



Fylkesmannen i Vestland

TILSYNSRAPPORT - VEDTAK

Grunnskuleopplæring for vaksne

Øygarden kommune – Øygarden vaksenopplæring

Samandrag

Vi opna tilsyn med Fjell kommune 30. oktober 2019. Temaet for tilsynet er grunnskuleopplæring for vaksne. Målet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller krava i regelverket innanfor dette tema. Kommunen har i etterkant av varselet, og dokumentasjonen vart sendt inn, blitt slått saman til Øygarden kommune. Rapporten er derfor adressert til Øygarden kommune, som også vert ansvarleg for å rette brota på regelverket.

Rapporten omhandlar berre resultatet knytt til temaet som er valt, og på det tidspunktet tilsynet er gjennomført.

Under tilsynet har Fylkesmannen funne brot på opplæringslova.

Vi har funne lovbrot under følgjande tema:

- Gje rettleiing og vurdere retten til vaksne som ønskjer/søkjer om grunnskuleopplæring
- Kartlegge behovet for opplæring
- Gjere vedtak med eit korrekt innhald tilpassa den enkelte vaksne

Kommunen fekk ein førebels tilsynsrapport og har uttalt seg innan fristen. På bakgrunn av uttalen frå kommunen, har vi gjort nokre endringar i rapporten. Vi gjer no vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til 2. oktober 2020.

Innhald

1 Innleiing.....	5
1.1 Kort om kommunen.....	5
1.2 Om gjennomføringa av tilsynet.....	5
1.3 Risikovurdering	6
1.4 Dokumentasjon.....	6
2 Rettleie og vurdere rettar.....	7
2.1 Rettleie om retten til grunnskuleopplæring	7
2.1.1 Regelverk.....	7
2.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjon	7
2.2 Vurdere om søkjarane oppfyller krava til å ha rett til grunnskuleopplæring.....	9
2.2.1 Rettslege krav.....	9
2.2.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	10
3 Kartleggje opplæringsbehov.....	15
3.1 Innhente informasjon for å tilpasse tilbodet til den vaksne sitt behov.....	15
3.1.1 Rettslege krav.....	15
3.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	15
4 Gjere vedtak som oppfyller opplæringsretten.....	21
4.1 Gjere vedtak som konkluderer, viser tilbodet og kan gi eit forsvarleg utbyte	21
4.1.1 Rettslege krav.....	21
4.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	22
5 Vurdere og gjere vedtak om realkompetanse	29
5.1 Tilby realkompetansevurdering og gjennomføre dette på ein forsvarleg måte	29
5.1.1 Rettslege krav.....	29
5.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	29
5.2 Gjere vedtak om realkompetansevurdering og skrive ut kompetansebevis	31
5.2.1 Regelverk.....	31
5.2.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	32
6 Oppfylle krava til enkeltvedtak	33
6.1 Oppfylle generelle krav i forvaltningslova til innhald i enkeltvedtaka	33
6.1.1 Regelverk.....	33
6.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	33
7 Setje i gang opplæring	36
7.1 Setje i gang opplæringa innan rimeleg tid	36
7.1.1 Regelverk.....	36

7.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	36
8 Våre reaksjonar	38
8.1 Pålegg om retting	38
8.1.1 Rettleie og behandle søknader	38
8.1.2 Kartlegge opplæringsbehov	38
8.1.3 Gjere vedtak som oppfyller opplæringsretten.....	39
8.1.4 Oppfylle krava i enkeltvedtak	39
8.2 Oppfølging av pålegga	39
9 De har rett til å klage	39

1 Innleiing

Vi fører tilsyn med offentlege skular, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommunelova kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om skulane oppfyller opplæringslova med forskrifter.

Dersom opplæringsstaden ikkje følgjer regelverket, kan vi påleggje retting.

Det er kommunen som har det overordna ansvaret for at krava i opplæringslova blir gjennomførte, jf. opplæringslova § 13-10 første ledd. Vi gir derfor eventuelle pålegg til kommunen, som har ansvaret for at skulen rettar opp brot på regelverket.

I dette tilfellet, der vi opna tilsyn med ein kommune som no er slått saman, vert den nye kommunen ansvarleg for at skulen rettar opp brot på regelverket, sjølv om det ikkje er den nye kommunen sin praksis som ligg til grunn for brota.

Våre tilsyn er offentlig myndigheitsutøving, noko som inneber at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglane i forvaltningsretten og offentleglova. I tilsynet behandlar vi personopplysningar. Les meir om vår behandling av personopplysningar på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

1.1 Kort om kommunen

I tidlegare Fjell kommune, no samanslått til Øygarden kommune, var det Fjell vaksenopplæring som tilbydde grunnskuleopplæring for vaksne til innbyggjarane i kommunen. Ansvaret for å gjere vedtak om grunnskuleopplæring var delegert til rektor.

Rektor har opplyst at storparten av deltakarane på Fjell vaksenopplæring var minoritetsspråklege, med rett og plikt til norsk- og samfunnskunnskap etter introduksjonslova § 17. Ein del av desse er også deltakarar i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonslova §§ 2-6.

Etter samanslåinga er det Øygarden vaksenopplæring som har ansvaret for å tilby grunnskuleopplæring for vaksne til innbyggjarane i kommunen. Vaksenopplæringa har tre avdelingar. Tidlegare rektor ved Fjell vaksenopplæring er einingsleiar for Øygarden vaksenopplæring og er leiar for avdeling Straume.

Per 1. januar 2020 gjekk om lag 90 deltakarar på norsk- og samfunnskunnskapsopplæring etter introduksjonslova, der 25 av desse også er deltakarar i introduksjonsprogrammet. I tillegg har vaksenopplæringa om lag 35 deltakarar utanom ordninga for norskopplæringa. Desse har utgått frist for norskopplæring, er arbeidsinnvandrarar eller har norskopplæring som tiltak gjennom NAV. Vidare har 40 deltakarar, mange av dei frå introduksjonsprogrammet, opplæring i grunnleggjande ferdigheiter, og 12 deltakarar går på engelsk grunnskuleopplæring.

1.2 Om gjennomføringa av tilsynet

Vi opna tilsyn med Fjell kommune i brev 30. oktober 2019. Kommunen vart pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet.

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

1. Om kommunen gjev rettleiing og vurderer retten til vaksne som ønskjer/søkjer om grunnskuleopplæring.
2. Om kommunen kartlegg behovet for opplæring og gjennomfører realkompetansevurdering av den enkelte vaksne.
3. Om kommunen gjer vedtak med eit korrekt innhald tilpassa den enkelte vaksne, og set i gang opplæringa.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller krava i regelverket innanfor desse tema.

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

Vi sende førebels tilsynsrapport til dykk 22. april 2020. I rapporten presenterte vi våre førebelse vurderingar og konklusjonar. De har kommentert innhaldet i den førebelse rapporten innan fristen 13. mai 2020. Vi har behandla kommentarane frå dykk under kvart av dei aktuelle tema.

1.3 Risikovurdering

Utdanningsdirektoratet har vurdert grunnskuleopplæring for vaksne som eit viktig tema å føre tilsyn med, og at det er eit område med stor risiko. Det at det er eit område med stor risiko betyr at det er sannsynleg at det kan vere brot på regelverket, og at brotet vil få store konsekvensar for dei det gjeld.

I varselet om tilsyn frå Fylkesmannen er det informert om at Fjell kommune er vald ut på bakgrunn av kor sannsynleg det er at krava i regelverket ikkje er oppfylte, og kva konsekvensar det kan få for elevane.

Det går fram av Grunnskuleinformasjonssystem (GSI) at Fjell kommune for skuleåret 2018-2019 hadde 54 elevar med vedtak om rett til grunnskuleopplæring etter opplæringslova § 4A-1 og 13 elevar med vedtak om spesialundervisning etter § 4A-2.

Fylkesmannen har ikkje hatt klagesaker på enkeltvedtak om grunnskuleopplæring for vaksne eller realkompetansevurdering frå Fjell kommune. Vi har derfor liten kjennskap til kommunens rutinar på området. Vi har lagt vekt på dette i vår risikovurdering.

1.4 Dokumentasjon

Kommunen har lagt fram dokumentasjon for Fylkesmannen med heimel i kommunelova § 30-3.

Kommunen fekk frist til 15. november 2019 for å levere eigenvurdering i RefLex¹. Vi bad om eigenvurdering frå ei lærargruppe og skuleleiar.

Vi bad vidare om enkeltvedtak innan for desse kategoriane:

- inntil tre enkeltvedtak om rett til grunnskule opplæring for vaksne
- inntil tre enkeltvedtak som konkluderer med ikkje rett til grunnskule opplæring

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.

- inntil tre enkeltvedtak om rett til spesialundervisning, tilhøyrande sakkunnig vurdering og IOP
- enkeltvedtak som konkluderer med ikkje rett til spesialundervisning
- eventuelle søknad om realkompetanse, tilhøyrande vedtak om realkompetanse og kompetansebevis

I brev 16.01.2020 bad Fylkesmannen om at kommunen svara meir utfyllande på enkelte spørsmål. Vi fekk svar frå kommunen 22. januar 2020.

2 Rettleie og vurdere rettar

2.1 Rettleie om retten til grunnskuleopplæring

2.1.1 Regelverk

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 søkje 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 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjon

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

Våre observasjonar

I RefLex viser rektor til samarbeidet dei har med Flyktingtenesta fordi storparten av elevane ved vaksenopplæringa har rett eller plikt til norsk- og samfunnskunnskapsopplæring etter introduksjonslova § 17, i tillegg til at ein del av dei også er deltakarar i introduksjonsprogrammet.

Rektor skriv at rettleiing om grunnskuleopplæring og realkompetansevurdering, eventuelt informasjon om andre godkjenningsordningar, er tema både i den innleiande kartleggings- og registreringssamtalen, og er knytt til målet for kvalifisering. Både kontaktlæraren, programrådgjevarer og deltakaren samarbeider om innhaldet i individuell plan, som alle har rett til etter introduksjonslova § 6. Det vert vurdert kva tiltak som passar den individuelle deltakaren best, og ulike former for grunnskuleopplæring er ofte eitt av fleire tiltak i introduksjonsprogrammet.

Rektor viser vidare til vedlagt rutine for samarbeidet med Flyktingtenesta. Overskrifta til rutina er «Prosedyreverktøy. Rutinebeskrivelse for deltakere på introprogrammet/NIR/betaling». Rutina verkar å starte frå det tidspunktet UDI melder busetting av ein ny flyktning til kommunen. Den inneheld informasjon om kva oppgåver som skal gjerast, kven som skal gjere oppgåva og kva skjema som eventuelt skal nyttast. Ansvaret for oppgåvene er fordelt mellom Flyktingtenesta og Vaksenopplæringa.

Det går fram av rutina at rektor/sekretær kallar inn til ei kartleggings- og registreringsamtale.

I vårt brev 16. januar 2020 bad vi kommunen gjere nærare greie for praksis på ulike område, mellom anna korleis kommunen gjev rettleiing. Kommunen svarte 22. januar 2020. Rektor skriv at tidlegare svar på spørsmål om praksis for rettleiing og kartlegging gjeld for alle vaksne minoritetsspråklege deltakarar som søkjer om norsk- og samfunnskunnskapsopplæring og/eller vaksenopplæring etter opplæringslova. Ho gjentek deretter opplysingane om praksis for rettleiing som kjem fram i RefLex.

Vidare skriv rektor at dei også får søknadar om grunnskuleopplæring frå eksterne, både minoritetsspråklege og etnisk norske vaksne. Desse potensielle elevane får rettleiing og hjelp til søknadsprosessen av rektor, rådgjevar eller logoped for vaksne. Kommunen samarbeider også tett med NAV om opplæring i grunnleggjande ferdigheiter, gjerne knytt til arbeidsevne.

Kommunen kjem med merknadar til førebels rapport 5. mai 2020. Rektor kommenterer at vaksenopplæringa annonserer grunnskuletilbodet i lokalavisa minst to gongar i året. Vidare ligg informasjon og søknadsskjema på kommunen si heimeside. I Fjell kommune hadde vaksenopplæringa eiga heimeside i tillegg. Rektor skriv at dei også brukar Facebook for å formidle informasjon, og at dei har tett kontakt med andre einingar i kommunen innan mellom anna helse og koordineringsteam, NAV, serviceavdelinga og skuleleiarane.

Målet med kontakten er å synleggjere for tilsette i heile kommunen at mange vaksne kan ha rett til grunnskuleopplæring, og dermed sikre at både tilsette og potensielle elevar veit kven dei skal kontakte med spørsmål om ulike former for opplæringsbehov for vaksne. Rektor skriv at vaksenopplæringa får mange telefonar og e-postar frå elevar, og kallar desse inn til rettleiing og samtale om eventuelt rett til grunnskuleopplæring, om livssituasjon og behov for opplæring, hjelp til søknadsprosessen, informasjon om saksgong, og då eventuelt kartlegging og registrering.

Rektor ser at ho har vore noko uklår når det gjeld framgangsmåten for kartlegging og registrering. Det ho har meint er at vaksenopplæringa brukar same skjema som tidlegare vedlagt også til andre «eksterne» kandidatar, altså til dømes norske elevar, arbeidsinnvandrarar og andre personar med ulike opphaldsløyve.

Vår vurdering og konklusjon

Vi legg til grunn at rutina kommunen har laga gjeld ei spesifikk gruppe personar, nemleg dei som vert busett i kommunen, etter melding frå UDI. Rutina vert teken i bruk idet kommunen får ei slik melding.

Hovudvekta av personane i denne gruppa vil ha rett og plikt til opplæring i norsk- og samfunnskunnskap etter introduksjonslova § 17, og eventuelt til deltaking i introduksjonsprogrammet. I tillegg vil dei ofte har rett til grunnskuleopplæring for vaksne.

Vaksenopplæringa har ansvaret for opplæringa i norsk- og samfunnsfag etter introduksjonslova § 17 og grunnskuleopplæring for vaksne. Rutina vaksenopplæringa nyttar er derfor innretta slik at denne gruppa får rettleiing kring regelverket i introduksjonslova § 17 og opplæringslova § 4A-1, i den same kartleggings- og registreringsamtalen. Etter vår vurdering kan vaksenopplæringa innrette seg på denne måten så lenge ansvaret for rettleiinga er fastsett og kjent, og den som gjev rettleiing har tilstrekkeleg kompetanse kring regelverket.

Ifølgje rutina er det ein lærar med kartleggingskompetanse som har ansvaret for kartleggings- og registreringssamtalen. Vi legg til grunn at den ansvarlege har tilstrekkeleg kompetanse til å gjennomføre nødvendig rettleiing kring regelverket. Vidare vurderer vi det slik at kommunen har sannsynleggjort at dei har ein fastsett framgangsmåte for å rettleie gruppa som rutina gjeld.

Det er derimot ikkje berre denne gruppa som kommunen har plikt til å gje nødvendig rettleiing.

Mellom anna kan også etnisk norske, arbeidsinnvandrarar, og personar med ulike typar opphaldsløyve som ikkje gjev rett til opplæring etter introduksjonslova § 17, ha rett til grunnskuleopplæring for vaksne. Vi kan ikkje sjå at desse personane er omfatta av rutina vi har fått tilsendt, eller annan dokumentasjon som viser kommunen sin praksis for å rettleie desse.

Om denne gruppa skriv rektor at desse potensielle elevane får rettleiing og hjelp til søknadsprosessen av rektor, rådgjevar eller logoped for vaksne. Desse opplysingane fekk vi tilsendt etter at vi bad rektor utdjupe kommunen sin praksis for å rettleie. Fylkesmannen legg derfor til grunn at svaret frå rektor gjev uttrykk for framgangsmåten kommunen har for å gje rettleiing til personar som ikkje er omfatta av den nemnte rutina.

Denne gruppa er meir ueinsarta og uføreseieleg i den forstand at dei kan vende seg til kommunen for rettleiing når som helst, og på ulike måtar. Ut frå vår vurdering er det for denne gruppa nødvendig at kommunen har ein fastsett framgangsmåte for å gje nødvendig rettleiing. Framgangsmåten må setje organisasjonen i stand til å gje nødvendig rettleiing, til ei kvar tid og uavhengig av til kven og kor vedkomande vender seg.

I merknadane av 5. mai 2020 nemner kommunen ulike måtar dei gjer retten til grunnskuleopplæring for vaksne kjend for innbyggjarane og internt i kommunen. Vidare om korleis dei handterer telefonsamtalar og e-postar som gjeld grunnskuleopplæring. Skjema utforma til bruk ved melding om busetting av flyktningar vert brukt også for andre, skriv rektor.

Desse opplysingane medrekna kan Fylkesmannen framleis ikkje sjå at kommunen har ein fastsett framgangsmåte for å gje rettleiing til dei som tek kontakt med kommunen utanfrå, som for den gruppa dei har bygd opp systemet sitt rundt.

Fylkesmannen kan ikkje ut frå opplysingane vi har fått sjå at kommunen sannsynleggjort at dei har ein fast framgangsmåte for å gje nødvendig rettleiing om retten til grunnskuleopplæring til alle som vender seg til kommunen.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

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

2.2.1 Rettslege krav

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. Asylsøkjjarar 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 søkjaren treng

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

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

2.2.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

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 Norge?

Våre observasjonar

I RefLex skriv rektor at IMDi sitt nasjonale register (NIR) vert nytta for å sjekke om søkjaren fyller 16 år det året han eller ho søker om grunnskuleopplæring. For andre søkjarar ber dei om fødselsdato på søknadsskjemaet kommunen har lagt ved. Rektor skriv vidare at same framgangsmåte vert nytta for å sjekke om søkjaren er yngre enn 24 år det året han eller ho søker om grunnskuleopplæring. Kommunen har lagt ved eit søknadsskjema med tittelen «Vaksenopplæring på grunnskulen sitt område». Skjemaet har eit felt for utfylling av fødselsnummer.

For å kontrollere om søkjaren har ungdomsrett må det i tillegg kontrollerast om søkjaren har fullført grunnskulen eller tilsvarande, skriv rektor i RefLex. På seinare spørsmål om å utdjupe korleis kommunen kontrollerer om søkjaren har ungdomsrett svarar rektor at tidlegare opplæring er registrert i NIR. Andre elevar, som ikkje er registrert i NIR, må dokumentere godkjent vitnemål.

I RefLex skriv rektor vidare at opplysingar om opphaldsløyve er tilgjengeleg i NIR for dei som er registrerte der. På seinare spørsmål om å utdjupe praksis for kontroll av lovleg opphald skriv rektor at andre elevar (arbeidsinnvandrar) må dokumentere politiattest.

I merknadane vi fekk tilsendt 5. mai 2020 skriv rektor at ho også har vore noko uklår i tilbakemeldinga på korleis dei vurderer om deltakarar har ungdomsrett til vidaregåande opplæring. I tillegg til vitnemål frå fullført grunnskule, ber dei også om dokumentasjon på grunnskuleopplæring i heimlandet. Dersom dei har gjennomført minst 9 år, må dei vurdere om dei manglar nokre fag, ofte er det engelsk. Dei kan då ha rett til engelsk grunnskuleopplæring.

Dersom dei har gjennomført grunnskuleopplæring i heimlandet, men manglar dokumentasjon på dette, vurderer dei om dei har nok fagleg kompetanse til at ei bestått realkompetansevurdering som sluttvurdering kan føre til at dei har rett på vidaregåande opplæring etter ungdomsretten. Vaksenopplæringa er no i ferd med å etablere eit system for betre dokumentasjon og kartlegging av søkjarane sin realkompetanse, gjennom ei fagleg kartlegging av realkompetansevurdering i dei fem faga.

Når det gjeld kontroll av om søkjaren har lovleg opphald presiserer rektor at når kommunen viser til NIR, så er dette eit register som også har opplysingar om asylsøklarar eller andre med ulike typar mellombels opphaldsløyve. Alle innvandrarar som kjem frå land utanom EU/EØS skal ha eit opphaldskort med DUF-nummer, som kommunen brukar for å innhente opplysingar. Dersom dei er i tvil innhentar dei fullmakt for personen det gjeld og kontaktar UDI direkte.

Vår vurdering og konklusjon

Kommunen kontrollerer om søkjaren er over opplæringspliktig alder ved hjelp av NIR og bruk av søknadsskjema. Ut frå dette meiner vi at kommunen har sannsynleggjort at dei har ein fastsett framgangsmåte for å kontrollere om søkjaren er over opplæringspliktig alder.

Kommunen nyttar same framgangsmåte for å kontrollere om søkjaren er yngre enn 24 år det året han eller ho søker om grunnskuleopplæring. Det må i tillegg kontrollerast om søkjaren har fullført grunnskulen eller tilsvarande, skriv rektor.

Personar som er over 25 år har ikkje rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 1-3. Personar under 24 år kan på ulike vilkår ha ein slik rett. Dette gjeld dei som har fullført grunnskulen eller tilsvarande opplæring, og som har lovleg opphald i landet.

Kva som skal til for å dokumentere at ein ungdom har fullført grunnskulen eller tilsvarande opplæring går fram av inntaksreglane i forskrift til opplæringslova § 6-13. Dette er vitnemål for fullført norsk grunnskule eller ei stadfesting av at søkjaren oppfyller eitt av tre vilkår. Desse vilkåra er anten at søkjaren er skriven ut av grunnskulen etter opplæringslova § 2-1, har gjennomgått allmenn grunnopplæring i utlandet i minst 9 år, eller har tilsvarande realkompetanse som fullført norsk grunnskuleopplæring for vaksne etter opplæringslova § 4A-1 og forskrifta § 4-33.

Rektor skriv at tidlegare opplæring er registrert i NIR, og at andre søkjarar må dokumentere gyldig vitnemål. Etter det Fylkesmannen har kjennskap til vert det ikkje lagt inn opplysingar i NIR om kva opplæring ein deltakar har frå heimlandet, eller kva uformell realkompetanse vedkomande har. Slik vi forstår det er det opplæringa deltakaren får gjennom introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk- og samfunnsfag, som vert registrert.

Ut frå det som går fram i forskrifta § 4-33 kan vi ikkje sjå at det er tilstrekkeleg for å vurdere om søkjaren har fullført grunnskulen eller tilsvarande opplæring at søkjaren vert beden om å levere inn gyldig vitnemål.

Det som skal kontrollerast under dette punktet er om søkjaren har ungdomsrett, ei vurdering som skal gjerast innleiingsvis, og før det vert vurdert om søkjaren treng grunnskuleopplæring og i kva fag/ferdigheiter. I merknadane 5. mai 2020 skisserer rektor ein framgangsmåte som inneheld sider av det som skal vurderast etter forskrifta § 4-33. Etter vår vurdering framstår ikkje framgangsmåten som tilstrekkeleg fastsett, kanskje spesielt for den gruppa som ikkje er kjent for kommunen, og som ikkje er registrert i NIR.

Fylkesmannen har ut frå desse opplysingane kome til at kommunen ikkje har sannsynleggjort at dei har ein fastsett framgangsmåte for å kontrollere om søkjaren har rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 3-1.

Når det gjeld kontroll av om søkjaren har lovleg opphald skriv rektor at opphaldsløyve er tilgjengeleg i NIR for dei som er registrerte der, og at andre elevar (arbeidsinnvandrarar) må dokumentere politiattest. Vi vil peike på at det ikkje berre er arbeidsinnvandrarar som kan søkje om grunnskuleopplæring. Personar som har fått opphaldsløyve på anna grunnlag kan også ha rett til grunnskuleopplæring for vaksne. Dette medfører at kommunen må ha ein framgangsmåte for å innhente opplysingar om opphald for fleire ulike grupper. Vi kan ikkje sjå at ein slik framgangsmåte er fastsett.

Rektor skriv at NIR er eit register som også har opplysingar om asylsøkjalar eller andre med ulike typar mellombels opphaldsløyve. Alle innvandrarak som kjem frå land utanom EU/EØS skal ha eit opphaldskort med DUF-nummer, som kommunen brukar for å innhente opplysingar. Dersom dei er i tvil innhentar dei fullmakt for personen det gjeld og kontaktar UDI direkte.

Etter det Fylkesmannen kjenner til er NIR eit register over enkeltpersonar sin deltaking i norskopplæring og introduksjonsprogram. Vi held derfor fast ved at det er andre grupper enn arbeidarar frå EØS/EU-land som kan har rett til grunnskuleopplæring for vaksne, og som ikkje er registrert i NIR. Rektor skriv at dei ved tvil kontaktar UDI direkte. Slik praksis framstår, kan ikkje Fylkesmannen sjå at det er grunnlag for å endre vår vurdering av at kommunen ikkje har ein fastsett framgangsmåte på dette området.

Fylkesmannen konkluderer med at kommunen ikkje har sannsynleggjort ein fastsett framgangsmåte for å kontrollere om søkjarane har ungdomsrett til vidaregåande opplæring.

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 behovet for spesialundervisning når dette ligg føre?

Våre observasjonar

I RefLex skriv rektor at det avgjerande er om søkjaren treng grunnskuleopplæring, noko som må vurderast konkret og individuelt. Det må takast omsyn til søkjaren sitt opplevde behov, og opplæringa søkjaren har fått tidlegare må vurderast.

På seinare spørsmål om å utdjupe praksis for å kontrollere om søkjarane treng grunnskuleoppæring skriv rektor at dei ber om dokumentasjon for tidlegare opplæring og utdanning i den første samtalen med søkjaren, og at det vert gjeve rettleiing om korleis dokumenta eventuelt kan godkjennast. Etter at søkjarane er i gang med norskopplæringa, vurderer vaksenopplæringa om personen treng meir opplæring for å bidra til å tette hol i opplæringa frå heimlandet, skriv rektor.

Vidare skriv rektor at dei har hatt ein norsk søkjar som ønskte eksamensretta grunnskuleopplæring. Dei innhenta då fullmakt til å undersøke om han hadde fått ei fullverdig grunnskuleopplæring, noko skulekontoret i kommunen kunne stadfeste at han ikkje hadde fått på grunn av psykisk sjukdom i ungdomsåra. Søkjaren deltok i det eksamensretta hurtigløpet, og fullførte med godkjent vitnemål.

Når det gjeld spørsmålet om skulen i vurderinga av om søkjaren treng grunnskuleopplæring vektlegg ei eventuell sakkunnig vurdering av behovet for spesialundervisning, når dette ligg føre, svarar rektor nei. Ho skriv at ein må vurdere om søkjaren har rett til grunnskuleopplæring etter § 4A-1 før ein vurderer om søkjaren har rett på spesialundervisning etter § 4A-2. Begge vedtaka er enkeltvedtak med separat klagerett, og vedtak etter § 4A-2 må byggje på sakkunnig vurdering frå PPT.

Rektor skriv i merknadane av 5. mai 2020 at ho har misforstått ordlyden i dette punktet om dei legg sakkunnig vurdering til grunn i vurderinga av om søkjaren har rett til grunnskuleopplæring

etter opplæringslova § 4A-1. Ho skriv at dette sjølv sagt er praksis for når det allereie føreligg ei sakkunnig vurdering som gjer greie for behovet for opplæring og eventuelt spesialundervisning. Rektor legg ved døme på to saker.

Vår vurdering og konklusjon

Vaksenopplæringa har ansvaret for å gjere vedtak om opplæring i norsk- og samfunnsfag, jf. introduksjonslova § 17, i tillegg til å gjennomføre opplæringa. Ansvaret for introduksjonsprogrammet ligg til Flyktingtenesta, organisert under helsesjefen. Det er eit tett samarbeid mellom desse to einingane fordi fleire av elevane som får opplæring i norsk- og samfunnsfag, også er deltakarar i introduksjonsprogrammet. Mellom anna samarbeider dei om individuell plan. Dei fleste deltakarane i introduksjonsprogrammet har norsk- og samfunnsfagsopplæring, eventuelt også vaksenopplæring, som ein del av programmet, skriv rektor.

Vidare har vaksenopplæringa ansvar for å gjere vedtak om grunnskuleopplæring etter opplæringslova § 4A-1, og for å gjennomføre opplæringa. Elevgruppa som får grunnskuleopplæring er i hovudsak elevar som også har rett og plikt etter introduksjonslova § 17, og eventuelt også er deltakarar i introduksjonsprogrammet.

Kommunen har laga ei rutine som viser ansvarsfordelinga mellom Flyktingtenesta og vaksenopplæringa når det gjeld denne gruppa. Rutina startar når kommunen får melding om at ein flyktning vert busett i kommunen. Dette set i verk ei rekkje handlingar, som ulike aktørar er tildelt ansvaret for. For nokre av handlingane ligg det også ved grunnlagsdokument, som til dømes kartleggingsskjema. Den første kartleggings- og registreringssamtalen er ein del av rutina. Vi har også fått framlagt mal for registreringsskjema og kartleggingsskjema.

Rutina viser at det er rektor som har ansvaret for å organisere samtalen, mellom anna å syte for innkallinga. Ansvaret for å gjennomføre sjølve kartlegginga er lagt til ein lærar med kartleggingskompetanse. Det går fram av rutina at deltakaren skal bli kartlagt for å finne nivå/gruppe, i tillegg til behov for grunnskuleopplæring, og/eller opplæring i digitale ferdigheiter. Deltakaren får vedtak etter introduksjonslova § 17, og eventuelt vedtak om vaksenopplæring etter § 4A-1, i etterkant av samtalen, står det i rutina.

Dette viser at vaksenopplæringa har ei rolle innanfor tre ulike regelverk, ofte slik at ein og same person har rettigheter etter alle dei tre regelverka. Vidare er personen sine ønskje, og tidlegare utdanning og opplæring, relevante tema for å kunne tilby rett yting under dei tre regelverka.

Vilkåra for å ha rett til grunnskuleopplæring for vaksne går fram i ein eigen heimel i opplæringslova, heilt fristilt frå introduksjonslova. Vi ser at kommunen har ein felles prosess for å gjennomføre kartlegging og innhente opplysingar til å vurdere vilkåra i introduksjonslova § 17 og opplæringslova § 4A-1. Ei slik løysing kan vere forsvarleg, så lenge kartleggingane er tilstrekkelege til å kunne vurdere vilkåra i begge føresegnene, med bakgrunn i at vilkåra ikkje er identiske og må vurderast isolert.

Dersom kommunen skal ha ei rutine for utøving av plikter etter fleire regelverk, eventuelt også i samarbeid med andre einingar, må rutina fastsetje ein framgangsmåte som sikrar retten mottakaren har etter dei ulike regelverka, og ansvarsfordelinga må vere klårlagt.

Vi vurderer at rutina viser at kommunen har ein fastsett framgangsmåte for å gjennomføre kartleggings- og registreringssamtale med personar som vert busett i kommunen. Vidare ser vi i vedlagt mal for «Kartleggingsskjema» og «Registreringsskjema for nye deltakere Fjell

vaksenopplæring» at skulegang, yrkeserfaring, og personen sine planar og ønskjer er nokre av felt som skal fyllast ut. I mal for søknadsskjema «Vaksenopplæring på grunnskulen sitt område», vert det spurt om kva det vert søkt om opplæring i og kvifor det vert søkt om opplæring. Rektor skriv at det i kartleggings- og registreringssamtalen vert bede om dokumentasjon på opplæring og utdanning, som dei legg til rette for kan godkjennast.

Vidare nyttar kommunen tida etter oppstart av norskundervisninga til å vurdere om personen treng meir opplæring for å bidra til å tette hol i opplæringa frå heimlandet. Vi legg til grunn at kjennskap til deltakaren gjennom slik opplæring vil gje vaksenopplæringa opplysingar som vil bidra til å kartleggje opplevd behov og tidlegare opplæring.

Fylkesmannen har etter dette kome til at kommunen har sannsynleggjort at dei har ein fastsett framgangsmåte for å kontrollere om ein kandidat treng grunnskuleopplæring, når det gjeld den gruppa som rutina gjeld for, som vi legg til grunn er personar som vert busett i kommunen.

Fylkesmannen kan derimot ikkje sjå at dette er tilfelle for personar som ikkje er kjende for kommunen på det tidspunktet det vert søkt om grunnskuleopplæring. Desse ukjente personane er ei ueinsarta gruppe, med ulike bakgrunn. Mellom anna kan etnisk norske, arbeidsinnvandrarar, og personar med ulike typar opphaldsløyve som ikkje gjev rett til opplæring etter introduksjonslova § 17, ha rett til grunnskuleopplæring for vaksne.

Kommunen må dermed ha ein annan framgangsmåte for å kartleggje og hente inn opplysingar enn for dei som er kjende frå før. Det kan variere frå søkjar til søkjar kva slags opplysingar som er nødvendige å hente inn, og kor dei må innhentast. Vidare vil det vere meir uføreseieleg på kva tidspunkt personane søker, og korleis dette vert gjort. Uavhengig av når det vert søkt, set forvaltningslova § 11 krav om at søknaden skal handsamast «uten ugrunnet opphold». Kommunen kan derfor ikkje utsetje å fastsetje ein framgangsmåte til dei får ein søknad frå ein ny type søkjar.

Kommunen viser til at dei har hatt ein norsk søkjar som ønskte eksamensretta grunnskuleopplæring. Dei innhenta då fullmakt til å undersøkje om han hadde fått ei fullverdig grunnskuleopplæring, noko skulekontoret i kommunen kunne stadfeste at han ikkje hadde fått på grunn av psykisk sjukdom i ungdomsåra. Vi har også fått tilsendt vedtaket kommunen gjorde i den aktuelle saka.

Etter vår vurdering er handsaminga av ei enkeltstående sak ikkje tilstrekkeleg til å sannsynleggjere at kommunen har ein fastsett framgangsmåte for å kartlegge i dei tilfella søkjaren er ukjent for kommunen. Vi viser i den samanhengen til at dokumentasjonen kommunen elles har sendt inn, kva gjeld prosedyre, ulike skjema og vedtak, er knytt til personar som er kjende for kommunen.

Fylkesmannen har etter dette kome til at kommunen ikkje har sannsynleggjort at dei har ein fastsett framgangsmåte for å kontrollere om alle søkjarar treng grunnskuleopplæring.

Ei sakkunnig vurdering frå PPT skal vise om søkjaren har behov for spesialundervisning ved å gjere greie for søkjaren sitt behov for opplæring. Den sakkunnige vurderinga vil derfor vise om ein søkjar treng grunnskuleopplæring, og eventuelt om det skal gjevast spesialundervisning. For det tilfellet at søkjaren allereie har ei sakkunnig vurdering av behov for spesialundervisning på søknadstidspunktet, skal denne leggjast til grunn i vurderinga av om søkjaren har rett til grunnskuleopplæring etter opplæringslova § 4A-1.

På spørsmålet i RefLex svarar rektor nei. Ho skriv at ein må vurdere om søkjaren har rett til grunnskuleopplæring etter § 4A-1 før ein vurderer om søkjaren har rett på spesialundervisning etter § 4A-2. Begge vedtaka er enkeltvedtak med separat klagerett, og vedtak etter § 4A-2 må byggje på sakkunnig vurdering frå PPT.

Rektor skriv i merknadane av 5. mai 2020 at ho har misforstått ordlyden i dette punktet om dei legg sakkunnig vurdering til grunn i vurderinga av om søkjaren har rett til grunnskuleopplæring etter opplæringslova § 4A-1. Ho skriv at dette sjølvstøtt er praksis for når det allereie føreligg ei sakkunnig vurdering som gjer greie for behovet for opplæring og eventuelt spesialundervisning. Rektor legg ved døme på to saker.

Fylkesmannen har vurdert dei to sakene og har kome til at kommunen har sannsynleggjort at dei har ein fast framgangsmåte for å leggje vekt på sakkunnige vurderingar, dersom desse føreligg på det tidspunktet kommunen skal vurdere om søkjaren treng grunnskuleopplæring.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

3 Kartleggje opplæringsbehov

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

3.1.1 Rettslege krav

Alle søkjarar som har rett til grunnskuleopplæring, har òg rett til rådgiving for å kartleggje 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 avdekkje 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 rådgivinga og kartlegginga skal vere å finne ut kva for tilbod som passar ut frå ønska, livssituasjonen og kompetansen til søkjaren.

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

3.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

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

Våre observasjonar

I RefLex skriv rektor at søkjarar får individuell rettleiing i kva han eller ho treng for vidare kvalifisering til utdanning eller arbeid. Vaksenopplæringa tilbyr opplæring i faga som er nødvendige for å få vitnemål, nokre av faga, og i ein eller fleire av dei grunnleggjande ferdigheitene etter Kunnskapsløftet. Lærarar i dei ulike gruppene kartlegg opplæringsbehov for best mogleg tilpassing av opplæringa ved oppstart og undervegs, skriv rektor.

På seinare spørsmål om å utdjupe vaksenopplæringa sin praksis for å kartleggje skriv rektor at dei i første omgang tilpassar opplæringstilbodet ut frå informasjonen deltakaren gir i den første kartleggings- og registreringssamtalen. Det vert nytta tolk under samtalen. I samtalen er tidlegare

utdanning eit viktig tema, og vedkomande vert beden om å skaffe og oversetje dokumentasjon på tidlegare opplæring og/eller utdanning, slik at det kan vurderast om den tilsvarar norsk utdanning.

Vidare skriv rektor at ein deltakar som ønskjer å gå eit skuleretta løp, og som vil søkje vidaregåande utdanning, får tilbod om grunnskuleopplæring parallelt med norskopplæringa. Ei slik tilpassa opplæringa i fem fag kan ta 1-3 år.

Ein deltakar som har dokumentert grunnskuleopplæring frå heimlandet, men som til dømes manglar engelsk, får tilbod om engelsk grunnskuleopplæring.

Rektor skriv vidare at dei tidlegare har vurdert realkompetansevurdering som vurderingsform, for å unngå å at utdanningsløpet tek lenger tid. Dette har vore tilfelle dersom ein deltakar har gjennomført grunnskuleopplæring frå heimlandet, men manglar dokumentasjon på dette.

Vaksenopplæringa har ifølgje rektor hatt aktuelle kandidatar for realkompetansevurdering. Etter interne kartleggingar, kompetansebevis frå opplæring i grunnleggande ferdigheiter, samtalar med kandidatane, lærarar og eventuelle programrådgjevarar, har dei funne det nødvendig å setje inn opplæringstiltak i staden for å gjennomføre formell realkompetansevurdering som sluttvurdering.

Til sist svarar rektor kring kartlegginga, at behovet for grunnskuleopplæring vert sett i samanheng med om deltakaren skal gå eit skuleretta eller eit arbeidsretta løp. Kartlegginga skjer på bakgrunn av dokumentasjon av tidlegare opplæring, deltakaren sine uttrykte ønskje og mål for kvalifiseringa, i tillegg til vurderingane gjort av lærarar, kontaktlærar, eventuelt også programrådgjevar. Innhaldet i den tilpassa opplæringa byggjer på opplæringa i grunnleggande ferdigheiter/kompetansebevis, og dei vurderingane læraren gjer i møte med eleven, skriv rektor.

I skrivet frå 5. mai 2020 viser rektor til merknadane ho har gjeve til spørsmålet om kommunen gjev nødvendig rettleiing. Der viser ho til at alle elevar som tek kontakt med vaksenopplæringa, eller vert vist vidare til dei frå andre einingar i kommunen, vert kartlagde og registrerte på same grundige måte, både formelt og pedagogisk.

Vår vurdering og konklusjon

Vi forstår kommunen sin praksis for kartlegging slik at dei i tillegg til opplysingar innhenta i den innleiande kartleggings- og registreringsamtalen, nyttar kjennskapen dei får til personane gjennom opplæringa etter introduksjonslova § 17, i vurderingane av kva fag eller ferdigheiter vedkomande treng opplæring i. Etter vår vurdering kan denne kjennskapen vere relevant for kartlegginga kommunen skal gjennomføre etter opplæringslova § 4A-1.

Vi vil likevel peike på at ei slik løysing kan vere problematisk fordi det er ein risiko for at personen ikkje fullt ut får det han eller ho har rett til etter opplæringslova § 4A-1, og/eller at retten vert gjeven på eit seinare tidpunkt enn den skulle, fordi personen allereie har eit tilbod om opplæring etter introduksjonslova.

Etter ei konkret vurdering har Fylkesmannen kome til at det er sannsynleggjort at kommunen har ein fastsett framgangsmåte for å kartleggje kva fag eller ferdigheiter søkjarane har behov for opplæring i, når dei gjeld personane som er kjende for dei. Denne vurderingane er basert på same vurdering som for spørsmålet ovanfor.

Vidare kan vi ikkje sjå at det er sannsynleggjort at kommunen har ein fastsett framgangsmåte for å kartleggje kva fag eller ferdigheiter søkjarane har behov for opplæring i, når dei gjeld

personane som er ukjende for dei. Også her er vurderinga basert på same vurdering som for spørsmålet ovanfor.

Kommunen må her ha ein annan framgangsmåte for å kartleggje og hente inn opplysingar enn for dei som er kjende frå før. Det kan variere frå søkjar til søkjar kva slags opplysingar som er nødvendige å hente inn, og kor dei må innhentast. Vidare vil det vere meir uføreseieleg for kommunen når personane søker, og korleis dette vert gjort. Vi kan ikkje sjå at kommunen har dokumentert at dei har ein slik fastsett framgangsmåte. Vi viser i den samanhengen til at dokumentasjonen kommunen elles har sendt inn, kva gjeld prosedyre, ulike skjema og vedtak, er knytt til personar som er kjende for kommunen.

Som vi kjem fram til i kontrollspørsmålet om kommunen gjev nødvendig rettleiing om retten til grunnskuleopplæring, finn vi heller ikkje på dette punktet grunn til å endre vårt standpunkt. Fylkesmannen ser ikkje grunn til å tvile på at elevar som tek kontakt med vaksenopplæringa, eller vert vist vidare til dei frå andre einingar i kommunen, vert kartlagde og registrerte på same grundige måte, både formelt og pedagogisk. Vår vurdering er at kommunen ikkje har ein tilstrekkeleg fastsett framgangsmåte for å kartleggje og hente inn opplysingar når det gjeld gruppa som ikkje er kjende frå før.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

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

Våre observasjonar

I RefLex svarar rektor nei på spørsmålet når det gjeld kartlegging av behov for særskilt språkopplæring. Rektor skriv at søkjarane vanlegvis har opplæring i norsk- og samfunnskunnskap for vaksne innvandrar parallelt med dei ulike formene for grunnskuleopplæring.

Rektor svarar ja på spørsmålet om dei kartlegg søkjaren sitt behov for spesialundervisning. Ho svarar at søkjaren kan ha behov for spesialundervisning etter opplæringslova § 4A-2, dersom det viser seg at vedkomande ikkje har eit tilfredsstillande utbyte av ordinær grunnskuleopplæring etter § 4A-1. For elevar som allereie har eit tilbod om grunnskuleopplæring hjå vaksenopplæringa er det læraren, gjennom sitt faglege kartleggingsarbeid og undervegsvurdering, som melder slike saker til leiinga. Rektor skriv at spesialundervisning etter § 4A-2 annet ledd blir vurdert etter søknad. All opplæring etter § 4A-2 skal baserast på sakkunnig vurdering frå PPT.

I merknadane frå 5. mai 2020 viser rektor til at vaksenopplæringa tilpassar språkopplæringa til kvar einskild, i tråd med både introduksjonslova og opplæringslova. I forslaget til ny opplæringslov foreslår utvalet å lovfeste retten til særskilt språkopplæring også for vaksne, men det er enno uklårt om ein då meiner tilpassa norskopplæring, morsmålsopplæring eller tospråkleg fagopplæring. I Utdanningsdirektoratets rundskriv handlar tilpassinga om at opplæringa skal byggje vidare på den vaksne sin realkompetanse, ein skal ta omsyn til livssituasjon og eventuelle individuelle behov.

Alle minoritetsspråklege får tilpassa norskopplæring på bakgrunn av kartlegging av skulebakgrunn, språkkunnskapar (nivå) og forventa progresjon. Opplæringa og progresjon vert heile tida jamleg evaluert (minst halvårleg) og endring av opplæringstiltak eller andre tilpassingar vert vurderte. Kommunen har eit eige tilbod til vaksne, og kvar einskild sin timeplan vert tilpassa for at den vaksne skal kunne kombinere opplæringa med arbeid eller omsorgsoppgåver.

Dette gjeld både introduksjonsdeltakarar, rett- og pliktdeltakarar, og andre som har behov for språkopplæring, eller opplæring i grunnleggjande ferdigheiter. I høve til sistnemnte samarbeider dei om livstilpassinga med til dømes NAV, arbeidsgjevarar og frivillige organisasjonar.

Når vaksenopplæringa har søkjarar som treng spesialundervisning basert på opplæringstilbod etter sjukdom og skade, er rutine kjende. Men det kan også oppstå tilfelle der dei i utgangspunktet har gjort vedtak om til dømes grunnskuleopplæring i dei fem faga eller opplæring i ein eller fleire av dei grunnleggjande ferdigheitene, der dei etter kvart ser at eleven har behov særskilt tilpassing av opplæringstilbodet. Vaksenopplæringa viser då saka til PPT for sakkunnig vurdering, og baserer innhaldet i spesialundervisninga (vedtak etter opplæringslova § 4A-2) på denne.

Vår vurdering og konklusjon

Kravet under dette spørsmålet er at kommunen skal kartlegge om det er mogleg å avdekke om søkjaren har behov for spesialundervisning og/eller særskild språkopplæring før tilbod om grunnskuleopplæring vert gjeven. Kommunen må skilje mellom den kartlegginga som skal gjerast før opplæringa blir sett i verk og vurderinga som skal gjerast undervegs i opplæringa, dersom den første kartlegginga ikkje avdekkjer behov. Kartlegginga skal vere knytt til kravet i opplæringslova § 4A-1 om at grunnskuleopplæringa skal tilpassast behovet til den enkelte. Tilpassinga skal gjennomførast før opplæringa vert fastsett i vedtak og iverksett.

Rektor svarar at søkjaren kan ha behov for spesialundervisning etter opplæringslova § 4A-2, dersom det viser seg at vedkomande ikkje har eit tilfredsstillande utbyte av ordinær grunnskuleopplæring etter § 4A-1.

Fylkesmannen vurderer dokumentasjonen slik at behov for spesialundervisning først blir vurdert etter at opplæringa har starta, og at kommunen ikkje har praksis for å gjennomføre kartlegging av behov for spesialundervisning før oppstart av undervisninga, slik regelverket krev.

Rektor svarar nei på spørsmålet om alle søkjarar om har rett til grunnskuleopplæring får kartlagt om søkjaren har behov for særskilt språkopplæring, på dette tidspunktet.

Vi viser her til at særskilt språkopplæring vert gjeve som ein individuell rett ut frå behovet til kvar enkelt søkjar. Dette krev konkret kartlegging av den enkelte elev sitt behov for særskilt språkopplæring, uavhengig av kva opplæring søkjaren har etter anna regelverk.

Nedanfor, under punkt. 4.2, svarar rektor på spørsmål om vedtaka inneheld informasjon om søkjaren har rett til særskilt språkopplæring, at det ikkje har vore aktuelt å gje særskilt språkopplæring i seinare tid fordi deltakarane som oftast har norskopplæring etter introduksjonslova § 17. Dei har derimot døme på dette frå ei tid tilbake, då deltakarane fekk tilbod om tospråkleg opplæring i «helsenorsk».

Vi meiner dette understøttar at kommunen har praksis for å setje inn ressursar til klassen som ei eining og ikkje for å kartlegge kvar enkelt sitt behov for særskilt språkopplæring.

Til rektor sine merknadar vil vi presisere at Utdanningsdirektoratet i sitt rundskriv legg til grunn at vaksne som får grunnskuleopplæring har rett til særskilt språkopplæring i den grad dette er nødvendig for at den vaksne kan få ei forsvarleg opplæring².

² NOU 2019: 23 s. 591

Vidare held vi fast ved at behovet skal kartleggjast innleiingsvis for at grunnskuleopplæringa kan tilpassast behovet til den enkelte. Tilpassinga skal gjennomførast før opplæringa vert fastsett i vedtak og iverksett.

Vaksenopplæringa kan ikkje rutinemessig basere seg på at ein søkjar sine behov vert møtt gjennom å ha opplæring i norsk- og samfunnskunnskap for vaksne innvandrar parallelt med dei ulike formene for grunnskuleopplæring. Også andre grupper med eit anna morsmål enn norsk eller samisk, har rett til grunnskuleopplæring. I merknadane frå rektor kjem det ikkje fram at behovet for spesialundervisning eller særskilt språkopplæring vert kartlagt før tilbod om grunnskuleopplæring vert gjeve.

Fylkesmannen finn det etter dette ikkje sannsynleg at kommunen har ein fastsett framgangsmåte for at alle søkjarar som har rett til grunnskuleopplæring får kartlagt behovet for særskilt språkopplæring eller spesialundervisning før opplæringa vert sett i verk.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Kontrollspørsmål: Ved behov for sakkunnig vurdering utarbeider PPT ei sakkunnig vurdering om kva opplæringstilbod kommune bør tilby?

Våre observasjonar

Rektor og lærarane svarar ja på spørsmålet i RefLex. Lærarane skriv at dette gjeld ein elev, medan dei andre elevane ikkje er sakkunnig vurdert av PPT.

Vi har fått tilsendt vedtak om spesialundervisning knytt til fem ulike personar, inkludert sakkunnig vurdering. Dei sakkunnige vurderingane inneheld ei tilråding om kva opplæringstilbod den vaksne bør få tildelt av kommunen.

Vår vurdering og konklusjon

Kommunen har sendt inn sakkunnige vurderingar frå PPT knytt til vedtaka dei har gjort etter opplæringslova §§ 4A-1 og 4A-2. I sakkunnige vurderingane tilrår PPT kva opplæringstilbod kommunen bør tilby. Vi legg etter dette til grunn at PPT utarbeider sakkunnig vurdering om kva opplæringstilbod kommunen bør tilby, ved behov.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar

I RefLex skriv rektor at grunnskuleopplæringa skal tilpassast den vaksne sine evner, føresetnader og behov. Elevar har rett på individuell rettleiing og tilpassing basert på realkompetanse og eigne behov og ønskjer. Vaksenopplæringa må tenkje på måla med opplæringa, fag, omfang, organisering, tid, og forventa progresjon, i tillegg til ei eventuell samordning med introduksjonsprogrammet eller krav etter introduksjonslova, skriv rektor.

På seinare spørsmål om praksis for å rettleie, skriv rektor at dei må tilby eit opplæringstilbod og rettleiing som gjer at den vaksne kan nå realistiske mål. Dette er bakgrunnen for at opplæringa i

grunnleggande ferdigheiter har eit innhald tilpassa den yrkesprofilen deltakaren ønskjer å auke kompetansen sin i. Vaksenopplæringa har i tillegg norskopplæring på kveldstid for dei som er i arbeid.

På spørsmål om korleis opplæringa vert lagt opp der ein elev får opplæring i norsk og samfunnsfag, og har rett til vaksenopplæring, viser rektor til vedlagt timeplan per 1. januar 2020.

Vidare skriv ho at dei aller fleste har 18 timar norskopplæring over tre dagar, måndag, onsdag og torsdag. Opplæring i grunnleggande ferdigheiter ligg på tysdag og fredag. Dette er også praksisdagar for dei som er språkleg klare for dette. Ei gruppe har opplæring i grunnskuleengelsk på norskdagane, dette har dei tilpassa slik at dei kan følge B1 opplæring og engelsk, i kombinasjon med praksis, for å møte krava til søknad om vidaregåande opplæring for vaksne.

Til sist skriv rektor at all spesialundervisning og opplæring hjå logoped ligg utanom timeplanen. Når det gjeld syn og audiopedagogisk opplæring kjøper dei tenester av Bergen vaksenopplæring.

I merknadane av 5. mai 2020 skriv rektor at vaksenopplæringa meiner dei har ein fast framgangsmåte for å gje nødvendig rettleiing, også for «ukjende deltakarar». Vaksenopplæringa baserer vurderingane på deltakaren sine eigne uttalte behov og ønskjer, mål og læringspotensiale, samarbeid med programrådgjevarar i introduksjonsprogrammet, NAV og arbeidsgjevarar, og frivillige organisasjonar, for å sy saman eit heilskapleg og godt tilbod rundt den einskilde. Dette kjem mellom anna fram som grunnlag for opplæringstiltaka som vert sett i verk, og vert seinare evaluert i elevsamtalar og i IP-ar.

Vår vurdering og konklusjon

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.

Opplæringstilbodet skal tilpassast livssituasjonen til kvar enkelt elev, og dette må kartleggjast gjennom rettleiing. Vidare skal det tilpassa opplæringstilbodet gå fram av vedtaket. Rettleiinga må derfor skje i prosessen fram mot at vedtaket blir gjort. Ut frå dokumentasjonen kan ikkje Fylkesmannen sjå at kommunen har ein fastsett framgangsmåte for å gje nødvendig rettleiing for å sjå kva tilbod som passar for søkaren sin situasjon.

Bakgrunnen for dette er at vi ikkje kan sjå at kommunen innhentar opplysingar ut over dei faglege behova til søkjaren. Vi kan ikkje sjå verken av rutina eller vedlagte malar for kartlegging at livssituasjonen er eit tema i samtalanen kommunen har med dei kjende søkjarane. Vi kan heller ikkje sjå at kommunen har ein fast framgangsmåte for å gjennomføre slik nødvendig rettleiing overfor dei ukjente søkjarane.

Vidare kan vi ikkje sjå at det går fram av vedtaka at søkjarane har fått individuelt tilpassa opplæring fastsett ut søkjaren sin situasjon. Vedtaka inneheld hovudsakleg opplysingar om dei faglege rammene for opplæringa, i tillegg til organiseringa av den.

Vi har vurdert merknaden frå kommunen, men har kome til å at vi ikkje ser grunn til å vurdere annleis. Vår vurdering er framleis at kommunen ikkje har sannsynleggjort at dei har ein fast framgangsmåte for å sørge for at alle søkjarar med rett til grunnskuleopplæring frå nødvendig rettleiing for å sjå kva tilbod som passar til søkjaren sin situasjon.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

4 Gjere vedtak som oppfyller opplæringsretten

4.1 Gjere vedtak som konkluderer, viser tilbudet og kan gi eit forsvarleg utbyte

4.1.1 Rettslege krav

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 grunnskuleopplæring. Dersom den vaksne er vurdert til å ha behov og rett til spesialundervisning, skal dette komme fram i eit eige vedtak. Kommunen kan òg velje å samle enkeltvedtak om grunnskuleopplæring og enkeltvedtak om spesialundervisning i same dokument.

Når konklusjonen er at søkjaren har rett til grunnskuleopplæring, 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 gi 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 komme fram i vedtak om rett til opplæring. 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

4.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

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

Våre observasjonar

Både rektor og lærarane svarar ja på spørsmålet i Reflex, utan at bakgrunnen for svaret blir kommentert.

Kommunen har sendt inn fleire vedtak til Fylkesmannen, som dokumentasjon på praksis for å gjere vedtak.

Når det gjeld vedtaket dagsett 24. juni 2019, vert det opplyst at søknaden vart sett fram 20. juni 2019. Søknaden tilknytt vedtaket 17. august 2018 vart sett fram same dag. Vidare vart det søkt 6. juni 2018 for vedtaket 14. juni 2018. For eitt av vedtaka, dagsett 25. mai 2018, vart søknaden sett fram 15. februar 2018. Kommunen har også gjort eit vedtak 16. november 2017, der søknaden vart sett fram 6. november 2017. Søknadstidspunktet går vidare ikkje fram i tre av dokumenta vi har fått tilsendt.

Vår vurdering og konklusjon

Vedtaka vi har fått tilsendt viser at sakshandsamingstida frå søknaden vart sendt inn til vedtaket vart gjort er kort for fire av fem av dei, ti dagar på det lengste. Det femte vedtaket er gjort over tre månadar etter at søknaden vart sett fram. I tillegg vert det informert om at kommunen frå hausten 2018 kan tilby opplæring i fire av dei fem faga det er søkt om, unnateke norsk. Første skuledag vert sett til 1. august 2018.

Kommunen har i dei tre nyaste vedtaka hatt ei sakshandsamingstid på ti dagar eller kortare. Vi meiner dette gjev uttrykk for kommunen sin noverande praksis på området, slik at vi ikkje legg avgjerande vekt på den lange sakshandsamingstida knytt til vedtaket 25. mai 2018.

Fylkesmannen vurderer etter dette at kommunen har sannsynleggjort at dei har ein fastsett framgangsmåte for å handsame søknad om grunnskuleopplæring «uten ugrunnet opphold».

Krava i regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar

Både rektor og lærarane svarar ja på spørsmålet i Reflex, utan at bakgrunnen for svaret blir kommentert.

Vi har fått tilsendt tre eksempel på at kommunen har vurdert at ein søkjar ikkje har rett på grunnskuleopplæring etter opplæringslova § 4A-1. Desse er dagsett 16. november 2017, 25. mai 2018 og 14. desember 2017. Kommunen har også sendt oss tre vedtak der dei gjev avslag på

søknad om opplæring etter § 4A-1 og § 4A-2, dagsett 23. februar 2018, 27. april 2018 og 5. mars 2018.

Vår vurdering og konklusjon

Vedtaket dagsett 16. november 2017 har overskrifta «Avslag på søknad om grunnskuleopplæring». Etter regelverksorienteringa skriv kommunen følgjande i utheva skrift:

«Du oppfyller ikkje alle de fire vilkårene for rett til gratis grunnskole opplæring, da du har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1».

Det blir orientert om retten til å klage. Det går vidare fram av vedtaket at kommunen ikkje har eit opplæringstilbod tilpassa søkjaren sitt behov på vedtakstidspunktet. Søkjaren vert oppmoda om å ta kontakt i mai 2018, slik at kommunen kan vurdere om dei kan gje opplæring til hausten.

Vi har også fått tilsendt eit brev til same søkjar. Brevet er dagsett 25. mai 2018 og er skrive som følgje av at søkjaren har teke kontakt som oppmoda om. I dette brevet gjentek kommunen at søkjaren ikkje oppfyller alle dei fire vilkåra i lova, på same grunnlag. Søkjaren får likevel tilbod om å delta på engelskopplæring komande skuleår, tysdagar og fredagar frå kl. 11.00 til kl. 12.30.

Det tredje brevet er dagsett 12. desember 2017 og har tittelen «Svar på søknad om grunnskuleopplæring». Innleiingsvis slår kommunen fast at søkjaren ikkje har rett til grunnskuleopplæring, fordi søkjaren går på vidaregåande opplæring. Dei tilbyr likevel søkjaren å delta i ei gruppe som skal få opplæring i grunnleggjande kompetanse i engelsk, som ekstra støtte til vidaregåande opplæring. Det vert informert om omfanget for opplæringa.

Vidare er vedtaka dagsett 23. februar 2018, 27. april 2018 og 5. mars 2018 gjort på bakgrunn av at kommunen meiner den vaksne ikkje oppfyller vilkåra i §§ 4A-1 og 4A-2.

Fylkesmannen har vurdert vedtaka vi har fått tilsendt og meiner dei dokumenterer at kommunen gjer skriftleg enkeltvedtak som konkluderer med at søkjaren ikkje har rett for alle som ikkje oppfyller vilkåra.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen, for alle som blir vurdert å ha rett til grunnskuleopplæring, eit skriftleg enkeltvedtak som inneheld ein konklusjon om at søkjaren har rett til grunnskuleopplæring?

Både rektor og lærarane svarar ja på spørsmåla knytt til desse punkta i RefLex.

Våre observasjonar

Vi har fått tilsendt to malar for vedtak om rett til grunnskuleopplæring. Den eine malen nyttast der det er søkt om opplæring i engelsk og/eller grunnleggjande ferdigheiter. Den andre nyttast ved søknad om opplæring i norsk, engelsk, samfunnsfag, matematikk og naturfag, eller grunnleggjande ferdigheiter.

Vidare har vi fått tilsendt vedtak knytt til fem ulike vaksne. For tre av personane er det sendt inn fleire vedtak. Vedtaka vi har fått tilsendt frå kommunen er frå ulike tidspunkt og har noko ulik utforming. Vi har derfor kome at vi må vurdere ut frå dei nyaste vedtaka, der den framlagte malen er nytta. Desse er dagsett 14. juni 2018, 17. august 2018 og 24. juni 2019.

Vår vurdering og konklusjon

Vi har for det første vurdert kommunen sin praksis ut frå malane vi har fått tilsendt frå kommunen. Under overskrifta «Innhold» i malane står følgjande:

«Du oppfyller alle krav til grunnskuleopplæring».

Den same setninga som er sitert ovanfor går fram i dei tre vedtaka, som vi legg til grunn er uttrykk for kommunen sin praksis for bruk av malane.

Etter vår vurdering sannsynleggjer dette i tilstrekkeleg grad at kommunen gjer vedtak som konkluderer med at søkjaren har rett til grunnskuleopplæring.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen, for alle som blir vurdert å ha rett til grunnskuleopplæring, eit skriftleg enkeltvedtak som inneheld ein konklusjon om den vaksne eventuelt har rett til særskilt språkopplæring?

Våre observasjonar

Til dette punktet skriv rektor i RefLex at ikkje har vore aktuelt å gje særskilt språkopplæring i seinare tid fordi deltakarane som oftast har norskopplæring etter introduksjonslova § 17. Dei har derimot døme på dette frå ei tid tilbake, då deltakarane fekk tilbod om tospråkleg opplæring i «helsenorsk». Ingen av vedtaka vi har fått tilsendt inneheld informasjon om særskilt språkopplæring.

Vår vurdering og konklusjon

Vi legg til grunn at vaksenopplæringa ikkje har kome til at nokon av søkjarane har rett til særskilt språkopplæring, og at dei derfor ikkje har gjort vedtak med eit slikt innhald. Fylkesmannen har derfor ikkje grunnlag for å vurdere om skulen gjer vedtak som inneheld om den vaksne har rett til særskilt språkopplæring.

Fylkesmannen tek ikkje stilling til om regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen, for alle som blir vurdert å ha rett til grunnskuleopplæring, eit skriftleg enkeltvedtak som inneheld ein konklusjon om kva innhaldet i opplæringa skal vere (fag, delar av fag, grunnleggjande ferdigheiter m.m.)?

Våre observasjonar

Dei to malane legg opp til at det skal gå fram kva fag eller grunnleggjande fag det er behov for opplæring i, som ein del av grunngevinga for vedtaket. I dei tre nyaste vedtaka går det fram at den eine vaksne skal ha opplæring i engelsk, matematikk, naturfag, og samfunnsfag, medan dei to andre skal ha opplæring i grunnleggjande ferdigheiter. Desse ferdigheitene er rekning, IKT, munnleg, lesing, skriftleg og munnleg bransjenorsk.

Vår vurdering og konklusjon

Ut frå svaret i RefLex, og innhaldet i mal og vedtak, finn vi det sannsynleggjort at skulen gjer vedtak som viser kva innhaldet i opplæringa skal vere.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen, for alle som blir vurdert å ha rett til grunnskuleopplæring, eit skriftleg enkeltvedtak som inneheld ein konklusjon om kva organisering opplæringa skal ha (tidspunkt på dagen, vekedagar, skule/fjernundervisning m.m.)?

Våre observasjonar

I RefLex viser rektor til at dei legg ved gjeldande timeplan når dei sender ut vedtaket om grunnskuleopplæring etter § 4A-1. Vidare skriv ho at opplæring etter § 4A-2 ikkje er timeplanfesta på felles plan.

Rektor har lagt ved to eksempel på timeplanar. Den eine gjeld for eksamensretta grunnskule for våren 2019. Denne inneheld faga norsk, naturfag, engelsk, matte og samfunnsfag, fordelt på dagar og tidspunkt. Den andre timeplanen, som gjeld deltakarar for hausten 2019, inneheld faga norsk, rekning/data, yrkesnorsk, arbeidsretta norsk, engelsk, introtid, leksehjelp NIR og yrkesnorsk, fordelt på timar og tidspunkt.

Når det gjeld malane for vedtak står det under overskrifta «Omfang» kva dagar og i kva ytre tidsramme undervisninga vert halden, i tillegg til at det går fram kva dagar det vert opplæring i dei ulike faga eller ferdigheitene. I vedtaka vi har fått tilsendt er opplysingane som kjem fram under overskrifta tilpassa dei faga eller ferdigheitene det er innvilga opplæring i.

Vår vurdering og konklusjon

Vi har vurdert rektor sitt svar i RefLex, dei vedlagde timeplanane, malane for vedtak og vedtaka vi har fått tilsendt. Etter vår vurdering har kommunen sannsynleggjort at dei gjer vedtak som inneheld kva organisering opplæringa skal ha.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen, for alle som blir vurdert å ha rett til grunnskuleopplæring, eit skriftleg enkeltvedtak som inneheld ein konklusjon om kva omfang opplæringa skal ha (timar i veka eller anna organisering)?

Våre observasjonar

I mal for vedtak går det under overskrifta «Omfang» fram kor mange timar det vert gjeve opplæring i for kvart fag eller ferdigheit, fordelt på ulike vekedagar. Dette går igjen i dei tre vedtaka vi har fått tilsendt. I tillegg kjem at kommunen legg ved timeplan til vedtaka.

Vår vurdering og konklusjon

Vi har vurdert rektor sitt svar i RefLex, dei vedlagde timeplanane, malane for vedtak og vedtaka vi har fått tilsendt. Etter vår vurdering har kommunen sannsynleggjort at kommunen gjer vedtak som inneheld kva omfang opplæringa skal ha.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen, for alle som blir vurdert å ha rett til spesialundervisning, eit skriftleg enkeltvedtak som inneheld ein konklusjon om at søkjaren har rett til spesialundervisning?

Våre observasjonar

Vi har fått tilsendt ein mal med overskrifta «Vedtak om opplæring, tilbod gitt etter § 4A-1 og § 4A-2». I tillegg har vi fått tilsendt 4 vedtak der kommunen har vurdert at søkjaren har ein rett.

I det første vedtaket, dagsett 9. august 2018, vert søkjaren gjeve opplæring i grunnleggjande lese- og skriveferdigheiter. I det andre vedtaket, dagsett 12. juni 2019, får den same søkjaren opplæring i grunnleggjande ferdigheiter i norsk med fokus på å etablere bruk av dagbok. Dei to siste vedtaka gjeld den same søkjaren og er dagsett 12. august 2018. Det første gjev rett til vedlikehaldstrening i grunnleggjande ferdigheiter knytt til lesing, skriving og samfunnsfag. Det siste gjev rett til opplæring i mobilitet og bruk av stakk.

Vår vurdering og konklusjon

Det er vår vurdering, ut frå dei nemnte observasjonane, at kommunen gjer skriftleg enkeltvedtak som inneheld konklusjon om at søkjaren har rett til spesialundervisning.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen, for alle som blir vurdert å ha rett til spesialundervisning, eit skriftleg enkeltvedtak som inneheld ein konklusjon om kva innhaldet i opplæringa skal vere (fag, delar av fag, grunnleggjande ferdigheiter m.m.)?

Våre observasjonar

I punktet ovanfor har vi gjort greie for kva innhald det går fram av vedtaket at opplæringa skal ha.

Vår vurdering og konklusjon

Etter vår vurdering inneheld vedtaka opplysingar om kva innhaldet i opplæringa skal vere, konkret for den enkelte søkjaren. Fylkesmannen finn det etter dette sannsynleggjort at skulen gjer vedtak om spesialundervisning som viser kva innhaldet i opplæringa skal vere.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen, for alle som blir vurdert å ha rett til spesialundervisning, eit skriftleg enkeltvedtak som inneheld ein konklusjon om kva organisering opplæringa skal ha (tidspunkt på dagen, vekedagar, skule/fjernundervisning m.m.)?

Våre observasjonar

Det går fram av dei fire vedtaka at «Tilbodet blir gitt som einetimar saman med pedagog».

Vår vurdering og konklusjon

Etter vår vurdering inneheld vedtaka opplysingar om kva organisering opplæringa skal ha, konkret for den enkelte søkjaren. Fylkesmannen finn det etter dette sannsynleggjort at skulen gjer vedtak om spesialundervisning som viser kva organisering opplæringa skal ha.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen, for alle som blir vurdert å ha rett til spesialundervisning, eit skriftleg enkeltvedtak som inneheld ein konklusjon om kva omfang opplæringa skal ha (timar i veka eller anna organisering)?

Våre observasjonar

I alle dei fire vedtaka er det oppgjeve kor mange klokkeimar opplæringa skal ha i omfang. Det er også oppgjeve i kva tidsrom opplæringa skal gjennomførast, til dømes kva konkrete veker eller kva halvår.

Vår vurdering og konklusjon

Kravet i regelverket er at omfanget skal vere klårt og konkret opplyst i vedtaket. Omfanget skal vere oppgjeve i klokkeimar. Utover dette er det opp til kommunen å avgjere korleis dei vil oppgje omfanget.

Vi ser at kommunen har oppgjeve omfanget i klokkeimar og elles fastsett varigheita ut frå om opplæringa skal gjevast i ein kortare eller lengre periode.

Fylkesmannen finn det etter dette sannsynleggjort at kommunen gjer skriftleg enkeltvedtak som inneheld konklusjon om kva omfang opplæringa skal ha.

Krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjer kommunen, for alle som blir vurdert å ha rett til spesialundervisning, eit skriftleg enkeltvedtak som inneheld ein konklusjon om kva kompetanse undervisningspersonalet skal ha?

Våre observasjonar

Det går fram av alle dei fire vedtaka at opplæringa skal gjevast av pedagog/lærar.

Vår vurdering og konklusjon

Enkeltvedtak om spesialundervisning må klårt og tydeleg ta stilling til kompetansen til den som gjennomfører spesialundervisninga, og eventuelle særskilte krav.

Fylkesmannen finn det ut frå dei nemnte opplysningane i vedtaka det sannsynleggjort at skulen gjer skriftleg enkeltvedtak som inneheld konklusjon om kva kompetanse undervisningspersonalet skal ha.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar

Rektor svarar ja på spørsmålet i RefLex og viser til vedtak og sakkunnig vurdering knytt til ein namngjeven person.

I vedtaket, dagsett 9. august 2018, vert søkjaren innvilga opplæring i grunnleggjande lese- og skriveferdigheter. Det er innvilga 2 klokkeimar i veka, som einetimar med pedagog. Vedtaket gjeld for haust- og vårsemester for skuleåret 2018/2019.

Vedtaket byggjer på sakkunnig vurdering frå PPT av 26. juni 2018. PPT tilrår tildeling av 76 årstimar, det vil seie gjennomsnittleg 2 timar per veke for skuleåret 2018/2019.

Vår vurdering og konklusjon

Svaret frå kommunen tilseier at det nemnte vedtaket gjev den vaksne rett til ei opplæring som avvik frå tilrådinga i sakkunnig vurdering.

Fylkesmannen kan derimot ikkje sjå at dette er tilfelle. Timetalet som er innvilga samsvarar med det som er tilrådd frå PPT. Vi kan heller ikkje sjå at vedtaket elles avvik frå sakkunnig vurdering. Det same gjeld dei andre vedtaka vi har fått tilsendt.

Med bakgrunn i at kommunen, etter vår vurdering, ikkje har lagt fram eksempel som viser at dei har gjort vedtak som avvik frå sakkunnig vurdering, har vi ikkje grunnlag for å vurdere om det i eit slikt tilfelle vil gå fram i vedtaket kvifor den vaksne likevel får eit forsvarleg utbyte av opplæringa.

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

Rektor og lærarane svarar ja på spørsmålet i RefLex, utan at det vert nærare kommentert.

I merknadane av 5. mai 2020 viser rektor til kommentarane til spørsmåla ovanfor.

Vaksenopplæringa ser at dei må dokumentere rettleiinga knytt deltakaren sin livssituasjon på ein tydelegare måte, og at det må kome fram i vedtaka på kva måte denne tilpassinga samsvarar med den einskilde sin situasjon.

Vår vurdering og konklusjon

Kartlegging, og ei eventuell realkompetansevurdering, skal gje kommunen informasjon om korleis opplæringa kan tilpassast den vaksne sine behov og livssituasjon. Her må kommunen vurdere både innhald, organisering og omfang, men òg tilpasse ut frå søkjaren sin livssituasjon. For å sikre eit forsvarleg utbyte av opplæringa, må kommunen sjå opplæringa i samanheng med den vaksne sin individuelle kompetanse og mål som er sett for opplæringa. Vidare må vedtaket innehalde eit opplæringstilbod som er tilpassa den vaksne sitt behov, slik at den vaksne kan få eit forsvarleg utbyte av opplæringa.

Vi kan ikkje sjå at det går fram av vedtaka at opplæringstilbodet kommunen at har fastsett er tilpassa den vaksne sitt behov. Opplæringstilbodet ser ut til å vere standardisert og likt for alle søkjarane.

Vi ser dette i samanheng med at vi ikkje finn det dokumentert at kommunen i tilstrekkeleg grad har rettleia og kartlagt søkjaren sine individuelle behov for opplæring før vedtaka blir gjort. Det går vidare ikkje fram av vedtaket kor vidt deltakaren får eit forsvarleg utbyte av opplæringa som er fastsett i vedtaket. 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.

Fylkesmannen har sett merknaden frå kommunen og vurderer at den ikkje gjev grunn til å endre vår vurdering.

Vi opprettheld at skulen ikkje har sannsynleggjort at vedtaket inneheld eit opplæringstilbod som er tilpassa den vaksne sitt behov slik at den vaksne kan få eit forsvarleg utbyte av opplæringa.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt

5 Vurdere og gjere vedtak om realkompetanse

5.1 Tilby realkompetansevurdering og gjennomføre dette på ein forsvarleg måte

5.1.1 Rettslege krav

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 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

5.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

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

Våre observasjonar

Rektor svarar ja på spørsmålet og skriv at Sund, Fjell, Øygarden og Askøy har ei interkommunal samarbeidsordning der lærarar frå dei ulike kommunane, med rett fagkompetanse og undervisningserfaring frå grunnskule, utfører realkompetansevurdering av aktuelle kandidatar. Rektor viser til vedlagt døme frå Askøy kommune.

Rektor skriv vidare at vaksenopplæringa dei siste åra har sett at svært få kandidatar i dei fire kommunane får godkjent kompetanse i dei fem faga, fordi dei ikkje har opplæring som tilsvarar læringsmåla frå 10. klasse frå Kunnskapsløftet. I tillegg vert vurderinga utført på norsk, noko som viser at kandidatane slit med vokabular, forståing for omgrep m.m.

Rektor skriv at dei hatt aktuelle kandidatar for realkompetansevurdering. Etter interne kartleggingar, kompetansebevis frå opplæring i grunnleggande ferdigheiter, samtalar med

kandidatane, lærarar og eventuelle programrådgjevarar, fann dei det nødvendig å setje inn opplæringstiltak i staden for å gjennomføre formell realkompetansevurdering som sluttvurdering.

Rektor skriv vidare at vaksenopplæringa til no har sett på realkompetansevurdering som ei form for sluttvurdering/godkjenningsordning av tidlegare skulegang og kompetanse. Dette er bakgrunnen for at dei ikkje har gjort enkeltvedtak om rett til realkompetanse, men heller sett inn opplæringstiltak. Alle med rett til grunnskuleopplæring har fått opplæringa dokumentert i form av vitnemål, eller kompetansebevis i grunnleggande ferdigheiter.

Rektor ser no at realkompetansevurdering også bør brukast som eit reiskap eller ei meir formell kartlegging for å vurdere kva innhald den einskilde deltakar treng opplæring i, i ulike fag, eller delar av fag, før oppstart av opplæringstiltak. Ho skriv at dei derfor må auke fagleg kompetanse internt i kollegiet når det gjeld kunnskap om læreplanar frå 1.-10.klasse, i tillegg til vurdering og kartlegging i tråd med Læreplanverket til Kunnskapsløftet. Leiinga må passe på at saksbehandlingsreglane i både forvaltningslova og opplæringslova vert følgde.

Rektor skriv at vaksenopplæringa må endre praksis og bruke realkompetansevurdering i ein innleiande fase, i staden for å tenkje på den som ei sluttvurdering. Dei må bruke kartlegginga som grunnlag for kva opplæring eleven treng, og enkeltvedtaket må innehalde ei innstilling på kva nivå den vaksne bør plasserast på i dei ulike grunnskulefaga.

I merknadane frå 5. mai 2020 ønskjer rektor å leggje til at vaksenopplæringa tidlegare sendte inn dokumentasjon på at dei har gjennomført intern «realkompetansevurdering» av kandidat som mangla grunnskuledokumentasjon frå heimlandet. Dei konkluderte med at kandidaten ikkje var fagleg på nivå eller klar for å verte realkompetansevurdert som ei sluttvurdering som ville kvalifisert dei til inntak i vidaregåande opplæring. Vaksenopplæringa mente då at det var rett å setje inn tilpassa opplæringstiltak, som kvalifiserte deltakarane til formelt grunnskulevitnemål.

Vår vurdering og konklusjon

Sund, Fjell, Øygarden og Askøy har ei interkommunal samarbeidsordning der lærarar frå dei ulike kommunane utfører realkompetansevurdering av aktuelle kandidatar. Dersom kommunen kjem fram til at det skal gjennomførast ei realkompetansevurdering, vil dei ta kontakt med Askøy vaksenopplæring for å organisere sluttvurderinga i praksis.

Fylkesmannen legg til grunn at kommunen i seinare tid ikkje har teke kontakt med Askøy kommune for gjennomføring av realkompetansevurdering. Døma kommunen har lagt fram frå Askøy kommune gjeld vidare realkompetansevurderingar Askøy vaksenopplæring har gjennomført for eigne elevar, og ikkje elevar tilknytt Fjell kommune.

Vi har merka oss at vaksenopplæringa meiner dei har hatt kandidatar som har vore aktuelle for realkompetansevurdering, men at dei fann det naudsynt å setje inn opplæringstiltak i staden for å gjennomføre formell realkompetansevurdering som sluttvurdering.

Fylkesmannen har ikkje høve til, innanfor rammene for tilsynet, å ta stilling til om kommunen burde ha gjennomført realkompetansevurdering i desse tilfella. Vi legg til grunn at desse kandidatane ikkje sjølv har bede om å få realkompetansevurdering, men at kommunen har vurdert behovet for det av eige initiativ.

Fordi kommunen ikkje har sett i gang ein prosess for å gjennomføre realkompetansevurdering etter ønskje frå ein søkjar, har vi ikkje grunnlag for å vurdere om kommunen gjennomfører realkompetanse for søkjarar som har rett til grunnskuleopplæring, dersom søkjaren ønskjer det.

Fylkesmannen har sett merknaden frå kommunen. Vi kan ikkje sjå at vi ut frå merknaden får grunnlag til vurdere kommunen sin praksis på dette området.

Fylkesmannen tek ikkje stilling til om regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjennomfører kommunen realkompetansevurdering «uten ugrunnet opphold»?

Våre observasjonar

Rektor svarar ja i Reflex. Ho skriv at søknader om realkompetansevurdering skal behandlast fortløpande, og at dei vil ta kontakt med Askøy voksenopplæring for å organisere sluttvurderinga i praksis.

Vår vurdering og konklusjon

Fylkesmannen har ovanfor kome til at kommunen ikkje har gjennomført realkompetansevurdering, verken sjølv eller ved bistand frå Askøy kommune. Vi har dermed ikkje grunnlag for å vurdere om kommunen gjennomfører realkompetansevurdering «uten ugrunnet opphold», i praksis.

Fylkesmannen tek ikkje stilling til om regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Gjennomfører kommunen realkompetansevurdering ved å:

- Kartleggje den vaksne sin formelle, ikkje-formelle og uformelle kompetanse
- Vurdere den vaksne si 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.

Vår vurdering og konklusjon

Fylkesmannen har ovanfor kome til at kommunen ikkje har gjennomført realkompetansevurdering, verken sjølv eller ved bistand frå Askøy kommune. Vi har dermed ikkje grunnlag for å vurdere korleis kommunen gjennomfører realkompetansevurderingar i praksis.

Fylkesmannen tek ikkje stilling til om regelverket er oppfylt.

5.2 Gjere vedtak om realkompetansevurdering og skrive ut kompetansebevis

5.2.1 Regelverk

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.

5.2.2 Våre observasjoner, vurderingar og konklusjonar

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

Våre observasjonar

Rektor svarar ja på spørsmålet i RefLex og viser til eit vedlagt døme frå Askøy.

Ovanfor har vi kome til at kommunen ikkje har gjennomført realkompetansevurdering, verken sjølv eller ved bistand frå Askøy kommune.

Vedtaka kommunen har lagt fram er vedtak Askøy kommune har gjort i samband med at dei har vurdert realkompetansen til vaksne busett i Askøy kommune.

Vår vurdering og konklusjon

Vi er kjent med at Sund, Fjell, Øygarden og Askøy har ei interkommunal samarbeidsordning for gjennomføring av realkompetansevurderingar.

Fylkesmannen vurderer det slik at vedtak om realkompetansevurdering ikkje kan leggjast til grunn for kommunen sin praksis på området, med mindre dei gjeld ein vaksen som er busett i eigen kommune. Dette må sjåast i samanheng med at vi tidlegare har kome til at kommunen ikkje har gjennomført realkompetansevurdering, verken sjølv eller ved bistand frå Askøy kommune.

Fylkesmannen har etter dette kome til at kommunen ikkje har gjort vedtak om realkompetanse. Vi har dermed ikkje grunnlag for å vurdere om kommunen gjer enkeltvedtak for alle som har fått vurdert sin realkompetanse.

Fylkesmannen tek ikkje stilling til om regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Går det fram av enkeltvedtaket om realkompetansevurdering at den vaksne sin kompetanse er godkjent tilsvarande eit fag eller delar av eit fag?

Våre observasjonar

Rektor svarar ja på spørsmålet i RefLex og viser til eit vedlagt døme frå Askøy.

Vår vurdering og konklusjon

Fylkesmannen har tidlegare kome til at kommunen ikkje har gjort vedtak om realkompetanse. Vi har dermed ikkje grunnlag for å vurdere om det går fram av enkeltvedtaket om realkompetansevurdering at den vaksne sin kompetanse er godkjent tilsvarande eit fag eller delar av eit fag.

Fylkesmannen tek ikkje stilling til om regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar

Rektor svarar ja på spørsmålet i RefLex og viser til eit vedlagt døme frå Askøy.

Vår vurdering og konklusjon

Fylkesmannen har tidlegare kome til at kommunen ikkje har gjort vedtak om realkompetanse. Vi har dermed ikkje grunnlag for å vurdere om vaksne som har fått godkjent kompetanse får eit kompetansebevis.

Fylkesmannen tek ikkje stilling til om regelverket er oppfylt.

6 Oppfylle krava til enkeltvedtak

6.1 Oppfylle generelle krav i forvaltningslova til innhald i enkeltvedtaka

6.1.1 Regelverk

Enkeltvedtak som omhandlar rettar knytte til grunnskuleopplæring 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.

Har kommunen samla enkeltvedtak om rett til grunnskuleopplæring og enkeltvedtak om spesialundervisning i same dokument, har søkjaren høve til å klage på begge vedtaka.

Heimel: Forvaltningslova §§ 24, 25 og 27

6.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

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

Våre observasjonar

Rektor og lærarane svarar ja i RefLex, utan å kommentere dette nærare.

Vi har fått tilsendt to malar for vedtak om rett til grunnskuleopplæring. Det går fram av begge malane at vaksne som oppfyller vilkåra i opplæringslova § 4A-1 første ledd første punktum har rett til grunnskuleopplæring særskilt organisert for vaksne. I tillegg er vilkåra i føresegna gjengjeve i malen.

Vidare har vi fått tilsendt vedtak knytt til fem personar frå kommunen. For tre av personane er det innvilga rett til grunnskuleopplæring, medan det er gjeve avslag til to av dei. For tre av personane er det sendt inn fleire vedtak.

Vår vurdering og konklusjon

Fylkesmannen legg til grunn at dei to malane er dei gjeldande og at dei er førande for kommunen sin utforming av vedtak. Vidare vil vedtaka gje grunnlag for å vurdere korleis malane vert nytta i praksis. Det er kommunen sin praksis for å gjere vedtak på noverande tidspunkt det skal vurderast ut frå.

Vedtaka vi har fått tilsendt frå kommunen er frå ulike tidspunkt og har noko ulik utforming. Vi har derfor kome at vi må vurdere ut frå dei nyaste vedtaka, der ein av malane er nytta. Desse er dagsett 14. juni 2018, 17. august 2018 og 24. juni 2019.

Begge malane vi har fått tilsendt inneheld ei tilvising til den relevante føresegna i opplæringslova, i tillegg til at sentrale delar av innhaldet i føresegna uttrykkeleg vert gjort greie for. Vidare viser vedtaka at malen vert nytta, sidan dei tre nyaste vedtaka inneheld dei same formuleringane kva gjeld informasjon om regelverket.

Etter vår vurdering har kommunen sannsynleggjort ein praksis for å gjere vedtak som oppfyller krava til grunngjeving i forvaltningslova § 25 første ledd på dette punktet.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar

Rektor og lærarane svarar ja i RefLex, utan å kommentere dette nærare.

Vi har fått tilsendt to malar for vedtak. Sidan malane gjeld ulike fag tek vi her utgangspunktet i den som verkar å gjelde for hausten 2019. Under overskrifta «Innhald» skal dato for søknad fyllast inn og ein skal ta vekk dei faga det ikkje er søkt om. Vidare står det «Du oppfyller alle krav til grunnskoleopplæring».

Under overskrifta «Begrunnelse», står følgjande to alternativ:

1. «Behov for grunnleggende kompetanse i engelsk/norsk/matematikk/samfunnsfag for søknad til opptak til videregående opplæring.
2. Behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter på grunn av manglende grunnskoleopplæring».

I merknadar av 5. mai 2020 skriv rektor at dei ser at tanken om å forenkle språket i vedtaka har ført til at dei i for liten grad gjer greie for kva faktiske forhold, og kva føresegner, vedtaket byggjer på, i tillegg til søkjaren sitt behov for opplæring, før konklusjonen eller grunngjevinga om kommunen meiner vilkåra er oppfylte eller ikkje.

Vår vurdering og konklusjon

I vedtaka skal kommunen, i tillegg til å gjere greie for kva føresegner vedtaket byggjer på, gjere greie for kva faktiske forhold det er lagt vekt på. Vidare skal dei faktiske forholda vurderast opp mot vilkåra i føresegna, for å kunne konkludere om vilkåra for rett til grunnskule er oppfylte eller ikkje.

Slik vi forstår malane legg dei opp til at kommunen skal nytte standardiserte formuleringar ved utforminga av vedtak, ved at ein skal ta vekk det som ikkje høver for det konkrete tilfellet. Vi kan ikkje sjå at malen legg til rette for å leggje inn ei konkret grunngjeving for kvifor kommunen meiner vilkåra er eller ikkje er oppfylte.

Vidare har vi vurdert dei tre nyaste vedtaka, som gjev uttrykk for korleis malen vert nytta. Vedtaka stadfestar vår forståing av korleis kommunen har lagt opp til at malen skal nyttast. I alle dei tre vedtaka er setninga «Du oppfyller alle krav til grunnskoleopplæring» nytta utan at det er oppgjeve korleis kommunen har kome til dette. Under «Begrunnelse» har kommunen teke vekk eitt av dei to punkta som er vist til ovanfor. Opplysingar om kvifor dei meiner at søkjaren har behov for opplæring er ikkje nemnt.

Vi kan derfor ikkje sjå at det går fram av vedtaka til kommunen kva faktisk forhold det har blitt lagt vekt på.

Vi har sett merknaden frå kommunen, men kan ikkje sjå at den gjev grunnlag for å endre vårt standpunkt.

Fylkesmannen opprettheld at kommunen ikkje har sannsynleggjort at vedtaka oppfyller krava i forvaltningslova § 25 andre ledd på dette punktet.

Krava i regelverket er ikkje 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

Rektor og lærarane svarar ja i RefLex. Rektor legg ved eit dokument med overskrifta «Klagerett og saksgang i klagebehandling, jf. forvaltningslova § 28.» Ho skriv at «Dokumentet i vedlegget vert sendt ut saman med alle einskildvedtak etter Opplæringslova §4A».

Dokumentet inneheld eit skjema med ulike tema som omhandlar klageretten. Først vert det informert om retten til å klage. Det vert også informert om kven klagen skal sendast til, og at klageorganet er Fylkesmannen i Hordaland. Vidare vert det opplyst om klagefristen.

I mal for vedtak går det fram at vedtaket er ei enkeltvedtak som kan klagast på, kor klagen skal sendast og kor lang fristen for å klage er. Det vert oppgjeve at klageinstansen er Fylkesmannen i Hordaland.

Vår vurdering og konklusjon

Rektor skriv at dokumentet vert lagt ved alle vedtak etter § 4A-1. Vi legg derfor til grunn at det gjev uttrykk for kommunen sin praksis for å informere om retten til å klage på vedtaka. Vidare går tilsvarende opplysingar fram av mal for vedtak.

Etter vår vurdering har kommunen sannsynleggjort at det i enkeltvedtak som ikkje innvilgar ein søknad fullt ut vert opplyst om klagerett, klagefrist, klageorgan og kor klagen skal sendast. Vidare er det vår vurdering at informasjonen kommunen gjev i dokumentet og mal for vedtak om klageretten oppfyller krava i forvaltningslova § 27.

Vi vil likevel peike på at kommunen viser til at Fylkesmannen i Hordaland er klageinstans. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og Fylkesmannen i Hordaland vart slått saman til Fylkesmannen i Vestland, den 1. januar 2019. Vi reknar med at kommunen vil oppdatere malen sin på dette punktet.

Vi ser også at vedtaket dagsett 17. august 2018 ikkje har informasjon om klagerett, slik malen legg opp til. Vi legg til grunn at dokumentet med informasjon om klagerett låg ved vedtaket.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

Våre observasjonar

Rektor og lærarane svarar ja i RefLex. Rektor legg ved eit dokument med overskrifta «Klagerett og saksgang i klagebehandling, jf. forvaltningslova § 28.» Det går fram av dokumentet at parten har rett til å sjå dokumenta i saka.

Mal for vedtak inneheld ikkje opplysingar om denne retten. Det same gjeld vedtaka vi har fått tilsendt.

Vår vurdering og konklusjon

Rektor skriv at dokumentet vert lagt ved alle vedtak etter § 4A-1. Vi legg derfor til grunn at det gjev uttrykk for kommunen sin praksis for å informere om retten til å sjå dokumenta i saka.

Etter vår vurdering har kommunen sannsynleggjort at enkeltvedtaka inneheld retten til å sjå dokumenta i saka. Vidare er det vår vurdering at det som går fram av vedtaka oppfyller krava i forvaltningslova § 27.

Krava i regelverket er oppfylt.

7 Setje i gang opplæring

7.1 Setje i gang opplæringa innan rimeleg tid

7.1.1 Regelverk

Kommunen må kunne bruke noko tid til å områ seg før opplæringa blir sett i gang. Men alle søkjarar som har rett til grunnskuleopplæring, skal få eit tilbod innan rimeleg tid. Når søkjaren oppfyller vilkåra, er retten individuell. Kommunen kan ikkje la vere å gi eit tilbod ved å vise til manglande prioritering, ressursar eller kompetanse, eller at det er for få interesserte søkjarar.

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

7.1.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

Kontrollspørsmål: Set kommunen i gang grunnskuleopplæringa innan rimeleg tid etter at vedtak om rett til grunnskuleopplæring?

Våre observasjonar

Rektor og lærarane svarar ja i RefLex, utan å kommentere dette nærare.

Under dette spørsmålet har vi vurdert vedtaka der kommunen har gjeve rett til grunnskuleopplæring. Desse er dagsett 11. desember 2017, 25. mai 2018, 14. juni 2018, 17. august 2018 og 24. juni 2019.

Det går fram av vedtaket 11. desember 2017 at søkjaren har fått rett til opplæring frå januar til og med juni 2018. For vedtaket 25. mai 2018 er første skuledag oppgjeve å vere 17. august 2018.

I vedtaka 14. juni 2018 og 17. august 2018 innvilgar kommunen grunnskuleopplæring for hausten 2018 og viser til at undervisninga følgjer vaksenopplæringa si skulerute. I vedtaket frå 17. august 2018 er det ikkje gjeve ein spesifikk oppstart for opplæringa. I vedtaket 14. juni 2018 går det fram at første dag med grunnskuleopplæring er 17. august 2018.

For vedtaket av 24. juni 2019 går det fram at undervisninga følgjer skuleruta til vaksenopplæringa og at vanleg norskopplæring startar 14. august 2019.

I merknadar frå 5. mai 2020 skriv rektor at sjølv om Fylkesmannen konkluderer om regelverket er oppfylt, likevel vil vise til dei to sakene som ligg ved merknadane, som døme på praksis for å setje i gang opplæringa innan rimeleg tid.

Vår vurdering og konklusjon

Kommunen kan bruke rimeleg tid til å områ seg før tilbodet vert sett i gang for søkjarar med rett til opplæring. Dei kan ikkje av økonomiske eller praktiske grunnar late vere, eller utsetje urimeleg lenge, å setje i gang opplæringa. Kva som er rimeleg tid vil variere ut frå det enkelte tilfellet. Parten har fått ein individuell rett til grunnskuleopplæring, samtidig som kommunen må få rimeleg tid til å planleggje, leggje til rette og iverksetje tilbodet. Det er viktig å gje tilbodet medan den vaksne er motivert og det passar med hans eller hennar livssituasjon.

For vedtaket 25. mai 2018 er første skuledag oppgjeve å vere 17. august 2018, noko som er om lag 12 veker etter vedtaket vart gjort. Vidare er opplæringa starta opp om lag 9 veker etter at vedtaket 14. juni 2018 vart gjort, og om lag 8 veker etter vedtaket 24. juni 2019 vart gjort.

For fire av fem vedtak er opplæringa starta opp ved ordinær skulestart.

Etter vår vurdering er om lag 8-12 veke mellom vedtak og oppstart i utgangspunktet lang tid. Vi ser at vedtaka der undervisninga er starta opp ved ordinær skulestart er gjort om lag ved slutten av inneverande skuleår. Fylkesmannen legg til grunn at det på dette tidspunktet nærmar seg sommarfri for elevane og ferieavvikling for lærarane. Vi meiner derfor at kommunen ikkje har utsett oppstarten urimeleg lenge i desse tilfella, med bakgrunn i organiseringa av skulen i den aktuelle perioden.

Søknadar om grunnskuleopplæring for vaksne skal handsamast når dei kjem inn. Kommunen kan ikkje samle opp søknadar som kjem inn, og gjennomføre et slags «inntak» berre ein gong i året. Kommunen skal også i tilfelle der det er behov for noko planlegging før tilbodet vert sett i verk treffe eit enkeltvedtak der den vaksne sitt opplæringstilbod vert fastsett.

Ved eitt tilfelle er opplæringa sett i gang ved starten av andre halvdel av skuleåret, og vedtaket er gjort i desember. Vi har ikkje fått tilsendt vedtak der det er søkt midt i året. Vi har derfor ikkje grunnlag for å vurdere om kommunen har løpande opptak gjennom skuleåret.

Vi har sett merknaden frå kommunen, som etter vår vurdering ikkje gjev grunnlag for å endre vår vurdering.

Fylkesmannen har etter dette kome til at kommunen set i gang grunnskuleopplæringa innan rimeleg tid etter at vedtak om rett til grunnskuleopplæring er gjort.

Krava i regelverket er oppfylt.

8 Våre reaksjonar

8.1 Pålegg om retting

I kapitla ovanfor har vi konstatert at de ikkje oppfyller regelverket på alle område. Vi pålegg dykk å rette opp følgjande, jf. kommunelova 30-4:

8.1.1 Rettleie og behandle søknader

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

Dette betyr at Øygarden kommune må sørge for at:

- Alle som vender seg til kommunen får nødvendig rettleiing om retten til grunnskuleopplæring.
- Det før vedtak vert kontrollert om søkjarane ikkje har rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 3-1 eller har lovleg opphald.
- Det før vedtak vert kontrollert om søkjarane treng grunnskuleopplæring ved å leggje vekt på søkjarens opplevde behov og ei kartlegging av om tidlegare opplæring var likeverdig og tilfredsstillande ut frå dagens krav.

8.1.2 Kartlegge opplæringsbehov

2. Kommunen må sørge for å hente inn informasjon slik at opplæringstilbodet blir tilpassa den vaksne sitt behov, jf. opplæringslova §§ 4A -1, 4A-2 og 4A-8, jf. § 5-3.

Dette betyr at Øygarden kommune må sørge for at:

- At alle søkjarar som har rett grunnskuleopplæring får kartlagt i kva fag eller ferdigheiter dei har behov for opplæring.

- At alle søkjarar som har rett til grunnskuleopplæring får kartlagt om søkjaren har behov for særskilt språkopplæring og/eller spesialundervisning.
- At alle søkjarar med rett til grunnskuleopplæring får nødvendig rettleiing for å sjå kva tilbod som passar for søkaren sin situasjon.

8.1.3 Gjere vedtak som oppfyller opplæringsretten

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

Dette betyr at Øygarden kommune må sørge for at:

- At vedtaket inneheld eit opplæringstilbod som er tilpassa den vaksne sitt behov, slik at den vaksne kan få eit forsvarleg utbyte av opplæringa.

8.1.4 Oppfylle krava i enkeltvedtak

4. Kommunen må sørge for at enkeltvedtak som gjeld grunnskuleopplæring for vaksne fyller krava i forvaltningslova §§ 18, 19, 24, 25 og 27.

Dette betyr at Øygarden kommune må sørge for at:

- Det går fram av enkeltvedtaka kva faktiske forhold det har blitt lagt vekt på.

8.2 Oppfølging av pålegga

De skal setje i verk tiltak for å rette brot på regelverket straks. Når pålegga er retta, skal de erklære at rettinga er gjennomført og gjere greie for korleis de har retta.

Fristen er 2. oktober 2020. Vi vil ikkje avslutte tilsynet før de gjennom erklæringa og utgreiinga har vist at pålegga er retta.

9 De har rett til å klage

Tilsynsrapporten er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 bokstav b. De kan klage på enkeltvedtaket.

Dersom de klagar, må de gjere det innan tre veker. Fristen gjeld frå beskjed om at brevet har komme fram til dykk, jf. forvaltningslova §§ 28 og 29. De sender klagen til oss. Vi har moglegheit til å omgjere vedtaket. Dersom vi ikkje er einige med dykk, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjer saka.

I forvaltningslova § 32 kan de sjå korleis de skal utforme klagen.

De kan be om at vi ikkje set i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endeleg avgjord av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningslova § 42.

De er part i saken og har rett til innsyn i saksdokumenta, jf. forvaltningslova § 18.

Astrid Terese Aam
tilsynsleiar

Julie Daae
rådgjevar