



TILSYNSRAPPORT

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

Hadsel kommune

2013

11.02.2013

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	
Rett til grunnskoleopplæring for voksne	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.....	8
Dokumentasjon.....	9
FYLKESMANNENS VURDERING OG OPPSUMMERING	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.	9
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
5.3. 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	12.10.2012
Frist for innsending av dokumentasjon	25.11.2012
Åpningsmøte og intervju	08.01.2013
Foreløpig tilsynsrapport, eventuelt med varsel om vedtak	Uke 3-2013
Sluttmøte	Uke 6-2013
Endelig tilsynsrapport og eventuelt vedtak med pålegg om endring	Uke 6-2013

2.3. Dokumentgrunnlag

Kommunen har levert følgende dokumentasjon:

- Organisasjonskart for kommunen
- Delegasjonsreglement
- Kopi av nettsiden med informasjon om grunnskoleopplæring for voksne
- Informasjonsskriv om grunnskoleopplæring for voksne
- Retningslinjer for grunnskoleopplæring

- Søknadsskjema for grunnskoleopplæring for voksne
- Karakterkort
- Vitnemål
- Timeplaner
- Fem elevmapper
- Enkeltvedtak – vedtak om opplæring
- Læreplaner, halvårsplaner, ukeplaner og egenvurderingsskjema

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. 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

I Hadsel er grunnskoleopplæring for voksne underlagt Integrerings-, bosettings- og opplæringscenteret (IBOS). Kommunens arbeid med integrering og voksenopplæring er organisert i en enhet, og ledes av enhetsleder. IBOS ligger under sektor oppvekst. Sektorlederne er organisert under rådmannen i en 3-nivå modell. Sektorlederne har personal og økonomisk ansvar og myndighet over sine ansatte. Sektorleder oppvekst har delegert myndighet fra rådmannen, men dette er ikke skriftliggjort.

Rådmannen har jevnlige møter med sine sektorledere, både formelt og uformelt.

Sektorleder oppvekst har løpende dialog med IBOS. Det er faste ledermøter med enhetene minst hver annen måned. I møtene legges hovedvekt på økonomi og større faglige oppgaver, men de har også annet innhold. Enhetsleder ved IBOS har tett kontakt og får mye hjelp av pedagogisk konsulent i kommunen. De siste to årene har IBOS arbeidet mye for å få på plass skriftlige rutiner og planer for inntak og vurdering.

Det er ikke utarbeidet skriftlige rutiner for kommunikasjon mellom nivåene. Det innhentes ikke data om tilstanden i grunnskoleopplæringa for voksne knyttet til læringsmiljø, læringsresultat, frafall. Det skrives ikke årsrapport som kan drøftes av skoleeier/kommunestyre.

Kommunen har ikke skriftlige 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 skriftlige rutiner knyttet til vurderingen av rett/ikke rett til grunnskoleopplæring for voksne eller til innhold i opplæringen. Det ble lagt fram fem enkeltvedtak om rett til grunnskoleopplæring for voksne. Vedtakene viser ingen individuell tilpasning av opplæringen som er tildelt.

Kommunestyret har gjennom reglement delegert myndighet til rådmann. Rådmann har ikke gjennom reglement delegert myndighet til sektorledere og enhetsledere.

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.»

Rett 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 tilstrebes å kunne tilby kveldsundervisning hvis det er behov for dette.

FYLKESMANNENS OPPSUMMERING OG VURDERING

Høsten 2012 har Hadsel kommune 28 deltakere i grunnskole for voksne. Alle er minoritetsspråklige. De fleste deltakerne har først deltatt i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, hjemlet i introduksjonsloven § 17. De blir rekruttert til grunnskole for voksne fra denne opplæringen.

IBOS har to grunnskoleklasser for voksne. Deltakerne har vedtak om opplæring i ett eller to år. Timeplanene er parallellagt slik at deltakerne kan veksle mellom klassene ut fra hvilket nivå de er på i de ulike fagene.

Når det gjelder vurdering av rett eller ikke rett til grunnskoleopplæring så er det i kommunen ikke laget kriterier for vurdering av hvem som skal tas inn på grunnskoleopplæring. Det er heller ikke rutiner for hvem som skal henvises til videregående opplæring ut fra at de kan ha rettigheter til slik opplæring.

Enhetsleder fatter enkeltvedtak om rett til grunnskoleopplæring. De framlagte vedtakene er ikke individualiserte. Vedtakene er identiske bortsett fra at det gis tilbud om opplæring i ett eller to år.

Det har ikke vært gitt avslag på søknad om grunnskoleopplæring.

Tilbudet om grunnskoleopplæring for voksne annonseres ikke. Kommunen informerer om tilbudet på sine nettsider. I tillegg informeres deltakerne i introduksjonsprogrammet. Grunnskolen følger ordinær skolerute, men det er mulig å ta inn søkere i løpet av skoleåret.

De fleste går et toårig løp. Det er mulig for deltakerne å bruke mer enn to år, eller å starte rett på høyeste nivå. Det gis 17,5 timers undervisning i uka i fagene norsk, engelsk, matematikk, samfunnsfag og naturfag. De som søker får tilbud om grunnskoleopplæring i alle fem fagene. Selv om elevene kan ha ulik skolebakgrunn fra svært lite opp til høyere utdanning, er det ikke vanlig å tilpasse opplæringa ved for eksempel å gi fritak i fag eller emner.

Grunnskoleopplæring tilbys ikke på ettermiddagstid. Opplæringen er gratis.

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 underveisvurderingen. Underveisvurderingen 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 VURDERING OG OPPSUMMERING

Skolen bruker læreplaner etter Kunnskapsløftet og gir underveisvurdering og halvårsvurdering med karakter og skriftlig og muntlig tilbakemelding ut fra skriftlige og muntlige prestasjoner. Lærerne har fått opplæring i vurderingsarbeid. Personalet deltar i prosjektet «vurdering for læring.»

Realkompetansevurdering skal utføres for de som har en kompetanse som de ikke kan dokumentere, jf. forskrift til opplæringsloven § 4.13. Hvis søkere ikke kan legge fram dokumentasjon på tidligere opplæring, må de i Hadsel gjennomføre grunnskole for voksne for å få dokumentert sine kunnskaper. Kommunen realkompetansevurderer ikke på grunnskolens område.

Alle deltakere har vært ført fram til grunnskolevitnemål. Kompetansebevis har ikke vært brukt.

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 rådgiving 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

Deltakerne har gått på kurs i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven og er rekruttert derfra. Selv om søkere kan ha rett til videregående opplæring, gir Hadsel kommune tilbud om grunnskoleopplæring i fem fag for at deltakeren skal få styrket sin kompetanse i norsk.

Det kan ikke kreves at søkeren må ha kompetanse i norsk på et gitt nivå for å ha rett til videregående opplæring. Dersom den voksne har så dårlige norskerferdigheter at det er vanskelig å få forsvarlig utbytte av opplæringen, kan fylkeskommunen tilby særskilt språkopplæring i norsk.

Hadsel kommune gir ikke avslag på søknad om grunnskoleopplæring for voksne. Elever tas inn selv om de har høyere utdanning fra sitt hjemland, og det sies i tilsynet at grunnen til dette er at de ikke har papirer på sin utdanning. 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.

I tilsynet framgår det at søkerne til grunnskoleopplæring for voksne i Hadsel ikke blir realkompetansevurdert. Det gis ikke fritak for fag eller deler av fag. Søkere blir ikke henvist til videregående opplæring eller høyere utdanning.

Det er ett hovedopptak i året. De aller fleste begynner i august, men det kan være mulig å begynne senere på året.

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

Deltakerne i kommunen kartlegges når de starter i grunnskoleopplæringa. Tilpassa opplæring gis ved at fagene er parallellagt i 1. og 2. trinn slik at det er mulig å gå på høyere eller lavere nivå i enkelte fag.

Kommunen har i tilsynet ikke dokumentert at de gjennom kartlegging eller kompetansevurdering gir adekvat rådgiving og veiledning som medfører et tilpasset opplæringstilbud for den enkelte søker/deltaker.

Kommunen har ikke skriftliggjorte rutiner om inntak.

4. Fylkesmannens konklusjon

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

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

Hadsel 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.

Hadsel 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.
- e. Skriftlig delegasjonsreglement som inneholder delegert myndighet til de som skal fatte vedtak.

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

Hadsel 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. Voksne i kommunen blir informert om retten til å søke om grunnskoleopplæring.
- b. Det blir laget en rutinebeskrivelse for kartlegging/kompetansevurdering av voksne som ønsker grunnskoleopplæring.
- c. Det blir fattet individuelle enkeltvedtak om inntak, omfang, tilpasning og organisering av opplæringen.

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

Hadsel 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.

Fylkesmannen ber om tilbakemelding fra kommunen om hvordan avvikene i rapporten er fulgt opp innen 01.05.2013.

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 prat, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Om utforming av klage vises det til § 32.