



Fylkesmannen i
Nordland

TILSYNSRAPPORT

**Tilsyn med voksnes rett til grunnskoleopplæring etter
opplæringsloven kapittel 4A**

Alstahaug kommune

2013

26.11.2013

Innholdsfortegnelse

1. Tema, bakgrunn og målsetting for tilsynet	3
1.1. Tema for tilsynet	3
1.2. Bakgrunn for tilsynet	3
1.3. Målsetting for tilsynet	3
2. Gjennomføring av tilsynet.....	3
2.1. Rettslig grunnlag for tilsynsmyndigheten og for dette tilsynet	3
2.2. Metoden som er brukt i dette tilsynet	4
2.3. Dokumentgrunnlag.....	4
3. Fylkesmannen har kontrollert:	5
3.1. § 4A-4 første ledd jf. 13-10 andre ledd. Kommunen har plikt til å sørge for grunnskoleopplæring. Kommunen må ha et forsvarlig system for å vurdere om krav i lov og forskrifter blir oppfylt.....	5
3.2. § 4A-1, Gi gratis grunnskoleopplæring til de som har et opplæringsbehov på dette nivået innen rimelig tid	6
Enkeltvedtak om inntak	7
Informasjon.....	7
Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte.....	7
FYLKESMANNENS OPPSUMMERING OG VURDERING.....	7
3.3. § 4A-4. Kommunen har ansvar for at voksne får dokumentert opplæringen de har gjennomført	8
Vurderingsformer.....	8
Realkompetansevurdering	9
Dokumentasjon.....	9
FYLKESMANNENS OPPSUMMERING OG VURDERING.....	9
3.4. § 4A-8. Kommunen skal gi rådgivning for å kartlegge behov for lengde på og omfang av tilbud til den enkelte. § 4A-12. Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte.....	10
FYLKESMANNENS OPPSUMMERING OG VURDERING.....	10
4. Fylkesmannens konklusjon	11
5. Pålegg om endring.....	11
5.1. Forsvarlig system - § 4A-4 første ledd, jf § 13-10 andre ledd.	11
5.2. Rett til grunnskoleopplæring for voksne etter § 4A-1	11
a. Det utstedes korrekte grunnskolevitnemål for voksne.....	12
5.4 Rådgiving og tilpasset opplæring etter §§ 4A-8,12.....	12
6. Oppfølging av tilsynet.....	12
7. Om rett til å klage.....	12

1. Tema, bakgrunn og målsetting for tilsynet

1.1. Tema for tilsynet

Voksnes rett til grunnopplæring er et prioritert tema for tilsyn. Det skal kontrolleres at kommunen som skoleeier oppfyller plikten til å gi voksne grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4 A. Kommunen skal ha etablert et forsvarlig system for å sikre at voksne får oppfylt sine rettigheter, jf. kravet til internkontrollsystem i opplæringsloven § 13-10.

1.2. Bakgrunn for tilsynet

Innføringen av retten til grunnskoleopplæring for voksne har bakgrunn i samfunnets ønske om at alle skal ha grunnleggende ferdigheter innen grunnskolens basisfag. Slike grunnleggende ferdigheter er avgjørende for at enkeltpersoner skal kunne delta i arbeids- og samfunnslivet.

Kommunens plikt til å tilby opplæring utløses først etter søknad, og det er derfor viktig at målgruppen blir gjort kjent med sin rett til gratis grunnskoleopplæring. Undersøkelser utført av Riksrevisjonen og Vox (nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk) har vist at bare 25 % av landets kommuner har iverksatt tiltak for å undersøke behovet for grunnskoleopplæring blant innbyggerne.

På landsbasis var det 2011-12 registrert 5648 voksne deltakere i ordinær grunnskole. 90 % av deltakerne var minoritetsspråklige. Tall fra offentlig statistikk viser at 99 % av deltakerne i Nordland var minoritetsspråklige. Nordland hadde i skoleåret 2010-2011 295 voksne deltakere i ordinær grunnskole. Dette var en nedgang fra 355 deltakere året før, og i prosent av folketall har Nordland en lavere andel deltakere enn de andre nordlige fylkene.

Riksrevisjonen har i sin rapport fra 2007 konkludert med at voksne som har fått tilbud om opplæring, ikke får den opplæringen de har krav på i form av tilpasset opplæring. Dette har en klar sammenheng med om kartlegging av den enkeltes opplæringsbehov er gjort og tatt hensyn til ved utforming av den enkeltes opplæringstilbud. Riksrevisjonens rapport er nå 5 år, men det er ikke kommet fram data senere som tilsier at situasjonen har forbedret seg vesentlig.

1.3. Målsetting for tilsynet

Det overordnede målet med tilsynsvirksomheten etter opplæringsloven kapittel 4A er å sikre at målgruppen får det tilbudet de har krav på etter loven. Voksne med rettigheter etter kapittel 4A skal bli gitt mulighet til å skaffe seg grunnleggende ferdigheter eller oppnå fullført grunnopplæring som basis for videre skolegang. Tilsynet skal bidra til at tilstanden i sektoren er i samsvar med kravene i regelverket.

2. Gjennomføring av tilsynet

2.1. Rettslig grunnlag for tilsynsmyndigheten og for dette tilsynet

Fylkesmannen er tillagt oppgaven med å føre tilsyn med virksomheter etter opplæringsloven § 4A-10, jf. § 14-1. Dersom det blir oppdaget forhold som er i strid med opplæringsloven eller forskrifter gitt med hjemmel i loven, kan Fylkesmannen gi pålegg om å rette på forholdene, jf. opplæringsloven § 4A-10, jf. § 14-1, jf. kommuneloven § 60 d første ledd.

2.2. Metoden som er brukt i dette tilsynet

I dette tilsynet er det innhentet skriftlig dokumentasjon og gjennomførte intervjuer, som grunnlag for å vurdere om kommunen fyller lovkravene som gjelder for tilsynstemaet. Tilsynet innebærer at tilsendte dokumenter og intervjureferater blir gjennomgått og vurdert i forhold til lovkrav i opplæringsloven og forvaltningsloven.

Fylkesmannen gjør oppmerksom på at tilsynsrapporten ikke gir en helhetsvurdering av kommunens grunnskoleopplæring for voksne. Rapporten omhandler bare resultater fra de områdene som har vært kontrollert i dette tilsynet.

Tilsynet kan resultere i pålegg. Et pålegg blir gitt når det blir avdekket et lovstridig forhold. Et pålegg innebærer at forholdet må utbedres i samsvar med aktuelle lovbestemmelser, jf. kommuneloven kapittel 10A.

Oppsummering av framdriften i tilsynet:

Tilsynsaktivitet	Tid
Varsel om tilsyn	08.03.2013
Frist for innsending av dokumentasjon	19.04.2013
Åpningsmøte og intervju	14.05.2013
Foreløpig tilsynsrapport, eventuelt med varsel om vedtak	28.05.2013
Sluttmøte	28.08.2013
Endelig tilsynsrapport og eventuelt vedtak med pålegg om endring	26.11.2013

2.3. Dokumentgrunnlag

Kommunen har levert følgende dokumentasjon:

- Organisasjonskart
- Delegasjonsreglement
- Årsmelding
- Rutiner for
 - Informasjon om voksnes rett
 - Inntak av voksne til gr.skole
- Timeplaner for dette skoleår
- Enkeltvedtak
- 5 Elevmapper
- Årshjul
- Tilstandsrapport for grunnskolen

- 3 vitnemål
- Ukeplaner/halvårsplaner/faglærerrapport

2.4 Oversikt over de som ble intervjuet:

Navn:	Tittel:
Connie Pettersen	Fagsjef skole
Hilde Fjellet	Rektor
Lisbet Bech-Hansen	Lærer
Alf Mathisen	Lærer

3. Fylkesmannen har kontrollert:

3.1. § 4A-4 første ledd jf. 13-10 andre ledd. Kommunen har plikt til å sørge for grunnskoleopplæring. Kommunen må ha et forsvarlig system for å vurdere om krav i lov og forskrifter blir oppfylt.

Kommunen må ha et system som sikrer at personer som har rettigheter etter kapittel 4A får ivaretatt rettighetene sine. Opplæringsloven § 13-10 andre ledd stiller krav til skoleeier om å ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir fulgt. Det skal også rapporteres på læringsmål. Derfor skal også kravene til opplæring organisert for voksne bli ivaretatt gjennom et forsvarlig internkontrollsystem.

I forarbeidene til 13-10 står det blant annet:

- Systemet skal være egnet til å avdekke eventuelle forhold som er i strid med lov eller forskrift
- Systemet skal sikre at det blir satt i verk adekvate tiltak der det er nødvendig
- Et forsvarlig system forutsetter jevnlig resultatoppfølging og vurdering av om lovverket blir fulgt.
- Skoleeier står fritt til å utforme sine egne systemer, basert på lokale forhold.

Det er et krav at skoleeier har rutiner for å kommunisere jevnlig med skolenivået. Denne kommunikasjonen må være toveis. Forventninger fra skoleeier må være tydelige til nivået under, samtidig som utfordringer og ressursbehov formidles tilbake til skoleeier på en systematisk måte. Disse rutinene må være skriftlige, og det må sikres at de er implementert i organisasjonen. Altså et skriftliggjort arbeidssystem som viser hva som skal gjøres, av hvem, hvordan og når. Dette systemet skal angi rutiner for kartlegging, vurdering, korrigerende kommunikasjon og samhandling som samlet realiserer systemets mål.

Skoleeier kan delegere oppgaver til nivået under seg, men skal følge opp at regelverket for voksenopplæring blir fulgt. Delegasjonen skal være skriftlig og vise til gjeldende regelverk.

Kommunen må sikre at de som har oppgaver knyttet til tilsynsområdet har tilstrekkelig kunnskap om innhold og krav i lov og regelverk.

I opplæringsloven § 4A-4 står det at kommunen kan bruke eksterne tilbydere for å oppfylle plikten til å gi grunnskoleopplæring for voksne. Det er likevel kommunen som har ansvaret for kvaliteten av opplæringen og at tilbudet blir ivaretatt i samsvar med gjeldende regelverk. I de tilfeller der kommunen delegerer myndighet til andre, for eksempel kjøper tjenester, må det komme klart fram gjennom avtaler eller på annen måte hva slags myndighet som er delegert.

FYLKESMANNENS OPPSUMMERING OG VURDERING

Alstahaug voksenopplæring gjennomfører grunnskoleopplæringa for voksne. Alstahaug kommune er en tonivåkommune, og Alstahaug voksenopplæring er direkte underlagt administrasjonssjefen. Fagsjef undervisning og barnehage har den daglige oppfølgingen av grunnskoleopplæringa for voksne. Hun har en skolekoordinatorfunksjon i kommunen og er delegert administrasjonssjefens myndighet etter opplæringsloven.

Alstahaug voksenopplæring rapporterer direkte til administrasjonssjefen. Det er tre store økonomirapporteringer i året. Tidlig på høsten legges det fram for politikerne en tilstandsrapport for skolene i kommunen. Her rapporteres det om tilstanden for skolene som helhet, ikke om hver enkelt enhet. Resultater på læringsoppnåelse og spesielt utvalgte områder omtales i rapporten. Grunnskoleopplæringa behandles ikke som eget område i tilstandsrapporten.

Enhetene skriver årsmelding som fagsjefen sammenfatter. I *Årsmelding 2012 2180 Voksenopplæring* informeres det om timetall og antall deltakere i grunnskoleopplæringa for voksne i 2012, og under *punkt 3. Resultatvurdering* informeres det i meldinga om at det er innført ukeplaner med synlige læringsmål for deltakerne.

Alle enhetslederne i kommunen deltar i møte med administrasjonssjefen minst tre ganger hvert halvår. Fagsjef undervisning og barnehage har ledermøter ca. én gang i måneden. Fagsjefen har fokus på pedagogisk utvikling på ledermøtene og etterspør konkret arbeid og resultater fra skolene. Voksenopplæringa er med i det samme utviklingsarbeidet som de andre skolene i kommunen. Fagsjefen har hyppigere møter med rektor ved voksenopplæringa enn med andre rektorer fordi denne skolen er «spesiell». Fagsjefen har deltatt i teammøter ved voksenopplæringa. Gjennom rapportering og informasjon som gis i ledermøtene og i møter og kontakt med voksenopplæringa skaffer fagsjefen seg innsikt i grunnskoleopplæringa for voksne.

Politikerne har hatt egen orientering om situasjonen i voksenopplæringa, spesielt knyttet til økonomi og trange lokaler.

Tilsynet har vist at kommunen ikke har skriftlige oppfølgingsrutiner knyttet til grunnskoleopplæring for voksne. Det er ikke skriftlig rapportering fra Alstahaug voksenopplæring til fagsjef og administrasjonssjef hvor det innhentes og analyseres data om tilstanden i grunnskoleopplæringa for voksne, knyttet til f.eks. læringsmiljø, læringsresultat og gjennomføring av opplæringa og annet. Kommunen har ikke rutiner som sikrer at de som har oppgaver knyttet til tilsynsområdet har tilstrekkelig kunnskap om innhold og krav i lov og regelverk. Kommunen har ikke et forsvarlig system som er egnet til å avdekke eventuelle forhold i strid med lovverket og et forsvarlig system for å følge opp resultatene av disse vurderingene.

3.2. § 4A-1, Gi gratis grunnskoleopplæring til de som har et opplæringsbehov på dette nivået innen rimelig tid

Opplæringsloven § 4A-1 regulerer retten til grunnskoleopplæring for voksne

§ 4A-1: «Dei som er over opplæringspliktig alder, og som treng grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring, så langt dei ikkje har rett til vidaregåande opplæring etter § 3-1. Retten til opplæring omfattar til vanleg dei faga ein treng for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for vaksne. Opplæringa skal tilpassast behovet til den enkelte.

Opplæringa og undervisningsmateriellet er gratis.»

Retten til grunnskoleopplæring for voksne

For å ha rett til grunnskoleopplæring for voksne, må man fylle tre vilkår; være over opplæringspliktig alder, trenge grunnskoleopplæring, og ikke ha rett til videregående opplæring etter § 3-1 («ungdomsrett»).

Dette innebærer at det må vurderes om den enkelte søkeren trenger grunnskoleopplæring. Det skal i denne vurderingen legges vekt på søkerens uttalte behov for grunnskoleopplæring. Søkerens egen vurdering kan likevel ikke uten videre være avgjørende for om vedkommende har krav på opplæring. Lovformuleringen innebærer at det er behovet for opplæring som er avgjørende for retten, ikke årsaken til behovet.

Det kan ikke stilles krav om norskferdigheter ved inntak til grunnskoleopplæring for voksne.

Enkeltvedtak om inntak

Når kommunen har inntak av elever etter opplæringsloven § 4A, er dette enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2b. Forvaltningslovens regler for saksbehandling og utforming av enkeltvedtak skal følges. Vedtak skal være skriftlige og de kan klages på til Fylkesmannen, jf. opplæringsloven § 15-2. Innholdet i vedtaket må være presist og grunnlagt, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Det må komme fram hvilken rett den enkelte har, hva slags opplæring som skal gis, hvilke fag, omfanget av opplæring og hvordan opplæringen skal organiseres.

Eleven skal ha melding om vedtaket, og det skal gis opplysning om retten til å klage, klagefrist, klageinstans og nærmere framgangsmåte ved klage.

Informasjon

Retten til opplæring for voksne blir først utløst etter søknad. Det er derfor viktig at voksne har kunnskap om denne retten. Bestemmelsen i opplæringsloven gir ikke skoleeier plikt til å opplyse om retten til grunnskoleopplæring for voksne, og staten har derfor ikke hjemmel til å pålegge kommunene å gi informasjon om retten. Likevel påligger det kommunen en rettledningsplikt hjemlet i forvaltningsloven § 11. Fylkesmannen mener at for at retten til opplæring skal være reell, må det bli gitt informasjon om hvordan man går fram når man søker, eventuelt at et søknadsskjema er tilgjengelig.

Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte

Skoleeier må få rimelig tid til å planlegge, tilrettelegge og iverksette tilbudet. Dette betyr at en søker må akseptere at det kan ta en viss tid før et tilbud blir etablert, men det bør ikke være så lite som ett inntak pr år. Det må også tilstrebtes å kunne tilby kveldsundervisning hvis det er behov for dette.

FYLKESMANNENS OPPSUMMERING OG VURDERING

Alstahaug voksenopplæring har ansvaret for grunnskoleopplæring for voksne og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for minoritetsspråklige. Årsmeldinga viser at Alstahaug voksenopplæring har 27 deltakere i grunnskoleopplæring for voksne. Alle er minoritetsspråklige. I tillegg har voksenopplæringa en basisklasse som er en innføringsklasse før grunnskole. Basisklassen har 17 elever og deltakerne får en smakebit på grunnskolefagene, men følger ikke læreplanene for *Kunnskapsløftet*. Det er planlagt at deltakerne fra basisklassen skal gå over i grunnskole. I tillegg rekrutterer grunnskolen deltakere fra Herøy og Leirfjord kommune, som kjøper grunnskoleplasser hos Alstahaug.

De fleste grunnskoledeltakerne fra Alstahaug går et treårig løp, med det er mulig å gå kortere tid. Grunnskolen har ett hovedopptak i året, men det er mulig å komme inn på andre tider av året.

Kommunen ønsker at søkere til grunnskoleopplæring bør beherske norsk på et A2-nivå, og de blir veiledet til dette. Det er likevel ikke noe krav om norskkunnskaper for inntak til grunnskole.

Det er ikke framlagt kriterier for vurdering av hvem som skal tas inn på grunnskoleopplæring for voksne, heller ikke rutiner for hvem som skal henvises til videregående opplæring ut fra at de kan ha rettigheter til slik opplæring. Det er ikke informert om at det foretas noen kartlegging i forkant av inntak til grunnskolen. Deltakere i grunnskoleopplæringa har hatt utdanningsbakgrunn opp til høyskoleutdanning. Deltakere med høyere utdanning har mulighet til å gå bare ett år i grunnskolen, men det vanlige er å gå to år. De som har god skolebakgrunn fra før går på grunnskoleopplæring for å bli bedre i norsk og for å tilegne seg fagspråk, og de anbefales å ta det med ro og skaffe seg gode norskkunnskaper før de søker videregående skole.

De som får tilbud om grunnskoleopplæring følger alle fem fagene, uansett bakgrunn. Ingen har nå opplæring i enkeltfag eller deler av fag. Alle som ønsker grunnskole har fått plass over tid, det har ikke vært gitt avslag på ønske om grunnskoleopplæring. Deltakerne veiledes til å vente med å søke grunnskole til de er på nivå med norskprøve 2.

Skolen har et inntaksmøte, men det synes ikke som det på inntaksmøtet er noen vurdering av deltakerens behov for grunnskoleopplæring ut fra den faglige bakgrunn søkeren har. Det viser også opplysningene om at alle deltakerne følger alle fag i alle timer.

Kommunen har framlagt 5 deltakermapper, men ingen av dem inneholdt skjema for søknad om grunnskoleopplæring. Det ble framlagt enkeltvedtak som var fattet i mars 2013 for deltakere som startet i 2012. Vedtakene er standardiserte og fyller ikke lovens krav til innhold.

Tilbudet om grunnskoleopplæring for voksne bekjentgjøres i lokalavisen hvert år. I tillegg legges det ut informasjon på kommunens nettsider, samt at kommunen lager infofoldere som legges ut på NAV og andre aktuelle steder.

Opplæring tilbys ikke på ettermiddagstid. Opplæringen er gratis. Grunnskolen følger ordinær skolerute.

3.3. § 4A-4. Kommunen har ansvar for at voksne får dokumentert opplæringen de har gjennomført

Retten til grunnskoleopplæring omfatter vanligvis de fem fagene som kreves for å få vitnemål for gjennomført grunnskoleopplæring for voksne, jf. §§ 4A-1 og 4-33. Etter forskrift til opplæringsloven §§ 1-2 skal Læreplanverket for Kunnskapsløftet så langt det passer brukes i grunnskoleopplæring for voksne. Opplæringen skal tilpasses voksne, jf opplæringsloven § 4A-12, jf § 1-3 første ledd. Opplæringen skal være egnet til å føre den voksne fram til vitnemål etter § 4-31 flg. i forskrifta.

Etter opplæringsloven § 4A-4 har kommunen ansvaret for at voksne får dokumentert grunnskoleopplæringen de har gjennomført. Forskrifta til opplæringsloven, kapittel 4, omhandler vurdering i grunnskoleopplæring spesielt organisert for voksne. Kapitlet stiller stort sett de samme krav til underveis- og sluttvurdering som kapittel 3 gjør for elever i ordinær grunnskoleopplæring. Det samme gjelder for kravene til eksamen og dokumentasjon.

Vurderingsformer

Forskrifta presiserer at underveisvurdering skal brukes som et redskap i læreprosessen, og som grunnlag for tilpasset opplæring. Deltakeren har minst hvert halvår rett til en samtale med læreren om sin utvikling i fag i forhold til kompetansemålene. I forskrifta § 4-8 går det fram at deltaker skal delta aktivt i vurdering av eget arbeid, faglig utvikling og kompetanse. Denne egenvurderingen er

en del av undervisvurderingen. Undervisvurderingen skal hvert halvår dokumenteres skriftlig med karakter.

Sluttvurdering skal gi informasjon om sluttkompetansen til deltakeren som måles i forhold til de samlede kompetansemålene i aktuell læreplan. Sluttvurderingen gis som standpunktkarakter og eksamenskarakter. Sluttvurderingen er enkeltvedtak.

Realkompetansevurdering

Forskrifta § 4-13 omhandler realkompetansevurdering. Kommunen har ansvaret for at realkompetanse blir vurdert i forhold til kompetansemålene i aktuell læreplan. Vurderingen skal vise at realkompetansen er likeverdig med kompetanse som er oppnådd gjennom grunnskoleopplæring. Vurdering skal være godkjent eller ikke godkjent i hele eller deler av fag. Realkompetansevurdering er enkeltvedtak.

Dokumentasjon

Forskrifta kapittel 4 omhandler også retten til dokumentasjon. Alle som har fullført grunnskoleopplæringen har rett til å få den dokumentert. Med fullført grunnskoleopplæring menes å ha fått standpunktkarakter og eksamenskarakter. Kravet til vitnemål er sluttvurdering i fagene norsk, engelsk, matematikk og to av fagene matematikk muntlig, naturfag, samfunnsfag eller RLE (religion, livssyn og etikk). Realkompetansevurdering i et helt fag er sluttvurdering.

Hvis vilkårene for å få vitnemål ikke er oppfylt, skal det skrives ut kompetansebevis. Kompetansebeviset skal vise hvilke standpunkt- og eksamenskarakterer som er oppnådd, og godkjent realkompetanse. Kompetansebevis brukes også for å dokumentere hvilken kompetanse som er oppnådd dersom deltaker bare har fått opplæring i deler av fag.

Det kan ikke skrives ut vitnemål hvis deltakerne ikke har hatt opplæring etter læreplanen i norsk. Læreplanen «Grunnleggende norsk for språklige minoriteter» fører ikke fram til kompetanse i norsk.

FYLKESMANNENS OPPSUMMERING OG VURDERING

Det gis undervisning i fagene norsk, engelsk, matematikk, samfunnsfag, RLE og naturfag. Det synes som om naturfag er et obligatorisk valgfag som det ikke gis vurdering i, men det tas med på vitnemålet. Selv om elevene kan ha ulik skolebakgrunn fra svært lite opp til mange års opplæring fra hjemlandet, er det ikke vanlig å tilpasse opplæringa ved for eksempel å gi fritak i fag eller emner.

Skolen bruker læreplaner for *Kunnskapsløftet* og gir undervisvurdering og halvårsvurdering. Kommunen har framlagt ukeplaner, halvårsplaner og faglærerrapporter som viser at vurderingsarbeidet er i tråd med retningslinjer.

Realkompetansevurdering skal utføres for de som har en kompetanse som de ikke kan dokumentere, jf. forskrift til opplæringsloven § 4.13. Kommunen realkompetansevurderer ikke på grunnskolenes område. Deltakere i grunnskolen har forskjellig bakgrunn, men følger likevel alle fag og alle timer. Klassene har ikke delingstimer.

Kommunen utsteder vitnemål til alle deltakerne. Dette var ikke ført korrekt.

Kommunen har ikke utstedt kompetansebevis.

Voksenopplæringa har en deltaker som følger fag og tar eksamen som privatist. Denne privatisten har allerede grunnskolevitnemål og skal derfor ikke komme inn under privatistordninga.

3.4. § 4A-8. Kommunen skal gi rådgivning for å kartlegge behov for lengde på og omfang av tilbud til den enkelte. § 4A-12. Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte.

Grunnskoleopplæringen skal tilpasses den enkelte voksnes behov, jf. § 4A. Organisatorisk kan dette innebære at opplæringen blir tilbudt til forskjellige tidspunkt eller at opplæringen tilrettelegges slik at den kan gjennomføres raskere eller senere enn det som er vanlig. Opplæringen skal tilbys innen rimelig tid.

Grunnskoleopplæringen må også tilrettelegges for å møte den enkeltes opplæringsbehov. Riksrevisjonen har etter sin undersøkelse konkludert med at de voksne som har fått tilbud om opplæring, ikke har fått den opplæringen de har krav på i form av en tilpasset opplæring.

Kommunen skal gjøre en konkret vurdering av behovet. Forvaltningsloven gjelder i utgangspunktet for saksbehandling på området, jf. § 4A-10, jf. § 15-1første ledd. Opplæringsbehovet kan være opplæring i de fem fagene som er nødvendige for å få vitnemål, jf. § 4-33, noen av disse fagene, eller deler av fag.

Det kan også være behov for opplæring i en eller flere av de grunnleggende ferdighetene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Disse ferdighetene er å kunne uttrykke seg skriftlig og muntlig, lese, regne og å bruke digitalt verktøy. At behovet for grunnleggende ferdigheter også er omfattet av retten til grunnskoleopplæring for voksne er presisert i Kunnskapsdepartementets brev av 16.09.2011 til Utdanningsdirektoratet. Læreplanverket for Kunnskapsløftet skal, så langt det passer, brukes i grunnskoleopplæring for voksne. Dette gjelder også opplæring i en eller flere av de grunnleggende ferdighetene. Kommunen må foreta en konkret vurdering av søkerens behov for opplæring. Voksne med rett til grunnskoleopplæring har også rett til rådgivning for å kartlegge hva slags tilbud søkeren har behov for, jf. opplæringsloven § 4A-7.

Forskrift til opplæringsloven § 4-13 åpner for en realkompetansevurdering av voksne på grunnskolens område. En slik vurdering innebærer at kompetanse som er opparbeidet tidligere i livet gjennom skolegang, yrkesliv og fritid kan vurderes som likeverdig med kompetanse oppnådd gjennom grunnskoleopplæring. På denne måten trenger ikke den voksne å gjennomgå opplæring i alle fag som kreves for å få grunnskolevitnemål, men kan få deler eller hele fag godskrevet på grunnlag av realkompetanse. Ved utformingen av opplæringstilbudet til den enkelte, skal det tas hensyn til den kompetansevurdering som er utført. Realkompetansevurdering er et enkeltvedtak.

FYLKESMANNENS OPPSUMMERING OG VURDERING

Når kommunen skal avgjøre hvilket opplæringstilbud den voksne skal ha og hvordan tilbudet skal tilpasses, er en kartlegging av den voksnes uttalte behov og hans eller hennes realkompetanse sentral. Den voksne skal ha opplæring i de fagene han eller hun mangler for å få vitnemål etter § 4-33. Realkompetansevurdering kan brukes som sluttvurdering, og hovedtanken bak realkompetansevurdering er at den voksne ikke skal måtte følge opplæring i fag der hun eller han allerede har tilfredsstillende kompetanse. Det er mulig å gi godkjent realkompetanse for deler av fag. Realkompetansevurdering er altså en måte for den voksne å få dokumentert sine kunnskaper hvis det ikke finnes dokumentasjon på disse. Dette vil være spesielt aktuelt for minoritetsspråklige som ofte ikke har med seg papirer som viser skolebakgrunn. Realkompetanse kan også gis for deler av fag.

Alle som nå deltar i grunnskoleopplæring i Alstahaug har opplæring i seks fag. De fleste deltakerne rekrutteres fra basisklassen, eventuelt fra kurs i norsk og samfunnskunnskap, og er på norsknivå A2. Det kan synes som om deltakerne er rekruttert fra norskkurs, og det er ikke framlagt søknader eller søknadsskjema for grunnskoleopplæring. Søkere blir ikke realkompetansevurdert av kommunen, og det er ikke framkommet at det gis fritak for fag eller deler av fag. Søkere med

høgere utdanning tas inn i grunnskole og blir ikke henvist til videregående opplæring eller høgere utdanning.

Det er ett hovedopptak i året, men det kan overføres deltakere fra basisgruppa i løpet av året. Deltakerne fordeles mellom basisgruppa og grunnskole 1 i august, og det kan synes som om basisgruppa er et kvalifiseringsår for grunnskoleopplæring.

Det presiseres i merknader fra Ot.prp. nr. 44 til § 4A-8 at lengden på og omfanget av grunnskoletilbudet skal tilpasses de behov den enkelte har, og at det derfor må fastsettes skjønnsmessig i det enkelte tilfellet. Enkeltvedtaket skal vise hvilken opplæring hver enkelt deltaker skal ha, og hvordan tilbudet er tilpasset den enkelte.

Kommunen har ikke lagt fram rutiner for kartlegging av deltakernes kompetanse i fag. Kommunen har ikke dokumentert at de gjennom kartlegging eller kompetansevurdering gir adekvat rådgiving og veiledning som medfører et tilpasset opplæringstilbud for den enkelte søker/deltaker.

Det er ikke utarbeidet skriftlige rutiner for inntak.

4. Fylkesmannens konklusjon

Alstahaug kommune har ikke dokumentert at kommunen har et forsvarlig system for å sikre at voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A blir oppfylt.

Alstahaug kommunes tilbud om grunnskoleopplæring for voksne er ikke i tråd med kravene i opplæringsloven § 4A-1, jf. forvaltningsloven.

Alstahaug kommune har ikke dokumentert at de gir rådgiving og tilpasset opplæring i samsvar med opplæringsloven §§ 4A 8,12.

5. Pålegg om endring

På bakgrunn av det som framgår av kapittel 3.1 – 3.3 gir Fylkesmannen følgende pålegg:

5.1. Forsvarlig system - § 4A-4 første ledd, jf § 13-10 andre ledd.

Alstahaug kommune må etablere et forsvarlig system for internkontroll knyttet til retten til grunnskoleopplæring i opplæringsloven kapittel 4A, og bestemmelser i forskrift til opplæringsloven som gjelder voksne. I forbindelse med dette må kommunen utarbeide:

- a. Skriftlige rutiner som sikrer at kommunen får nødvendig informasjon om det som faktisk skjer i grunnskoleopplæring for voksne.
- b. Skriftlige rutiner som sikrer at det blir gjort løpende vurderinger av om praksis er i samsvar med lovkravene.
- c. Skriftlige rutiner som sikrer at det blir satt inn nødvendige tiltak dersom det blir avdekket at praksis ikke er i samsvar med lovkravene.
- d. Et system som sikrer at de som har oppgaver knyttet til voksenopplæring har tilstrekkelig kunnskap om innhold og krav i lov og regelverk.

5.2. Rett til grunnskoleopplæring for voksne etter § 4A-1

Alstahaug kommune må sørge for at voksne med behov for grunnskoleopplæring etter § 4A-1 får tilbud om slik opplæring.

Kommunen må i denne forbindelse sørge for at:

- a. Det blir laget en rutinebeskrivelse for kartlegging/kompetansevurdering av voksne som ønsker grunnskoleopplæring.
- b. Det blir fattet individuelle vedtak/enkeltvedtak om inntak, omfang, tilpasning og organisering av opplæringen.

5.3 § 4A-4. Kommunen har ansvar for at voksne får dokumentert opplæringen de har gjennomført

Alstahaug kommune må sørge for at:

- a. Det utstedes korrekte grunnskolevitnemål for voksne.

5.4 Rådgiving og tilpasset opplæring etter §§ 4A-8,12

Alstahaug kommune må sørge for at:

- a. Det innføres retningslinjer for rådgiving av søkere, inkludert vurdering av om søkere skal henvises til videregående opplæring.
- b. Det blir utført realkompetansevurdering av søkere. Denne skal dokumenteres.
- c. Deltakerne får tilpasset opplæring. Denne skal dokumenteres med enkeltvedtak om inntak der tiltakene er spesifisert.

6. Oppfølging av tilsynet

Alstahaug skal gi en skriftlig erklæring om at lovbruddene er rettet og dokumentere at det er utarbeidet tiltak i samsvar med påleggene.

Frist for innsendelse av slik erklæring settes til 01.03.2014.

7. Om rett til å klage

Den endelige tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 og kan påklages til utdanningsdirektoratet. En eventuell klage skal sendes til Fylkesmannen i Nordland innen tre uker fra det tidspunktet underretning om vedtaket er kommet fram til vedkommende part, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Om utforming av klage vises det til § 32.