



Tilsynsrapport

Deltakerne får et introduksjonsprogram som er
helårlig og på full tid

Hattfjelldal kommune

14.12.15

Innhold

1. Innledning.....	2
Formålet med tilsynet.....	2
Fylkesmannens tilsynshjemmel og forholdet til kommuneloven.....	2
Begreper.....	2
Om rapporten.....	3
Gjennomføring av tilsynet.....	3
2. Tema for tilsynet.....	3
3. Kommunens praksis, helårlig og full tids introduksjonsprogram.....	4
4. Fylkesmannens vurdering	4
4.1 Helårlig	4
4.2 Full tid.....	5
4.3 Fylkesmannens konklusjon	8
5. Lovbrudd og merknader	8
5.1 Lovbrudd	8
5.2 Varsel om pålegg.....	9
6. Oppfølging av tilsynsresultater og avslutting av tilsynet	9
7. Klage.....	9
Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon.....	10
Vedlegg 2: Lovgrunnlaget for tilsynet	11
Tilsynshjemmel.....	11
Avgrensing av tilsynet.....	11
Tilsynsystema	12
Om introduksjonsprogrammet er helårlig og på full tid.	12
Kilder.....	12

1. Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av Fylkesmannen i Nordland etter tilsyn med Hattfjelldal 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. Introduksjonsprogrammet 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 og forholdet til kommuneloven

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 blant annet kan føres tilsyn med om kommunen har introduksjonsprogram som er helårlig og på full tid. Tilsynet omfatter også forskrifter knyttet til disse lovbestemmelsene.

§ 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.

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

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. 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, redegjørelser 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 vi har tilgang til. Fylkesmannen har i tillegg foretatt en gjennomgang av tilsendte deltakermapper.

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftlig varsel fra Fylkesmannen til kommunen om åpning av tilsyn 2.09.2015.
2. Mottak av dokumentasjon fra kommunen 24.09.2015.
3. Gjennomgang av mottatt dokumentasjon.
4. Utsending av foreløpig rapport 30.10.2015.
5. Frist for skriftlig tilbakemelding fra kommunen på foreløpig rapport 30.11.2015.
6. Gjennomgang av kommunens tilsvarende på foreløpig tilsynsrapport.
7. Utsending av endelig rapport 16.12.2015.
8. Frist for å levere egenerklæring om hvordan lovbrudd skal rettes, 30.01.16.
9. Eventuelt vedtak om pålegg.

2. Tema for tilsynet

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

Tema for tilsynet:

- Helårlig program
- Program på full tid

Gjennom tilsynet har vi vurdert om:

- uketimetallet er i gjennomsnitt 37,5 timer over en periode på 47 uker
- uketimetallet er tilstrekkelig når det er blanding av opplæringstiltak og aktiviteter som ikke innebærer krav til for- og etterarbeid
 - Ved aktiviteter som følger læreplanen i norsk og samfunnskunnskap eller læreplanen i 50 timer samfunnskunnskap er hver skoletime 45 minutter som konverteres til 75 minutter. (Læreplanen er forskrift til Introduksjonsloven). Aktiviteter som følger læreplan i kunnskapsløftet (forskrift til opplæringsloven) konverteres også slik at 45 minutters skoletime utgjør 75 minutter. Andre tiltak i INTRO-programmet skal ikke omregnes.
- tilbudet er helårlig, dvs. 47 uker

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

3. Kommunens praksis, helårlig og full tids introduksjonsprogram

I Hattfjelldal kommune har lederne i NAV kommune og oppvekst- og kulturavdelingen blitt delegert ansvar for integreringsarbeidet.

Teamleder ved voksenopplæringen og kontor- og miljøarbeideren i NAV samarbeider om utarbeiding av planer og tiltak knyttet til INTRO-programmet. Lærerne er også med på dette arbeidet.

I kommunens redegjørelse framgår det at deltakerne i utgangspunktet følger skoleruten. I skoleferiene lages det egne tiltak for INTRO-deltakerne. Det er lærere og NAV-medarbeider som er ansvarlige for innholdet i disse temaukene og dagene. I tillegg har deltakerne hatt to hjemmeoppgavedager.

Deltakerne har språkpraksis én dag i uka. Dette kom på plass høsten 2015. Det er NAV-medarbeideren som har ansvar for å skaffe språkpraksisplass, men oppfølgingen har lærer ansvar for.

Fylkesmannen har mottatt 4 deltakermapper som viser aktivitet i introduksjonsprogrammet. Disse mappene har vi gjennomgått for å se om deltakerne har et helårlig program på full tid. I tillegg har vi sett på registrering av tiltak og oppmøte i NIR, samt dokumentasjon av fravær og permisjoner. Denne dokumentasjonen er tilstrekkelig for å se om deltakerne har et helårlig program som er på full tid.

4. Fylkesmannens vurdering

4.1 Helårlig

Et helårlig program betyr at deltakerne skal være i fulltids aktivitet i 47 uker slik som i ordinært arbeidsliv. I Hattfjelldal består introduksjonsprogrammet av aktiviteter knyttet til voksenopplæringa og tiltak i regi av NAV kommune.

Oversikt over skoleåret 2014/2015:

Anledning	Skolen stengt
Ferie	Uke 29-33
Fri i forbindelse med jul	22.12, 23.12, 24.12, 29.12, 30.12, 31.12 , 02.01

Deltakerne har fast ordning med kommunen der de rutinemessig opparbeider seg tid som avspaseres i skolens ferier og planleggingsdager. Dette er basert på samtykke fra deltakeren. Loven åpner for at deltakerne i perioder kan opparbeide tid til «avspasering» til f.eks., inneklemt fridager, høstferie eller vinterferie. Imidlertid ser vi at opplegget på noen av skolens feriedager bærer preg av å være fritidsaktiviteter som f.eks. busstur til familiepark med familien eller tilstelning av lunsj. I tillegg opparbeider deltakerne avspasering på å gjennomføre fritidsaktiviteter i

vinterferieuken. Lovens intensjon er at programmet skal ligne mest mulig på arbeidslivets regler og ferier, så denne måten å opparbeide avspasering på samsvarer ikke helt med programmets formål om å forberede deltakeren på arbeidslivet. I vinterferieuken har deltakerne hatt to dager som har oversteget arbeidsmiljølivets grense på 9 timer per dag, noe som dermed heller ikke er tillatt i introduksjonsprogrammet.

I kommunens tilsvar til foreløpig tilsynsrapport viser kommunen til nye ukeplaner som vil føre til at deltakerne får så mye avspasering at de dekker kravet til full tid. Denne endringen er ikke i henhold til Introduksjonsloven, noe som blir nærmere beskrevet i neste punkt.

4.2 Full tid

Når et program er på full tid, vil dette si 37,5 klokketimer i uka. 12.1.2015 kom det en tolkningsavklaring fra Barne- likestillings- og integreringsdepartementet vedrørende begrepet undervisningstime og kravet om introduksjonsprogram på fulltid etter introduksjonsprogrammet. Det ble her fastsatt retningslinjer for hva som er å anse som en undervisningstime i introduksjonsprogrammet. Retningslinjene gjelder for undervisning som følger læreplanene i norsk og samfunnskunnskap, 50 timer samfunnskunnskap, og grunnskoleopplæring for voksne etter kunnskapsløftet. En undervisningstimer er 45 minutter. Denne omregnes til 75 minutter for å legge inn tid til forarbeid og etterarbeid for deltakerne.

Andre aktiviteter og tiltak i introduksjonsprogrammet enn de nevnt over, skal ikke regnes om, der regnes hver time som 60 minutter. Det kan da ikke legges inn tid til for- og etterarbeid for deltakerne. Det er altså aktivitetens innhold/læreplan som bestemmer om det skal opereres med vanlige 60 minutters timer eller 45 minutters timer som skal omregnes til 75 minutter. Vi viser til rundskriv Q-20/2015.

De fire deltakermappene Fylkesmannen har fått tilsendt viser at alle er deltakere på norskkurs ved Hattfjelldal voksenopplæring. Som dokumentasjon for å undersøke om deltakerne har et full tids-program, har vi vurdert følgende:

- Timeplaner for hver enkelt.
- Oversikt over skoledager og INTRO-dager.
- Oppmøtelister
- Eventuell avtale om arbeidspraksis.
- Opplysninger hentet i NIR.

Ved sammenligning av timeplan og registrering av norsktimer i NIR, ser vi at det ikke er samsvar. Det er registrert alt for mange norsktimer i NIR, opp til 39 timer deltatte norsktimer i uka, og dette gjelder alle deltakerne. Dette gjør at NIR ikke viser et reelt bilde av situasjonen, det gjør også at deltakere bruker sine rettigheter til norskopplæring uten å få opplæring i mange av de timene som er registrert i NIR. Det er bare timer som følger læreplanen i Norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven som skal føres i NIR, men vi ser at kommunen fører alle timer i NIR. Dette gjelder grunnskoleopplæring etter læreplaner fra kunnskapsløftet i opplæringsloven samt INTRO-aktiviteter som ikke er opplæring etter disse læreplanene. I tillegg ser det ut som om kommunen øker antall timer i forhold til

timeplanen siden ingen timeplaner har så mye som 39 timer i uka. Vi ser at deltakere kan ha mer enn dobbelt så mange registrerte norsktimer i NIR enn timeplanen viser.

Kommunens tilsvar, datert 09.11.2015, viser at kommunen har gjort tiltak for å rette opp i feilregistreringen av norsktimer i NIR.

For å se om programmet til den enkelte følger kravet om å være på full tid, altså 37,5 timer i uke, må vi se på hvilken aktivitet som er lagt inn i ukeplanen. Tiltak som krever for og etterarbeid skal være på 45 minutters timer som regnes om til 75 minutter. Dette er definert som tiltak etter læreplanene hjemlet i introduksjonsloven og opplæringsloven. Etter at denne omregningsmåten ble innført, er det ikke lenger mulighet for å legge inn tid i ukeplanen til etterarbeid eller forberedelser. Alle andre INTRO-tiltak skal være 60 minutters timer.

Ukeplanene til deltakerne i Hattfjelldal viser at deltakerne har både undervisningstiltak (som følger forskriftsfestet læreplan) og det vi kaller for INTRO-tiltak. Det er positivt at kommunen har en slik sammensetning, det gjør at deltakernes tilbud ikke består bare av ren norskundervisning. Det er imidlertid viktig at kommunen da beregner tiden for de ulike tiltakene rett - her er det noen timer som skal regnes som 45 minutter som skal omgjøres til 75 minutter. Andre timer skal regnes som 60 minutter. For å synliggjøre en ukeplan har vi laget underliggende tabell, som vil gjelde for flere av deltakerne:

		TILTAK	Tid	Omregnes?	Omregnet tid:
Mandag	0830-1000	Norsk	45*2	Ja	150
	1015-1115	Norsk	45+15	Ja	100
	1150-1250	Språkkafé	60	Nei	60
	1305-1405	Språkkafé	60	Nei	60
Tirsdag	0830-1000	Norsk	45*2	Ja	150
	1015-1115	Norsk	45+15	ja	100
	1150-1250	Norsk	45+15	ja	100
	1305-1405	Norsk	45+15	Ja	100
Onsdag	0830-1000	Språkpraksis	45*2	Ja	100
	1015-1115	Språkpraksis	45+15	Ja	100
	1150-1250	Språkpraksis	45+15	Ja	100
	1305-1405	Språkpraksis	45+15	Ja	100
	1410-1540	Leksehjelp	90	Nei	Allerede godtgjort
Torsdag	0830-1000	Norsk/IKT	45*2	Ja	150
	1015-1115	Norsk/IKT	45+15	Ja	100
	1150-1250	Norsk	45+15	Ja	100
	1305-1405	Norsk	45+15	Ja	100
Fredag	0830-1000	Norsk	45*2	Ja	100
	1015-1115	Norsk	45+15	Ja	100
	1150-1250	Samfunns-liv	60	Nei	60
	1305-1405	Samfunns-liv	60	Nei	60
			TOTALT ANTALL MINUTTER:		1990
			TOTALT ANTALL TIMER:		33,2

Tabellen viser hvilke timer som kan omregnes. Vi ser for eksempel at faget samfunns-liv ikke kan omregnes til 75 minutter for 45 minutters timer. Deltakere som har dette faget, er ferdige med 50 timers samfunnskunnskap, og har nå et fag som kalles Samfunns-liv. Dette faget er det ikke nasjonal læreplan for, men er laget lokalt. Det kan derfor ikke omregnes. Det samme gjelder for språkkafé. Dette regner vi for et tiltak i introduksjonsprogrammet, men ikke norskopplæring etter målene i nasjonal læreplan. Når det gjelder Norsk/IKT, har vi godtatt dette. Det betyr at vi regner med at faget følger læreplanen i norsk og samfunnskunnskap.

Når det gjelder Leksehjelp, er dette allerede lagt inn i Introduksjonsprogrammet ved omregningen fra 45 minutter til 75 minutter. Det er jo på grunn av denne omregningen deltakerne ikke trenger å være i programaktivitet 37,5 timer i uka. I tillegg ser vi at i skolens ferier har ikke deltakerne fulltids program.

Oppmøtelistene og annen dokumentasjon viser at fraværet hos en av deltakerne er svært høyt. Dokumentasjonen viser ikke at det er noen konsekvenser, utenom møte med kommunen eller brev om fraværet. Vi kan ikke se at gyldig fravær eller permisjonstid blir lagt til deltakernes programtid eller at det skjer trekk i stønad. Når deltakere har høyt fravær over tid betyr det at deltakeren i praksis ikke har et fulltids program.

I kommunens tilsvarende til foreløpig tilsynsrapport er timeplanene endret slik at flere timer nå regnes som norsktimer, og dermed kan omregnes slik at 45 minutters timer utgjør 75 minutter. Det er ikke beskrevet hva som ligger bak omleggingen faglig sett. Læreplanene i norsk og samfunnskunnskap fordrer tilpassa opplæring som bygger på en konkret, individuell, norskopplæringsplan for hver deltaker. Siden deltakergruppa er sammensatt, skal deltakerne undervises etter ett av tre opplæringsspor. Norskopplæringsplanen skal vise hvordan de tildelte norsktimene skal benyttes for hver enkelt for å nå målet i den enkeltes plan. De timene som er norskopplæring skal altså følge læreplanen på det spor deltakeren befinner seg på, og de skal inneholde krav til etterarbeid/forarbeid som læreren skal vurdere. Når kommunen endrer timeplanen må den samtidig sikre at timer som skal registreres som norskundervisning inneholder det som kreves for omregning av 45 minutter til 75 minutter.

Når det gjelder praksis, må kommunen vurdere om deltakeren har språkpraksis eller vanlig praksis. Departementet har besluttet at språkpraksis som inngår som tiltak i introduksjonsprogrammet skal beregnes på samme måte som opplæring i norsk og samfunnskunnskap, forutsatt at disse stiller krav til forberedelse og etterarbeid. Formålet må i den sammenheng også være at introdeltakeren får språktrening tilsvarende for en undervisningstime i norsk og samfunnsfag. I samsvar med vanlig praksis i undervisningssammenheng vil det være opp til læreren å vurdere hvorvidt hjemmelekser er utført, lekser er lest og oppmøtet er registrert. Dette innebærer at det må gjøres en konkret vurdering av språkpraksis i hvert tilfelle. Hvis kommunen mener at det er språkpraksis deltakerne har, vil onsdagene bli harde dager for deltakerne siden de i tillegg til hjemmearbeidet i forbindelse med språkpraksisen også må møte på skolen for flere norsktimer etter praksis.

Den omleggingen av timeplanen til deltakerne som kommunen viser til i tilsvaret til foreløpig rapport, viser at deltakerne nå har et veldig høyt timetall. Selv om antall timer på skolen ikke overstiger vanlig arbeidstid, skal jo lærerne sørge for og sjekke at deltakerne jobber så mye hjemme at deltakerne har et ukentlig program på 40,25 timer.

Øvre grense for antall timer per dag og uke følger av arbeidsmiljøloven § 10-4 første ledd, som fastslår at arbeidstiden ikke skal overstige 9 timer per dag og 40 timer per uke. Departementet har også påpekt i tolkningsuttalelse av 06.07.2015 (*vedrørende begrepet undervisningstime, samt beregning av introduksjonsprogram på fulltid etter introduksjonsloven*) at det er hensiktsmessig med fleksibilitet per uke, både for deltaker og kommunene. Dette vil også samsvare med reglene i arbeidslivet jf. arbeidsmiljøloven § 10-2 tredje ledd.

I Rundskriv Q-20/2015 side 25 står det at dersom timeantallet overstiger 37,5 timer per uke, skal programdeltaker samtykke i det. I den sammenheng står også den enkelte deltaker fritt til å takke nei til et utvidet timeantall per uke. Kommunen har ansvar for at samtykke er innhentet. Dokumentasjonen fra Hattfjelldal kommune viser ikke at samtykke er innhentet.

Fleksibiliteten innebærer at kommunen kan overstige 37,5 timer enkelte uker, over en periode dersom det er hensiktsmessig og deltaker samtykker. Andre uker kan timeantallet være lavere. Kommunen står imidlertid ikke fritt til å ha 40 timers uker hele programperioden, til å «dekke opp» avspasering i flere av skolens ferieperioder. I gjennomsnitt skal programmets innhold være 37,5 timer per uke, i løpet av en periode på 52 uker, regnet fra deltakerens oppstart i programmet. Den ordningen Hattfjelldal kommune nå legger opp til, vil medføre at deltakerne opparbeider seg 14 dagers avspasering i året, altså nesten 3 ukers avspasering – dette gjør at programmet ikke er helårig.

4.3 Fylkesmannens konklusjon

Etter fylkesmannens vurdering har ikke kommunen oppfylt målsettingen om et helårlig fulltidsprogram for deltakere i introduksjonsprogrammet i henhold til § 4 annet ledd..

5. Lovbrudd og merknader

I dette kapittelet påpekes de lovbrudd som er funnet under tilsynet, som dere blir gitt varsel om pålegg for å rette. Det som er formulert under, er en konsekvens av fylkesmannens konklusjon under hvert enkelt tilsynstema.

5.1 Lovbrudd

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

5.2 Varsel om pålegg

Hattfjelldal kommune må ha introduksjonsprogram som er helårlig og på full tid, 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

6. Oppfølging av tilsynsresultater og avslutting av tilsynet

Den foreløpige tilsynsrapporten viste hvilke konklusjoner vi trakk etter å ha lest kommunens redegjørelse og dokumentasjon. Hattfjelldal kommune ble bedt om å gjøre Fylkesmannen oppmerksom på eventuelle feil eller misforståelser innen 2 uker fra rapporten var mottatt. Vi mottok vi tilbakemelding datert 19.11.2015.

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 Hattfjelldal kommune sende inn en plan som viser tiltak som settes i verk for å få en praksis som er i samsvar med lovverket. Planen må også angi når tiltak vil være gjennomført.

Frist for innsendelse av slik plan fastsettes til 30.01.2015. Fylkesmannen vil på grunnlag av kommunens plan gi en frist for når tiltakene for å rette opp i lovbrudd skal være gjennomført.

Fylkesmannen vil bidra med veiledning dersom dere ønsker det.

7. Klage

Det er det eventuelle vedtaket om pålegg som gis etter kommunens rettefrist 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.

Klagefristen blir gitt i vedtak som eventuelt kommer etter kommunens rettefrist.

Marit Helness
Tilsynsleder

Mina Luhr
Tilsynsmedarbeider

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift.

Vedlegg 1: Oversikt over dokumentasjon

Innsendt fra kommunen

- Redegjørelse fra kommunen om organisering av arbeidet knyttet til introduksjonsordningen
- 4 deltakermapper
- Organisasjonskart som viser kommunens arbeid med introduksjonsloven.
- Norskopplæringens skolerute for skoleåret 2014/2015.
- Dokumentasjon som viser deltakernes daglige og ukentlige programtid.
- Frammøtelister.

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. 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

Avgrensing 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. 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.

Tilsynstema

Om introduksjonsprogrammet er helårlig og på full tid.

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).
- *Full tid*
Det følger av introduksjonsloven § 4 at programmet skal være på full tid. 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).

Full tids 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 full tid.

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-20/2015

Rundskriv H-20/07

Rundskriv H-03/07