



Fylkesmannen i Vestland

TILSYNSRAPPORT

Grunnskuleopplæring for vaksne

Vik kommune – Vik vaksenopplæring

16. januar 2020

Sak 2019/11463

Innhald

Samandrag.....	4
1 Innleiing.....	4
1.1 Tema for tilsynet.....	4
1.2 Om gjennomføring av tilsynet	5
2 Rettleie og behandle søknadar	6
2.1 Rettslege krav	6
2.1.1 Rettleie om retten til grunnskuleopplæring	6
2.1.2 Vurdere om søkjarane oppfyller krava til å ha rett til grunnskuleopplæring	6
2.1.3 Innhente informasjon for å tilpasse tilbodet til den vaksne sitt behov	7
2.2 Fylkesmannens undersøkingar og vurderingar	7
2.2.1 Rettleie og vurdere rettigheter.....	7
2.2.2 Kartlegge opplæringsbehov.....	12
3 Gjere vedtak som oppfyller opplæringsretten og oppfyller krava til enkeltvedtak	16
3.1. Rettslege krav	16
3.1.1 Gjere vedtak som konkluderer, viser tilbodet og kan gi eit forsvarleg utbytte	16
3.1.2 Tilby realkompetansevurdering og gjennomføre dette på ein forsvarleg måte.....	17
3.1.3 Gjere vedtak om realkompetansevurdering og skrive ut kompetansebevis	18
3.1.4 Oppfylle generelle krav i forvaltningslova til innhald i enkeltvedtaka.....	18
3.2 Fylkesmannens undersøkingar og vurderingar	18
3.2.1. Gjere vedtak som oppfyller opplæringslova.....	18
3.2.2. Vurdere og gjere vedtak om realkompetansevurdering	23
3.2.3. Oppfylle krava til enkeltvedtak.....	26
3.2.4 Setje i gang opplæringa	27
4 Kommunens forsvarlege system - rettleie og behandle søknader	28
4.1. Rettslege krav	28
4.1.1. Skaffe seg informasjon	28
4.1.2. Vurdere praksis opp mot regelverket.....	28
4.1.3. Syte for varige endringar når praksis bryt med regelverket	28
4.1.4. Hente inn tilstrekkeleg informasjon ofte nok til å vurdere og følgje opp praksis	29
4.2. Fylkesmannens undersøkingar og vurderingar	29
4.2.1 Skaffar kommunen som skuleeigar seg informasjon om følgjande:.....	29
4.2.2 Brukar kommunen denne informasjonen til å vurdere om rettleiing og behandlinga av søknader er i samsvar med regelverket?.....	34

4.2.3 Syter kommunen for at opplæringsstaden endrar praksis dersom det er nødvendig?.....	35
4.2.4 Er kommunen sitt system som heilheit forsvarleg?	35
5. Førehandsvarsel om vedtak	36
5.1 Rettleie og vurdere rettigheter.....	36
5.2 Kartlegge opplæringsbehov.....	37
5.3 Gjere vedtak som oppfyller opplæringsretten	37
5.4 Vurdere og gjere vedtak om realkompetanse	37
5.5 Kommunens forsvarlege system – rettleie og behandle søknader	38
6. Frist for retting av regelverksbrot.....	38

Samandrag

Fylkesmannen i Vestland har hatt tilsyn med Vik kommune. Temaet for tilsynet er grunnskuleopplæring for vaksne. Det overordna målet med tilsynet har vore å kontrollere at kommunen oppfyller krava i regelverket på dette området.

Under tilsynet har Fylkesmannen funne brot på opplæringslova. Vi har funne lovbroten under følgjande tema:

- gje rettleiing og vurdere retten til vaksne som ønskjer/søkjer om grunnskuleopplæring,
- kartlegge behovet for opplæring og gjennomføring av realkompetansevurdering
- gjere vedtak med eit korrekt innhald tilpassa den enkelte vaksne
- kommunen sitt forsvarlege system

Vik kommune har **frist for retting til 9. april 2020**. Før fristen må kommunen sende oss ei erklæring om at regelverksbrota er retta og ei utgreiing om korleis rettinga er eller tenkt gjennomført.

1 Innleiing

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunen oppfyller dei pliktene som er pålagt i eller i medhald av opplæringslova, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommunelova kapittel 10 A.

Det er kommunen som har det overordna ansvaret for at krava i opplæringslova vert oppfylt, jf. opplæringslova § 13-10 første ledd. Dersom kommunen ikkje følgjer regelverket, kan Fylkesmannen påleggje retting etter at kommunen har fått ein frist for å rette regelverksbrota. Kommunen er derfor adressat for den førebelse tilsynsrapporten.

Tilsyn er utøving av offentleg myndigheit, og blir gjennomført i samsvar med reglane i forvaltningslova og offentleglova.

Denne førebelse tilsynsrapporten gjev ikkje ei heilskapsvurdering av skuleeigaren og opplæringsstaden. Rapporten omhandlar berre resultat knytt til temaet som er valt, og på det tidspunktet tilsynet er gjennomført.

1.1 Tema for tilsynet

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

1. Om kommunen gjev rettleiing og vurderer retten til vaksne som ønskjer/søkjer om grunnskuleopplæring
2. Kartlegge behovet for opplæring og gjennomføre realkompetansevurdering av den enkelte vaksne.
3. Om kommunen gjer vedtak med eit korrekt innhald tilpassa den enkelte vaksne, og set i gang opplæringa.
4. Om kommunen har eit forsvarleg system for å følgje opp rettleiinga, handsaminga av søknader, og gjennomføringa av grunnskuleopplæringa.

Fylkesmannen har ikkje sett på korleis kommunen oppfyller andre krav i regelverket.

1.2 Om gjennomføring av tilsynet

Tilsynet med Vik kommune vart opna gjennom brev av 24. mai 2019. Temaet grunnskuleopplæring for vaksne er eitt av fleire tema som Utdanningsdirektoratet har valt ut for felles nasjonale tilsyn på opplæringsområdet i perioden 2018-2021.

Utdanningsdirektoratet har vurdert temaet som viktig å føre tilsyn med, og at det er eit område med stor risiko. At det er eit område med stor risiko betyr at det er sannsynleg at det førekjem brot på regelverket, og at brot kan få alvorlege konsekvensar for dei det gjeld.

I varselet om tilsyn frå Fylkesmannen er det informert om at Vik kommune er vald ut fordi kommunen hadde elevar som fekk grunnskuleopplæring for vaksne skuleåret 2018-2019.

Det går fram av Grunnskulens informasjonssystem (GSI) at kommunen sist skuleår hadde vaksne elevar som fekk ordinær grunnskuleopplæring, vaksne elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning og vaksne elevar som hadde vedtak om realkompetansevurdering.

Fylkesmannen har ikkje hatt klagesaker over enkeltvedtak om realkompetansevurdering eller grunnskuleopplæring for vaksne frå Vik kommune til handsaming, og har derfor liten kjennskap til kommunens rutinar på området. Vidare er grunnskuleopplæring for vaksne eit område med høg risiko, det vil seie at brot på dette regelverket kan få store konsekvensar for elevane. Vi har lagt vekt på dette i vår risikovurdering.

Kommunen har lagt fram dokumentasjon for Fylkesmannen med heimel i kommunelova § 60 c. Dokumentasjonen vart sendt inn innan fristen 15. august 2019. Fylkesmannen

har intervjuet kommunalsjef for oppvekst og rektor på Vik vaksenopplæring. Vi intervjuet også to elevar på vaksenopplæringa. Intervjuet vart gjennomført 5. november 2019.

Tilsynet er gjennomført med utgangspunkt i eit kontrollskjema utarbeidd av Utdanningsdirektoratet. Det overordna målet med tilsynet er at kommunen skal oppfylle krava i regelverket for grunnskuleopplæring for vaksne.

Fylkesmannens vurderingar og konklusjonar er basert på skriftlege eigenvurderingar frå kommunen, annan skriftleg dokumentasjon og opplysningar innhenta gjennom intervju.

Vik kommune fekk 6. desember 2019 tilsendt ein førebels tilsynsrapport med frist for tilbakemelding 20. desember 2019. Vi fekk tilsendt merknadar 17. desember 2019. Innhaldet i merknaden er nærare kommentert på s. 8-10. Etter ønskje frå kommunen vart det halde sluttmøte 8. januar 2020. Etter vår vurdering kom det ikkje fram opplysningar under møtet som gjev grunn til å vurdere kommunen sin praksis annleis.

Gjennom denne tilsynsrapporten gjev vi Vik kommune eit førehandsvarsel om at Fylkesmannen kan vedta pålegg om retting av regelverksbrot, jf. forvaltningslova § 16.

Fylkesmannen har sett frist for retting til 9. april 2020. Før fristen må Vik kommune sende oss ei erklæring om at forholda er retta og ei utgreiing om korleis brota er retta.

2 Rettleie og behandle søknadar

2.1 Rettslege krav

2.1.1 Rettleie om retten til grunnskuleopplæring

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

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 søkaren treng grunnskuleopplæring for at søkaren 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 den vaksne søkaren sitt behov for grunnskuleopplæring, må kommunen vektlegge denne i vurderinga av om den vaksne treng slik opplæring.

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

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

Alle søkjarar som har rett til grunnskuleopplæring, har òg rett til rettleiing for å kartlegge 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 avdekke 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 rettleiinga og kartlegginga skal vere å finne ut kva for tilbod som passar ut frå ønska, livssituasjonen og kompetansen til søkaren.

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

2.2 Fylkesmannens undersøkingar og vurderingar

2.2.1 Rettleie og vurdere rettigheter

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

Våre observasjonar

Under dette kontrollspørsmålet undersøker vi om alle som kontaktar kommunen får nødvendig rettleiing om retten til grunnskuleopplæring og realkompetansevurdering.

I eigenvurderinga i Reflex¹ svarar rektor ja på spørsmålet, og skriv at alle deltakarar i introduksjonsprogrammet får informasjon om retten dei har til grunnskule og realkompetansevurdering.

I intervjuet seier rektor at det berre er gjeve rettleiing til deltakarar på introduksjonsprogrammet. Det er under introduksjonsprogrammet deltakarane først får informasjon om retten til grunnskuleopplæring. Deltakarane ser ofte etter kvart behov for meir opplæring, for eksempel på grunn av forsørgjeransvar og vanskar med å få jobb.

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.

Rektor føler seg ikkje sjølv kompetent til å rettleie og har derfor bede rådgjevaren på Flatbygdi skule om hjelp til å gje rettleiing. I tillegg har karriererettleiar frå Nav gjeve bistand til å kartleggje vegen framover ut frå ønskje om utdanning.

Rektor seier vidare at dei ikkje har blitt kontakta av personar utanfor programmet.

I intervju seier kommunalsjefen at rettleiinga vert gjeve gjennom introduksjonsprogrammet og karriererettleiar i Nav. Ho seier at det skal informerast om lovkrava, med fokus på den vaksne sine behov og ønskjer.

Kommunalsjefen seier vidare at kommunen ikkje har rutinar for å gje nødvendig rettleiing til dei som tek kontakt, verken dei i introduksjonsprogrammet eller andre i kommunen.

Fylkesmannen har intervju to elevar ved vaksenopplæringa. Når det gjeld spørsmålet om rettleiing, seier elev A at læraren på introduksjonsprogrammet forklarte at ho kunne gjere ferdig grunnskulen på vaksenopplæringa. Det var ingen som snakka same språk som henne, så det var vanskeleg for ho å forstå korleis systemet fungerte, men ho meiner ho fekk god informasjon frå læraren.

Elev B fortel at det var kontaktpersonen på introduksjonsprogrammet som gav informasjon om vaksenopplæringa. Han vart anbefalt å ta grunnskulen først fordi det ville vere vanskeleg å gå rett på vidaregåande skule.

I tillegg har Fylkesmannen undersøkt Vik kommune sine nettsider. På nettsidene står det følgjande om retten til vaksenopplæring:

«Du som er over skulepliktig alder og som treng grunnskuleopplæring, har rett til slik opplæring og kan søkje om dette. Opplæringa gjeld vanlegvis dei faga du treng for å få vitnemål for fullført grunnskule for vaksne. Opplæringa skal tilpassast behovet ditt. Det gjeld både omfang, lengd og tidspunkt for undervisninga. Vaksne skal ikkje plasserast i ordinære klassar saman med born og unge».

Under intervju seier kommunalsjefen at ho ikkje har ansvaret for nettsida og at den ikkje er oppdatert.

Kommunens merknader til førebels rapport

I merknaden 16. desember 2019 skriv kommunalsjefen at vår formulering i førebels rapport på s. 7, «Rektor føler seg ikkje sjølv kompetent til å rettleie og har derfor bede rådgjevaren på Flatbygdi skule om hjelp til å gje rettleiing», byggjer på ei misforståing. Vidare står det at «Rektor er kompetent til å rettleie i høve rettigheter knytt til tilsynet sitt tema. Det som rektor har meint her er i høve utdanning vidare etter grunnskule som til dømes elevar som skal vidare på GMU og vidaregåande opplæring».

Vår vurdering og konklusjon

Lovkravet er at alle som vender seg til kommunen skal få nødvendig rettleiing om retten til grunnskuleopplæring og realkompetansevurdering. For å gi nødvendig rettleiing må

dei som gjev rettleiing om grunnskuleopplæring for vaksne ha kunnskap om fleire område som er knytt til rett til denne retten. Til dømes må dei kunne gje 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 søke om opplæring.

Deltakarar i introduksjonsprogrammet har ein programrådgjevar. Programrådgjevaren er vanlegvis tilsett i flyktingtenesta, NAV lokalt eller vaksenopplæringa, avhengig av korleis kommunen har organisert arbeidet med introduksjonsprogrammet.

I Vik kommune er ansvaret for introduksjonsprogrammet lagt til Nav. Det vil seie at programrettleiaren ikkje er tilsett ved Vik vaksenopplæring, og såleis ikkje har ansvar for grunnskuleopplæring for vaksne etter opplæringslova.

For Fylkesmannen er arbeidsfordelinga mellom Nav v/ introduksjonsprogrammet og vaksenopplæringa, når det gjeld å gje nødvendig rettleiing om retten til grunnskuleopplæring for vaksne, ikkje klårt. Vi ser at programrettleiaren har ei rolle i rettleiinga.

Dokumentasjonen tilseier at Vik kommune ved kommunalsjefen langt på veg har overlata til ei anna eining i kommunen å utføre ei oppgåve som kommunalsjefen har ansvar for, det vil seie å gje nødvendig, tilstrekkeleg og korrekt rettleiing. I intervjuet seier kommunalsjefen at ho ikkje har etablerte rutinar for at nødvendig rettleiing vert gjeven til dei i introduksjonsprogrammet.

Kommunen har dermed ikkje fastsett ein framgangsmåte som klargjer ansvarsfordelinga mellom Nav v/ introduksjonsprogrammet og vaksenopplæringa når det gjeld rettleiing.

Kommunen har heller ikkje rutinar for gje nødvendig rettleiing til andre personar som kan ha rett til grunnskuleopplæring for vaksne i kommunen. Dette verkar å ha samanheng med at kommunen til no ikkje har vore i kontakt med andre enn dei som er deltakarar i introduksjonsprogrammet. At det ikkje ligg føre ein etablert framgangsmåte for rettleiing kan mellom anna medføre ei uklår ansvarsfordeling hjå vaksenopplæringa, som igjen kan føre til at det ikkje vert gjeve nødvendig og korrekt rettleiing til vaksne med rett til grunnskuleopplæring.

Fylkesmannen vurderer innhaldet på nettsida til kommunen som mangelfull med tanke på å gje nødvendig og korrekt rettleiing kring retten til vaksenopplæring. Mellom anna manglar opplysingar om fleire av vilkåra for rett til grunnskuleopplæring.

Etter ei vurdering av opplysingane som låg føre då vi utforma den førebelse rapporten, konkluderte Fylkesmannen med at kommunen ikkje syter for at alle som vender seg til kommunen får naudsysnt rettleiing om retten til grunnskuleopplæring og realkompetansevurdering.

Vi har sett og vurdert tilbakemeldinga frå kommunen om vår framstilling av rektor sin kompetanse til å rettleie om rettighetene vaksne har til grunnskuleopplæring. Fylkesmannen tek tilbakemeldinga til følge og har vurdert i kva grad dette påverkar vår vurdering av kommunen si etterleving av regelverket på dette området. Vi kan ikkje sjå at opplysingen om rektor sin kompetanse var avgjerande for vår vurdering av kommunen sin praksis. Det sentrale er om det er etablert ein framgangsmåte for rettleiing.

Vi opprettheld derfor vår vurdering av at kommunen ikkje syter for at alle som vender seg til kommunen får naudsynt rettleiing om retten til grunnskuleopplæring og realkompetansevurdering.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

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 Noreg?

Våre observasjonar

I Reflex svara rektor ja på spørsmålet, og skriv at «alle som søker om grunnskule har lovleg opphald i Norge. Skulen kjenner status til alle elevane».

I intervju seier rektor at dei treff alle elevane på vaksenopplæringa gjennom introduksjonsprogrammet. Opplysingane kommunen treng ligg derfor allereie i NIR. Rektor seier vidare at det ikkje er etablert ein fastsett praksis for søkjarar som ikkje deltek i introduksjonsprogrammet.

På intervju seier kommunalsjefen at vaksenopplæringa hentar inn nødvendige opplysingar gjennom Nav v/ introduksjonsprogrammet, og opplysingane som ligg i NIR. Nav hentar inn informasjon gjennom samtale med søkjaren, og i etterfølgjande møte.

Kommunalsjefen seier vidare at kommunen ikkje har skriftlege rutinar for det tilfellet at nokon som ikkje er deltakar i introduksjonsprogrammet tek kontakt om vaksenopplæring. I eit slikt tilfelle ville kommunalsjefen hatt samtale med personen om kva søkjaren ønskjer, i tillegg til å be om dokumentasjon.

Vår vurdering og konklusjon

Nav v/ introduksjonscenteret har ei sentral rolle i arbeide med å innhente nødvendige opplysingar. Praksisen er ein naturleg følgje av at elevane til no har vore deltakarar på introduksjonsprogrammet, og at Nav v/ introduksjonsprogrammet derfor allereie har registrert opplysingar i NIR, og elles har opplysingar om eleven frå før. Den gjeldande praksisen medfører at kommunalsjefen har overlata til ei anna eining i kommunen å utføre ei oppgåve som ho har ansvar for, noko ho har høve til å gjere.

I eit slik tilfelle er det Vik kommune ved kommunalsjefen sitt ansvar å sørge for at det det vert innhenta tilstrekkeleg med opplysingar og gjennomført nødvendige vurderingar av om vilkåra er oppfylte. Det kjem ikkje fram av dokumentasjonen at kommunalsjefen har fastsett ein framgangsmåte som klargjer ansvarsfordelinga mellom Nav v/ introduksjonsprogrammet og vaksenopplæringa.

Kommunen har vidare ikkje etablert ein fastsett framgangsmåte for det tilfellet der ein person utanfor introduksjonsprogrammet søker om grunnskuleopplæring for vaksne, fordi det så langt ikkje har vore nødvendig.

Kommunen må handtere slike tilfelle ulikt frå når søkjaren er ein deltakar i introduksjonsprogrammet, men lovkrava er likevel dei same. Ein forskjell er at søknaden vil bli retta direkte til vaksenopplæringa. Vidare må vaksenopplæringa sjølv innhente nødvendige opplysingar for å kunne ta stilling til om vilkåra er oppfylte, fordi dei ikkje kan basere seg på opplysingar innhenta av Nav, til dømes i NIR. Etter vår vurdering utløyser dette eit behov for etablering av ein fast framgangsmåte for kontroll av om vilkåra for rett til vaksenopplæring er oppfylt.

Etter ei vurdering av opplysingane vi har innhenta, konkluderer Fylkesmannen med at det ikkje sannsynleggjort at kommunen har rutinar for å kontrollere om dei tre vilkåra er oppfylte.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

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

Våre observasjonar

For å gjere ei slik vurdering må kommunen må drøfte ulike omsyn. Kommunen må innhente og vurdere dei grunnane søkjaren sjølv har for å ønskje grunnskuleopplæring. Dersom søkjaren har grunnskuleopplæring frå før, må kommunen vurdere om opplæringa er likeverdig og tilfredsstillande ut frå dagens krav. Dette gjeld både innhaldet og lengda på opplæringa.

I eigenvurderinga har rektor kryssa ja for at både søkjaren sitt opplevde behov og tidlegare opplæring er kartlagt. Under intervju seier rektor at det vert gjennomført enkle kartleggingar medan eleven er i introduksjonsprogrammet, til dømes av tidlegare opplæring og kunnskap i fag. Det vert også gjennomført standardiserte kartleggingstestar for å finne språknivået.

Ho fortel også at faglærarane gjennomfører faglege samtalar og testar i «sitt» fag. Det er ofte i desse kartleggingane elevane sitt behov kjem fram.

Når det gjeld sakkunnig vurdering av behov for spesialundervisning har rektor kryssa nei og skrive at vaksenopplæringa ikkje har hatt elevar som er vurdert av sakkunnige.

Vår vurdering og konklusjon

Også her vurderer Fylkesmannen at arbeidsfordelinga mellom Nav v/ introduksjonsprogrammet og vaksenopplæringa som uklår.

Programrettleiaren i Nav er deltakande i kartlegginga av kva behov for grunnskuleopplæring søkjaren opplever å ha, og i kva grad søkjaren frå før har likeverdig og tilfredsstillande opplæring. Dette skjer ved at programrettleiaren er deltakande i samtalar med elevane, i møte med vaksenopplæringa, og ved at det er programrettleiaren som skriv referatet kommunalsjefen nyttar når vedtaket vert gjort.

Ansvar for kartlegginga ligg derimot til vaksenopplæringa, leia av kommunalsjefen. Ei slik løysing fordrar at det er fastsett ein framgangsmåte for gjennomføring av kartlegginga, og ei klår ansvarsfordeling. Vi vurderer at det ikkje er dokumenter at kommunalsjefen har fastsett ein framgangsmåte for å vurdere om søkjaren har behov for grunnskuleopplæring, verken når det gjeld deltakarane på introduksjonsprogrammet eller andre i kommunen som søker om grunnskuleopplæring. Når det gjeld behovet for ein eigen framgangsmåte for det siste tilfellet, viser vi til drøftinga knytt til førre kontrollspørsmål.

Fylkesmannen konkluderer med at Vik kommune ikkje har sannsynleggjort ein fastsett framgangsmåte for å kontrollere om søkjarane treng grunnskuleopplæring.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

2.2.2 Kartlegge opplæringsbehov

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

Våre observasjonar

Ei kartlegging av søkjaren sitt behov inkluderer å finne ut i kva for fag, delar av fag eller ferdigheiter på tvers av fag søkjaren har behov for opplæring i. Kommunen skal også sjå på om søkjaren har behov for spesielle tilretteleggingstiltak i opplæringa. Det kan også vere aktuelt å kartleggje fagleg nivå elles, dersom dette er viktig for kva tilbod søkjaren skal få.

I Reflex svarar rektor ja på spørsmålet. Under intervju seier ho at dei har henta informasjonen dei treng frå NIR, sidan alle søkjarane til no har vore deltakarar på introduksjonsprogrammet. Det har derfor ikkje vore eit behov for å hente inn informasjon elles. Rektor seier vidare at dette vil bli annleis med søkjarar som ikkje er

ein del av introduksjonsprogrammet. Vaksenopplæringa har ikkje ein fastsett framgangsmåte for korleis dei vil kartlegge behovet til søkjarar som ikkje er deltakarar i introduksjonsprogrammet.

I intervju fortel kommunalsjefen at søkjarane ikkje vil klare å gjennomføre ei realkompetansevurdering, dei treng opplæring i alle dei fem faga. Vidare seier kommunalsjefen at søkjaren sine ønskje vert vektlagt i vurderinga av søkjaren sine behov. Vaksenopplæringa har lærarar med god kompetanse, både når det gjeld fag og spesialpedagogikk.

Elev A fortel i intervju at ho får opplæring i alle dei 5 faga. Ho har behov for opplæringa fordi ho ønskjer vitnemål frå grunnskulen. Elev B seier at han tykkjer det er litt uklårt kvifor han måtte ta alle faga. I utgangspunktet ønskte han berre å ta norsk og engelsk, men fann i etterkant ut at det ville vere best for framtida å ta alle faga.

Vår vurdering og konklusjon

Vi viser til drøftingane over når det gjeld manglande framgangsmåte for kartlegging av søkjarar som ikkje er knytt til introduksjonsprogrammet. Kartlegginga knytt til desse søkjarane vil nødvendiggjere ein annan framgangsmåte enn for dei som allereie er kjente for vaksenopplæringa gjennom introduksjonsprogrammet. Også når det gjeld søkjarane frå introduksjonsprogrammet vurderer vi at framgangsmåten er tett knytt til Nav v/ introduksjonsprogrammet sine rutinar for innhenting av opplysingar, og deira kartleggingar av behovet til søkjarane i samband med introduksjonsprogrammet.

Som allereie påpeika meiner vi at ei slik løysing krev at kommunalsjefen i større grad fastset ein framgangsmåte og ser til at den vert følgt. Dette gjeld kva fag eller delar av fag den vaksne har behov for, behov for tilretteleggingstiltak, fagleg nivå og om realkompetansevurdering skal vere ein del av kartlegginga. Kommunen har heller ikkje lagt fram dokumentasjon som viser at kartleggingane som vert gjennomførte er tilstrekkelege i omfang og kvalitet til å kartleggje søkjaren sitt behov for opplæring.

Etter ei samla vurdering av opplysingane vi har innhenta, konkluderer Fylkesmannen med at det ikkje er sannsynleggjort at kommunen har rutinar for å kartlagt i kva fag eller ferdigheiter søkjarane har behov for opplæring.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

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

Våre observasjonar

Søkjarar med eit anna morsmål enn norsk eller samisk, kan ha rett til særskilt språkopplæring. Eleven kan også ha rett til spesialundervisning. Desse forholda kan bli

avklart før grunnskuleopplæringa for den vaksne vert sett i verk eller kan bli oppdaga etter at opplæringa har kome i gang.

I Reflex svarar rektor ja på spørsmålet. Rektor seier i intervjuet at vaksenopplæringa er i kontakt med VO-nettverket i Sogn og Fjordane. Vaksenopplæringa har også dialog med PPT. Dei krev at vaksenopplæringa gjer greie for kva tiltak som er gjort innanfor den ordinære opplæringa, før det vert sett i gang sakkunnig vurdering. Vaksenopplæringa har i slike tilfelle starta opp tiltak innanfor den ordinære opplæringa, til dømes med lesetrening. Tiltaka har hatt god effekt, slik at det førebels ikkje er meldt inn behov til PPT. Tiltaka er gjennomført av lærarane på vaksenopplæringa.

Kommunalsjefen seier i intervju at dei har rutinar for å vurdere retten til særskilt språkopplæring og spesialundervisning. Rutinane er sendt til Fylkesmannen 4. november. Vidare fortel kommunalsjefen at vaksenopplæringa ikkje har meldt elevar inn til PPT. Dei har først prøvd med tiltak innanfor ordinær opplæring, som til dømes lesetrening.

Vår vurdering og konklusjon

Under dette spørsmålet må det skiljast mellom kartlegginga av behov for særskilt språkopplæring og spesialundervisning som skal gjerast før det vert gjeve tilbod om grunnskuleopplæring, og den vurderinga som skal gjerast undervegs i opplæringa dersom den første kartlegginga ikkje avdekkjer eit behov.

Fylkesmannen har sett på innsendt rutine som gjeld arbeidet med spesialundervisning for skulane i Vik kommune. Rutinen omhandlar elevar i ordinær grunnskule og ikkje direkte elevar i grunnskuleopplæring for vaksne. Vi meiner derfor at den ikkje kan nyttast som dokumentasjon på at kommunen har rutinar for kartlegginga av behovet for spesialundervisning for elevar i grunnskuleopplæring for vaksne.

Fylkesmannen vurderer det slik at vaksenopplæringa er kjent med regelverket kring spesialundervisning. Dei er kjent med at det skal meldast til PPT for sakkunnig vurdering, dersom det vert avdekkja særskilde behov. Vidare er dei kjent med at PPT krev at vaksenopplæringa sjølv gjer kartleggingar og set inn tiltak innanfor den ordinære opplæringa før det er aktuelt med sakkunnig vurdering. Vaksenopplæringa har også dokumentert at dei gjennomfører desse tiltaka, og at det ikkje har vore aktuelt med sakkunnig vurderinga fordi desse tiltaka har hatt tilstrekkeleg effekt.

Fylkesmannen vurderer dokumentasjonen slik at kartlegginga vaksenopplæringa gjennomfører først vert gjort etter at opplæringa har starta. Vi kan derimot ikkje finne det dokumentert at vaksenopplæringa gjennomfører ei kartlegging før oppstarten av undervisninga, slik regelverket krev.

Til sist er det ikkje sannsynleggjort at det vert gjennomført kartlegging av behovet for særskilt språkopplæring på noko tidspunkt.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

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

Våre observasjonar

I Reflex svarar rektor nei på spørsmålet og skriv at dei kartlegg søkjarane ut frå kva dei treng for å få eit forsvarleg utbytte av den ordinære opplæringa. Dei har aldri kome så langt at dei har bede PPT om sakkunnig vurdering av ein elev.

I intervju forklarar både rektor og kommunalsjefen at bakgrunnen for at dei ikkje har kome så langt at dei har bede om sakkunnig vurdering frå PPT, er at tiltaka dei har sett i verk innan for den ordinære opplæringa har hatt god effekt.

Vår vurdering og konklusjon

Det kjem fram av dokumentasjonen at vaksenopplæringa ikkje har bede PPT om sakkunnig vurdering. Fylkesmannen har derfor ikkje vurderingsgrunnlag for å svare på dette spørsmålet.

Fylkesmannen tek ikkje stilling til om regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar

Med søkjaren sin situasjon meiner vi 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.

Rektor svarar ja på spørsmålet i Reflex. I intervju fortel ho at det er undervisning måndag til fredag frå 08.30 til 14.00. Vidare viser ho til at ingen av elevane er i jobb, slik at det ikkje har vore eit reelt behov for undervisning på andre tidspunkt.

I intervju seier kommunalsjefen at ho er klar over søkjaren sin rett til fleksibilitet i grunnskuletilbodet ut frå livssituasjon. Ho fortel at ingen av elevane er i jobb, men at ein må ta omsyn til dette i motsett fall. Ho nemnte også at det må gjerast tilpassingar også dersom ein elev til dømes har ME.

Elev A syns det er krevjande å ta tre år på to år. Ho ønskjer leksehjelp, men kommunen har sagt at dei ikkje finn nokon som kan vere leksehjelp. Det same gjaldt i fjor. Vaksenopplæringa har spurt kommunen om å få til leksehjelp.

Eleven fortel at det ikkje er høve til å få undervisning på kveldstid. Dette hadde vore vanskeleg dersom ho hadde hatt jobb. Det er ingen på vaksenopplæringa som har jobb.

Elev B tenkjer at det passar at han har undervisning på dagtid så lenge han ikkje har jobb. Han har ikkje blitt spurt om det er greitt at det er undervisning kvar dag, på dagtid. Det er berre slik det er.

Vår vurdering og konklusjon

Kommunalsjefen seier at dei er klar over lovkrava på dette punktet. Grunnskuletilbodet for vaksne ved Vik vaksenopplæring er lagt til kl. 08.30-14.00 på kvardagar, dvs. 5 ½ klokke per dag. Det er ikkje dokumentert at kommunen gjev individuell rettleiing kring korleis opplæringa best kan tilpassast eleven sin livssituasjon. Vi vurderer faktagrunnlaget slik at tilbodet er fastsett ut frå at alle elevane høyrer til ei spesiell gruppe, eksempelvis at introduksjonsdeltakarar ikkje er i arbeid og dermed kan ha undervisning på dagtid. Organiseringa skal derimot tilpassast livssituasjonen til kvar enkelt elev, og dette må kartleggjast gjennom rettleiing. Ein av elevane uttrykkjer ønskje om å strekke opplæringstilbodet i tid og ønskjer også leksehjelp, men det er uklart i kva grad desse behova er vurdert.

I tillegg kjem at det er uklart på kva tidspunkt ei slik rettleiing eventuelt vert gjennomført og av kven. Som vi kjem til nedanfor under 3.1.2 oppfyller ikkje kommunen krava til at vedtaka skal slå fast korleis opplæringa skal organiserast, og kor omfangsrik den skal vere. I vedtaka vert det berre vist til at «[S]kulen vil kome tilbake med nærare informasjon etter kvart». Sidan organiseringa skal fastsetjast i vedtaka, må kommunen rettleie elevane i prosessen fram mot at vedtaket vert gjort. Kommunen må i tillegg følgje opp eventuelle endringar i livssituasjonen, som undervegs i opplæringa kan føre til at det er behov for å tilpasse opplæringa.

Kommunalsjefen er kjent med lovkrava i teorien, men etter ei samla vurdering konkluderer Fylkesmannen at det ikkje er fastsett ein framgangsmåte for gjennomføring av rettleiinga.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

3 Gjere vedtak som oppfyller opplæringsretten og oppfyller krava til enkeltvedtak

3.1. Rettslege krav

3.1.1 Gjere vedtak som konkluderer, viser tilbodet og kan gi eit forsvarleg utbytte

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

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

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

Vedtaket skal òg tydeleg opplyse om organiseringa og omfanget av opplæringa. Dette kan for eksempel vere om opplæringa skal skje på ein skule eller organiserast som fjernundervisning, tidspunkt på dagen, vekedagar, timar i veka m.m. Dersom den vaksne skal ha spesialundervisning, må det òg gå fram av vedtaket om opplæringa skal skje i grupper, som eineundervisning eller på ein annan stad enn skulen (alternativ arena).

Når den vaksne skal ha spesialundervisning, og undervisninga krev særleg kompetanse, skal dette gå fram av vedtaket. Det må òg gå fram av vedtaket dersom det skal gjerast unntak for krava til kompetanse hos undervisningspersonalet.

Kommunen må gje ei grunngeving 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 kome fram i vedtaket. Tilpassing gjennom særskild språkopplæring følgjer av den vaksne sin rett til å få eit tilbod tilpassa sitt behov.

Kartlegginga og rådgjevinga knytt til den enkelte søkjaren skal gje grunnlaget for å tilpasse opplæringa til den vaksne sitt behov. Det vedtaket fastslår skal vere innhald, organisering og omfang i opplæringa, må spegle ei slik tilpassing. Kommunen kan vege eigen ressursbruk opp mot optimal tilpassing til den vaksne sitt behov, så sant det kan gje 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.

Heimel: Opplæringslova §§ 4A-1, 4A-2, 4A-12 og 5-3, jf. 4A-8 og 5-1 og forvaltningslova §§ 2, 11a, 23 og 24.

3.1.2 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 måned 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 delast i formell, ikkje-formell og uformell kompetanse. Den samla kompetansen set ein opp mot måla i læreplanane for fag, for å vurdere om kompetansen til den vaksne er likeverdig med desse måla.

Realkompetansevurderinga skal konkludere med om kompetansen til den vaksne er godkjend eller ikkje godkjend i heile eller delar av fag.

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

3.1.3 Gjere vedtak om realkompetansevurdering og skrive ut kompetansebevis

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. 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.

3.1.4 Oppfylle generelle krav i forvaltningslova til innhald i enkeltvedtaka

Enkeltvedtak som omhandlar rettar knytt til grunnskoleopplæring 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. Krav til opplysningar om klage gjeld så lenge vedtaket ikkje fullt ut godkjenner det søkjaren bad om. Vedtaket skal òg opplyse om retten til å sjå saksdokumenta.

Heimel: Forvaltningslova §§ 24, 25 og 27.

3.2 Fylkesmannens undersøkingar og vurderingar

3.2.1. Gjere vedtak som oppfyller opplæringslova

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

Våre observasjonar

Søknadar må handsamast etter kvart som den kjem inn. Kommunen kan ikkje ha søknadsfrist og vente med handsaming til etter dette. Dersom sakshandsaminga tek meir enn éin månad, må søkjaren få eit førebels svar.

I intervju seier kommunalsjefen at ho er kjent med lovkrava, mellom anna kravet til å sende førebels svar. Ho fortel om søknadsprosessen for skuleåret 2019-2020. Søklarane sendte inn søknadar i starten av mai. I dette tidsrommet skifta kommunen datasystem, slik at søknadane ikkje kom fram til kommunalsjefen. Kommunalsjefen seier ho stussa på at ho ikkje fekk tilsendt søknadane på eit tidlegare tidspunkt, fordi ho visste at elevane hadde fått hjelp til å utforme dei. Ho fekk tilsendt søknadane først då datasystemet var oppe igjen i starten av juni. Kommunalsjefen er usikker på om det vart sendt førebels svar i desse sakene.

I vedtaka står det at søknadane vart registrert inn 11. juni. Ut frå opplysingane i intervju kom søknadane inn til kommunen tidleg i mai. Vedtaka vart gjort 3. juli.

Vår vurdering og konklusjon

Dei som søkte om vaksenopplæring for skuleåret 2019-2020 fekk hjelp til å skrive søknadane. Det er derfor vår vurdering at søknadane må reknast for å vere mottekne av kommunen frå det tidspunktet dei var ferdig utforma og overlevert til den som gav denne hjelpa. Tidspunktet for dette legg vi til grunn var i starten av mai.

Vidare var kommunalsjefen kjent med at søklarane hadde levert inn søknadane på dette tidspunktet. Trass i dette vart ikkje søknadane etterlyste før om lag ein månad seinare. Etter vår vurdering hadde kommunalsjefen ei oppmoding om å etterlyse søknadane tidlegare, som følgje av at ho var klar over at elevane hadde fått hjelp til å utforme dei.

Det er kommunalsjefen som har ansvaret for at søknadane vert handsama «uten ugrunnet opphold», og for at kommunen organiserer seg på ein slik måte at dette skjer. Vi meiner situasjonen som oppstod kring svikt i datasystemet viser at ei slik organisering eller ansvarsfordeling ikkje er på plass. Vi meiner søknadane kunne ha blitt handsama på eit tidlegare tidspunkt dersom kommunalsjefen hadde undersøkt kvifor ho ikkje hadde fått søknadane.

Dette må gjelde uavhengig av at årsaka til at søknadane ikkje kom fram er knytt til overgangen til nytt datasystem og må reknast for å vere eit ekstraordinært tilfelle. Kommunalsjefen var klar over at søknadane var komne inn til kommunen og skulle handla ut frå det.

Fylkesmannen konkluderer derfor med at kommunen ikkje har ei rutine for å sørge for at søknadar vert handsama «uten ugrunnet opphold».

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

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

Våre observasjonar

Fylkesmannen har fått tilsendt fem vedtak som gjeld rett til vaksenopplæring. I to av vedtaka har kommunen gjeve avslag på søknaden om vaksenopplæring.

Vår vurdering og konklusjon

Vi vurderer at dei innleverte vedtaka i tilstrekkeleg grad dokumenterer at kommunen har ein praksis i tråd med regelverket på dette punktet.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen, for alle søkjarar som blir vurdert å ha rett, eit skriftleg enkeltvedtak som inneheld:

- konklusjon om at søkjaren har rett
- om den vaksne eventuelt har rett til spesialundervisning,
- om den vaksne eventuelt har rett til særskilt språkopplæring
- kva kompetanse undervisningspersonalet skal ha ved eventuell spesialundervisning
- 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 opplæringa skal ha (timar i veka eller anna organisering)

Våre observasjonar, vurderingar og konklusjon

Søkjarar som blir vurdert til å ha rett til grunnskuleopplæring har rett til å få eit enkeltvedtak, som dokumenterer dette.

Fylkesmannen har fått tilsendt fem vedtak som gjeld rett til vaksenopplæring for skuleåret 2019-2020. Fylkesmannen intervjuar to av elevane ved vaksenopplæringa. Under intervjuet vart vi kjent med at desse elevane starta på vaksenopplæringa skuleåret 2018-2019. Vi bad derfor om å få tilsendt vedtaka til dei to elevane.

I brev 15. november 2019 skriv kommunalsjefen at det på grunn av ei misforståing mellom Nav, fagleiar ved vaksenopplæringa og eleven ikkje er gjort vedtak for ein av dei to elevane for skuleåret 2018-2019. Fylkesmannen finn dette uheldig. Det er likevel slik at vi skal vurdere kommunen sin praksis på det tidspunktet tilsynet vert gjennomført. Vi legg til grunn at dei fem vedtaka vi har fått for skuleåret 2019-2020 gjev uttrykk for kommunen sin noverande praksis for å gjere enkeltvedtak om rett til grunnskuleopplæring.

I tre av vedtaka har kommunen kome til at søkjaren har rett til vaksenopplæring. Dette meiner Fylkesmannen er tilstrekkeleg til å dokumentere at kommunen i sine vedtak konkluderer med om søkjaren har rett til vaksenopplæring etter opplæringslova § 4A-1.

Vidare har vi gjennom rektor sine svar på eigenvurderingane i Reflex og intervju fått opplyst at kommunen ikkje har gjort vedtak om rett til spesialundervisning eller særskilt språkopplæring. Vi har derfor ikkje grunnlag for å vurdere om kommunen gjer vedtak som inneheld om den vaksne har slik rett. Sidan kommunen ikkje har gjort vedtak om spesialundervisning, har vi heller ikkje grunnlag for å vurdere om kommunen gjer vedtak som inneheld opplysingar om kva kompetanse undervisningspersonalet skal ha ved spesialundervisning.

Det er vidare eit krav til at vedtak skal innehalde opplysingar om kva innhaldet i opplæringa skal vere, kva organisering opplæringa skal ha og kva omfang organiseringa skal ha.

Fylkesmannen har vurdert dei tre vedtaka som gjev rett til opplæring. Vi ser at vedtaka inneheld opplysingar om kva fag elevane skal ha opplæring i.

Det går derimot ikkje fram av vedtaka kva organisering opplæringa skal ha, verken på kva tidspunkt på dagen det skal haldast undervisning, kor ofte det er undervisning eller kvar undervisninga skal haldast. Omfanget av opplæringa er heller ikkje fastsett. I vedtaka står det at «[s]kulen vil kome tilbake med nærare informasjon etter kvart».

Fylkesmannen kan dermed ikkje sjå at kommunen oppfyller krava til at vedtaka skal bestemme korleis opplæringa skal organiserast, og kva omfang den skal ha. At organiseringa vert fastsett i vedtaka er viktig for å setje søkjaren i stand til å vurdere om tilbodet om opplæring er foreinleg med hans eller hennar livssituasjon og ønskje, og om det er aktuelt å klage på vedtaket.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt

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

Våre observasjonar, vurderingar og konklusjon

Slik det går fram ovanfor har kommunen ikkje gjort vedtak om spesialundervisning. Vi har derfor ikkje grunnlag for å ta stilling til dette spørsmålet.

Fylkesmannen tek ikkje stilling til om regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar

Kommunen må gjennom kartlegging og eventuell realkompetansevurdering skaffe seg informasjon om korleis opplæringa bør tilpassast det vaksne sitt behov. Opplæringstilbodet skal gjenspeile dette. Tilpassingar i opplæringas innhald, organisering og omfang må kunne gje den vaksne eit forsvarleg utbytte. Det betyr at kommunen kan vekte eigen ressursbruk opp mot ein optimal tilpassing til deltakaren sitt behov og livssituasjon, så sant tilpassingane gjer deltakaren eit forsvarleg utbytte av opplæringa sett i høve til planlagt kompetanse, eller dei mål det er realistisk å sette opp for den enkelte.

Med tilpassing til livssituasjon meiner ein omfanget av opplæringa, opplæringsperiode, tidspunkt på dagen for opplæringa eller om opplæringa til dømes er på heiltid eller deltid. Med tilpassingar i innhald meiner ein mellom anna at opplæringa må tilpassast kartlegginga av tidlegare kompetanse og føresetnader og eventuell realkompetansevurdering. Kommunen må tilby dei faga som den vaksne treng for å få vitnemål dersom dette er den vaksne behov.

Vaksenopplæringa har opplyst at opplæringa vert gjeve på dagtid frå måndag til fredag. Alle elevane er deltakarar i introduksjonsprogrammet og har ikkje jobb. Det har derfor ikkje vore aktuelt å organisere opplæringa annleis.

I RefLex skriv rektor at dei tilpassar opplæringa til den enkelte elev i den grad det let seg gjere. Dei gjev til dømes nivådelt opplæring innan eit fag, munnleg vurdering i staden for skriftleg, ekstra lesehjelp til dei som treng det.

Vår vurdering og konklusjon

Rektor skriv at dei i praksis gjennomfører slike tilpassingar. Spørsmålet er derimot om ei slik tilpassing går fram av vedtaket.

Fylkesmannen har vurdert vedtaka som er innsendt. Av dei vedtaka som vi har gjennomgått går det ikkje fram korleis opplæringstilbodet er tilpassa den vaksne sitt behov. Det er heller ikkje vist til kor vidt deltakaren får eit forsvarleg utbytte av opplæringa. Etter vår vurdering er det eit krav at kommunen må synleggjere at desse vurderingane er gjennomførte, også dersom det ikkje er aktuelt med ei særskilt tilpassa opplæring.

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

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

3.2.2. Vurdere og gjere vedtak om realkompetansevurdering

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

Våre observasjonar

Rektor svarar ja på spørsmålet i Reflex. Vidare seier ho at ho under introduksjonsprogrammet snakkar med elevane om kva dei ønskjer vidare, og dermed om det er behov/grunnlag for kompetansevurdering. Ho seier det vert gjennomført realkompetansevurdering dersom søkjaren ber om det. Ho meiner likevel at det er uheldig å gjennomføre realkompetansevurdering for nokre elevar, i dei tilfella dei ikkje har føresetnadar for det på grunn av manglande opplæring i faget.

Vidare fortel kommunalsjefen i intervju at vaksenopplæringa har gjennomført to realkompetansevurderingar, ein i 2015 og ein i 2019, som begge gjaldt engelsk. Desse vart gjort med tanke på inntak til vidaregåande skule. Det vart nytta ein ekstern lærar med kompetanse i realkompetansevurdering.

Under intervju viste Fylkesmannen til at det i eit referat Nav v/ programretteleiar har sendt til kommunalsjefen frå samtale med ein søkjar, går fram at: «Han bør få realkompetansevurdering i samfunnsfag, naturfag og matematikk». Vi spurte om korleis dette vart følgt opp.

Til dette svarta rektor at ho ikkje er kjent med dette, men at ho trur ho kjenner til kven eleven er. Ho meiner også at dette tidlegare var ei «standardfrase» som Nav har pleidd å skrive i referata.

I intervjuet med kommunalsjefen seier ho at både ho og rektor burde ha «snappa opp» dette. Ho seier det skulle ha vore gjort ei nærare undersøking og at søkjaren burde ha fått rettledning ut frå det som stod i referatet. Kommunalsjefen seier ansvaret for dette ligg til henne. Vidare seier ho at kommunen ikkje har fastsett rutinar for gjennomføring av realkompetansevurdering. Ho seier at dette må på plass og at det er kommunen sitt ansvar.

Vår vurdering og konklusjon

Verken kommunalsjefen eller rektor er i intervju kjende med om eleven nemnt i referatet ønskte realkompetansevurdering eller om realkompetansevurdering skulle ha vore gjennomført. Kommunalsjefen si eiga vurdering er at dei burde ha gjort ei nærare undersøking ut frå det som kjem fram av referatet. Vidare ser ho behovet for ei rutine for gjennomføring av kompetansevurdering.

Det er ut frå desse opplysingane vår vurdering at kommunen ikkje har ei fastsett framgangsmåte for å gjennomføre realkompetansevurdering for søkjarar som har rett til grunnskuleopplæring, dersom søkjaren ønskjer det.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjennomfører kommunen realkompetansevurdering «uten ugrunnet opphold»?

Våre observasjonar

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 grunnngje ei lenger sakshandsamingstid i kompliserte og prinsipielle saker enn i enklare saker.

I Reflex svarar rektor at fristen ikkje var stetta i det eine tilfellet det vart søkt om realkompetanse i vår.

Vi fekk opplyst under intervju at kommunen har gjennomført to realkompetansevurderingar, ei i 2015 og ei i 2019. Fylkesmannen har fått tilsendt vedtaket som gjeld realkompetansevurderinga i 2019.

Vi ser i vedtaket at søknaden om realkompetansevurdering er dagsett 2. mai 2019. Vidare har kommunen gjort vedtak 1. juli 2019. I vedtaket ber kommunen om orsak for at det har teke tid å gjennomføre realkompetansevurderinga. Dei grunnngjev dette med at det mellom anna har teke tid å finne ein kvalifisert person til å gjennomføre vurderinga.

Vår vurdering og konklusjon

Gjennomføring av realkompetansevurdering er krevjande og det er derfor viktig at ein kompetent fagperson vert nytta til arbeidet. Vi meiner derfor at det ikkje kan reknast for å vere «uten ugrunnet opphold» når ein av grunnane for ei sakshandsamingstid på om lag to månadar er at kommunen arbeidde med å finne ein kvalifisert person til gjennomføringa.

Kommunen har ikkje dokumentert at dei sende ut førebels svar til eleven som hadde bede om realkompetansevurdering, slik regelverket krev når saka gjeld enkeltvedtak og ein søknad ikkje kan svarast på i løpet av ein månad etter at den er mottatt. Dette gjeld sjølv om tida det tek å handsame saka ikkje er «ugrunnet», og utgjer derfor eit brot på regelverket.

Fylkesmannen konkluderer derfor med at kommunen ikkje har ein fast framgangsmåte for å sørgje for at realkompetansevurdering vert gjennomført «uten ugrunnet opphold».

Krava i regleverket er ikkje oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjennomfører kommunen realkompetansevurdering ved å:

- kartlegge den vaksne sin formelle, ikkje-formelle og uformelle kompetanse
- vurdere den vaksne sin kompetanse etter kompetansemåla for fag i LK06
- vurdere om kompetansen er likeverdig med kompetanse frå grunnskuleopplæring
- konkludere om den vaksne sin kompetanse er godkjend eller ikkje i heile eller delar av faget/faga

Våre observasjonar

I vedtaket vi har fått tilsendt går kommunen gjennom kva formell, ikkje-formell og uformell kompetanse søkjaren har. Det vert også synleggjort at kompetansen er vurdert opp mot kompetansemåla for faget i LK06. Kommunen vurderer kompetansen slik at den er likeverdig med kompetansen i engelsk frå grunnskuleopplæring. Konklusjonen i vedtaket vert at søkjaren får godkjent alle delar av faget engelsk.

Vår vurdering og konklusjon

Vi meiner dei nemnte opplysingane i vedtaket viser at kommunen gjennomfører realkompetansevurdering i tråd med krava i regelverket.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar

Kommunen har gjennomført realkompetansevurdering i to tilfelle, i 2015 til 2019. Vi har fått tilsendt vedtaket som gjeld realkompetansevurderinga som vart gjort i 2019.

Vår vurdering og konklusjon

Fylkesmannen legg til grunn at vedtaket frå 2019 er representativt for kommunen sin praksis på dette området. Vi finn det derfor godtgjort at alle som har fått vurdert realkompetansen får enkeltvedtak.

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 fag?

Våre observasjonar, vurdering og konklusjon

Det går fram av det framlagde vedtaket at kompetansen til søkjaren er godkjent tilsvarande alle delar av faget engelsk. Vi kan med bakgrunn i dette konkludere med at

vedtaka inneheld opplysingar om den vaksne sin kompetanse er godkjent tilsvarande eit fag eller delar av fag.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar, vurdering og konklusjon

Kommunen har lagt fram realkompetansebevis knytt til vedtaket vi har fått tilsendt. Realkompetansebeviset viser at søkjaren fekk godkjent munnleg og skriftleg engelsk. Fylkesmannen konkluderer med at dette er uttrykk for gjeldande praksis i kommunen og at vaksne som har fått godkjent realkompetanse får eit kompetansebevis.

Krava i regelverket er oppfylt.

3.2.3. Oppfylle krava til enkeltvedtak

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

Våre observasjonar, vurdering og konklusjon

Fylkesmannen har vurdert dei fem vedtaka vi har fått, som gjeld rett til grunnskuleopplæring. I alle dei fem vedtaka vert det vist til at det rettslege grunnlaget for vedtaka er opplæringslova § 4A-1. I vedtaka gjengjev kommunen lovteksten, i tillegg til at dei fire vilkåra for å få grunnskuleopplæring er gjentekne med eigne ord.

Ut frå dette finn vi det dokumentert at det går fram av enkeltvedtaka kva føresegner dei byggjer på.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar, vurdering og konklusjon

Alle vedtaka vi har fått tilsendt har deloverskrifta «Saksforhold», der kommunen gjer greie for kva opplysingar dei har innhenta frå søkjaren. Etter det vi kan sjå er det desse opplysingane som vert nytta i vurderinga kommunen gjer av om vilkåra i § 4A-1 er oppfylte.

Ut frå dette finn vi det dokumentert at det går fram av enkeltvedtaka kva faktiske forhold kommunen har lagt vekt på i vurderinga av retten til grunnskuleopplæring.

Krava i regelverket er 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, vurdering og konklusjon

Kommunen sine vedtak inneheld følgjande informasjon om retten til å klage:

«Du kan klage på dette vedtaket. Dersom du vil klage, er fristen tre veker frå du har motteke vedtaket. Klagen må nemne kva for endring du ønskjer, og bør vere skriftleg. Dersom klagen ikkje er skriftleg, vil kommunen skrive ned klagen. Du bør også grunngje klagen. Du sender klagen til Vik kommune. Dersom skulen ikkje er samd i klagen din og ikkje endrar vedtaket, vil me senda klagen til Fylkesmannen i fylket, som er endeleg klageinstans. (...) Fristen for å klage på eit enkeltvedtak er fastsett i forvaltningslova § 29».

Dette viser at vedtaka inneheld opplysingar om klagerett, klagefrist, klageorgan og kor klagen skal sendast.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar, vurdering og konklusjon

Kommunen sine vedtak inneheld følgjande informasjon om retten til å sjå dokumenta i saka:

«Du har, med nokre unntak, rett til å sjå dokumenta i saka. Dersom du alt har fått alle dokumenta i saka, skal skulen opplyse om det. (...) Regelverket for å sjå dokument i saka finn du i forvaltningslova §§ 18 og 19».

Dette viser at vedtaka inneheld informasjon om retten til å sjå dokumenta i saka.

Krava i regelverket er oppfylt.

3.2.4 Setje i gang opplæringa

Kontrollspørsmål: Set kommunen i gang grunnskoleopplæringa innan rimeleg tid etter vedtak om rett til grunnskoleopplæring?

Våre observasjonar, vurdering og konklusjon

Vedtaka vi har fått tilsendt vart alle gjort den 3. juli 2019. I to av vedtaka vert det informert om at undervisninga vil starte i midten av august. I det siste står det at opplæringa vil starte til hausten. Kommunen har ein generell praksis for at opplæringa følgjer skuleåret. Dette har vore mogleg fordi elevane til no har vore knytt til introduksjonsprogrammet.

Vi meiner at kommunen har sett i gang grunnskuleopplæringa i rimeleg tid når opplæringa startar om lag halvannen månad etter at vedtaket er gjort.

Krava i regelverket er oppfylt.

4 Kommunens forsvarlege system - rettleie og behandle søknader

4.1. Rettslege krav

Kommunen skal ha eit forsvarleg system for å vurdere om krava i opplæringslova med forskrift blir oppfylte. Vidare skal kommunen ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane. Dette følgjer av opplæringslova § 13-10.

Utforminga og omfanget av systemet kan kommunen bestemme på bakgrunn av lokale forhold, eigne risikovurderingar og organiseringa av kommunen og skolane. For at eit system skal vere forsvarleg, må det vere eigna til å avdekkje forhold som er i strid med lov og forskrift. Systemet må òg sikre at det blir sett i gang tiltak som er tilstrekkelege til å rette opp i slike forhold.

4.1.1. Skaffe seg informasjon

Kommunen må syte for å ha oppdatert kunnskap om eigen praksis innanfor grunnskuleopplæringa for vaksne, slik at kommunen kan vurdere om praksisen oppfyller krava i opplæringslova med forskrifter. Informasjonen som blir henta inn, må vere relevant og dekkjande for krava i regelverket på det området som skal vurderast.

4.1.2. Vurdere praksis opp mot regelverket

Kommunen må bruke informasjonen han hentar inn om skolane sin praksis, til å vurdere om praksisen er i samsvar med opplæringslova med forskrift. Kommunen må vite kva for krav regelverket set til dei på ulike område, og må ha ei riktig forståing av krava. Dette betyr at kommunen må skaffe seg tilstrekkeleg regelverkskompetanse.

4.1.3. Syte for varige endringar når praksis bryt med regelverket

Kommunen må setje i verk eigna tiltak for å rette opp skolane sin praksis når praksis ikkje er i samsvar med regelverket. For at tiltak skal vere eigna og gje varig endring, må

dei vere innretta slik at dei bidreg til at brotet ikkje skjer på nytt. Ei årsak til brot på regelverket kan vere at dei som gjennomfører eller forvaltar grunnskoleopplæringa, ikkje har tilstrekkeleg kunnskap om regelverket. Ei anna årsak kan vere at dei manglar kompetanse i å bruke regelverket i praksis. Kommunen må i slike tilfelle vurdere og eventuelt setje i verk tiltak for å auke kunnskapen eller å auke kompetansen.

Vidare må kommunen følgje opp at tiltaka faktisk fører til ein endra praksis i samsvar med krava i regelverket, slik at endringane blir reelle og varige. Dette betyr at kommunen både må hente inn informasjon om at tiltak blir sett i verk, og at dei verkar i samsvar med intensjonen. Kommunen må følgje opp heilt til praksis på det gjeldande området er i samsvar med opplæringslova med forskrifter.

4.1.4. Hente inn tilstrekkeleg informasjon ofte nok til å vurdere og følgje opp praksis

Kommunen må hente inn nok informasjon til å på ein forsvarleg måte kunne vurdere om praksis er i samsvar med regelverket. Vidare må kommunen òg hente inn nok informasjon til å kunne følgje opp at tiltaka har gitt reelle endringar. Kva som er tilstrekkeleg informasjon, vil avhenge av kva for funn kommunen gjer i dei ulike fasane av informasjonsinnhentinga. Dette krev at kommunen har eit minimum av informasjon frå alle områda som er omfatta av regelverket. Dersom innhenta informasjon indikerer at praksis ikkje er i samsvar med regelverket, må kommunen skaffe seg meir informasjon for å få avklart dette.

Kommunen må jamleg hente inn og vurdere informasjon om praksis. For å ha eit effektiv system som er treffsikkert og hentar inn tilstrekkeleg informasjon ofte nok, må kommunen gjere gode vurderingar av risiko. Område der kommunen tidlegare har sett at det har vore brot på regelverket, kan indikere høg risiko. Det same gjeld område der kommunen har utarbeidd få retningslinjer for skulane sin praksis, eller har hatt få tiltak for å auke kompetansen i forståing og bruk av regelverket. Kommunen må òg i sine vurderingar leggje stor vekt på kontroll av område der manglande etterleving av regelverket kan få store konsekvensar for elevane. Basert på slike avvegingar av sannsyn og konsekvens må kommunen ta stilling til kor ofte og kor omfattande kommunen skal kontrollere skulane sin praksis på ulike område. Dersom brot på regelverket skjer over lang tid utan å bli avdekt og følgt opp av kommunen, vil ikkje risikovurderingane og systemet til kommunen vere forsvarlege.

Å ha eit system betyr at kommunen må arbeide systematisk, og kunne dokumentere og grunngje dei val og prioriteringar som kommunen har gjort.

Heimel: Opplæringslova § 13-10.

4.2. Fylkesmannens undersøkingar og vurderingar

4.2.1 Skaffar kommunen som skuleeigar seg informasjon om følgjande:

1. Korleis rettleiing om grunnskuleopplæring for vaksne blir gjeven og korleis vurderinga av retten til grunnskuleopplæring blir gjort?
2. Korleis opplæringsbehovet vert kartlagt?
3. Korleis vurdering av realkompetanse blir gjennomført og dokumentert?
4. Innhaldet i enkeltvedtak som gjeld grunnskuleopplæring for vaksne?
5. Kor raskt opplæringa blir sett i gang?

Vi må undersøke om kommunen skaffar seg relevant og tilstrekkeleg informasjon om korleis opplæringsstaden oppfyller krava i regelverket.

1. Korleis rettleiing om grunnskuleopplæring for vaksne blir gjeven og korleis vurderinga av retten til grunnskuleopplæring blir gjort

Våre observasjonar

Skuleeigaren skriv følgjande i Reflex:

«Her kunne ein ha svart både ja og nei. Ein har ikkje gjort noko særskilt aktivt for å innhenta informasjon ettersom kommunalsjef for oppvekst deltek i planlegginga av prosessen og er den som behandlar søknadane basert på informasjon som NAV og VO (vaksenopplæringa) gir.

Alle søkarar på grunnskuleopplæring for vaksne i Vik kommune deltek i introduksjonsprogrammet og dette pregar prosessen knytt til rettleiinga av dei vaksne som grunnskuleopplæring er aktuelt for. Oppvekstsjef deltek i møter med NAV og Vaksenopplæringa der det har blitt drøfta/omsnakka kven som er aktuelle kandidatar. Skuleeigar kjenner godt til programrettleiarane sine oppgåver med tanke på karriererettleiing for den einskilde elev/flykting.

Gjennom våren har kommunalsjef vore til stades i møter der programrettleiarar i NAV og lærarar/rektor i VO har drøfta kven ein ser som aktuelle kandidatar for grunnskuleopplæring. Ein har også eigne møter med leiar for VO og lærarar. VO har rettleia elevane sine i sjølv søkeprosessen, mellom anna når det gjeld utforming av søknad. NAV og VO har samtale med den einskilde søkar der søkar får høve til å utjupa søknaden sin og ein får eit betre utgangspunkt for å fatta vedtak. Desse samtalanene vert det skrive referat i frå. Desse sender me inn i papirform saman med dokumentasjon som er etterspurt».

Under intervju seier skuleeigaren at ho byggjer på tillit og innhentar opplysingar gjennom møte. Ho har erfart at dette ikkje alltid er godt nok. Planen er å utarbeide ei sjekkliste for skuleeigaren og rektor, som omhandlar kva som skal gjerast. Dei har starta arbeidet med sjekklista og vil ta den i bruk i desember. Elles vert det gjennomført faste møte gjennom året, der ho hentar inn opplysingar. Mellom anna har ho møte med rektorane kvar 14. dag. Framover vil rektor få eit større ansvar for oppfølging av vaksenopplæringa. Skuleeigaren har ikkje lenger kapasitet til å ha møte direkte med vaksenopplæringa. Desse møta har ho hatt fire gongar i året. Kommunen har vidare eit avvikssystem kalla Compilo, men dette kan ikkje nyttast av elevar.

I intervju seier rektor at det er meir vanleg at rektor informerer skuleeigaren enn at skuleeigaren spør henne om opplysingar. Fram til no har vaksenopplæringa hatt faste møte med skuleeigaren. Dei gjennomførte mellom anna ei SWOT-kartlegging der skuleeigaren, rektor og lærarane deltok. Rektor er vidare ikkje kjent med om skuleeigaren innhentar opplysingar om rettleiinga frå elevane. Skuleeigaren har kontakt med lærarane hovudsakleg gjennom fellesmøte. Elles har ho kontinuerleg kontakt med rektor.

I Reflex har skuleeigaren også kryssa ja på at ho innhentar opplysingar om korleis vurderingane av retten til grunnskuleopplæring blir gjort. Ho skriv at ho deltek i vurderingane fordi det er ho sjølv som gjer vedtaka. Under intervju seier skuleeigaren at informasjonen om korleis vurderingane vert gjort vert henta inn gjennom møta som vert haldne.

Rektor seier i intervju at skuleeigaren får opplysingar om eleven gjennom møte og gjennom referat frå samtale med eleven. Det er ikkje vanleg at skuleeigaren innhentar informasjon frå dei andre lærarane.

Vår vurdering og konklusjon

Kommunalsjefen for oppvekst har fleire rollar på ulike nivå knytt til kommunen si plikt til å tilby grunnskuleopplæring til vaksne. Myndigheita til å gjere vedtak er lagt til henne. I tillegg representerer ho kommunen som skuleeigar, med dei pliktene som følgjer med dette ansvaret.

Skuleeigaren skal syte for å ha eit forsvarleg system for å vurdere om Vik vaksenopplæring oppfyller krava til grunnskuleopplæring for vaksne, og for å setje inn nødvendige tiltak basert på vurderingane. Dette nødvendiggjer at skuleeigaren vurderer vaksenopplæringa sin praksis med eit overordna blick, som at alle at oppgåvene vert utført av ein person på eit underliggende nivå.

Under punkt 2.2.1 har Fylkesmannen kome til at kommunen manglar ein framgangsmåte for å rettleie alle i kommunen som kan ha rett på vaksenopplæring. Det same gjeld korleis vurderingane av retten til grunnskuleopplæring vert gjort. Skuleeigaren har ikkje fanga opp dette. Dette viser at kommunalsjefen ikkje har eit overordna blick på kommunen sin praksis, noko som kan ha samanheng med at ho ved utøvinga av myndigheita til å gjere vedtak har enkeltindividet i fokus.

Ein føresetnad for at skuleeigaren kan fange opp at vaksenopplæringa ikkje oppfyller krava i regelverket, er å hente inn tilstrekkeleg informasjon til å kunne vurdere praksisen dei har.

Vi finn det ikkje sannsynleggjort at skuleeigaren aktivt hentar inn opplysingar for å vurdere praksisen kring rettleiing og vurdering av retten til grunnskuleopplæring, frå ulike kjelder. Opplysingane skuleeigaren innhentar får ho gjennom eigne arbeidsprosessar, som er etablerte for å gjere vedtak. Ut frå dette konkluderer vi med at

skuleeigaren ikkje innhentar tilstrekkeleg informasjon om korleis rettleiinga av vaksne vert gjeven eller korleis vurderinga av rett til grunnskuleopplæring vert gjort.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

2. Korleis kartlegginga av dei vaksne sine behov for opplæring blir gjennomført

Våre observasjonar

I Reflex har skuleeigaren kryssa ja, og skriv at ettersom søkjarane går på introduksjonsprogrammet vert søkjarane formelt kartlagde av programrettleiarane hjå Nav.

Vår vurdering og konklusjon

Under punkt 2.2.1 har Fylkesmannen kome til at vi ikkje finn det sannsynleggjort at kommunen har ein fast framgangsmåte for å kontrollere om vilkåra for grunnskuleopplæring er oppfylte.

Ein føresetnad for at skuleeigaren kan fange opp at vaksenopplæringa ikkje oppfyller krava i regelverket, er å hente inn tilstrekkeleg informasjon til å kunne vurdere praksisen dei har.

Heller ikkje her finn vi det sannsynleggjort at skuleeigaren aktivt hentar inn opplysingar for å vurdere praksisen til vaksenopplæringa, frå ulike kjelder. Opplysingane skuleeigaren innhentar får ho gjennom eigne arbeidsprosessar, som er etablerte for å gjere vedtak. Ut frå dette konkluderer vi med at skuleeigaren ikkje innhentar tilstrekkeleg informasjon om korleis kartlegginga av dei vaksne sine behov for opplæring blir gjennomført.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

3. Korleis realkompetansevurderingar blir gjennomført og dokumentert

Våre observasjonar

I Reflex har skuleeigaren kryssa ja, og skriv at ho er ansvarleg for tinginga av realkompetansevurderinga og har følgd opp læraren som gjennomførte denne. Dokumentasjonen vert brukt som grunnlag for vedtak.

Vår vurdering og konklusjon

Under punkt 3.3.2 konkluderte vi med at kommunen ikkje gjennomfører realkompetansevurdering for søkjarar som har rett til grunnskuleopplæring, dersom søkjaren ønskjer det. Bakgrunnen for dette var eit referat frå programrådgjevaren i Nav om at ein søkjar burde få realkompetansevurdering i to fag.

Verken kommunalsjefen eller rektor er i intervju kjende med om eleven nemnt i referatet ønskte realkompetansevurdering eller om realkompetansevurdering skulle ha vore gjennomført. Kommunalsjefen si eiga vurdering er at dei burde ha gjort ei nærare undersøking ut frå det som kjem fram av referatet. Vidare ser ho behovet for ei rutine for gjennomføring av kompetansevurdering.

Det er ut frå desse opplysingane vår vurdering at kommunen ikkje har ei fastsett framgangsmåte for å gjennomføre realkompetansevurdering for søkjarar som har rett til grunnskuleopplæring, dersom søkjaren ønskjer det. Vi vurderer det slik at det er ei uklår ansvarsfordeling mellom Nav ved introduksjonsprogrammet og vaksenopplæringa på dette området, som ikkje er fanga opp av skuleeigaren.

Heller ikkje her finn vi det sannsynleggjort at skuleeigaren aktivt hentar inn opplysingar for å vurdere praksisen til vaksenopplæringa, frå ulike kjelder. Opplysingane skuleeigaren innhentar får ho gjennom eigne arbeidsprosessar, som er etablerte for å gjere vedtak. Ut frå dette konkluderer vi med at skuleeigaren ikkje innhentar tilstrekkeleg informasjon om korleis kompetansevurderingar vert gjennomført og dokumentert.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

4. Innhaldet i enkeltvedtak som gjeld grunnskuleopplæring for vaksne

Våre observasjonar

I Reflex kryssar skuleeigaren ja på spørsmålet og skriv at det er skuleeigaren ved kommunalsjefen som skriv og gjer vedtak.

Vår vurdering og konklusjon

Under punkt 3.2.1 konkluderte vi med at kommunen ikkje oppfyller krava til at vedtaka skal bestemme korleis opplæringa skal organiserast, og kor omfangsrik den skal vere. Vedtaka til kommunen har dermed ikkje det innhaldet som skal til for at dei skal vere gjort i tråd med regelverket for vaksenopplæring.

Ein føresetnad for at skuleeigar kan fange opp at vaksenopplæringa ikkje oppfyller krava i regelverket, er å hente inn tilstrekkeleg informasjon til å kunne vurdere praksisen dei har.

Heller ikkje her finn vi det sannsynleggjort at skuleeigaren aktivt hentar inn opplysingar for å vurdere praksisen til vaksenopplæringa, frå ulike kjelder. Opplysingane skuleeigaren innhentar får ho gjennom eigne arbeidsprosessar, som er etablerte for å gjere vedtak. Ut frå dette konkluderer vi med at skuleeigaren ikkje innhentar tilstrekkeleg informasjon om innhaldet i vedtaka er i tråd med regelverket.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

5. Kor lang tid det går frå søkjarane har fått vedtaka til opplæringa blir sett i gang

Våre observasjonar

I Reflex har kommunalsjefen kryssa ja, og skriv at informasjon om når opplæringa vert sett i gong vert gjeve i vedtaket.

Vår vurdering og konklusjon

I punkt 3.2.4 konkluderte vi med at kommunen har sett i gang grunnskuleopplæringa i rimeleg tid.

Fylkesmannen kan likevel ikkje sjå at skuleeigaren har sannsynleggjort at det aktivt vert henta inn opplysingar for å vurdere praksisen til vaksenopplæringa, frå ulike kjelder. Sjølv om vaksenopplæringa på dette området følgjer regelverket, vert det avgjerande i denne vurderinga om skuleeigaren har eit forsvarleg system for å innhente relevant og tilstrekkeleg informasjon kring når opplæringa vert sett i gang. Dette må gjelde uavhengig av i kva grad det underliggende nivået har ein praksis i tråd med regelverket.

Vi finn det ikkje sannsynleg at skuleeigaren aktivt har henta inn opplysingar for å vurdere praksisen til vaksenopplæringa, frå ulike kjelder. Også på dette området er opplysingane skuleeigar innhentar knytt til eigne arbeidsprosessar, som er etablerte for å gjere vedtak. Ut frå dette konkluderer vi med at skuleeigaren ikkje innhentar tilstrekkeleg informasjon om kor lang tid det går før søkjarane har fått vedtaka til opplæringa blir sett i gang.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

4.2.2 Brukar kommunen denne informasjonen til å vurdere om rettleiing og behandlinga av søknader er i samsvar med regelverket?

Våre observasjonar

Under dette kontrollspørsmålet undersøker vi om skuleeigaren brukar informasjonen om korleis Vik vaksenopplæring arbeider, til å vurdere om krava er oppfylt.

I Reflex har kommunalsjefen kryssa ja, utan å kommentere dette vidare. Under intervju seier skuleeigaren at ho vil følge opp skriftlege rutinar når dei er på plass.

Vår vurdering og konklusjon

For å kunne vurdere informasjonen om eigen praksis opp mot regelverket er det ein føresetnad at informasjonen vert innhenta. Ovanfor under punkt 4.2.1 kom vi til at kommunen som skuleeigar ikkje skaffar seg relevant og tilstrekkeleg informasjon om fleire delar av vaksenopplæringa si praktisering av regelverket.

Når skuleeigaren ikkje innhentar nødvendig informasjon om vaksenopplæringa sin praksis, kan skuleeigaren heller ikkje vurdere kommunen sin praksis opp mot regelverket.

Den manglande innhentinga av informasjon medfører ein følgjefeil, slik at vi heller ikkje finn det sannsynleggjort at kommunen vurderer eigen praksis opp mot regelverket.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

4.2.3 Syter kommunen for at opplæringsstaden endrar praksis dersom det er nødvendig?

Våre observasjonar

Vi må undersøke om skuleeigaren syter for at Vik vaksenopplæring endrar praksis dersom krava i regelverket ikkje er oppfylte.

I Reflex har kommunalsjefen kryssa ja, utan å kommentere dette vidare.

I intervju seier kommunalsjefen at kommunen følgjer lova. Vidare seier ho at ho må følgje dette opp i større grad, til dømes ved utarbeiding av rutinar.

Vår vurdering og konklusjon

Ein føresetnad for at skuleeigaren skal kunne sørgje for at Vik vaksenopplæring endrar praksis dersom det er nødvendig, er at det vert henta inn tilstrekkeleg informasjon til at skuleeigaren kan vurdere om praksis er i tråd med regelverket. Fylkesmannen har ovanfor kome til at dette ikkje er tilfelle. Dette gjer at det oppstår ein følgjefeil som medfører at vi heller ikkje kan kome til at skuleeigaren syter for at opplæringsstaden endrar praksis dersom det er nødvendig.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

4.2.4 Er kommunen sitt system som heilheit forsvarleg?

Våre observasjonar

Vi må undersøkje om systemet som heilskap er forsvarleg til å avdekkje og følgje opp brot på regelverket.

I Reflex skriv kommunalsjefen følgjande om i kva grad systemet avdekkjer forhold som er i strid med regelverket:

«Kommunalsjef for oppvekst føl opp opplæringsstaden med jamlege møter der rettleiing og behandling av søknadar først kjem opp ved behov. Sjølv om kommunalsjefen har ei stor rolle i prosessen med å rettleia og behandla søknadar burde ein nok laga retningslinjer for framgangsmåte for å sikra at ting vert gjort på ein betre måte. Ikkje minst bør me sikra oss

god praksis ved at det vert sendt ut mellombels svar dersom ein ikkje rekk behandla søknadane innan rimeleg tid».

Vidare skriv ho følgjande om i kva grad systemet er slik at skuleeigaren set i verk tiltak når krava til å rettleie og behandle søknader, ikkje er oppfylt:

«Både ja og nei. Eg meiner me gjer mykje rett, men me kunne gjerne behandla søknadane raskare og i det minste sendt ut mellombels svar».

Vår vurdering og konklusjon

Fylkesmannen har under dei andre kontrollspørsmåla som gjeld forsvarleg system kome til at krava i regelverket ikkje er oppfylt. Brota på regelverket viser etter vår vurdering at Vik kommune som skuleeigar ikkje har eit system som i sin heilskap er forsvarleg for å vurdere om Vik vaksenopplæring oppfyller krava til grunnskuleopplæring for vaksne og for å setje inn nødvendige tiltak basert på vurderingane, jf. opplæringslova § 13-10.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

5. Førehandsvarsel om vedtak

Fylkesmannen har i kapittel 2, 3 og 4 konstatert brot på regelverket. Dette er eit førehandsvarsel om vedtak etter forvaltningslova § 16. Formålet med førehandsvarselet er å avklare misforståingar og rette eventuelle feil.

Vi varslar følgjande pålegg som er aktuelle å vedta etter utløpet av rettefristen i den endelege tilsynsrapporten, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommunelova § 60 d.

Vik kommune må:

5.1 Rettleie og vurdere rettigheter

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

Vik kommune må i samband med dette sjå til at:

- a) Alle som vender seg til kommunen får nødvendig rettleiing om retten til grunnskuleopplæring og realkompetansevurdering.
- b) Det vert kontrollert før vedtak om søkjarane er over opplæringspliktig alder, ikkje har rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 3-1 og har lovleg opphald i Noreg
- c) Det vert kontrollert før vedtak om søkjarane treng grunnskuleopplæring ved å leggje vekt på søkjaren sitt opplevde behov, ei kartlegging av om tidlegare

opplæring var likeverdig og tilfredsstillende ut frå dagens krav, og eventuell sakkunnig vurdering av behov for spesialundervisning når dette ligg føre.

5.2 Kartlegge opplæringsbehov

2. Kommunen må sørge for å innhente informasjon for å tilpasse opplæringstilbodet til den vaksne sitt behov, jf. opplæringslova §§ 4A-1, 4A-2 og 4A-8, jf. § 5-3.

Vik kommune må i samband med dette sjå til at:

- a) Alle som har rett til grunnskuleopplæring får kartlagd i kva for fag eller ferdigheiter dei har behov for opplæring i.
- b) Alle med rett til vaksneopplæring får kartlagd om dei har behov for særskild språkopplæring og/eller spesialundervisning.
- c) Alle med rett til grunnskuleopplæring får nødvendig rettleiing for å sjå kva tilbod som passar for søkjaren sin situasjon.

5.3 Gjere vedtak som oppfyller opplæringsretten

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

Vik kommune må i samband med dette sjå til at:

- a) Enkeltvedtak om rett til grunnskuleopplæring vert gjort «uten ugrunnet opphold» etter at søknaden er motteken.
- b) Enkeltvedtaket om rett til grunnskuleopplæring opplyser om organiseringa og omfanget av opplæringa.
- c) Enkeltvedtaket inneheld eit opplæringstilbod som er tilpassa den vaksne sitt behov slik at den vaksne kan få eit forsvarleg utbyte av opplæringa.

5.4 Vurdere og gjere vedtak om realkompetanse

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

Vik kommune må i samband med dette sjå at:

- a) At realkompetansevurdering vert gjennomført for søkjarar som har rett til grunnskuleopplæring, dersom dei ønskjer det
- b) At realkompetansevurdering vert gjennomført «uten ugrunnet opphold».

5.5 Kommunens forsvarlege system – rettleie og behandle søknader

5. Kommunen må sørge for å ha eit forsvarleg system for å vurdere og følgje opp at rettleiing og behandling av søknader som gjeld grunnskuleopplæring for vaksne, er i samsvar med krava i regelverket, jf. opplæringslova § 13-10 andre ledd.

Vik kommune må i samband med dette sjå til at:

- a) Dei har eit forsvarleg system for å innhente informasjon om følgjande:
 - i) Korleis rettleiing om grunnskuleopplæring for vaksne blir gjeven og korleis vurderinga av retten til grunnskuleopplæring blir gjort?
 - ii) Korleis opplæringsbehovet vert kartlagt?
 - iii) Korleis vurdering av realkompetanse blir gjennomført og dokumentert?
 - iv) Innhaldet i enkeltvedtak som gjeld grunnskuleopplæring for vaksne?
 - v) Kor raskt opplæringa blir sett i gang?
- b) Dei brukar informasjonen til å vurdere Vik vaksenopplæring sin praksis opp mot krava i regelverket.
- c) Eigna tiltak vert sett i verk der praksis ikkje er i tråd med regelverket.
- d) Skuleeigar sitt system som heilheit er forsvarleg.

6. Frist for retting av regelverksbrot

Vi gjev Vik kommune frist til å rette regelverksbrota, jf. kommunelova § 60 d.

Frist for retting er sett til 9. april 2020. Før fristen må de sende oss ei erklæring om at regelverksbrota er retta og ei utgreiing om korleis brota er retta.

Dersom de ikkje har retta regelverksbrota før rettefristen, vil vi vedta pålegg om retting. Eit pålegg om retting er eit vedtak som de kan klage på, jf. forvaltningslova kapittel VI.

Vik kommune har rett til innsyn i dokumenta, jf. forvaltningslova § 18.

Leikanger, 16. januar 2020

Astrid Terese Aam
tilsynsleiar

Helge Pedersen
seniorrådgjevar