



Fylkesmannen i Vestland

# TILSYNSRAPPORT

## **Grunnskuleopplæring for vaksne**

Voss kommune – Voss vaksenopplæringscenter

20. desember 2019

Sak 2019/3990

## Innhald

Samandrag.....	3
1 Innleiing .....	4
1.1 Om gjennomføring av tilsynet .....	4
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 tilbudet til den vaksne sitt behov .....	6
2.2 Fylkesmannens undersøkingar, vurderingar og konklusjonar .....	7
2.2.1 Rettleie og vurdere rettigheter .....	7
3 Gjere vedtak som oppfyller opplæringsretten og krava til enkeltvedtak.....	16
3.1. Rettslege krav .....	16
3.1.1 Gjere vedtak som konkluderer, viser tilbudet 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 .....	17
3.1.4 Oppfylle generelle krav i forvaltningslova til innhald i enkeltvedtaka .....	17
3.2 Fylkesmannens undersøkingar og vurderingar .....	18
3.2.1. Gjere vedtak som konkluderer, viser tilbudet og kan gi eit forsvarleg utbytte .....	18
3.2.2. Tilby realkompetansevurdering og gjennomføre dette på ein forsvarleg måte .....	23
3.2.3. Oppfylle generelle krav i forvaltningslova til innhald i enkeltvedtaka .....	26
3.2.4 Sette i gang opplæringa.....	29
4 Kommunens forsvarlege system – rettleie og behandle søknader .....	30
4.1. Rettslege krav .....	30
4.1.1. Skaffe seg informasjon .....	30
4.1.2. Vurdere praksis opp mot regelverket.....	30
4.1.3. Syte for varige endringar når praksis bryt med regelverket .....	30
4.1.4. Hente inn tilstrekkeleg informasjon ofte nok til å vurdere og følgje opp praksis .....	30
4.2. Fylkesmannens undersøkingar og vurderingar .....	31
4.2.1. Skaffe seg informasjon .....	32
4.2.2. Vurdere praksis opp mot regelverket.....	34
4.2.3. Syte for varige endringar når praksis bryt med regelverket .....	35
4.2.4. Hente inn tilstrekkeleg informasjon ofte nok til å vurdere og følgje opp praksis .....	35
5. Førehandsvarsel om vedtak.....	36
6. Frist for retting av regelverksbrot sin frist for å rette.....	37
Vedlegg.....	38

## Samandrag

Fylkesmannen i Vestland har hatt tilsyn med grunnskuleopplæring for vaksne i Voss kommune. Det overordna målet med tilsynet har vore å kontrollere at kommunen oppfyller krava i regelverket når det gjeld denne grunnskuleopplæringa.

Fylkesmannen har i tilsynet funne regelverksbrot når det gjeld kommunens system og praksis for å:

- rettleie og behandle søknader
- gjere vedtak som oppfyller opplæringsretten og krava til enkeltvedtak
- kommunen sitt forsvarlege system

Regelverksbrota vil gå fram løpande i teksten med ei oppsummering av regelverksbrota i kapittel 5. Fylkesmannen vil også peike på at det er område under dei ulike tema der vi har konstatert at kommunen sin praksis er i tråd med reglane i lova, og dette kommenterer vi ikkje nærare. Der Voss kommune har kommentert våre funn og vurderingar i førebels rapport, har vi teke inn kommunens kommentarar. Deretter har vi vurdert kommentarane og konkludert. Når det gjeld tidlegare varsel om pålegg, har gjort nokre endingar i den endelege rapporten.

Voss kommune har **frist for retting til 6. mars 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 har i perioden frå 8. februar 2019 til dags dato gjennomført tilsyn med grunnskuleopplæring for vaksne i Voss kommune.

Det er kommunen som har det overordna ansvaret for at krava i opplæringslova vert etterlevd, jf. opplæringslova § 13-10 første ledd. Voss kommune er difor adressat for tilsynsrapporten.

### **1.1 Om gjennomføring av tilsynet**

Tilsynet med Voss kommune vart opna gjennom brev av 8. februar 2019 og kommunen blei bedt om å legge fram dokumentasjon med heimel i opplæringslova § 60c. Tilsynet med Voss kommune blei opna før den nye kommunelova trådde i kraft, og reglane i den gamle kommunelova gjeld difor for dette tilsynet.

Temaet for tilsynet har Utdanningsdirektoratet utarbeidd som eit felles nasjonalt tilsyn. Utdanningsdirektoratet har vurdert grunnskuleopplæring for vaksne 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. Voss kommune er valt som tilsynsobjekt på bakgrunn av talet på deltakarar i vaksenopplæringa, tal på klagesaker som Fylkesmannen har motteke, og fordi Voss kommune er ein del av Hardanger-Voss kompetanseregion når det gjeld vurdering av realkompetanse.

Kommunen har lagt fram dokumentasjon for Fylkesmannen med heimel i kommunelova § 60 c. Fylkesmannen har innhenta spørjeskjema i forkant av intervju av to deltakarar i grunnskuleopplæringa. Fylkesmannen har intervjuar rektor på vaksenopplæringa og rådgjevar. Intervjua vart gjennomført 12. april 2019.

Grunnskuleopplæring for vaksne er temaet for tilsynet. Målet med tilsynet har vore å kontrollere at kommunen oppfyller krava i regelverket når det gjeld å gi grunnskuleopplæring for vaksne.

Vi har kontrollert følgjande:

1. Om kommunen gjev rettleiing og vurderer retten til vaksne som ønskjer/søkjer om grunnskuleopplæring, kartlegg opplæringsbehov og gjennomfører realkompetanse.
2. Om kommunen gjer vedtak som oppfyller opplæringsretten og krava til enkeltvedtak.
3. 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.

Voss kommune fekk tilsendt ein førebels tilsynsrapport med frist til 30. september 2019 for å kommentere rapporten. Kommunen fekk forlenga fristen til 15. oktober 2019.

Voss kommune har rett til å kommentere innhaldet i den førebelse tilsynsrapporten, jf. forvaltningslova § 16. Kommunen kan uttale seg om Fylkesmannens tolking, det faktiske grunnlaget som er lagt til grunn, våre vurderingar og konklusjonar.

Vi tok imot kommunens tilbakemelding innan fristen. Fylkesmannens vurderingar og konklusjonar i denne tilsynsrapporten er basert på skriftleg eigenvurdering frå kommunen, kommunens tilbakemelding på førebels tilsynsrapport, spørjeundersøking til deltakarane, annan skriftleg dokumentasjon og opplysningar frå intervju.

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

Fylkesmannen har sett frist for retting til 15. mars 2020. Før fristen må Voss 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 søkaren 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 søkaren 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 søkarar 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 avdekke 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, vurderingar og konklusjonar

### 2.2.1 Rettleie og vurdere rettigheter

Kontrollspørsmål: Får alle som vender seg, naudsynt rettleiing om retten til grunnskuleopplæring og realkompetansevurdering?

*Fylkesmannens observasjonar*

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

Rektor svarar ja på spørsmålet i eigenvurderinga i RefLex<sup>1</sup> om dei gjev naudsynt rettleiing om retten til grunnskuleopplæring og realkompetansevurdering til alle som vendar seg til dei. I RefLex skriv rektor at det ved Voss vaksenopplæring er tilsett ein rådgjevar i 20 prosent stilling som også skal rettleie om grunnskuleopplæring for vaksne.

Av intervjuet med rektor og rådgjevar går det fram at det i all hovudsak er rektor sjølv som rettleiar dei som vendar seg til kommunen. I intervju med rådgjevaren går det fram at han i stor grad rettleiar først når deltakarane er blitt deltakarar i vaksenopplæringa. I følgje rådgjevar er den viktigaste oppgåva å hjelpe deltakarane på grunnskulen med innsøking til vidaregåande skule. Rådgjevaren viste også til at han i utgangspunktet ikkje har i oppgåve å informere om rettar i grunnskuleopplæringa. I praksis er det rektor på vaksenopplæringa som informerer, men programrådgjevar i introduksjonsprogrammet i Voss kommune informerer òg om vaksenopplæringstilbodet i kommunen.

Vaksenopplæringa held i tillegg eit ope møte éin gong i året der dei informerer om grunnskuleopplæringa. I følgje rektor er elevgruppa i vaksenopplæringa i all hovudsak innvandrarar. Rektor seier i intervju at det gjerne vert gjennomført ein trekantsamtale mellom programrådgjevar, deltakar i introduksjonsprogrammet og rektor ved vaksenopplæringa. Dette vert gjort for å avklare kva status deltakaren har, kor deltakaren står og kva eleven vil vidare. Rektor seier vidare i intervjuet at mange av dei som vert deltakarar i vaksenopplæringa er godt kjende med vaksenopplæringstilbodet gjennom kommunen, mellom anna gjennom introduksjonsprogrammet er dei godt kartlagde i forhold til språkleg kompetanse og språknivå i norsk.

Fylkesmannen laga spørjeskjema som vi bad rektor om å levere ut til deltakarane i vaksenopplæringa. På spørsmålet «*Fekk du nødvendig rettleiing om retten til grunnskuleopplæring når du vendte deg til kommunen?*» svarte alle deltakarane, som valte å svare på spørsmålet, ja.

I tillegg til direkte rettleiing har Fylkesmannen undersøkt Voss kommune sine nettsider. På nettsidene går det fram at kommunen tilbyr «norskopplæring for vaksne innvandrarar», «eksamensretta grunnskule» og «grunnskule med spesialpedagogikk for

---

<sup>1</sup> Utdanningsdirektoratet: <https://reflex.udir.no> Nettbasert verktøy som skal gje offentlege skular og skuleeigar hjelp til å vurdere om eigen praksis er i samsvar med opplæringslova med tilhøyrande forskrifter.

vaksne». I tillegg har Voss vaksenopplæring eit kombikurs/nettopplæringskurs i norsk mot ei avgift. Voss vaksenopplæring heldt til på Voss kulturhus, og kulturhuset har egne nettsider med ytterlegare informasjon om vaksenopplæringa. På sidene er det m.a. vist til at opplæringa er lagt opp etter ulike spor, deltakarens tidlegare skulegang avgjer kva spor ein vert plassert på.

Når det gjeld rettleiing om realkompetansevurdering svarar rådgjevar at han rettleier noko om realkompetansevurdering, men at det ikkje er så mange som etterspør rettleiing om dette. Rektor svarar under intervju at dei tilbyr realkompetansevurdering til dei av elevane som treng det, og at kommunen er interessert i å vidareutvikle realkompetansevurderinga som er bygd opp i Voss-Hardanger kompetanseregion. Rektor svara vidare at regionen har eit prinsipp om at kommunane ikkje realkompetansevurderer sine egne elevar. For augeblikket skal kommunen realkompetansevurdere to elevar frå ein annan kommune i kompetanseregionen.

Det er også opplyst om retten til spesialundervisning for vaksne, det vil seie dersom den vaksne ikkje har eit tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet og dersom den vaksne har særlege behov for opplæring i grunnleggjande dugleikar. I slike tilfelle er det informert om at PPT skal utarbeidde sakkunnig vurdering. På nettsidene er det i utgangspunktet lenkja til fire ulike skjema, men to av dei virkar ikkje. Dei to andre skjema er like og gjeld søknad om vaksenopplæring. I same skjema er det mogeleg å fylle ut eventuelle behov for spesialundervisning, eller «opplæringslova § 5» som det står.

#### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Kravet er at alle som vender seg til Voss kommune om grunnskuleopplæring for vaksne og som er busette i kommunen, skal få naudsynt rettleiing. Informasjonen kan både vere munnleg og skriftleg, og vi finn at kommunen nyttar både munnleg og skriftleg informasjon. Det er særleg rektor ved vaksenopplæringa som har ansvar for dette, men programrådgjevar i introduksjonsprogrammet i kommunen informerer om grunnskuletilbodet. Deltakarane opplever at dei har fått naudsynt opplysning om kommunens grunnskuleopplæringstilbod. Vi opplevde under tilsynet at nettsidene til Voss kommune ikkje fungerte i forhold til nokre skjema.

Fylkesmannen finn at Voss kommune har sannsynleggjort at kommunen rettleiar dei som vender seg til kommunen om retten til grunnskuleopplæring og realkompetansevurdering.

Krava i regelverket er 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?

Rektor ved Voss vaksenopplæring vurderer søknader om rett til grunnskuleopplæring for vaksne. Dette kom fram i intervju, og dokumentasjonen viser at rektor skriv under på



vedtaka om grunnskuleopplæring for vaksne. Rådgjevaren svarte under intervjuet at han deltek på trekantsamtaler mot slutten av introduksjonsprogrammet dersom han vert kalla inn. Rådgjevar peiker på at det er mange deltakarar ved Voss vaksenopplæring som har lite eller ingen dokumentasjon på formell utdanning.

I RefLex svarar rektor ja på alle spørsmåla i eigenvurderinga knytt til vurderingar av rettar. Rektor svarte under intervjuet at dei har god kunnskap om dei deltakarane som allereie har gått i introduksjonsprogrammet i kommunen, og at dei brukar «Visma flyktning» som ei kunnskapskjelde om den enkelte deltakaren.

Deltakarar som ikkje har delteke på introduksjonsprogrammet vert vurdert gjennom andre kartleggingskanalar, det vil seie om dei oppfyller krava til grunnskuleopplæring. Rektor seier at dei går gjennom kvar enkelt deltakar og kontrollerer om dei:

- a) er over opplæringspliktig alder
- b) ikkje har rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 3-1
- c) har lovleg opphald i Norge

Alle søkjarar vert òg sjekka i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) om dei har lovleg opphald i Noreg.

Rektor svarer vidare at dei tilbyr vaksenopplæring til alle deltakarar som har behov for det. Voss vaksenopplæring tilbyr tre nivå for grunnskuleopplæring: grunnleggjande ferdigheiter, mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Dei som går på mellomtrinnet og ungdomstrinnet er innretta mot at dei skal ta grunnskuleeksamen. Alle deltakarar byrjar først på lågaste nivå, det vil seie grunnleggjande ferdigheiter. Grunnleggjande ferdigheiter er eit opplæringstilbod som består av 6 veketimar. Deltakarane sitt nivå i norsk og matematikk vert kartlagd. Det vert gjennomført kapittelprøver i matematikk. Dette vert gjort for å vurdere kva nivå i opplæringa deltakaren skal gå på vidare.

#### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Kommunen kontrollerer før vedtak at dei formelle krava som skal vere oppfylt før kommunen startar vurderinga av om den vaksne treng grunnskuleopplæring. Mange av deltakarane i vaksenopplæringa har vore gjennom introduksjonsprogrammet, og gjennom denne ordninga har kommunen allereie mange opplysningar om søkjarane. Fylkesmannen finn at Voss kommune har sannsynleggjort at kommunen har rutinar for å kontrollere dei aktuelle forholda, det vil seie at søkjaren må vere over 15 år, ikkje ha rett til vidaregåande opplæring og ha lovleg opphald. Kommunen kontrollerer òg desse forholda for deltakarar som ikkje har delteke i introduksjonsordninga.

Krava i regelverket er 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?

Rektor svarar ja på spørsmålet i RefLex om dei gir naudsynt rettleiing for å sjå kva tilbod som passar for situasjonen til søkeren, og at dei er på tilbodssida når det gjeld dette. Rådgjevar svarer under intervjuet at den ordinære vaksenopplæringa er lagt til dagtid og utgjør 26 veketimar. Dette tilbodet er fast, og det er ikkje vanleg å gjere vedtak eller vurderingar ut i frå deltakarens livssituasjon, som til dømes henting av barn i barnehagen. I spørjeskjemaet vart deltakarar i vaksenopplæringa spurt om dei fekk naudsynt rådgjeving for å sjå kva for tilbod som passa dei. Deltakarane har svara både ja og nei på dette spørsmålet. Under intervjuet av deltakarar i vaksenopplæringa svara dei at vaksenopplæringa er tilpassa deira situasjon. Sjølv om dei deltakarane som Fylkesmannen intervjuar svara ja på dette spørsmålet, ser vi at deltakarane ikkje fullt ut stadfestar dette.

#### *Kommunens kommentar etter førebels rapport*

Kommunen kommenterer ikkje dette punktet direkte, men viser under pkt. 2.2.2 til at søkerane vert kartlagde gjennom introduksjonsordninga og at Voss vaksenopplæring samarbeider nært med integreringstenesta i Voss kommune.

#### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Lovkravet er at alle vaksne med rett til grunnskuleopplæring, òg har rett til rettleiing for å sjå kva for opplæring dei har behov for. Realkompetansevurdering kan vere ein del av kartlegginga. Vidare må kartlegginga avdekke kva mål og kompetanse den enkelte ønskjer å oppnå. Voss vaksenopplæring følgjer eit fast oppsett, og slik det kjem fram i intervju med både tilsette og deltakarar, tek ikkje kommunen utgangspunkt i søkerens livssituasjon. Av innsendt dokumentasjon kjem det heller ikkje fram om vaksenopplæringa gjer vurderingar av søkerane med tanke på å tilpasse tilbodet utifrå den vaksne sitt behov.

Sjølv om søkerane vert kartlagde medan dei er i introduksjonsordninga, er det kommunens oppgåve å kontrollere dei aktuelle forholda før vedtak. Kommunen må òg kunne gjere denne kontrollen for søkerar som ikkje har delteke i introduksjonsordninga. Fylkesmannen finn det ikkje er sannsynleggjort at Voss kommune gjev naudsynt rettleiing for å sjå kva for tilbod som passar for den enkelte søker og difor opprettheld vi vår konklusjon.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

Når det gjeld vurdering av om søkerar treng spesialundervisning, svarar rådgjevaren i intervju at dei tek kontakt med rektor på vaksenopplæringa dersom dei får søkerar som har behov for spesialundervisning. I slike tilfelle tek rektor kontakt med PPT. Fylkesmannen finn i innsendt dokumentasjonen døme på at søkerane i søknadsskjemaet har kryssa av for at dei treng spesialundervisning. Dei fleste av desse søkerane har blitt viste til PPT for sakkunnig vurdering.

### *Kommunens kommentar etter førebels rapport*

Kommunen kommenterer ikkje dette punktet direkte, men viser under pkt. 2.2.2 til at PPT har hatt travle tider og mellom anna hadde innført inntaksstopp som førte til at saker vart ståande i kø. Vi vurderer ikkje PPT si praksis i dette tilsynet, men at tenesta har venteliste strir mot elevens rett til spesialundervisning. Forvaltningsorgan skal førebu og behandle saka «utan ugrunnet opphold» og dette gjeld også for PPT.

### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

I dei innsendte dokumenta er det to døme på søkjarar som har fått tildelt timar til spesialundervisning utan at det ligg føre sakkunnig vurdering i deltakarmappa. Det er også døme på to deltakarar som har vorte tilrådd å avslutte spesialundervisning etter sakkunnig vurdering av PPT. Dersom søkjar har behov for spesialundervisning, skal det ligge føre sakkunnig vurdering før kommunen gjer enkeltvedtak. Fylkesmannen finn at Voss kommune ikkje har dokumentet rutinar som viser at kommunen kontrollerer om søkjarane har behov for spesialundervisning i samband med søknad om grunnskuleopplæring, det vil seie sakkunnig vurdering for den aktuelle perioden. På denne bakgrunnen opprettheld Fylkesmannen tidlegare konklusjonen.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

## **2.2.2 Kartleggje opplæringsbehov**

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

Rektor svarar bekreftande på spørsmålet i eigenvurderinga om alle som søker grunnskuleopplæring får kartlagt kva fag eller ferdigheiter dei har behov for opplæring i. Rektor forklarar at dei først avklarar om søkjaren skal realkompetansevurderast eller om han skal starte på ordinær grunnskuleopplæring. Rektor viser til at om lag fem elevar i året vert realkompetansevurdert i regionen. Kompetanseregion Voss -Hardanger har eit samarbeid om realkompetansevurdering. Det er utarbeidd eit felles system for regionen. Regionen har eit felles avtaleverk som er lagt ved dokumentasjonen i tilsynet.

Deltakarane vert gjerne plassert på eit «kombiløp», det vil seie at dei gjerne startar eit løp med utgangspunkt i grunnleggande ferdigheiter, det «lågaste» grunnskuletilbodet. Her vert deltakarane sine ferdigheiter i norsk og matematikk kartlagt med tanke på å kunne gå vidare til mellom- eller ungdomstrinnet. Under dette tilbodet får deltakarane tre timar med norskundervisning og tre timar med matematikk i veka.

### *Kommunens kommentar etter førebels rapport*

Under dette kontrollspørsmålet kontrollerer vi kommunens praksis for å kartlegge søkjarane i forhold til kva fag eller ferdigheiter dei har behov for opplæring i. Kommunen skriv at alle deltakarane i vaksenopplæringa er tidlegare deltakarar i introduksjonsordninga. Kartlegging av mål og kompetanse vert gjort tidleg i introduksjonsprogrammet, og deltakarane vert plassert i eit skule- eller arbeidsretta løp.

Kommunen skriv at Voss vaksenopplæring samarbeider med integreringstenesta og bruker Visma vaksenopplæring til dette arbeidet. Kontaktlærar i grunnskuleklassane brukar Utdanningsdirektoratet sitt kartleggingsverktøy knytt til Læreplan i grunnleggjande norsk undervegs i opplæringa for å kartlegging av språkkompetanse.

Voss kommune skriv vidare at Fylkesmannen har konkludert med at deltakarane som har gått på grunnleggjande ferdigheiter ikkje vert kartlagd, og meiner dette forholdet ikkje er korrekt. Kommunen skriv at ressurstilgangen berre tillet dette kurset på det aktuelle tidspunktet. Kommunen skriv at alle deltakarane i skuleåret 2019-2020 går på fulltids grunnskule, og det midlertidige tilbodet som var tidlegare ikkje lenger vert praktisert.

#### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

På bakgrunn av kommunens tilbakemelding forstår Fylkesmannen at kommunes tilbod i «grunnleggjande ferdigheiter» i skuleåret 2018-2019 ikkje var heimla i opplæringslova § 4A-1. Denne avklaringa fekk ikkje Fylkesmannen før etter førebels rapport, sjølv om vi fekk forståinga av at dette var eit tilbod som kommunen hadde gitt i fleire år. For skuleåret 2019-2020 går alle deltakarane på fulltids grunnskuletilbod.

På bakgrunn av nye opplysningar endrar Fylkesmannen tidlegare varsla pålegg.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

#### Kartlegging av behov for særskilt språkopplæring

Rektor har svara bekreftande på om kommunen kartlegg om søkjarar har behov for særskild språkopplæring og spesialundervisning. I intervjuet svarar rektor at dei ikkje har gjort vedtak om særskilt språkopplæring.

#### *Kommunens kommentar etter førebels rapport*

Når det gjeldt spørsmålet om alle søkjarane som har rett til grunnskuleopplæring vert kartlagd med tanke på behov for særskilt språkopplæring, skriv kommunen at alle elevane ved grunnskuleopplæringa etter opplæringslova § 4A-1 har eit behov for særskilt språkopplæring. Kommunen skriv vidare at «mogelegheita for særskilt språkopplæring vert tilbydd, men vedtak om særskilt språkopplæring vert berre gjort unntaksvis».

Etter førebels rapport har kommunen har lagt ved mal for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring som opplyser mellom anna om omfang, tid og stad, organisering. Elles er det opplyst om det rettslege grunnlaget, bakgrunn for saka og kommunes vurdering.

#### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Under dette kontrollspørsmålet undersøker vi kommunes praksis når det gjeld behov for særskilt språkopplæring dersom søkjarar ikkje vil få utbytte av det ordinære

opplæringstilbudet for vaksne. Med andre ord er det den vaksne sitt utbytte av den ordinære opplæringa som er utgangspunktet for retten til særskilt språkopplæring. For å avdekke den vaksne sitt behov for særskilt språkopplæring kan kommunen gjere på ulike måtar. Kommunen kan forsøke å avdekke behovet før kommunen gir tilbod om grunnskuleopplæring. Dersom kommunen ikkje avdekker behov før tilbodet vert sett i verk, kan kommunen også gjere dette undervegs i opplæringa.

Fylkesmannen vurderer at Voss kommune har sannsynleggjort at dei har system som kan fange opp søkjarar som har behov for særskilt språkopplæring.

På bakgrunn av dette endrar Fylkesmannen tidlegare varsla pålegg.

Krava i regelverket er oppfylt.

#### Kartlegging av behov for spesialundervisning

Rektor svarar òg ja på spørsmål i RefLex om dei kartlegg om søkjaren har behov for spesialundervisning. Rådgjevar svarer i intervju at dei i dag ikkje har deltakarar med spesialundervisning som går på eit eksamensretta løp. Ved Voss vaksenopplæring er i dag deltakarane med spesialundervisning samla i ei eiga gruppe, og ingen av deltakarane har vedtak om spesialundervisning etter opplæringslova § 4A-2 første ledd, det vil seie ordinær grunnskuleopplæring.

#### *Kommunens kommentar etter førebels rapport*

I kommunens tilbakemelding skriv den at for deltakarar dei kjenner til, eller «hadde i systemet» har dei sett i verk spesialpedagogiske tiltak utan at det låg føre sakkunnig vurdering for den aktuelle perioden. Vidare skriv kommunen at det ville vore annleis dersom det gjaldt ukjende eller nye søkjarar.

#### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

I dei dokumenta Voss vaksenopplæring har sendt inn i tilsynet, finn Fylkesmannen at det i nokre saker er tildelt spesialundervisning utan at det ligg føre sakkunnig vurdering. Det er ikkje noko i vegen for at Voss vaksenopplæring set i verk tiltak før det ligg føre vedtak om spesialundervisning, men i så fall vil dette vere tilpassa opplæring innafor den ordinære grunnskuleopplæringa. Dette vil ikkje vere spesialpedagogisk tiltak etter opplæringslova § 4A-2. Med andre ord kan ikkje kommunen gjere spesialpedagogiske vedtak og setje i verk spesialpedagogiske tiltak før det ligg føre sakkunnige vurderingar for den aktuelle perioden.

Fylkesmannen opprettheld difor tidlegare varsel om pålegg.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

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

Dersom det er konstatert eit behov for spesialundervisning, skal PPT utarbeide ei sakkunnig vurdering av kva for opplæringstilbud som bør gjevast. Dette skal danne grunnlaget for kommunen sitt vedtak om spesialundervisning.

Kommunen har svart i eigenvurderingsskjemaet at kartlegging av elevane vert gjort av PPT i samarbeid med læraren til den aktuelle eleven.

#### *Kommunens kommentar etter førebels rapport*

Voss kommune skriv at dei sender alle sakene vidare til sakkunnig uttale hos PPT. Kommunen skriv at PPT har travle tider, og at det har vore treigheit i systemet. Vi har tidlegare peika på at dersom PPT har venteliste, vil dette stri mot elevens rett til spesialundervisning.

#### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Den sakkunnige vurderinga skal vise kva for opplæringstilbod som kan gje søkjaren eit forsvarleg utbytte av opplæringa. Voss vaksenopplæring har sett i verk spesialundervisning utan at det ligg føre sakkunnig vurdering for den aktuelle perioden. Den sakkunnige vurderinga skal gje vedtaksinstansen eit forsvarleg avgjerdsgrunnlag. Det bør kome tydeleg fram i den sakkunnige vurderinga kor lang periode PPT vurderer at den gjeld for. Dersom den sakkunnige vurderinga er grundig og søkjarens behov er meir eller mindre uendra, kan det tenkast at ein sakkunnig vurdering kan gjelde for meir enn eitt opplæringsår.

Sjølv om det i dei fleste innsendte sakene ligg føre sakkunnig vurdering, finn Fylkesmannen at det er gjeve spesialundervisning til deltakarar i vaksenopplæringa utan sakkunnig vurdering. Fylkesmannen konkluderer med at Voss kommune ikkje fullt ut har sannsynleggjort rutinar for å sikre at sakkunnig vurdering er utarbeidd før vedtaksinstansen gjer enkeltvedtak.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

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

Kommunen må sjå rådgevinga i samanheng med kva slags opplæring den vaksne treng: tilpassing til livssituasjon, særlege behov og realkompetanse.

Rektor skriv i eigenvurderinga at dei gjev rettleiing til alle som søker råd hos dei. Kommunen har ein rådgivevar i 20 prosent stilling, samstundes som døra alltid er open for dei som tek kontakt med skulen. Rektor svarar også at leiinga er på tilbodsfronten dersom det vert travelt for rådgivevar. Vidare går det fram under intervjuet at norskopplæringa for arbeidsinnvandrarar er lagt til kveldstid, medan ordinær vaksenopplæring er på dagtid. Deltakarane i vaksenopplæringa som vart intervjuet svarer at vaksenopplæringa er tilpassa deira situasjon. Hos dei som svarte på spørjeskjemaet svara tre ja og to svara nei.

#### *Kommunens kommentar etter førebels rapport*

Voss kommune skriv i tilbakemelding på førebels tilsynsrapport at dei gjev individuelt tilpassa råd, men i første omgang gjev ikkje kommunen råd om å starte på opplæringsløp som ikkje finst hos Voss kommune. Vidare skriv kommunen at dersom behovet melder seg, veit dei at lova seier at opplæringa skal tilpassast den vaksne sitt

behov. Kommunen skriv vidare at dette er eit ressurs spørsmål, og at dei ikkje kan sjå å kunne tilrå at den vaksne skal få særskild tilrettelegging dersom det er mogeleg for vedkommande å delta på den opplæringa som allereie er i gong. Kommunen skriv at dei tillét seg å spørje om dei deltakarane som har sagt i intervju til Fylkesmannen at dei ikkje har fått tilbod om tilrettelegging verkeleg har forstått kva dei har svara på i spørjeskjemaet.

#### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Vi har tidlegare vist til kva deltakarane har svart på spørsmål i spørjeskjemaet, mellom anna om dei fekk naudsynt rådgjeving for å sjå kva for tilbod som passa dei. Deltakarane har svara både ja og nei på dette spørsmålet, trass i at to deltakarar seier i intervju at vaksenopplæringa var tilpassa deira situasjon. I vår vurdering har vi òg merka oss at rådgjevar ved Voss vaksenopplæring seier i intervju at det ikkje er vanleg å gjere vedtak eller vurderingar ut i frå deltakarens livssituasjon. I utarbeidd mal for enkeltvedtak er det opplyst om retten, men det går ikkje fram av malen i kva grad retten vert innarbeidd som ein del av vurderingsgrunnlaget for vedtaket.

Sjølv om kommunen stiller spørsmål om deltakarane har forstått at kva dei har svara på i spørjeskjemaet, konkluderer Fylkesmannen med at Voss vaksenopplæring ikkje har sannsynleggjort rutinar for å sjå rådgjevinga i samanheng med kva slags opplæring den vaksne treng, det vil seie tilpassing til livssituasjon og eventuelle særlege behov .

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

## **3 Gjere vedtak som oppfyller opplæringsretten og 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 måned, må søkjaren få eit førebels svar.

Alle søkjarar skal få eit individualisert, skriftleg enkeltvedtak som konkluderer med om søkjaren har rett eller ikkje rett til 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 skolen (alternativ arena).

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

Kommunen må gi ei grunngiving i dei tilfella der vedtaket om spesialundervisning inneheld avvik frå den sakkunnige vurderinga, anten det gjeld innhald, organisering, omfang eller personalets kompetanse.

Dersom den vaksne er vurdert til å ha behov for særskild språkopplæring, skal dette komme fram i vedtaket. Tilpassing gjennom særskild språkopplæring følgjer av den vaksne sin rett til å få eit tilbod tilpassa sitt behov.

Kartlegginga og rådgivinga knytte til den enkelte søkjaren skal danne grunnlaget for å tilpasse opplæringa til den vaksne sitt behov. Det vedtaket peiker på skal vere innhald, organisering og omfang i opplæringa, må spegle av ei slik tilpassing. Kommunen kan vege eigen ressursbruk opp mot optimal tilpassing til den vaksne sitt behov, så sant det kan gi den vaksne eit forsvarleg utbyte av opplæringa. Forsvarleg utbyte vil seie at den



vaksne kan nå måla som er sette for opplæringa. Kommunen må for eksempel tilby dei faga som den vaksne treng for å få vitnemål, dersom dette er målet for opplæringa.

*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 månad på å behandle søknaden, må søkjaren få eit førebels svar.

For å opplyse saka på ein forsvarleg måte må kommunen først syte for å kartleggje utdanning, kompetanse frå anna opplæring og kompetanse frå arbeid og fritid. Den samla kompetansen til den vaksne kan slik delast i formell, ikkje-formell og uformell kompetanse. Den samla kompetansen held ein opp mot måla i læreplanane for fag for å vurdere om kompetansen til den vaksne er likeverdig med desse måla.

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. òg 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 knytte 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. Opplysninga om klage gjeld så sant ikkje vedtaket fullt ut på alle område godkjenner det søkjaren bad om. Vedtaket skal òg opplyse om retten til å sjå saksdokumenta.

*Heimel: Forvaltningslova §§ 24, 25 og 27.*

## 3.2 Fylkesmannens undersøkingar og vurderingar

Kommunens kommentar etter førebels rapport

*I Voss kommunes tilbakemelding etter førebels tilsynsrapport skriv dei at Voss vaksenopplæring har hatt fleire vedtaksmalar og nokre av desse har vore mangelfulle i høve klagefrist, retten til å klage og rett til innsyn i saka. Kommunen seier at dette no er retta og alle nye vedtak gjort hausten 2019 følgjer to nye vedtaksmalar, ein for § 4A-1 og ein for § 4A-2. Kommunen skriv at ny vedtaksmal inneheld og opplysningar om opplæringa i detalj, med lærar og undervisningsinfo.*

### 3.2.1. Gjere vedtak som konkluderer, viser tilbodet og kan gi eit forsvarleg utbytte

Kontrollspørsmål:Gjer kommunen vedtak om grunnskuleopplæring utan ugrunna opphald etter at søknad er motteke?

Det er krav til kva enkeltvedtaka om rett til grunnskuleopplæring for vaksne skal innehalde. Eit enkeltvedtak er eit vedtak som gjeld rettar eller plikter til ein eller fleire bestemte personar, jf. forvaltningslova § 2. Eit enkeltvedtak skal i hovudsak vere skriftleg, og det skal vere grunngjeve, jf. forvaltningslova §§ 23 og 24.

Rektor svarar ja på spørsmålet i eigenvurderinga om kommunen gjer enkeltvedtak om grunnskuleopplæring utan ugrunna opphald etter at søknaden er motteken. Rektor har også svara ja på spørsmålet om kommunen gjer eit skriftleg enkeltvedtak om søkjaren har rett eller ikkje rett på vaksenopplæring. Under intervju med rektor kjem det fram at kommunen ikkje har gjort vedtak om at ein søkjar *ikkje* har rett til vaksenopplæring, fordi alle dei som har søkt om vaksenopplæring har fått det innvilga.

Fleire av vedtaka som kommunen har sendt inn i tilsynet er behandla i overkant av ein månad etter at søknaden er motteke. Det er ikkje sendt ut førebels svar i desse sakene. Når det gjeld dei vedtak der det ligg føre sakkunnig vurdering og vedtak om spesialundervisning, finn Fylkesmannen at det i eitt tilfelle er søkt om grunnskuleopplæring den 3. juni 2016, medan vedtak om spesialundervisning er datert 20. desember 2016. Den sakkunnig vurderinga er datert 9. november 2016. Det er ikkje sendt førebels svar i denne saka.

*Kommunens kommentar etter førebels rapport*

Etter førebels rapport har Voss kommune har levert inn mal for førebels svar på søknad om grunnskuleopplæring vaksne. I malen er det opplyst om at Voss vaksenopplæring har motteke søknaden. Ved ev. forseinking vil vaksenopplæringa forklare grunnen og det er opplyst om forventa dato for vedtak. Det er også opplyst om at søkjaren kan ta kontakt med saksbehandlar anten på e-post eller telefon.

Voss kommune skriv i sin kommentar at det til tider har vore informert munnleg til alle, men ikkje skriftleg. Voss vaksenopplæring vil endre sin praksis og gi skriftleg svar.

#### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Dersom saksbehandlinga tek meir enn ein måned frå søknad om opplæring er motteke, må søkjaren få eit førebels svar. Kommunen vil heretter sende svar til alle som har søkt om vaksenopplæring med opplysing om forventa dato for vedtak. På bakgrunn av kommunens tilbakemelding og utarbeidd mal for førehandsvarsel finn vi at Voss vaksenopplæring har sannsynleggjort ein praksis som kan sikre at kommunen gjer vedtak om grunnskuleopplæring utan ugrunna opphald etter søknad.

Fylkesmannen endrar sitt tidlegare varsel om pålegg på dette punktet.

Kravet i regelverket er oppfylt.

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

Rektor har svara ja på spørsmålet i eigenvurderinga om kommunen gjer eit skriftleg enkeltvedtak om søkjaren ikkje har rett på vaksenopplæring. Under intervju med rektor kjem det fram at kommunen ikkje har gjort vedtak om at ein søkjar *ikkje* har rett til vaksenopplæring, fordi alle som har søkt om vaksenopplæring har fått det innvilga. Det er heller ingen dokument som viser at dette er blitt gjort.

#### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Kommunen skal òg gjere vedtak i tilfelle der søkjar ikkje har rett til grunnskuleopplæring for vaksne. Fylkesmannen finn at kommunen er klar over denne plikta, men fordi alle som har søkt om grunnskuleopplæring har fått det innvilga, har ikkje kommunen kunne lagt fram slike vedtak. Fylkesmannen konkluderer med at Voss kommune er klar over plikta for å gjere skriftlege vedtak dersom søkjaren ikkje har rett til grunnskuleopplæring.

Kravet i regelverket er oppfylt.

#### Kontrollspørsmål: Gjer kommunen eit skriftleg enkeltvedtak, for alle søkjarar som blir vurdert til å ha rett, 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 innhaldet i opplærings skal vere
- kva organisering opplæringa skal ha
- kva omfang organiseringa skal ha
- eventuelt kva kompetanse undervisningspersonalet skal ha ved spesialundervisninga

Vedtaka skal vise kva for tilbod den vaksne får. Innhaldet i opplæringa skal også gå fram. Den vaksne sitt opplæringstilbod kan maksimalt innehalde alle vitnemålsfaga. Ein kan også gje opplæring i nokre eller delar av fag, og i ei eller fleire av dei grunnleggjande dugleikane i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Voss kommune har sendt inn to typar dokument som har gitt rett på grunnskuleopplæring for vaksne. Eitt av dokumenta har overskrift «Vedtak om grunnskuleopplæring for vaksne § 4A-1», medan eit anna dokument som gir rett til grunnskuleopplæring heiter «Tildeling av timar/timeplan».

I vedtaka kommunen har sendt Fylkesmannen, og som har overskrift «Vedtak om grunnskuleopplæring for vaksne § 4A-1» går det fram at søkjaren har rett, kva for tilbod deltakaren får samt innhaldet i opplæringa. Når det gjeld organisering av opplæringstilbodet skal det mellom anna visast til kva for tidspunkt og vekedagar undervisninga skal gå føre seg, og om det er tale om skule- eller fjernundervisning. Det går ikkje fram av vedtaket kva organisering opplæringa skal ha. Talet på undervisningstimar er likevel oppgitt.

Dokumenta med overskrifta «tildeling av timar/timeplan» gjer greie for organiseringa av opplæringa. Av dokumentasjonen går det fram at deltakarar med spesialundervisning har ulike vedtak eller brev frå ulike tidsperiodar. Det er fleire deltakarar som har brev med overskrifta «Tildeling av timar/timeplan». I desse breva går det fram av deltakarane får «spesialundervisning på grunnskuleområdet etter § 4A2». Det er ikkje nærare beskrive innhaldet i opplæringa, eller kva for tilbod deltakaren har fått. I ei av sakene med brev om «tildeling av timar/timeplan» ligg det føre sakkunnig vurdering som tilrår utvikling av grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skriving, rekning, munnlege og digitale ferdigheiter etter læreplanverket for Kunnskapsløftet. Sjølv om det i den sakkunnige vurderinga går fram kva for fag deltakaren skal ha spesialundervisning i, går det ikkje fram av «tildeling av timar/timeplan». I denne saka ligg det heller ikkje føre vedtak om spesialundervisning. Dersom ein deltakar har spesialundervisning skal dei faglege måla gå fram av vedtaket. Voss kommune sine brev om «tildeling av timar/timeplan» er ikkje i tråd med lovkrava.

#### *Kommunens kommentar etter førebels rapport*

Voss kommune skriv i sitt svar at deira vedtak ikkje har innehalde kva organisering av opplæringa skal ha. Kommunen skriv at dei har teke dette med i ny vedtaksmal for inneverande skuleår.

#### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Opplæringa for vaksne kan organiserast på mange ulike måtar. Kommunen kan til dømes nytte studieforbund eller nettskuler, jf. opplæringslova § 4A-4, eller opplæringa går føre seg på ein eller fleire av kommunens eigne skuler. På bakgrunn av den vaksne sin livssituasjon eller ønskje, kan til dømes delar av opplæringa vere på kveldstid, eller opplæringa kan skje berre ein dag i veka. All slik relevant informasjon om organiseringa av opplæringa må ein opplyse om i det skriftlege enkeltvedtaket.

Kommunen skriv at dei har teke inn desse forholda i inn malen for enkeltvedtak for inneverande skuleår. I innlevert mal for enkeltvedtak etter opplæringslova § 4A-1, går det ikkje klart fram om fleire forholdet er innarbeidd i malen., og vi kan ikkje sjå i kva grad det vert konkludert på organiseringa av vaksenopplæringa i enkeltvedtaket. I malen for vedtak om spesialundervisning derimot er det med eit punkt om organisering.

Fylkesmannen konkluderer med at Voss vaksenopplæring ikkje fullt ut har sannsynleggjort ein innarbeidd praksis for enkeltvedtak om vaksenopplæring der ein mellom anna konkluderer med organiseringa av vaksenopplæringa.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

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

Rektor svarar ja på spørsmålet i eigenvurderinga om kommunen grunnlegg vedtaka som avvik frå sakkunnig vurdering. Fylkesmannen finn eit døme på ei sakkunnig vurdering som tilrår 76 årstimar med spesialundervisning. Framlegg til vedtak om spesialundervisning tilrår halvparten av timane som PPT tilrår til spesialundervisning i sakkunnig vurdering. Kommunen har ikkje grunnlegg kvifor dei ikkje har tilrådt i tråd med sakkunnig vurdering. Kommunen må i saker der dei avvik sakkunnig vurdering vise kvifor den vaksne likevel kan få eit forsvarleg utbytte av opplæringa. Dette er ikkje i tråd med lovkrava.

*Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Innleverte enkeltvedtak viser at Voss kommune ikkje har dokumentert ein praksis der kommunen grunnlegg avvik frå sakkunnig vurdering, det vil seie at vedtaksinstansen grunnlegg kvifor den vaksne likevel får eit forsvarleg utbytte av opplæringa.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

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

Kommunen må gjennom kartlegging og eventuell realkompetansevurdering skaffe seg informasjon om korleis opplæringa bør tilpassast det vaksne sitt behov. Opplæringstilbodet skal formast ut frå 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.

Voss kommune har svara at dei tilbyr ulike kurs på ulike tider av dagen og ved ulike vekedagar for deltakarar ved skulen, samt at opplæringa vert individuelt tilpassa.

#### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Fylkesmannen har vurdert vedtaka som er innsendt. Av dei vedtaka som vi har gjennomgått går det ikkje fram eller er opplyst om at den vaksne sine behov er tekne i vare. Det er heller ikkje vist til, eller vurdert kor vidt deltakaren har fått eit forsvarleg utbytte av opplæringa.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

### 3.2.2. Tilby realkompetansevurdering og gjennomføre dette på ein forsvarleg måte

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

Voss kommune opplyser at rektor ved Vaksenopplæringa har sete i ei arbeidsgruppe som har utarbeidd materiale for realkompetansevurderinga i regionen. Regionen består av Voss, Odda, Kvam og Ullensvang kommune. Voss kommune har lagt ved dokumentet «realkompetansevurdering av vaksne på grunnskulenivå» for Hardanger-Voss kompetanseregion. Det er i tillegg lagt ved to vedtak om realkompetansevurdering i den innsende dokumentasjonen. Rektor har svara ja på alle spørsmål i eigenvurderinga som gjeld realkompetansevurdering, og viser til dei vedlagte retningslinene som er utarbeidd på regionnivå.

Rådgjevar seier i intervjuet at han ikkje har noko med realkompetansevurdering å gjere. Rådgjevar er eventuelt i kontakt med deltakarane, men dei kjem ikkje og ber om realkompetansevurdering sjølv. Rådgjevar seier vidare at han hjelp dei med VIGO og innsøking til vidaregåande opplæring. Dei av deltakarane som sjølv meiner dei har ein kompetanse, men ikkje papir på dette kan vere aktuelle kandidatar for realkompetansevurdering. Rektor på vaksenopplæringa fortel under intervjuet at dei informerer tidleg om realkompetansevurdering. Rektor opplyste om at det årleg er om lag fem deltakarar som vert realkompetansevurdert i regionen.

Fylkesmannen har fått tilsendt to vedtak om realkompetansevurdering frå 13. juni 2016. Begge deltakarane som har vorte realkompetansevurdert har søkt om dette den 20. mars 2016. Sjølve søknadane manglar i deltakarmappene. Fylkesmannen etterspurde komplette deltakarmapper under intervju, men kommunen har ikkje kunne skaffe dette.

#### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

I dei to sakene Fylkesmannen har fått oversendt har kommunen gjennomført realkompetansevurdering etter søknad frå deltakarane. Av den dokumentasjonen som Fylkesmannen har motteke legg vi til grunn at Voss kommune gjennomfører realkompetansevurdering for deltakarar som har rett til grunnskuleopplæring, dersom deltakaren ynskjer det.

Kravet i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjennomfører kommunen realkompetansevurdering utan ugrunna opphald?

Vedtak om realkompetansevurdering skal gjennomførast utan ugrunna opphald. Det går fram av dei to sakene at søknad om realkompetansevurdering er datert 20. mars 2016, medan vedtaka er gjort 16. juni 2016. Det følgjer av Hardanger-Voss kompetanseregion sin rettleiar at ein opererer med ulike fristar og oppsette datoar for saksgangen i

realkompetansevurderinga. Det er likevel ikkje sett opp fristar for kva tid søknad om realkompetansevurderingar skal sendast innan.

#### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Ut i frå den innsende dokumentasjonen behandlar Voss kommune realkompetansevurderingane utan ugrunna opphald.

Kravet i regelverket er oppfylt.

#### Kontrollspørsmål: Gjennomfører kommunen realkompetansevurdering ved å:

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

#### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Ut i frå Voss-Hardanger kompetanseregion sine rutinar for realkompetansevurdering som er oversendt, legg Fylkesmannen til grunn at kommunen kartlegg deltakaren sin formelle, ikkje-formelle og uformelle kompetanse. Kommunen vurderer også deltakaren sin kompetanse etter kompetansemåla for fag i K06. Dette kjem fram i vedtaket om realkompetansevurdering og i rutinane for Voss-Hardanger kompetanseregion. Dei vedtaka Fylkesmannen har fått viser at deltakarane har fått godkjend heile faget.

Kravet i regelverket er oppfylt.

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

#### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Voss kommune har i dei to sakene som Fylkesmannen har fått oversendt, gjort enkeltvedtak i begge sakene. Vi legg til grunn at kommunen gjer enkeltvedtak for alle som har fått vurdert sin realkompetanse.

Kravet i regelverket er oppfylt.

#### Kontrollspørsmål: Går det frem av enkeltvedtaket om realkompetansevurdering at den vaksnes kompetanse er godkjend til å tilsvare fag eller delar av fag?

#### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Det er i begge vedtaka konkludert med at kompetansen til deltakarane er vurdert som likeverdig med kompetanse i fag frå grunnskuleopplæringa. Begge vedtaka konkluderer også med at deltakarane sin kompetanse er godkjende i alle fem faga.

Kravet i regelverket er oppfylt.



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

*Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Fylkesmannen legg til grunn at kommunen skriv ut eit kompetansebevis, dette er lagt ved deltakarmappene som eit enkeltvedtak «om realkompetanse i fem grunnskulefag». Fylkesmannen vurderer at Voss kommune tilbyr realkompetansevurdering og gjennomfører det på ein forsvarleg måte, det vil seie at kandidatane får kompetansebevis.

Kravet i regelverket er oppfylt.

### 3.2.3. Oppfylle generelle krav i forvaltningslova til innhald i enkeltvedtaka

Voss kommune har svara ja på alle spørsmåla i eigenvurderingsskjemaet kring oppfylling av krava til enkeltvedtak.

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

Når det gjeld rett til grunnskuleopplæring, og dei vedtaka som heiter «vedtak om grunnskuleopplæring for vaksne § 4A-1» er det vist til kva for føresegner vedtaka byggjer på. Ved gjennomgang av vedtaka med overskrifta «tildeling av timar/timeplan», som i hovudsak vert gitt til deltakarar med spesialundervisning, er det vist til «spesialundervisning på grunnskulens område etter § 4A-2», men er sett opp under overskrifta «fag», og viser ikkje direkte kva for lovkrav avgjersla byggjer på.

Det ligg føre tre vedtak om spesialundervisning. I spesialundervisningsvedtaka er det i alle vedtaka vist til kva føresegner vedtaka byggjer på. To av desse vedtaka har likevel tillegg «tildeling av timar/timeplan» som det nyaste vedtaket i saka.

Dei to vedtaka som gjeld realkompetansevurdering viser begge kva for føresegner vedtaka byggjer på.

*Kommunens kommentar etter førebels rapport*

I tilbakemelding etter førebels rapport skriv kommunen at tidlegare innsendt dokument om tildeling av timar/timeplan var meint som «(...) ein informasjon til søkjaren meir enn eit vedtak. Denne informasjonen er no teke inn i enkeltvedtaket frå inneverande skuleår.»

*Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

For å kunne gjere enkeltvedtak skal det vere reglar i lova som gir grunnlag for eit slikt vedtak. Desse reglane skal de opplyse om i det skriftlege vedtaket. Alle vedtaka inneheld føresegner vedtaka byggjer på.

Etter førebels rapport har Voss kommune sendt inn nye malar for enkeltvedtak. Malane gjeld vedtak om grunnskuleopplæring for vaksne etter opplæringslova § 4A-1, vedtak om særskilt språkopplæring og vedtak om spesialundervisning. Av malane er det opplyst om kva føresegner vedtaka byggjer på. Fylkesmannen endrar sitt tidlegare varsel om pålegg på dette punktet.

Kravet i regelverket er oppfylt.

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

Dei faktiske tilhøva som det har blitt lagt vekt på skal gå fram av enkeltvedtaka. Vedtaka med overskrift «vedtak om grunnskuleopplæring etter § 4A-1» viser kva for faktiske tilhøve det har blitt lagt vekt på. Til dømes går det fram at ein deltakar har mål for opplæringa som er inntak til vidaregåande skule og ikkje har fått grunnskuleopplæring i

heimlandet. I tillegg har kommunen lagt til grunn søknaden om grunnskuleopplæring og ei vurdering av opplæringsbehovet til deltakaren.

Vedtak om spesialundervisning har vist til dei faktiske tilhøva i form av sakkunnig vurdering og søknad om grunnskuleopplæring.

Vedtak om tildeling av timar/timeplan viser i stor grad innhaldet i opplæringa. Dei faktiske tilhøva kommunen har lagt til grunn for vedtaket går ikkje fram av vedtaket. Det vert vanskeleg for deltakaren i vaksenopplæringa å skjønne kva for faktiske tilhøve kommunen har vurdert.

I vedtak om realkompetansevurdering er det i begge tilfella vist til kva for faktiske tilhøve som er lagt til grunn for vedtaket.

#### *Kommunens kommentar etter førebels rapport*

I tilbakemeldinga etter førebels rapport viser Voss kommune til tidlegare informasjon om at tidlegare informasjon i «(...) informasjonsskrivet om tildeling av timar/timeplan er tatt inn i vedtaket om grunnskuleopplæring etter §4A-1, og i vedtaket om spesialundervisning på grunnskulen sitt område etter §4A-2.»

#### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Enkeltvedtak fastset vedtaksinstansen skriftleg den vaksne sine rettar eller plikter. Instansen må då opplyse om dei faktiske tilhøva, det vil seie dei opplysningane som er grunnlaget for avgjerda. Det kan til dømes vere å gi att korleis søkjaren sjølv har fortalt om sitt behov, og opplyse om kva kartlegginga og realkompetansevurderinga viste var søkjaren sin kompetanse, eller kva opplæringsbehovet er.

Etter førebels rapport har kommunen levert inn malar for vedtak. Utifrå malane er det vanskeleg for oss å vurdere dei faktiske forholda i vedtaka som kommunen har lagt vekt på. Fylkesmannen kan difor ikkje konkludere med om Voss vaksenopplæring har sannsynleggjort kva faktiske forhold dei har lagt vekt på i aktuelle enkeltvedtak.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

Kontrollspørsmål: Blir det i enkeltvedtak som ikkje imøtekjem ein søknad fullt ut opplyst om retten til å klage, klagefrist, klageorgan og kor klagen skal sendes?

Slik det går fram av førebels tilsynsrapport har alle som har søkt om grunnskuleopplæring for vaksne fått dette innvilga av kommunen. Voss kommune har difor ikkje kunne legge fram dokumentasjon på vedtak der deltakarar ikkje har hatt rett på grunnskuleopplæring.

#### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Det går fram av opplysningane i saka at kommunen er klar over plikta om å fatte skriftlege enkeltvedtak der deltakarar ikkje har rett til grunnskuleopplæring for vaksne. Fylkesmannen legg dette til grunn.

Kravet i regelverket er oppfylt.

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

I vedtak om «rett til grunnskuleopplæring etter § 4A-1» er det vist til at det er klagerett på vedtaket og det er vist til klagefrist. Det er likevel ikkje opplyst om retten til å sjå dokumenta i saka. Vedtak om tildeling av timar/timeplan viser heller ikkje retten til å sjå dokumenta i saka.

«Vedtak om spesialundervisning» viser ikkje retten til å sjå dokumenta i saka. Det er likevel opplyst om retten til å klage, klagefrist, klageorgan og kvar klagen skal sendast.

Når det gjeldt vedtak om realkompetansevurdering er det her vist til retten å få sjå dokumenta i saka.

*Kommunens kommentar etter førebels rapport*

I tilbakemeldinga etter førebels rapport viser Voss kommune til informasjon om « (...) samanfating av vedtaka og inntak av innsynsrett og fylldigare info om klageadgang som er tatt i bruk ved skulen dette skuleåret.»

*Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Etter førebels rapport har Voss kommune sendt inn nye malar for enkeltvedtak. Malane gjeld vedtak om grunnskuleopplæring for vaksne etter opplæringslova § 4A-1, vedtak om særskilt språkopplæring og vedtak om spesialundervisning. Av malane er det opplyst om informasjon om retten til å sjå dokumenta i saka. I to av malane er det òg vist til forvaltningslova § 18 om innsyn og §19 om innskrenka høve til visse opplysningar. Fylkesmannen endrar sitt tidlegare varsel om pålegg på dette punktet.

Kravet i regelverket er oppfylt.

### 3.2.4 Sette i gang opplæringa

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

Kommunen må kunne bruke rimeleg med tid for å områ seg innan tilbodet om vaksenopplæring vert sett i gong. Ein kan likevel ikkje av økonomiske eller meir praktiske grunnar la være å setje i gong opplæringa dersom deltakaren har rett på vaksenopplæring.

Eitt av vedtaka med overskrifta «Vedtak om grunnskuleopplæring for vaksne §4A-1» som er datert 26. september 2018 har vist til at opplæringa tek til på hausten 2018, utan at det er nærare angitt kva tid opplæringa startar. Dokumenta med overskrifta «Tildeling av timar/timeplan er alle datert 17. januar 2019 med informasjon om at opplæringa tek til frå og med 21. januar 2019.

#### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Fylkesmannen vurderer at sjølv om ikkje alle vedtaka angir nøyaktig kva for dato opplæringa tek til, finn vi at Voss kommune set i gong opplæringa innan rimeleg tid etter at vedtak om rett til grunnskuleopplæring er gitt.

Kravet 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 grunnskoleopplæringa 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 stiller 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 gi 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 sette i verk, og at dei verkar i samsvar med intensjonen. Kommunen må følgje opp heilt til praksis på det gjeldande området er blitt 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 for på ein forsvarleg måte å 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 et minimum av informasjon frå alle områda som er regulerte 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 skolane 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 skolane 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 grunngi dei val og prioriteringar som kommunen har gjort.

*Heimel: Opplæringslova § 13-10.*

## **4.2. Fylkesmannens undersøkingar og vurderingar**

Fylkesmannen understrekar at det er skuleeigar sitt ansvar etter opplæringslova § 13-10 å tileigne seg og ha oppdatert kunnskap slik at skuleeigar kan foreta ei vurdering om krava i opplæringslova med forskrifter vert følgt. I dette ligg det at kommunen kan delegerer oppgåver, men ansvaret for at oppgåvene vert løyste i samsvar med regelverket ligg hos kommunen. For å kunne vurdere dette må skuleeigar ha ein overordna kjennskap til krava som følgjer av regelverket og kva som skal til for å oppfylle dei.

Kommunens forsvarlege system er i stor grad eit dynamisk system i den forstand at skuleeigar må innhente informasjon, eventuelle tiltak må setjast inn og tiltaka må bli vurdert om dei er hensiktsmessig for å rette opp i eventuell praksis som ikkje er i tråd med lova. Ein del av kommunen sitt forsvarlege system handlar om risikovurderingar. Eksemplar på området med potensielt høg risiko kan vere område der ein tidlegare har hatt ein praksis som ikkje har vore i tråd med lova, område der det finns få retningslinjer for vaksenopplæringa sin praksis. I tillegg vil manglande etterleving av regelverket på område som kan gi store konsekvensar for deltakarane i vaksenopplæringa vere område med potensielt høg risiko.

#### *Kommunens kommentar etter førebels rapport*

Etter førebels rapport skriv Voss kommune om skuleeigars forsvarlege system:

*Når det gjeld punkt om «Kommunens forsvarlege system», så har det ikkje vert lagt kontrollrutinar på den mynde som er delegert til Voss vaksenopplæring, ut over at dei ulike tema vert tekne opp i møte mellom underteikna og rektor ved vaksenopplæringa. Vi vil etter endeleg rapport sjå nærare på dette.*

Fylkesmannen opprettheld difor tidlegare varsel om pålegg i forhold til skuleeigars forsvarlege system som gjeld grunnskuleopplæring for vaksne.

#### **4.2.1. Skaffe seg informasjon**

Kontrollspørsmål: Innhentar kommunen informasjon om korleis rettleiinga av vaksne som ønskjer informasjon om grunnskuleopplæringa, blir gjennomført?

I eigenvurderinga svarar Voss kommune at vedtaksmynde er delegert til Voss vaksenopplæring, og at kommunen difor ikkje innhentar informasjon om dette.

##### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Fylkesmannen finn at Voss kommune ikkje hentar inn informasjon om korleis rettleiinga av vaksne som ønskjer informasjon om grunnskuleopplæringa vert gjennomført. Forholdet er dokumentert gjennom kommunens eigenvurdering.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

Kontrollspørsmål: Innhentar kommunen informasjon om korleis vurderinga av dei vaksne sin rett til grunnskuleopplæring vert gjort?

Voss kommune svarar i Reflex ja på spørsmålet om den innhentar informasjon om korleis kartlegginga av dei vaksne sitt behov for opplæring og korleis realkompetansevurderinga vert gjennomført og dokumentert. Rektor ved vaksenopplæringa svara under intervjuet at skuleeigar har delegert diverse ansvar til vaksenopplæringa på dette området. Samstundes svarar Voss kommune at dei ikkje innhentar informasjon når det gjeld innhaldet i enkeltvedtak fordi dette er delegert mynde.

##### *Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Fylkesmannen finn at Voss kommune ikkje hentar inn informasjon om korleis dei vaksne sin rett til grunnskuleopplæringa vert vurdert. Forholdet er dokumentert gjennom kommunens eigenvurdering. Vi viser òg til våre konklusjonar når det gjeld Voss vaksenopplæring tidlegare i rapporten.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.



Kontrollspørsmål: Innhentar kommunen informasjon om korleis kartlegginga av dei vaksne sitt behov for opplæring blir gjennomført?

Voss kommune svarar ja på dette spørsmålet i eigenvurderinga. Det vert opplyst at kartlegginga vert gjennomført lokalt på vaksenopplæringa.

*Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Tilsynet med Voss vaksenopplæring har vist manglar som gjeld korleis kartlegginga av vaksne sitt behov for opplæring blir gjennomført, spesielt når det gjeld den vaksne sin livssituasjon. Sjølv om kartlegginga vert gjort lokalt på vaksenopplæringa, må kommunen innhente informasjon om korleis kartlegginga vert gjennomført. Voss kommune har ikkje dokumentert rutinar for å hente inn aktuell informasjon om korleis kartlegginga vert gjennomført av Voss vaksenopplæring og om kartlegginga er i samsvar med regelverket.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

Kontrollspørsmål: Innhentar kommunen informasjon om korleis realkompetansevurderingar av vaksne søkjarar blir gjennomført og dokumentert?

Når det gjeld realkompetansevurdering, opplyser kommunen at dei innhentar informasjon om korleis dette blir gjennomført og dokumentert. Voss kommunen viser til heftet om realkompetansevurdering i Hardanger-Voss kompetanseregion. Heftet er utfyllande med føringar for praksis og malar for gjennomføring av realkompetansevurdering i regionen.

*Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Fylkesmannen har tidlegare konkludert med at Voss vaksenopplæring sine rutinar og praksis knytt til realkompetansevurdering er i samsvar med regelverket. Vi vurderer ut i frå skrivet om realkompetansevurdering i Hardanger-Voss kompetanseregion og intervju av rektor at Voss kommune føl regelverket på dette området.

Kravet i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Innhentar kommunen informasjon om innhaldet i enkeltvedtak som gjeld grunnskuleopplæring for vaksne?

Skuleeigar svarar nei på spørsmålet om dei kjenner kva som skal til for å oppfylle krava til å rettleie og behandle søknader, fordi denne mynden er delegert. Under intervjuet svara rektor at ho ikkje kjenner til at skuleeigar innhentar informasjon om vedtaka i vaksenopplæringa vert gjort utan ugrunna opphald. Rektor understrekar samstundes at det er nye folk hos kommunen, og at dei vil trenge tid på å kome i drift.

*Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Når det gjeld innhald i enkeltvedtak, har vi tidlegare vist til manglar når det gjeld innhald i innleverte vedtak som er gjort av Voss vaksenopplæring. Vi legg vekt på at Voss kommune som skuleeigar har svart nei på dette spørsmålet i eigenvurderinga gjennom RefLex. Forholdet vert også stadfesta av rektor ved Voss vaksenopplæring. Sjølv om det er tilsett nye folk i kommunen, må kommunen ha innarbeidde rutinar som gjeld uavhengig om det skjer nyttilsetting.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

Kontrollspørsmål: Innhentar kommunen informasjon om kor lang tid det går frå søkjarane har fått vedtaka til opplæringa blir sett i gang?

Informasjon om kor lang tid det går frå søkjarane har fått vedtak om rett til grunnskuleopplæring for vaksne til opplæringa blir sett i gang vert ikkje innhenta av skuleeigar. Kommunen opplyser at dette er delegerte vedtak, men at det vert sjekka at ingen ventar lengre enn tre månader.

*Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Sjølv om vedtaksmynde er delegert til Voss vaksenopplæring, må Voss kommune innhente informasjon om kor lang tid det går mellom vedtak og igangsetjing av opplæringa. Vi kan ikkje konkludere med at Voss kommune har rutinar der kommunen hentar inn informasjon om dette forholdet.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

#### **4.2.2. Vurdere praksis opp mot regelverket**

Voss kommune svarar ja på spørsmåla om dei brukar informasjonen dei har om vaksenopplæringa til å vurdere om krava til å rettleie og behandle søknader er oppfylt. Vidare svarar kommunen ja på spørsmålet om dei sørgjer for at vaksenopplæringa endrar praksis dersom det er vurdert at krava til å rettleie og behandle søknader ikkje er oppfylt. Kommunen svarer i tillegg at det er mogeleg å korrigere og endre praksis gjennom tett samhandling. Voss kommune opplyser at årlege gjennomgangar av lovkrav sikrar at kommunens forsvarlege system avdekkjer tilhøve som er i strid med regelverket.

Kontrollspørsmål: Bruker kommunen informasjonen de har om opplæringsstaden sin praksis til å vurdere om opplæringsstaden oppfyller krava til å rettleie og behandle søknader?

*Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Den informasjonen som vert innhenta må brukast til å vurdere om praksisen knytt til grunnskuleopplæring for vaksne er i samsvar med opplæringslova med forskrift. For å kunne vurdere informasjon om egen praksis opp mot regelverket er det ein føresetnad at informasjonen vert innhenta. Fordi kommunen ikkje innhentar naudsynt informasjon kan ein heller ikkje vurdere det opp mot regelverket. Fylkesmannen har ikkje noko dokumentasjon som viser at slikt arbeid er har funne stad i kommunen.

Ettersom kommunen ikkje innhentar informasjon om praksis i Voss vaksenopplæring, vert det som eit resultat av dette følgjefeil. Mangelfull informasjonsinnhenting kan medføre at det vert vanskeleg å identifisere område med ulovleg praksis. På grunn av følgjefeil frå informasjonsinnhenting konkluderer Fylkesmannen med at det ikkje er sannsynleggjort at kommunen fullt ut kan vurderer eigen praksis opp mot regelverket.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

#### **4.2.3. Syte for varige endringar når praksis bryt med regelverket**

Kontrollspørsmål: Sørgjer kommunen for at det vert sett i verk eigna tiltak dersom praksis ikkje er i tråd med regelverket?

*Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Under dette punktet vert det følgjefeil fordi Voss kommune ikkje har dokumentet ein praksis der kommunen innhentar informasjon om sin eigen praksis. Etter at kommunen eventuelt har oppdaga ein type praksis som bryt med regelverket må kommunen setje i verk eigna tiltak for å sikre at grunnskuleopplæring for vaksne er i tråd med regelverket. Eigna tiltak må vurderast nærare i forhold kva tiltak som er eigna og kommunens kjennskap til vaksenopplæring for vaksne. Fylkesmannen vurderer at Voss kommune ikkje oppfyller lovkravet på dette området, det vil seie å setje i verk eigna tiltak dersom praksis ikkje er i tråd med regelverket.

Kravet i regelverket er ikkje oppfylt.

#### **4.2.4. Hente inn tilstrekkeleg informasjon ofte nok til å vurdere og følgje opp praksis**

Kontrollspørsmål: Sørgjer kommunen for at det vert innhenta nok informasjon til å vurdere om tiltak har gitt endringar i praksis?

*Fylkesmannens vurdering og konklusjon*

Kommunen må følgje opp eventuelle endringar eller tiltak ved å innhente informasjon om at tiltak er sett i verk, at tiltaka fungerer hensiktsmessig og at endringar er i tråd med regelverket

Det ligg ikkje føre dokumentasjon som viser om Voss kommune har gjort ei form for risikovurdering. Det at kommunen ikkje hentar inn informasjon om i form av innhenting av dokumentasjon eller gjer vurderingar av grunnskuleopplæringa for vaksne, fører til at skuleeigar ikkje har dokumentet ein praksis som imøtekjem lovkrava.

Kravet 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:

### Rettleie og vurdere rettigheter

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

Voss kommune må i samband med dette sjå til at Voss vaksenopplæring:

- a. Kontrollerer om søkjarane treng grunnskuleopplæring ved å vurdere søkjarens opplevde behov.
- b. Kontrollerer at sakkunnig vurdering ligg føre når kommunen vurderer om søkjarane treng grunnskuleopplæring.

### Kartlegge opplæringsbehov

2. Voss kommune må sørge for å innhente informasjon for å tilpasse opplæringstilbodet til den vaksnes behov, jf. opplæringslova §§ 4A-1, 4A-2 og 4A-3, jf. § 5-3.

Voss kommune må i samband med dette sjå til at Voss vaksenopplæring:

- a. Kartlegg om alle med rett til vaksenopplæring òg har behov for spesialundervisning.
- b. Ser til at PPT utarbeider sakkunnig vurdering før vedtak.
- c. Gjev alle søkjarar med rett til grunnskuleopplæring naudsynt rettleiing for å sjå kva tilbod som passar for søkjarens situasjon.

### Gjere vedtak som oppfyller opplæringsretten og krava til enkeltvedtak

3. Voss kommune må sørge for å fatte enkeltvedtak som oppfyller søkjarens rett til opplæring tilpassa sitt behov, jf. opplæringslova §§ 4A-1, 4A-2, 5-3, jf. forvaltningslova §§ 2, 23 og 24.

Voss kommune må i samband med dette sjå til at Voss vaksenopplæring :

- a. Gjer enkeltvedtaket om rett til grunnskuleopplæring som opplyser om organiseringa av opplæringa.
- b. Gjer enkeltvedtak som viser at den vaksne likevel kan få eit forsvarleg utbytte av opplæringa dersom avvik frå sakkunnig vurdering.

## **Oppfylle generelle krav i forvaltningslova til innhald i enkeltvedtaka**

4. Voss kommune må sørge for at sakshandsaminga ved enkeltvedtak som gjeldt grunnskuleopplæringa oppfyller forvaltningslovas krav til enkeltvedtak, jf. forvaltningslova §§ 24, 25 og 27.

Voss kommune må i samband med dette sjå til at Voss vaksenopplæring :

- a. Gjer enkeltvedtak inneheldt opplysningar om dei faktiske tilhøva i saka.

## **Kommunens forsvarlege system**

5. Voss kommune 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.

Voss kommune må i samband med dette sjå til at:

- a. Kommunen har eit forsvarleg system for å innhente informasjon slik at ein kan vurdere om eigen praksis er i tråd med regelverket i opplæringslova,
  - i. korleis rettleiing om grunnskuleopplæring til vaksne blir gitt og vurdere korleis vurdering av retten vert gjort
  - ii. korleis opplæringsbehov vert kartlagt
  - iii. korleis vurdering av realkompetanse blir gjennomført og dokumentert
  - iv. innhaldet i enkeltvedtak som gjeld grunnskuleopplæring for vaksne
  - v. kor raskt opplæringa vert sett i verk
- b. Kommunen nyttar relevant informasjon vert brukt til å vurdere om rettleiing og behandling av søknader er i samsvar med regelverket.
- c. Kommunen syter for at opplæringsstaden endrar praksis dersom det er naudsynt.
- d. Kommunen sitt forsvarlege system er som heilheit forsvarleg.

## **6. Frist for retting av regelverksbrot sin frist for å rette**

Vi gir Voss kommune frist til å rette regelverksbrota, jf. kommunelova § 60 d.

Frist for retting er sett til 6. mars 2020. Før fristen må de sende oss ei erklæring om at forholda 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.

30. desember 2019

Helge Pedersen  
seniorrådgjevar

Andreas Stenersen  
seniorrådgjevar

Lill Mona Solberg  
seniorrådgjevar

## Vedlegg

Dokumentasjon

Hardanger / Voss kompetanseregion: Realkompetansevurdering av vaksne på grunnskulenivå

Voss kommune: Grunnskoleopplæring (ordinær) for vaksne – søknad (mal)

Voss kommune: Vedtak om grunnskuleopplæring for vaksne § 4-1 (mal)

Voss kommune: Vaksenopplæring – søknad om opplæring for vaksne (spesialundervisning) (mal)

Voss vaksenopplæring - eigenvurdering i RefLex: Grunnskoleopplæring for vaksne: Veilede og behandle søknader

Fylkesmannen i Vestland: 6 utfylte spørjeskjema til elevar

Voss kommune - eigenvurdering i RefLex: Skoleeigers forsvarlige system: Grunnskoleopplæring for vaksne - veilede og behandle søknader