

# Tilsynsrapport

---

Deltakerne får et introduksjonsprogram som er  
helårlig og på fulltid

**Ballangen kommune**

**22. januar 2014**

## Innhold

1. Innledning.....	2
<b>Formålet med tilsynet.....</b>	<b>2</b>
<b>Fylkesmannens tilsynshjemmel.....</b>	<b>2</b>
<b>Forholdet til kommuneloven.....</b>	<b>2</b>
<b>Begreper.....</b>	<b>3</b>
<b>Om rapporten.....</b>	<b>3</b>
<b>Gjennomføring av tilsynet.....</b>	<b>3</b>
2. Tema for tilsynet.....	4
3. Beskrivelse av kommunens praksis og Fylkesmannens vurdering.....	4
<b>Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsordningen.....</b>	<b>4</b>
<b>Introduksjonsprogrammet er helårlig og på fulltid, jf § 4 andre ledd.....</b>	<b>4</b>
<b>Beskrivelse av kommunens praksis.....</b>	<b>4</b>
<b>Fylkesmannens vurdering.....</b>	<b>5</b>
Helårlig.....	5
<b>Fulltid.....</b>	<b>6</b>
<b>Fylkesmannens konklusjon.....</b>	<b>6</b>
4. Lovbrudd og merknader.....	7
<b>Lovbrudd.....</b>	<b>7</b>
<b>Varsel om pålegg.....</b>	<b>7</b>
<b>Merknad.....</b>	<b>7</b>
5. Oppfølging av tilsynsresultater og avslutting av tilsynet.....	7
6. Klage.....	8
Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon.....	9
Vedlegg 2: Lovgrunnlaget for tilsynet.....	10
Tilsystema.....	13
Kilder.....	14

## **1. Innledning**

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Nordland etter tilsyn med Ballangen kommunes forvaltning av introduksjonsloven. Tilsynet retter seg mot kommunen, jf. introduksjonsloven § 3 om kommunens ansvar. Fylkesmannen har ført tilsyn med kommunens overholdelse av introduksjonsloven § 4 annet ledd, programmet skal være helårlig og på full tid.

### **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.

Tilsynet skal bidra til etterlevelse av loven som et bidrag til kommunens arbeid med å sikre kvaliteten i sin tjenesteproduksjon.

### **Fylkesmannens tilsynshjemmel**

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) gir i § 23 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 omfatter også forskrifter knyttet til disse lovbestemmelsene.

### **Forholdet til kommuneloven**

§ 23 i introduksjonsloven sier at reglene i kommunelovens kapittel 10A gjelder for Fylkesmannens tilsyn.

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.

Videre kan Fylkesmannen 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. Fylkesmannen skal også før det fattes vedtak om pålegg, ha vurdert virkninger pålegget kan ha for kommunens øvrige virksomhet.

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.

Fylkesmannens tilsyn er et lovlighetstilsyn, jf. kommuneloven § 60b.

## **Begreper**

Disse begrepene brukes i Fylkesmannens konklusjon:

### *Lovbrudd*

som 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. Merknad bør brukes i liten grad.

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

## **Om rapporten**

Tilsynet er basert på gjennomgang av et utvalg deltakermapper, redegjørelse fra kommunen, skriftlig dokumentasjon og gjennomgang av enkelte bilder i NIR. 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 gjennom tilsynet.

## **Gjennomføring av tilsynet**

Grunnlaget for Fylkesmannens tilsyn er vurdering av tilsendt dokumentasjon og annen dokumentasjon Fylkesmannen har tilgang til. Fylkesmannen har i tillegg foretatt en gjennomgang av deltakermapper.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn, 11.07.2013
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen, 08.10.2013
3. Gjennomgang av mottatt dokumentasjon
4. Utsending av foreløpig rapport, 20.11.2013
5. Kommentarer til foreløpig tilsynsrapport fra kommunen, 14.01.2014
6. Utsending av endelig rapport, 22.01.2014
7. Frist for å levere egenerklæring om hvordan lovbrudd skal rettes, 24.02.2014

## **2. Tema for tilsynet**

Det overordnede temaet for Fylkesmannens tilsyn er kommunens forvaltning av introduksjonsloven, § 4 andre ledd.

Tema for tilsynet:

- 1.1. Helårlig program
- 1.2. Program på fulltid

Tilsynet tar utgangspunkt i lovbestemmelser og tolkninger av disse. Se eget avsnitt som beskriver de rettslige kravene.

## **3. Beskrivelse av kommunens praksis og Fylkesmannens vurdering**

### **Kommunens organisering av arbeidet med introduksjonsordningen**

I Ballangen kommune er flyktningetjenesten direkte underlagt rådmannen, det samme er voksenopplæringen. Faglig ansvarlig ved flyktningetjenesten og faglig leder ved voksenopplæringen samarbeider i arbeidet med å fatte vedtak, lage individuelle planer og kartlegging av deltakere. I tillegg samarbeider lederne ved flyktningetjenesten og leder ved voksenopplæringen om innholdet for deltakere i introduksjonsprogrammet.

Kommunen kjøper tjenester knyttet til grunnskoleopplæring for voksne fra Narvik kommune. Narvik voksenopplæring rapporterer fravær og annet til Ballangen kommune for deltakere som er i introduksjonsprogram.

Kommunen hadde forrige skoleår et tilbud om 25 skoletimer i uka for alle deltakerne, men for skoleåret 2013/2014 har kommunen økt timetallet til 30 skoletimer i uka. Skoleruta for grunnskolene i Nordland følges. I tillegg til ordinær skolerute har deltakerne praksis i 3 uker om sommeren, samt kurs og informasjon arrangert av flyktningskontoret.

### **Introduksjonsprogrammet er helårlig og på fulltid, jf § 4 andre ledd**

Gjennom tilsynet har vi vurdert om:

- uketimetallet er 37,5 timer for aktiviteter uten krav til forberedelse eller etterarbeid
- uketimetallet er minimum 30 timer for aktiviteter som hovedsaklig består av opplæringstiltak med betydelig krav til egenaktivitet
- uketimetallet er tilstrekkelig når det er blanding av opplæringstiltak og aktiviteter som ikke innebærer krav til for- og etterarbeid. (25 % av opplæringstiden kan da defineres som for- og etterarbeid. Denne tiden regnes med i programtiden).
- tilbudet er helårlig, det vil si 47 uker

### **Beskrivelse av kommunens praksis**

Det er voksenopplæringen som har hovedansvar for innholdet i introduksjonsprogrammet, og vi ser at leder ved voksenopplæringen også kan gjøre

vedtak om deltakelse i introduksjonsordningen. Deltakerne lærer norsk ved voksenopplæringa, og har fra høsten 2013 økt antall skoletimer i uka til 30. I tillegg har voksenopplæringa ansvar for språkpraksis, samt at kommunen kan kjøpe plasser på grunnskoleopplæring for voksne i Narvik.

Deltakere i språkpraksis tas ut av undervisningen de dagene de er i praksis. For de som har språkpraksis, er det inngått skriftlig avtale med praksisplass. Fylkesmannen har fått tilsendt noen av disse språkpraksisavtalene.

Kommunen fører oppmøte på norskkurs i NIR, det føres også fravær fra introduksjonsprogrammet i NIR.

Kommunen oppgir at grunnskolens skolerute følges. Det vil si at deltakerne har undervisning i 190 dager i året. I tillegg kommer 3 ukers sommerskole, samt andre aktiviteter. Ferie ble avvirket med 5 uker fri fra og med uke 29 til og med uke 33.

Fylkesmannen har fått tilsendt timeplaner for skoleåret 2012-2013. Timeplanene viser at deltakerne har 6 skoletimer per dag. Språkpraksis regnes også som norskopplæring. De som går på grunnskoleopplæring ved Narvik voksenopplæring har totalt 28 skoletimer per uke.

## **Fylkesmannens vurdering**

### **Helårlig**

Et helårlig program betyr at deltakerne skal være i fulltids aktivitet i 47 uker slik som i ordinært arbeidsliv. I Ballangen består introduksjonsprogrammet stort sett av aktiviteter knyttet til voksenopplæringa. I tillegg til å følge ordinær skolerute, har deltakerne 3 ukers språkpraksis. Når kommunen da avvirket 5 ukers fellesferie, er det ikke igjen noen dager som kan brukes til andre fridager i løpet av året. I den vedlagte skoleruta er det ikke avmerket noen fridager i løpet av skoleåret bortsett fra helligdager. Dette blir ikke riktig når kommunen opplyser at skolen følger grunnskolens skolerute som i 2012/2013, foruten sommerferie, hadde 19 dager fri i tillegg til årets røde helligdager. Kommunen har en rutine der deltakere kan opparbeide seg avspasering, men det er det ikke anledning til i introduksjonsprogrammet.

Deltakerfri skoleåret 2012-2013 ut fra grunnskolens skolerute, i tillegg til 5 ukers sommerferie:

Høstferie	11. og 12. oktober	2 dager
Elevfri	16. november	1 dag
Fri før jul	20. og 21. november	2 dager
Jul	24.12, 27.12, 28.12, 31.12	4 dager
Etter jul	2.01.13	1 dag
Vinterferie	18.02 til 22.02	5 dager
Før påske	25.03, 26.03, 27.03	3 dager
Etter påske	02.04	1 dag

Etter mottak av foreløpig tilsynsrapport har kommunen kommentert den ovenstående oversikten over fridager. Kommunen påpeker at en del av deltakerne har hatt kurs i samfunnskunnskap på tigrinja i elleve av disse dagene. I tillegg har kommunen hatt ulike kurs og aktiviteter, men dette er ikke dokumentert i NIR eller ved innsending av oppmøtelister og timeplaner.

Ut fra dokumentasjon tilsendt fra Ballangen kommune, samt opplysninger fra NIR, har deltakere i introduksjonsprogrammet ikke et helårlig program.

### **Fulltid**

Definisjonen på full tids program er 37,5 timer i uka. Departementet har definert timer som klokketimer. For undervisning som stiller store krav til hjemmearbeid, kan inntil 25 % av tida brukes til egenarbeid. Det betyr at fulltids skole må utgjøre 30 timer for å regnes som fulltid, og dette betinger at det blir gitt mye hjemmearbeid. 7,5 timer (25 %) kan da utgjøre hjemmearbeid slik at det totalt blir 37,5 timer aktivitet i uka.

Ved Ballangen voksenopplæring har elevene undervisning fra klokka 0900 til klokka 1400 fire dager i uka. En dag har de undervisning fra klokka 0900 til klokka 1430. Det betyr at tiden deltakerne har undervisning i uka er 25 timer og 30 minutter. Hvis vi da legger til 25 % tid til hjemmearbeid, blir dette 6 timer og 30 minutter. Total programtid pr uke blir maksimalt 32 timer. Timeplanen viser at det 3 dager i uka er økter som er satt av til selvstendig arbeid. Dersom deltakerne her utfører arbeid som i realiteten er forberedelser eller etterarbeid vil det ikke være tiltak som skal medregnes i undervisningstiden på skolen.

Fylkesmannen har fått tilsendt 8 deltakermapper. Det framgår av tilsendt romplan at skolen tilbyr undervisning i opptil 30 skoletimer i uka. Vi har undersøkt i elevmappene om deltakerne har annet program enn det de får gjennom Ballangen voksenopplæring. Noen av deltakerne har som delmål i sin handlingsplan at de skal delta på for eksempel kvinnegruppe, men vi finner ikke at dette er registrert som tiltak i NIR eller på oppmøtelister. Noen mapper inneholder avtaler om språkpraksis. Arbeidstiden er oppgitt for noen, og for disse er arbeidstiden for kort til å kunne regnes for fulltid.

Ved sammenligning i NIR av antall timer oppmøte til norskkurs med ført fravær fra introduksjonsprogrammet, er det ikke samsvar. Det er mye fravær fra norskopplæring som ikke er ført i fraværsbildet, og for noen deltakere er fraværet over hele uker. Det er også ført permisjonsdager og timer i NIR, men det er ikke dokumentert med vedtak om permisjoner. Intro-tiltak er gjerne oppført som 30 timer norskopplæring i NIR, men i bildet for registrerte norsktimer er timetallet konsekvent mye lavere. Dokumentasjonen vi har mottatt fra Ballangen kommune kan ikke forklare denne forskjellen. Dette fører til at det ikke blir mulig for oss å vurdere hvor mange timer program deltakeren reelt har.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Kommunen har ikke oppfylt målsetningene om et helårlig fulltidsprogram for deltakere i introduksjonsprogrammet i henhold til § 4 annet ledd.

#### **4. Lovbrudd og merknader**

I dette kapitlet påpekes de lovbrudd som er funnet under tilsynet, som dere i foreløpig tilsynsrapport ble forhåndsvarslet om at det ville bli gitt pålegg om å rette. Merknader blir også gitt her, men det følges ikke opp slik som pålegg gjøres. Det som er formulert under, er en konsekvens av Fylkesmannens konklusjon under hvert enkelt tilsynstema.

##### **Lovbrudd**

Deltakerne får ikke et introduksjonsprogram som er helårlig og på fulltid, jf. § 4 andre ledd.

##### **Varsel om pålegg**

Ballangen kommune må ha introduksjonsprogram som er helårlig og på fulltid, jf. § 4 andre ledd. I den forbindelse må kommunen

- a) ha et program som strekker seg over 47 uker
- b) ha undervisning og tiltak som er til sammen 37,5 timer per uke med mulighet for 25 % der det er betydelig krav til egenaktivitet samt forberedelser og etterarbeid hjemme

##### **Merknad**

Ballangen kommune har en ukeplan med 45 minutter selvstendig arbeid tre dager i uka. Dersom ordningen i praksis fører til at denne tiden brukes til forberedelser og etterarbeid, må skoledagen forlenges utover 30 klokketimer for at kommunen ikke skal bryte regelen om fulltid. Dette fordi det maksimalt kan settes av 25 % av 37,5 timer per uke til egenaktivitet, forberedelser og etterarbeid. Fylkesmannen kan ikke ut fra dokumentasjonen konkludere med at Ballangens ordning er lovstridig.

#### **5. Oppfølging av tilsynsresultater og avslutning av tilsynet**

Den foreløpige tilsynsrapporten viste hvilke konklusjoner vi gjorde etter å lest kommunens redegjørelse og dokumentasjon. Ballangen kommune ble bedt om å gjøre Fylkesmannen oppmerksom på eventuelle feil eller misforståelser innen 2 uker fra rapporten var mottatt. Etter utsettelse mottok vi tilbakemelding datert 14.01.2014. Tilbakemeldingen har medført at vi har gjort enkelte endringer i rapporten, men har ikke hatt innvirkning på resultatet av tilsynet. Konklusjon i denne endelige rapporten er derfor lik foreløpig rapport.

Tiltak for å rette lovbruddene skal iverksettes med en gang. Vi ber videre Ballangen kommune gi en skriftlig erklæring om hvordan kommunen planlegger å rette lovbruddene. Egenerklæringen skal vise hvilke tiltak som er satt i gang eller en plan for hvilke tiltak som skal gjøres i samsvar med påleggene.

Frist for innsendelse av slik erklæring fastsettes til 24.02.2014



## **6. Klage**

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. En eventuell klage skal sendes til Fylkesmannen innen tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtak er kommet frem til kommunen, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29, jf. forvaltningsloven § 32 om utforming av klage.

## **Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon**

### Innsendt fra kommunen

- Redegjørelse fra Ballangen kommune.
- 8 deltakermapper.
- Skolerute og timeplaner fra Ballangen voksenopplæring.
- Kontrakter for språkpraksis.
- Samarbeidsrutiner mellom voksenopplæringen og flyktningsjenesten.
- Svar – foreløpig tilsynsrapport, introduksjonsordningen.

### Innhentet fra NIR

- Registreringsbilder knyttet til de tilsendte deltakermapper.

## **Vedlegg 2: Lovgrunnlaget for tilsynet**

### **Tilsynshjemmel**

Fylkesmannen har ved lovendring av 15.6.2011 fått ansvaret for å føre tilsyn med kommunens virksomhet etter introduksjonsloven. Fylkesmannstilsynet er hjemlet i introduksjonsloven § 23. Bestemmelsen trådte i kraft 1. september 2012, og dette tilsynet er derfor det første tilsynet Fylkesmannen har ansvar for etter lovens ikrafttredelse.

Tilsynet er rettet mot kommunens virksomhet etter introduksjonsloven, L.04.07. 2003 nr.80

Fylkesmannen kan føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter kapittel 2 til 4 og § 25 tredje og fjerde ledd i introduksjonsloven og forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene.

- Kap 2: Introduksjonsprogram §§ 2 -7
- Kap 3: Introduksjonsstønad §§ 8-16
- Kap 4: Opplæring i norsk og samfunnskunnskap §§17-20
- § 25 tredje og fjerde ledd omhandler registrering i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)

Det følger videre av § 23 at tilsynet skal gjennomføres i samsvar med bestemmelsene i kommunelovens kapittel 10A som omhandler regler om statlig tilsyn med kommunesektoren

### **Tilsynstema**

Fylkesmannen i Nordland skal gjennomføre tilsyn med kommunens forvaltning av introduksjonsloven, § 4

Tilsynet vil omfatte:

Det overordnede temaet for Fylkesmannens tilsyn er kommunens forvaltning av introduksjonsloven.

Tema for tilsynet er:

Helårlig og fulltids introduksjonsprogram

Tilsynet skal kontrollere at tilstand, aktiviteter og avgjørelser er i samsvar med lovpålagte plikter. Brudd på introduksjonsloven har rettmessige konsekvenser for deltakeren, ved at deltakeren ikke får den behandling eller rettigheter han har krav på. I tillegg kan det ha samfunnsmessige konsekvenser, ved forsinket overgang for den enkelte deltaker til arbeid og utdanning som igjen forsinker deltakerens selvstendighet.

Formålet med tilsynet er å undersøke om norske kommuner gjennom sin virksomhet sikrer at

1. deltaker tilbys et fulltids introduksjonsprogram
2. deltakeren tilbys et helårlig program

### **Avgrensning av tilsynet**

Formålet med tilsynet er å se om tilsynsobjektet oppfyller sine lovpålagte plikter. Tilsynet er avgrenset mot å overprøve kommunens frie skjønn, jf. Ot.prp. nr. 97 (2005-2006).

- Forvaltningens frie skjønn kan komme til uttrykk konkret i lov eller i forarbeider
- Forvaltningens frie skjønn anvendes ved avgjørelser hvor andre enn juridiske vurderinger legges til grunn
- Det frie skjønn skal utøves med krav til saklighet, forsvarlighet, forutberegnelighet og likebehandling

### **Forholdet til kommuneloven**

Fylkesmannen skal utføre tilsyn med kommunen, jf. introduksjonsloven § 23, i samsvar med kommuneloven kapittel 10A. Der det ikke er særlovgivning på området, gjennomføres statlig tilsyn med kommunen etter reglene i kommuneloven. Kommunal- og regionaldepartementet har gitt ut rundskriv H-03/07: «Nytt kapittel 10A i kommuneloven – statlig tilsyn med kommunesektoren» som gir god veiledning.

Fylkesmannen har rett til innsyn og opplysninger i alle dokumenter som omhandler tilsynet. jf. kommuneloven § 60c.

Fylkesmannen kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov jf. kommuneloven § 60b. Dersom tilsynet avdekker at kommunen ikke oppfyller sine plikter etter introduksjonsloven, defineres dette som et lovbrudd.

Hvis tilsynet avdekker lovbrudd, skal kommunen gis en rimelig frist til å rette forholdet, jf. kommuneloven § 60d annet ledd. Dersom forholdet ikke blir rettet, kan Fylkesmannen gi kommunen pålegg om retting av forhold som er i strid med loven, jf. kommuneloven § 60d første ledd. Der tjenesten blir gitt av andre enn kommunen selv, vil kommunen ha plikt til å sørge for at den som står for det aktuelle tjenestetilbudet for kommunen, gjør det som er nødvendig for å oppfylle pålegget, og om nødvendig trå til selv for å oppfylle lovens krav.

Forvaltningsloven kap. IV,V,VI om enkeltvedtak får anvendelse i forhold til pålegget.

Pålegg om retting 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.

Rimelig frist for å rette lovbrudd er ikke nærmere definert. Den fristen som settes, må stå i forhold til lovbruddets art og omfang og hvilken konsekvens det har for brukeren (samfunnet og enkeltpersoner).

### **Forholdet til forvaltningsloven**

Det følger av Introduksjonsloven § 21 at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven. I tillegg gjelder de ikke-lovfestede saksbehandlingsreglene her som ellers i forvaltningen, som for eksempel; om normen for god forvaltningsskikk, forsvarlig saksbehandling, og veiledning og informasjon til deltakerne. Det er viktig å vite om en avgjørelse som tas etter introduksjonsloven er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven eller ikke. Grunnen er at mange av forvaltningslovens bestemmelser kun får anvendelse i saker om enkeltvedtak.

Introduksjonsloven § 21 annet ledd presiserer hvilke avgjørelser som skal regnes som enkeltvedtak etter denne loven. Det fremgår imidlertid av rundskriv Q-20/2012 at oppstillingen i § 21 annet ledd ikke er uttømmende. Andre vedtak som må anses som enkeltvedtak og derfor kan påklages, kan f. eks være avgjørelser om fravær og permisjon og en avgjørelse om forlengelse av programmet ut over to år. Fylkesmannen skal føre tilsyn med om de materielle reglene i forvaltningsloven blir oppfylt. Ved Fylkesmannens tilsyn vil derfor undersøkelse av enkeltvedtak være vesentlig for å undersøke om deltakeren har fått de rettigheter de har krav på. Et enkeltvedtak er etter legaldefinisjonen i forvaltningsloven § 2; en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer.

Når det gjelder kommunens avgjørelse som gjelder den såkalte «kan-gruppen» det vil si avgjørelser truffet i medhold av § 3 tredje ledd, er det på det rene at personer som omfattes av § 3 tredje ledd verken har rett eller plikt til å delta i introduksjonsprogrammet slik at denne gruppen er avskåret fra retten til å klage over at de ikke er tilbudt deltakelse i introduksjonsprogrammet. Imidlertid vil denne gruppen, dersom de innvilges introduksjonsordning, dvs. introstønad og introprogram, ha adgang til å klage over ordningens innhold.

## Tilsystema

### Om introduksjonsprogrammet er helårlig og på fulltid.

#### Lovgrunnlag

- Introduksjonsloven § 4

#### Begrepsforklaring

- *Helårlig*  
Det følger av introduksjonsloven § 4 at programmet skal være helårlig. I følge forarbeidene (Ot.prp.28 (2002-2003) kap. 12.4) betyr det at programmet skal følge arbeidslivets regler for ferie. Det vil si et 47 ukers program. Hvor norskopplæring er lagt til skolesektoren, kan f. eks kvalifisering av samfunnskunnskap legges til skolens ferier for å oppfylle krav til helårlig (Ot.prp.28 (2002-2003) kap. 12.4).
- *Fulltid*  
Det følger av introduksjonsloven § 4 at programmet skal være på fulltid. I følge forarbeidene (Ot.prp.28 (2002-2003) kap. 12.4), betyr det at det skal være et heldagsprogram. Et heldagsprogram kan inneholde både norskopplæring, samfunnskunnskap, utdanning, arbeid eller annet som kan defineres som tiltak til forberedelse til arbeidslivet (gå i butikken, sende en søknad)

Normen er 37,5 timer der det ikke stilles krav til forberedelser, og 30 timer der det stilles betydelige krav til forberedelser, for eksempel ved program som hovedsakelig består av opplæring. (Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) kap.12.4). Spennet mellom 30 timer og 37,5 timer i uken, gir rom for en viss grad av skjønn i tilpasningen av programmet, samtidig som det sikrer et relativt omfattende tilbud.

Dersom programmet består av både opplæring og andre tiltak, kan inntil 25 % av opplæringstiden defineres som for- og etterarbeid og regnes med i programtiden (Rundskriv Q-20/2012).

Fulltids deltakelse er en forutsetning for å få introduksjonsstønad jf. § 8. Kommunen skal legge til rette for at deltakere kan delta i programmet på heltid, ved f.eks. barnehageplass. For enkelte deltakere kan det likevel være vanskelig å gjennomføre programmet på fulltid.

Regler for fravær og permisjon reguleres i forskrift av 18.juli 2003 nr. 973 om nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsprogrammet.

## **Kilder**

Introduksjonsloven, lov 04.07.2003 nr.80

Ot.prp.nr 28 (2002-2003)

Ot.prp.nr 97(2005-2006)

Ot.prp.nr 50(2003-2004)

Rundskriv Q-20/2012

Rundskriv H-20/07

Rundskriv H-03/07