre beregninger til sammen 5 ferieuken. I juni og resten av august gjennomføres sommerkurs. Hovedtema i juni var livredning, samfunnskunnskap og lokalhistorie. Hovedtemaene i august var generell samfunnskunnskap og samfunnskunnskap i lokalmiljøet.

I år 2015 skal deltakerne ha fri i juli. Det vil bli gjennomført sommerprogram i juni og August. Sommerprogram er i følge kommunen under utarbeidelse. Det vil etter Fylkesmannens beregning også for år 2015 bli tatt ut 5 ferieuken om sommeren for deltakerne i introduksjonsprogrammet.

Dette innebærer at dersom kommunen skal oppfylle kravet om helårlig introduksjonsprogram etter introduksjonsloven § 4, kan ikke deltakerne ha mer ferie enn disse fem ferieuken som blir gitt om sommeren, jf. § 6-2 i forskrift om fravær og permisjon.

Fri andre dager enn dette må i så tilfelle ha hjemmelsgrunnlag i § 6-1 i forskrift om fravær og permisjon. Deltakerne skal i følge denne bestemmelsen ha fri *Lørdager og søndager, 1. og 17. mai samt nyttårsdag, skjærtorsdag, langfredag, 2. påskedag, Kristi himmelfartsdag, 2. pinsedag og 1. og 2. juledag er fridager.*

Kommunen skriver *at deltakerne i tillegg til sommerferien har jule- og påskeferie og fri bevegelige høytidsdager*. Ut fra skoleruten varer påskeferien fra og med 14.4.2014 til og med 22.4.14. Deltakerne har i påsken, ut fra disse opplysningene, fått fri fra programmet utover de bevegelige høytidsdagene.

Når det gjelder juleferien, så er siste skoledag før jul i følge skoleruten 20.12.2013, med oppstart 2.1.2014. Fri julaften og nyttårsaften vil i utgangspunktet telle med som feriedager *etter forskriften om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i*

introduksjonsordningen § 6-2. BLD har 17.12.2014 imidlertid åpnet for at kommunen, på samme måte som for sine egne ansatte, kan beslutte at deltakerne skal få fri julaften og nyttårsaften, uten at dette skal telle som feriedager (se vedlegg 4 på side 2). Dette inngår i kommunens styringsrett. En slik beslutning må i tilfelle være tydelig kommunisert og praktiseres likt for alle deltakere.

Fylkesmannen kunne ikke ut fra tilsendt dokumentasjon se at kommunen har fattet noen beslutning som nevnt ovenfor. I etterkant av den foreløpige tilsynsrapporten har Fylkesmannen fått opplyst at kommunen har gjort vedtak om fri julaften og nyttårsaften for deltakere i kommunens introduksjonsprogram. Videre skriver kommunen at *Deltakere på introduksjonsprogrammet skal ha jule- og påskeferie på de bevegelige høytidsdagene.* Kommunen har ikke lagt frem vedtaket som det blir vist til, og det er heller ikke blitt lagt frem noe feriereglement.

Fylkesmannen kunne ikke i dokumentasjonen finne en redegjørelse for hvilket tilbud introduksjonsdeltakerne mottok når skolen hadde planleggingsdager og hvilket tilbud de fikk de dager hvor skoleruten har lagt opp til fridag for elevene den 15.11.13 og 30.05.14. I ettertid har kommunen opplyst at andre dager som er fri for elever og ansatte i grunnskolen i Sola, blir obligatoriske skoledager for deltakere på kommunens introduksjonsprogram. Det samme gjelder planleggingsdager. Det legges opp til et samarbeid med Frivilligsentralen, samt innleide vikarer for å kunne tilby dette. Fylkesmannen har ikke mottatt mer informasjon enn beskrevet ovenfor om hva innholdet vil være når deltakerne har obligatoriske skoledager.

Kommunen skriver i sin redegjørelse at skoleruten vil bli ettersendt til Fylkesmannen når denne er klar. Fylkesmannen vil her understreke at kommunen istedenfor å ettersende skoleruten, bør utarbeide og sende over et feriereglement. Se nærmere beskrivelse nedenfor. Skoleruten er ikke dekkende for å fastsette om deltakerne mottar et helårlig introduksjonsprogram eller ikke. Skoleruten er i utgangspunktet laget for alle elevene ved skolen og ikke spesielt for introduksjonsdeltakerne.

Fylkesmannen konkluderer med at dokumentasjonen fra kommunen viser at deltakerne har fått ferie utover 5 uker i tillegg til de bevegelige fri- og helligdager. Introduksjonsdeltakerne i Sola kommune har ikke mottatt et tilbud om introduksjonsprogram i 47 uker i løpet av et år.

Kommunen bør som tidligere nevnt, fastsette regler om ferieavvikling for deltakerne i introduksjonsprogrammet i form av et reglement, dette følger av merknadene til forskriften sin § 6-2. Dette vil sikre forutsigbarhet for alle deltakerne i introduksjonsprogrammet. Et slikt reglement bør inneholde en beskrivelse av hvilke dager som skal være feriedager, og hva som er programtiden på julaften og nyttårsaften dersom dette ikke er å anse som feriedager. I programtiden inngår både opplæring etter læreplan i norsk og samfunnskunnskap, grunnskoleopplæring og andre programtiltak.

Fylkesmannens konklusjon

Introduksjonsdeltakerne får ferie utover 5 uker i tillegg til bevegelige fri- og helligdager. Kommunen tilbyr derfor ikke et helårlig introduksjonsprogram på 47 uker.

a. 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 økt med undervisning i 45 minutter 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

Den første tiden i introduksjonsprogrammet består aktiviteten av norskundervisning med samfunnskunnskap. Sola kommune tilbyr norskundervisning med tre ulike spor, og hvert spor er delt inn i nivåer; nybegynner og videregående. De ulike sporene har forskjellig tempo, hvor det er deltakerens tidligere skolegang, språkbakgrunn, livssituasjon og annet som avgjør hvilket spor som passer for hver enkelt deltaker.

Undervisning i faget norsk gis til introduksjonsdeltakerne i 5 timer hver tirsdag, onsdag og torsdag fra kl. 08.30 til kl. 13.00. Undervisningen gis i blandende grupper for både deltakere i

introduksjonsprogrammet og øvrige deltakere med rett og plikt til norskopplæring. Deltakerne blir fordelt på flere grupper.

I skolens høstferie og vinterferie samarbeider Sola voksenopplæring med andre kommuner på Jæren når det gjelder kurs i samfunnskunnskap på ulike språk.

I tillegg til norskopplæringen tilbyr kommunen ulike fag som er valgt med utgangspunkt i deltakernes forutsetninger og behov. Det kan i følge kommunen *dreie seg om ikt, trafikknorsk, praktiskestetiske, fysisk fostring, estetiske fag med mer*. Siden tilbudene tar utgangspunkt i den enkelte deltaker, vil de variere over tid. Kommunen skriver at de gir tilbud om 10 timer med andre skolefag og 5 timer undervisning i samarbeid med Frivillighetssentralen og andre aktører på Stangelandssenteret. Dette er gjort av kommunen for å kunne tilby et bredt utvalg av undervisning og «skreddersydde» aktiviteter.

Kommunen skriver også at de tilbyr følgende aktiviteter som en del av programmet, *Lekse og selvstudie, sjekke ut muligheter for videre utdanning eller jobb, søke på skole og jobb, trafikkskole, egne fritidsaktiviteter; Internasjonal kvinnegruppe på frivillighetssentralen onsdag ettermiddag, husflidslagets aktiviteter på mandager, treningsstudio, flyktningeguid, annet, følge opp barns fritidsaktiviteter.*

Sola Voksenopplæringscenter og NAV samarbeider om «NAV-tiden», som er fra kl. 13.15 til kl. 14.45 hver onsdag. Her gjennomføres praktisk arbeid med Min-ID, registrering av CV på nav.no, studieverksted, ekskursjon til firma eller kommunale etater, knytte kontakter mellom frivillige organisasjoner og deltakerne, informasjon om NAV sine systemer, diverse informasjon om mobil, bønn og rutiner.

Deltakerne har introtid hver mandag og fredag, kommunen skriver i sitt vedlegg 2 at *antall timer er usikkert foreløpig*. Introtiden består av, *Studieverksted, datakurs, arbeidslivskunnskap, CV, søknad og jobbintervju, praksisforberedelse, Minikurs i ord og uttrykk på arbeidsplass, eventuelt oppfølging på praksisplass.*

Sola kommune har etter den foreløpige tilsynsrapporten nærmere beskrevet hva som ligger i fysisk fostring, samt mat og helse i introduksjonsprogrammet. Sola voksenopplæring tar utgangspunkt i læreplanen for det 10. årstrinn i grunnskolen.

Fysisk fostring i introduksjonsprogrammet

Kommunen gjengir følgende fra læreplanen: *Kroppsøving er eit allmenndannande fag som skal inspirere til ein fysisk aktiv livsstil og livslang rørsleglede. Rørsle er grunnleggjande hos mennesket og fysisk aktivitet er viktig for å fremje god helse. Rørslekultur i form av lek, idrett, dans og friluftsliv er ein del av den felles danninga og identitetsskapinga i samfunnet. Faget skal medverke til at mennesket sansar, opplever, lærer og skapar med kroppen. Det sosiale aspektet ved fysisk aktivitet gjer kroppsøvinga til ein viktig arena for å fremje fair play og respekt for kvarandre.*

Kommunen viser til at flere av deltakerne i introduksjonsprogrammet har helsemessige utfordringer, både fysisk og psykisk, og har tatt utgangspunkt i dette når det gjelder planer for fysisk fostring. Kommunen opplever det som viktig at deltakerne får utfordringer de kan mestre. Ballspill passer for mange. Men kommunen har også mange deltakere som verken opplever idrettsglede eller mestring gjennom slik aktivitet.

Kommunen skriver videre at det har vært viktig å ivareta kvinnene og motivere dem til å bruke kroppen sin fysisk. Mange av kvinnene er svært passive, og er lite vant til å delta i idrett. Vi ser og problemer knyttet til overvekt og passiv livsstil. Vi har i perioder hatt kjønnsdelte kroppsøvingstimer, noe vi ser at kvinnene har profitert på. Videre har vi lagt vekt på at kroppsøving skal inneholde ulike aktiviteter. Vi har hatt yoga, zumba og andre aktiviteter for gruppe i gymsal. Da har vi leid inn instruktør, og flere lærere har deltatt i aktiviteten. Under aktivitet i sal, får deltakerne også trening i å følge instruksjoner, og dermed også trening i kommunikasjon på norsk.

I tillegg understreker kommunen at de har lagt vekt på at deltakerne skal lære seg gleden ved friluftsliv, og at de skal lære å ta i bruk norsk natur. Det er også kjent at mange har lite kjennskap til norsk natur, grunnet at de sjelden kommer seg til disse områdene på egenhånd. Kommunen arrangerer derfor årlig en strandtur der fysiske aktiviteter er en del av programmet. De har hatt idrettsdager, samarbeidet med turistforeningen, arrangert topptur og skiturer. Sommeren 2015 tar fire av våre lærere med seg deltakerne fra introduksjonsprogrammet til Prekestolen.

Kommunen opplever fysisk fostring som en viktig del av introduksjonsprogrammet, og ser at dette er nyttig for deltakerne. Fram til august 2013 hadde ikke kommunen mulighet til å ha fysiske aktiviteter innendørs, men disponerer nå en gymsal. Dette oppleves som svært viktig med tanke på å ha et godt planlagt og variert introduksjonsprogram. Samtidig ser vi at stadig flere arbeidsplasser nå ser fysisk aktivitet som så viktig at de velger å sette av tid til dette i arbeidstiden. Kommunen understreker at introduksjonsprogrammet på flere andre områder velger å legge seg på samme linje som arbeidslivet.

Mat og helse i introduksjonsprogrammet

Kommunen gjengir følgende fra læreplanen: *Mat og måltid er viktig for den fysiske og psykiske helsa til mennesket og for det sosiale velværet. Kunnskap om mat og måltid som fremjar gode matvanar, kan gjere sitt til å redusere helseskilnader i befolkninga.*

Kunnskap rundt mat og helse er prioritert av kommunen på introduksjonsprogrammet, både teoretisk gjennom undervisning i norsk og samfunnskunnskap, og i praksis. Mange av deltakerne, særlig de mannlige, har ikke vært vant til å lage mat i hjemlandet, og deltakerne har kommet til en ny matkultur, med matvarer som de har begrenset kjennskap til.

Kommunen har hatt kantinegrupper med fokus på matlaging og språktrening, og det lages også mat til fellessamlinger hvor det blant annet er fokus på ulike lands tradisjoner. Ulike tradisjoner blir på den måten utgangspunktet både når det gjelder språktrening og inkludering.

Kommunen gjengir videre følgende fra læreplanen: *Å lage mat til andre er uttrykk for omsorg, vennskap og gjestfridom. Faget mat og helse er ein viktig arena for samarbeid og utvikling av sosial kompetanse hos elevane. Praktisk skapande arbeid, der ein legg vekt på ferdigheiter, utprøving og kreativitet, er sentralt.*

Kommunen opplever det også som viktig at deltakerne får gode kunnskaper om sunt kosthold og gode matvaner, og ser dette i sammenheng med fysisk fostring. Vi legger vekt på at deltakerne skal få kompetanse for å gjøre gode valg når det kommer til egen helse og eget miljø.

Kommunen gjengir følgende fra læreplanen: *Matvanane våre reflekterer både individuelle val, kulturelle uttrykk og religiøse overtødingar, og er på den måten ein sentral del av identiteten vår. I eit fleirkulturelt samfunn er det viktig med medvit om norsk matkultur og det særeigne for samisk mattradisjon, og ha kunnskap om og respekt for mattradisjonar i andre kulturar.*

Ved flere anledninger har kommunen i samarbeid med Frivilligsentralen i Sola leid inn en kokk som har hatt kokkekurs. I tillegg til nytteverdien ved å lære å lage mat, er dette en arena for samarbeid og en viktig arena for språkinnlæring.

Språkpraksis og arbeidspraksis

Senere i introduksjonsprogrammet blir det av kommunen vurdert hvem som kan ha nytte av språkpraksis i tillegg til norskundervisning. Oppstart gis når deltakerne er ferdig med A1 i norskundervisningen og holder på med A2. Uken består da gjerne av tre dager med norskundervisning og to dager med språkpraksis på en kommunal eller privat arbeidsplass. Der det er mulig velges en praksisplass som er relevant i forhold til målet for kvalifiseringsplanen. Videre skriver kommunen at *De som har arbeidspraksis har to arbeidsdager pr uke og følger arbeidsplassens arbeidstid, 7,5 timer pr dag.* I tilbakemeldingen fra kommunen på den foreløpige tilsynsrapporten fremkommer *at antall timer den enkelte har med praksis varierer.* Dette er gjort med utgangspunkt i den enkelte deltakers forutsetninger, behov og ønsker, og slik ønsker også kommunen at det bør være fremover.

Flyktningetjenesten i kommunen har valgt å bruke termen «arbeidslivspraksis» om den praksisen som de fleste av deltakerne i introduksjonsprogrammet deltar i. Kommunen skriver at de er *kjent med at det normalt skilles mellom «språkpraksis» og «arbeidslivspraksis», men går ut fra at dette ikke er et krav. En ny term gir imidlertid nye utfordringer ift. den nye måten å telle timer i programmet på. I de fleste tilfeller vil en arbeidslivspraksis ligge nærmest en språkpraksis, blant annet ved at det er en kommunal praksisplass. En slik praksis er ikke heller bare for de som er reelle arbeidssøkere, og målet er ikke i utgangspunktet jobb, men å «praktisere og forstå norsk dagligtale, dialekt og fagspråk», «Bli kjent med kultur, rutiner og regler på en norsk arbeidsplass» og «Bidra til bevisstgjøring om framtidsplaner» (fra opplæringsplan). Siden denne typen praksis også har andre hensikter enn læring av språk, har vi valgt å endre navnet. Det nevnes også at det i enkelte tilfeller er lærer til stede på praksisplassen, for å bidra med arbeidsnorsk.*

Deltakere som er i permisjon, får også tilbud om å delta på noen av introduksjonstiltakene, som mor-barn undervisningen, men dette er frivillig. Dette er egne norskkurs for foreldre-barn, og gjelder kun for personer som har rett og/eller plikt til norskopplæring. Hovedregelen er også at barna må være under 1 år.

Fylkesmannen har fått tilsendt:

- Timeplan med oversikt uke 36-39 (intro høst 2013)
- Timeplan for deltakere i introprogrammet oktober 2013
- Foreløpig timeplan for deltakere i introprogrammet mars 2014
- Introduksjonsprogram mars 2014
- Nav-tiden
- Introduksjonstilbudet i Sola kommune, uke 36,37,38 og 39, 2013 for fem introduksjonsdeltakere

Fylkesmannen legger til grunn at Sola kommune er kjent med disse dokumentene og ser ikke grunn til å referere ytterligere i fra disse her.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen har foretatt en beregning av følgende timeplaner,

- Timeplan for deltakere i introprogrammet oktober 2013
- Introduksjonsprogram mars 2014
- Foreløpig timeplan for deltakere i introprogrammet mars 2014

Beregningen Fylkesmannen har gjort kan ses i sin helhet i vedlegg 5. Her fremkommer sum timetall for vår beregning av hver av timeplanene. Det er ikke foretatt en beregning av *Timeplan med oversikt uke 36-39 (intro høst 2013)*, da denne ikke inneholder klokkeslett som viser varigheten på timene.

Kommunen har gitt en inngående beskrivelse av fysisk fostring og kommunen anser dette som en viktig del av introduksjonsprogrammet, og ser at dette er nyttig for deltakerne. Det blir imidlertid ikke i kommunens redegjørelse skrevet noe om hvilke timer i timeplanen som de mener faller innenfor begrepet fysisk fostring. Fylkesmannen har i sin videre beregning og i sin forståelse av innholdet i timeplanene lagt til grunn at denne redegjørelsen er knyttet opp til det som i timeplanen(e) blir betegnet som *kroppssøving, ballspill, lagidrett og individuell aktivitet*.

Kommunen har også i kommentarene til den foreløpige rapporten gitt inngående beskrivelse av mat og helse i introduksjonsprogrammet. Denne beskrivelsen blir slik Fylkesmannen oppfatter det, knyttet opp til *Kantinegruppen* som er en del av timeplanen på fredagene, samt kokkekursene som er blitt arrangert i samarbeid med Frivillighetssentralen.

For at et tiltak i introduksjonsprogrammet skal kunne gi uttelling som opplæringstiltak, hvor 45 minutt undervisning gis en uttelling på 75 minutt programtid, må det etter Fylkesmannens vurdering være hjemlet i kompetansemålene som fremkommer av læreplanene.

Fylkesmannens begrunnelse for beregningene av timeplanene og vår forståelse av innholdet i timeplanene er følgende:

Felles oppstart 8.30-9.15 hver mandag – kan ikke forstås som en del av introduksjonsprogrammet og gir ingen uttelling i beregningen av timeantallet.

Studieverksted hver mandag og fredag både med og uten lærerressurs – kan være en del av programtiden, dersom studieverkstedet er underlagt kommunens oppfølging eller kontroll av at aktiviteten som inngår faktisk skjer eller blir oppfylt. Fylkesmannen legger til grunn at studieverkstedet blir gjennomført på skolen og at 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.

Frivillighetssentralen med tilbud som inneholder Yoga, dans, kokkekurs, sang med mer - Tilbudet kom ikke i gang før etter uke 30, men fremkommer nå i to av timeplanene hver mandag og torsdag – innholdet i programmet har varierende innhold/karakter. Kokkekurs kan etter Fylkesmannen oppfatning forstås som en del av introduksjonsprogrammet. Dette er et tiltak som kan hjemles i læreplanen «mat og helse» etter opplæringsloven, men kommunen

bør i større grad koble opplæringstilbudet til deltakerne til kompetansemålene i faget. Som det skrives i en av timeplanene, er innholdet preget av *mat, snakke, yoga, og andre ting*. Etter Fylkesmannens oppfatning gir ikke dette tilstrekkelig kobling til læreplanens kompetansemål. Det er også vanskelig for Fylkesmannen å beregne hvor mye av tiden som er satt av i timeplanen til Frivillighetssentralen som er medgått til kokkekurs og hvor mye av tiden i timeplanen som er medgått til andre aktiviteter. Tilbudet får etter en samlet vurdering ingen uttelling i beregningen av timetallet. Fylkesmannen vil likevel understreke at aktiviteten som tilbys fra Frivillighetssentralen er av god verdi for deltakerne, men da mer med tanke på aktivitet i fritiden og ikke aktivitet i introduksjonsprogrammet. Tilbudet fra Frivillighetssentralen er et bra tiltak som vil styrke deltakernes kulturelle kompetanse.

Norskurs hver tirsdag, onsdag og torsdag – 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.

NAV-tid er et samarbeid mellom voksenopplæringen og Nav der en setter fokus på viktige spørsmål som berører deltakerne. Nav tiden inneholder informasjon, diskusjoner, ekskursjoner, fokus på relevant språk, digitale ferdigheter, diverse informasjon om mobil, bønn, rutiner (egenmelding, melding til kontaktlærer ved fravær), praktisk arbeid med Min-ID, registrering av CV på nav.no, studieverksted, kommunale etater, knytte kontakter mellom frivillige organisasjoner og deltakerne, informasjon om NAV sine systemer – dette er etter Fylkesmannens mening ikke undervisning etter læreplanen. Tiltaket forstås som andre introduksjonstiltak, hvor en time er 60 minutter i introduksjonsprogrammet.

Kroppsøving, ballspill, lagidrett og individuell aktivitet - Kommunen viser til at flere av deltakerne i introduksjonsprogrammet har helsemessige utfordringer, og har tatt utgangspunkt i dette når det gjelder planer for fysisk fostring. Egentrening kan ikke etter Fylkesmannens vurdering inngå som et tiltak i introduksjonsprogrammet. For deltakere med helseutfordringer kan terapi/behandling eller andre helserelaterte aktiviteter som kan bidra til å nå programmets mål, legges inn som en del av programmet etter en individuell vurdering. Dersom undervisningen i kroppsøving/ballspill/lagidrett gis gjennom veiledning med faglig innhold hvor deltakerne lærer om kroppsøvingsfaget, kan dette derimot anses som en del av introduksjonsprogrammet. Lagidrett er også viktig med tanke på å lære seg spilleregler og samspill/samarbeid seg imellom. Kommunen skriver at ballspill passer for mange. Men kommunen har og mange deltakere som verken opplever idrettsglede eller mestring gjennom slik aktivitet, og viser til utfordringer de har når det gjelder kvinner og fysisk aktivitet. Kommunen informerer om at de har hatt yoga, zumba og andre aktiviteter for gruppe i gymsal. De har da leid inn instruktør, og flere lærere har deltatt i aktiviteten. Under aktivitet i sal, får deltakerne trening i å følge instruksjoner, og dermed også trening i kommunikasjon på norsk. Etter en samlet vurdering, og sett hen til at kommunen i timeplanen har satt av to lærerressurser, har vi kommet til at tilbudet må anses som andre introduksjonstiltak, hvor en time i programmet må forstås som 60 minutt. Dersom undervisningen i kroppsøving i større grad av kommunen hadde vært knyttet opp til kompetansemålene i læreplanen for kroppsøvingsfaget kunne undervisningen gitt i 45 minutter fått en uttelling på 75 minutter. Slik faget er lagt frem fra kommunen sin side per i dag, kan ikke Fylkesmannen se at deltakerne vil bruke mye tid til for- og etterarbeid til disse timene.

Vi beveger oss på fredager med lærerressurs – Det er ikke gitt noen nærmere beskrivelse av hva denne tiden blir brukt til i fra kommunen og kan derfor ikke forstås som en del av

introduksjonsprogrammet. Fylkesmannen har her kun tittelen på timen å forholde seg til og tittelen bærer ikke preg av å være en del av læreplanen og heller ikke tiltak som i tilstrekkelig grad vil forberede deltakerne til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Tiden avsatt til dette i introduksjonsprogrammet har ikke fått uttelling i timeantallet.

Kantinegruppe/Kafegruppe hver fredag med lærerressurs – timen har fokus på matlaging og språktrening, hvor det lages mat til fellessamlinger. Det fokuseres blant annet på ulike lands tradisjoner. Ulike tradisjoner blir på den måten utgangspunktet både når det gjelder språktrening og inkludering. Kommunen viser til læreplanen etter opplæringsloven og viser til at mange av deltakerne trenger opplæring innen matlaging og å få kjennskap til de ulike matvarene. Kantinearbeid/kafearbeid er gitt under veiledning av en lærer. Fylkesmannen har forståelse for at dette er et fag deltakere trenger undervisning i, men også her må kommunen knytte undervisningen gitt i faget mer konkret til kompetansemålene i læreplanen for at faget skal regnes som en del av opplæringsloven. Det legges det til grunn at innholdet må forstås som andre introduksjonstiltak hvor en time er 60 minutt.

Kultur og politikk hver fredag med lærerressurs – må forstås som andre introtiltak hvor en time i programmet er 60 minutt.

Bedriftsbesøk en gang per måned etter oppsatt plan – må forstås som andre introtiltak hvor en time i introduksjonsprogrammet er 60 minutter.

Pauser ved andre introtiltak i introduksjonsprogrammet kan regnes med når de inngår i timeplanen. Pauser mellom andre introtiltak regnes derfor med i programtiden, dette er blitt gjort av Fylkesmannen i sin beregning. Mest aktuelt har dette vært for hver mandag og fredag. Pauser mellom og etter opplæringstiltak, her hver tirsdag, onsdag og torsdag når det gis norskundervisning, inngår i den automatiske omregningen fra 45 til 75 minutter. Pauser mellom opplæringstiltak ved overgang til andre introtiltak, her hver onsdag og torsdag, kan ikke regnes med. Pausen her fra 13.00 til 13.15 er beregnet inn i den automatiske omregningen fra 45 til 75 minutter.

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 Fylkesmannen har gjort fremkommer at Sola kommune:

- for oktober 2013 gav tilbud om introduksjonsprogram med en varighet på **28 timer og 45 minutt** per uke
- for mars 2014 gav Sola kommune tilbud om **27 timer og 15 minutt** for noen deltakere, mens det for andre deltakere ble gitt tilbud om **26 timer og 15 minutt**
- for en periode i mars 2014 har det også blitt gitt tilbud om undervisning i **27 timer og 15 minutter**, mens det for andre introduksjonsdeltakere ble gitt tilbud om undervisning i **26 timer og 15 minutt**.

Beregningen viser at kommunens tilbud heller ikke etter den gamle lovforståelsen oppfylte minimumskravet om 30 timer introduksjonsprogram hver uke, hvor innholdet krevde mye tid av deltakerne til for- og etterarbeid.

Fylkesmannen har også gjort en beregning hvor en har lagt til grunn at alle aktivitetene i timeplanene fra kommunen var tellende i beregningen, men selv da kom en ut med timetall på

henholdsvis 28 timer og 45 minutt for oktober 2013, 31 timer for mars 2014, og 31 timer og 30 minutt i den foreløpige timeplanen for mars 2014.

Dersom en legger til grunn praksisplass hver mandag og fredag, slik noen av introduksjonsdeltakerne i deltakermappene hadde, og legger til grunn at dette utgjorde 7,5 time hver dag, så kommer en heller ikke ut med tilstrekkelig timetall per uke. Deltakermappene viser også for den ene deltakeren at praksisplassen i butikk var fra kl. 9.00-13.30, altså i 4,5 time og ikke i 7,5 time. Kommunen har i ettertid presisert at antall timer med praksis for den enkelte vil variere ut fra deltakers utfordringer, behov og ønsker og slik vil kommunen også praktisere det i fremtiden.

Kommunen har valgt å bruke termen «arbeidslivspraksis» om den praksisen som de fleste av deltakerne i introduksjonsprogrammet deltar i. Fylkesmannen opplever den videre beskrivelsen fra kommunen som uklar, og synes det er vanskelig å fastslå om kommunen mener at betegnelsen som de har valgt å bruke, nemlig «arbeidslivspraksis», skal forstås som språkpraksisplass eller arbeidspraksisplass. Kommunen skriver at *I de fleste tilfeller vil en arbeidslivspraksis ligge nærmest en språkpraksis, blant annet ved at det er en kommunal praksisplass. En slik praksis er ikke heller bare for de som er reelle arbeidssøkere, og målet er ikke i utgangspunktet jobb, men å «praktisere og forstå norsk dagligtale, dialekt og fagspråk», «Bli kjent med kultur, rutiner og regler på en norsk arbeidsplass» og «Bidra til bevisstgjøring om framtidsplaner» (fra opplæringsplan).* Denne beskrivelsen kan tyde på at kommunen mener at deres betegnelse «arbeidslivspraksis» er en språkpraksisplass, noe som vil gi en større uttelling i programtiden, da 45 minutter vil bli omregnet til 75 minutter, enn hva som er tilfelle med en arbeidspraksisplass. Kommunen skriver at de har valgt å endre navnet, *Siden denne typen praksis også har andre hensikter enn læring av språk. Det nevnes også at det i enkelte tilfeller er lærer til stede på praksisplassen, for å bidra med arbeidnorsk.* Fylkesmannen bemerket i den foreløpige rapporten at kommunen klarere bør skille mellom hvilke praksisplasser som er språkpraksisplass, og hva som er arbeidspraksisplass. Bruken av betegnelsen språkpraksis og arbeidspraksis er ikke blitt brukt like konsistent av kommunen. Når kommunen i kommentarene til den foreløpige rapporten skriver at de har endret navnet, så er det vanskelig for Fylkesmannen å vite hva den tidligere betegnelsen var. Fylkesmannen ser at kommunen har forsøkt å klargjøre dette i kommentarene til den foreløpige rapporten, men Fylkesmannen mener fremdeles at beskrivelsen fra kommunen er utydelig. Skal redegjørelsen fra kommunen forstås slik at kommunens term «arbeidslivspraksis» er en språkpraksisplass eller en arbeidspraksisplass?

Fylkesmannen har også foretatt en beregning kun ut fra det kommunen skriver at de tilbyr introduksjonsdeltakerne,

- 15 timer norskundervisning,
- 10 timer med andre skolefag og,
- 5 timer undervisning i samarbeid med Frivillighetssentralen og andre aktører på Stangelandsenteret.

Ser en isolert sett på dette uten å knytte dette opp mot hva som fremkommer av timeplanene og Fylkesmannens vurdering av innholdet i timeplanene, utgjør programmet 30 timer hver uke. Dersom 25 av disse timene regnes som fag etter læreplanen, hvor en «time» automatisk beregnes fra 45 minutter til 75 minutter, så utgjør dette til sammen 31 timer og 15 minutt. Pluss vi da på 5 timer med andre introtiltak, som utgjør 60 minutt i introduksjonsprogrammet, så er tilbudet fra kommunen 36 timer og 15 minutter. Selv om vi legger til grunn det kommunen skriver at de tilbyr, så er likevel ikke timeantallet i henhold til

lovens krav om 37,5 time med introduksjonsprogram i uken oppfylt. Fylkesmannen må i denne sammenheng understreke at det Sola kommune skriver at de tilbyr, ikke blir tilstrekkelig dokumentert i timeplanene, og innholdet slik det er presentert for Fylkesmannen, er ikke å anse som skolefag med tilknytning til læreplanen. Undervisningen i samarbeid med Frivillighetssentralen kan heller ikke etter Fylkesmannens vurdering anses som en del av introduksjonsprogrammet.

Tilbudet fra Sola kommune er ikke i samsvar med fulltidskravet fastsatt i introduksjonsloven § 4, og kommunen må øke timeantallet opp til 37,5 time per uke. Innholdet i tilbudet som introduksjonsdeltakerne mottar, må også endres, blant annet når det gjelder innholdet i tilbudet fra Frivillighetssentralen. Om deltakeren faktisk møter opp til disse timene eller ikke, faller utenfor tilsynstemaet. Det som er sentralt, er hvilket tilbud den enkelte deltaker konkret har mottatt fra kommunen.

Kommunen bør utarbeide individuelt rettet timeplaner/ukeplaner eller annen fremstilling konkret for hver enkelt introduksjonsdeltaker; ikke bare samlet timeplan for alle deltakerne. I timeplanen bør det fremgå hva som er hver deltaker sin programtid. Det vil si hvilken dag og til hvilket tidspunkt en skal møte, hvor en skal møte og hva en skal motta undervisning i/arbeidspraksis/språkpraksis osv. Denne oversikten bør vedlegges den individuelle planen. Dette vil sikre planmessighet og forutsigbarhet for både deltakerne og kommunen.

Fylkesmannens konklusjon

Kommunen har ikke dokumentert at de i dag tilbyr et fulltids introduksjonsprogram. Dette begrunnes med at timeplanene ikke tilfredsstillt kravet om 37,5 timer program per uke.

4. Lovbrudd og korreksjonspunkt

Gjennom tilsynet har fylkesmannen avdekket følgende lovbrudd:

4.1 Sola kommune tilbyr ikke et helårlig introduksjonsprogram

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

- a) introduksjonsdeltakerne ikke får ferie utover 5 uker i tillegg til fri alle årets bevegelige hellig- og fridager
- b) introduksjonsprogram tilbys alle introduksjonsdeltakere i 47 uker i året

4.2 Sola kommune tilbyr ikke et introduksjonsprogram på fulltid

Sola kommunen 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 på 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.
- c) den enkeltes introduksjonsprogram oppfyller kravene til innhold som er fastsatt i § 4 i introduksjonsloven

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 05.06.15

Karen Hansson Lura
tilsynsleder/juridisk rådgiver

Per Arne Sandvold
tilsynsmedarbeider/seniorrådgiver

Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

Vedlegg 2: Lovgrunnlag for tilsynet

Vedlegg 3: Avklaring av lovgrunnlaget fra BLD

Vedlegg 4: Prinsipielle avklaringer av spørsmål til introduksjonsloven med forskrifter i forbindelse med fylkesmennenes tilsyn

Vedlegg 5: Timeplaner fra kommunen