



Fylkesmannen i Vestland

TILSYNSRAPPORT - VEDTAK

Grunnskuleopplæring for vaksne

Stord kommune

Stord vaksenopplæring

Samandrag

Vi fører tilsyn med Stord kommune. Tilsynet vart opna i brev datert 21. januar 2020. Temaet for tilsynet er grunnskuleopplæring for vaksne. Målet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller krava i regelverket innanfor dette tema.

Rapporten inneheld berre resultat knytt til tema som er valt, og på det tidspunktet tilsynet er gjennomført

Under tilsynet har Fylkesmannen funne brot på opplæringslova.

Vi har funne lovbrøt under følgjande tema:

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

Kommunen fekk ein førebels tilsynsrapport og har uttalt seg innan fristen. På bakgrunn av uttalen frå kommunen, har vi gjort nokre endringar i rapporten.

Vi gjer no vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til 9. oktober 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 | 10 |
| 3 Kartleggje opplæringsbehov..... | 13 |
| 3.1 Innhente informasjon for å tilpasse tilbodet til den vaksne sitt behov | 13 |
| 3.1.1 Rettslege krav..... | 14 |
| 3.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar | 14 |
| Gjere vedtak som oppfyller opplæringsretten..... | 18 |
| 4.1 Gjere vedtak som konkluderer, viser tilbodet og kan gi eit forsvarleg utbyte | 18 |
| 4.1.1 Rettslege krav..... | 18 |
| 4.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar | 19 |
| 5 Vurdere og gjere vedtak om realkompetanse | 24 |
| 5.1 Tilby realkompetansevurdering og gjennomføre dette på ein forsvarleg måte | 24 |
| 5.1.1 Rettslege krav..... | 24 |
| 5.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar | 24 |
| 5.2 Gjere vedtak om realkompetansevurdering og skrive ut kompetansebevis | 26 |
| 5.2.1 Regelverk..... | 26 |
| 5.2.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar | 27 |
| 6 Oppfylle krava til enkeltvedtak | 28 |
| 6.1 Oppfylle generelle krav i forvaltningslova til innhald i enkeltvedtaka | 28 |
| 6.1.1 Regelverk..... | 28 |
| 6.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar | 28 |

| | |
|---|----|
| 7 Setje i gang opplæring | 30 |
| 7.1 Setje i gang opplæringa innan rimeleg tid | 30 |
| 7.1.1 Regelverk..... | 30 |
| 7.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar | 30 |
| 8 Vurdering av innsendt dokumentasjon | 31 |
| 9. Varsel om pålegg om retting | 32 |
| 9.1 Rettleie og behandle søknader..... | 32 |
| 9.2 Kartlegge opplæringsbehov | 32 |
| 9.3 Gjere vedtak som oppfyller opplæringsretten..... | 32 |
| 9.4 Oppfylle krava til enkeltvedtak..... | 33 |
| 9.5 Oppfølging av pålegga..... | 33 |
| 10 De har rett til å klage..... | 33 |

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 offentleglova. 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

Stord ligg sentralt i Sunnhordland mellom Stavanger og Bergen. Kommunen har 12 skular inkludert Stord kulturskule og Stord vaksenopplæringscenter. Stord vaksenopplæring har mellom anna ansvar grunnskuleopplæring og spesialundervisning for vaksne på grunnskuleområdet, opplæring i norsk og samfunnsfag for utlendingar og opplæring for elevar med høyrselshemming. Skulen har skuleåret 2019/2020 30 elevar som får grunnskuleopplæring for vaksne etter opplæringslova § 4A-1.

1.2 Om gjennomføringa av tilsynet

Vi opna tilsyn med Stord kommune i brev av 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.

Vi sende førebels tilsynsrapport til dykk 13. mai 2020. I rapporten presenterte vi våre førebels vurderingar og konklusjonar. De har kommentert innhaldet i den førebels rapporten innan fristen 5. juni 2020.

Vår samla vurdering av dokumentasjonen vi har fått frå kommunen går fram av punkt 8 i rapporten. Vidare har vi lagt inn kommentarar til konkrete kontrollspørsmål, der vi har sett grunn til det.

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 Stord 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.

Det går fram av Grunnskulens informasjonssystem (GSI) at kommunen siste skuleår hadde vaksne elevar som fekk ordinær grunnskuleopplæring.

Fylkesmannen har ikkje hatt klagesaker på enkeltvedtak på grunnskuleopplæring for vaksne eller realkompetansevurdering frå Stord kommune. Vi har derfor liten kjennskap til kommunens rutinar på området. Vi har lagt vekt på 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.

Vi bad vidare om enkeltvedtak innan for 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

Eigenvurdering og dokumentasjon blei levert innan fristen. Vi bad kommunen om ei skriftleg utdjuping på nokre av svara som var gitt i RefLex og på inntaksprosedyren. Kommunen fekk svar frist til 3. april. Vi fekk svar innan fristen.

Fylkesmannens vurderingar og konklusjonar i den førebelse tilsynsrapporten er basert på skriftlege eigenvurderingar og anna tilgjengeleg skriftleg dokumentasjon.

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

I eigenvurderinga i RefLex er svaret ja på dette spørsmålet. Kommunen har utarbeidd ei inntaksprosedyre som dokumentasjon på kommunens praksis. Kommunen har i tillegg eit følgeskriv til dokumentasjonen som er sendt inn i tilsynet. I den utdjupande informasjonen frå kommunen skriv rektor at i dei åra skulen har gitt grunnskuleopplæring for vaksne, kjem dei fleste deltakarane frå introduksjonsprogrammet, enten direkte eller via andre NAV-program. Dersom dei har hatt eksterne deltakarar, har desse kome frå introduksjonsprogrammet i nabokommunar.

Dei eksterne kandidatane har alt fått kartlagt tidlegare skulegang og yrkeserfaring, og skulen har tett dialog med tanke på oppstart og progresjon i opplæringsløpet. Kommunen har i tillegg hatt nokre som har starta grunnskuleopplæring i ein annan kommune. Desse har hatt dokumentert vedtak om rett til grunnskuleopplæring og karakterutskrift, og/eller vurdering frå lærar. Kandidatane har i tillegg gitt skulen løyve til å kontakte skulen dei kom frå for å få utfyllande informasjon.

Kommunens inntaksprosedyre er difor i all hovudsak retta mot desse deltakarane, men rektor opplyser at prosedyren vil gjelde også for søkjarar som ikkje er kjende. Alle som vender seg til kommunen vil få rettleiing om realkompetansevurdering dersom dei ber om dette. Det har til no vore få som har etterspurt dette. Det er grunnen til at kommunen til no har gjennomført få realkompetansevurderingar.

Inntaksprosedyren legg vekt på rettleiing og avklaring i samarbeid med NAV, programrådgjeveren i introduksjonsordninga og andre instansar. Som andre instansar blir nemnt inntakskontoret i Vestland, for dei med ungdomsrett, vaksenopplæringa ved Stord vidaregåande skule, for dei med vaksenrett, og kommunane som kjøper teneste hos vaksenopplæringa.

Inntaksprosedyren syner til vilkåra for rett til grunnskuleopplæring. Dei som vender seg til kommunen og ønskjer grunnskuleopplæring skal få rettleiing og avklaring med ein rådgjevar. Prosedyren skildrar både kandidaten og skulen sine oppgåver frå første møte med kandidaten fram til oppstart av grunnskuleopplæringa. Det er lagt opp til to møte med før og etterarbeid for både søkjaren og rådgjevaren.

Vår vurdering og konklusjon

Lova krev at alle som vender seg til kommunen skal få 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 som er knytt til opplæringsretten. 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.

I inntaksprosedyren står det mellom anna at etter kartlegging og samtale må rådgjevaren ta kontakt med samarbeidspartnarane og avklare om grunnskuleopplæringa er i tråd med individuell plan, og om finansiering av livsopphald er avklart med NAV. Dette tolkar vi slik at inntaksprosedyren er retta mot dei som kommunen kjenner via introduksjonsprogrammet. I tilleggsinformasjonen frå kommunen blir dette stadfesta. Dei grunnjev dette med at dei åra skulen har gitt grunnskuleopplæring for vaksne, har alle deltakarane enten kome rett frå norskkurs i kommunen, eller introduksjonsprogrammet i nabokommunar. Difor legg prosedyren vekt på at rettleiing og avklaring om kandidaten har rett til grunnskuleopplæring, skal skje i samarbeid med NAV, programrådgjevaren i introduksjonsprogrammet og andre samarbeidsinstansar. Kommunen peikar likevel på at om andre tek kontakt, og ønskjer grunnskuleopplæring for vaksne, vil same framgangsmåte bli nytta som for dei kommunen kjenner.

Prosedyren syner innleiingsvis til vilkåra for rett til grunnskuleopplæring. Ifølgje prosedyren skal rådgjevaren ha to møte med kandidatane. På det første møte skal kandidaten få rettleiing og avklaring av rådgjevaren. Rådgjevaren skal avklare om vedkomande har rett til grunnskuleopplæring, kva ønskjer og behov kandidaten har for opplæringa. Det kjem ikkje fram av prosedyren kva rettleiing om opplæringsretten skal innehalde, til dømes:

- krav som blir stilt til vitnemål
- retten den vaksne har til spesialundervisning og/eller særskild språkopplæring og realkompetansevurdering
- den vaksne sitt behov for ei tilpassa opplæring ut frå livssituasjon

Alle som vender seg til kommunen og ønskjer grunnskuleopplæring for vaksne, har krav på grunnleggjande informasjon om opplæringsretten ut frå dei individuelle behova den einskilde søkjaren har. Vår vurdering er at inntaksprosedyren ikkje synleggjer og er tydeleg på plikta kommunen har til å rettleie om kva rettar som ligg til opplæringsretten, eller kva innhald rettleiinga skal ha. Kommunen har mellom anna plikt til å rettleie om retten til realkompetansevurdering utan at søkjaren ber om det. Kommunen må ha fastsett ein framgangsmåte som sikrar at dei som vender seg til kommunen får nødvendig rettleiing, i rett omfang og tilpassa kvar enkelt søkjar.

Kommunen skriv at den grunnskuleopplæringa dei tilbyr i dag er lagt til rette for andrespråksdeltakarar. Det støttar oppunder vår tolking av at inntaksprosedyren er utarbeidd med grunnlag i at deltakarane er kjende via introduksjonsprogrammet.

Fylkesmannen legg til grunn at rektor opplyser om at inntaksprosedyren i all hovudsak er retta mot søkjarar som kommunen kjenner frå før. Kommunen har også ei plikt til å gje nødvendig rettleiing til andre grupper som ønskjer grunnskuleopplæring. Dette kan vere etnisk norske, arbeidsinnvandrarar eller andre med ulike typar opphaldsløyve som ikkje gjev rett til opplæring etter introduksjonslova. Rektor skriv at dei for denne gruppa vil følgje same prosedyre som for dei som alt er kjende for kommunen.

Denne gruppa er derimot meir ueinsarta og uføreseieleg i den forstand at dei kan vende seg til kommunen for rettleiing når som helst, og på ulike måtar. Ut frå vår vurdering meiner vi at 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.

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

I inntaksprosedyren vi fekk tilsendt 5. juni 2020 står det at alle som søker grunnskuleopplæring må ta kontakt med Stord vaksenopplæring, og at dei mellom anna vil få informasjon om opplæringstilbodet. Kravet i regelverket er at alle som vender seg til kommunen skal få nødvendig rettleiing om retten til grunnskuleopplæring. Med retten til grunnskuleopplæring er mellom anna meint informasjon om kven som har rett til opplæring, retten til realkompetansevurdering og spesialundervisning, og kva opplæringa kan føre fram til.

Retten til rettleiing kan ikkje avgrensast til å gjelde berre dei som har søkt om grunnskuleopplæring eller til berre å rettleie om opplæringstilbodet Stord kommune har.

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

Kommunen syner til vedlagt inntaksprosedyre som er lagt inn i RefLex.

Det kjem fram av inntaksprosedyren at vilkåra vert er sjekka, men ikkje korleis dette blir gjort. Det står vidare at rådgjevaren før andre møte med søkjaren må ha undersøkt om vedkomande har rett til grunnskuleopplæring, har ungdomsrett, er asylsøkjare under 18 år og om finansiering av livsopphald under opplæringa er avklart. I tilleggsinformasjon frå kommunen blir det gjort nærmare greie for kommunens rutinar.

For å undersøke om søkjarane er over opplæringspliktig alder kontrollerer kommunen ID og fødselsdato gjennom opphaldsløyve gitt av UDI eller i NIR.

Kommunen viser til at dei har ei særleg merksemd på ungdomsretten. Dei som må ha grunnskuleopplæring før inntak til vidaregåande skule får gjennomført denne før ungdomsretten går ut. Kommunen skriv vidare at dei som har mindre enn ni år grunnskule frå heimlandet får skuleplass. Dei har også deltakarar som ikkje har rett til vidaregåande opplæring fordi dei har mindre enn seks år med engelsk.

Kommunen kontrollerer om søkjaren har lovleg opphald i Noreg ved søk i NIR eller ved å be om opphaldsløyve frå UDI.

Vår vurdering og konklusjon

For å ha rett til grunnskuleopplæring for vaksne må kommunen kontrollere om vilkåra i lova er oppfylte. Søkjaren må vere over opplæringspliktig alder, ikkje ha rett til vidaregåande opplæring og ha lovleg opphald i Norge.

a. Opplæringspliktig alder

I dokumentasjon som er sendt inn i tilsynet, skriv kommunen at vedtak om grunnskuleopplæring er gjort på grunnlag av innhenta dokumentasjon og kartlegging av søkjaren. Vi ser at kommunen innhentar opplysningar for å kontrollere om søkjaren er over opplæringspliktig alder både via opphaldsløyve frå UDI og ved bruk av NIR. For dei søkjarane som kommunen har hatt fram til no, vil opphaldsløyve og NIR-registeret gje kommunen informasjon for å kontrollere om søkjaren er over opplæringspliktig alder. Sjølv om vedtaket ikkje synleggjer korleis kommunen kontrollerer om vilkåra er oppfylte, meiner vi at opplysningane samla sett tilseier at kommunen har rutine for å kontrollere dette før vedtak blir gjort, for dei som er/har vore deltakarar i introduksjonsprogrammet.

Vi finn derimot ikkje at kommunen har sannsynleggjort at dei har rutine for kontroll for søkjarar som ikkje er i denne gruppa. Kommunen skriv i dokumentasjonen at dei ikkje har hatt andre søkjarar, men om andre skulle vende seg til kommunen for grunnskuleopplæring for vaksne, vil dei nytte same framgangsmåte som for dei som alt er kjende for kommunen. Her må kommunen innhente opplysningar på annan måte, noko som bør vere fastsett på førehand, og kjent for dei som har ansvar for rettleiing av søkjarar. Vi kan ikkje sjå at kommunen har ein framgangsmåte for dette.

b. Ungdomsrett

Ungdomsretten til vidaregåande opplæring varer etter § 3-1 til det året ungdommen fyller 24 år. Kravet er vidare at vedkomande har fullført grunnskulen eller tilsvarende opplæring. Kandidaten må dokumentere vitnemål frå norsk grunnskule eller gje ei stadfesting på at vedkomande enten er utskriven av grunnskulen etter opplæringslova § 2-1, gar gått gjennom allmenn opplæring i utlandet i minst ni år eller har tilsvarende realkompetanse som fullført norsk grunnskuleopplæring for vaksne etter opplæringslova § 4A-1 og forskrifta § 4-33. I rutinen til kommunen kjem det ikkje fram korleis dei kontrollerer om søkjaren har ungdomsrett etter § 3-1. Vi kan vidare ikkje sjå at kommunen på annan måte har gjort sannsynleg at dei har ein fastsett framgangsmåte for å kontrollere om søkjaren har ungdomsrett.

I prosedyren vi fekk tilsendt 5. juni 2020 står det i tilknytning til dette vilkåret at kommunen skal «Sjekke alder med tanke på ungdomsrett til vidaregåande skule. (jf. opplæringslova 3-1)». Som vist til ovanfor er det ikkje tilstrekkeleg for å vurdere om den vaksne har ungdomsrett at det vert gjort ein kontroll av alder.

c. Lovleg opphald

For å kontrollere at søkjaren har lovleg opphald i Noreg ber kommunen om opphaldsløyve frå UDI eller kontrollerer i NIR.

Vi vil peike på at det ikkje berre er personar med løyve frå UDI eller som er registrert i NIR som kan søkje om grunnskuleopplæring. Dette medfører at kommunen må ha ein framgangsmåte for å innhente opplysingar om opphald for fleire ulike grupper. Vi kan ikkje sjå at ein slik framgangsmåte er fastsett.

Ut frå ei samla vurdering av dokumentasjonen er vår konklusjon at Stord kommune ikkje har gjort sannsynleg at dei har ein fast framgangsmåte for å kontrollere om søkjaren er over opplæringspliktig alder, ikkje har rett til vidaregåande opplæring etter opplærings § 3-1 eller lovleg opphald.

Krava i regelverket er ikkje oppfylte.

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

Våre observasjonar

Kommunen sitt svar i RefLex er ja. Som utfyllande kommentar skriv rektor at dei gjer ei vurdering av søkjaren sitt behov og langsiktige mål for opplæringa. Det blir òg lagt vekt på kjennskap dei har til skulesystemet i søkjaren sitt heimland. Dersom dei er usikre på om søkjaren treng grunnskuleopplæring for å kome inn på vidaregåande, tek dei kontakt med inntakskontoret.

Fleire av søkjarane har fullført grunnskule frå heimlandet, men manglar engelsk. Som dokumentasjon for kommunen sin praksis syner dei òg til inntaksprosedyren.

I inntaksprosedyren står det at rådgjevaren i andre møte med kandidaten har ein samtale med utgangspunkt i CV og dokumentasjon på tidlegare opplæring og yrkeserfaring. I samtalen blir

også tidlegare opplæring i faga norsk, engelsk og matematikk kartlagt. Det blir gjennomført ei grundigare kartlegging i desse tre faga rett før oppstart av grunnskuleopplæringa. Denne kartlegginga gir grunnlag for å plassere søkjaren til den gruppa som høver best ut frå nivå.

I utfyllande kommentar til dette spørsmålet skriv rektor at skulen har lagt seg til ein praksis der alle som ikkje har rett på vidaregåande opplæring, treng grunnskuleopplæring, uavhengig av om dei ønskjer vidaregåande eller ikkje. For å kunne greie seg i Noreg, må alle ha ein viss basiskompetanse i grunnskulefaga. I møte med søkjaren avklarar rådgjevaren kva mål for opplæringa søkjaren har, og skisserer ulike vegar fram til målet ut frå søkjaren sine føresetnader og kapasitet. Vidare blir det opplyst at det i andre møtet med søkjaren blir gjennomført eit intervju for å kartlegge tidlegare skulegang og søkjaren sin kunnskap i grunnskulefaga. I norsk blir alle søkjarar som ikkje nyleg har gjennomført Norskprøva kartlagt ved hjelp av Migratest. Denne testen kan også nyttast i andre fag, men rektor opplyser at den første kartlegginga dei har gjort av søkjaren oftast er tilstrekkeleg.

Rektor skriv vidare at skulen har få elevar og god lærardekning. Dette gjer at dei har høve til å gje eit individuelt tilpassa tilbod til dei som treng grunnskuleopplæring, både for dei som ønskjer vidare skulegang og dei som treng meir basiskunnskap for å klare seg i Noreg.

Vår vurdering og konklusjon

Når kommunen skal gjere vedtak om grunnskuleopplæring er det ulike omsyn som skal leggest til grunn i vurderinga. Grunnar som søkjaren har for å ønskje grunnskuleopplæring skal vurderast av kommunen. Dersom søkjaren har grunnskuleopplæring frå heimlandet, må kommunen vurdere om opplæringa er likeverdig med og tilfredsstillende dagens krav. Kommunen må vurdere både innhaldet og lengda på opplæringa. Kommunen må vere særleg merksam på om søkjaren manglar fag eller delar av fag, som er krav, for å få vitnemål frå grunnskulen.

I eigenvurderinga har rektor kryssa ja for at både søkjaren sitt opplevde behov og tidlegare opplæring blir kartlagt. Det som kjem fram av inntaksprosedyren er at dei i inntakssamtalen får informasjon om søkjaren sin tidlegare opplæring og yrkeserfaring, og kartlegg kompetansen i faga norsk, engelsk og matematikk. Rektor utdypar dette spørsmålet i sitt svarbrev til oss 1. april 2020. Her kjem det fram at rådgjevaren i møte med søkjaren både avklarar grunnar og mål søkjaren har for grunnskuleopplæringa, og kartlegg og vurderer eventuell grunnskuleopplæring søkjaren har frå heimlandet.

Både inntaksprosedyren og tilleggsinformasjonen frå rektor syner at kommunen har merksemd på at dei skal avklare søkjaren sitt mål for opplæringa, den faglege kompetansen og relevant erfaring vedkomande har med frå heimlandet, før det blir gjort vedtak om grunnskuleopplæring. I kva grad kommunen før vedtak legg vekt på søkjaren sine opplevde behov er vanskeleg sjå ut frå den dokumentasjonen vi har fått tilsendt.

Rektor skriv at dei skisserer ulike vegar fram til målet ut frå søkjaren sine føresetnader og kapasitet. Kva som blir lagt i føresetnader og kapasitet kjem ikkje fram. Dette kan tolkast som faglege føresetnader kandidaten har, og evne til å lære, forstå og omsette læring i praksis. Det kan òg vere slik at kommunen i omgrepa føresetnader og kapasitet vurderer søkjaren sine opplevde behov for grunnskuleopplæring, men dette kjem ikkje fram verken i inntaksprosedyren eller i dokumentasjonen vi har fått tilsendt i tilsynet.

Bakgrunnen for at kommunen skal kartleggje søkjaren si tidlegare opplæring er at søkjaren ikkje treng grunnskuleopplæring dersom den tidlegare opplæringa er likeverdig og tilfredsstillande. Dersom kommunen kjem til at tidlegare opplæring er likeverdig og tilfredsstillande, kan det føre til at søkjaren får vitnemål på eit tidlegare tidspunkt.

Vår vurdering er at inntaksprosedyren, slik den er utforma, er lite konkret og uklår på korleis kommunen utøver plikta dei har til å kartlegge om søkjaren treng grunnskuleopplæring. Dette kan føre til at dei som rettleiar har ulik praksis med omsyn til både kartlegging og vurdering om søkjaren sin tidlegare opplæring er likeverdig og tilfredsstillande ut frå dagens krav. Kommunen har i sin tilleggsinformasjon gitt ei nærare utgreiing om kommunen sin praksis på området. Vi har likevel etter ei samla vurdering kome fram til at kommunen har gjort sannsynleg at dei har fast framgangsmåte for å kontrollere om søkjarar som er kjende for kommunen treng grunnskuleopplæringa.

Rektor skriv at dei eksterne søkjarane dei har hatt til no har kome frå introduksjonsprogrammet i andre kommunar eller har starta grunnskuleopplæring i annan kommune og flyttar til Stord. Her har kandidatane fått kartlagt tidlegare opplæring og yrkeserfaring. Dei som er i eit grunnskuleløp, har dokumentert vedtak frå kommunen og karakter/vurdering frå lærar. Dette syner at kommunen har rutine for å innhente opplysningar knytt til denne gruppa søkjarar.

Vi kan derimot ikkje sjå at kommunen har ein fastsett framgangsmåte, sjølv om dei skriv at prosedyren gjeld for også for andre søkjarar, som ikkje er kjende for kommunen. Dette er ei ueinsarta gruppe med både etnisk norske, arbeidsinnvandrarar og andre med opphaldsløyve som kan ha rett til grunnskuleopplæring. Det vil variere frå søkjar til søkjar kva type opplysningar det er nødvendig og hente inn, og kvar dei må innhentast. Kommunen må difor ha ein annan framgangsmåte for å hente inn opplysningar og kartlegge kompetansen for desse personane enn for dei som alt er kjende for kommunen.

Når det gjeld spørsmålet om kommunen legg vekt på ei sakkunnig vurdering av behov for spesialundervisning før vedtak svar rektor nei på dette spørsmålet i RefLex.

Ei sakkunnig vurdering skal syne om søkjaren har behov for spesialundervisning ved å gjere greie for søkjaren sitt behov for opplæring. Dersom søkjaren på søknadstidspunktet har ei sakkunnig vurdering, skal denne leggest til grunn i vurderinga om søkjaren har rett til grunnskuleopplæring etter opplæringslova § 4A -1.

Vi legg til grunn at kommunen ikkje har hatt søkjarar som har hatt ei sakkunnig vurdering på søknadstidspunktet. Vi har difor ikkje har grunnlag for å vurdere spørsmålet om kommunen legg ei eventuell sakkunnig vurdering av behovet for spesialundervisning til grunn når den ligg føre før vedtak.

Fylkesmannen har etter ei samla vurdering av dokumentasjonen på dette kontrollspørsmålet kome fram til slik konklusjon:

Stord kommune har ikkje ein fastsett framgangsmåte for å kontrollere om alle treng grunnskuleopplæring ved å legge vekt på søkjarens opplevde behov, og ei kartlegging av om tidlegare opplæring var likeverdig og tilfredsstillande ut frå dagens krav,

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

I eigenvurdering kryssa rektor ja på at alle blir kartlagt i kva fag eller ferdigheiter søkjaren har behov for opplæring i. Som dokumentasjon blir det vist til inntaksprosedyren. Her står det mellom anna at det i samtale nummer to som rådgjevaren har med kandidaten blir lagt fram CV og dokumentasjon på erfaringar/kunnskap. Her blir det spurt om mellom anna tidlegare skulegang og opplæring/kunnskap i faga norsk, engelsk og matematikk blir kartlagt. For å kartlegge kompetansen nyttar kommunen i engelsk ulike tekstar og samtale rundt det som kandidaten les.

I tilleggsinformasjonen opplyser rektor at dei i andre møte med søkjaren går gjennom dei fire regneartane for å sjekke kor stødige kandidatane er i desse. Når det gjeld naturfag og samfunnsfag, har dei nytta enkle spørsmål knytt til kva dei har lært frå skulegang i heimlandet. Rektor opplyser at dei i desse faga også ser at opplæringa frå heimlandet ikkje er tilstrekkeleg og likeverdig med norsk grunnskule. Dei har òg nytta Migratest både i norsk, engelsk og matematikk. Ut frå dugleikane som søkjarane syner i samtalen gjer rådgjevaren/faglæraren ei fagleg vurdering av om vedkomande treng meir kartlegging eller eventuelt realkompetansevurdering.

Vår vurdering og konklusjon

Vi tolkar kommunens rutine og tilleggsopplysningane slik at dei har ein fast framgangsmåte for å kartlegge kva fag og ferdigheiter dei kjende søkjarane har. Rutinen er som vi har nemnd tidlegare basert på søkjarar som alt er kjende via introduksjonsprogrammet. I tillegg har dei søkjarar som kjem frå introduksjonsprogrammet i andre kommunar eller har starta grunnskuleopplæring i annan kommune og flyttar til Stord. Desse kandidatane har alt fått kartlagt tidlegare opplæring og yrkeserfaring. Dei som er i eit grunnskuleløp, har dokumentert vedtak frå kommunen og karakter/vurdering frå læraren.

Vi kan ikkje sjå av dokumentasjonen at kommunen har ein fast framgangsmåte for å kartlegge kva fag og ferdigheiter søkjarar har behov for opplæring i når det gjeld personar som er ukjende for kommunen. Kommunen opplyser i tilleggsinformasjonen at om dei dersom dei får slike søkjarar, nyttar same prosedyre for desse som får dei som alt er kjende via introduksjonsprogrammet.

Vår vurdering her at kommunen for desse, må ha ein annan framgangsmåte for å kartlegge og hente inn opplysningar. Det kan vere variasjon frå søkjar til søkjar kva type opplysningar det er nødvendige å hente inn og kor dei må innhentast. Vi kan ikkje sjå at kommunen har dokumentert ein slik fastsett framgangsmåte. Vi viser her til dokumentasjonen som kommunen har sendt inn som inntaksprosedyre og tilleggsopplysningane gitt av rektor.

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

I RefLex er det kryssa ja for at kommunen kartlegg behov for særskild språkopplæring, og nei for kartlegging av behov for spesialundervisning.

Kommunen opplyser i følgeskrivet at alle deltakarane i grunnskuleopplæring for vaksne er minoritetsspråklege. Alle har etter kartleggingsprøva, Migratest og Norskprøve, eit dokumentert behov for særskild språkopplæring. All undervisning i tilbodet om grunnskuleopplæring for vaksne er difor tilpassa ut frå at alle har behov for særskild språkopplæring.

Når det gjeld spesialundervisning får vi opplyst at skulen tidlegare hadde kontakta PPT for kartlegging og sakkunnig vurdering. Dei opplyser at PPT då ikkje hadde gode nok kartleggingsverktøy for denne gruppa. Det kjem fram av følgeskrivet at det er små grupper og skulen har høve til å gje eit godt tilpassa undervisningsopplegg for deltakarane, slik at alle får eit godt utbyte av undervisninga. Skulen ønskjer eit nærare og betre samarbeid med PPT, for å sikre eit enno betre undervisningsopplegg tilpassa den vaksne sitt individuelle behov.

Vår vurdering og konklusjon

Kravet under dette spørsmålet er at kommunen skal undersøke om det er mogleg å avdekke om søkjaren har behov for spesialundervisning og/eller særskild språkopplæring før tilbod om grunnskuleopplæring blir gitt. Kommunen må skilje mellom den kartlegginga som skal gjerast før opplæringa blir sett i verk og vurderinga som skal gjerast undervegs i opplæringa, dersom den første kartlegginga ikkje avdekkjer behov.

Når det gjeld særskilt språkopplæring skriv rektor at alle deltakarar er minoritetsspråklege, og har etter kartleggingsprøve (Migratest) eller Norskprøve dokumentert eit behov for særskilt språkopplæring. All undervisning vert difor tilrettelagd med dette utgangspunktet. På bakgrunn av dette har kommunen ikkje eige vedtak om særskilt språkopplæring.

At all undervisning blir tilrettelagt med utgangspunkt i at deltakarane har behov for særskilt språkopplæring, men ikkje fastset det individuelt i vedtak, kan tyde på at deltakarane blir behandla som ei einsarta gruppe. Deltakarane kan ha ulike behov og skal bli individuelt vurdert og få ei individuell tilpassa språkopplæring, dersom det er nødvendig. Fylkesmannen finn det etter dette ikkje sannsynleggjort at kommunen gjer ei individuell kartlegging av om deltakarane har behov for særskilt språkopplæring.

Kommunen skriv i sitt følgeskriv at dei har tidlegare tatt kontakt med PPT for sakkunnig vurdering for denne målgruppa. PPT hadde då ikkje gode nok kartleggingsverktøy. Skulen er på nytt i dialog med PPT i høve korleis dei kan greie ut/kartlegge kandidatar som treng grunnskuleopplæring for vaksne. Skulen vurderer at med få elevar og god lærardekning, sikrar

dei at elevar som har behov for det, får eit individuelt tilpassa opplæringstilbod og dermed utbyte av opplæringa.

Fylkesmannen har vurdert at Stord vaksenopplæring ikkje kartlegg om søkjaren har behov for spesialundervisning. Vaksenopplæringa har plikt til å kartleggje behovet for spesialundervisning og melde inn eit behov for sakkunnig vurdering til PPT, uavhengig av kva kartleggingsverktøy PPT har. PPT har vidare eit ansvar for å ha dei nødvendige verktøy til å gjennomføre kartleggingane dei har ansvar etter regelverket.

Krava i regelverket ikkje oppfylt.

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

Våre observasjonar

Rektor sitt svar i RefLex er nei på dette spørsmålet. Kommunen skriv i følgeskrivet at dei har hatt kontakt med PPT, men at PPT ikkje har gode nok kartleggingsverktøy for dette gruppa. Dei er i dialog med PPT om korleis dei betre kan utgreie/kartlegge denne målgruppa. Kommunen ønskjer eit betre samarbeid med PPT, men skriv at dei har små grupper og vurderer at dei kan gi eit godt individuelt tilpassa opplegg slik at kandidaten har godt utbyte av opplæringa.

Vår vurdering og konklusjon

I GSI er det rapportert at ingen elevar har spesialundervisning etter § 4A-2. Vilkåret for rett til spesialundervisning etter § 4A-2 første ledd er at den vaksne ikkje har eller kan få eit tilfredsstillande utbyte av den ordinære undervisninga.

Ovanfor har Fylkesmannen konkludert at kommunen ikkje har kartlagt dei vaksne sitt behov for spesialundervisning. Det har derfor ikkje vore avdekka eit behov for dette. Vi legg også til grunn at kommunen ikkje har hatt vaksne som har bede om å få spesialundervisning.

Vaksenopplæringa har i mangel av kartlegging og førespurnad om spesialundervisning ikkje avdekka eller meldt inn eit behov for spesialundervisning inn til PPT.

Fylkesmannen har derfor ikkje grunnlag for å vurdere om PPT utarbeider ei sakkunnig vurdering av kva opplæringstilbod kommunen bør tilby, for det tilfellet at dei får melding om eit behov.

Fylkesmannen tek difor ikkje stilling til om krava regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar

I eigenvurderinga er rektor sitt svar ja på dette spørsmålet. Her kjem det kjem fram at rådgjevaren brukar mykje tid på å kartlegge søkjaren sitt behov og livssituasjon, for å kunne gje eit best mogleg tilbod til kvar einskild. Rektor skriv i utdjupande informasjon at dei i første møte avklarar mål for opplæringa. Vidare skriv rektor at rådgjevaren etter dette legg fram ei skisse på ulike vegar fram til målet, og realitetsorienterer søkjaren på kva som er mogleg å få til utifrå vedkomande sine føresetnader og kapasitet. Skulen har tre nivå på grunnskuleløpet, på grunnlag av samtale, rettleiing og kartlegging får kandidaten tilbod om det opplæringstilbodet som dei vurderer mest hensiktsmessig. Skulen har få elevar og god lærardekning som gir høve til å justere undervisningsopplegget undervegs.

I inntaksprosedyren står det at rådgjevaren i første møte med kandidaten må kartleggje søkjaren og få ei oversikt over om han oppfyller krava til grunnskule for vaksne. Etter kartlegging og samtale må rådgjevaren ta kontakt med samarbeidspartnarane deira, for å avklare forhold knytt til at deltakaren er tilknytt introduksjonsprogrammet. Til neste møte skal kandidaten ta med all dokumentasjon av tidlegare opplæring og skrive ein CV. I det andre møtet er tidlegare opplæring i fag, faglege dugleikar og forventningar til deltakaren tema.

Vår vurdering og konklusjon

Med søkjaren sin situasjon meiner vi her livssituasjon, kva søkjaren ønskjer, andre særlege behov og kva søkjaren har av forkunnskapar og kapasitet. Føremålet med rettleiinga 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.

Ut frå dokumentasjonen ser ikkje Fylkesmannen at kommunen gir nødvendig rettleiing slik at opplæringa best kan tilpassast søkjaren sin situasjon. Bakgrunnen er at vi ikkje kan sjå at kommunen hentar inn opplysningar ut over dei faglege behova til søkjaren. Ut frå det rektor skriv om innhaldet i det første møtet verkar faglege mål, føresetnadar og kapasitet, og inndeling i fagleg nivå, å stå i fokus.

Vi finn det derimot ikkje gjort sannsynleg at livssituasjon og andre behov er tema for samtalen. Vi ser at rektor skriv i RefLex at rådgjevaren brukar mykje tid på kvar einskild søkjar for å kartlegge behov og livssituasjon. Vi meiner likevel at dette ikkje i tilstrekkeleg grad går fram i inntaksprosedyren eller i annan dokumentasjon vi har fått tilsendt. Fylkesmannen finn ikkje i sjølve prosedyren at anna enn det faglege, i tillegg til praktiske tilhøve knytt til introduksjonsprogrammet, er tema for samtalen.

Vi meiner at inntaksprosedyren er det dokumentet som med størst tyngde må reknast for å gje uttrykk for kommunen sin praksis. Prosedyren viser ein framgangsmåte som ber preg av at kandidatane til no har vore knytt til introduksjonsprogrammet. Ut frå dette kan vi vidare ikkje sjå at kommunen har ein fastsett framgangsmåte for å gje nødvendig rettleiing til søkjarar som ikkje er kjende for kommunen.

Vi kan vidare ikkje sjå at det kjem fram av vedtaka at søkjarane har fått eit individuelt tilpassa opplæringstilbod ut frå søkjaren sin situasjon. Vedtaka inneheld i all hovudsak opplysningar om faglege rammer og organisering av opplæringa.

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

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Gjere vedtak som oppfyller opplæringsretten

4.1 Gjere vedtak som konkluderer, viser tilbudet 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 måned, 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 tilbud 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 tilbud 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

Rektor sitt svar i RefLex er nei. Det blir vist til følgjeskriv og utfordringane med endring i regelverket for permanent opphald og unntak for elevar på grunnskule. Dei erfarer at fleire vil ta grunnskule for å sleppe inntektskravet ved søknad om permanent opphald, men at motivasjonen er lav. Skulen gjer difor ikkje vedtak før etter at kandidaten har starta på opplæringa.

I tilleggsopplysningane opplyser rektor at det no er ei høyring på permanent opphald i Noreg og at dette truleg vil føre til endra praksis. Kommunen ser at dei i dag ikkje har rett praksis og viser til at dei for søknad mottatt 21. januar 2020 gjorde vedtak 25. februar 2020. Grunna Covid-19 situasjonen med heimekontor hadde dei ikkje høve til å sende inn dette vedtaket til Fylkesmannen.

Vår vurdering og konklusjon

Kommunen skal handsame søknader om grunnskuleopplæring for vaksne 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. Dersom saksbehandlinga tek meir enn ein måned frå søknaden om opplæring kom, må søkjaren få eit førebels svar. Enkeltvedtak er ei avgjerd som fastset den vaksne sine rettar eller plikter. Enkeltvedtak skal vere skriftleg.

Det er vår vurdering at kommunen sin praksis på det tidspunktet tilsynet var opna ikkje var i tråd med regelverket. Det kan ikkje reknast for å vere «uten ugrunnet opphold» at kommunen gjennomgåande gjorde vedtak først etter oppstart av opplæringa, uavhengig av når søknaden kom inn.

Tilleggsinformasjonen datert 1. april syner at kommunen har gått gjennom regelverket og konkludert med at deira tidlegare praksis ikkje var innanfor regelverket. I etterkant av dette har ein søknad frå 21. januar blitt handsama 25. februar, som vi legg til grunn er før oppstart av opplæringa. Vi har vidare mottatt revidert inntaksrutine der det står utheva at etter andre møte med kandidaten skal vedtak «fattast fortløpande utan ugrunna opphald».

Ut frå opplysningane om endringa i inntaksprosedyren, og vedtaket som er gjort før oppstart av opplæringa, legg vi til grunn at kommunen har forstått regelverket og endra sin praksis. Fylkesmannen finn at kommunen har gjort sannsynleg at dei gjer vedtak «uten ugrunnet opphold».

Vi ser vidare at det nye vedtaket er gjort over ein måned etter at søknaden kom inn. Kommunen grunnjev dette med sjukmelding hjå NAV. Kravet til at det skal sendast førebels svar innan ein måned frå søknaden kjem inn i saker som gjeld enkeltvedtak, gjeld uavhengig av årsaka til at søknaden ikkje vert handsama innan ein måned. Dette betyr at lova krev at det skal sendast førebels svar i det aktuelle tilfellet. Fylkesmannen har ikkje sett grunn til å innhente opplysingar om dette vart gjort. Vi legg vidare til grunn at kommunen i ny praksis vil syte for at det vert sendt

ut førebels svar i dei tilfella søknadar ikkje vert handsama innan ein månad frå dei kom inn, i tråd med forvaltningslova § 11 a.

Krava i regelverket er oppfylte.

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

Våre observasjonar

Svar i RefLex er nei. I dokumentasjon blir det vist til følgjeskrivet frå kommunen. Her kjem det fram at når det gjeld manglande enkeltvedtak som konkluderer med ikkje rett til grunnskuleopplæring, har dei fleste søkjarane fått avklart om dei har rett eller ikkje i rettleiingssamtalen før søknad. Vidare har nokre få levert søknad, og fått munnleg avslag. Dei skriv vidare at dei må bli betre på å dokumentere og skrive enkeltvedtak for dei søkjarane som får avslag på grunnskuleopplæring for vaksne. Dei er likevel ganske trygge på at dei vedtaka som er gjort i høve retten til grunnskule er rette, og at avslaga har vore i tråd med opplæringslova § 4A-1.

Vår vurdering og konklusjon

Kommunen svarar at dei ikkje gjer skriftlege enkeltvedtak når dei kjem til at søkjaren ikkje oppfyller vilkåra for rett til grunnskuleopplæring, slik søkjaren har rett til etter forvaltningslova. Vår konklusjon er at Stord kommune ikkje gjer skriftlege vedtak for søkjarar som ikkje oppfyller vilkåra for rett til grunnskuleopplæring.

Krava i regelverket er ikkje oppfylte.

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

Våre observasjonar

Rektor sitt svar i RefLex er ja og det blir vist til inntaksprosedyren. Her kjem fram at vedtak blir gjort etter andre møte med kandidaten. Vedtaket skal innehalde avgjerd, lovmessige krav, fag, tal timar pr. veke, tid for oppstart og undervisningsstad.

Det er lagt ved tre vedtak som dokumentasjon på kommune sin praksis. Her kjem det mellom anna fram at søkjaren har rett til grunnskuleopplæring.

Vår vurdering og konklusjon |

Ut frå svaret i RefLex, og innhaldet i inntaksprosedyren og vedtak, finn vi det sannsynleggjort at kommunen gjer vedtak som konkluderer med at søkjaren har rett til grunnskuleopplæring.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar og vurdering

Det er tidelegare vist til at alle som tek grunnskuleopplæring for vaksne er minoritetsspråklege og har etter kartlegging dokumentert behov for særskild språkopplæring. Alle undervisning er lagt til rette med dette som utgangspunkt. Kommunen gjer difor ikkje eit eige vedtak om særskild språkopplæring.

Vår konklusjon

Vi legg til grunn at vaksenopplæringa ikkje har kome til at nokon av søkjarane har rett til særskilt språkopplæring, og at dei derfor ikkje har gjort vedtak med eit slikt innhald.

Fylkesmannen har derfor ikkje grunnlag for å vurdere om skulen gjer vedtak som inneheld om den vaksne har rett til særskilt språkopplæring.

Fylkesmannen har difor ikkje grunnlag for å ta stilling til om regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar

Vi har mottatt tre vedtak om grunnskuleopplæring for vaksne. I det eine vedtaket kjem det fram kva fag eleven skal ha opplæring i, tal timar per veke og dagar undervisninga er fordelt på. Vedtaket er tråd med søkjaren sitt ønskje og søknad. For dei andre vedtaka har søkjarane søkt om grunnskuleopplæring i alle fem faga. Vedtaka syner at begge søkjarane fekk tildelt 30 veketimar fordelt på ei fem faga, og at undervisninga er fordelt på fem vekedagar.

Vår vurdering og konklusjon

Ut frå 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 til grunnskuleopplæring, eit skriftleg enkeltvedtak som inneheld ein konklusjon om kva organisering opplæringa skal ha (tidspunkt på dagen, vekedagar, skule/fjernundervisning m.m.)?

Våre observasjonar

Når det gjeld organisering blir det opplyst i vedtaka at undervisningsdagane er måndag, tysdag, onsdag, torsdag og fredag. Vidare kjem det fram kvar undervisninga skal vere og adressa til Stord vaksenopplæringssenter.

I RefLex svarar rektor ja på dette spørsmålet og syner til vedlagt inntaksprosedyre. Her står mellom anna at vedtaket skal innehalde avgjerd, lovmessige krav, fag, timar per veke, tid for oppstart og undervisningsstad.

Vår vurdering og konklusjon

Vedtaka syner ikkje tid for oppstart, men at Stord vaksenopplæring følgjer skuleruta til grunnskulen i Stord kommune. Det vidare ikkje fram av vedtaket om undervisninga er på dag/kveldstid. Når det står i vedtaket at Stord vaksenopplæringssenter følgjer skuleruta for Stord kommune tolkar vi det slik at undervisninga går føre seg på dagtid.

Fylkesmannen finn etter ei samla vurdering av dokumentasjonen at kommunen sine vedtak inneheld ein konklusjon om kva organisering opplæringa skal ha.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar

Alle tre vedtak syner kor mange klokketimar opplæringa i fag og/eller faga skal ha og kva vekedagar opplæringa skal vere. I vedtaket står det at Stord vaksenopplæring følgjer skuleruta til Stord kommune.

Vår vurdering og konklusjon

Etter ei samla vurdering av dokumentasjonen finn vi at Stord kommune i vedtaka opplyser om omfanget av opplæringa.

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
- kva innhaldet i opplæringa skal vere (fag, delar av fag, grunnleggjande ferdigheiter m.m.)
- kva organisering opplæringa skal ha (tidspunkt på dagen, vekedagar, skule/fjernundervisning m.m.)
- kva omfang opplærings skal ha (timar i veka eller anna organisering)
- kva kompetanse undervisningspersonalet skal ha

Våre observasjonar

Rektor har i eigenvurderingsskjema svart nei og skriv at dei per dags dato ikkje har hatt kandidatar som har vore sakkunnig vurdert med tanke på spesialundervisning. Det blir også vist til føljeskrivet til tilsynet. Her skriv rektor at dei for fire år sidan tok kontakt med PPT for sakkunnig vurdering av målgruppa. PTT opplyste då at dei ikkje hadde verktøy for å kartlegge dei vaksne som ønskte grunnskuleopplæring. Kommunen er no i dialog med PPT att for å drøfte korleis dei kan utgreie/kartlegge kandidatar som ønskjer å ta grunnskuleopplæring for vaksne. Vaksenopplæringa har små grupper og skriv at det gir dei høve til å tilpasse undervisningsopplegget slik at alle får utbytte av opplæringa.

Vår vurdering og konklusjon

Rektor skriv at dei ikkje har hatt kandidatar som har vore sakkunnig vurdert med tanke på spesialundervisning. Vi legg ut frå dette til grunn at kommunen heller ikkje har gjort vedtak om spesialundervisning.

Fylkesmannen har difor ikkje grunnlag for å vurdere om kravet i regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar

Svar i RefLex er nei. Rektor skriv at dei ikkje har hatt kandidatar som har vore sakkunnig vurdert med tanke på spesialundervisning.

Vår vurdering og konklusjon

Rektor skriv at dei ikkje har hatt kandidatar som har vore sakkunnig vurdert med tanke på spesialundervisning. Vi legg ut frå dette til grunn at kommunen ikkje har gjort vedtak om spesialundervisning som avvik frå sakkunnig vurdering ved å vise kvifor den vaksne likevel får eit forsvarleg utbytte av opplæringa.

Fylkesmannen har difor ikkje grunnlag for å vurdere om kravet i regelverket er 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 lærarar og rektor svarer ja på dette spørsmålet i RefLex. Dei viser til svar som blei gitt i eigenvurderinga punkt 2.6. Her skriv dei at alle deltakarane har ulike behov. Rådgevaren brukar mykje tid på den einskilde for å kartlegge behov og livssituasjon. På den måten kan dei gje eit best mogleg tilbod til den einskilde.

Kommunen har levert inn tre vedtak, der dei gjev rett til grunnskuleopplæring etter opplæringslova § 4A-1.

Vår vurdering og konklusjon

Kartlegging, og ei eventuell realkompetansevurdering som er gjort av søkjaren, skal gi 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.

Som vi har skrive tidlegare har ikkje kommunen dokumentert korleis dei kartlegg tidlegare kompetanse og den einskilde sine føresetnader. Dette er nødvendig for at kommune skal kunne gje eit individuelt tilrettelagt opplæringstilbod tilpassa den enkelte sine behov.

Opplæringstilbodet som går fram av dei tre vedtaka er vidare like, forutan kva fag det er gjeve rett til opplæring i, omfanget av opplæringa og organiseringa av den. Det går ikkje fram av vedtaket at den vaksne har fått eit tilpassa opplæringstilbodet eller at kommunen har vurdert behovet for dette. Opplæringstilbodet ser ut til å vere standardisert og likt for alle søkjarane.

Vi kan etter dette ikkje sjå at det går fram av vedtaka at opplæringstilbodet kommunen har fastsett, er tilpassa den vaksne sitt behov. Vi ser dette i samanheng med at kommunen ikkje har dokumentert at dei har kartlagt 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.

Krava i regelverket er ikkje oppfylte.

5 Vurdere og gjere vedtak om realkompetanse

5.1 Tilby realkompetansevurdering og gjennomføre dette på ein forsvarleg måte

5.1.1 Rettslege krav

Tilby realkompetansevurdering og gjennomføre dette på ein forsvarleg måte

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. Realkompetansevurdering 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

Svar i RefLex er ja. Det er lagt ved prosedyre i fire fasar og eit informasjonsskriv om realkompetansevurdering. Skrivet gir ei orientering om kva realkompetansevurdering er, praktisk gjennomføring og kva som blir vurdert innanfor dei fem kjernefaga.

I prosedyren står det at det først må avklarast om vedkomande har rett til grunnskuleopplæring og realkompetansevurdering. Som dokumentasjon har vi fått inn to vedtak om realkompetansevurdering.

Vår vurdering og konklusjon

Dei som har rett til grunnskuleopplæring har også rett til realkompetansevurdering. Formålet med realkompetansevurdering er å finne ut kva den vaksne kan og dokumentere dette.

Realkompetansevurderinga fastset om den vaksne sin kompetanse er likeverdig med den kompetansen som grunnskule gir. I prosedyren står det at det først må avklarast om vedkomande har rett til grunnskuleopplæring/realkompetansevurdering, og kva kandidaten ønskjer og kvifor. Vår vurdering er at prosedyren på dette punktet er uklår. Det kjem ikkje tydeleg fram at rett til grunnskuleopplæring også gir rett til realkompetansevurdering dersom søkjaren ønskjer dette. Kommunen si plikt er å legge til rette og gjennomføre realkompetansevurdering dersom søkjaren ønskjer det.

I brev til kommunen, bad vi dei presisere fase ein i prosedyre for realkompetansevurdering, der det står at kommunen først må avgjere om søkjaren har rett på realkompetansevurdering. I sitt svar viser rektor til retningslinjer frå Udir som kommune har lagt til grunn for prosedyren. Dei presiserer vidare at dei som har rett til grunnskuleopplæring for vaksne også har rett til realkompetansevurdering. Rektor skriv vidare at realkompetansevurdering er lite kjent blant deltakarane, men skulen er medviten på at kandidatar som dei vurderer som aktuelle for realkompetansevurdering skal ha høve til dette. Dersom dei i første møte med søkjaren vurderer at vedkomande vil klare ei realkompetansevurdering, vil dei få tilbod om dette dersom dei ønskjer det. Å gjennomføre realkompetansevurdering på kandidatar med svært mangelfull opplæring frå heimlandet ser skulen på som lite hensiktsmessig bruk av ressursar. Skulen vil heller gi eit individuelt tilpassa opplæringstilbod ut frå deltakaren sin kompetanse, behov og kapasitet.

Fylkesmannen vurderer at Stord kommune gjennomfører kommunen 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

Kommunen har sendt inn to vedtak på realkompetansevurdering. Eine søknaden er datert 1. mai 2019, og kommunen har gjort vedtak 29. mai 2019. Den andre søknaden er datert 23. januar 2019 og vedtak er gjort 25. januar 2019.

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 grunnkje 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. 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:

- Kartleggje den vaksne sin formelle, ikkje-formelle og uformelle kompetanse
- Vurdere den vaksne si kompetanse etter kompetansemåla for fag i LK06
- Vurdere om kompetansen er likeverdige med kompetanse frå grunnskuleopplæring

- Konkludere om den vaksne sin kompetanse er godkjend eller ikkje i heile eller delar av faget/faga.

Våre observasjonar

Svar i RefLex er ja, og det blir synt til innsende vedtak, prosedyre og informasjonsskriv. Kartlegginga er gjennomført ved samtale, dialogbasert intervju og skriftlege oppgåver. Kommunen har sendt inn to vedtak på realkompetansevurdering.

Kommunens prosedyre er delt inn i fire fasar:

1. rettleiing og avklaring
2. kartlegging
3. vurdering og verdsetjing av kompetansen til den vaksne
4. dokumentasjon – enkeltvedtak

I fase ein skal rådgjevaren avklare om kandidaten har rett til grunnskuleopplæring og realkompetansevurdering, kva ønskjer kandidaten har og kvifor, og målet med realkompetansevurdering. Kartlegging av kandidaten sin kompetanse blir gjennomført ved samtale, dialogbasert intervju og skriftlege oppgåver. Sjølve realkompetansevurderinga blir gjennomført både skriftleg og munnleg, og litt ulikt for dei ulike faga. I fase tre blir kandidaten sitt kompetansenivå vurdert opp mot måla i læreplanen, og faglæraren utarbeider ein rapport som syner kva deler av kompetansemåla som er godkjent/ikkje godkjent.

Vår vurdering og konklusjon

Kommunen sitt ansvar er å sørge for at den vaksne sin kompetanse blir undersøkt. For å kunne vurdere om kompetanse er likeverdig med norsk grunnskule, må kommunen i lag med den vaksne hente inn relevant dokumentasjon om den vaksne sin formelle, ikkje-formelle og uformelle kompetanse.

Det kjem fram av dokumentasjonen at kartlegginga er vurdert opp mot måla i læreplanen i faget. I vedtaka står det mellom anna at «på bakgrunn av vurderinga som er gjort er din kompetanse å sjå på som likeverdig med faget etter 10. trinn i grunnskuleopplæringa». Det kjem også fram i vedtaka om den vaksne sin kompetanse er godkjent i heile eller delar av faget. Det som ikkje kjem tydeleg fram verken i prosedyren eller i vedtaka er korleis kommunen har vurdert søkjaren sin ikkje-formelle og uformelle kompetanse. Vi legg på dette punktet til grunn at kommunen gjennom individuell samtale, dialogbasert intervju med søkjaren, og vurdering av CV, får eit godt nok grunnlag til å vurdere søkjaren sin ikkje-formelle og uformelle kompetanse.

Krava i regelverket 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

Vi har fått inn to vedtak, som begge frå 2019.

I det eine vedtaket kjem det fram at søkjaren har gjennomført grunnskule, vidaregåande og universitet frå heimlandet. Vedkomande ønskjer å bli realkompetansevurdert i faga engelsk, matematikk og samfunnsfag. Kommunen gjennomførte realkompetansevurdering i engelsk. I vedtaket kjem det fram at i faga matematikk og samfunnsfag er utdanning frå heimlandet vurdert likeverdig med norsk grunnskule og godkjent av Samordna opptak for inntak for høgskule og universitet. For engelskfaget er ikkje utdanninga frå heimlandet vurdert som likeverdig, og det blei gjennomført realkompetansevurdering. Vurdering av kompetansen syner at kandidaten ikkje har likeverdig kompetanse etter 10. trinn i norsk grunnskuleopplæring, og vedkomande får tilbod om grunnskuleopplæring for vaksne i engelsk.

I det andre vedtaket ber kandidaten om realkompetansevurdering i samfunnsfag, engelsk, matematikk, naturfag og norsk. Kandidaten er tospråkleg og snakkar både morsmålet og norsk. Det vart gjennomført realkompetansevurdering i alle faga unntatt norsk, der skulen i samråd med Hordaland fylkeskommune blei einige om at vedkomande skulle gjennomføre kartleggingsprøve i norsk ved oppstart av vidaregåande opplæring. Dei fire andre faga blei godkjent ut frå kompetansemåla på 10. trinn grunnskulen.

Vår vurdering og konklusjon

Vi legg til grunn at dei to vedtaka er representative for kommunens praksis på dette området. Vi finn at Stord vaksenopplæring har gjort sannsynleg at alle som har blitt realkompetansevurdert har fått vedtak.

Vi ser i prosedyren for realkompetansevurdering, under overskrifta «Dokumentasjon - Enkeltvedtak», at rektor skal lage eit kompetansebevis i tråd med forskrift til opplæringslova § 4-33a, etter at rådgjevaren har samanfatta rapportane til faglæraren.

Vi ser derimot ikkje at det går fram av prosedyren at det skal gjerast eit vedtak om realkompetansevurdering, i etterkant av at det vert konkludert med om søkjaren får godkjent fag eller delar av fag. Overskrifta kan derimot tyde på at det også vert gjort vedtak. Vi held fast ved at dei to vedtaka vi fekk tilsendt er representative for kommunen sin praksis.

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

Det kjem fram av vedtaka at søkjaren sin kompetanse er godkjent tilsvarande kompetansemåla for 10. trinn i faget.

Vår vurdering og konklusjon

Ut frå opplysningane i vedtaka har vi komet til at det går fram av kommunen sine enkeltvedtak at 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

Det kjem fram av svaret i RefLex at kommunen ikkje har forstått at dei skal lage kompetansebevis. Men alle kandidatane får vurdering i fag og dei får vedtak. Dette vil dei ordne opp i, men har ikkje funne ein god mal for kompetansebevis.

Vår vurdering og konklusjon

Vaksne som får godkjent heile, eller deler av eit fag, har rett på eit vitnemål eller eit kompetansebevis, jf. forskrift til opplæringslova §§ 4-33 og 4-33 A. Kommunen har per i dag ikkje praksis for å skrive ut kompetansebevis til vaksne som har fått godkjent realkompetanse.

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 RefLex blir det vist til inntaksprosedyren. Her kjem det fram at vedtaket blir gjort etter opplæringslova § 4A-1. I vedtaka er heile lovteksten referert. I vedtaka blir det vidare vist til forvaltningslova §§ 11, 18, 19, 28, 29 og 42 (utsett iverksetjing).

Vår vurdering og konklusjon

Ut frå innhaldet i prosedyren og vedtaka finn vi det dokumentert at det går fram av enkeltvedtaka kva føresegner vedtaka byggjer på, i tråd med forvaltningslova § 25 første ledd.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar

Kommunen viser i vedtaket til at fire vilkår må vere oppfylte for at den vaksne skal ha rett til grunnskuleopplæring. Kommunen skriv vidare at dokumentasjonen som er henta inn og at kartlegginga som er gjennomført syner at kandidaten:

- er over opplæringspliktig alder
- har behov for grunnskuleopplæring i faga det søkt om
- ikkje har rett til vidaregåande opplæring
- har lovleg opphald i Noreg

I RefLex viser rektor til kommunens inntaksprosedyre, der det mellom anna står at rektor etter å ha mottatt søknadsskjema skal fatte vedtak. Vedtaket skal innehalde avgjerd, lovmessige krav, fag, tal på timar per veke, tid for oppstart og undervisningsstad.

Vår vurdering og konklusjon

Eit enkeltvedtak skal fastsetje den vaksne sin rettar og plikter. Forvaltningslova § 25 andre ledd krev at kommunen i sine vedtak må opplyse om dei faktiske forholda som er lagt til grunn for vedtaket. Kommunen opplyser om at dokumentasjonen som er henta inn, og kartlegginga som er gjort, er lagt til grunn for vurdere om vilkåra for grunnskuleopplæring er oppfylte.

Kva opplysningar i dokumentasjonen, kartlegginga og ei eventuell realkompetansevurdering, som gjer at vilkåra for rett til grunnskuleopplæring er oppfylt, kjem ikkje fram av vedtaket. Dette gjer det vanskeleg for søkjaren å forstå kvifor kommunen har tatt den konkrete avgjerda, og kunne bruke kommunen sine vurderingar som grunnlag i ei eventuell klage. Omsynet bak krava til grunngjeving i forvaltningslova § 25 andre ledd er at parten skal setjast i stand til å ivareta sine interesser.

At dei faktiske forholda skal gå fram av vedtaket er heller ikkje nemnt i inntaksprosedyren til kommunen.

Ut frå grunngjevinga som kjem fram av vedtaka vurderer vi at kommunen sine enkeltvedtak ikkje opplyser om dei faktiske tilhøva som er lagt til grunn, slik forvaltningslova § 25 andre ledd krev.

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

Vi har mottatt tre enkeltvedtak som gjeld grunnskuleopplæring for vaksne. Alle tre vedtaka innvilgar det som er søkt om.

Vedtaka inneheld opplysningar om klagerett, klagefrist, klageorgan og kor klagen skal sendast.

Vår vurdering og konklusjon

Vår vurdering av dokumentasjonen er at Stord kommune har gjort sannsynleg at enkeltvedtaka oppfyller krava i forvaltningslova § 27.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

Vår observasjon

I RefLex svarar rektor ja på dette spørsmålet og viser til innsende vedtak. I vedtaka kjem det fram at søkjaren har høve til å gjere seg kjend med dokument i saka, jf. forvaltningslova §§ 18 og 19.

Vår vurdering og konklusjon

Kommunen sine vedtak inneheld opplysningar om retten til å gjere seg kjend med dokumenta, slik forvaltningslova § 27 set krav om.

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

Kommunen viser i RefLex til følgeskrivet. Kommunen skriv her at dei fleste deltakarane har gått på norskopplæring ved skulen, og at grunnskulen som regel er ein del av introduksjonsprogrammet eller kvalifiseringsprogrammet. I samarbeid med NAV legg dei opp til å tilpasse oppstart på grunnskuleopplæringa etter søkjaren sin individuelle plan. Som dokumentasjon på kommunens praksis har vi fått inn tre vedtak. For det eine vedtaket er det søkt 10. august 2019, medan vedtaket er gjort 1. oktober 2019. Eitt vedtak manglar søknadsdato, men vedkomande er kartlagt 5. mai 2019, og vedtak er gjort 23. oktober 2019. Den siste søknaden er datert 14. juni 2019, og vedtaket gjort 23. oktober 2019. Felles for alle tre vedtaka er at dei gjeld frå 15. august 2019. Det blir opplyst i dokumentasjonen at Stord vaksenopplæring følger skuleruta til grunnskulen i kommunen.

Vår vurdering og konklusjon

Alle vedtaka er gjort etter at søkjarane har starta grunnskuleopplæringa. Vi har i punkt 3.1 kommentert kommunen sin praksis for å gjere vedtak etter at den vaksne har starta grunnskuleopplæringa, for å sikre at søkjaren er motivert for opplæringa.

Kommunen må kunne bruke rimeleg tid til områ seg før tilbod om grunnskuleopplæring blir gitt. Rimeleg tid skal vurderast i kvart einskild tilfelle. I vår vurdering legg vi til grunn at det er søkt om grunnskuleopplæring i mai/juni, og at sjølv om vedtaket er gjort i oktober, er det gjort gjeldande frå 15. august 2019. Det er vår vurdering at kommunen har sett i gang opplæringa innan rimeleg tid med bakgrunn i at den starta opp på eit tidlegare tidspunkt enn vedtaka er gjort, og relativt nært i tid til tidspunktet det vart søkt.

Krava i regelverket er oppfylt.

8 Vurdering av innsendt dokumentasjon

Fylkesmannen har vurdert dokumentasjonen vi fekk tilsendt frå kommunen 5. juni 2020. I oversendingsbrevet skriv rektor at kommunen på bakgrunn av førebels rapport har funne grunn til å endre praksis på nokre områder, medan det på andre område handlar om å skildre kommunen sin praksis i prosedyrane betre. Kommunen har gjort ei større revidering av inntaksprosedyren.

Rektor skriv at inntaksprosedyren, saman med prosedyrane for realkompetansevurdering og spesialundervisning, skildrar Stord kommune sin praksis.

I vurderinga av om kommunen har retta brota på regelverket må Fylkesmannen ta stilling til om tiltaka kommunen har gjennomført er tilstrekkelege til å etablere ein lovleg praksis. Kommunen skal ha iverksett alle tiltaka som er nødvendige for å få etablert og implementert ein ny praksis.

Det vil generelt ikkje vere tilstrekkeleg i seg sjølv at kommunen legg fram ein ny skriftleg prosedyre. Kommunen må synleggjere å ha gjennomført tiltak som er eigna til å sikre at prosedyren vert følgt.

Etter vår vurdering har ikkje kommunen på noverande tidspunkt sannsynleggjort at praksisen som er skildra i prosedyrane er etablert og implementert. Vi har derfor ikkje kome til at kommunen har retta brota på regelverket.

9. Varsel om pålegg om retting

Vi har funne at de ikkje etterlever regelverket på alle område. Vi varslar at vi vil gjere vedtak der vi pålegg dykk å rette opp følgjande, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommunelova § 30-4:

9.1 Rettleie og behandle søknader

Kommunen må sørge for å gje rettleiing og vurdere om søkjaren har rett til grunnskuleopplæring for vaksne, jf. opplæringslova §§ 4A-1, 4A-2 og forvaltningslova § 11.

Dette betyr at Stord kommune må:

- sørge for at alle som vender seg til kommunen får rettleiing om grunnskuleopplæring og realkompetansevurdering
- kontrollere før vedtak om søkjaren er over opplæringspliktig alder, ikkje har rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 3-1 og har lovleg opphald i Norge
- før vedtak kontrollere om søkjaren treng grunnskuleopplæring ved å legge vekt på søkjaren sitt opplevde behov, kartlegging av om tidlegare opplæring er likeverdig og tilfredsstillande ut frå dagens krav, og eventuelt sakkunnig vurdering av behovet for spesialundervisning når det ligg føre

9.2 Kartlegge opplæringsbehov

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

Dette betyr at Stord kommune må:

- for alle søkjarar som har rett til grunnskuleopplæring kartlegge kva fag eller ferdigheiter dei har behov for opplæring i
- kartlegge om alle som har rett til grunnskuleopplæring har behov for særskild språkopplæring og/eller spesialundervisning
- sørge for at PPT utarbeider sakkunnig vurdering av kva opplæringstilbod kommunen bør tilby dersom søkjaren har behov for dette
- sørge for at alle søkjarar med rett til grunnskuleopplæring får nødvendig rettleiing for å sjå kva tilbod som høver for søkjaren sin situasjon

9.3 Gjere vedtak som oppfyller opplæringsretten

Kommunen må gjere enkeltvedtak som oppfyller søkjaren 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 Stord kommune må:

- gjere skriftleg enkeltvedtak som konkluderer med at søkjaren ikkje har rett for alle som ikkje oppfyller vilkåra
- sørge for at det kjem fram av vedtaket at opplæringstilbodet er tilpassa den vaksne sitt behov slik at den vaksne får eit forsvarleg utbyte av opplæringa
- sørge for at vaksne som har fått godkjent realkompetansevurdering får eit kompetansebevis

9.4 Oppfylle krava til enkeltvedtak

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

Dette betyr at Stord kommune må:

- Sørge for at enkeltvedtaka syner kva faktiske forhold det har blitt lagt vekt på.

9.5 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 9. oktober 2020. Vi vil ikkje avslutte tilsynet før de gjennom erklæringa og utgreiinga har vist at pålegga er retta.

10 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 avgjord av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningslova § 42.

De har rett til innsyn i saksdokumenta, jf. forvaltningslova § 18.

Astrid Terese Aam
tilsynsleiar

Julie Daae
rådgjevar