



ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Tilsyn med voksnes rett til
grunnskoleopplæring etter
opplæringsloven kapittel 4A

Bodø kommune

10.03.2016

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
1.2 Om gjennomføringen av tilsynet	3
1.3 Kommunens tilbakemelding	3
2. Om tilsynet med Bodø kommune – Bodø voksenopplæring	4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler.....	4
2.2 Tema for tilsynet.....	4
3. Kapittel 4A. Opplæring spesielt organisert for voksne	4
3.1 Opplæringsloven § 4A-1 regulerer retten til grunnskoleopplæring for voksne	4
3.2 Fylkesmannens undersøkelser	5
3.3 Fylkesmannens vurderinger	6
3.3 Fylkesmannens konklusjon	7
4. Frist for retting av lovbrudd	7
Merknad	8
5. Kommunens frist til å rette.....	8
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	10

1. Innledning

Fylkesmannen åpnet 12. februar 2016 tilsyn med voksnes rett til grunnskoleopplæring ved Bodø voksenopplæring i Bodø kommune.

Grunnen til at vi åpnet tilsyn er den oppgaven Fylkesmannen har, som innebærer at vi skal sørge for at kommunen følger loven. Når vi oppdager lovbrudd må vi finne en egnet måte å følge dette opp på.

For å få inntak til videregående opplæring, må voksne som har behov for det gjennomføre grunnskoleopplæring etter reglene i kapittel 4 A i opplæringsloven og oppnå et vitnemål med karakterer i fem fag samt eksamen i to fag. Regelverket for deltakere i voksenopplæring er forskjellig fra grunnskoleopplæring for elever, og blanding av disse to gruppene kan medføre problemer med gjennomføringen for deltakerne. Når vi så at kommunen ikke hadde praksis i tråd med loven åpnet vi et tilsyn for å rette opp dette.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Kommunen er derfor adressat for denne tilsynsrapporten.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. Fristen er 15. april 2016. Dersom lovbrudd ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Nordland vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Bodø kommune ble åpnet etter Fylkesmannen mottok etterspurt dokumentasjon i forbindelse med refusjon for grunnskoleopplæring for asylsøkere. Dette var dokumentasjon som ga oss informasjon om Bodø kommunes drift av voksenopplæringen etter at det kom mange asylsøkere til kommunen i 2015. Vi ble oppmerksom på at organiseringen av opplæringen og saksbehandling ikke syntes å være i henhold til opplæringsloven § 4A-1.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon.

1.3 Kommunens tilbakemelding

Fylkesmannen mottok kommunens tilbakemelding på den foreløpige tilsynsrapporten 08. mars. Kommunen bekrefter i tilbakemeldingen at de ble klar over at de ikke drev undervisningen i henhold til regelverket i januar. Videre svarer kommunen at de utover våren vil øke fokus på å ivareta vedtaksbehandling på riktig måte, samt klargjøre maler og organisering. Kommunens mål er at undervisningen skal være i tråd med opplæringsloven fra skolestart høsten 2016. Kommunens tilbakemelding gir ikke grunn til å endre innholdet i rapporten.

Som det går fram av den rettefrist Fylkesmannen har satt, kan ikke kommunen vente til neste skoleår med å rette lovbrudd, dette må skje straks. Det betyr at kommunen må gjøre endringer slik at deltakerne får opplæring i de fag og etter de læreplaner som er hjemlet i lovverket. Det må også utarbeides enkeltvedtak til hver deltaker som viser tilbudet som gis.

2. Om tilsynet med Bodø kommune – Bodø voksenopplæring

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kap. 10 A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er lovligheitsilsyn jf. kommuneloven § 60 b. Fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som lovbrudd, uavhengig av om det er opplæringsloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

2.2 Tema for tilsynet

Vi har kontrollert om kommunen som skoleeier oppfyller plikten til å gi voksne grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4 A. Her har vi sett på inntak, organisering og gjennomføring av opplæringen. Tilsynet er begrenset til opplæringen som gjelder asylsøkere mellom 16 og 18 år, men regelverket vil gjelde alle deltakere i grunnskoleopplæring for voksne.

Formålet med tilsynet er å se til at deltakerne får opplæring i henhold til opplæringsloven, og dette gjelder både organisering og gjennomføring.

3. Kapittel 4A. Opplæring spesielt organisert for voksne

3.1 Opplæringsloven § 4A-1 regulerer retten til grunnskoleopplæring for voksne

§ 4A-1: «Dei som er over opplæringspliktig alder, og som treng grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring, så langt dei ikkje har rett til vidaregåande opplæring etter § 3-1. Retten til opplæring omfattar til vanleg dei faga ein treng for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for vaksne. Opplæringa skal tilpassast behovet til den enkelte. Opplæringa og undervisningsmateriellet er gratis.»

Om skolerett og skoleplikt

Barn under 16 år har rett og plikt til grunnskoleopplæring, dette reguleres i § 2-1 i opplæringsloven. I denne sammenhengen betyr det at alle barn som kommer til landet skal inn i grunnskolen så fort som mulig hvis det er forventet at oppholdet i Norge vil vare i mer enn 3 måneder. Dette gjelder uansett hvilken oppholdstillatelse barna har. Elevene kan få vedtak om særskilt språkopplæring, de kan også få vedtak om innføringsklasse hvis kommunen tilbyr det og de ønsker det. Elevene skal i utgangspunktet følge alderstrinnet sitt, og de skal skrives ut av grunnskolen med vitnemål etter 10. trinn. Dette vitnemålet gir elevene rett til inntak i videregående opplæring, og det vil ikke være krav til at elevene har oppnådd karakterer i fag. Det er også mulig for elevene å søke om å få gå et ekstra år i grunnskolen, og kommunen vurderer om de vil gi et slikt tilbud. Dette må i tilfelle skje før vitnemålet er utstedt.

Hvilket opplæringstilbud den voksne har krav på, går fram av § 4A-1 første ledd andre punktum. Her er det fastsatt at retten til grunnskoleopplæring for voksne til vanlig omfatter de fagene den voksne trenger for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring

for voksne, jf. forskrift til opplæringsloven 4-33. Dette er fagene norsk, matematikk, engelsk og to av fagene samfunnsfag, naturfag og KRLE. De voksne (over 16 år) opplæringstilbud skal være i maksimalt alle vitnemålsfagene (5 fag). For å få vitnemål er det et krav at den voksne har fått standpunkt karakter i fagene, eksamen i to fag, eventuelt godkjent realkompetanse.

Ungdom over opplæringspliktig alder har rett til videregående opplæring hvis de mangler det, og er kvalifisert for det. For asylsøkere gjelder dette de som er under 18 år. Hvis ungdommene ikke er kvalifisert for videregående opplæring, har de rett til grunnskoleopplæring for voksne, regulert i opplæringsloven § 4A-1. Dette vil her gjelde for de asylsøkerne som ikke er skrevet ut av norsk grunnskole, og ikke har grunnskole fra sitt hjemland som kvalifiserer for inntak til videregående skole.

Det kan ikke stilles krav om norskferdigheter ved inntak til grunnskoleopplæring for voksne.

Kommunen har ansvaret for grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 13-1, jf. § 4A-4 første ledd. Denne gruppen må oppnå et grunnskolevitnemål for voksne for å få inntak til videregående skole.

Rett til særskilt språkopplæring

Voksne med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt språkopplæring dersom dette er nødvendig for at den voksne skal kunne få forsvarlig opplæring. Retten til særskilt språkopplæring vil gjelde til den voksne har tilstrekkelige ferdigheter til å følge den ordinære grunnskoleopplæringen for voksne. For voksne kan retten til særskilt språkopplæring omfatte særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. Dette vil i hovedsak være aktuelt når den voksne ikke har gode nok ferdigheter i norsk til å kunne følge den ordinære grunnskoleopplæringen, og for en periode trenger særskilt språkopplæring for å klare dette.

Dersom den voksne har et særlig behov for særskilt språkopplæring, og dette får konsekvenser for den voksnes opplæringstilbud, skal dette fastsettes i enkeltvedtak etter § 4A-1

Enkeltvedtak om inntak

Når kommunen har inntak av deltakere etter opplæringsloven § 4A-1, er dette enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2b. Forvaltningslovens regler for saksbehandling og utforming av enkeltvedtak skal følges. Vedtak skal være skriftlige og de kan klages på til Fylkesmannen, jf. opplæringsloven § 15-2. Innholdet i vedtaket må være presist og grunnlagt, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Det må komme fram hvilken rett den enkelte har, hva slags opplæring som skal gis, hvilke fag, omfanget av opplæring og hvordan opplæringen skal organiseres. Deltakeren skal ha melding om vedtaket, og det skal gis opplysning om retten til å klage, klagefrist, klageinstans og nærmere framgangsmåte ved klage.

3.2 Fylkesmannens undersøkelser

Bodø kommune har i mange år tilbudt grunnskoleopplæring for voksne. Det som er nytt innværende skoleår, er at Bodø har fått asylmottak for 40 enslige mindreårige (EMA).

De som er over skolepliktig alder, 16 år, kan ha rett til grunnskoleopplæring. I dette tilsynet fører vi bare tilsyn med de som er over skolepliktig alder.

Asylsøkere som defineres som enslige mindreårige er barn og unge som kommer alene og er under 18 år. Når det gjelder grunnskoleopplæring, gjøres inndeling aldersmessig annerledes. Opplysninger fra kommunen viser at kommunen vurderte at alle asylsøkerne over 16 år hadde behov for grunnskole. Asylsøkerne søkte om det, og fikk det innvilget.

Ut fra dokumentasjon fra Bodø voksenopplæring, framgår det at grunnskoletilbudet etter § 4A-1 ble startet 30. september 2015. Ved inntak fylte alle 40 ungdommene ut et registreringsskjema der de blant annet oppga hvor mange års skolegang de hadde fra sitt hjemland. Asylmottaket hjalp ungdommene å fylle ut skjemaet som viste at alle hadde behov for grunnskoleopplæring, fordi ingen hadde fullført denne i sitt hjemland. De ungdommene som var født i 1999 og tidligere fylte så ut en søknad om grunnskole for voksne. Opplæringen startet 30. september. Den første måneden var det undervisning 15 timer i uka, og deretter økte undervisningstimetallet til 23.

Kommunen fattet vedtak om grunnskoleopplæring etter opplæringslovens § 4A-1 i desember. Fylkesmannen har mottatt kopi av vedtaksmal/sladdet vedtak. Deltakerne fikk vedtak om innvilget opplæring på grunnskolenes område fra 30.09.15 med inntil 30 timer per uke. Opplæringen skal være et innføringstilbud med hovedvekt på norsk, og tilrettelagt opplæring i fagene engelsk, matematikk, naturfag og samfunnsfag.

Vi har også mottatt timeplaner i form av tre ukeplaner fra forskjellige uker og forskjellige klasser. I tillegg til norsk, har klassene kroppsøving, DATA, mat og matlaging, matematikk, samfunnsfag og språkgrupper i de tre ukene vi har fått planer for.

3.3 Fylkesmannens vurderinger

Kommunen organiserte grunnskoleopplæringen slik at elever og deltakere har fått samme tilbud, sannsynligvis går de i samme klasser fordelt etter nivå. Når tilbudet organiseres på denne måten, må man være svært oppmerksom på at rettighetene til elever og deltakere (de over 16 år) er ulike. Gjør man feil her, vil det kunne få konsekvenser for asylsøkernes muligheter til inntak til videregående opplæring. I møte 25. januar orienterte Fylkesmannen om elevs søknadsfrist til videregående skole 1. februar, vi har også orientert om regelverket i brev og over telefon.

I de mottatte ukeplanene ser vi at opplæringen består av både kroppsøving og mat og helse. Dette er ikke fag som inngår i grunnskoleopplæring for voksne. De voksne skal ha et komprimert løp med de fem fagene som framgår i loven.

Når det gjelder opplæringens innhold, skal denne være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Læreplanene for fag gjelder fullt ut for grunnskoleopplæring etter kapittel 4A. Det betyr at det ikke kan velges bort kompetansemål hvis det skal gis standpunkt karakterer. Det kan heller ikke gis vedtak om innføringstilbud med avvik fra læreplaner slik som i grunnskole for elever. Ut fra dokumentasjonen som er mottatt, synes det som om også de voksne elevene følger et innføringstilbud.

Vi ser ut fra timeplanene at det er fire timer i uka i «språkgrupper». Hvis dette betyr tospråklig fagopplæring, er dette noe som også kan gis til voksne deltakere hvis innholdet er i henhold til de fem læreplanene etter kunnskapsløftet. Det betinger imidlertid at det er gjort vedtak om slik språkopplæring.

Kommunen plikter å treffe et enkeltvedtak når den voksne har søkt om grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A. Vi har fått oversendt enkeltvedtak i form av vedtaksmal. Vi tolker det slik at deltakerne har fått likelydende vedtak, og at disse ble fattet 21. desember. Dette er ikke i tråd med forvaltningslovens regler, og medfører blant annet at deltakerne ikke har hatt reell klagerett på tilbudet de har fått. I tillegg er ikke vedtakene i henhold til loven både fordi de har mangler og, fordi opplæringen ikke er i samsvar med innholdet i enkeltvedtaket.

Et standardisert vedtak som det vi har mottatt tyder på at kommunen ikke har foretatt en vurdering i samsvar med § 4A-1. Deltakerne har ulik skolebakgrunn, og enkeltvedtaket skal være individualisert og basert på den enkelte voksnes behov. Det skal være fastsatt klart og tydelig hva slags opplæringstilbud som skal gis til den enkelte, og deltakerne skal ha tilpasset opplæring ut fra sin bakgrunnskompetanse.

Når det gjelder organisering av opplæringen er det slik at voksne som hovedregel gjennomfører komprimerte løp, mens barn følger årstrinnet. Det er også andre forhold som gjør at elever og deltakere vanskelig kan blandes i felles klasser. Dette går på aldersforskjeller der voksne ikke bør undervises sammen med barn, at voksne ikke skal ha karakter i orden og atferd, og at det ikke skal føres fravær for deltakere i voksenopplæring. Fagsammensetningen er også forskjellig. Hvis det ikke gjøres vedtak om annet, skal barn følge ordinær fag- og timefordeling.

Voksne skal gis et komprimert grunnskoleløp slik at de kan få vitnemål etter reglene i opplæringslovens kapittel 4A og i dette tilfelle få benytte seg av ungdomsretten i videregående opplæring. Ved at opplæringen følger regelverket vil deltakerne også kunne fortsette grunnskoleopplæringen i annen kommune hvis de ikke bosettes i Bodø.

3.3 Fylkesmannens konklusjon

Bodø kommunes tilbud om grunnskoleopplæring for asylsøkere mellom 16 og 18 år er ikke i tråd med kravene i opplæringsloven § 4A-1, jf. forvaltningsloven.

4. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapittel 3 konstatert lovbrudd. I denne rapporten gis Bodø kommune frist til å rette lovbrudd, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 15. april. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at det ulovlige forholdet er rettet og en redegjørelse for hvordan lovbruddet er rettet. Endringene dokumenteres med innsending av enkeltvedtak for deltakerne samt timeplaner for klassene/gruppene, og eventuell annen dokumentasjon som viser at kommunen har rettet opp lovbrudd.

Dersom lovbrudd ikke rettes innen den fastsatte fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som vedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen i denne rapporten:

1. Rett til grunnskoleopplæring for voksne

Voksne som søker og har rett til grunnskoleopplæring skal tas inn til opplæring spesielt organisert for voksne i henhold til § 4A-1 i opplæringsloven.

Kommunen må i denne forbindelse sørge for at

- a. opplæringen gis i de fem fag som kreves for at voksne skal få vitnemål.
- b. opplæringens innhold skal være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

2. Vedtak

Når kommunen får søknad om grunnskoleopplæring for voksne, skal kommunen fatte et enkeltvedtak.

Kommunen må i denne forbindelse sørge for at

- a. vedtaket er individuelt og baseres på den enkelte voksne og hans/hennes behov.
- b. det framgår i vedtaket om den voksne har en rettighet etter opplæringsloven kapittel 4A, og dersom den voksne har en slik rett, skal det være fastsatt klart og tydelig hva slags opplæringstilbud den voksne får.
- c. vedtaket omhandler
 - innholdet i opplæringen, blant annet hvilke fag og hvilken nivåinnplassering i de ulike fagene
 - organiseringen, bl.a. opplæringssted, tidspunkt for opplæringen m.v.
 - omfanget, bl.a. lengden på opplæringen, antall timer i uken m.v.

Merknad

Vi har bare ført tilsyn med grunnskoleopplæringen for voksne asylsøkere. Vi vil også be dere vurdere om organisering og gjennomføringen av opplæringen for de som er elever er i tråd med opplæringsloven. Her tenker vi spesielt på:

- at det for alle elevene er fattet vedtak om særskilt språkopplæring og organisering i innføringstilbud jfr § 2-8.
- at kommunen har fastsatt avvik fra læreplanverket i enkeltvedtak om særskilt språkopplæring.
- at elevene skrives ut av grunnskolen med vitnemål slik at de kan få inntak på videregående skole.

Det er også en mulighet for elevene til å søke om et ekstra år i grunnskolen hvis de ønsker det heller enn å fortsette over i videregående skole fra høsten 2016. Hvis noen elever søker om et ekstra år i grunnskolen må kommunen vurdere om de vil tilby et ekstra år, dette vedtaket må i så fall fattes før vitnemål skrives ut.

5. Kommunens frist til å rette

Som nevnt i kapittel 5 ovenfor er kommunen gitt frist for å rette de ulovlige forholdene som er konstatert i denne rapporten.

Frist for tilbakemelding er 15. april.

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Marit Helness

Seniorrådgiver

Mina Luhr

Rådgiver

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Brev fra kommunen ved rektor, Bodø voksenopplæring, datert 03.02.2016.
- Kopi av vedtaksmal, Grunnskole for voksne – Innføringstilbud.
- Kopi av ukeplan A (mange analfabeter) for uke 44
- Kopi av ukeplan gruppe C (den sterkeste gruppa) for uke 47
- Kopi av ukeplan gruppe B (midterste gruppe) for uke 49
- Kommentar til foreløpig tilsynsrapport, 8. mars