



TILSYNSRAPPORT

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

Rana kommune

2012

30.01.2013

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 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	12
5.3. Dokumentasjon av opplæringen etter § 4A-4	12
5.4. Rådgiving og tilpasset opplæring etter §§ 4A-8,12.....	12
6. Oppfølging av tilsynet.....	12
7. Om rett til å klage.....	13

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	11.10.2012
Frist for innsending av dokumentasjon	15.11.2012
Åpningsmøte og intervju	04.12.2012
Foreløpig tilsynsrapport, eventuelt med varsel om vedtak	Uke 1-2013
Sluttmøte	24.01.2013
Endelig tilsynsrapport og eventuelt vedtak med pålegg om endring	Uke 4-2013

2.3. Dokumentgrunnlag

Kommunen har levert følgende dokumentasjon:

- Organisasjonskart for kommunen
- Prosjektsøknad til VOX, omhandlende grunnleggende ferdigheter.
4 elevmapper som viser at Rana kjøper tjenester hos stiftelsen MINAR og hos Polarsirkelen videregående skole for enkeltelever som har vedtak etter opplæringsloven § 4A-2 Rett til spesialundervisning på grunnskolens område.
- Timeplaner for grunnskole 1 og 2
4 enkeltvedtak om grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 som er lagret digitalt, og ikke skrevet ut før i møtet.

- 2 enkeltvedtak om særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8, der det gis vedtak om at læreplan i grunnleggende norsk skal følges.
- Rutineskjema for overgang mellom grunnskole og videregående opplæring for minoritetsspråklige elever.
- Eksempler på norskprøve 1 og en prøve i matematikk.
- Brev omkring bruk av læreplan i grunnleggende norsk til karrieresenteret i Rana (under videregående skole).
- Ett vitnemål

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

Rana er organisert slik at skolesjefen sitter i rådmannens ledergruppe. Rektorene er direkte underlagt skolesjefen. Det er rektor ved Mo ungdomsskole som har ansvaret for grunnskoleopplæring for voksne, men dette ansvaret er ikke skriftliggjort. I intervju blir det sagt at rådmannen har delegert oppgaver gjennom delegeringsreglement, uten at denne dokumentasjonen er framlagt. Rektorer kan fatte enkeltvedtak.

Enkeltvedtak om spesialundervisning til voksne, blir fattet av skolesjefen. Vedtakene blir fattet etter opplæringsloven § 4A-2 og sees som vedlikeholdsundervisning. De angjeldende elever har gjennomført grunnskole og videregående skole.

Det er Rana voksenopplæring som driver grunnskoleopplæring for voksne, men kommunen kjøper også tjenester hos stiftelsen MINAR. MINAR forholder seg direkte til skolesjefen, og rektor har ingen oppfølging knyttet til tjenester levert av MINAR.

Kommunen har ikke rutiner knyttet til vurdering av rett/ikke rett til grunnskoleopplæring for voksne eller til innhold i opplæringen. Det ble i møtet framlagt 4 enkeltvedtak som hadde vært lagret digitalt, skrevet av inspektør ved voksenopplæringen. Vedtakene hadde ikke vært utskrevet eller sendt til deltakerne.

Det er ingen evaluerings- eller rapporteringsrutiner til skoleeier fra Rana voksenopplæring eller MINAR. Kommunen har ikke noe internkontrollsystem som omhandler grunnskoleopplæring for voksne. Det er ikke skriftlige rutiner knyttet til drift og kvalitetssikring av grunnskole for voksne, og det har ikke vært noen oppfølging av inspektør ved Rana voksenopplæring. Rektor har sitt hovedarbeidsområde på en ungdomsskole, og det daglige arbeidet omkring voksenopplæring er muntlig delegert til inspektør ved voksenopplæringen.

Kommunen har ikke et system for å sikre at ansatte har forsvarlig kompetanse til å drive voksenopplæring.

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 grunngitt, 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

I praksis er det slik at de norske deltakerne ved grunnskoleopplæring for voksne har gått på MINAR, godkjent av skolesjefen. Voksne minoritetsspråklige deltakere får grunnskoleopplæring ved Rana voksenopplæring. Deltakerne her har stort sett først deltatt i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, hjemlet i introduksjonsloven § 17. De blir rekruttert til grunnskole for voksne fra denne opplæringen. Kommunen krever ingen søknad i forkant av inntak til grunnskole for voksne, og det har ikke vært skrevet ut enkeltvedtak. Det er inspektør ved Rana voksenopplæring som tar inn deltakere til grunnskole for voksne, og som vurderer hvem som skal inn. Det er ikke laget kriterier for vurdering av hvem som skal tas inn på grunnskoleopplæring for voksne. Det er heller ikke rutiner for hvem som skal henvises til videregående skole ut fra at de kan ha rettigheter til videregående skole. Siden det ikke kreves søknad, har det heller ikke vært gitt avslag om grunnskoleopplæring.

Kommunen fatter ikke enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2b ved inntak til grunnskoleopplæring, Det gjør at deltakerne ikke har anledning til å klage på det tilbudet de blir tildelt, som omfang, varighet og innhold. De som ikke blir tatt inn i grunnskoleopplæring har heller ikke noen klageadgang, siden det ikke er søknadsskjema eller gjort vedtak om avslag.

Rana voksenopplæring informerer sine deltakere om grunnskoleopplæringen, det gis informasjon om tilbudet via flyktingkontor, helsesøster og andre. Men kommunen har ikke noe fast system for

informasjon omkring grunnskoleopplæring for voksne, de tror de fleste i kommunen kjenner til at tilbudet fins.

Det kan ikke stilles krav om norskferdigheter ved inntak til grunnskoleopplæring for voksne. Siden rekrutteringen i Rana foregår ved at aktuelle deltakere informeres, kan det være en fare for at norskferdigheter blir et kriterium.

Grunnskoleopplæringen er organisert i to klasser, samt en basisklasse der de ikke har som mål å gi grunnskolekompetanse. Hovedopptaket er om høsten, men det kan også komme inn elever i løpet av året. Elevene går mellom 1-4 år i grunnskole, de fleste 2 år. Det er undervisning på dagtid. Det er ikke vanlig å gi tilbud om enkeltfag, men det kan forekomme. Tilbudet er ikke tilpasset deltakere som er i jobb på dagtid.

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 standpunkt-karakter og eksamens-karakter. 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 standpunktarakter 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

Grunnskoleopplæringen for voksne i Rana er delt i tre klasser. Basisklassen er ikke beregnet for de som skal ha eksamensrettet grunnskoleopplæring, og det er ikke opplyst hvilken dokumentasjon kommunen har tenkt at deltakerne skal oppnå. Siden det ikke er fattet vedtak om inntak, kan vi ikke vurdere om basisklassen kan regnes for grunnskoleopplæring for voksne etter 4A, og det er heller ikke opplyst noe om hvilke vurderingsformer som brukes i basisklassen.

Når det gjelder den eksamensrettede grunnskoleopplæringa, så er den lagt opp som et toårig løp. Det er mulig for deltakerne å bruke mer enn to år, eller å starte rett i 2. klasse. Det gis 30 timers undervisning i uka i fagene norsk, engelsk, matematikk, samfunnsfag og naturfag. Fagene er parallelllagt i begge trinn, slik at det er mulig å gå på høyere eller lavere nivå i enkelte fag. Selv om elevene har skolebakgrunn fra 0 år til 12 år, er det ikke vanlig å tilpasse opplæringa ved for eksempel å gi fritak i fag eller emner.

Skolen bruker læreplaner etter Kunnskapsløftet og gir underveisvurdering og halvårsvurdering med karakter og skriftlig tilbakemelding ut fra skriftlige og muntlige prestasjoner. Karakterene gis på bakgrunn av måloppnåelse ut fra læreplanmål. Standpunktarakterene settes ut fra læreplanmål, og skolens praksis synes korrekt.

I intervju kommer det fram at skolen ikke har realkompetansevurdering av grunnskoleelever. Ingen elever tar nå enkeltfag, alle tar fem fag.

Når det gjelder norskfaget, brukes plan i grunnleggende norsk. Det er lagt fram to enkeltvedtak om særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8, der det gis vedtak om at læreplan i grunnleggende norsk skal følges. Dette er ikke riktig hjemmelsgrunnlag, da elevene ved voksenopplæringa er tatt inn etter kapittel 4A.

Det er rektor som skriver under på dokumentasjonen. Det har ikke vært skrevet ut kompetansebevis. Det er mulig å ta enkeltfag, og det blir da skrevet ut vitnemål i dette faget. Det er vitnemålet til ungdomsskolen som brukes.

Opplæringsloven kapittel 4 omhandler vurdering i grunnopplæring særskilt organisert for voksne. I § 4-33 opplyses det hvilke krav som stilles til vitnemål. Det er kommunens ansvar å skrive ut vitnemål, og kravet til vitnemål er sluttvurdering i fagene norsk, engelsk, matematikk og to av fagene matematikk muntlig, naturfag, samfunnsfag og religion, livssyn og etikk (RLE).

I Rana skrives det ut vitnemål for voksne som ikke fyller kravet om sluttvurdering (karakterer) i fem fag. De fleste deltakere oppnår vurdering i fire fag fordi de følger plan i grunnleggende norsk, som ikke har sluttvurdering. Kommunen opplyser også at de skriver ut vitnemål i enkeltfag, samt at de bruker vitnemål fra ordinær grunnskole, uten de merknader som skal påføres vitnemål for voksne.

Det riktige formularet hvis det ikke gis sluttkompetanse i fem fag, er kompetansebevis.

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. § 15-1 første 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

I intervju går det fram at potensielle deltakere rekrutteres via kurs i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, og samarbeid med flyktningskontor. Deltakerne søker seg ikke inn på grunnskoleopplæring for voksne, men blir tatt inn etter en vurdering gjort av ledelsen ved Rana voksenopplæring. Lærerne får informasjon om hver elev fra ledelsen. Det er ett hovedopptak i året, og de aller fleste blir satt i en klasse som de går i hele året. De aller fleste begynner i august, men det kan være mulig å begynne senere på året. Det kan også være mulig å ta enkeltfag, men ingen gjør dette nå.

Det finnes ikke skriftliggjorte rutiner omkring inntak og vurdering, det er heller ikke søknadsskjema. Det er uklart hvilken rådgiving som gis i forkant av inntak, og det fins ikke noe skriftlig system som omhandler rutiner for inntak og vurderingen.

Når det gjelder tilpasset opplæring, presiseres det 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 må derfor fastsettes skjønnsmessig i det enkelte tilfellet.

I Rana gjøres tilpassing av opplæringen ved tilpasning innenfor klassen. Det er også mulig å ta enkeltfag både i 1. og 2. klasse – timeplanene er parallellagt. Deltakerne kan ta grunnskolen over lengre eller kortere tid enn normalt. Det blir ikke planlagt noen individuell tilpasning som rutine ved inntak til grunnskole for voksne.

Det utføres ikke realkompetansevurdering ved Rana voksenopplæring. Ingen elever får fritak for fag eller deler av fag på bakgrunn av tidligere kompetanse.

I Rana er det ikke mulig å ta grunnskolefag på ettermiddagstid.

4. Fylkesmannens konklusjon

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

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

Rana kommunes dokumentasjon av opplæringen er ikke i tråd med kravene i opplæringsloven § 4A-4.

Rana 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.

Rana 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 delegeringsreglement som på en klar måte får fram hva slags myndighet som er delegert innenfor voksenopplæringa.
- e. 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

Rana 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 informeres om tilbudet.
- b. Det blir laget en rutinebeskrivelse for hvordan voksne skal få vurdert behovet for opplæring.
- c. Det blir fattet enkeltvedtak om inntak.

5.3. Dokumentasjon av opplæringen etter § 4A-4

Rana kommune må sørge for at all opplæring dokumenteres ved at:

- a. Det utstedes grunnskolevitnemål for voksne for de deltakere som har vurdering i fem av fagene som er fastsatt i forskrift til opplæringsloven. Det må påses at vitnemålet inneholder de merknader som gjelder for voksne.
- b. Det utstedes kompetansebevis for de som har vurdering som ikke kvalifiserer til vitnemål.
- c. Realkompetansevurdering blir dokumentert skriftlig, og med enkeltvedtak.

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

Rana kommune må sørge for at :

- a. Det innføres retningslinjer for rådgiving av søkere. Heri 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.