



FYLKESMANNEN  
I ROGALAND

# ENDELEG TILSYNSRAPPORT

Om introduksjonsdeltakarane får eit  
introduksjonsprogram som er heilårleg og på  
fulltid

Hjelmeland kommune

Mars 2016

## Innholdsliste

1. Innleiing .....	3
a. Formålet med tilsynet .....	3
b. Heimel for tilsynet .....	3
c. Om rapporten.....	3
d. Gjennomføring av tilsynet.....	3
e. Tema for tilsynet .....	4
2. Omtale av kommunen si organisering .....	4
a. Kommunen si organisering av arbeidet med introduksjonslova.....	4
b. Informasjonsflyt.....	5
c. Orientering til kommuneleiinga .....	5
3. Fylkesmannen si vurdering .....	6
a. Tilsynstema 1 – Heilårleg.....	6
b. Tilsynstema 2 – Fulltid .....	8
4. Lovbrot og korreksjonspunkt .....	13
5. Prosedyre ved lovbrøt .....	13
Vedlegg 1: Lovgrunnlag for tilsynet .....	14
Vedlegg 2: Oversikt over dokumentasjon .....	14

# 1. Innleiing

Denne rapporten er utarbeidd av Fylkesmannen i Rogaland etter tilsyn med Hjelmeland kommune si forvaltning av introduksjonslova. Tilsynet rettar seg mot kommunen, jf. introduksjonslova § 3 om kommunen sitt ansvar. Uavhengig av om tenester blir utførde av andre enn kommunen, er det kommunen si plikt å sørge for at tenestene blir utførde i samsvar med lova og tilhøyrande forskrifter. Tema for tilsynet er omtalt nedanfor.

## a. Formålet med tilsynet

Introduksjonslova har som formål å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet, jf. introduksjonslova § 1.

Brot på introduksjonslova kan gå ut over rettstryggleiken for deltakarane. Det kan også ha samfunnsøkonomiske konsekvensar gjennom forseinkingar i den einkilde deltakar sin overgang til utdanning og arbeid. Slike forseinkingar aukar offentlege utgifter til nye kvalifiseringstiltak og/eller ytterlegare sosialhjelp. Samtidig tek det lenger tid før samfunnet kan nytte seg av dei ressursane nykomne innvandrarak representerer.

Tilsynet skal vere eit bidrag til kommunen sitt arbeid med å sikre kvaliteten i tenesteproduksjonen sin og føre til at lova blir etterlevd. Det blir vist til kommunen si internkontrollplikt etter introduksjonslova § 24.

## b. Heimel for tilsynet

Introduksjonslova § 23 gir Fylkesmannen heimel til å føre tilsyn med kommunen.

Kommunelova kapittel 10A gjeld for Fylkesmannen sitt tilsyn. Fylkesmannen kan gi pålegg om å rette forhold som er i strid med lov og/eller forskrift, men før ein gir pålegg, skal kommunen få ein rimeleg frist til å rette forholdet.

Når tenester blir utførde av andre enn kommunen, skal krav om retting og eventuelle pålegg bli retta til kommunen som er ansvarleg for introduksjonsprogrammet. Kommunen pliktar å sjå til at tenesta blir utført i samsvar med lov og forskrift.

## c. Om rapporten

Tilsynet er basert på gjennomgang av eit utval deltakarmapper, utgreiing frå kommunen, skriftleg dokumentasjon og møte med representantar frå kommunen. Rapporten seier ikkje noko om kommunen si forvaltning av introduksjonsordninga på andre område enn det som er undersøkt gjennom tilsynet. Oversikt over dokumentasjonen kjem fram av vedlegg 2.

## d. Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet er gjennomført slik:

1. Skriftleg varsel frå Fylkesmannen til kommunen om opning av tilsyn 25.08.2015
2. Mottak av dokumentasjon frå kommunen 24.09.2015 og 30.09.2015
3. Møte med representantar frå kommunen og overlevering av deltakarmapper 02.10.2015

4. Ytterlegare dokumentasjon/opplysningar frå kommunen 30.10.2015, 21.12.2015, 05.01.2016 og 19.01.2016
5. Utsending av førebels tilsynsrapport 04.02.2016
6. Frist for skriftleg tilbakemelding frå kommunen på førebels tilsynsrapport 22.02.2016
7. Skriftleg tilbakemelding frå kommunen på førebels tilsynsrapport 01.03.2016
8. Endeleg tilsynsrapport 11.03.2016

#### **e. Tema for tilsynet**

Temaet for tilsynet er om kommunen si forvaltning av introduksjonslova gir deltakarane eit introduksjonsprogram som er heilårleg og på fulltid, jf. § 4 andre ledd. Tilsynet gjeld også reglane i forvaltningslova knytte til desse paragrafane. Lovkrava kjem detaljert fram av vedlegg 1.

## **2. Omtale av kommunen si organisering**

#### **a. Kommunen si organisering av arbeidet med introduksjonslova**

Flyktingetenesta og vaksenopplæringa i Hjelmeland kommune er organisert under rådmann og kommunalsjef oppvekst. Flyktingetenesta vart overført frå NAV til Oppvekst i år 2014. *Oppvekst har ansvar for å skapa trygge og gode oppvekst – og levekår for barn og unge i alderen 0-18 år og for flyktingane som vert busette i kommunen. Oppvekstsektoren er oppbygd av tenesteområda: Barnehage, skule, flyktingetenesta og vaksenopplæringa.*

**Flyktingetenesta** har to tilsette i tilsaman 200 % stilling, ein flyktingekonsulent og ein miljøarbeidar. Flyktingetenesta samarbeidar med offentlege og private verksemder for å skaffe språkpraksisplassar og arbeidstreningsarenaer.

Den største utfordringa til flyktingetenesta er *å finna praksisplassar til flyktingane den fyste tida dei deltek i introduksjonsprogrammet, fordi det er mange flyktingar som ikkje kan eit ord norsk når dei vert busette i kommunen. Ein anna utfordring er å laga program for flyktingane i alle feriar. Årsaka er små økonomiske midlar til å lage gode opplegg. Kommunen viser også til at offentleg kommunikasjon er ei stor utfordring for flyktingane, spesielt i helgene og feriar når flyktingane har fri.*

**Vaksenopplæringa** har som mål å gi elevane gode kunnskapar i norsk og samfunnsfag, slik at dei fortast mogleg kan verta integrert i det norske samfunnet. For å sikra gode rutinar i Vaksenopplæringa har Hjelmeland kommune utarbeidd eit *Kvalitetsvurderingssystem for Vaksenopplæringa i Hjelmeland kommune.*

Deltakarane i vaksenopplæringa får ein arbeidsplan som viser kva dei skal arbeida med i perioden og målet for planen. Arbeidsplanane er individuelt tilpassa. Kontaktlærer/faglærer har systematiske samtalar med kvar deltakar, der deltakaren har høve til sjølv å vere med på å bestemma kva måla for arbeidet/læringa skal vere framover, og kva dei kan gjere for å nå måla.

Introduksjonsdeltakarar som er komne i jobb, men som treng meir norskopplæring, får tilbod om å delta på kveldsundervisning 3 timar kvar veke frå september til mai. Kommunen har 16

introduksjonsdeltakarar i norskopplæring (tal frå oktober 2015). Det er to lærarar med kvar si gruppe; ei for nybegynnarar og ei for vidarekomne.

**NAV Hjelmeland** har ansvar for:

- å delta i samarbeidet rundt den einskilde deltakar som har kome i sluttfasen av introduksjonsprogrammet, og har behov for arbeidsretta bistand
- å gi generell informasjon om arbeidsmarknaden og NAV sine verkemiddel, til dømes arbeidsmarknadstiltak

### **Kjøp av tenester**

Hjelmeland kommune har i tillegg avtale med Strand kommune om kjøp av tenester i høve til grunnskule, samfunnsfagopplæring på morsmål (50 timar) og helsefagarbeidarutdanning for minoritetsspråklege. Introduksjonsdeltakarar som skal inn i grunnskulen får tilbod etter opplæringslova og gjeldande læreplaner. Strand kommune har ansvar for å melde introduksjonsdeltakar opp til munnleg og skriftleg eksamen, og for å søkje dei inn på vidaregåande skule. Vaksenopplæringa i Hjelmeland kommune har oversyn over kva testar som er gjennomførte og resultatata for kvar introduksjonsdeltakar.

### **Forprosjekt**

Kommunen gjennomførte hausten 2014 prosjektet *Tverretatleg samarbeid om opplæringsarenaer og arbeidsretta norskopplæring* mellom flyktingtenesta, vaksenopplæringa, biblioteket og NAV. Kommunen søkte om midlar til å gjennomføre eit av tiltaka som vart foreslegne i prosjektet, og fekk for 2015 tildelt kr. 200 000 i midlar frå IMDi til prosjektet. Kommunen har ikkje motteke garanti for tilskott i 2016.

## **b. Informasjonsflyt**

NAV Hjelmeland, Vaksenopplæringa og Flyktingtenesta har inngått ein forpliktande samarbeidsavtale den 01.06.2014 om oppfølging og introduksjonsprogram for busette flyktingar i kommunen. Avtalen skal *bidra til eit effektivt og målretta introduksjonsprogram, og integrering i lokalsamfunnet av den einskilde flykting. Den skal klargjere ansvarstilhøvet mellom Flyktingtenesta, Vaksenopplæringa og NAV Hjelmeland og sikra at oppfølginga av deltakarane vert samordna mellom dei aktuelle tenesteområda.*

Informasjonsflyten skjer gjennom faste møtepunkt mellom introduksjonsutval/ressursgruppe (faste representantar frå NAV, oppvekst, vaksenopplæringa og flyktingtenesta) og oppfølgingsmøte (Flyktingtenesta og Vaksenopplæringa). Utvalet har faste møte ein gong i månaden. Utover desse faste møtepunktta er det god dialog mellom partane i arbeidskvardagen.

Flyktingtenesta har faste møte med helsestasjonen/skulehelsetenesta ein gong i månaden, med grunnlag i ein fast samarbeidsavtale. Flyktingtenesta samarbeider også med avdelinga Psykisk Helse, legekantor, tannlekantor, SUS, skular, barnehagar/SFO og NAV.

## **c. Orientering til kommuneleiinga**

Politisk nivå får informasjon om saksområdet gjennom tertialrapportar, budsjettprosessen og årsmeldinga. Ved større endringar, som busetjing av fleire flyktingar, endringar i økonomiske utfordringar med meir, vert det laga egne saker som går til politisk handsaming.

Kommunestyret har i tillegg den 17. juni 2015 vedtatt at alle kommunale avdelingar der det er mogleg, skal tilby språkpraksisplass.

Rådmannen skal orienterast om avvik frå samarbeidsavtalen mellom NAV Hjelmeland, Vaksenopplæringa og Flyktningtenesta, for å følgje med på at avtalen fungerer og kunne gripe inn om særskilde problem dukkar opp. Avtalen blir evaluert årleg av partane saman med rådmannen.

Avvik frå vaksenopplæringa skal skrivast på eit avviksskjema og sendast områdeleiar eller rådmann. Rådmannen har innanfor vaksenopplæringa ansvar for å sjå til og dokumentere at krava i opplæringslova vert oppfylte, stille nødvendige ressursar til disposisjon og syte for at vaksenopplæringa i kommunen har nødvendig fagleg og pedagogisk kompetanse. Vaksenopplæringa skal også sende resultat av testar for kvar einskild elev til rådmannen. Rådmannen presenterer resultatata i *Tilstandsrapporten for grunnskulane i Hjelmeland*.

### **3. Fylkesmannen si vurdering**

#### **a. Tilsystema 1 - Heilårleg**

##### **Rettslege krav**

Det følgjer av introduksjonslova § 4 andre ledd at programmet skal vere heilårleg. Det vil seie at programmet skal følgje arbeidslivet sine reglar for ferie.

I forskrift om frávær og permisjon § 6-2 går det fram at programdeltakarane skal ha ferie opptil 25 verkedagar for kvart kalenderår. Deltakarane skal dermed ha fem veker ferie. Dette er tilsvarende ferielova si vanlege ferietid, og introduksjonsprogrammet skal vere 47 veker i året for å kunne vere eit heilårleg program.

Det er kommunen som avgjer når ferien skal avviklast. Kommunen si organisering av ferien skal være tydeleg, pårekneleg og lik for alle deltakarane. Kommunen må syte for at feriereglement/kommunen sin praksis for ferie blir kommunisert til kvar einskild deltakar. Det er ikkje høve til å ha aktivitet i planlagt ferietid og dermed opparbeide seg fleksible rettar som kan takast ut på eit seinare tidspunkt.

Det blir elles vist til vedlagt lovgrunnlag, sjå vedlegg 1.

##### **Dokumentasjon av kommunen sin praksis**

Hjelmeland kommune har eit feriereglement for introduksjonsprogrammet, der det kjem fram at: *Deltakarane på introduksjonsprogrammet får ferie og permisjonar i høve «Forskrift 18. juli 2003 og fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltaking i introduksjonsordninga».*

*Det vil seie:*

*Ferie i 25 dagar*

*Fridagar i høve § 6-1*

*Fri 24. desember og 31. desember har alle tilsette i Hjelmeland kommune.*

Kommunen viser i dette reglementet til Kommunestyresak 152/84, 24.06.84:

*Så langt som den løpande verksemda gir høve til det, kan kommunale arbeidstakarar få fri jule- og nyttårsaftan frå kl. 08.00 til kl. 12.00. Dei som på denne tida må gå i turnusteneste eller ha dagteneste ved t.d. Institusjon, får tilsvarende kompensasjonsfri etter nærare avtale med overordna.*

Introduksjonsdeltakarane har fem veker med ferie, der praksisen er at deltakarane har fire veker med ferie om sommaren og ei veke fordelt på jul og påske. Det første året tek deltakarane 50 timar med samfunnskunnskap i haust- og vinterferien. Flyktingetenesta har ansvar for å lage eit program for dei andre deltakarane. Kommunen har sommarprogram i fire veker når vaksenopplæringa har stengt. I Hjelmeland kommune har alle tilsette fri jul- og nyttårsaftan. Ut frå dette vedtaket får også flyktingane dette som ekstra fridagar.

*Vårplan 2015* viser oppstart 5. januar. Frå og med 16. februar til og med 20. februar er det vinterferie, då nokre deltakarar har samfunnsfag på Ryfylke læringssenter, mens andre deltakarar har opplegg på vaksenopplæringa eller er i praksis. Vinterferieprogram 2015 er lagt ved som dokumentasjon, saman med dokumentasjon frå Ryfylke læringssenter om undervisning i samfunnsfag. Påskeferien er 30. mars til og med 6. april. Siste skuledag er 18. juni, siste praksisdag er 19. juni. *Sommarprogram 2015* viser oppstart måndag 22. juni, og varer i to veker frem til og med fredag 3. juli. Sommarferie varer i til saman fire veker, frå måndag 6. juli til fredag 31. juli. *Sommarprogram 2015* startar måndag 3. august, og varer i to veker fram til fredag 14. august. Skolen startar måndag 17. august.

*Høstplan 2015* viser oppstart 17. august og varer til og med:

- 19. desember, som er siste dag på Ryfylke læringssenter
- 21. desember, som er siste skuledag i vaksenopplæringa
- 22. desember, som er siste praksisdag

Det blir gitt ferie frå 23. desember til og med 3. januar. Dette utgjer både i 2014 og i 2015 fire dagar juleferie. Når vaksenopplæringa og Ryfylke læringssenter har plandag 4.januar, har introduksjonsdeltakarene opplegg i regi av flyktingetenesta.

Kommunen har lagt ved ei oversikt som viser feriedagane introduksjonsdeltakarane til saman har hatt i 2014 og 2015. Oversikta viser at deltakarane i 2014 har hatt 28 dagar ferie, mens dei i 2015 hadde 27 dagar med ferie.

Kommunen skriv at *Elevane hadde fri fire dagar i løpet av vårsemesteret som dei dekkja inn ved at dei hadde 45 min lengre skuledag heile vårsemesteret. Skuledagen varte frå 09.00-15.00. Det utgjer 42 veketimar for vår-halvåret. Elevane avspaserte 4 dagar i høve til det, noko som tilsvara 30 timar. Hjelmeland kommune meiner derfor at introduksjonsdeltakarane har fått eit fullt program i tidsrommet 1.1.2015.*

Kommunen skriv i si tilbakemelding til førebels tilsynsrapport at dei vil nytta moglegheita etter Rundskriv Q-20/2015-juli 2015 til at introduksjonsdeltakarane kan opparbeida seg tid til «avspasering». Dette gjeld spesielt dagar der deltakarane har opplegg i Stavanger, deltar på konsertar eller andre tilstellingar. Overtid på desse dagane kan nyttast til ekstra fridagar på innklemde fridagar under forutsetning av at deltakarane samtykker til det. Elles vert det gitt 5 vekers ferie i 2016.

### **Fylkesmannen si vurdering**

Kommunen sitt feriereglement er etter Fylkesmannen si vurdering i samsvar med introduksjonslova. Når skulen har ferie, mottar introduksjonsdeltakarene eit tilbod frå kommunen med samfunnsfag på Ryfylke læringssenter, *sommarprogram*, *haustprogram* og *vinterprogram*. Deltakarar som ikkje møter til desse programma, får trekk i introduksjonsstønaden.

Praksis viser derimot at deltakarane i introduksjonsprogrammet har fått 28 dagar ferie i 2014 og 27 dagar ferie i 2015. Deltakarane har hatt tre dagar for mykje ferie i 2014 og to dagar for mykje ferie i 2015. Kommunen si grunngjeving er at desse dagane er avspasering, som sitert over. Grunngjevinga stemmer med fráværslistene og dei individuelle planane i deltakarmappene.

Det følgjer av Rundskriv Q-20/2015-juli 2015 på side 25 at *Der kommunen har etablert en struktur med lengre programtid i en periode for å opparbeide tid til «avspasering» på innklemte fridager...forutsetter dette at deltakerne samtykker i dette*. Med utgangspunkt i uttalen frå Rundskrivet har kommunen etter Fylkesmannen si vurdering høve til å gjere denne avrekninga. Deltakarane har samtykka til dette ved å signere den individuelle planen der deltakarane sin timeplan kjem fram.

### **Fylkesmannen sin konklusjon**

Hjelmeland kommune tilbyr introduksjonsdeltakarane eit heilårleg introduksjonsprogram som varer 47 veker i året.

## **b. Tilsystema 2 – Fulltid**

### **Rettslege krav**

Programtid er den tida som kjem fram av ein timeplan for den einskilde deltakaren. Dette er tid som er underlagt faste rammer, og kommunen må følgjes opp og kontrollere at aktiviteten som inngår, faktisk skjer eller er oppfylt.

For deltakarar i introduksjonsprogram skal det vere rom for at timetalet nokre veker kan overstige 37,5 timar, mens timetalet andre veker kan vere mindre enn 37,5 timar. I gjennomsnitt skal innhaldet i programmet vere 37,5 timar per veke i løpet av ein periode på 52 veker rekna frå deltakaren sin oppstart i program. (I Rundskriv Q-20/2015 andre revisjon juli 2015 står det på s. 25, og i lovgrunnlaget på s. 5, *i løpet av en periode på 52 uker*. Dette har vi fått bekrefte er feil, riktig forståing er 47 veker).

All undervisning som blir gitt etter introduksjonslova §§ 4, 17 og 18, og i samsvar med forskrifta om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarakar, skal reknast i undervisningstimar à 45 minutt. Tid til forarbeid og etterarbeid, og til pausar mellom opplæringsøktene, skal bereknas automatisk i programtida ved at ein undervisningstime på 45 minutt skal telje som 75 minutt. Det same gjeld for språkpraksis.

Introduksjonsprogrammet kan også innehalde grunnskuleopplæring eller enkeltfag i vidaregåande opplæring etter opplæringslova. Slik opplæring vil stille krav til eigenaktivitet i form av for- og etterarbeid. I samanheng med introduksjonslova vil kvar økt med undervisning i 45 minutt etter opplæringslova telje som 75 minutt når fulltidskravet for introduksjonsprogrammet skal reknast ut. På denne måten blir tid til eigenaktivitet og pausar



mellom opplæringsøktene automatisk utrekna i programtida. Kommunen står fritt til å organisere pausar mellom opplæringsøktene.

For alle andre tiltak i introduksjonsprogrammet skal kvar time telje som 60 minutt. Dette vil for eksempel gjelde for arbeidspraksis, ulike andre arbeidsretta tiltak, forskjellige typar kurs, ordinært arbeid som ein del av programmet, samt eventuell undervisning som ikkje blir gitt etter introduksjonslova og læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarak eller opplæringslova.

Vi viser til vedlagte lovgrunnlag i vedlegg 1.

### **Dokumentasjon av kommunen sin praksis**

Norskopplæringa i kommunen får introduksjonsdeltakarane kvar måndag, onsdag og torsdag. Kvar tysdag og fredag har introduksjonsdeltakarane språkpraksis eller arbeidspraksis. Kommunen har lagt ved program for norskopplæringa med utrekning av tidsbruk. Dette tilbudet gjeld for deltakarar som ikkje har grunnskuleopplæring i Ryfylke læringscenter ved Strand kommune.

Kommunen har per. 20.10.2015 følgjande språkpraksisplassar i introduksjonsprogrammet:

1. *Team teknisk*
2. *Kantinedrift*
3. *Reinhaldsopplæring*

Kommunen tilbyr også ulike arbeidspraksisplassar i programmet, mellom anna Hjelmeland omsorgssenter og Marine Harvest (fiskefabrikk). Ved ein arbeidspraksisplass følgjer introdeltakarane normal arbeidstid.

Fylkesmannen har motteke fem deltakarmapper som ein del av dokumentasjonen frå kommunen.

I etterkant av tilsynet har kommunen styrka Vaksenopplæringa og Flyktingtenesta med ei stilling, og har starta eit *program kalla «Leve i Norge» kvar tysdag og fredag som krev både for- og etterarbeid. Deltakarane møter på skulen kl. 9.00 og får språktrening fram til kl. 14.15. Fysisk aktivitet vert også lagt inn på desse dagane. Heime får elevane ulike oppgåver som skriving av logg, øving på ord og praktiske øvingar som skal dokumenterast ved hjelp av bilder og logg. Heimearbeidet vert fylgt opp av denne personen kvar tysdag og fredag morgon. Opplegget er fyrst og fremst tenkt for dei nyankomne flyktingane. Gjennom dette programmet vil dei ha lært ein del språk og vorte betre kjende med den norske kulturen, før dei går ut i språkpraksis eller arbeidspraksis. Ein meiner også at det vil verta lettare å skaffa språkpraksisplassar til deltakarane, når dei har fått denne opplæringa.*

### **Fylkesmannen si vurdering**

#### Vurdering av innhaldet av kommunen sitt introduksjonsprogram

Hjelmeland kommune kjøper plass til grunnskuleopplæring til nokre av sine introduksjonsdeltakarar. Dokumentasjonen viser at deltakarane her mottek undervisning fem dagar i veka, og det blir gitt 6 undervisningstimar kvar dag på 45 minutt. Innhaldet i timeplanen er slik at 45 minutt undervisning gir ei utteljing på 75 minutt programtid. Grunnskuleopplæringa som blir gitt av Ryfylke læringscenter utgjer 37,5 timar per veke og oppfyller fulltidskravet i introduksjonslova § 4 andre ledd.

Norskopplæringa i kommunen startar kl. 09.00 og er ferdig kl. 14.15. Det blir gitt 6 timar med undervisning på 45 minuttar i løpet av ein skuledag. Undervisninga som blir gitt desse dagane er i samsvar med *Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrere av 19. april 2012 nr. 358*. Undervisningstimar på 45 minutt vil derfor automatisk bli rekna om til 75 minutt i introduksjonsprogrammet. I løpet av ein skuledag i Norskopplæringa får deltakarane 7 timar og 30 minutt i introduksjonsprogrammet (75 minutt x 6 = 450 minutt, 450 minutt : 60 = 7,5 timar). I løpet av ei veke utgjer dette til saman 22 timar og 30 minutt av introduksjonsprogrammet.

Pausar mellom og etter opplæringstiltak, når det blir gitt norskundervisning, inngår i den automatiske omgjeringa frå 45 til 75 minutt. Pausane får inga utteljing i programtida utover dette. Pausane i norskopplæringa frå kl. 10.30-10.40, kl. 11.30-12.00 og kl. 13.05-13.15 er rekna inn i den automatiske omgjeringa frå 45 til 75 minuttar.

*Hjelmeland omsorgssenter og Marine Harvest* er to av fleire arbeidspraksisplassar. Det må ut frå dokumentasjonen vurderast om *Team teknisk, Kantinedrift og Reinhaldsopplæring* også er å rekna som ein arbeidspraksisplass eller om det er å rekne som ein språkpraksisplass.

*Språkpraksis er en pedagogisk metode som følges opp av egnet personale og ikke av arbeidsgiver*, jf. Rundskriv Q-20/2015 s. 23. Eigna personale siktar her til ein tilsett i vaksenopplæringa/ein norsklærer, som skal følgje opp språkpraksistimane. Formålet med praksisen må vere språktrening/språkopplæring og ikkje arbeidstrening eller anna.

Vidare vil det vere ein føresetnad at det er for- og etterarbeid til språkpraksisen for at 45 minuttar skal telje som 75 minuttar, jf. BLD si avklaring av 06.07.15: *Det forutsettes at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap nå som før, er av en slik karakter at det stilles krav til for- og etterarbeid. De 30 minuttene som iberegnes hver undervisningsenhet er med andre ord ikke «gratis»-tid for deltakeren, men tid som forutsettes brukt til for- og etterarbeid.* I tillegg må språkpraksis vere i samsvar med *Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrere*. Innhaldet må vere eigna til at deltakaren når måla i læreplanen.

Dersom desse lovkrava er oppfylte, er det ein språkpraksisplass, og 45 minutt blir automatisk rekna om til 75 minutt i introduksjonsprogrammet. Dersom språkpraksisen ikkje oppfyller vilkåra som nemnde over, må praksisen reknast som arbeidspraksis og ein time reknast som 60 minutt.

I praksisplassen *Team teknisk* får introduksjonsdeltakarane oppfølging av Vaksenopplæringa, og deltakarane får *hyppige besøk* av norsklæraren i Hjelmeland kommune. Det blir i tillegg ført *språkpraksislogg*. Her skriv deltakarane kvar veke om dei to dagane dei har hatt ute i praksis, det blir ført opp nye ord/uttrykk og det blir laga setningar. Teksten blir presentert for dei andre i klassen kvar måndag i norskundervisninga. Deltakarane får også i oppgåve å skrive e-post til norsklæraren om kva dei har gjort. Fylkesmannen si vurdering er at praksisplassen *Team teknisk* oppfyller krava til ein språkpraksisplass.

Praksisplassen *Kantinedrift* var under rettleiing av ein lærar med bakgrunn frå undervisning av minoritetsspråklege. Seinare overtok ein sosionom rettleiinga. Kvar tysdag frå kl. 09.00 til kl. 15.00 planlegg deltakarane kva som skal lagast av rettar til fredag, og kjøper inn mat til dette. Kvar fredag lagar deltakarane maten og sel den i biblioteket. Deltakarane fører *logg og*

*øver systematisk på ord og uttrykk som er relevante for drifta av kantina og kundekontakten. Det vert gjennomført testar i ord og uttrykk som lærar står for. Loggen vart ført kvar tysdag og testane vart tekne ved oppstart, midt i opplæringsperioden og ved avslutning av perioden. Dette vart gjort på tysdagar når dei også planla kantinedrifta til fredagane. Sjølv om den ordinære norsklæraren ikkje direkte er med i denne rettleiinga desse to dagane, kjenner norsklæraren til drifta og kan ta inn uttrykk i ordinær undervisning.*

Praksisplass i *Kantinedrift* er etter Fylkesmannen si vurdering i samsvar med *Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrere*, og praksisplassen vert følgt opp av eigna personale. Men Fylkesmannen kan ikkje sjå at praksisplassen er av en slik karakter at det blir forventa for- og etterarbeid. Loggen blir ført på tysdagar, då deltakarane planlegg kantinedrifta til fredagen. Arbeidet med loggen blei ikkje gjort som ein del av eit for- og etterarbeid. Fylkesmannen si vurdering er derfor at praksisplassen i *Kantinedrift* ikkje oppfyller krava til ein språkpraksisplass. *Kantinedrift* er ein arbeidspraksisplass kor ein time på arbeidsplassen utgjer 60 minutt programtid.

Fylkesmannen kan heller ikkje sjå at praksisplassen *Reinhaldsopplæring* oppfyller krava til ein språkpraksisplass på bakgrunn av utgreiinga frå kommunen. Deltakarane blir ikkje følgt opp av eigna personale, og praksisplassen gir ikkje tilstrekkeleg forarbeid og etterarbeid for deltakarane. Praksisplassen i *Reinhaldsopplæring* er ein arbeidspraksisplass kor ein time på arbeidsplassen utgjer 60 minutt programtid.

Kommunen skriv som kommentar til førebels tilsynsrapport at *når det gjeld alle typer språkoppføringsplassar, skal deltakarane skriva logg. Lærar frå vaksenopplæringa er ute på praksisbesøk, og vaksenopplæringa vil følgja opp loggen i skuletida. Ein vil framover nytta modellen som vart nytta på Team Teknisk til oppfylling av alle språkpraksisplassane i kommunen.* Dette er gode tiltak frå kommunen, men det er ikkje tilstrekkeleg sannsynleggjort at desse tiltaka er starta opp og aktivt er tatt i bruk, til at det kan endra konklusjonane ovanfor. Praksisplassane *Kantinedrift* og *Reinhaldsopplæring* oppfyller vilkåra til ein arbeidspraksisplass, men kan ikkje på nåverande tidspunkt reknast som språkpraksisplassar i introduksjonsprogrammet.

#### Vurdering av tilbodet til 5 tilfeldig valte deltakarar i introduksjonsprogrammet

Fylkesmannen har gjort ei utrekning av om tilbodet deltakarane får kan reknast som fulltid. Det er lagt hovudvekt på praksisplassane kommunen per i dag bruker og tilbyr deltakarane i utrekninga. Det også tatt omsyn til at tolkinga av fulltidskravet har endra seg frå 2014 til 2015, og det siste tilbodet deltakaren har motteke frå kommunen er lagt til grunn.

**Deltakar 1** har norskopplæring kvar måndag, onsdag og torsdag frå kl.09.00-14.15, noko som utgjer 7,5 timar pr. dag, sjå utrekninga ovanfor. Kvar tysdag og fredag har deltakaren i ein periode hatt språkpraksis i Team teknisk frå kl.08.00-15.00, og i rundt 9 månadar arbeidspraksis ved Årdal skule frå kl. 08.15-15.45, og i rundt 3 månadar arbeidspraksis ved Hjelmeland Omsorgssenter frå kl.09.00-14.20/15.00. Fulltidskravet er oppfylt for deltakar 1.

**Deltakar 2** var analfabet og har fått eitt år ekstra i introduksjonsprogrammet etter introduksjonslova § 5. Den individuelle planen til deltakaren viser at ho har fått tilpassingar i form av kortare arbeidsdagar i periodar, og det var derfor ikkje dokumentasjon på at fulltidskravet var oppfylt for deltakar 2. Kommunen har til den førebels tilsynsrapporten kommentert at det ikkje kjem fram i den individuelle planen, men at deltakaren *har skreve logg i språkpraksisperioden, men grunna analfabetisme er det barna som har skreve loggen*

*for denne personen. Sjølv med tett oppfølging er det lite skriftleg denne personen har klart å tilegna seg. Personen avslutta sitt introduksjonsprogram 22.12.15 og er no overført til NAV. Etter ein ny vurdering har Fylkesmannen konkludert med at deltakaren kvar tysdag og fredag har hatt eit tilbod om språkpraksisplass med tilpassingar i Hjelmeland kommune og ikkje ein arbeidspraksisplass. Fulltidskravet for deltakar 2 er oppfylt. Det vises her til Rundskriv Q-20/2015 – juli 2015 på s. 22.*

**Deltakar 3** har i perioden 03.02.15 til 06.07.15 hatt ei programtid på 35,5 timar i veka, og Fylkesmannen konkluderte i førebels rapport med at fulltidskravet ikkje var oppfylt. I kommentarane til denne rapporten skriv kommunen at *det som ikkje kjem fram i dokumentasjonen er at personen har ein alvorleg kronisk sjukdom, og hadde eit opplegg kalla helsefremjande tiltak i perioden 03.02-06.07.15. Han hadde dette opplegget 4 timar pr. veke. Deltakaren klarer ikkje fysisk arbeid, derfor fekk han tilpassa opplæring. Frå 26.05.15 har han jobba med å betra it-kunnskapen sin. Han tek no eit datakurs for nybegynnarar. Kommunen skriv at de i ettertid ser at ein kan forbetra individuelle planar ved å ta meir vedrørande helse, og skriva inn meir rundt det spesialopplegget som ein har.*

Kommunen har for deltakar 3 tilpassa introduksjonsprogrammet slik at deltakar har hatt anledning til å delta i programmet på fulltid, jf. introduksjonslova § 6 jf. § 4 andre ledd. Etter ein individuell vurdering er det anledning til å ha helsefremjande tiltak som ein del av programmet til deltakaren, jf. Rundskriv Q-20/2015 – juli 2015 på s. 22. Sjå også siste side i vedlagt lovgrunnlag. Fylkesmannen vurderer difor at fulltidskravet for deltakar 3 er oppfylt.

**Deltakar 4** har norskopplæring kvar måndag, onsdag og torsdag. Kvar tysdag og fredag har deltakaren i ein periode vært i Team teknisk frå kl. 08.00-15.00, og i ein annan periode hatt arbeidspraksis hos Marine Harvest frå kl. 07.00-15.00. Deltakaren oppfyller fulltidskravet i introduksjonslova. Team Teknisk er ein språkpraksisplass og kvart 45 minutt har ein uttelling på 75 minutt i programmet, inkludert pausar. Dersom ein legg til grunn at deltakar 5 har hatt 7x45 minutt frå kl. 08.00 til kl. 15.00, utgjer dette 8 timar og 45 minutt.

**Deltakar 5** har hatt tilsvarende timeplan som deltakar 4 og oppfyller fulltidskravet i introduksjonslova.

Etter ei gjennomgang av dei fem deltakarmappene og kommentarane frå kommunen på den førebels tilsynsrapporten, er vår konklusjon at kommunen har sannsynleggjort at introduksjonsdeltakarane i kommunen mottar eit fulltids introduksjonsprogram.

Ferieprogramma til kommunen har varierende innhald. Innhaldet kan etter Fylkesmannen si vurdering vere i samsvar med opplæring i norsk og samfunnskunnskap, undervisning etter opplæringslova og andre tiltak som førebur deltakaren til vidare arbeid eller utdanning. Til dømes undervisning i samfunnsfag i regi Ryfylke læringssenter, opplæring i symjing, bedriftsbesøk, tur til oljemuseet og ulike undervisningsøkter om nettvett, forsikring, kosthald osv. Men nokre av dagane i ferieprogramma er for korte. Det er heller ikkje synleggjort at det er aktivitetar/undervisning/opplæring som forventar at deltakarane bruker tid til forarbeid og etterarbeid. Samla oppfyller ferieprogramma som kommunen tilbyr introduksjonsdeltakarane dermed ikkje fulltidskravet i introduksjonslova § 4 andre ledd.

Til førebels tilsynsrapport skriv kommunen at dei vil ta dette til etterretning og at *Sommarprogrammet vil verta om lag som før, men ein vil gjera ein skilja mellom dei dagane som er rein undervisning og språkopplæring. Når dei har undervisning vil deltakarane vera*

*på skulen frå 9.00-14.15, men vil få både føre- og etterarbeid som om det var ein vanleg skuledag. Når det gjeld dei andre dagane vil opplegget vara i 6 timar, med loggskrivning som etterarbeid. Sommarprogrammet for 2016 er ikkje ferdig enda, men ein vil nytta same modellen som i 2015, men gjera endringar slik at tidsbruken stemmer i høve introduksjonslova.*

Hjelmeland kommune har her utarbeidet ein plan for korleis dei vil gå fram for å retta varsel om pålegg som blei gitt i førebels tilsynsrapport. Fylkesmannen godkjenn planen frå kommunen og gir kommunen ein frist på 3 månadar på å senda inn planlagt sommarprogram.

#### **Fylkesmannen sin konklusjon**

Hjelmeland kommune tilbyr ikkje eit introduksjonsprogram på fulltid etter introduksjonslova § 4 andre ledd.

### **4. Lovbrot og korreksjonspunkt**

Med heimel i kommunelova § 60d gir Fylkesmannen med dette Hjelmeland kommune varsel om følgjande pålegg:

#### ***Introduksjonsprogrammet skal vere på fulltid***

Hjelmeland kommune må dokumentere at det blir gitt tilbod om eit introduksjonsprogram på fulltid etter introduksjonslova § 4 andre ledd. Kommunen må i denne samanheng sjå til at:

- a) ferieprogramma er på fulltid og at tiltaka er innafor introduksjonslova § 4 tredje ledd bokstav a til bokstav c

### **5. Prosedyre ved lovbrot**

Ved lovbrot gjeld eigne prosedyrar, jf. introduksjonslova § 23 andre ledd, og kommunelova kapittel 10A gjeld.

Kommunen har i si uttale til førebels tilsynsrapport forklart korleis dei vil retta lovbrota, og kommunen får ein frist på 3 månadar til å retta forholda.

Når lovbrota er retta, **seinast innan 10.juni 2016**, sender kommunen ein erklæring til Fylkesmannen om at lovbrota er retta, og dokumentasjon som viser dette.

Dersom Fylkesmannen ut frå erklæringa og dokumentasjonen finn det sannsynleg at lovbrota er retta, avsluttast tilsynet gjennom brev til kommunen.

Dersom kommunen ikkje har retta lovbrota innan fristen, fattar Fylkesmannen enkeltvedtak med pålegg om retting, jf. kommunelova § 60 d første ledd. Pålegg om retting er eit enkeltvedtak som kan klagast på, jf. kommunelova § 60 d fjerde ledd. Klagen sendes til Fylkesmannen, som kan endra vedtaket eller sende det vidare til klageinstansen, som er Justis- og beredskapsdepartementet, jf. forvaltningslova § 28.

Dersom kommunen klager på vedtaket, kan tilsynet ikkje avsluttast før klageinstansen (JD) har fatta endeleg vedtak. Dersom kommunen ikkje får medhald, vurderast vidare framdrift ut frå svaret frå klageinstansen.

Stavanger 11.03.16

Karen Hansson Lura  
tilsynsleiar

Per Arne Sandvold  
seniorrådgivar

Lars Wetteland  
seniorrådgivar

**Vedlegg 1:** Lovgrunnlag for tilsynet

**Vedlegg 2:** Oversikt over dokumentasjon