



Fylkesmannen i Vestland

TILSYNSRAPPORT - VEDTAK

Grunnskuleopplæring for vaksne

Askøy kommune

Askøy voksenopplæringscenter

Samandrag

Vi fører tilsyn med Askøy kommune. Temaet for tilsynet er grunnskuleopplæring for vaksne. Målet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller krava i regelverket innanfor dette tema.

Under tilsynet har Fylkesmannen funne brot på opplæringslova.

Vi har funne lovbrod under følgjande tema:

- Gje rettleiing og vurdere retten til vaksne som ønskjer/søkjer om grunnskuleopplæring
- Kartlegge behovet for opplæring og gjennomføring av realkompetansevurdering
- Gjere vedtak med eit korrekt innhald tilpassa den enkelte vaksne

Kommunen fekk ein førebels tilsynsrapport og har ikkje kome med merknadar til denne. Vi gjer no vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til 25. november 2020.

Innhald

1	Innleiing.....	5
1.1	Kort om kommunen	5
1.2	Om gjennomføringa av tilsynet.....	5
1.3	Risikovurdering.....	6
1.4	Dokumentasjon	6
2	Rettleie og vurdere rettar	7
2.1	Rettleie om retten til grunnskuleopplæring.....	7
2.1.1	Regelverk	7
2.1.2	Våre observasjonar, vurderingar og konklusjon	7
2.2	Vurdere om søkjarane oppfyller krava til å ha rett til grunnskuleopplæring...9	
2.2.1	Rettslege krav	9
2.2.2	Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	9
3	Kartleggje opplæringsbehov	13
3.1	Innhente informasjon for å tilpasse tilbodet til den vaksne sitt behov	13
3.1.1	Rettslege krav	13
3.1.2	Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	13
4	Gjere vedtak som oppfyller opplæringsretten	17
4.1	Gjere vedtak som konkluderer, viser tilbodet og kan gi eit forsvarleg utbytte	17
4.1.1	Rettslege krav	17
4.1.2	Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	18
5	Vurdere og gjere vedtak om realkompetanse.....	25
5.1	Tilby realkompetansevurdering og gjennomføre dette på ein forsvarleg måte	25
5.1.1	Rettslege krav	25
5.1.2	Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	25
5.2	Gjere vedtak om realkompetansevurdering og skrive ut kompetansebevis ..29	
5.2.1	Regelverk	29
5.2.2	Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	29
6	Oppfylle krava til enkeltvedtak.....	31
6.1	Oppfylle generelle krav i forvaltningslova til innhald i enkeltvedtaka	31
6.1.1	Regelverk	31
6.1.2	Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	31
7	Setje i gang opplæring	33
7.1	Setje i gang opplæringa innan rimeleg tid	33

7.1.1 Regelverk	33
7.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	33
8 Våre reaksjonar	34
8.1 Pålegg om retting	34
8.1.1 Rettleie og behandle søknader	34
8.1.2 Kartlegge opplæringsbehov	35
8.1.3 Gjere vedtak som oppfyller opplæringsretten	35
8.1.4 Gjere vedtak om realkompetansevurdering og skrive ut kompetansebevis	36
8.1.5 Oppfylle krava i enkeltvedtak	36
8.2 Oppfølging av pålegga	36
9 De har rett til å klage	36

1 Innleiing

Vi fører tilsyn med offentlege skular, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommunelova kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om skulane oppfyller opplæringslova med forskrifter.

Dersom skulen ikkje følgjer regelverket, kan vi påleggje retting.

Det er kommunen som har det overordna ansvaret for at krava i opplæringslova blir gjennomførte, jf. opplæringslova § 13-10 første ledd. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolen rettar opp brot på regelverket.

Våre tilsyn er offentlig myndigheitsutøving, noko som inneber at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglane i forvaltningsretten og offentligelova. I tilsynet behandlar vi personopplysningar. Les meir om vår behandling av personopplysningar på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

1.1 Kort om kommunen

Askøy kommune har 97 deltakarar fordelt på 8 grupper. Leiinga består av rektor og assisterande rektor i 100 % stillingar. All administrasjon ligg til leiinga i 170 % stillingsbrøk, i tillegg til at assisterande rektor bruker 30 prosent av sin stilling til å undervise. Skulen har 8 lærarar i 100 % stillingar og ein lærar som er tilsett i 26,6 % stilling. Denne læraren underviser to vaksne med § 4A-2-status. Skulen har to grunnskuleklassar, G1 og G2, med 18 og 19 deltakarar.

Askøy vaksenopplæringscenter har ansvaret for både grunnskuleopplæring for vaksne og kurs i norsk- og samfunnskunnskap for innvandrarar.

1.2 Om gjennomføringa av tilsynet

Vi opna tilsyn med Askøy kommune i brev frå 21. januar 2020. De vart pålagd å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet.

Grunnskuleopplæring for vaksne er temaet for tilsynet. Vi har kontrollert følgjande undertema:

1. Om kommunen gjev rettleiing og vurderer retten til vaksne som ønskjer/søkjer om grunnskuleopplæring.
2. Om kommunen kartlegg behovet for opplæring og gjennomfører realkompetansevurdering av den enkelte vaksne.
3. Om kommunen gjer vedtak med eit korrekt innhald tilpassa den enkelte vaksne, og set i gang opplæringa.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller krava i regelverket innanfor desse tema.

Vi har ikkje sett på korleis de oppfyller andre krav i regelverket.

1.3 Risikovurdering

Utdanningsdirektoratet har vurdert grunnskuleopplæring for vaksne som eit viktig tema å føre tilsyn med, og at det er eit område med stor risiko. Det at det er eit område med stor risiko betyr at det er sannsynleg at det kan vere brot på regelverket, og at brotet vil få store konsekvensar for dei det gjeld.

I varselet om tilsyn frå Fylkesmannen er det informert om at Askøy kommune er vald ut på bakgrunn av kor sannsynleg det at krava i regelverket ikkje er oppfylte, og kva konsekvensar det kan få for elevane.

Grunnskolen informasjonssystem (GSI) viser at Askøy kommune har forholdsvis mange elevar med vedtak om rett til grunnskuleopplæring for vaksne. For skuleåret 2018-2019 hadde 34 elevar eit slikt vedtak.

Fylkesmannen har ikkje fått klage på vedtak som gjeld grunnskuleopplæring for vaksne, eller annan informasjon om grunnskuleopplæringa i kommunen. Vi har derfor liten kjennskap til Askøy kommune og Askøy voksenopplæringssenter sin praksis på området. Fylkesmannen har vektlagt dette i vår risikovurdering.

1.4 Dokumentasjon

Kommunen har lagt fram dokumentasjon for Fylkesmannen med heimel i kommunelova § 30-3. Kommunen fekk frist til 12. februar 2020 for å levere eigenvurdering i RefLex¹. Vi bad om eigenvurdering frå ei lærargruppe og skuleleiar. Innan for same frist bad vi om å få tilsendt enkeltvedtak innanfor desse kategoriane:

- tre enkeltvedtak om rett til grunnskule opplæring for vaksne, tilhøyrande søknad og annan dokumentasjon kommunen la til grunn ved handsaminga av den.
- tre enkeltvedtak som konkluderer med ikkje rett til grunnskule opplæring, tilhøyrande søknad og annan dokumentasjon kommunen la til grunn ved handsaminga av den.
- eventuelle enkeltvedtak om rett til spesialundervisning, tilhøyrande sakkunnig vurdering og IOP
- eventuelle enkeltvedtak som konkluderer med ikkje rett til spesialundervisning, tilhøyrande sakkunnig vurdering
- eventuelle vedtak om realkompetanse, tilhøyrande søknad og kompetansebevis

Etter avtale med Askøy kommune vart fristen utsett til 17. februar 2020. Eigenvurdering og dokumentasjon blei levert innan denne fristen.

I brev 19. mars 2020 bad vi Askøy kommune om å utdjupe tidlegare svar på spørsmål i RefLex. Fristen vart i utgangspunktet sett til 3. april 2020, men vart seinare utsett til 29. mai 2020. Kommunen svara innan denne fristen.

Vi sende førebels tilsynsrapport til dykk 10. juni 2020. I rapporten presenterte vi våre førebelse vurderingar og konklusjonar. De har ikkje kommentert innhaldet i den førebelse rapporten innan fristen.

¹ Utdanningsdirektoratet: <https://reflex.udir.no> Nettbasert verktøy som skal gi offentlege skular og skuleeigar hjelp til å vurdere om eigen praksis er i samsvar med opplæringslova med tilhøyrande forskrifter.

2 Rettleie og vurdere rettar

2.1 Rettleie om retten til grunnskuleopplæring

2.1.1 Regelverk

Kommunen skal oppfylle retten til grunnskuleopplæring for alle vaksne som er busette i kommunen. Alle vaksne som vender seg til kommunen om grunnskuleopplæring, skal få nødvendig rettleiing. Rettleiinga må kunne gi informasjon om kven som har rett til opplæring, kva som kan vere innhaldet i og organiseringa av opplæringa, retten til realkompetansevurdering, retten til spesialundervisning, kva opplæringa kan føre fram til, og korleis den vaksne skal gå fram for å søkje om opplæring. Kommunen kan nytte både munnleg og skriftleg informasjon for å ta hand om denne rettleiinga.

Heimel: Forvaltningslova § 11, opplæringslova 4A-1 og 4A-2 og forskrift til opplæringslova § 4-13

2.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjon

Kontrollspørsmål: Får alle som vender seg til kommunen nødvendig rettleiing om retten til grunnskuleopplæring?

Våre observasjonar

Både lærargruppa og assisterande rektor svarar ja på spørsmålet i RefLex. Assisterande rektor skriv følgjande:

«Alle søkere som henvender seg til skolen og ønsker grunnskuleopplæring eller realkompetansevurdering får en veiledningssamtale. I tillegg har skolen møter sammen med Flyktningsjenesten og NAV, der aktuelle søkere blir samlet og det blir gitt informasjon om grunnskulevilkårene. På disse møtene bruker vi tolketjenesten. Til nå har Askøy voksenopplæringssenter ikke gjort noen vedtak som konkluderer med ikke rett til grunnskule for voksne. Informasjonen blir gitt muntlig.»

Det blir gitt informasjon om:

- hva som kreves for å få grunnskolevitnemål
- rett til spesialundervisning
- testing
- realkompetansevurdering
- generelle vilkår for inntak
- hvordan søke

Deltakerne søker muntlig. De får litt tid til å vurdere om de vil bruke retten sin, og oppsøker ledelsen når de har bestemt seg».

Fylkesmannen bad kommunen om å utdjupe svaret sitt i RefLex, i vårt brev 19. mars 2020. I brev 29. mai 2020 svarte assisterande rektor at det går fram av skulen si heimeside og på Facebook at Askøy tilbyr grunnskuletilbod for vaksne. Elles så vender nokon seg til skulekontoret eller kundetorget i rådhuset. I alle tilfelle vert dei vist vidare til Askøy voksenopplæringssenter for informasjon.

Vidare skriv assisterande rektor at ho rettleiar alle som ønskjer grunnskule. Det er same informasjon som vert gjeve, i ei rettleiingssamtale. Sidan starten er det nokon som har kome

utanfrå og kontakta kommunen. Det har for det meste vore deltakarar som har gått på andre grunnskular i landet og har flytta til Askøy. Skulen tilbyr berre eit toårig løp, og av og til vert det testa kor vedkomande skal plasserast. Ofte kjem dei frå skular som tilbyr eit lengre løp.

Vår vurdering og konklusjon

Lova krev at alle som vender seg til kommunen skal få grunnleggjande rettleiing om retten til grunnskuleopplæring og realkompetansevurdering. For å kunne gje rettleiing om retten til opplæring for vaksne, må rettleiaren ha god kunnskap om regelverket. Dette gjeld mellom anna kravet for å få grunnskulevitnemål, retten til spesialundervisning, kva realkompetanse kan gi og korleis realkompetansen blir gjennomført. Rettleiinga skal vidare omhandle at opplæringa skal tilpassast dei behova den vaksne har, generelle vilkår for inntak og korleis vedkomande går fram for å søkje.

For å sørge for at alle som vender seg til kommunen får nødvendig rettleiing, må det ligge føre ein fastsett framgangsmåte for å gjennomføre slik rettleiing. Nokon må ha ansvaret for å gje rettleiinga.

Vaksenopplæringa har ansvar for å gje opplæring i norsk- og samfunnsfag etter introduksjonslova, i tillegg til grunnskuleopplæring etter opplæringslova. Ansvaret for introduksjonsprogrammet ligg til Flyktingtenesta.

Forutan informasjon på heimesida og Facebook har ikkje kommunen dokumentasjon som viser korleis dei ivaretek plikta til å rettleie. Kommunen verkar å ha ein fastsett praksis for rettleiing til deltakarane som har rett til introduksjonsprogram eller norsk- og samfunnsfag etter introduksjonslova. Dette vert mellom anna gjort i møte i samarbeid med NAV og Flyktingtenesta, med bruk av tolk.

Kommunen har ei plikt til å gje nødvendig rettleiing til alle som ønskjer grunnskuleopplæring. Dette kan vere etnisk norske, arbeidsinnvandrarar og personar med opphaldsløyve som ikkje gjev rett til opplæring etter introduksjonslova. Personar frå desse gruppene er ikkje kjent for kommunen frå før.

Dei er vidare meir ueinsarta og uføreseieleg i den forstand at dei kan vende seg til kommunen for rettleiing når som helst, og på ulike måtar. Kommunen må ha ein fastsett framgangsmåte som set dei i stand til å gje nødvendig rettleiing til desse gruppene, uavhengig av kva tid, til kven og kor dei vender seg. Assisterande rektor skisserer kva som vil skje i desse tilfella, men vi kan ikkje sjå at det er sannsynleggjort at kommunen har ein tilstrekkeleg fastsett framgangsmåte for å rettleie denne gruppa.

Dette verkar å ha samband med at det er få personar som har kontakta kommunen utanom dei som er kjende frå før, og at desse ofte har vore personar som har gått på grunnskular andre stadar i landet. At det ikkje ligg føre ein etablert framgangsmåte for rettleiing kan medføre ein risiko for at personar i Askøy ikkje får nødvendig rettleiing.

Vi har vurdert at dokumentasjonen vi har henta inn ikkje gjer det sannsynleg at Askøy kommune sørgjer for at alle som vender seg til kommunen får nødvendig rettleiing om retten til grunnskuleopplæring og realkompetansevurdering.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

2.2 Vurdere om søkjarane oppfyller krava til å ha rett til grunnskuleopplæring

2.2.1 Rettslege krav

For å kunne ha rett til grunnskuleopplæring for vaksne må søkjaren vere over 15 år, ikkje ha rett til vidaregåande opplæring for ungdom og ha lovleg opphald. Asylsøklarar under 18 år kan òg omfattast av retten til grunnskuleopplæring. Kommunen må kontrollere at søkjarane oppfyller desse kriteria. I tillegg må kommunen vurdere og konkludere med at søkjaren treng grunnskuleopplæring for at søkjaren skal ha rett til slik opplæring. Kommunen må vurdere det behovet søkjaren sjølv har, og om eventuell tidlegare opplæring er likeverdig og tilfredsstillande ut frå dagens krav. Når det er ei sakkunnig vurdering som har greia ut om den vaksne søkjaren sitt behov for grunnskuleopplæring, må kommunen vektleggje denne i vurderinga av om den vaksne treng slik opplæring.

Heimel: Opplæringslova §§ 4A-1 og 4A-2

2.2.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

Kontrollspørsmål: Kontrollerer kommunen før vedtak om søkjarane er over opplæringspliktig alder, ikkje har rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 3-1 og har lovleg opphald i Norge?

Våre observasjonar

Opplæringspliktig alder

Når det gjeld kontroll av opplæringspliktig alder svarar lærargruppa og assisterande rektor ja på spørsmålet i RefLex. Vidare skriv lærargruppa at kontrollen vert gjort av leiar før oppstart.

Assisterande rektor skriv at alle deltakarar på skulen vert registrert i datasystemet Visma. Dei må levere identifikasjonspapir og gyldig opphaldsløyve ved oppstart, og alle data vert sjekka. Ho skriv vidare at skulen har god kontroll på alderen til deltakarane, og at alle som har starta på grunnskule for vaksne har vore over opplæringspliktig alder.

Ungdomsrett

Det vert også svart ja på spørsmålet i RefLex som gjeld kontroll av ungdomsrett til vidaregåande opplæring. Lærarane svarar at kontrollen vert gjort av rådgjevar/assisterande rektor. Assisterande rektor skriv at dette blir kontrollert.

Fylkesmannen bad kommunen om å utdjupe svaret sitt i RefLex, i vårt brev 19. mars 2020. I brev 29. mai 2020 svara assisterande rektor at dei kontrollerer om søkjaren har ungdomsrett til vidaregåande opplæring, slik nemnt i RefLex. Sidan starten i 2015 har dei fleste søkjarane ikkje hatt vitnemål å vise fram. Dei har særskild mangelfull skulegang frå heimlandet, og fleire har vore analfabetar då dei kom til landet. Skulen sine unge deltakarar som har fullverdige vitnemål søker ikkje grunnskule for vaksne, men får i staden hjelp til å søkje vidaregåande opplæring, dersom dei har behov for hjelp.

Lovleg opphald

Vidare vert det svart ja på spørsmålet om kontroll av om søkjarane har lovleg opphald i Noreg. Lærargruppa presiserer at dei fleste av elevane er kjente i systemet deira frå før. Andre blir

kontrollert av skulen si leing før oppstart. Assisterande rektor svarar at dei allereie har dokumentasjon frå «skolens egne deltakere som ønsker grunnskole». Nye søkjarar utanfrå må vise identifikasjonspapir og gyldig opphaldsløyve før dei får starte på skulen.

På spørsmålet i RefLex om skulen vurderer søkjarar under 18 år som ventar på svar på asylsøknaden, på lik linje med andre søkjarar, svarar lærargruppa og assisterande rektor ja. Assisterande rektor svarar at dei ikkje har hatt desse tilfella enno.

Vår vurdering og konklusjon

Opplæringspliktig alder

Assisterande rektor skriv at dei ber om å få sjå identifikasjonspapir, at dette vert kontrollert og registrert i Visma. Ut frå dette meiner vi at kommunen har sannsynleggjort at dei har ein fastsett framgangsmåte for å kontrollere om søkjaren er over opplæringspliktig alder.

Ungdomsrett

Personar som er over 25 år har ikkje rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 1-3. Personar under 24 år kan på ulike vilkår ha ein slik rett. Dette gjeld dei som har fullført grunnskulen eller tilsvarande opplæring, og som har lovleg opphald i landet.

Kva som skal til for å dokumentere at ein ungdom har fullført grunnskulen eller tilsvarande opplæring går fram av inntaksreglane i forskrift til opplæringslova § 6-13. Dette er vitnemål for fullført norsk grunnskule eller ei stadfesting av at søkjaren oppfyller eitt av tre vilkår. Desse vilkåra er anten at søkjaren er skriven ut av grunnskulen etter opplæringslova § 2-1, har gjennomgått allmenn grunnopplæring i utlandet i minst 9 år, eller har tilsvarande realkompetanse som fullført norsk grunnskuleopplæring for vaksne etter opplæringslova § 4A-1 og forskrifta § 4-33.

Vurderinga av om søkjaren har ungdomsrett skal gjerast innleiingsvis, og før det vert vurdert om søkjaren treng grunnskuleopplæring og i kva fag/ferdigheiter. I RefLex gjer rektor greie for relevante forhold kring søkjarane dei har hatt tidlegare, kva gjeld mangelen på vitnemål og tidlegare skulegang. Dette er opplysingar som er relevante i ei vurdering av vilkåra i forskrifta § 4-33. Vi finn det likevel ikkje sannsynleggjort at desse opplysingane vert brukt aktivt inn i ei vurdering av om søkjaren har ungdomsrett, på rett tidspunkt, altså før det vert vurdert om søkjaren treng grunnskuleopplæring.

Fylkesmannen kan ikkje sjå at kommunen har gjort sannsynleg at dei har ein fastsett framgangsmåte for å kontrollere om søkjaren har ungdomsrett.

Lovleg opphald

Søkjarane som tek kontakt med kommunen kan ha ulike typar opphaldsgrunnlag, der nokon fell inn under definisjonen «lovleg opphald». Kommunen må dermed ha ein fast framgangsmåte for å kontrollere alle typar opphaldsgrunnlag.

Vaksenopplæringa har allereie dokumentasjon frå eigne deltakarar som ønskjer grunnskule. Nye søkjarar utanfrå må vise gyldig opphaldsløyve, skriv rektor.

Ut frå kjennskapen kommunen har til «eigne deltakarar», reknar vi det som sannsynleggjort at kommunen har ein fastsett framgangsmåte for å kontrollere om denne gruppa har lovleg opphald. Når det gjeld søkjarar utanfrå finn vi det lite konkret at kommunen har som

framgangsmåte å vise gyldig opphaldsløyve. Kommunen må ha ulike framgangsmåtar for å kontrollere om søkjaren har lovleg opphald for ulike grupper. Vi kan ikkje sjå at kommunen har ein fastsett framgangsmåte for dette.

Konklusjonen vert etter dette at kommunen ikkje kontrollerer om søkjaren har rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 3-1 eller lovleg opphald.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Kontrollspørsmål: Kontrollerer kommunen før vedtak om søkjarane treng grunnskuleopplæring ved å leggje vekt på søkjarens opplevde behov, ei kartlegging av om tidlegare opplæring var likeverdig og tilfredsstillande ut frå dagens krav, og eventuell sakkunnig vurdering av behovet for spesialundervisning når dette ligg føre?

Våre observasjonar

I RefLex svarar assisterande rektor og lærargruppa ja på spørsmålet om dei vurderer om ein søkjar treng grunnskuleopplæring før dei konkluderer om søkjaren har rett til det. Lærargruppa kommenterer at dei har prosedyre for testing i engelsk og matematikk. Assisterande rektor skriv at dei i nokre tilfelle vurderer behovet først. Då testar dei deltakaren for å sjå om opplæringa i heimlandet kan likestillast med norske krav til kompetanse. Ho skriv vidare at det hovudsakleg vert testa i matematikk og engelsk.

Vidare svarar dei ja på spørsmålet om dei i vurderinga av om søkjaren treng grunnskuleopplæring avveg både søkjaren sitt eige behov og om søkjaren sin tidlegare grunnskuleopplæring er tilfredsstillande. Lærargruppa utdjupar at det av erfaring er nødvendig med ei avklaring av nivå på tidlegare opplæring for å sikre at eleven vert plassert i rett gruppe. Assisterande rektor svarar at:

«Skolen avveier både søkerens eget behov og om søkerens tidligere grunnskuleopplæring er tilfredsstillende. Det blir testet i engelsk og matematikk. Testingen viser ofte at deltakerne ikke har den kompetansen som er kravet i Norge. Skolen sjekker også om de voksne har hatt opplæring i engelsk. Men kompetansen til den enkelte avgjør om de har behov for 1 eller 2 år på grunnskole eller eventuell realkompetansevurdering.»

På spørsmålet i RefLex om skulen vektlegg den sakkunnige vurderinga av behov for spesialundervisning før dei konkluderer med om søkjaren treng grunnskuleopplæring, svarar både lærargruppa og assisterande rektor ja. Assisterande rektor utdjupar at skule vektlegg den sakkunnige vurderinga før det vert konkludert med om søkjaren treng grunnskuleopplæring, om søkjaren høyrer inn under både § 4A-1 og § 4A-2, eller berre § 4A-2.

Fylkesmannen bad kommunen om å utdjupe svaret sitt i RefLex, i vårt brev 19. mars 2020. I brev 29. mai 2020 svara assisterande rektor at det er særskilt som har starta grunnskule sjølv om dei har dokumentasjon på utdanning frå heimlandet. Først vert det kartlagt for å sjå om kandidaten kan bestå ei realkompetansevurdering. Matematikk er det første faget, fordi det er særleg i dette faget at likeverdigheita ikkje er til stades. Til no er det ikkje ein einaste søkjar som har hatt nivå til karakteren 2 i matematikk. Nokon vert også testa i engelsk, for å sjekke nivået med tanke på å starte i G2.

Når søkjarane ikkje kan få vitnemål via realkompetansevurdering, så ønskjer dei å gå på grunnskule på fulltid, men gjerne berre eitt år. Då kan dei få lån frå Lånekassen, fordi NAV ikkje

betalar støtte til elevar på grunnskule for vaksne når introduksjonsprogrammet er avslutta. Det er vanskeleg å kombinere jobb med nokon få timar grunnskule i for eksempel to fag. Då mistar dei støtte frå Lånekassen, og NAV støttar dei ikkje. Derfor blir det vanskeleg for søkjarane å følge nokon få fag på grunnskule, fordi dei ikkje har noko å leve av. I desse tilfella ønskjer søkjarane fulltid på grunnskule. Det vert eit spørsmål om skjøn frå skulen si side, og til no har skulen late desse søkjarane få eitt år på grunnskule med faga som er nødvendige for å få vitnemål.

Vidare skriv rektor at det vert sjekka om deltakarane har sakkunnig vurdering. Sidan 2015 har skulen hatt ein deltakar på grunnskule for vaksne med sakkunnig vurdering. Denne deltakaren gjekk på ein annan skule då vedkomande vart meldt opp til PPT.

Vår vurdering og konklusjon

Vilkåret om søkjaren treng grunnskuleopplæring er eit skjønsmessig vilkår og inneber at det må vurderast konkret om søkjaren har eit behov for slik opplæring. Gjennomføring av ei konkret vurdering fordrar at kommunen har ein fastsett framgangsmåte for vurdere behovet til alle som kan ha rett til grunnskuleopplæring i kommunen.

Kommunen si utgreiing av praksis for å vurdere om søkjaren treng grunnskuleopplæring ber preg av at hovudvekta av dei elevane dei har hatt til no høyrer til den same gruppa, nemleg deltakarar i introduksjonsprogrammet og dei som får opplæring i norsk- og samfunnsfag etter introduksjonslova.

Praksis for kartlegging verkar i stor grad å vere lagt opp ut frå erfaringane vaksenopplæringa har om behovet til denne gruppa. Vaksenopplæringa har mellom anna berre prosedyre for testing i matematikk og engelsk, med bakgrunn i desse erfaringane.

Fylkesmannen kan ut frå dette ikkje sjå at kommunen har ein fastsett framgangsmåte for å vurdere om personar som ikkje er kjende for kommunen har behov for grunnskuleopplæring. Desse ukjente personane er ei ueinsarta gruppe, med ulik bakgrunn. Mellom anna kan etnisk norske, arbeidsinnvandrarar, og personar med ulike typar opphaldsløyve som ikkje gjev rett til opplæring etter introduksjonslova § 17 eller introduksjonsprogram, ha rett til grunnskuleopplæring for vaksne.

Kommunen må dermed ha ein annan framgangsmåte for å kartleggje og hente inn opplysingar enn for dei som er kjende frå før. Det kan variere frå søkjar til søkjar kva slags opplysingar som er nødvendige å hente inn, og kor dei må innhentast. Vidare vil det vere meir uføreseieleg på kva tidspunkt personane søker, og korleis dette vert gjort. Uavhengig av når det vert søkt, set forvaltningslova § 11 krav om at søknaden skal handsamast «uten ugrunnet opphold». Kommunen kan derfor ikkje utsetje å fastsetje ein framgangsmåte til dei får ein søknad frå ein ny type søker.

Fylkesmannen har etter dette kome til at kommunen ikkje har sannsynleggjort at dei har ein fastsett framgangsmåte for å kontrollere om alle søkjarar treng grunnskuleopplæring.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

3 Kartleggje opplæringsbehov

3.1 Innhente informasjon for å tilpasse tilbodet til den vaksne sitt behov

3.1.1 Rettslege krav

Alle søkjarar som har rett til grunnskuleopplæring, har òg rett til rådgiving for å kartleggje kva for opplæring dei har behov for. Realkompetansevurderinga kan vere ein del av kartlegginga. Kartlegginga må avdekkje kva for mål og kompetanse den enkelte ønskjer å oppnå, for eksempel om målet er grunnskulevitnemål for vaksne eller opplæring i grunnleggjande ferdigheiter. Kartlegginga bør òg avdekkje om den vaksne har behov for spesialundervisning eller særskild språkopplæring dersom dette kan avklarast før opplæringa tek til. Når kartlegginga avdekkjer behov for spesialundervisning, skal PPT utarbeide ei sakkunnig vurdering av det opplæringstilbodet kommunen skal gi. Målet med rådgivinga og kartlegginga skal vere å finne ut kva for tilbod som passar ut frå ønska, livssituasjonen og kompetansen til søkjaren.

Heimel: Opplæringslova §§ 4A-1, 4A-2, 4A-8 og 5-3

3.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

Kontrollspørsmål: Får alle søkjarar som har rett grunnskuleopplæring kartlagt i kva fag eller ferdigheiter dei har behov for opplæring?

Våre observasjonar

Både lærargruppa og assisterande rektor svarar ja på spørsmålet i RefLex. Lærargruppa skriv at dei fleste elevar på deira grunnskule for vaksne har inga eller avgrensa skulegang frå heimlandet. Nokon av deltakarane har høgare kompetanse i eitt eller fleire fag, og det kan då leggjast til rette for undervisning på høgare nivå.

Assisterande rektor skriv at det blir klårgjort om søkjaren ønskjer grunnskulevitnemål når deltakaren søker om grunnskuleopplæring. Til no har skulen hatt hovudvekt av søkjarar med liten eller inga skulebakgrunn frå heimlandet. I tillegg så har skulen god oversikt over norsk- og engelskkunnskapen til den enkelte søkjaren. Derfor startar hovudvekta av deltakarane på eit to-årig grunnskuleløp. Det tar tid å få engelsken opp på eit akseptabelt nivå, når vedkomande ikkje har hatt opplæring i dette faget.

Nokon deltakarar har betre kompetanse og meir skulegang. Då vert det testa for å sjå om det kan vere aktuelt med ei realkompetansevurdering eller eventuelt eitt eller to år på grunnskule. Då er det ikkje deltakaren som i utgangspunktet ønskjer realkompetansevurdering, men spør skulen om råd og rettleiing.

Dersom testinga viser at kompetansen ikkje er bestått, vert det gjennomført ei samtale for å diskutere moglegheitene. I desse tilfella vert det ofte berre eitt år på grunnskule. Det er skulen si erfaring at dette året er nødvendig for å få norskkompetanse i faga ein treng for å få vitnemål. Kartlegging viser i nokre tilfelle at det er behov for særskilte tilretteleggingstiltak i opplæringa. Det vert tilrettelagt i faga matematikk og engelsk, skriv assisterande rektor.

Vi har fått tilsendt eit dokument med tittelen «Screening i engelsk på grunnskolenivå». Assisterande rektor skriv at det er eit eksempel på testing i engelsk av ein deltakar som ønskjer vidaregåande opplæring. Vaksenopplæringa tilrådde to år med grunnskuleopplæring først.

Kommunen nyttar realkompetansevurdering for å kartlegge kompetansen til søkjarar som søker om vidaregåande opplæring, men manglar dokumentasjon på tidlegare opplæring. Dei har lagt ved mal for testane dei nyttar til dette, utarbeidd av Trondheim kommune.

Fylkesmannen bad kommunen om å utdjupe svaret sitt i RefLex, i vårt brev 19. mars 2020. I brev 29. mai 2020 svara assisterande rektor at skulen ikkje har kartlagt samfunnsfag, naturfag eller norsk desse åra. Skulen kartlegg heller ikkje søkjarar utan skulebakgrunn eller dei med særskildt få år på grunnskule frå heimlandet og ingen dokumentasjon. Skulen har til no kartlagt for å avklare om det kan vere mogleg å bestå ei realkompetansevurdering, og om søkjaren skal gå eitt eller to år på grunnskule. Dei fleste søkjarar har som nemnt hatt særskild mangelfull skulegang frå heimlandet eller starta som analfabetar på skulen.

Det er same lærar som gjennomfører kartlegginga. Framgangsmåten er den same for alle, samtale med deltakaren og oppgåver undervegs i samtalen, munnleg og skriftleg. I desse åra har dei hatt søkjarar som berre har søkt om engelsk, men som ikkje har fullført opplæringa. Det kan tyde på at det er vanskeleg i praksis å berre følge eitt fag nokon få timar i veka. Det let seg ikkje så lett kombinere med jobb, skriv rektor.

Vår vurdering og konklusjon

Også her ber kommunen si utgreiing av praksis på dette området preg av at hovudvekta av dei elevane dei har hatt til no høyrer til den same gruppa, nemleg deltakarar i introduksjonsprogrammet og dei som får opplæring i norsk- og samfunnsfag etter introduksjonslova.

Kartleggingane verkar å vere lagt opp ut frå erfaringane vaksenopplæringa har med kartlegging av denne gruppa. Mellom anna viser rektor til at hovudvekta av søkjarar har hatt liten eller inga skulebakgrunn frå heimlandet. Rektor skriv også at dei har god oversikt over norsk- og engelskkunnskapen til den enkelte søkjaren.

Fylkesmannen kan ut frå dette ikkje sjå at kommunen har ein fastsett framgangsmåte for å vurdere om personar som ikkje er kjende for kommunen har behov for grunnskuleopplæring. Desse ukjente personane er ei ueinsarta gruppe, med ulike bakgrunn. Mellom anna kan etnisk norske, arbeidsinnvandrarar, og personar med ulike typar opphaldsløyve som ikkje gjev rett til opplæring etter introduksjonslova § 17 eller introduksjonsprogram, ha rett til grunnskuleopplæring for vaksne.

Kommunen må dermed ha ein annan framgangsmåte for å kartlegge og hente inn opplysingar enn for dei som er kjende frå før. Det kan variere frå søkjar til søkjar kva slags opplysingar som er nødvendige å hente inn, og kor dei må innhentast. Vidare vil det vere meir uføreseieleg på kva tidspunkt personane søker, og korleis dette vert gjort. Uavhengig av når det vert søkt, set forvaltningslova § 11 krav om at søknaden skal handsamast «uten ugrunnet opphold». Kommunen kan derfor ikkje utsetje å fastsetje ein framgangsmåte til dei får ein søknad frå ein ny type søkjar.

Fylkesmannen har etter dette kome til at kommunen ikkje har sannsynleggjort at dei har ein fastsett framgangsmåte for å kontrollere om alle søkjarar treng grunnskuleopplæring.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Kontrollspørsmål: Får alle søkjarane som har rett til grunnskuleopplæring kartlagt om søkjaren har behov for særskilt språkopplæring og/eller spesialundervisning?

Våre observasjonar

Både lærargruppa og assisterande rektor svarar nei på spørsmålet i RefLex.

Vår vurdering og konklusjon

Søkjarar med anna morsmål enn norsk eller samisk kan ha behov for særskild språkopplæring dersom dei ikkje vil få utbytte av det ordinære opplæringstilbodet for vaksne. Dette inneber særskild opplæring i norsk, og ved behov også tospråkleg fagopplæring eller morsmålsopplæring.

Søkjarar som ikkje kan få eit forsvarleg utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning. Vaksne søkjarar som har behov for å utvikle eller halde ved like grunnleggjande ferdigheiter, har også rett til spesialundervisning for å få slik opplæring.

Skulen må ut frå informasjon i søknaden eller i kartlegginga vurdere om søkjaren kan ha slike behov og følgje dette opp vidare. Skulen skal undersøkje om det er mogleg å avdekke slike behov før kommunen gjev tilbod om grunnskuleopplæring.

Ut frå svara frå lærargruppa og assisterande kan vi ikkje sjå at det er sannsynleggjort at alle søkjarar med rett til grunnskuleopplæringar får kartlagt om vedkomande har eit behov for særskilt språkopplæring og/eller spesialundervisning, før tilbod om opplæring vert gjeve.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Kontrollspørsmål: Ved behov for sakkunnig vurdering utarbeider PPT ei sakkunnig vurdering av kva opplæringstilbod kommunen bør tilby?

Våre observasjonar

Både lærargruppa og assisterande rektor svarar ja på spørsmålet i RefLex. Assisterande rektor kommenterer at PPT utarbeidar ei sakkunnig vurdering som viser kva opplæring som kan gje søkjaren eit forsvarleg tilbod.

Vi har fått tilsendt tre vedtak om spesialundervisning, med tilhøyrande sakkunnig vurderingar frå PPT.

Vår vurdering og konklusjon

Som vist ovanfor skal skulen ut frå informasjon i søknaden om rett til grunnskuleopplæring eller i kartlegginga vurdere om søkjaren kan ha behov for spesialundervisning. Skulen skal undersøkje om det er mogleg å avdekke slike behov før kommunen gjev tilbod om grunnskuleopplæring.

Dersom skulen etter ei slik kartlegging avdekkjer at søkjaren sannsynlegvis ikkje kan få eit forsvarleg utbyte av opplæringa, eller treng å utvikle eller halde ved like ferdigheiter, skal PPT bli bede om å gjere ei sakkunnig vurdering av dette. PPT skal i den sakkunnige vurderinga vise kva for opplæringstilbod som kan gje søkjaren eit forsvarleg utbyte av opplæringa.

Dei tre vedtaka vi har fått tilsendt viser at PPT ved tre høve har utarbeidd sakkunnig vurdering av kva opplæringstilbod kommunen bør tilby, når det har vore behov for det.

Fylkesmannen vurderer at kommunen har sannsynleggjort at PPT utarbeider ei sakkunnig vurdering av kva opplæringstilbod kommunen bør tilby, ved behov.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Får alle søkjarar med rett til grunnskuleopplæring naudsynt rettleiing for å sjå kva tilbod som passar for søkaren sin situasjon?

Våre observasjonar

Både lærargruppa og assisterande rektor svarar ja på spørsmålet i RefLex. Assisterande rektor kommenterer at skulen gjev nødvendig rettleiing for å sjå kva tilbod som passar for søkjaren sin situasjon. Ho skriv at det blir tatt omsyn til søkjaren sine ønskjer, forkunnskapar og kapasitet.

Vår vurdering og konklusjon

Med søkjaren sin situasjon meiner vi livssituasjon, kva søkjaren ønskjer, andre særlege behov og kva søkjaren har av forkunnskapar og kapasitet. Søknaden, kartlegginga og eventuell realkompetansevurdering gir grunnlag for denne rådgivinga. Føremålet er å sjå kva for tilbod som kan vere eigna ut frå søkjaren sitt behov på ulike område.

Opplæringstilbodet skal tilpassast livssituasjonen til kvar enkelt elev, og dette må kartleggjast gjennom rettleiing. Vidare skal det tilpassa opplæringstilbodet gå fram av vedtaket. Rettleiinga må derfor skje i prosessen fram mot at vedtaket blir gjort. Assisterande rektor skriv at det vert gjeve slik rettleiing. Fylkesmannen kan derimot ikkje sjå at dette er tilstrekkeleg dokumentert.

Kommunen har sendt inn dokumentasjon på at det vert gjennomført testar av søkjarar sitt faglege nivå i engelsk. Vi finn det derimot ikkje dokumentert at det vert rettleia eller kartlagt kring søkjaren sin livssituasjon og særlege behov. Dette er nødvendig for å kunne gje eit tilbod som passar søkjaren sin situasjon.

I vurderinga av dette spørsmålet har vi også lagt vekt på at det ikkje går fram av vedtaket at søkjarane har fått individuelt tilpassa opplæring fastsett ut søkjaren sin situasjon. I alle dei tre vedtaka vi har fått tilsendt er opplæringstilbodet som blir tilbudd identisk. Vi meiner dette tilseier at kommunen ikkje har ein fastsett framgangsmåte for å gje slik nødvendig rettleiing.

Fylkesmannen finn det ut frå dette ikkje sannsynleggjort kommunen har ein fast framgangsmåte for å sørgje for at alle søkjarar med rett til grunnskuleopplæring frå naudsynt rettleiing for å sjå kva tilbod som passar til søkjaren sin situasjon.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt

4 Gjere vedtak som oppfyller opplæringsretten

4.1 Gjere vedtak som konkluderer, viser tilbodet og kan gi eit forsvarleg utbyte

4.1.1 Rettslege krav

Kommunen må behandle søknadene fortløpande. Kommunen kan ikkje samle opp søknader og gjennomføre ei vurdering av søknadene berre éin gong i året. Dersom behandlinga av søknaden tek meir enn ein månad, må søkjaren få eit førebels svar.

Alle søkjarar skal få eit individualisert, skriftleg enkeltvedtak som konkluderer med om søkjaren har rett eller ikkje rett til grunnskuleopplæring. Dersom den vaksne er vurdert til å ha behov og rett til spesialundervisning, skal dette komme fram i eit eige vedtak. Kommunen kan òg velje å samle enkeltvedtak om grunnskuleopplæring og enkeltvedtak om spesialundervisning i same dokument.

Når konklusjonen er at søkjaren har rett til grunnskuleopplæring, må vedtaket vise kva for tilbod den vaksne skal få. Vedtaket skal opplyse om innhaldet i opplæringa, og det skal gjere greie for kva for fag, delar av fag eller grunnleggjande ferdigheiter opplæringa skal omfatte. Det kan vere grunnleggjande ferdigheiter slik dei går fram av læreplanane i Kunnskapsløftet, eller spesialundervisning for å utvikle eller halde ved like grunnleggjande ferdigheiter. Dersom den vaksne skal ha spesialundervisning, må òg dei faglege måla for denne opplæringa gå fram av vedtaket.

Vedtaket skal òg tydeleg opplyse om organiseringa og omfanget av opplæringa. Dette kan for eksempel vere om opplæringa skal skje på ein skule eller organiserast som fjernundervisning, tidspunkt på dagen, vekedagar, timar i veka m.m.

Dersom den vaksne skal ha spesialundervisning, må det òg gå fram av vedtaket om opplæringa skal skje i grupper, som eineundervisning eller på ein annan stad enn skulen (alternativ arena). Når den vaksne skal ha spesialundervisning, og undervisninga krev særleg kompetanse, skal dette gå fram av vedtaket. Det må òg gå fram av vedtaket dersom det skal gjerast unntak for krava til kompetanse hos undervisningspersonalet.

Kommunen må gi ei grunngiving i dei tilfella der vedtaket om spesialundervisning inneheld avvik frå den sakkunnige vurderinga, anten det gjeld innhald, organisering, omfang eller personalets kompetanse.

Dersom den vaksne er vurdert til å ha behov for særskild språkopplæring, skal dette komme fram i vedtak om rett til opplæring. Tilpassing gjennom særskild språkopplæring følgjer av den vaksne sin rett til å få eit tilbod tilpassa sitt behov.

Kartlegginga og rådgivinga knytte til den enkelte søkjaren skal danne grunnlaget for å tilpasse opplæringa til den vaksne sitt behov. Det vedtaket peiker på skal vere innhald, organisering og omfang i opplæringa, må spegle av ei slik tilpassing. Kommunen kan vege eigen ressursbruk opp mot optimal tilpassing til den vaksne sitt behov, så sant det kan gi den vaksne eit forsvarleg utbyte av opplæringa. Forsvarleg utbyte vil seie at den vaksne kan nå måla som er sette for opplæringa. Kommunen må for eksempel tilby dei faga som den vaksne treng for å få vitnemål, dersom dette er målet for opplæringa.

4.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen vedtak om grunnskuleopplæring «uten ugrunnet opphold» etter at søknaden er motteken?

Våre observasjonar

Både assisterande rektor og lærargruppa svarar ja på spørsmålet i RefLex. I tillegg kommenterer assisterande rektor følgjande:

«Deltakeren får et muntlig foreløpig svar om at søknaden er innvilget kort tid etter søknad. Vedtaket blir fattet når grunnskolen starter i august eller straks etter skolestart for deltakere som flytter til Askøy underveis i skoleåret, og som kommer fra grunnskole for voksne i fraflytningskommunen. Alle som har søkt har startet på grunnskole for voksne.»

Kommunen har sendt inn tre vedtak. To av vedtaka er dagsett 24. august 2018, og det er søkt 16. august 2018. Det tredje vedtaket er gjort 30. august 2019. Søknadstidspunktet er ikkje nemnt i vedtaket, men vi legg til grunn at søknadsdatoen er samanfallande med datoen det er gjeve rett til grunnskuleopplæring, som er 16. august 2019. Dette er basert på opplysingar i dei to andre vedtaka.

Fylkesmannen bad kommunen om å utdjupe svaret sitt i RefLex, i vårt brev 19. mars 2020. I brev 29. mai 2020 svara assisterande rektor at skulen har hatt nokon få søkjarar som har søkt undervegs i eitt skuleår. Deltakarane har flytta til Askøy i desse tilfella og har gått på grunnskule for voksne i ein annan kommune. Dei har kontakta skulen og har starta på G1 eller G2, etter samtalar og eventuell testing. Skulen handlar raskt i desse tilfella. Inga tid å miste, skriv assisterande rektor.

Vår vurdering og konklusjon

Kommunen skal handsame søknader om grunnskuleopplæring for voksne etter kvart som dei kjem inn. «Uten ugrunnet opphold» vil seie at kommunen må gjere vedtaket når dei har henta inn alle dei nødvendige opplysningane, og gjort dei nødvendige vurderingane. Kommunen kan ikkje samle opp søknader og gjennomføre ei vurdering av søknadene berre éin gong i året. Dersom saksbehandlinga tek meir enn éin månad frå søknaden om opplæring kom, må søkjaren få eit førebels svar.

Fylkesmannen har ikkje fått lagt fram eksempel på vedtak som er gjort etter søknad som er framsett midt i skuleåret. Vi har derfor ikkje grunnlag for å vurdere om søknadar som vert sett fram midt i skuleåret vert handsama «utan ugrunnet opphold». Vi legg derfor avgjerande vekt på dei vedtaka vi har fått tilsendt. I sakene har kommunen ei relativt kort sakshandsamingstid, under ein månad i alle tilfelle.

Fylkesmannen vurderer etter dette at kommunen har sannsynleggjort at dei har ein fastsett framgangsmåte for å handsame søknad om grunnskuleopplæring «uten ugrunnet opphold».

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen eit skriftleg enkeltvedtak som konkluderer med at søkjaren ikkje har rett for alle som ikkje oppfyller vilkåra?

Våre observasjonar

Både assisterande rektor og lærargruppa svarar ja på spørsmålet i RefLex. Lærarane skriv at det er leiinga ved skulen som gjer dette. Assisterande rektor kommenterer at «når dette blir aktuelt, må vi fatte et skriftlig enkeltvedtak». Til spørsmålet om kommunen handsamar søknadar «uten ugrunnet opphold» svara rektor at alle som har søkt har starta på grunnskole for vaksne.

Vi har ikkje fått tilsendt vedtak der det vert gjeve avslag på søknad om grunnskuleopplæring.

Vår vurdering og konklusjon

Vi legg til grunn at skulen til no ikkje har konkludert med at ein søkjar ikkje har rett til grunnskuleopplæring, og at det derfor ikkje er gjort slike vedtak. Vi har ut frå dette ikkje grunnlag for å vurdere om kommunen gjer skriftlege enkeltvedtak som konkluderer med at søkjaren ikkje har rett til grunnskuleopplæring.

Fylkesmannen tek ikkje stilling til om regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen, for alle som blir vurdert å ha rett, eit skriftleg enkeltvedtak som inneheld konklusjon om at søkjaren har rett?

Våre observasjonar

Både assisterande rektor og lærargruppa svarar ja på spørsmålet i RefLex. Assisterande rektor skriv at skulen gjer skriftleg enkeltvedtak når ein søkjar har rett til grunnskuleopplæring. Vidare skriv ho at vedtaket inneheld ein tydeleg konklusjon om at søkjaren har ein rett.

Vi har fått tilsendt tre vedtak frå skulen, der det vert gjeve rett til grunnskuleopplæring. I vedtaka står det at søkjaren «tildeles opplæring på grunnskolens område». Dette står under overskrifta «vedtak».

Vår vurdering og konklusjon

I vedtaket går det fram at søkjaren har fått tildelt ein rett, og at dette er noko skulen har vedteke. Vi finn det derfor sannsynleggjort at skulen gjer vedtak som inneheld ein slik konklusjon.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen, for alle som blir vurdert å ha rett, eit skriftleg enkeltvedtak som inneheld om den vaksne eventuelt har rett til særskilt språkopplæring?

Våre observasjonar

Både assisterande rektor og lærargruppa svarar nei på spørsmålet i RefLex. Assisterande rektor kommenterer at dei ikkje har vurdert at nokon skal få særskilt språkopplæring enno.

Vår vurdering og konklusjon

Vi legg til grunn at skulen ikkje har kome til at nokon av søkjarane har rett til særskilt språkopplæring, og at dei derfor ikkje har gjort vedtak der det er gjeve ein slik rett. Fylkesmannen har derfor ikkje grunnlag for å vurdere om skulen gjer vedtak med slikt innhald.

Fylkesmannen tek ikkje stilling til om regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen, for alle som blir vurdert å ha rett, eit skriftleg enkeltvedtak som inneheld kva innhaldet i opplæringa skal vere (fag, delar av fag, grunnleggjande ferdigheiter m.m.)?

Våre observasjonar

Både assisterande rektor og lærargruppa svarar ja på spørsmålet i RefLex. Assisterande rektor skriv at vedtaket inneheld informasjon om kva fag opplæringa skal omfatte. Dersom deltakaren berre skal følge eitt fag, så viser vedtaket kva fag, skriv ho. Vi har fått tilsendt tre vedtak som gjev rett til grunnskuleopplæring. I alle tre vedtaka står det kva fag det skal gjevast opplæring i.

Vår vurdering og konklusjon

Ut frå svaret i RefLex, og innhaldet i vedtaka, finn vi det sannsynleggjort at skulen gjer vedtak som viser kva innhaldet i opplæringa skal vere.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen, for alle som blir vurdert å ha rett, eit skriftleg enkeltvedtak som inneheld kva organisering opplæringa skal ha (tidspunkt på dagen, vekedagar, skule/fjernundervisning m.m.)?

Våre observasjonar

Både assisterande rektor og lærargruppa svarar nei på spørsmålet i RefLex. Assisterande rektor skriv at det ikkje kjem fram av enkeltvedtaket kor undervisninga skal haldast. Det kjem heller ikkje fram om undervisninga skal haldast på dagtid eller kveldstid.

Desse opplysingane går vidare ikkje fram av vedtaka kommunen har sendt inn til oss.

Vår vurdering og konklusjon

Kommunen har ikkje lagt fram opplysingar som sannsynleggjer at vedtaka inneheld kva organisering opplæringa skal ha.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen, for alle som blir vurdert å ha rett, eit skriftleg enkeltvedtak som inneheld kva omfang opplæringa skal ha (timar i veka eller anna organisering)?

Våre observasjonar

Både assisterande rektor og lærargruppa svarar ja på spørsmålet i RefLex. Lærargruppa skriv at elevane får vite timetal per veke og varigheita på opplæringa. Assisterande rektor skriv at vedtaka, i tillegg til å vise samla timetal i veka, også viser om deltakaren skal ha eit løp på eitt eller to år, og når det skal vere avsluttande eksamen.

Det går fram av vedtaka at den eine eleven skal ha 20 timar undervisning i veka, medan dei to andre skal ha 27 timar. Alle elevane skal gå eit toårig løp, to av dei med eksamen våren 2020 og den siste i juni 2021.

Vår vurdering og konklusjon

Ut frå opplysingane som kjem fram frå svara i RefLex og innhaldet i vedtaka, har vi kome til at det er sannsynleg at skulen gjer vedtak som inneheld kva omfang opplæringa skal ha.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen, for alle som blir vurdert å ha rett, eit skriftleg enkeltvedtak om spesialundervisning som inneheld konklusjon om at søkjaren har rett?

Våre observasjonar

Kommunen har sendt oss tre vedtak der det vert gjeve rett til spesialundervisning. I alle dei tre vedtaka står det at søkjaren i tråd med tilrådinga frå PPT vert tildelt spesialundervisning etter opplæringslova § 4A-2.

Vår vurdering og konklusjon

Det er vår vurdering, ut frå dei nemnte observasjonane, at kommunen gjer skriftleg enkeltvedtak som inneheld konklusjon om at søkjaren har rett til spesialundervisning.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen, for alle som blir vurdert å ha rett, eit skriftleg enkeltvedtak om spesialundervisning som inneheld kva innhaldet i opplæringa skal vere (fag, delar av fag, grunnleggjande ferdigheiter m.m.)?

Våre observasjonar

I det første vedtaket går det fram at søkjaren skal «øve på de grunnleggende ferdighetene, særlig leseferdigheiter». Vidare står det i det andre vedtaket at innhaldet i opplæringa skal vere «Norsk, data, samfunnsorientering. Forbedre/vedlikeholde ordforståelse, lese/skriveferdigheter og enkel tallbehandling. Samtale rundt aktuelle saker». I det siste vedtaket går det fram at søkjaren skal få «opplæring og trening i kommunikasjon gjennom bruk av PC og Rolltalk».

Vår vurdering og konklusjon

Etter vår vurdering inneheld vedtaka opplysingar om kva innhaldet i opplæringa skal vere, konkret for den enkelte søkjaren. Det står også i vedtaka at spesialundervisning vert tildelt i tråd med sakkunnig vurdering frå PPT. I vurderinga tilrår PPT meir detaljert kva innhaldet i opplæringa skal vere.

Fylkesmannen finn det etter dette sannsynleggjort at vaksenopplæringa gjer vedtak om spesialundervisning som viser kva innhaldet i opplæringa skal vere.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen, for alle som blir vurdert å ha rett, eit skriftleg enkeltvedtak om spesialundervisning som inneheld kva organisering opplæringa skal ha (tidspunkt på dagen, vekedagar, skule/fjernundervisning m.m.)?

Våre observasjonar

Det går fram av det første vedtaket at «mest mulig av hjelpen og tilpasningene gis i klassen, men noe av treningen foregår en-en (gjelder særlig i leseopplæringen)». I det andre vedtaket står det at spesialundervisninga skal organiserast i einetimar. Det same gjeld det siste vedtaket.

Vår vurdering og konklusjon

Fylkesmannen finn det etter dette sannsynleggjort at skulen gjer vedtak om spesialundervisning som viser kva organisering opplæringa skal ha, konkret for den enkelte søkjaren.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen, for alle som blir vurdert å ha rett, eit skriftleg enkeltvedtak om spesialundervisning som inneheld kva omfang opplæringa skal ha (timar i veka eller anna organisering)?

Våre observasjonar

I alle dei tre vedtaka står det kor mange årstimar søkjaren har fått tildelt for det aktuelle skuleåret.

Vår vurdering og konklusjon

Kravet i regelverket er at omfanget skal vere klårt og konkret opplyst i vedtaket. Å angi omfanget i vage formuleringar som stort, middels eller lite er ikkje tilstrekkeleg. Omfanget skal vere oppgjeve i klokketimar. Utover dette er det opp til kommunen å avgjere korleis dei skal angi omfanget.

I vedtaka har kommunen ikkje oppgjeve om årstimane dei har tildelt søkjaren for det aktuelle skuleåret er klokketimar. Kommunen har tildelt same timetal som PPT. I sakkunnig vurdering, knytt til to av vedtaka, har PPT presisert at timetalet dei har tilrådd er klokketimar. Det står vidare i vedtaka at spesialundervisninga er tildelt i tråd med tilråding frå PPT. Vi legg derfor til grunn at timane kommunen har tildelt er klokketimar.

Fylkesmannen finn det etter dette sannsynleggjort at kommunen gjer skriftleg enkeltvedtak som inneheld konklusjon om kva omfang opplæringa skal ha.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen, for alle som blir vurdert å ha rett, eit skriftleg enkeltvedtak om spesialundervisning som inneheld kva kompetanse undervisningspersonalet skal ha?

Våre observasjonar

Lærargruppa og assisterande rektor svarar nei på spørsmålet i RefLex. Assisterande rektor kommenterer at det ikkje står i vedtaket kva kompetanse undervisningspersonalet skal ha.

Det går ikkje fram av det første vedtaket kva kompetanse undervisningspersonalet skal ha. I sakkunnig vurdering knytt til dette vedtaket tilrår PPT at spesialundervisninga vert gjennomført av ein pedagog med spesialpedagogisk kompetanse.

I dei to andre vedtaka står det at undervisninga skal gjevast av ein spesialpedagog. I sakkunnig vurdering knytt til det første av desse vedtaka går det ikkje fram kva kompetanse PPT tilrår at undervisningspersonalet skal ha. I den andre sakkunnig vurderinga vert det tilrådd at det skal nyttast pedagogisk rettleiar.

Vår vurdering og konklusjon

Enkeltvedtaket om spesialundervisning må klart og tydeleg ta stilling til kompetansen til den som gjennomfører spesialundervisninga, og eventuelle særskilte krav.

Assisterande rektor skriv at det ikkje står i deira vedtak om spesialundervisning kva kompetanse undervisningspersonalet skal ha. Vi tolkar dette som eit uttrykk for kva praksis skulen generelt har for å gjere vedtak om spesialundervisning. I tillegg kjem at det i eitt av vedtaka vi har fått tilsendt ikkje er oppgjeve kva kompetanse undervisningspersonalet skal ha, trass i at dette går klårt fram av sakkunnig vurdering.

Fylkesmannen finn det etter dette ikkje sannsynleggjort at skulen gjer skriftleg enkeltvedtak som inneheld konklusjon om kva kompetanse undervisningspersonalet skal ha.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Kontrollspørsmål: Grunngev kommunen vedtak som avvik frå sakkunnig vurdering ved å vise kvifor den vaksne likevel får eit forsvarleg utbytte av opplæringa?

Våre observasjonar

I RefLex svarar både lærargruppa og assisterande rektor ja. Lærargruppa skriv at dette må gjerast dersom det skulle oppstå. Assisterande rektor skriv at dei ikkje har hatt slike tilfelle enno.

Ved ei samanlikning av tal timar tilrådd av PPT og tal timar skulen har tildelt i vedtaka, kan vi ikkje sjå at det er gjort avvik på dette punktet.

Som vist til ovanfor har kommunen ikkje oppgjeve i det eine vedtaket kva kompetanse undervisningspersonalet skal ha, trass i at PPT tilrår at det skal nyttast ein pedagog med spesialpedagogisk kompetanse.

Vår vurdering og konklusjon

PPT tilrår bruk av pedagog med spesialpedagogisk kompetanse. Dersom kommunen meiner det er behov for pedagog med spesialpedagogisk kompetanse til å gjennomføre spesialundervisninga, slik tilrådd av PPT, må dette fastsetjast i vedtaket. Kommunen har ikkje fastsett ein rett til pedagog med spesialpedagogisk kompetanse i vedtaket, med den konsekvens at den vaksne ikkje har fått ein slik rett. Dette må reknast for å vere eit avvik frå sakkunnig vurdering, utan at kommunen har grunngeve kvifor den vaksne likevel får eit forsvarleg utbytte av opplæringa.

Fylkesmannen har derfor kome til at kommunen ikkje har sannsynleggjort at dei grunngeve vedtak som avvik frå sakkunnig vurdering ved å vise kvifor den vaksne likevel får eit forsvarleg utbytte av opplæringa.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Kontrollspørsmål: Inneheld vedtaket eit opplæringstilbod som er tilpassa den vaksne sitt behov slik at den vaksne kan få eit forsvarleg utbytte av opplæringa?

Våre observasjonar

Både assisterande rektor og lærargruppa svarar ja på spørsmålet. Assisterande rektor kommenterer at sjølv med ekstremt knappe ressursar er målet at deltakarane skal få eit forsvarleg utbytte av opplæringa. Skulen si underevgsvurdering og eksamensresultat viser at deltakarane utviklar seg og forbetrar kompetansen gjennom eit toårig løp.

Vedtaka inneheld opplysingar om tal timar per veke, kva fag det skal gjevast opplæring i og kor lenge opplæringa skal vare totalt sett. Ifølgje «vurdering og konklusjon» i vedtaket er behovet for opplæring, timetal, fag og varigheit fastsett ut frå ei vurdering av «tidligere manglende opplæring på grunnskolenes område».

Vår vurdering og konklusjon

Kartlegging, og ei eventuell realkompetansevurdering som er gjort, skal gje kommunen informasjon om korleis opplæringa kan tilpassast den vaksne sine behov og livssituasjon. Her må kommunen vurdere både innhald, organisering og omfang, men òg tilpasse ut frå søkjaren sin livssituasjon. For å sikre eit forsvarleg utbytte av opplæringa, må kommunen sjå opplæringa i samanheng med individuell kompetanse og mål som er sett for opplæringa. Vidare må vedtaket innehalde eit opplæringstilbod som er tilpassa den vaksne sitt behov, slik at den vaksne kan få eit forsvarleg utbytte av opplæringa.

Vi kan ikkje sjå at det går fram av vedtaka at opplæringstilbodet kommunen har fastsett er tilpassa den vaksne sitt behov. Opplæringstilbodet som går fram av vedtaka er standardisert og likt for alle søkjarane.

Vi ser dette i samanheng med at vi ikkje finn det sannsynleggjort at kommunen har ein fastsett framgangsmåte for å rettleie og kartleggje søkjaren sine individuelle behov for opplæring før vedtaka blir gjort. Det går vidare ikkje fram av vedtaket kor vidt deltakaren får eit forsvarleg utbytte av opplæringa som er fastsett i vedtaket. Etter vår vurdering er det eit krav at kommunen må synleggjere at desse vurderingane er gjennomførte, også dersom det ikkje er aktuelt med særskilt tilpassa opplæring.

Vi konkluderer med at skulen ikkje har sannsynleggjort at vedtaket inneheld eit opplæringstilbod som er tilpassa den vaksne sitt behov slik at den vaksne kan få eit forsvarleg utbytte av opplæringa.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

5 Vurdere og gjere vedtak om realkompetanse

5.1 Tilby realkompetansevurdering og gjennomføre dette på ein forsvarleg måte

5.1.1 Rettslege krav

Kommunen kan ikkje ha søknadsfristar for realkompetansevurdering, men må utan grunnlaust opphald gjennomføre vurderinga for alle søkjarar som ønskjer det. Dersom kommunen bruker meir enn ein månad på å behandle søknaden, må søkjaren få eit førebels svar.

For å opplyse saka på ein forsvarleg måte må kommunen først syte for å kartleggje utdanning, kompetanse frå anna opplæring og kompetanse frå arbeid og fritid. Den samla kompetansen til den vaksne kan slik delast i formell, ikkje-formell og uformell kompetanse. Den samla kompetansen held ein opp mot måla i læreplanane for fag for å vurdere om kompetansen til den vaksne er likeverdig med desse måla. Realkompetansevurderinga skal konkludere med om kompetansen til den vaksne er godkjend eller ikkje godkjend i heile eller delar av fag.

Heimel: Opplæringslova § 4A-1, forskrift til opplæringslova § 4-3, 4-4, 4-13 og forvaltningslova §§ 11 a og 17

5.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

Kontrollspørsmål: Gjennomfører kommunen realkompetansevurdering for søkjarar som har rett til grunnskuleopplæring, dersom søkjaren ønskjer det?

Våre observasjonar

Både assisterande rektor og lærargruppa svarer ja på spørsmålet i RefLex. Vidare skriv assisterande rektor følgjande:

«Når søkeren ønsker dette, så gjennomføres det en realkompetansevurdering. Fra 2014 og til nå har tre personer henvendt seg til skolen og ønsket RKV, to har vært ønsket i engelsk og to har vært ønsket i matematikk.»

Kommunen har sendt inn to vedtak om realkompetansevurdering. Det går fram av det eine vedtaket, dagsett 27. november 2019, at kommunen har gjennomført realkompetansevurdering fordi søkjaren søker om vidaregåande opplæring, men manglar dokumentasjon på tidlegare skulegang.

I det andre vedtaket, dagsett 19. desember 2018, går det fram at kommunen har utført realkompetansevurdering med bakgrunn i at søkjaren ønskjer å søkje om vidaregåande opplæring, men manglar dokumentasjon på tidlegare skulegang.

Vår vurdering og konklusjon

Som uttrykk for sin praksis for å gjennomføre realkompetansevurdering kan kommunen vise til kor mange som har bede om realkompetansevurdering innanfor eit gitt tidspunkt, og kva fag det har vore ønskje om vurdering av. I tillegg ser vi av vedtaka at kommunen faktisk har gjennomført realkompetanse i to tilfelle der søkjaren har bede om det med bakgrunn i eit ønskje om å starte på vidaregåande opplæring.

Ut frå dette meiner vi at kommunen har sannsynleggjort at dei gjennomfører realkompetansevurdering for søkjarar som har rett til grunnskuleopplæring, dersom søkjaren ønskjer det.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjennomfører kommunen realkompetansevurdering «uten ugrunnet opphold»?

Våre observasjonar

Både lærargruppa og assisterande rektor svarar ja på spørsmålet i RefLex. Lærargruppa skriv vidare at dei vektlegg at det skal gjerast snarast råd. Assisterande rektor skriv at realkompetansevurdering blir gjennomført «uten ugrunnet opphold», så raskt som mogleg etter at søknad er kome inn.

Det går ikkje fram av dei to vedtaka om realkompetansevurdering når det vart sett fram søknad om dette.

Fylkesmannen bad kommunen om å utdjupe svaret sitt i RefLex, i vårt brev 19. mars 2020. I brev 29. mai 2020 svara assisterande rektor at det er ho som får førespurnadar/søknadar om realkompetansevurderingar. Det blir gjort avtale så raskt som mogleg med kandidat og lærar. Det har vore fire munnlege førespurnadar frå 2015, og fram til no. Det gjeld tre deltakarar på skulen og ein frå NAV.

For vedtaket om realkompetansevurdering som vart gjort 2. desember 2018, fekk kommunen førespurnad 30. november 2018. For vedtaket gjort 27. november 2019, fekk kommunen førespurnad 25. november 2019, oppgjev assisterande rektor.

Vår vurdering og konklusjon

Vilkåret «uten ugrunnet opphold» er skjønsmessig og innhaldet vil kunne variere etter mellom anna saksområde og sakstype. Andre sakshandsamingsreglar i forvaltningslova, til dømes kravet til ei forsvarleg opplysing av saka i forvaltningslova § 17 første ledd, vil kunne grunngje ei lenger sakshandsamingstid i kompliserte og prinsipielle saker enn i enklare saker.

Gjennomføring av realkompetansevurdering er krevjande. Realkompetanse er basert på eit fagleg skjønn og skal gjerast av kompetente personar, og vedkomande må ha ei heilskapleg forståing av omgrepet kompetanse.

I dei to vedtaka vi har fått tilsendt har kommunen hatt ei gjennomføringstid på mindre enn ein månad, basert på opplysingane frå kommunen om når dei munnlege førespurnadane om realkompetansevurdering vart sett fram.

Vi legg til grunn at dette er uttrykk for kommunen sin praksis for gjennomføring av realkompetansevurderingar. Ettersom gjennomføringstida er under ein månad, har kommunen ikkje hatt plikt til å sende ut eit førebels svar i desse sakene, jf. forvaltningslova § 11 a.

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen har ein fastsett framgangsmåte som sørgjer for at realkompetansevurdering blir gjort «uten ugrunnet opphold».

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjennomfører kommunen realkompetansevurdering ved å kartlegge den vaksne sin formelle, ikkje-formelle og uformelle kompetanse?

Våre observasjonar

Både assisterande rektor og lærargruppa svarar ja på spørsmålet, i tillegg til at det vert kommentert frå assisterande rektor at:

«Skolen innhenter relevant informasjon om søkers kompetanse. To av tre ganger har søker vært deltaker på skolen. Da foreligger det god kjennskap til vedkommende i utgangspunktet.»

Lærarane skriv vidare at dei kjenner mange av kandidatane gjennom tidlegare opplæring ved skulen.

I vedtaka om realkompetansevurdering er grunnlaget for vurderinga lista opp; faktiske opplysingar, realkompetansesamtale i faget, skriftleg fagprøve og fagsamtale i faget. I utgreiinga frå faglærer kring gjennomføring av vurderinga går det fram at han har hatt samtalar med dei to søkjarane innleiingsvis. I desse samtalane har dei snakka om søkjaren sin bakgrunn, spesielt om skulebakgrunn, men også familie og jobb. I samtalane vert også munnleg språknivå vurdert. Dette kjem i tillegg til dei skriftlege testane frå Trondheim kommune, som vert gjennomført.

Vår vurdering og konklusjon

Under realkompetansevurderinga vert det gjennomført både ei munnleg samtale og skriftlege testar. Ei munnleg samtale vil vere eigna til å få tilstrekkeleg informasjon om utdanning, kompetanse frå anna opplæring og kompetanse frå arbeid og fritid søkjaren har. I tillegg får søkjaren høve til å vise sin faglege kompetanse gjennom dei skriftlege testane.

Fylkesmannen har etter dette kome til at skulen har sannsynleggjort at dei gjennomfører realkompetansevurdering ved å kartlegge den vaksne sin formelle, ikkje-formelle og uformelle kompetanse.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjennomfører kommunen realkompetansevurdering ved å vurdere den vaksne si kompetanse etter kompetansemåla for fag i LK06?

Våre observasjonar

Både assisterande rektor og lærargruppa svarar ja på spørsmålet i RefLex.

Som vedlegg til eigenvurderinga i RefLex har assisterande rektor lagt ved ulike testar som dei nyttar som verktøy i realkompetansevurderingane. Testane er utarbeidd av Trondheim kommune for faga norsk, engelsk, samfunnsfag, naturfag og matematikk. Tilknytt kvar test er ei oversikt over kva kompetansemål testen skal famne om.

Som vedlegg til dei to vedtaka om realkompetansevurdering ligg ei utgreiing frå faglæraren ved Askøy voksenopplæringssenter som har utført dei to vurderingane. Faglæraren gjer greie for innhaldet i vurderinga som er gjort.

Når det gjeld realkompetansevurderinga i engelsk går det fram at faglæraren har nytta Trondheim kommune sin test for faget engelsk. Til denne testen er det knytt ei oversikt over kva av kompetansemåla testen skal famne om.

Når det gjeld realkompetansevurderinga i matematikk står det i utgreiinga til faglæraren at det er gjennomført ei skriftleg prøve. Han skriv vidare kva kompetansemål søkjaren er målt etter i den skriftlege prøva. Faglæraren skriv at han har brukt Trondheim kommune sin test for matematikk, i to delar.

Vår vurdering og konklusjon

Kommunen har lagt fram kopi av testane dei nyttar til realkompetansevurderinga. Det er testar for fem ulike fag, inkludert oversikt over kompetansemåla testen famnar om. Vidare har kommunen gjennom vedlegg til vedtaka vist at testane vert nytta i praksis. Vi meiner ut frå dette at kommunen har sannsynleggjort at dei vurderer den vaksne sin kompetanse etter kompetansemåla for fag i LK06 ved gjennomføring av realkompetansevurdering.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjennomfører kommunen realkompetansevurdering ved å vurdere om kompetansen er likeverdig med kompetanse frå grunnskuleopplæring?

Våre observasjonar

Både assisterande rektor og lærargruppa svarar ja på spørsmålet, i tillegg til at det vert kommentert frå assisterande rektor at:

«Skolen vurderer om den voksnes kompetanse er likeverdig med den kompetansen som oppnås gjennom grunnskuleopplæring etter læreplanene.»

I dei to vedtaka konkluderer skulen med at: «Din kompetanse i faget tilsvarer karakteren 2 i 10. klasse i norsk skole».

I utgreiingane frå faglærar om realkompetansevurderinga i engelsk konkluderer han med at søkjaren etter ei heilskapsvurdering har bestått engelsk realkompetansevurdering innanfor grunnskulen sitt område. Vidare går det fram at den andre søkjaren etter ei samla vurdering har bestått sin realkompetansevurdering i matematikk, på grunnskulenivå.

Vår vurdering og konklusjon

Under dette punktet skal skulen vurdere om søkjaren sin kompetanse er likeverdig både ut frå innhald og nivå/trinn. Utgangspunktet for vurderinga skal vere hovudinnhaldet i kompetansemåla i læreplanane i LK06.

Vi har allereie slått fast at skulen vurderer søkjaren sin kompetanse opp mot kompetansemåla for fag i LK06. I vedtaket nemner skulen vidare kva trinn kompetansen er målt opp mot, nemleg 10. årstrinn. Det er kommunen si vurdering at søkjaren sin kompetanse, målt opp mot kompetansemåla for faget på 10. årstrinn, tilsvarar karakteren 2.

Fylkesmannen har etter dette kome til at skulen har sannsynleggjort at dei vurderer om kompetansen er likeverdig med kompetanse frå grunnskuleopplæring.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjennomfører kommunen realkompetansevurdering ved å konkludere om den vaksne sin kompetanse er godkjend eller ikkje i heile eller delar av faget/faga?

Våre observasjonar

Både assisterande rektor og lærargruppa svarar ja på spørsmålet, i tillegg til at det vert kommentert at dei konkluderer om heile eller delar av faget er bestått.

Kommunen har sendt inn to vedtak om realkompetansevurdering, der dei kjem til at den eine søkjaren får godkjent i engelsk, medan den andre får godkjent i matematikk. I utgreiingane frå faglærar vert det også konkludert om dette.

Vår vurdering og konklusjon

Skulen har i begge dei to vedtaka konkludert med at søkjaren har fått godkjent i faget det er søkt om realkompetansevurdering i. Vi reknar med at dei to vedtaka gjev uttrykk for skulen sin praksis på dette området. Vi finn det derfor sannsynleggjort at dei ved gjennomføring av realkompetansevurdering konkluderer om den vaksne sin kompetanse er godkjend eller ikkje i heile eller delar av fag.

Krava i regelverket er oppfylt.

5.2 Gjere vedtak om realkompetansevurdering og skrive ut kompetansebevis

5.2.1 Regelverk

Dersom den vaksne har blitt realkompetansevurdert, skal resultatet av vurderinga anten inngå i vedtaket om innhaldet i opplæringa eller i eit eige vedtak. Alle som har fått godkjent realkompetanse, skal i tillegg få eit eige kompetansebevis. Vedtaket må opplyse om kva for kompetanse som er godkjend, eller vise til eit vedlagt kompetansebevis. Og dei som ikkje får godkjent fag eller delar av fag i vurderinga, skal ha eit vedtak som opplyser om dette.

Heimel: Forskrift til opplæringslova §§ 4-3, 4-4, 4-13 og 4-33a og forvaltningslova § 2 og kapittel IV og V.

5.2.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen enkeltvedtak for alle som har fått vurdert sin realkompetanse?

Våre observasjonar

Både assisterande rektor og lærargruppa svarar ja på spørsmålet i RefLex. Assisterande rektor skriv at «Når noen blir realkompetansevurdert, så fatter vi et enkeltvedtak».

Kommunen har sendt inn to vedtak om realkompetansevurdering, der det er godkjent i fag.

Vår vurdering og konklusjon

Vi reknar med at dei to vedtaka gjev uttrykk for kommunen sin praksis på dette området. Vi finn det derfor sannsynleggjort at kommunen gjer enkeltvedtak for alle som har fått vurdert sin realkompetanse.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Går det fram av enkeltvedtaket om realkompetansevurdering at den vaksne sin kompetanse er godkjent tilsvarande eit fag eller delar av eit fag?

Våre observasjonar

Både assisterande rektor og lærargruppa svarar ja på spørsmålet i RefLex. Assisterande rektor skriv at «Vedtaket viser om deltaker har fått godkjent kompetanse som er likeverdig med læreplaner i fag eller delar av fag».

Kommunen har levert inn to vedtak om realkompetansevurdering, der det blir konkludert med at søkjaren får godkjent i fag. I det eine står det at søkjaren har fått godkjent i engelsk og i det andre står det at det er godkjent i matematikk.

Vår vurdering og konklusjon

Vi reknar med at dei to vedtaka gjev uttrykk for kommunen sin praksis på dette området. Vi finn det derfor sannsynleggjort at vedtaka til kommunen inneheld opplysingar om den vaksne sin kompetanse er godkjent tilsvarande eit fag eller delar av eit fag.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Får vaksne som har fått godkjent realkompetanse, eit kompetansebevis?

Våre observasjonar

Både assisterande rektor og lærargruppa svarar ja på spørsmålet i RefLex. Kommunen har levert inn to vedtak om realkompetansevurdering, der det blir konkludert med at søkjaren får godkjent i fag. Vi har ikkje fått tilsendt kompetansebevis knytt til desse to vedtaka.

Fylkesmannen bad kommunen om å utdjupe svaret sitt i RefLex, i vårt brev 19. mars 2020. I brev 29. mai 2020 svara assisterande rektor at ho er av den oppfatninga at Fylkesmannen allereie har fått tilsendt kompetansebevis. Dersom vi ikkje har fått tilsendt kompetansebevis som stettar krava i regelverket, har ikkje kommunen utforma gyldig kompetansebevis. I så fall ønskjer rektor at vi kan vise eksempel på korleis kompetansebevis kan sjå ut.

Vår vurdering og konklusjon

Det følgjer av forskrift til opplæringslova § 4-33a første ledd at det skal skrivast ut kompetansebevis som dokumentasjon for grunnskuleopplæring etter opplæringslova kapittel 4A, i dei tilfella der vilkåra for å få vitnemål ikkje er oppfylte. I siste ledd står det at kommunen er ansvarleg for å skrive ut kompetansebevis for deltakarar. Etter at kommunen har realkompetansevurdert ein vaksen, skal det skrivast ut kompetansebevis.

Kommunen har sendt oss vedtak om realkompetansevurdering, men ikkje eige kompetansebevis. Ut frå assisterande rektor sitt svar 29. mai 2019, legg vi til grunn at dei ikkje utformar kompetansebevis i tillegg til vedtak.

Kompetansebevis skal først på same måte som vitnemål. Meir opplysingar om korleis dei skal utformast finn de på Utdanningsdirektoratet sine heimesider.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

6 Oppfylle krava til enkeltvedtak

6.1 Oppfylle generelle krav i forvaltningslova til innhald i enkeltvedtaka

6.1.1 Regelverk

Enkeltvedtak som omhandlar rettar knytte til grunnskuleopplæring for vaksne, må oppfylle reglar i forvaltningslova for å sikre rettstryggleiken til vaksne søkjarar og deltakarar. Vedtaket må opplyse om kva for lovreglar avgjerda byggjer på. Dei faktiske tilhøva det er lagt vekt på må komme fram av vedtaket. Vidare skal vedtaka innehalde opplysning om høve til å klage, klagefrist og klageorgan, og kvar klagen skal sendast. Opplysninga om klage gjeld så sant ikkje vedtaket fullt ut på alle område godkjenner det søkjaren bad om. Vedtaket skal òg opplyse om retten til å sjå saksdokumenta.

Har kommunen samla enkeltvedtak om rett til grunnskuleopplæring og enkeltvedtak om spesialundervisning i same dokument, har søkjaren høve til å klage på begge vedtaka.

Heimel: Forvaltningslova §§ 24, 25 og 27

6.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

Kontrollspørsmål: Går det fram av enkeltvedtaka kva føresegner vedtak byggjer på?

Våre observasjonar

I dei tre vedtaka står det at søknaden gjeld rett til grunnskuleopplæring for vaksne i opplæringslova § 4A-1. I tillegg står det under deloverskrifta «Lovgrunnlaget»:

«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».

Vår vurdering og konklusjon

Det same lovgrunnlaget går fram av alle vedtaka, med same utforming. Dette tilseier at kommunen nyttar ein mal for utforming av vedtaka. Kommunen har opplyst at dei hentar malen frå Visma.

Malen inneheld dermed ei tilvising til den relevante føresegna i opplæringslova, i tillegg til at sentrale delar av innhaldet i føresegna uttrykkeleg vert gjort greie for. Vedtaka viser at malen er i bruk. Etter vår vurdering stettar dette krava til grunngjeving i forvaltningslova § 25 første ledd om at enkeltvedtaka skal vise kva føresegner det byggjer på.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Går det fram av desse enkeltvedtaka kva faktisk forhold det har blitt lagt vekt på?

Våre observasjonar

I dei tre vedtaka vi har fått tilsendt går følgjande fram av kommunen sin «Vurdering og konklusjon»:

«Ut fra vurdering av tidligere manglende opplæring på grunnskolens område, vurderer Askøy kommune at [søkeren] har behov for slik opplæring».

Vår vurdering og konklusjon

I vedtaka skal kommunen, i tillegg til å gjere greie for kva føresegner vedtaket byggjer på, gjere greie for kva faktiske forhold det er lagt vekt på. Vidare skal dei faktiske forholda vurderast opp mot vilkåra i føresegna, for å kunne konkludere om vilkåra for rett til grunnskule er oppfylte eller ikkje.

Det kan tolkast ut av «vurdering av tidligere manglende opplæring på grunnskolens område» at kommunen har henta inn opplysingar om søkjaren sin tidlegare grunnskuleopplæring og vurdert desse opplysingane opp mot vilkåra for å få grunnskuleopplæring for vaksne. Det går derimot ikkje fram av vedtaka kva desse opplysingane er.

Fylkesmannen har etter dette kome til at vedtaka til kommunen ikkje stettar i krava i forvaltningslova § 25 andre ledd på dette punktet.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Kontrollspørsmål: Blir det i enkeltvedtak som ikkje innvilgar ein søknad fullt ut opplyst om klagerett, klagefrist, klageorgan og kor klagen skal sendast?

Våre observasjonar

I vedtaka vi har fått tilsendt gjer kommunen greie for klageretten:

«Retten til grunnskuleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1, er en individuell rettighet. Du har klageadgang etter forvaltningsloven § 11. Klagefristen er tre uker etter at deltakeren har mottatt melding om vedtak. Rett klageinstans er Fylkesmannen i Hordaland.»

Det går også fram av vedtaka at ei eventuell klage først skal sendast til Askøy kommune, som har gjort vedtaket. Vidare står det at kommunen etter at klagen er mottatt, skal gjennomgå saka på nytt og gjere dei undersøkingar som klagen gjev grunn til. Kommunen kan oppheve eller endre vedtaket dersom dei finn klagen grunngjeven, skriv kommunen. I motsett fall vil dei sende klagen til Fylkesmannen for endeleg avgjerd.

Vår vurdering og konklusjon

Informasjon om retten til å klage går fram av alle vedtaka, med same utforming. Dette tilseier at kommunen nyttar ein mal for utforming av vedtaka. Kommunen har opplyst at dei hentar malen for enkeltvedtak frå Visma. I malen får søkjaren opplyst at vedtaket kan klagast på, fristen for å klage og kor klagen skal sendast. Det går fram at det er Fylkesmannen i Hordaland som er klageinstans.

Etter vår vurdering stettar informasjonen kommunen gjev i vedtaka krava i forvaltningslova § 27. Vi vil likevel peike på at kommunen viser til forvaltningslova § 11 som heimel for retten til å klage. Rett heimel er forvaltningslova § 28. Vi ser også at kommunen i vedtaket av 30. august 2019 oppgjev at Fylkesmannen i Hordaland er klageinstans. Dette vedtaket er gjort etter at Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane vart slått saman til Fylkesmannen i Vestland, den 1. januar 2019. Vi reknar med at kommunen vil oppdatere malen sin når det gjeld desse to punkta.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Inneheld desse enkeltvedtaka informasjon om retten til å sjå sakens dokument?

Våre observasjonar

I alle vedtaka vi har fått tilsendt står det følgjande:

«Foruten å være behjelpelig med selve klagen, skal kommunen også gi nærmere opplysninger om følgende: (...) Adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter i den grad forvaltningsloven §§ 18 og 19 tillater det.»

Vår vurdering og konklusjon

Informasjon om retten til å sjå dokumenta i saka går fram av alle vedtaka, med same utforming. Dette tilseier at kommunen nyttar ein mal for utforming av vedtaka. Kommunen har opplyst at dei hentar malen for enkeltvedtak frå Visma.

Etter vår vurdering har kommunen sannsynleggjort at enkeltvedtaka inneheld retten til å sjå dokumenta i saka. Vidare er det vår vurdering at det som går fram av vedtaka kring dette oppfyller krava i forvaltningslova § 27.

Krava i regelverket er oppfylt.

7 Setje i gang opplæring

7.1 Setje i gang opplæringa innan rimeleg tid

7.1.1 Regelverk

Kommunen må kunne bruke noko tid til å områ seg før opplæringa blir sett i gang. Men alle søkjarar som har rett til grunnskuleopplæring, skal få eit tilbod innan rimeleg tid. Når søkjaren oppfyller vilkåra, er retten individuell. Kommunen kan ikkje la vere å gi eit tilbod ved å vise til manglande prioritering, ressursar eller kompetanse, eller at det er for få interesserte søkjarar.

Heimel: Opplæringslova §§ 4A-1 og 4A-2

7.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

Kontrollspørsmål: Set kommunen i gang grunnskuleopplæringa innan rimeleg tid etter at vedtak om rett til grunnskuleopplæring?

Våre observasjonar

Både assisterande rektor og lærargruppa svarar ja på spørsmålet i RefLex. Lærargruppa skriv at elevane får særskilt tilbod om grunnskuleopplæring med oppstart kvart nye skuleår og løpande opptak i løpet av haustsemesteret. Assisterande rektor svarar at skulen set i gang opplæringa innan rimeleg tid.

Fylkesmannen bad kommunen om å utdjupe svaret sitt i RefLex, i vårt brev 19. mars 2020. I brev 29. mai 2020 svara assisterande rektor at dei sidan 2015 har hatt særskilt vedtak dagsett andre månadar enn i august. Søkjarane har i alle tilfelle gått på skulen i ein annan kommune og så flytta til Askøy. Ein deltakar starta midt i skuleåret 2018/2019. Vedtaket er dagsett 14. januar, og deltakaren starta på G2. Skuleåret 2019/2020 starta 18 deltakarar på G1. To av vedtaka er dagsett 2. september, medan resten er dagsett i august.

Vår vurdering og konklusjon

Kommunen kan bruke rimeleg tid til å områ seg før tilbodet vert sett i gang for søkjarar med rett til opplæring. Dei kan ikkje av økonomiske eller praktiske grunnar late vere, eller utsetje urimeleg lenge, å setje i gang opplæringa. Kva som er rimeleg tid vil variere ut frå det enkelte tilfellet. Parten har fått ein individuell rett til grunnskuleopplæring, samtidig som kommunen må få rimeleg tid til å planleggje, leggje til rette og iverksetje tilbodet. Det er viktig å gje tilbodet medan den vaksne er motivert og det passar med hans eller hennar livssituasjon.

Hovudvekta av vedtaka kommunen har gjort er dagsett i august og september, knytt opp til nytt skuleår. Vi legg til grunn at desse søkjarane fekk starte opp ved nytt skuleår. Vidare har kommunen hatt ein søkjar som starta midt i skuleåret. Vedtaket er dagsett i januar og vi reknar det for å vere sannsynleg at søkjaren fekk starte opp med opplæringa andre halvår i skuleåret.

Vi har ikkje fått tilsendt vedtak der det er søkt midt i året. Assisterande rektor skriv at dei har hatt særskilt søknadar som er dagsett andre månadar i august. Vi har derfor ikkje grunnlag for å vurdere kommunen sin praksis for oppstart av opplæring midt i eit skuleår. Etter dette legg vi til grunn dei opplysingane vi har, som uttrykk for kommunen sin praksis. Etter vår vurdering har vaksenopplæring, i dei nemnte eksempla, starta opp opplæringa innan rimeleg tid.

Fylkesmannen har etter dette kome til at kommunen set i gang grunnskuleopplæringa innan rimeleg tid etter at vedtak om rett til grunnskuleopplæring er gjort.

Krava i regelverket er oppfylt.

8 Våre reaksjonar

8.1 Pålegg om retting

8.1.1 Rettleie og behandle søknader

1. Kommunen må sørge for å gi rettledning og vurdere om søkeren har rett til grunnskuleopplæring for voksne, jf. opplæringslova §§ 4A-1, 4A-2 og forvaltningslova § 11.

Dette betyr at Askøy kommune må sørge for at:

- Alle som vender seg til kommunen får nødvendig rettledning om retten til grunnskuleopplæring.
- Det før vedtak vert kontrollert om søkerane ikkje har rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 3-1 eller har lovleg opphald.
- Det før vedtak vert kontrollert om søkerane treng grunnskuleopplæring ved å leggje vekt på søkerens opplevde behov og ei kartlegging av om tidlegare opplæring var likeverdig og tilfredsstillande ut frå dagens krav.

8.1.2 Kartlegge opplæringsbehov

2. Kommunen må sørge for å hente inn informasjon slik at opplæringstilbudet blir tilpassa den voksne sitt behov, jf. opplæringslova §§ 4A -1, 4A-2 og 4A-8, jf. § 5-3.

Dette betyr at Askøy kommune må sørge for at:

- At alle søkerar som har rett grunnskuleopplæring får kartlagt i kva fag eller ferdigheiter dei har behov for opplæring.
- At alle søkerar som har rett til grunnskuleopplæring får kartlagt om søkeren har behov for særskilt språkopplæring og/eller spesialundervisning.
- At alle søkerar med rett til grunnskuleopplæring får nødvendig rettledning for å sjå kva tilbod som passar for søkeren sin situasjon.

8.1.3 Gjere vedtak som oppfyller opplæringsretten

3. Kommunen må gjere enkeltvedtak som oppfyller søkeren sin rett til opplæring som er tilpassa sitt behov, jf. opplæringslova §§4A-1,4A-2,5-3,jf. forvaltningslova §§2, 23 og 24.

Dette betyr at Askøy kommune må sørge for at:

- At vedtaket inneheld kva organisering opplæringa skal ha (tidspunkt på dagen, vekedagar, skule/fjernundervisning m.m.).
- At vedtak om spesialundervisning inneheld kva kompetanse undervisningspersonalet skal ha.
- At vedtak som avvik frå sakkunnig vurdering viser kvifor den voksne likevel får eit forsvarleg utbyte av opplæring.

- At vedtaket inneheld eit opplæringstilbod som er tilpassa den vaksne sitt behov, slik at den vaksne kan få eit forsvarleg utbytte av opplæringa.

8.1.4 Gjere vedtak om realkompetansevurdering og skrive ut kompetansebevis

4. Kommunen må sørge for å tilby, gjennomføre, dokumentere og fatte vedtak ved realkompetansevurdering, jf. opplæringslova §§ 4A-1, forskrift til opplæringslova §4-13 og § 4-13 og § 4-33a, jf. forvaltningslova §§ 2, 11a, 17 og 23

Dette betyr at Askøy kommune må sørge for at:

- Vaksne som har fått godkjent realkompetanse får eit kompetansebevis.

8.1.5 Oppfylle krava i enkeltvedtak

5. Kommunen må sørge for at enkeltvedtak som gjeld grunnskuleopplæring for vaksne fyller krava i forvaltningslova §§ 18, 19, 24, 25 og 27.

Dette betyr at Askøy kommune må sørge for at:

- Det går fram av enkeltvedtaka kva faktiske forhold det har blitt lagt vekt på.

8.2 Oppfølging av pålegga

De skal setje i verk tiltak for å rette brot på regelverket straks. Når pålegga er retta, skal de erklære at rettinga er gjennomført og gjere greie for korleis de har retta.

Fristen er 25. november 2020. Vi vil ikkje avslutte tilsynet før de gjennom erklæringa og utgreiinga har vist at pålegga er retta.

9 De har rett til å klage

Tilsynsrapporten er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 bokstav b. De kan klage på enkeltvedtaket.

Dersom de klagar, må de gjere det innan tre veker. Fristen gjeld frå beskjed om at brevet har komme fram til dykk, jf. forvaltningslova §§ 28 og 29. De sender klagen til oss. Vi har moglegheit til å omgjere vedtaket. Dersom vi ikkje er einige med dykk, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjer saka.

I forvaltningslova § 32 kan de sjå korleis de skal utforme klagen. De kan be om at vi ikkje set i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endeleg avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningslova § 42.

De er part i saken og har rett til innsyn i saksdokumenta, jf. forvaltningslova § 18.

Astrid Terese Aam
tilsynsleiar

Julie Daae
rådgjevar