



FYLKESMANNEN I ROGALAND
UTDANNINGSAVDELINGA

TILSYNSRAPPORT
Rogaland fylkeskommune

Tilsyn med opplæring innenfor kriminalomsorgen

15.02.2011

1. Tema for tilsynet

Tema for tilsynet var opplæring innenfor kriminalomsorgen, jf. opplæringslova §§ 13-3 fjerde ledd, 3-1, 4a-1 og 4a-3.

Tilsynet med Rogaland fylkeskommune skulle kontrollere om fylkeskommunen oppfyller opplæringslovens krav om opplæring innenfor kriminalomsorgen.

1.1 Fylkeskommunens ansvar

Det følger av opplæringsloven § 13-3 fjerde ledd at *”Fylkeskommunen har ansvaret for vidaregående opplæring i fengsel. Departementet kan i særlege tilfelle pålegge fylkeskommunen oppgaver i samband med annen opplæring i fengsel.”* Det er nedfelt en egen tilskuddsordning over statsbudsjettet til opplæring innen kriminalomsorgen. Formålet med ordningen er å sikre at de som ønsker det får tilbud om opplæring. Ordningen skal første og fremst finansiere grunnskoleopplæring for voksne, videregående opplæring for ungdom og videregående opplæring for voksne med rett. Det er ingenting i veien for at fylkeskommunen kan tilby andre typer kurs, men det må først sikres at alle med rett får tilbud om kompetansegivende kurs i tråd med Kunnskapsløftet.

Justis- og politidepartementet og Kunnskapsdepartementet har sammen laget et rundskriv om forvaltningssamarbeid mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen, datert 20.10.2008. Et overordnet prinsipp er at undervisning som er påbegynt i fengsel, skal følges opp av den ordinære skolevirksomheten i samfunnet. Rundskrivet gir også opplæringssektoren ansvar for å *”bruke muligheten til yrkesfaglig opplæring i samarbeid med arbeidsdriften i verksteder og fengslet for øvrig.”*

1.2 Spesielle utfordringer og rammebetingelser

De innsatte har samme rettigheter til opplæring som den øvrige befolkningen, men både fengselet som ramme og de innsatte som elever gir spesielle utfordringer til skoledriften og tilrettelegging av undervisningen. Av rammebetingelser som påvirker undervisningen kan nevnes straffegjennomføringslova, undervisningsarenaene i fengselet, de innsattes evne og kapasitet til å være mottakelige for undervisning, de innsattes ulike bakgrunn, alder og kompetanse, organisering av dagen i fengselet og de utfordringer det gir at det er kriminalomsorgen som har ansvaret for de innsatte. Gjennomsnittlig lengde på fengselsstraffer er noe over tre måneder, noe som gir en begrenset mulighet for kontinuitet i opplæringen. I tillegg oppstår det en del praktiske problemer, f. eks knyttet til dokumentasjon av arbeidserfaring, folkeregistrert adresse og bruken av MinID.

2. Hva er kontrollert i tilsynet

Rapporten er utarbeidet etter tilsyn med Rogaland fylkeskommune, med tilsynsbesøk på Randaberg videregående skole, avdeling Stavanger fengsel, 07.11.2010 og Time videregående skole, avdeling Åna fengsel, 09.11.2010. Tilsynet fokuserte på om fylkeskommunen oppfyller visse lovkrav innenfor de oppgitte emnene, se ”Tema for tilsynet”.

Tilsynet ble gjennomført ved gransking av dokumenter, ved intervju av sentralt plasserte personer i organisasjonen, gjennom samtale med elever og fengselsledelse og ved verifikasjon av om rutiner, prosedyrer og instruksjoner blir fulgt i praksis. Eventuelle funn ved tilsynet blir formulert som pålegg med korreksjonspunkt.

Det blir presisert at tilsynsrapporten ikke gir en helhetlig vurdering av skolene og fylkeskommunen. Rapporten omhandler bare resultat fra tilsynet på det valgte temaet.

3. Om gjennomføringa av tilsynet

Etter opplæringsloven, lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa, § 14-1 andre ledd, har departementet hjemmel til å føre tilsyn med virksomhet etter denne loven.

Fylkesmannen er delegert myndigheten. Tilsynsmyndigheten skal ha tilgang til skoleanlegg og dokumentasjon.

Framdriften i tilsynet:

07.10.10 - varsel om tilsyn med pålegg om å sende inn dokumentasjon

19.11.10 - mottak av dokumentasjon

06.12.10 - formøte

07.12.10 - gjennomføring av intervju ved Stavanger fengsel, Randaberg vidaregåande skole

09.12.10 - gjennomføring av intervju ved Åna fengsel, Time vidaregåande skole

10.01.11 - utsending av foreløpig rapport og varsel om pålegg

primo februar - utsending av endelig rapport med pålegg om retting

13.05.11 – Frist for retting av pålegg

Følgende personer har blitt intervjuet:

Magne Nesvik – Fylkesdirektør for utdanning, Rogaland fylkeskommune

Randi Hummervoll – Seksjonssjef fengselsopplæringen, Rogaland fylkeskommune

Tarjei R. Berge – Rektor, Randaberg vidaregåande skole

Ellen Marie Aanestad – Koordinator, Randaberg vgs/Stavanger fengsel

Roger Ramsvik – Lærer, Randaberg vgs/Stavanger fengsel

Bjørn Otto Warhuus – Avdelingsleder, Stavanger fengsel

Lars Tore Helgeland – Rektor, Time vidaregåande skole

Klaus Beschel – Avdelingsleder, Time vgs/Åna fengsel

Ingvar Erga – Rådgiver, Time vgs/Åna fengsel

Oddbjørn Lerbrekk – Lærer, Time vgs/Åna fengsel

Anne Øyri – Leder for sosialavdelingen, Åna fengsel

4. Tema for tilsynet

4.1 Tema 1: Opplæringslova § 3-1. Rett til vidaregåande opplæring for ungdom

4.1.1 Lovkommentar og rettslige krav

§ 3-1. Rett til vidaregåande opplæring for ungdom

Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarande opplæring, har etter søknad rett til tre års heiltids vidaregåande opplæring. I fag der læreplanen føreset lengre opplæringstid enn tre år, har ungdommen rett til opplæring i samsvar med den opplæringstida som er fastsett i læreplanen. Ungdom som har fylt 15 år, søkjer sjølv om inntak til den vidaregåande opplæringa.

Elevar, lærlingar og lære kandidatatar har rett til opplæring i samsvar med denne lova og tilhøyrande forskrifter.

Heile retten må normalt takast ut i løpet av ein samanhengande periode på fem år, eller seks år når opplæringa heilt eller delvis blir gitt i lærebedrift, og innan utgangen av det året vedkommande fyller 24 år. Fylkeskommunen kan etter søknad gi eleven, lærlingen eller lære kandidaten løyve til utsetjing eller avbrot i opplæringa utan at retten tek slutt. Departementet gir forskrifter om kva forhold som skal gi rett til utsetjing eller avbrot.

Retten til vidaregåande opplæring blir etter søknad om omval utvida med inntil eitt opplæringsår.

Elev som etter reglane i kapittel 5 har rett til spesialundervisning, har rett til vidaregåande opplæring i inntil to år ekstra når eleven treng det i forhold til opplæringsmåla for den enkelte. Før fylkeskommunen gjer vedtak om utvida opplæringstid, skal det liggje føre sakkunnig vurdering av dei

særlege behova eleven har. Retten gjeld også for elevar som har rett til opplæring i og på teiknspråk etter § 3-9, rett til opplæring i punktskrift etter § 3-10 eller rett til særskild språkopplæring etter § 3-12.

Søkjarar har rett til inntak til eitt av tre alternative utdanningsprogram på vidaregåande trinn 1 som dei har søkt på, og til to års vidaregåande opplæring innanfor utdanningsprogrammet. Søkjarar som etter kapittel 5 i lova har rett til spesialundervisning, og som på grunnlag av sakkunnig vurdering har særlege behov for eit særskilt utdanningsprogram på vidaregåande trinn 1, har rett til inntak til dette utdanningsprogrammet etter forskrift fastsett av departementet.

Fylkeskommunen skal tilby anna opplæring dersom ein elev, ein lærling eller ein lære kandidat har særlege vanskar med å følgje den opplæringa som er vald.

Departementet gir forskrift om inntak.

Opplæringa i offentleg vidaregåande skole eller i lærebedrift er gratis. Fylkeskommunen har ansvaret for å halde elevane med nødvendige trykte og digitale læremiddel og digitalt utstyr. Elevane kan ikkje påleggjast å dekkje nokon del av utgiftene til dette utover det som følgjer av forskrift. Fylkeskommunen kan påleggje elevane, lærlingane og lære kandidatane å halde seg med anna individuelt utstyr som opplæringa til vanleg gjer det nødvendig å ha. Departementet kan gi nærmare forskrifter.

Ungdom med rett til vidaregåande opplæring etter paragrafen her kan, etter søknad og når det ligg føre særlege grunnar, i staden få vidaregåande opplæring etter § 4A-3.

Ungdom har etter fullført grunnskole rett til 3 års vidaregåande opplæring. Denne retten gjelder i like stor grad for innsatte og domfelte som for andre. Retten gjelder uavhengig av soningslengde, men i og med at mange har korte dommer, vil det være meningsfullt å tilby korte kompetansegivende kurs. For at retten skal bli reell, må det så snart som mulig i soningen avklares om den innsatte har rett, hva retten innebærer og om den innsatte ønsker opplæring. Fylkeskommunen må derfor sikre god informasjon og et apparat som fanger opp den enkelte.

Retten er avgrenset til tre års heltidsutdanning. Det er mulig å få utvidet rett i inntil to år. Man kan søke om ett omvalg, og retten må tas ut innen utgangen av det året man fyller 24 år. Det er fylkeskommunen som avgjør spørsmål om rett, og det må fattes enkeltvedtak som gir den enkelte rett/ikke rett. Avklaring av rett trenger ikke være et separat enkeltvedtak, men kan inngå som en del av inntaksvedtaket.

Den enkelte har rett til inntak og elevstatus i ett av tre utdanningsprogram på Vg1. Elever som har påbegynt vidaregåande opplæring vil ha en fullføringsrett innenfor sitt programområde. Det er mulig å bli tatt inn som heltidselev eller deltidselev. For mange innsatte vil det være aktuelt å være deltidselev ved at man tar ett eller flere fag. Det er viktig å presisere at den innsatte har rett til elevstatus.

Når eleven har fullført en utdanning eller del av en utdanning, har vedkommende krav på å få dokumentert dette ved at det utstedes vitnemål eller kompetansebevis.

Siste ledd i § 3-1 peker på en mulighet som kan være aktuell for mange innsatte; de kan tas inn til vidaregåande opplæring etter § 4a-3. Dette gir større fleksibilitet i forhold til tilrettelegging. Det er imidlertid viktig å være klar over at eleven også mister rettigheter ved en slik løsning, blant annet retten til spesialundervisning etter kapittel 5 i opplæringsloven.

Forvaltningsloven

Når fylkeskommunen tar stilling til elevens rettigheter, eller har inntak av elever etter opplæringsloven § 3-1, er dette enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Forvaltningslovens regler for saksbehandling og

utforming av enkeltvedtak skal følges. Slike enkeltvedtak er skriftlige og kan påklages til Fylkesmannen, jf. opplæringsloven § 15-2.

Innholdet i vedtaket må utformes presist. Det må gå fram hvilken rett den enkelte har, hvilken opplæring som blir innvilget, hvilket omfang opplæringen har, hvilket utdanningsprogram den innsatte er tatt inn på og om den innsatte får status som helkurs- eller delkurselev.

Alle enkeltvedtak skal begrunnes individuelt, jf. forvaltningslovens § 24. Begrunnelsen skal være så presis at det er mulig å etterprøve om vedtaket er riktig.

Den innsatte skal ha melding om vedtaket, og her skal det gis opplysning om retten til å klage, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåten ved klage.

4.1.2 Dokumentasjon og vurdering

Fylkeskommunen har laget en ambisiøs plan for opplæringen, ”*Plan for opplæring innenfor kriminalomsorgen i Rogaland 2009-2012*”. Planen sier tydelig hva som er målet med opplæringen, hvilke utfordringer man står ovenfor og hvilke rettigheter de innsatte har. Planen er ikke fullt ut realisert ennå, og vi vil oppfordre fylkeskommunen og skolene til å fortsette arbeidet med å få planen implementert.

Det kommer frem i dokumentasjon og i intervju at fylkeskommunen til nå ikke systematisk har vurdert den enkeltes rettigheter etter opplæringsloven, og at det ikke er fattet enkeltvedtak om inntak etter § 3-1. Det er usikkert hvor mange innsatte dette vil være aktuelt for, og det er mulig at det for mange av dem vil være hensiktsmessig å bli tatt inn til videregående opplæring etter § 4a-3. For å kunne foreta en slik vurdering, må både ansatte og innsatte vite hvilke fordeler og ulemper en slik løsning gir.

Det er utarbeidet en informasjonsfolder som alle innsatte skal få og som informerer kort om retten de har til opplæring. Begge fengslene tar sikte på å få til en samtale med alle innsatte i løpet av kort tid etter ankomst. Det arbeides også med å få på plass bedre kartleggings- og diagnoseverktøy. Rådgiver/koordinator deltar i møte sammen med kriminalomsorgen og andre berørte parter for å få en god oversikt over nyankomne. Flere intervjuobjekter sa at de hadde spesielt fokus på nyankomne som er 23 år eller yngre. Fylkesmannen vil minne om at ungdomsretten etter § 3-1 går fram til og med det året man fyller 24 år, og at retten til grunnskole for voksne etter § 4a-1 eller videregående skole for voksne etter § 4a-3 er likestilte retter, uansett alder.

I forbindelse med tilsynet er det delegert fra fylkesrådmann til skolene å ta inn elever etter § 3-1. På Åna er dette videredelegert til avdelingsleder, men her foreligger det ikke et skriftlig delegeringsreglement. Det er utarbeidet eksempler på enkeltvedtak fra begge skolene. Disse vedtakene sier at eleven har fått rett og er tatt inn etter § 3-1. Vedtakene sier imidlertid ikke noe om hvilket utdanningsprogram eller programområde vedkommende er tatt inn på. Det framkommer derfor heller ikke om eleven har fått oppfylt retten til ett av tre utdanningsprogram. Det er videre ikke angitt omfang av opplæringen eller om man er tatt inn som helkurs- eller delkurselev, noe som vil være nødvendig for en innsatt å få avklart.

Vi sitter igjen med et inntrykk av at de som kunne vært elever i stedet har fått privatiststatus.

I og med at det ikke er tatt inn elever, blir det heller ikke utferdiget kompetansebevis eller vitnemål, bortsett fra i de tilfeller der en innsatt består en privatisteksamen. Fra Åna får kursdeltakere med seg en praksisattest som viser kompetansemål, en beskrivende tekst til hvert mål og hvor mange praksisdager

vedkommende har. Fra Stavanger fengsel får de med seg et såkalt kompetansebevis, med rektors underskrift på Randaberg videregående skoles papir. En slik dokumentasjon er nyttig for elevene, men den dekker ikke opplæringslovens krav til vurdering og krav til kompetansebevis eller vitnemål ved avsluttet utdanning.

I intervjuene ble det påpekt at fengselet som arena for opplæring er spesiell. Mange innsatte er ikke mottakelige for opplæring ved soningsstart. Noen må på avrusing, mange er nedkjørte og mange har mer enn nok med å tilpasse seg den nye situasjonen. Det ble også påpekt at ulike soningsforhold, flytting av innsatte og det at de innsatte er så ulike i "alder og visdom" gjør tilretteleggingen og informasjonen om tilbudene krevende.

Intervju og dokumentasjon viste at de som ønsker opplæring får det. Dette gjelder ved begge skolene. Det er ingen grunn til å tvile på at kursene er godt tilrettelagt og at de innsatte får relevant kompetanse. Mange av kursene som tilbys er imidlertid ikke vurdert til å være kompetansegivende i Kunnskapsløftet. De innsatte som ikke er på skolen deltar i yrkespraksis i regi av kriminalomsorgen. Fylkesmannen mener at skolene i større grad bør vurdere hvilke kompetansemål elevene faktisk oppnår på disse læringsarenaene, spesielt innenfor yrkesfaglige læreplaner i Kunnskapsløftet. Dette gjelder både "skolepraksisen" og "yrkespraksisen" i regi av kriminalomsorgen, og da spesielt på Åna, der det drives en stor og variert arbeidspraksis.

De innsatte må i dag i stor grad velge blant de opplæringstilbud skolen gir. Fylkeskommunens plan for opplæring har som målsetning at opplæringen som tilbys skal være i tråd med den innsattes rett. Et slikt mål er i tråd med lovverket, og vil bety en mer individualisert tilpasning. Intervju viste at noen ansatte hadde motforestillinger mot et slikt mål, og de påpekte svakheter og vansker med å nå dette. Synspunkter som kom frem var at det gir bedre læring å undervise i grupper, og at det er såpass ressurskrevende at det dermed vil gå utover andre kurs. Videre ble det hevdet at andre praktiske forhold som f. eks soningslengde, organisering av dagen i fengselet og at elevene plutselig må flytte, gjør et slikt mål problematisk.

Fylkesmannen vil peke på rettighetene i lovverket. I tillegg er flere stortingsmeldinger, Rogaland Revisjons rapport og den fylkeskommunale planen entydige: Den tilpassede opplæringen skal styrkes. Det dreier seg trolig ikke om mange elever med rett etter § 3-1. Etter vårt skjønn har begge skolene potensial for å bruke flere lærere i fengselet, for dermed å kunne gi et bredere tilbud. Videre vil det være mulig å ha mer kontakt med andre fagmiljøer, og det kan samarbeides tettere med arbeidspraksisen i regi av kriminalomsorgen. Til slutt vil vi peke på mulighetene for tilrettelegging som ligger i at elever med rett etter § 3-1 kan tas opp etter § 4a-3.

4.1.3 Konklusjon

Rogaland Fylkeskommune sikrer ikke at de innsattes rettigheter etter opplæringsloven § 3-1 blir ivarettatt.

4.2 Tema 2: Opplæringslova § 4a-3. Rett til videregående opplæring for voksne

4.2.1 Lovkommentar og rettslige krav

§ 4A-3. Rett til videregående opplæring for voksne

Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarande, men som ikkje har fullført videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring. Første punktum gjeld voksne frå og med det året dei fyller 25 år. Opplæringa for voksne skal tilpassast behovet til den enkelte. Retten kan

oppfyllest mellom anna ved fjernundervisningstilbod. Departementet gir nærmare forskrifter, mellom anna om kven retten omfattar, om inntak, rangering og førerett.

Vaksne som er tekne inn til vidaregåande opplæring, har rett til å fullføre opplæringsløpet. Dette gjeld sjølv om dei ikkje har rett til vidaregåande opplæring etter første leddet.

I fag der læreplanen føreset lengre opplæringstid enn tre år, har dei vaksne rett til opplæring i samsvar med den opplæringstida som er fastsett i læreplanen.

Opplæringa i offentleg vidaregåande skole eller i lærebedrift er gratis. Fylkeskommunen har ansvaret for å halde vaksne som får vidaregåande opplæring, med nødvendige trykte og digitale læremiddel og digitalt utstyr. Vaksne som får vidaregåande opplæring, kan ikkje påleggjast å dekkje nokon del av utgiftene til dette utover det som følgjer av forskrift. Fylkeskommunen kan påleggje vaksne som får vidaregåande opplæring, å halde seg med anna individuelt utstyr som opplæringa til vanleg gjer det nødvendig å ha. Departementet kan gi nærmare forskrifter.

Vaksne som har rett til vidaregåande opplæring har rett til vurdering av realkompetansen sin og til kompetansebevis. Personar som ikkje har rett til vidaregåande opplæring, skal få vurdert realkompetansen sin om dei blir vist til dette av kommune eller Arbeids- og velferdsetaten. Departementet kan gi nærmare forskrifter.

Fylkeskommunen skal gi kompetansebevis på grunnlag av realkompetansevurdering på vidaregåande opplærings nivå. Departementet kan gi nærmare forskrifter.

Voksne over 25 år som ikke har fullført videregående skole har rett til videregående opplæring. Hvem som har fullført videregående opplæring må avgjøres ut fra en skjønnsmessig vurdering. Hvis noen har fullført et utdanningsløp uten å bestå, vil de ikke ha rett etter § 4a-3. Hvis noen har fått et tilbud, men unnlatt å møte, f. eks i slutten av et opplæringsløp, må fylkeskommunen foreta en individuell vurdering. Det vesentlige i en slik vurdering vil være om vedkommende har fått opplæring av et slikt omfang at det kan anses som at opplæringsretten er tatt ut. Det vises til rundskriv Udir-2-2008 for drøfting av hva som ligger i begrepet ”fullført”.

Som tidligere nevnt er det mulig å ta inn elever med ungdomsrett etter § 4a-3 når særlige grunner taler for det.

I motsetning til § 3-1 gir § 4a-3 ikke rett til inntak på ett av tre utdanningsprogram. Det er heller ingen bestemmelser om omvalg, men det er ingenting i veien for at voksne kan søke om bytte av utdanningsprogram. Dette må sees i sammenheng med at voksenretten ikke knyttes opp mot en bestemt tidsramme på uttak av retten. Den enkelte har rett til å fullføre et opplæringsløp, men denne retten er ikke ubegrenset. Hvis den voksne bruker uforholdsmessig lang tid eller ikke har forutsetninger for å bestå, kan han miste retten. Dette vil være en skjønnsmessig vurdering av fylkeskommunen.

En viktig del av § 4a-3 er den voksnes rett til realkompetansevurdering. Realkompetansevurderingen er et enkeltvedtak som kan påklages til Fylkesmannen. På kompetansebeviset skal det føres ”godkjent kompetanse” i de fag, eller deler av fag, vedkommende har realkompetanse i. Realkompetansevurderingen er således et viktig hjelpemiddel for å avklare hva den voksne kan, hvilket mål vedkommende har med utdanningen, hvilke fag og kompetansemål som må tas for å nå målet, hvordan undervisningen skal organiseres og hvor lang opplæringstid som beregnes. Det er ønsket sluttkompetanse og en vurdering av den enkeltes mulighet til å oppnå yrkes- eller studiekompetanse, som sammen med realkompetansevurderingen, skal være bestemmende for hvilket tilbud den enkelte har rett til.

§ 4a-3 gir ingen rett til spesialundervisning, men det forutsettes at opplæringen tilpasses den enkelte. Dette gjelder både med hensyn til totalt omfang, timetall i fag, organisering og undervisningsformer. §

1-13 i forskrift til opplæringsloven gir voksne med minst 5 års allsidig praksis fritak fra kravet om fellesfag for å få vitnemål. Med ”allsidig praksis” menes også praksis som ikke er knyttet til faget. Fritaksregelen gjelder kun for yrkesfag, ikke for generell studiekompetanse.

Forvaltningsloven

Når fylkeskommunen tar stilling til elevens rettigheter, tar inn elever, foretar realkompetansevurdering og utsteder kompetansebevis etter opplæringslovens § 4a-3, er dette enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Et vedtak om ikke å godkjenne realkompetanse vil også være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Pkt 4.1 gir en nærmere utgreiing om forvaltningslovens regler.

4.2.2 Dokumentasjon og vurdering

Det kommer fram i dokumentasjon og intervju at fylkeskommunen til nå ikke systematisk har vurdert den enkeltes rettigheter etter opplæringsloven, og at det ikke er fattet enkeltvedtak om opptak etter § 4a-3. Det er lagt ved et eksempel på enkeltvedtak om inntak etter § 4a-3 fra hver av skolene. Inntak etter § 4a-3 er ikke delegert og må derfor fattes av fylkesrådmannen.

Det er heller ikke for innsatte med rett etter § 4a-3 utferdiget kompetansebevis eller vitnemål. Det brukes samme dokumentasjon for disse som for deltakere med ungdomsrett. De innsatte får dermed ikke med seg kompetansebevis eller vitnemål i tråd med Kunnskapsløftets krav ved avsluttet utdanning.

Intervju på Åna viste at ungdoms- og grunnskoleretten prioriteres før voksenretten etter 4a-3, men de hadde aldri opplevd noen konflikt i denne sammenheng. Opplæringsloven sidestiller rett etter §§ 3-1, 4a-1 og 4a-3.

Dokumentet ”*Informasjon om realkompetansevurdering*” fra Rogaland fylkeskommune sier under pkt ”klage”: ”*Klagen rettes til fylkeskommunen som behandler klagesaken.*” Videre står det i siste setning ”*...det er fylkeskommunenes klageorgan som avgjør klagesaker.*” I forskrift til opplæringsloven § 4-13 står det ”*Realkompetansvurdering er eit enkeltvedtak og kan påklagast til Fylkesmannen, jf. § 5-1.*” Denne informasjonen må derfor rettes i fylkeskommunens dokument.

4.2.3 Konklusjon

Rogaland Fylkeskommune sikrer ikke at de innsattes rettigheter etter opplæringsloven § 4a-3 blir ivaretatt.

4.3 Tema 3: Opplæringslova § 4a-1. Rett til grunnskoleopplæring for voksne

4.3.1 Lovkommentar og rettslige krav

§ 4A-1. Rett til grunnskoleopplæring for voksne

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 voksne. Opplæringa skal tilpassast behovet til den enkelte.

Opplæringa og undervisningsmateriellet er gratis.

For å ha rett til opplæring etter § 4a-1 må man oppfylle tre forhold. Man må være over opplæringspliktig alder, man må ha behov for grunnskoleopplæring og man må ikke ha rett til videregående opplæring etter § 3-1. Det er behovet i seg selv som er avgjørende for om man har rett. Årsaken til behovet er ikke avgjørende.

Det må videre vurderes om den voksne trenger mer eller fornyet grunnskoleopplæring med grunnlag i enten sykdom eller skade, mangelfull grunnskoleopplæring eller andre forhold.

Lengden på og omfanget av opplæringen skal tilpasses den enkelte og må fastsettes skjønnsmessig i hvert enkelt tilfelle.

Man har kun rett til opplæring i de fagene man trenger for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring. Dette er fem fag: Norsk, engelsk, matematikk og to av følgende fag: Naturfag, samfunnsfag, RLE og matematikk muntlig, jf. forskrift til opplæringsloven § 4-18. Eleven skal ha to eksamenskarakterer i fag som trekkes, en sentralgitt skriftlig eksamen og en lokalgitt muntlig eksamen.

En voksen kan ikke kreve opplæring i ubegrenset tid. Vedkommende kan heller ikke kreve optimalt utbytte, kun et forsvarlig utbytte ut fra gitte forutsetninger.

Det følger med retten at man skal ha vurdering etter forskriftens kapittel 4. Det skal utstedes vitnemål for grunnskolen ved fullført utdanning.

Forvaltningsloven

Når fylkeskommunen tar stilling til en elevs rettigheter, tar inn elever og utsteder vitnemål etter opplæringsloven § 4a-1, er dette enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Pkt 4.1 gir en nærmere utgreiing om forvaltningslovens regler.

4.3.2 Dokumentasjon og vurdering

Det kommer fram i dokumentasjon og intervju at fylkeskommunen til nå ikke systematisk har vurdert den enkeltes rettigheter etter opplæringsloven og at det ikke er fattet enkeltvedtak om inntak etter § 4a-1. Det er ikke lagt ved eksempler på enkeltvedtak om inntak etter § 4a-1. Et slikt vedtak må være presist i forhold til retten til vedkommende, hvilket nivå i Kunnskapsløftet undervisningen skal være på, estimert tid for opplæringen, hvilke fag som skal tas og målet for opplæringen.

Det er heller ikke for innsatte med rett etter § 4a-1 blitt utferdiget vitnemål. Det brukes samme dokumentasjon for disse som for deltakere med ungdomsrett og voksenrett til videregående opplæring. De innsatte får dermed ikke med seg vitnemål i tråd med Kunnskapsløftets krav ved avsluttet utdanning.

Fylkeskommunens plan for opplæring innen kriminalomsorgen mangler henvisninger til grunnskoleretten etter 4a-1. Planen inneholder et avsnitt, 3.2.2, om grunnleggende ferdigheter/basisfag. Et kjennetegn ved mange av de innsatte er at de har svake grunnleggende ferdigheter i norsk, matematikk, engelsk, samt svak digital kompetanse. Det hadde derfor vært hensiktsmessig å se dette i sammenheng med en fornyet rett til grunnskoleopplæring i disse fagene etter § 4a-1.

4.3.3 Konklusjon

Rogaland Fylkeskommune sikrer ikke at de innsattes rettigheter etter opplæringsloven § 4a-3 blir ivarettatt.

5. Pålegg om endring

1) Rogaland fylkeskommune pålegges å fatte enkeltvedtak om inntak av elever i tråd med opplæringsloven §§ 3-1, 4a-1 og 4a-3 og forvaltningsloven.

Fylkeskommunene må se til at:

- a. Enkeltvedtakene etter delegert myndighet til Time vidaregåande skole og Randaberg vidaregåande skole avklarar hvilke rettigheter eleven har til inntak
- b. Enkeltvedtakene etter delegert myndighet til Time vidaregåande skole og Randaberg vidaregåande skole avklarar hvilken paragraf eleven er tatt inn etter
- c. Enkeltvedtakene etter delegert myndighet til Time vidaregåande skole og Randaberg vidaregåande skole avklarar hvilke rettigheter eleven har i forhold til gjennomføring og mål om sluttkompetanse
- d. Enkeltvedtakene etter delegert myndighet til Time vidaregåande skole og Randaberg vidaregåande skole avklarar hvilke program/fag eleven skal følge og omfanget av opplæringen
- e. Søkere med rett etter § 3-1 får innvilget ett av tre alternative utdanningsprogram på Vg1
- f. Time vidaregåande skole dokumenterer videre delegering av inntak etter §§ 3-1 og 4a-1 til avdelingsleder

2) Rogaland fylkeskommune pålegges å utstede gyldig elevdokumentasjon ved fullført utdanning.

Fylkeskommunen må se til at:

- a. Time vidaregåande skole og Randaberg vidaregåande skole utsteder kompetansebevis eller vitnemål for elever etter §§ 3-1 og 4a-3 i tråd med forskrift til opplæringsloven §§ 3-42 og 4-34
- b. Time vidaregåande skole og Randaberg vidaregåande skole utsteder vitnemål for elever etter § 4a-1 i tråd med forskrift til opplæringsloven § 4-33

3) Rogaland fylkeskommune pålegges å opplyse om riktig klageinstans i enkeltvedtak om realkompetanse.

Fylkeskommunen må se til at:

- a. Det opplyses om at Fylkesmannen er klageinstans i informasjonsskrivet i tråd med forskrift til opplæringsloven § 4-13

6. Oppfølging av tilsynsresultatene – krav om egenerklæring om at lovbruddene er rettet

Tiltak for å rette lovbrudd skal iverksettes umiddelbart.

Rogaland fylkeskommune skal inngi en skriftlig erklæring på at lovbruddene er rettet og dokumentere at det er utarbeidet tiltak i henhold til påleggene.

Frist for innsendelse av en slik erklæring er 01.06.2011.

7. Klageadgang

Rapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b, og kan påklages til Utdanningsdirektoratet. En eventuell klage skal sendes til Fylkesmannen innen tre uker fra det tidspunktet underretning om vedtaket er kommet fram til fylkeskommunen som skoleeier, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Om utforming av klage vises det til forvaltningsloven § 32.

Hallgeir Bø
tilsynsleder

Sturle Holmen
rådgiver

Vedlegg:

1. Oversikt over deltakere i tilsynet
2. Dokumentasjonsoversikt fra Rogaland fylkeskommune
3. Dokumentasjonsoversikt fra Randaberg videregående skole / Avd. Stavanger fengsel
4. Dokumentasjonsoversikt fra Time videregående skole / Avd. Åna

Vedlegg 1 til tilsynsrapporten – deltakere i tilsynet

Åpningsmøte og intervjuer i Rogaland fylkeskommunes lokaler den 06.12.2010. Sluttmøte den 10.01.2011

Navn	Funksjon	Åpningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Magne Nesvik	Fylkesdirektør for opplæring		X	X
Randi Hummervoll	Seksjonssjef fengselopplæringen	X	X	X
Gudveig Salte	Seniorrådgiver			X

Intervjuer og samtaler Randaberg videregående skole, avdeling Stavanger fengsel den 07.12.2010:

Navn	Funksjon	Åpningsmøte	Intervju	Samtale	Sluttmøte
Tarjei R. Berge	Rektor	X	X		X
Ellen Marie Aanestad	Koordinator	X	X		X
Roger Ramsvik	Lærer	X	X		
En innsatt				X	
Bjørn Otto Warhuus	Avdelingsleder, Stavanger fengsel			X	

Intervjuer og samtaler Timer videregående skole, avdeling Åna fengsel den 09.12.2010:

Navn	Funksjon	Åpningsmøte	Intervju	Samtale	Sluttmøte
Lars Tore Helgeland	Rektor	X	X		X
Klaus Beschel	Avdelingsleder	X	X		X
Ingvar Erga	Rådgiver	X	X		
Oddbjørn Lerbrekk	Lærer	X	X		
En innsatt				X	
Anne Øyri	Leder for sosialavdelingen, Åna fengsel			X	

Vedlegg 2 til tilsynsrapporten – dokumenter fra Rogaland fylkeskommune

1. Svar på varsel om tilsyn med Rogaland fylkeskommune – tilsyn med fengselopplæringen
2. Delegeringsreglement – Rogaland fylkeskommune
3. Plan for opplæring innenfor kriminalomsorgen i Rogaland 2009 - 2012
4. Inntak til opplæring innenfor kriminalomsorgen i Rogaland
5. Rutinebeskrivelse av samarbeid Voksenopplæringen – fengselsundervisningen
6. Informasjon om realkompetansevurdering – Rogaland fylkeskommune
7. Opplæring innenfor kriminalomsorgen – budsjettammer 2010
8. Kvalitetsdokument RFK – Organisering av opplæring innen kriminalomsorgen i Rogaland
9. Kvalitetsdokument RFK – Informasjon om opplæring innen kriminalomsorgen i Rogaland
10. Vilje til vekst – informasjon om opplæringstilbudet i fengslene i Rogaland

Vedlegg 3 til tilsynsrapporten – dokumenter fra Randaberg videregående skole

1. Svar på varsel om tilsyn med fengselsopplæringa – innsending av dokumentasjon
2. Retningslinjer for inntak til opplæring innenfor kriminalomsorgen i Rogaland
3. Vilje til vekst – informasjon om opplæringstilbudet i fengslene i Rogaland
4. Informasjon om opplæringstilbud i Stavanger fengsel
5. Enkeltvedtak om inntak av elever innen kriminalomsorgen ved Randaberg videregående skole, avdeling Stavanger fengsel
6. Elevliste
7. Kurstilbud
8. Retningslinjer for bruk av IKT / Internett i opplæringen for innsatte i kriminalomsorgen
9. Handlingsplan 2010-2012

Vedlegg 4 til tilsynsrapporten – dokumenter fra Time vidaregåande skole

1. Opplæringstiltak ved Åna fengsel i regi av Time vidaregåande skole
2. Manual for skjema som brukes for avtale til samtale & Manual for bruk av skjema som brukes under samtalen
3. Skjema som brukes for avtale til samtale
4. Skjema som brukes under samtalen
5. Enkeltvedtak § 4a-3
6. Enkeltvedtak § 3-1
7. Eksempler på dokumentasjon på gjennomført praksis i Åna fengsel
8. Gjennomført realkompetansevurdering
9. Elevliste for uke 39, 2010
10. Informasjonsbrosjyrer som deles ut til de innsatte