

Voksenopplæring

Buskerud fylkeskommune



Forvaltningsrevisjon

November 2018

Sammendrag

Bestilling

Kontrollutvalget
Sak PS 033/17 den
28.9.2017

Prosjekt ble
stoppet i 2017,
men ble
gjenopptatt med
noe endrede
problemstillinger i
mai 2018.

Problemstillinger

1. Hvordan benyttes voksenopplæringsmidlene i Buskerud fylkeskommune?
2. Hvordan oppfylles de lovpålagte krav om voksenopplæring i fylkeskommunen?
3. Er de tilbud om voksenopplæring som kvalifiserte søkere etterspør i tilstrekkelig grad til stede i de opplæringsprogrammer de fire OPUS-ene kan tilby?

Metode og praktisk gjennomføring

Vi har i dette prosjektet benyttet følgende metoder for å fremskaffe dokumentasjon:

- Møter og dialog med kontaktperson
- Gjennomgang av dokumenter og rutiner på området som er fremskaffet til revisjon av kontaktperson
- Gjennomgang av intern og ekstern statistikk

Vurderinger og konklusjoner

Vi har ikke indikatorer som tyder på at Buskerud fylkeskommune benytter midlene på området vesentlig annerledes enn andre fylkeskommuner.

Vi mener fylkeskommunen på de områder og utvalg vi har sett på oppfyller de lovpålagte kravene, men vi finner også at det er forbedringspotensial. Dette gjelder særlig måten enkeltvedtak er bygd opp på.

Vi ser at det er eksempler på at fylkeskommunen ikke har et tilbud om voksenopplæring som kvalifiserte søkere etterspør i tilstrekkelig grad. Vi kan imidlertid ikke konkludere med at dette er lovbrudd. For å få ned antall som ikke raskt får et tilbud, bør det sannsynligvis tilføres noe mer ressurser eller ting bør gjøres på andre måter.

Anbefalinger

Vi anbefaler at det vurderes å utarbeide felles maler for saksbehandling som gjelder for alle OPUS-ene. Om tilbudet om voksenopplæring endres, bør dette ses opp mot den pågående organiseringen av ny region.

Innhold

<i>Sammendrag</i>	1
<i>Innhold</i>	2
1. Innledning.....	3
1.1. Bakgrunn for prosjektet.....	3
1.2. Problemstillinger	3
1.3. Avgrensning av forvaltningsrevisjonen.....	3
1.4. Definisjoner	3
1.5. Beskrivelse av organisering	3
2. Metode.....	4
3. Revisjonskriterier.....	5
4. Gjennomgang av problemstilling 1	5
4.1. Utleddning av revisjonskriterier	5
4.2. Beskrivelse av innhentet dokumentasjon	5
4.3. Vurdering.....	7
5. Gjennomgang av problemstilling 2	7
5.1. Utleddning av revisjonskriterier	7
5.2. Beskrivelse av innhentet dokumentasjon	8
5.3. Vurdering.....	10
6. Gjennomgang av problemstilling 3	10
6.1. Utleddning av revisjonskriterier	10
6.2. Beskrivelse av innhentet dokumentasjon	11
6.3. Vurdering.....	13
7. Konklusjon.....	14
8. Anbefaling	14
<i>Referanser</i>	14
<i>Vedlegg 1 – Uttalelse fra fylkesrådmann datert 19.11.2018</i>	15
<i>Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon</i>	16
<i>Vedlegg 4 – illustrasjon</i>	18

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Buskerud fylkeskommune fattet i møte den 28.9.2017, sak PS 033/17, vedtak om at Buskerud Kommunerevisjon (BKR) skal gjennomføre forvaltningsrevisjon på området voksenopplæring. Prosjektet er bestilt på bakgrunn av områder valgt ut i vedtatt plan for forvaltningsrevisjon og overordnet analyse for perioden 2015 – 2019. Prosjektet ble midlertidig stoppet på grunn av fylkeskommunens gjennomgang av deler av området i egenregi og varsling om mulig tilsyn fra fylkesmannen på området i 2017. Kontrollutvalget ble orientert om resultatet av egen gjennomgang og det ble ikke gjennomført tilsyn i 2017. I møte 31.5.2018, sak PS 024/18 ble prosjektet vedtatt gjenopptatt med noe endrede problemstillinger ut fra den opprinnelige planen.

1.2. Problemstillinger

1. *Hvordan benyttes voksenopplæringsmidlene i Buskerud fylkeskommune?*
2. *Hvordan oppfylles de lovpålagte krav om voksenopplæring i fylkeskommunen?*
3. *Er de tilbud om voksenopplæring som kvalifiserte søkere etterspør i tilstrekkelig grad til stede i de opplæringsprogrammer de fire OPUS-ene kan tilby?*

1.3. Avgrensning av forvaltningsrevisjonen

Vår gjennomgang tar kun for seg de områdene som er definert gjennom problemstillinger/revisjonskriterier, samt det utvalg vi har begrenset gjennomgangen til. Våre vurderinger og konklusjoner knytter seg opp mot denne avgrensningen.

Vi har ved utforming av rapport bevisst søkt å være konsis og redigert ned data som vi presenterer i rapporten til det som vi mener er vesentlig som dokumentasjon opp mot problemstillingene. Dette for å begrense omfanget av rapporteringen og forhåpentlig få til en relativ leservennlig rapport ut fra omfanget av gjennomgangen vi har foretatt.

1.4. Definisjoner

Voksenopplæring er videregående opplæring som er tilpasset voksne. For å ha rett til videregående opplæring for voksne så må følgende kriterier være oppfylt:

- Du må være over 25 år
- Du må ha fullført grunnskole eller tilsvarende, men ikke videregående skole
- Du må ha oppholdstillatelse i Norge
- De som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får godkjent opplæringa som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge, har også rett til videregående opplæring for voksne.

Den fylkeskommunale voksenopplæringen er forankret i opplæringslovens §4A-3.

1.5. Beskrivelse av organisering

Buskerud fylkeskommune har fire OPUS (opplærings og utviklingsentre) som er en egen avdeling underlagt rektor ved hver sin videregående skole (VGS).

- OPUS Drammen (Åssiden VGS): kommunene Drammen, Lier, Røyken, Hurum og Nedre Eiker
- OPUS Hallingdal (Gol VGS): kommunene i Hallingdal
- OPUS Kongsberg (Kongsberg VGS): kommune Øvre Eiker, Kongsberg, Numedal og Sigdal
- OPUS Ringerike (Hønefoss VGS): kommunene Modum, Ringerike, Hole, Krødsherad og Sigdal

De som hører til Sigdal søker der det er mest naturlig i forhold til geografisk tilhørighet.

I tillegg til å ha ansvar for lovpålagte oppgaver som veiledning, realkompetansevurdering og opplæringstiltak, skal sentrene ivareta nettverksbygging og være regionale utviklingsaktører.

Brukerne av voksenopplæringens tjenester er ingen ensartet gruppe. Det er stort spenn i gruppen som søker voksenopplæring. Retten til opplæring for voksne er like sterk som for ungdom.

2. Metode

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt. Det vil si at gjennomgangen er basert på "*RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*"¹ som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF).

Vi har i dette prosjektet benyttet følgende metoder for innhenting av dokumentasjon:

- Møter og dialog med kontaktperson.
- Gjennomgang av dokumenter og rutiner på området som er fremskaffet til revisjonen av kontaktperson.
- Gjennomgang av intern og ekstern statistikk.

Vi mener metodevalget er hensiktsmessig ut fra problemstillingene som skal besvares.

Vi presiserer at det opp mot problemstillingene bare ses på områder som er fastsatt ved utledede revisjonskriterier/delproblemstillinger. Våre vurderinger og konklusjoner gjelder derfor bare for disse avgrensede, definerte områdene.

Vi viser også til kapittel 1.3 der det er gjort avgrensinger i prosjektets omfang.

Et utkast til rapport har blitt oversendt fylkesrådmannen til uttalelse. Fylkesrådmannens uttalelse i epost av 19.11.2018 er vedlagt rapporten.

¹ Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

3. Revisjonskriterier

Kilder revisjonskriterier:

- Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova). LOV-1998-07-17-61
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10
- Forskrift til opplæringslova - FOR-2018-07-02-1149 fra 01.08.2018
- Veilederen - Voksnes rett til videregående opplæring Udir-2-2008, oppdatert mars 2016

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som benyttes for å vurdere kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse, regeletterlevelse osv. Sammenholdt med faktabeskrivelsen danner revisjonskriteriene basis for de analyser og vurderinger som foretas, de konklusjoner som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

Vi har ut fra overnevnte kilder utledet revisjonskriterier for denne forvaltningsrevisjonen. Vi har valgt noen områder (revisjonskriterier) vi mener er vesentlige for å oppfylle krav opp mot problemstillingene. Gjennomgang av de tre problemstillingene beskrives i kapittel 4 til 6. Det er utledet revisjonskriterier til problemstillingene 2 og 3. Utledningen fremkommer i underkapitlene 5.1. og 6.1. For problemstilling 1 er det ikke utledet revisjonskriterier, se underkapittel 4.1.

4. Gjennomgang av problemstilling 1

Dette kapitlet tar for seg problemstilling 1: *hvordan benyttes voksenopplæringsmidlene i Buskerud fylkeskommune?*

I dette kapittel fremgår forutsetninger for revisjonskriterier i kapittel 4.1. I kapittel 4.2 beskriver vi innhentet informasjon. I kapittel 4.3 vurderer vi hvorledes fylkeskommunen oppfyller problemstillingen.

4.1. Utledning av revisjonskriterier

Denne problemstillingen besvares ved å beskrive området og vurdere området ut fra innsamlet dokumentasjon. Det utledes ikke egne revisjonskriterier for problemstillingen utover det å sammenlikne med andre fylkeskommuner samt offentlig tilgjengelig statistikk.

4.2. Beskrivelse av innhentet dokumentasjon

For å besvare problemstillingen har vi hentet inn oversikt over driftskostnader fra fylkeskommunen på området og fra offisiell statistikk for fylkene i Norge. Egne tall for driftskostnader voksenopplæring vi har fått fra Buskerud fylkeskommune har mindre avvik fra de tallene vi finner i KOSTRA-tall (KOMMUNE STAT RAPPORTERING TALL).

Statistisk sentralbyrå (SSB) opererer i KOSTRA - statistikken med kostnadssammenlikning ut fra vektet antall brukere i voksenopplæringen. Dette er omregning til antall tilhørende ett av de tre årene på videregående skole. Disse tallene gir noe avvik fra fylkeskommens egne tall. Men de lar seg forklare med perioden telling foregår, tidspunkt på året med mer. Fra statistikkbanken til SSB er det mulig å lage egne sammenlikninger. Her fremkommer det andre tall enn vektet snitt for antall deltakere i voksenopplæringen. Men disse tallene inkluderer også voksne som går i ordinær videregående opplæring, voksne som går i privat undervisning med mer og er derfor mindre relevante til bruk for en kostnadssammenlikning. Tabeller med antall fremkommer i kapittel 6 i denne rapporten.

Tabell under viser antall deltakere ut fra vektet antall fra KOSTRA- statistikken

Enhet	Brukere, vektet (antall)		
	2015	2016	2017
Totalt landet	5 968	6 577	7 413
Østfold fylkeskommune	210	258	269
Akershus fylkeskommune	427	500	603
Oslo fylkeskommune	645	732	774
Hedmark fylkeskommune	177	200	256
Oppland fylkeskommune	115	127	119
Buskerud fylkeskommune	202	213	258
Vestfold fylkeskommune	323	334	360
Telemark fylkeskommune	279	274	273
Aust-Agder fylkeskommune	167	153	181
Vest-Agder fylkeskommune	234	257	293
Rogaland fylkeskommune	561	584	637
Hordaland fylkeskommune	621	661	687
Sogn og Fjordane fylkeskommune	169	215	261
Møre og Romsdal fylkeskommune	292	320	350
Sør-Trøndelag fylkeskommune	439	510	563
Nord-Trøndelag fylkeskommune	272	316	373
Nordland fylkeskommune	482	551	684
Troms fylkeskommune	180	187	278
Finnmark fylkeskommune	173	185	194

Dette gir kostandssammenlikning som er slik ut når det gjelder gjennomsnittskostnad per bruker:

Enhet	Utgifter per bruker (kr)		
	2015	2016	2017
Totalt landet	71 684	69 922	69 313
Østfold fylkeskommune	118 438	117 899	123 416
Akershus fylkeskommune	89 358	79 862	71 720
Oslo fylkeskommune	102 226	92 331	101 554
Hedmark fylkeskommune	76 124	65 355	51 402
Oppland fylkeskommune	227 609	196 528	240 126
Buskerud fylkeskommune	119 193	92 977	81 818
Vestfold fylkeskommune	122 498	138 835	109 108
Telemark fylkeskommune	49 634	58 938	78 773
Aust-Agder fylkeskommune	60 054	89 444	80 122
Vest-Agder fylkeskommune	66 064	71 012	107 116
Rogaland fylkeskommune	13 758	15 579	13 462
Hordaland fylkeskommune	75 709	85 201	81 614
Sogn og Fjordane fylkeskommune	30 485	34 051	43 149
Møre og Romsdal fylkeskommune	28 592	24 938	25 109
Sør-Trøndelag fylkeskommune	51 323	48 731	51 625
Nord-Trøndelag fylkeskommune	68 702	56 161	41 365
Nordland fylkeskommune	58 415	47 495	57 496
Troms fylkeskommune	64 322	72 091	52 813
Finnmark fylkeskommune	40 636	36 141	31 206

Tabellen over viser at 17 av de 19 fylkeskommunene var billigere i 2015 enn Buskerud fylkeskommune. I 2017 er det 14 av 19 som er billigere.

Som det fremgår av tabellen over er det fylkeskommuner med så lave kostnader som 20-40 % av gjennomsnittskostnaden per bruker. Det er også én fylkeskommune som har en kostnad på over tre ganger av gjennomsnittsprisen per bruker. I samtale med kontaktperson om tallene i møte 22.10. 2018 opplyser denne om at det antagelig kan være feil i tallene. En mulig forklaring er forskjellig organisering av voksenopplæringen. I noen fylkeskommuner er voksenopplæringen organisert som egne selskaper eller kjøpes fra private. Blant annet gjelder dette ifølge kontaktperson Rogaland som er billigst. Det kan vær at dette ikke fangens opp i KOSTRA-tallene.

4.3. Vurdering

Som omtalt i kapittel 4.2 knytter det seg usikkerhet til om KOSTRA-tallene som vi har presenterer over er sammenliknbare for alle fylkeskommunene. Vi har sjekket ut at tallene for Buskerud fylkeskommune synes riktige. For de andre fylkeskommunene har vi ikke gjort tilsvarende. Kontaktperson for prosjektet opplyser at det kan være feil i tallene vedrørende noen fylkeskommuner. Det er flere undersøkelser som har avdekket feil i tallmateriale, blant annet går dette på organisering av tilbudet². Usikkerheten rundt dette gjør det vanskelig å konkludere på om Buskerud fylkeskommune bruker mer enn gjennomsnittlig per bruker. Imidlertid så ser vi ut fra de tallene vi har at Buskerud fylkeskommunes kostnader per bruker er nesten 20 % høyere enn det som er gjennomsnittskostnaden per bruker i 2017. Buskerud fylkeskommune viser samtidig en nedadgående trend kostnadsmessig de siste tre årene.

5. Gjennomgang av problemstilling 2

Dette kapittelet tar for seg problemstilling 2: *hvordan oppfylles de lovpålagte krav om voksenopplæring i fylkeskommunen?*

I dette kapittel fremgår kilder og forutsetninger for revisjonskriterier i kapittel 5.1. I kapittel 5.2 beskriver vi innhentet informasjon opp mot det enkelte revisjonskriteriet. I kapittel 5.3 vurderer vi hvordan fylkeskommunen oppfyller problemstillingen.

5.1. Utledning av revisjonskriterier

Ut fra krav i lovverket har vi utledet fire revisjonskriterier. Nedenfor følger utdrag av lovverket vi har brukt for å utlede revisjonskriteriene.

§ 6-47. Krav til saksbehandling for voksne med rett til videregående opplæring.

Vaksne kan søkje om inntak til videregående opplæring uavhengig av fristane i § 6-8. Fylkeskommunen kan ikkje ha ventelister og skal gi eit tilbod innan rimeleg tid.

² www.framsikt.no - De syv fallgruvene i KOSTRA-analysen - Elever i private skoler: Utgiftene til grunnskolen per innbygger blir lavere når mange elever går i private skoler. I Nesodden gjelder dette 10 prosent av elevene i grunnskolen. Besparselsen for Nesodden anslås til 11 millioner kroner (staten trekker denne summen fra kommunens rammetilskudd). Dette blir en feilkilde når man sammenligner seg med Nesodden. I Gratangen utgjør trekket i rammetilskudd 4.000 kroner per innbygger.

Fylkeskommunen skal gjøre eit vedtak om inntak. I enkeltvedtaket skal fylkeskommunen ta stilling til følgjande:

- a) Om den vaksne har rett til vidaregåande opplæring etter § 4A-3.
- b) Kva sluttkompetanse den vaksne får tilbod om, mellom anna kva programområde på Vg3 søkjaren kan takast inn til.
- c) Resultatet av realkompetansevurderinga.
- d) Opplæringstilbodet som den vaksne får.

Om fylkeskommunen gir den vaksne tilbod om ein annan sluttkompetanse enn den søkjaren ønskjer, må dette grunngivast i vedtaket.

Den vaksne har rett til å få avklart om han eller ho har rett til vidaregåande opplæring, å få vurdert realkompetansen sin og å få eit enkeltvedtak om vidaregåande opplæring innan rimeleg tid.

Nedenfor er de utledede revisjonskriteriene listet opp:

- Søkere på voksenopplæring har krav på et enkeltvedtak som avgjør retten til skole plass.
- Voksne har rett til veiledning (realkompetansevurdering opp mot tilbud og hva realistisk å gjennomføre).
- Voksne har rett på kompetansebevis på grunnlag av realkompetansevurdering.
- Voksne skal få dokumentert den opplæringa som de har gjennomført.

5.2. Beskrivelse av innhentet dokumentasjon

Kontaktperson for dette prosjektet, rådgiver ved utdanningsavdelingen, svarer følgende på fylkeskommunens ivaretagelse av områdene vi har valgt å se på gjennom de utledede revisjonskriteriene. Svarene er kursivert:

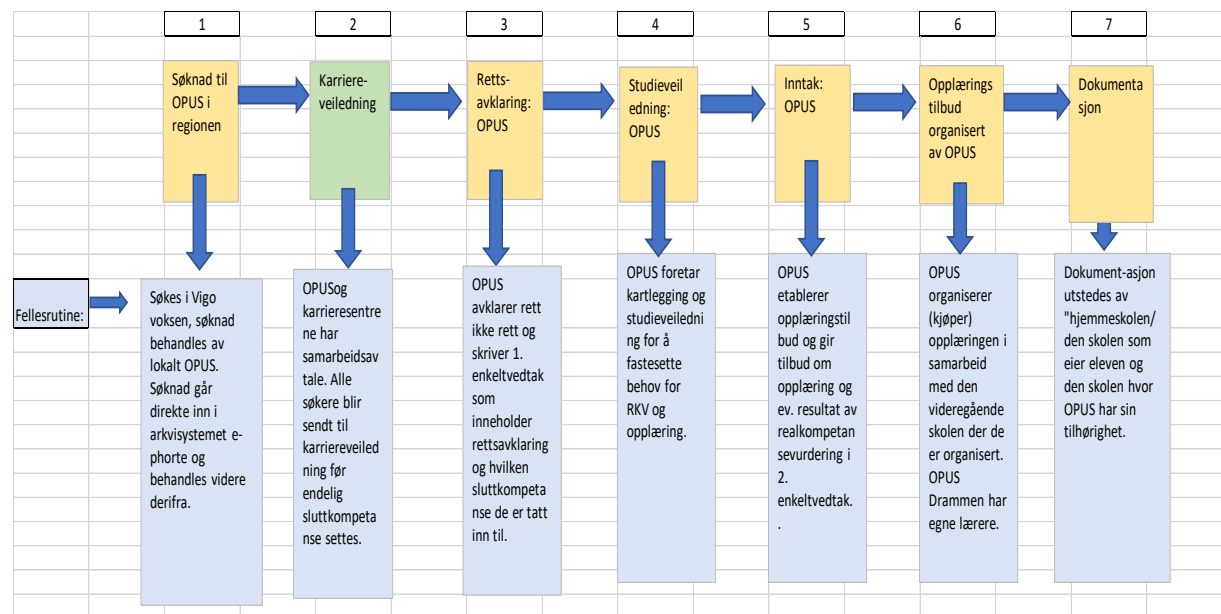
Ved saksbehandlingen i Buskerud fylkeskommune deler vi enkeltvedtaket om inntak til voksenopplæring i to. Først får søkeren vedtak etter bokstav a og b (forskriftstekst a, b, c og d gjengitt i kapittel 5.1). Så får de et nytt vedtak etter bokstav c og d. Bokstav c er bare aktuell hvis det er foretatt en realkompetansevurdering. Enkeltvedtak om skoleplass er dermed bare en del av det et enkeltvedtak skal inneholde.

Det er OPUS-ene (opplærings og utviklingscentre se kapittel 1,5) som veileder søkere både når det gjelder søknadsprosess, studietilbud, rettigheter i Lånekassen og rettigheter i forbindelse med klagesaker. I tillegg så er det utarbeidet samarbeidsavtale med Karriere Buskerud³ hvor alle som søker voksenopplæring skal ha (i de fleste tilfeller) karriereveiledning før sluttkompetanse endelig fastsettes.

Rutine for inntak til voksenopplæring etter bokstav a, b og c, d i forskrift til opplæringsloven § 6-47 følger under slik den er beskrevet fra kontaktperson for prosjektet:

³ Karriere Buskerud er et partnerskap mellom Buskerud fylkeskommune og NAV Buskerud. Kommunene er invitert med som bidragsyttere på lokalt nivå.

Rutinen under er en overordnet beskrivelse og det vil forekomme lokale tilpasninger, men hovedtrekkene er like. (Se illustrasjon under og i større format i vedlegg 4).



Praksis vedrørende veiledning og rådgivning er nedfelt i en samhandlingsrutine. Det skal føres logg for veiledningssamtaler som Karrieresenteret har med den voksne i Vigo Voksen Karrieremodulen (fagsystemet vårt). Det er ikke mulig å ta utskrift av en slik loggføring, men det er et praktisk hjelpeverktøy siden veileder på OPUS kan lese hva det har blitt veiledet i.

De aller fleste voksne som får opplæring på OPUS har elevstatus og vil dermed inngå i skolens eget fagsystem Extens, som sørger for dokumentasjon av opplæring med standpunktkarakter, eksamenskarakter og resultat av realkompetansevurdering.

Det er samme krav til dokumentasjon til opplæring av voksne med elevstatus som det er for ungdom.

Vi har blitt forelagt følgende rutiner som dokumentasjon opp mot revisjonskriteriene:

- Realkompetansevurdering m/fagkonsulent fra 2014

Denne rutinen beskriver tid, aktivitet og ansvar. I tid beskriver rutinen blant annet hva som skal gjøres ved førstekontakt, kartleggingsfasen, samarbeidsmøte, veiledningssamtale, enkeltvedtak, innkalling realkompetansevurdering, krav til dokumentasjon med mer.

- Rutinebeskrivelse for samhandling mellom OPUS og karrieresentrene om søkere til videregående opplæring for voksne fra 2016

Denne rutinen beskriver ansvar mellom OPUS og karrieresentrene.

- Retningslinjer for samhandling mellom OPUS og karrieresentrene i Buskerud fra 2016

Denne rutinen beskriver i tid, aktivitet og ansvar mellom OPUS og karrieresentrene. Rutinen beskriver aktivitet og ansvar ved førstekontakt, veiledning, avklaring og kartlegging, overføring av informasjon, plan for opplæring og dokumentasjon.

Vi har også fått tilgang til eksempler på:

- Enkeltvedtak på området

Vi har fått eksempler på vedtak fra tre av de fire OPUS-ene, når det gjelder begge typene vedtak som fattes, jf beskrivelse over. Vedtakene er noe forskjellige i oppbygging og informasjon om klageadgang fra OPUS til OPUS. I flere av vedtakene fremkommer det ikke tydelige at det er et vedtak. Hva vedtaket innebærer er ikke

markert direkte i vedtaket. Det er også veldig begrenset beskrivelse av argumentasjon for vedtaket, samt at klageadgang er forskjellig beskrevet.

- To eksempler på maler for vedtak realkompetansevurderinger

Malene er forskjellige i oppbygging og beskrivelse av klageadgang

- Eksempler på skjema for sluttkompetanse vurdering

Viser eksempler på skjema for slik vurdering

- Eksempel på kompetansebevis

Det er dokumentert eksempel på kompetansebevis. Det lister opp kompetansen vedkommende har tilegnet seg.

5.3. Vurdering

Det er vår vurdering ut fra beskrivelser og gjennomgått dokumentasjon på de vurderte områdene at fylkeskommunen har etablert rutiner og praksis som er innenfor lovverket. Vi finner imidlertid at det er noe forbedringspotensial. Særlig når det gjelder enkeltvedtak. Her vurderer vi at fylkeskommunen med fordel kunne hatt en felles mal for dette. Dette for å sikre saksbehandlingen bedre på området på de fire enhetene. Vi ser svakheter i de eksemplene vi har sett når det gjelder oppbyggingen av enkeltvedtaket, begrunnelsen og informasjon som bør fremkomme i et enkeltvedtak, slik som tilstrekkelig informasjon om klageadgang og lovgrunnlag for vedtaket.

Det presiseres at vår vurdering kun gjelder de eksemplene vi har sett på. Vi kan ikke utelukke at det forekommer feil praksis.

6. Gjennomgang av problemstilling 3

1. Dette kapittelet tar for seg problemstilling 3: *er de tilbud om voksenopplæring som kvalifiserte søkere etterspør i tilstrekkelig grad til stede i de opplæringsprogrammer de fire OPUS-ene kan tilby?*

I dette kapittel fremgår kilder og forutsetninger for revisjonskriterier i kapittel 6.1. I kapittel 6.2 beskriver vi innhentet informasjon opp mot det enkelte revisjonskriteriet. I kapittel 6.3 vurderes det om fylkeskommunen oppfyller problemstillingen.

6.1. Utleddning av revisjonskriterier

Følgende lovverk er sentral for utledning av revisjonskriteriet. I vedlegg 3 finnes en mer omfattende del av lovverket vi har benyttet til utledningen.

§ 6-47. Krav til saksbehandling for voksne med rett til vidaregåande opplæring

Vaksne kan søkje om inntak til vidaregåande opplæring uavhengig av fristane i § 6-8. Fylkeskommunen kan ikkje ha ventelister og skal gi eit tilbod innan rimeleg tid.

Utleddet revisjonskriterium:

- Person med vedtak om voksenopplæring skal få et tilbud om voksenopplæring.

6.2. Beskrivelse av innhentet dokumentasjon

I rapport om videregående opplæring av voksne i Buskerud - Kvalitet og ressursbruk i fylkeskommunal voksenopplæring fra 2018 fremkommer følgende:

4.3.1 Variert fagtilbud

I dag domineres tilbudet til voksne av to utdanningsprogram: Helse- og oppvekst og Studiespesialisering. Disse utdanningsprogrammene tilbys i alle fire regioner. Utdanningsprogrammer som EL, TIP, RM og BAT tilbys bare enkelte steder. Det må være et mål å få voksne til i større grad å velge sluttkompetanse fra en bredere tilbudsvifte. Næringslivet i Buskerud trenger faglærte innen mange områder, og spesielt bør det tilbys fagopplæring til voksne i fag der næringslivet ikke får rekruttert nok ungdommer. God veiledning før valg av sluttkompetanse og reisetilskudd for de som får lang reisevei, kan bidra til større bredde i voksnes valg.

Vi har fått oss forelagt en oversikt over antall søker fordelt på sluttkompetanse og OPUS senter.

Tallene fremkommer ved at det er gjort utvalg på søknader fra nyttår til skolestart i aktuelt år. Antall og søkt sluttkompetanse er hentet fra Vigo voksen som er det fagsystemet som brukes for å håndtere søknader. OPUS-ene har deretter fylt inn informasjon om hvilke opplæringstilbud som er opprettet for den aktuelle gruppen av søkere.

I voksenopplæring er det mange alternative løsninger til hvordan opplæring blir gitt. Det kan være i bedrift, det kan være ved kjøp av plasser hos VOFO-forbund (voksenopplæringsforbund, slik som Folkeuniversitetet og AOF f.eks.), noen tar ut opplæring i ungdomsklasser og atter andre tar ut opplæringen via nettskolen.

Som en hovedregel så er det plass til 30 deltakere i fellesfag og 15 i programfag, men antallet kan variere. Noen ganger flere og noen ganger færre. I tillegg så er det noen OPUS som samarbeider med andre om et felles tilbud (særlig små fag).

Følgene tall fremkommer ut fra det over:

Søker

Tabell søker 1.1.17-18.8.18

OPUS	Antall søkere	Ikke fått plass VG1	Ikke fått plass VG2
Buskerud – OPUS DRAMMEN	302	27	5
Buskerud – OPUS HALLINGDAL	20	0	
Buskerud – OPUS KONGSBERG	114	5	3
Buskerud – OPUS RINGRIKE	96	0	
Totalt	532	32	8

Tabell søker 1.1.18-18.9.18

OPUS	Antall søkere	Ikke fått plass VG1	Ikke fått plass VG2
Buskerud – OPUS DRAMMEN	334	16	Ikke aktuelt
Buskerud – OPUS HALLINGDAL	29	0	
Buskerud – OPUS KONGSBERG	160	1	
Buskerud – OPUS RINGRIKE	143	0	
Totalt	675	17	

Liedutvalget⁴.

Fylkeskommunene er av Liedutvalget bedt om å kartlegge voksenopplæringen. Dette ble gjort i oktober 2018.

Under følger noen tall fra denne kartleggingen:

Hvor mange søker om videregående opplæring fordelt på rettsstatus og utdanningsprogram?

Vi ber dere oppgi hvor mange voksne som totalt søkte om videregående opplæring. Både voksne i voksentilbud og i ordinær videregående opplæring skal inngå i tallgrunnlaget, men rapporteres samlet. For ordinær videregående er telletidspunktet 1. mars 2018 mens det for voksentilbudene er perioden fra 1. oktober 2017 til og med 30. september 2018.

	Antall voksne søkere
Søkere skal fordeles på rettsstatus i tråd med opplæringsloven, om mulig spesifiser også etter voksenrett, fullføringsrett eller påbyggingsrett (blått felt).	710
Herunder voksenrett §4A-3 første ledd	442
Herunder fullføringsrett §4A-3 andre ledd	33
Herunder påbyggingsrett §4A-3 sjuende ledd	5
Antall voksne søkere uten rett	230
Totalt antall voksne søkere	710

Rettsstatus	Antall som ikke fikk tilbud
Antall voksne med rett	41
Antall voksne uten rett	127
Totalt antall voksne som ikke fikk tilbud	168

Kommentarer til tabeller og tall:

Som det fremgår av tallene i de forgående tabeller varierer antall og de som ikke har plass ut fra perioden en teller og når en teller. Dette har blant annet å gjøre med at det ikke er søknadsfrister for voksenopplæringen men kontinuerlig saksbehandling, og at personer slutter og begynner.

Kontaktperson sier følgende om tall:

Av 710 som søkte opplæring for voksne i perioden 01.10.17 til 30. september 2018 så fikk 542 tilbud om opplæring i samme periode. Av de 168 som ikke fikk et tilbud i samme periode er det 127 personer som ikke

⁴ Liedutvalget ble nedsatt 1. september 2017 og skal levere to innstillinger. Den første innstillingen skal beskrive styrker og svakheter ved dagens videregående opplæring og skal leveres i desember 2018. Hovedinnstillingen skal leveres et år etter delinnstillingen og skal inneholde forslag til endringer i struktur, organisering og fagsammensetning i fremtidens videregående opplæring.

har rett til videregående opplæring. Dette betyr at det er 41 søkere med rett som ikke fikk et opplæringstilbud i perioden. Det kan være flere årsaker til at det ikke er opprettet opplæringstilbud.

- Det vil kunne forekomme noe ventetid før det blir satt i gang opplæring, når man tar med i betraktningen at voksenopplæringen ikke har søknadsfrister.
- Videre vil det være rimelig at fylkeskommunen får nødvendig tid til å forberede og organisere tilbud til de voksne som har særskilte behov og derfor trenger et opplegg med omfattende tilpasninger.
- Det er stor bevegelse i søkermassen til voksenopplæring og noen ombestemmer seg pga. at de f.eks. får jobb eller begynner på annen utdanning, noen flytter osv.
- Alle som søker opplæring skal i utgangspunktet ha karriereveiledning først. Dette gjør vi for å fastsette en sluttkompetanse som i størst mulig grad stemmer overens med søkerens forventninger og realistiske mulighet til å nå den aktuelle sluttkompetansen. (hindre omvalg).
- Vi vet også at det er mange som har fått tilbud som slutter etter en stund og at det derfor vil bli ledige plasser innen rimelig tid.
- I noen tilfeller settes det også i gang opplæring i januar måned for at vi skal oppfylle kravet om at det skal gis opplæring innen «rimelig tid».
- Flere kan ha takket nei til tilbudet.

Til informasjon så har jeg sakset fra siste tilsynsrapport fra Fylkesmannen følgende:

«Fylkesmannen er enig med fylkeskommunen i at det vil kunne forekomme noe ventetid før det blir satt i gang opplæring, når man tar med i betraktningen at voksenopplæringen ikke har søknadsfrister. Videre vil det være rimelig at fylkeskommunen får nødvendig tid til å forberede og organisere tilbud til de voksne som har særskilte behov og derfor trenger et opplegg med omfattende tilpasninger.

Samtidig er det vår oppfatning at forbudet mot å operere med ventelister, jf. forskriften § 6-47, tilsier at fylkeskommunen må ha jevnlig opptak i løpet av året. Manglende kapasitet er som utgangspunkt ikke et relevant hensyn for å vente med å sette i gang opplæringen. Det fremgår av opplæringsloven § 13-3 at fylkeskommunen skal sørge for en dimensjonering av opplæringstilbudet som står i forhold til behovet i samfunnet. Fylkesmannen viser for øvrig til Utdanningsdirektoratets rundskriv (Udir-2-2008) hvor det står følgende om tilbud innen rimelig tid: «Fylkeskommunen bør bruke skjønn og ikke la ventetiden bli så lang at den voksnes behov kan være bortfalt eller motivasjonen redusert. Det er viktig å gi tilbudet mens den voksne er motivert og det passer ut fra hans eller hennes livssituasjon.»

6.3. Vurdering

Statistikk og tall vi har blitt forelagt for 2017 og 2018 viser at om lag en av 20 søkere ikke får det tilbudet de ønsker. Kartleggingen til Liedutvalget viser 41 med rett, men som ikke får et tilbud. Kartleggingen viser også at mange uten rett heller ikke får et tilbud (127). De fleste vil få et tilbud etter en tid, men hvor fort vil være et kostnadsspørsmål. Ut fra at det ikke er eksakte frister og fylkesmannsvurdering av hvor fort en skal få et tilbud, kan vi ikke si at fylkeskommunen bryter loven ved at de i perioder har søkere som ikke har fått et opplæringstilbud som de ønsker og har rett på. Om fylkeskommunen skal redusere ventetiden, må det sannsynligvis tilføres mer ressurser til området eller tilbudet må organiseres på andre måter enn i dag. I dagens situasjon er det også naturlig at dette vurderes opp mot pågående organisering av region Viken.

7. Konklusjon

Opp mot de tre problemstillingene konkluderer vi med følgende:

Vi har ikke indikatorer som tyder på at Buskerud fylkeskommune benytter midlene på området vesentlig annerledes enn andre fylkeskommuner.

Vi mener fylkeskommunen på de områder og utvalg vi har sett på oppfyller de lovpålagte kravene, men vi finner også at det er forbedringspotensial. Dette gjelder særlig måten enkeltvedtak er bygd opp på.

Vi ser at det er eksempler på at fylkeskommunen ikke har et tilbud om voksenopplæring som kvalifiserte søkere etterspør i tilstrekkelig grad. Vi kan imidlertid ikke konkludere med at dette er lovbrudd. For å få ned antall som ikke raskt får et tilbud bør det sannsynligvis tilføres noe mer ressurser, eller ting bør gjøres på andre måter.

8. Anbefaling

Vi anbefaler at det vurderes å utarbeide felles maler for saksbehandling som gjelder for alle OPUS-ene. Om tilbudet om voksenopplæring endres, bør dette ses opp mot den pågående organiseringen av ny region.

Drammen, den 20. november 2018.

Torkild Halvorsen
leder forvaltningsrevisjon
sign



Gjermund Røren
forvaltningsrevisor

Referanser

- Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova). LOV-1998-07-17-61
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10
- Forskrift til opplæringslova - FOR-2018-07-02-1149 fra 01.08.2018
- Voksnes rett til videregående opplæring Udir-2-2008, oppdatert mars 2016

Vedlegg 1 – Uttalelse fra fylkesrådmann datert 19.11.2018

Fra: Kjersti Hagen <Kjersti.Hagen@bfk.no>

Sendt: mandag 19. november 2018 13:40

Til: Gjermund Roren <gjeror@bkr.no>

Kopi: Jan-Helge Atterås <Jan-Helge.Atteras@bfk.no>

Emne: Rapport til uttalelse

Fylkesrådmannen har gått gjennom utkast til forvaltningsrevisjonsrapport og bidratt til kvalitetssikring av fakta.

Fylkesrådmannen har i tillegg hatt en grundig gjennomgang av voksenopplæringsfeltet i Buskerud fylkeskommune: «Kvalitet og ressursbruk i fylkeskommunal voksenopplæring – rapport om voksnes læring i Buskerud», PS 14/18, som ble politisk behandlet i Hovedutvalget for utdanningssektoren 22 mars 2018 med følgende vedtak:

«1.

Hovedutvalget for utdanningssektoren (HUU) tar rapporten «Kvalitet og ressursbruk i fylkeskommunal voksenopplæring» til etterretning, særlig med tanke på å følge opp fylkeskommunens ansvarsområde ved overgang til Viken fylkeskommune.

2.

HUU ber fylkesrådmannen om å vurdere rapportens anbefaling om å samlokalisere Karriere Buskerud sine karrieresentre med OPUS i de fire regionene i Buskerud på kort sikt, eller om man skal avvete i forhold til prosessen med Viken.»

Fylkesrådmannen vil legge så vel Kontrollutvalgets rapport som fylkeskommunens egen rapport til grunn for det videre utviklingsarbeidet av voksenopplæring, som nå må gjøres i et regionreform-perspektiv.

Fylkesrådmannen vil på kort sikt følge opp rapportens råd om utarbeidelse av felles maler for saksbehandling.

Med vennlig hilsen

Kjersti Hagen

Rådgiver

Utdanningsavdelingen

direkte: 32 80 8632

mobil: 908 863 75

web: bfk.no

Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

Nedenfor følger et kort resyme av RSK 001, med de viktigste punktene som skal følges.

Standard for forvaltningsrevisjon⁵ ble fastsatt av styre i NKRF (Norges kommunerevisorers forening)

1. februar 2011. Standarden gjelder som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjonsprosjekter. Den består av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon.

Standarden er bygget opp med 47 punkter hvor noen er anbefalinger og noen er obligatoriske krav.

Punkt	Innhold
1-5	Innledning
6-9	Krav til revisor
10-11	Bestilling
12-17	Revisjonsdialogen
18-19	Prosjektplan
20-21	Problemstilling(er)
22-25	Revisjonskriterier

Punkt	Innhold
26-30	Metode og data
31-33	Vurderinger og konklusjoner
34	Anbefalinger
35-41	Prosjektrapport
42-44	Dokumentasjon
45-47	Kvalitetssikring og kvalitetskontroll

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, og kontrollutvalget skal påse at det årlig blir gjennomført forvaltningsrevisjon. Det skal utarbeides plan for forvaltningsrevisjon basert på en overordnet analyse, og denne skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Forvaltningsrevisjon skal ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer.

Krav til revisor:

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor må oppfylle gitte kvalifikasjonskrav. Denne må også sørge for at forvaltningsrevisjonen gjennomføres med tilstrekkelig kunnskap om og ferdigheter i relevant metodikk, og med tilstrekkelig kunnskap om temaet som revisjonen omhandler.

Revisor skal være uavhengig og objektiv ved utførelsen av sine oppgaver. Dersom revisor benytter arbeid utført av andre, skal revisor sikre at kravene til uavhengighet og objektivitet er oppfylt også for disse.

Bestilling:

Forvaltningsrevisjonen må gjennomføres i samsvar med kontrollutvalgets bestilling. Revisor må vurdere om kontrollutvalgets bestilling lar seg gjennomføre, om revisor er faglig uavhengig, og dersom det er nødvendig må bestillingen avklares med kontrollutvalget.

Revisjonsdialogen:

Så tidlig som mulig i prosjektet – og senest før datainnsamlingen starter – skal revisor sende oppstartsbrev til administrasjonssjefen. Det bør også avholdes oppstartsmøte med administrasjonssjefen og reviderte enheter hvor det redegjøres for prosjektet og planlagt gjennomføring.

Hvis det underveis i prosjektet oppstår behov for å endre prosjektets problemstilling(er) eller annet som har vesentlig betydning i forhold til bestillingen, skal dette avklares med kontrollutvalget.

Administrasjonssjefen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som framgår av rapporten, og høringsvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget.

⁵ http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Diverse_pdf-er/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_110201.pdf

Prosjektplan, problemstillinger og revisjonskriterier:

Det skal utarbeides en skriftlig prosjektplan for hvert prosjekt, med problemstilling(er).

Med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget må revisor operasjonalisere problemstillingen(e) slik at de blir tilstrekkelig konkretisert og avgrenset til å kunne besvares.

Med utgangspunkt i problemstillingen(e) skal det etableres revisjonskriterier, som skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Metode og data:

Revisor må gjennom valg av metode sikre dataenes relevans (gyldighet, validitet) i forhold til problemstillingene, og datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet). Det må innhentes data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingene. Ved bruk av intervjuer skal som hovedregel data verifiseres.

Data som inneholder personopplysninger, må behandles i tråd med lovkrav.

Vurderinger, konklusjoner og anbefalinger:

Revisor må analysere de innsamlede dataene i forhold til revisjonskriteriene og vurdere om praksis eller tilstand er i tråd med kriteriene. Vurderinger må være objektive og logiske. Revisor skal konkludere i forhold til problemstillingene ved å se vurderingene av data opp mot revisjonskriteriene. Dersom det avdekkes vesentlige avvik skal disse komme tydelig frem i forvaltningsrevisjonsrapporten.

Anbefalinger er ikke obligatorisk, men bør gis der dette er hensiktsmessig. Anbefalinger må aldri formuleres som pålegg til administrasjonen, og det bør utvises varsomhet med å foreslå detaljerte løsninger.

Prosjektrapporten:

Det skal skrives rapport til hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt. Rapporten bør utformes så leservennlig som mulig.

Rapporten skal vise sammenhengen ("den røde tråden") mellom problemstillinger, revisjonskriterier, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Praksis eller tilstand innen det reviderte området må beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner.

Dokumentasjon:

Forvaltningsrevisjon skal dokumenteres på en måte som er tilstrekkelig til å gi en totalforståelse av utførelsen av prosjektet, og til å underbygge revisors vurderinger og konklusjoner. Forhold som tilsier at det kan foreligge misligheter eller feil, skal dokumenteres særskilt.

Dokumentasjon (revisjonsbevis) skal oppbevares i tråd med lovkrav.

Kvalitetssikring og kvalitetskontroll

Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres, for å sikre nødvendig faglig og metodisk kvalitet i undersøkelse og rapport, samt at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Revisjonsenheten må dokumentere at det er system for kvalitetskontroll.

