



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

TILSYNSRAPPORT

Vaksne sin rett til grunnopplæring

**Vindafjord kommune
2014**

Innhald

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	4
2. Gjennomføring av tilsynet	4
2.1 Rettsleg grunnlag	4
2.2 Tilsynsmetode	4
2.3 Dokumentasjon	5
3. Kva er kontrollert i tilsynet?	5
3.1 Rett til grunnskuleopplæring etter § 4A-1	5
3.2 Forsvarleg system i samband med kapittel 4A.....	7
4. Varsel om pålegg	9
5. Oppfølging av tilsynet	9

1. Tema, bakgrunn og målsetting for tilsynet

1.1 Tema for tilsynet

Vaksne sin rett til opplæring er eit prioritert område for tilsyn. Tema for dette tilsynet er om skuleeigar oppfyller plikta til å gi vaksne grunnskuleopplæring etter opplæringslova kapittel 4A. Som ein del av dette skal det kontrollerast om skuleeigar har etablert og sett i verk eit forsvarleg system for å sikre at vaksne får oppfylt rettane sine, jf. opplæringslova § 13-10 andre ledd.

Rettane etter § 4A-1 omfattar mellom anna vaksne som grunna sjukdom eller skade har behov for fornya grunnskuleopplæring, og vaksne som tidlegare har fått eit mangelfullt grunnskuletilbod. I tillegg omfattar rettane alle andre vaksne som treng grunnskuleopplæring, uansett grunn. Dette gjeld også vaksne som tidlegare har fullført grunnskulen, men som likevel treng grunnskuleopplæring. Vaksne kan ha rett til opplæring i heile eller delar av fag, og i grunnleggjande dugleikar (lesing, rekning osv.). Dette kan også bety opplæring i den grunnleggjande dugleiken å bruke digitale verkty. Grunnskuleopplæring kan saman med andre kvalifiserande tiltak inngå som ein del av introduksjonsprogrammet.

1.2 Bakgrunn for tilsynet

Innføringa av retten til grunnskuleopplæring for vaksne har bakgrunn i samfunnet sitt ønske om at alle skal ha grunnleggjande dugleik innafor skulen sine basisfag. Grunnleggjande dugleik er avgjerande for enkeltpersonar si deltaking i arbeidslivet og i samfunnslivet elles.

Undersøkingar om tilstanden i vaksenopplæringa har vist følgjande:

- berre ein firedel av kommunane har kartlagt og vurdert behovet for grunnskuleopplæring for vaksne
- om lag halvparten av kommunane har informert innbyggjarane sine om opplæringsrettane etter kapittel 4A i opplæringslova
- om lag ein firedel av kommunane hadde ikkje etablert eit rådgjevingstilbod som vaksne med opplæringsbehov kan kontakte
- en tredel av kommunane hadde ikkje etablert noko grunnskuletilbod for vaksne i 2007
- på landsbasis var det i 2012/2013 registrert 5 882 vaksne deltakarar i ordinær grunnskuleopplæring. Over 85 prosent av desse var minoritetsspråklege. Noko under halvparten av deltakarane var under 25 år
(Kjelder: Riksrevisjonen 2007-2008, Utdanningsdirektoratet 2009, VOX 2011, GSI-tal per 01.10.2012)

Riksrevisjonen sin rapport frå 2007 understrekar at det er viktig at målgruppa får kjennskap til rettane sine, slik at det er mogleg for dei å etterspørje opplæring. Det er dessutan viktig å sjå dette i lys av at mange i denne gruppa har svak grunnleggjande dugleik og vil ha vanskeleg for å finne fram til offentlege tenester på eiga hand.

1.3 Målsetting for tilsynet

Det overordna målet med tilsynsverksemda etter opplæringslova kapittel 4A er å sikre at målgruppa får det tilbodet dei har krav på etter lova. Vaksne med rettar etter kapittel 4A skal få moglegheit til å skaffe seg grunnleggande dugleik eller til å oppnå fullført grunnopplæring som basis for vidare skulegang. Tilsynet skal bidra til at tilstanden i sektoren er i samsvar med krava i regelverket.

2. Gjennomføring av tilsynet

2.1 Rettsleg grunnlag

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunar og fylkeskommunar oppfyller pliktene dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova, jf. § 14-1.

2.2 Tilsynsmetode

I dette tilsynet er det innhenta skriftleg dokumentasjon og gjennomført intervju som grunnlag for å vurdere om kommunen fyller lovkrava som gjeld for tilsynstemaet. Tilsynet inneber at tilsende dokument og intervjureferat blir gjennomgått og vurderte i samband med lovkrav i opplæringslova og forvaltningslova.

Fylkesmannen gjer merksam på at tilsynsrapporten ikkje gir ei heilskapsvurdering av kommunen si grunnskuleopplæring for vaksne. Rapporten handlar berre om resultat frå dei områda som har vore kontrollerte i dette tilsynet.

Tilsynet kan resultere i pålegg. Eit pålegg blir gitt når det blir avdekt eit lovstridig forhold. Eit pålegg inneber at forholdet må utbetrast i samsvar med aktuelle lovbestemmingar, jf. kommunelova kapittel 10A.

Oppsummering av framdrifta i tilsynet:

Tilsynsaktivitet	Tid
Varsel om tilsyn	26.04.13
Frist for innsending av utgreiingar og dokumentasjon	28.06.13
Opningsmøte og intervju	24.10.13
Førebels tilsynsrapport/sluttmøte	03.12.13
Frist for tilbakemelding frå kommunen	31.12.13
Endeleg tilsynsrapport med vedtak om pålegg om endring	14.02.14

2.3 Dokumentasjon

Kommunen blei beden om å sende inn følgjande dokumentasjon:

1. Skriftleg system for å sikre at vaksne sin rett etter kapittel 4A blir ivareteken, jf. § 4A-4, og kravet til forsvarleg system i opplæringslova § 13-10, mellom anna:
 - a) organisasjonsplan for grunnskuleopplæring for vaksne
 - b) tilstandsrapport/kvalitetsrapport siste år
 - c) rutinar for sakshandsaming knytt til vaksne sin rett etter § 4A-1
2. Alle enkeltvedtak siste to år, §§ 4A-1, 4A-7 og 4A-9
3. Alle klagar på enkeltvedtak siste to år, §§ 4A-1, 4A-7 og 4A-9
4. Døme på realkompetansevurdering i form av enkeltvedtak og dokumentasjon, § 4A-1 og forskrifta § 4-13
5. Døme på dokumentasjon (kompetansebevis/vitnemål) på gjennomført opplæring

Fylkesmannen bad vidare om ei utgreiing for korleis kommunen arbeider for å sikre vaksne sin rett til grunnskuleopplæring etter opplæringslova kapittel 4A og § 13-10.

3. Kva er kontrollert i tilsynet?

3.1 Rett til grunnskuleopplæring etter § 4A-1

Rettslege krav

Opplæringslova § 4A-1 regulerer retten til grunnskuleopplæring for vaksne. Etter § 4A-4 er det kommunen som har plikt til å sørge for grunnskuleopplæring for vaksne.

Opplæringslova § 4A-1 Rett til grunnskuleopplæring for vaksne

”Dei som er over opplæringspliktig alder, og som treng grunnskuleopplæring, 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 grunnskuleopplæring for vaksne. Opplæringa skal tilpassast behovet til den enkelte. Opplæringa og undervisningsmateriellet er gratis.”

For nærare oversikt over lovkrava blir det vist til vedlegg 2.

Dokumentasjon

Vindafjord kommune har sendt inn:

- Rutine for inntak til grunnskuleopplæringa for vaksne: «Frå søknad til vedtak»
- Søknadsskjema knytt til rett etter §§ 4A-1 og 4A-2
- Timeplanar
- Vitnemål for fullført grunnskuleopplæring
- Vedtak om grunnskuleopplæring for vaksne etter § 4A-1

Vindafjord kommune har ikkje sendt inn vedtak om realkompetansevurdering.

Fylkesmannen si vurdering

Kommunen har sendt inn rutine for inntak til grunnskuleopplæring for vaksne. Rutinen gir oversikt over kva som skjer i inntaksprosessen når retten etter § 4A-1 blir vurdert.

På tilsynstidspunktet har ikkje kommunen deltakarar på grunnskuleopplæring for vaksne etter opplæringslova § 4A-1. Det har heller ikkje vore søknader om dette. For å vurdere om kommunen sikrar at dei innbyggjarane som treng slik opplæring får tilbod om det, må ein sjå på kommunen sine informasjonsrutinar.

Kommunen har informasjon om grunnskuleopplæring for vaksne på heimesidene sine. I innsendte rutinar skriv kommunen at servicetorg, PPT og grunnskulane også er informerte om søknadsprosessen. Dette blei også stadfesta i intervju.

Det er krav om at den vaksne sjølv må søkje om grunnskuleopplæring for vaksne. Kommunen si plikt strekkjer seg til å rettleie potensielle deltakarar som søker om opplæring. I Vindafjord ligg informasjon om tilbodet tilgjengeleg på heimesidene, og kommunen har, slik Fylkesmannen vurderer det, oppfylt lovkravet.

Av den innsendte dokumentasjonen går det fram at kommunen har hatt to deltakarar i grunnskuleopplæring for vaksne dei siste to åra. I vår fekk ein deltakar tilbod om opplæring ved Breidablik læringscenter i Haugesund. Det er eit krav om å ha ei skriftleg avtale når kommunen kjøper opplæringsplassar. Ei slik forpliktande avtale låg ikkje føre for denne deltakaren. Deltakaren blei utskreven med vitnemål denne våren. Vitnemålet er utferda av Breidablik, men ifølgje opplæringslova § 4A-4 er det kommunen som skal dokumentere opplæringa.

Den andre deltakaren fekk våren 2012 opplæring i kommunen. Innhaldet i opplæringa var sjølvstudium og individuell undervisning/rettleiing i engelsk. Fylkesmannen har fått tilsendt enkeltvedtaket for denne deltakaren. Vedtaket seier noko om omfang, innhald og organisering, men er ikkje spesifikt knytt til kompetansemål i læreplanen. Målet med opplæringa er kompetanse på grunnskulenivå, men det er ikkje spesifisert om dette inneber standpunktkarakter eller anna vurdering. Det er vist til relevant lovparagraf, men lovteksten er ikkje sitert. Vedtaket blandar saman fylkesrådmann og fylkesmann. Vidare inneheld vedtaket overskrifta «Omfang av spesialundervisninga», utan at det er eit vedtak etter opplæringslova § 4A-2. Deltakaren har heller ikkje fått vurdert realkompetansen sin, og kommunen vedgår at dei manglar verktøy og rutinar for å kunne realkompetansevurdere. Vedtaket syner likevel at kommunen har lagt opp til eit komprimert løp tilpassa til deltakaren sine føresetnader, og det er vist fleksibilitet i høve til tid for oppstart.

Under intervju kom det fram at det kan tenkjast å vere vaksne i kommunen som treng grunnskuleopplæring for vaksne, særleg gjeld dette personar som i dag er deltakarar i introduksjonsprogrammet. Kommunen skriv i dei innsendte dokumenta «Økonomiplan for 2013-2016» og «Tertialrapport per 30. april 2013» at etterspurnaden etter norskopplæring har auka dei seinare åra, og at fleire av dei nye innbyggjarane har svært mangelfull skulegang. Slik Fylkesmannen forstår det, vil kommunen sørge for at desse blir informerte om moglegheita for grunnskuleopplæring etter opplæringslova § 4A-1, og at deltakarane blir vurderte for deltaking.

Kommunen ønskjer å betre lokala til vaksenopplæringa, og planlegg å leggje opplæringa til kulturhuset i Ølen. Fylkesmannen ser det som positivt at Vindafjord ynskjer å leggje tilhøva enda betre til rette for at vaksne skal få oppfylt retten til grunnskuleopplæring.

Fylkesmannen sin konklusjon

Vindafjord kommune sitt tilbod om grunnskuleopplæring for vaksne er ikkje i tråd med krava i forskrift til opplæringslova § 4-13. Kommunen må sikre at nye deltakarar med opplæring etter § 4A-1 blir realkompetansevurderte, og at vedtaka er i tråd med forvaltningslova §§ 24-25.

3.2 Forsvarleg system i samband med kapittel 4A

Opplæringslova § 13-10 andre ledd stiller krav til skuleeigar om å ha eit forsvarleg system for å vurdere og følgje opp at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir følgde. Dermed skal også krava til opplæring organisert for vaksne bli ivaretekne gjennom eit forsvarleg internkontrollsystem.

Rettslege krav

Det rettslege utgangspunktet for tilsynet sin kontroll med kommunane sin plikt til å sørgje for grunnskuleopplæring for vaksne, er å finne i opplæringslova § 4A-4. Her står det at opplæringslova § 13-10 gjeld for opplæringslova kapittel 4A:

§ 4A-4. *Kommunen og fylkeskommunen si plikt til å sørgje for grunnskuleopplæring og vidaregåande opplæring for vaksne, første ledd:*

”For opplæringa etter dette kapitlet gjeld §§ 13-1 til 13-3a og 13-10.”

Opplæringslova § 13-10 andre ledd, første punktum:

”Kommunen/fylkeskommunen /.../ skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte.

Kommunen/fylkeskommunen /.../ skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd.”

Dokumentasjon

Vindafjord kommune har sendt inn:

- Organisasjonskart for Ølen skule og vaksenopplæringa
- Dokumentasjon av delegering av mynde til avdelingsleiar for vaksenopplæringa
- Dokumentet «Kvalitetssikring av skular i Vindafjord kommune» – årshjul
- Tilstandsrapport for grunnskulen i Vindafjord 2012
- Tertialrapport pr. 30. april 2013

- Årshjul budsjett
- «Årsbudsjett 2013 – Økonomiplan 2013–2016»

Fylkesmannen si vurdering

Vindafjord kommune hadde i oktober 2013 ingen vaksne med grunnskuleopplæring etter opplæringslova § 4A-1, men sjølv med eit lågt tal på deltakarar krev opplæringslova eit forsvarleg system for oppfølging av om rettane blir ivaretekne.

Vaksenopplæringseininga ligg administrativt under Ølen skule, og kontakt med kommuneadministrasjonen skal gå gjennom rektor ved Ølen skule. Fylkesmannen har ikkje fått tilsendt rutinar for korleis rektor ved Ølen skule følgjer opp vaksenopplæringa.

Etter at tilsynet med Vindafjord kommune blei opna, har avdelingsleiar ved vaksenopplæringa fått delegert mynde til å fatte enkeltvedtak på tilsynsområdet. Tidligere var det delegert mynde etter feil lov.

Fylkesmannen har fått tilsendt årshjulet «Kvalitetssikring av skular i Vindafjord kommune». Dette gir informasjon om kommunen sitt forsvarlege system på skuleområdet. Vaksenopplæringseininga er del av dette systemet.

Vindafjord kommune har rutinar for rapportering frå vaksenopplæringa til kommuneadministrasjonen. Dette er dokumentert i dei innsendte dokumenta «Tertialrapport 2013», «Økonomiplanen 2013-16» og «Tilstandsrapport for grunnskule i Vindafjord 2012». Alle enkeltvedtak ligg òg tilgjengelege for kommunen i web-sak.

I årshjulet for kvalitetssikring ligg det for hausten 2013 inne eit dialogmøte for Ølen skule med ungdomstrinn og vaksenopplæring. Dette blei utsett, og ville vere det første dialogmøtet med vaksenopplæringa etter innlemminga 1.1.2012.

Det ugyldige vitnemålet og manglande interkommunal avtale er døme på at lovkrav ikkje blir etterlevde. Eit anna døme er at det rett før innsending av dokumentasjonen i samband med tilsynet blei delegert mynde til å fatte enkeltvedtak etter feil lov. Det at desse avvika ikkje blir fanga opp i ein internkontroll viser at kommunen ikkje fullt ut har eit forsvarleg system som er i stand til å identifisere feil, setje inn tiltak og justere/endre praksis.

Kommunen har eit skriftleg kvalitetssystem for grunnskulane, men Fylkesmannen kan ikkje sjå at dette fullt ut er implementert. Dokumentasjon blir henta inn frå vaksenopplæringa, men vi ser ikkje at denne blir vurdert og at det blir gitt korrigerande tilbakemelding til eininga. Vi kan heller ikkje sjå tydelege treffpunkt mellom kommune og vaksenopplæring.

Etter at Vindafjord kommune fekk den førebelse tilsynsrapporten, har dei oppdatert årshjulet og starta implementeringa av rutiane. Fylkesmannen har fått tilsendt eit oppdatert årshjul og ei forklaring av status og tidsplan i implementeringa.

Fylkesmannen sin konklusjon

Vindafjord kommune har dokumentert at kommunen har eit forsvarleg system for å sikre at vaksne sin rett til grunnskuleopplæring etter opplæringslova kapittel 4A blir oppfylt, jf.

opplæringslova § 13-10. Det er framleis ikkje fullt ut implementert, men Fylkesmannen ser det som sannsynleggjort at kommunen vil implementere systemet.

4. Varsel om pålegg

Med heimel i opplæringslova § 14-1 tredje ledd, og på bakgrunn av det som går fram av punkt 3.1-3.2 i rapporten, gir Fylkesmannen følgjande førehandsvarsel om pålegg:

Vindafjord kommune må sørge for at det blir utarbeidd realkompetansevurdering i tråd med forskrift til opplæringslova § 4-13. Kommune må i denne samanheng sørge for å:

- a. utarbeide rutine for realkompetansevurdering

5. Oppfølging av tilsynet

Vindafjord kommune må innan 14.5.14 rette det varsla lovbrøtet. Kommunen må også innan den same fristen sende inn ei skriftleg erklæring om at lovbrøtet er retta. Det må gå fram av den skriftlege erklæringa korleis rettinga har skjedd. Dokumentasjon som syner korleis lovbrøtet er retta, må også sendast inn.

Med bakgrunn i den skriftlege erklæringa og tilhøyrande dokumentasjon frå kommunen, vil Fylkesmannen vurdere om tilsynet kan avsluttast, eller om Fylkesmannen vil fatte vedtak om pålegg om retting.

Eit eventuelt vedtak med pålegg om retting vil vere eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 bokstav b. Dette enkeltvedtaket kan det klagast på. Utdanningsdirektoratet er klageinstans.

Stavanger 14.2.14

Med helsing

Thomas W. Thomassen
tilsynsleiar

Randi Høyland
rådgivar

Vedlegg 1. Oversikt over dei som blei intervjuet i tilsynet

Namn	Stilling
Kristian Birkeland	Rådmann
Liv Kjerstin Tokerud	Kommunalsjef
Thorleif Svanæs	Avdelingsleiar vaksenopplæring