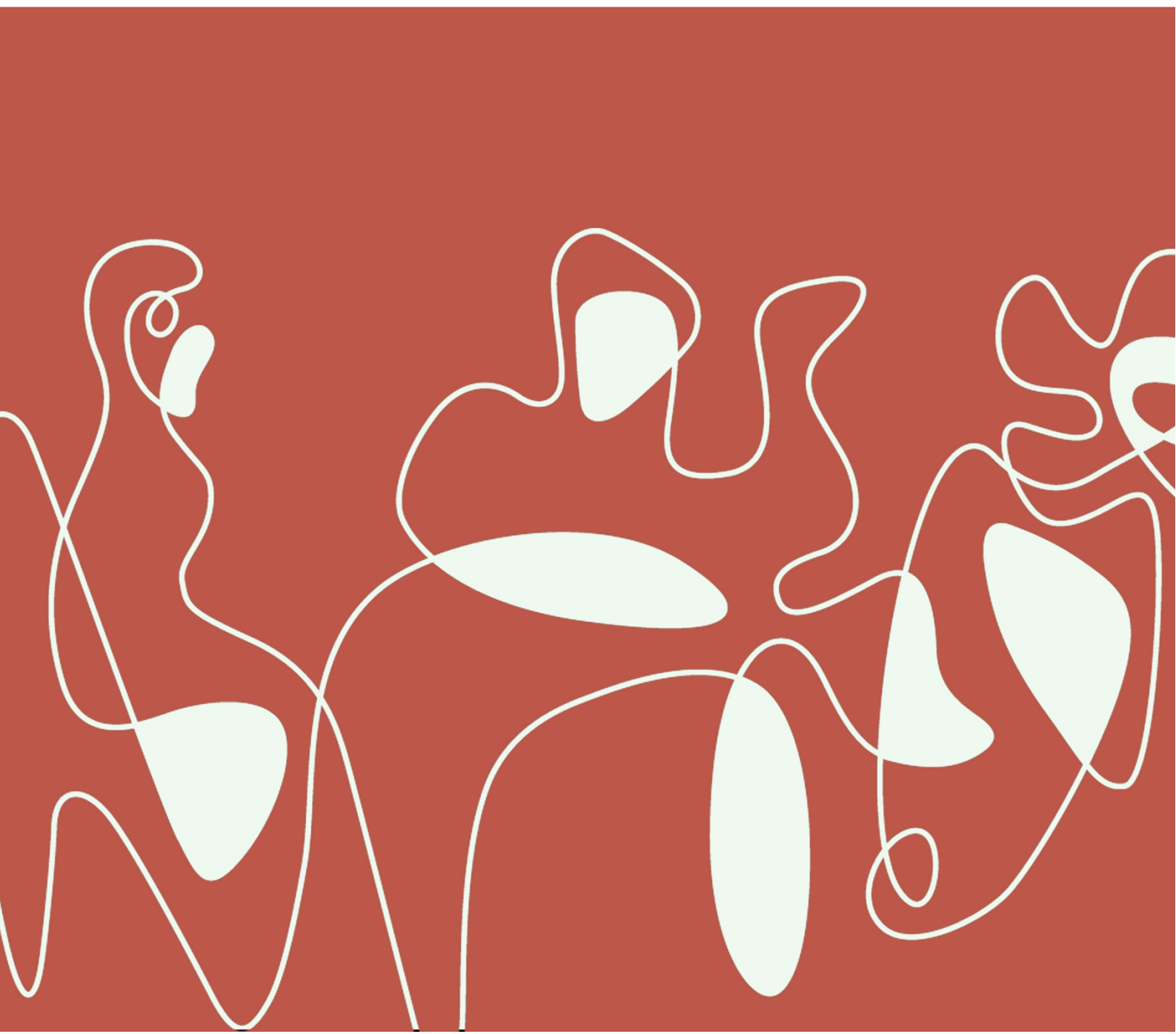




# Tilsyn med Vågan kommune

Tilsystema: Grunnskoleopplæring for voksne



## Sammendrag

### Tema og formål

Fylkesmannen gjennomfører i perioden 2018 – 2022 felles nasjonalt tilsyn med ulike tema. I dette tilsynet ser vi på hvordan kommunen følger opp grunnskoleopplæring for voksne, jf. opplæringsloven §§ 4A-1 og 4A-2 første og andre ledd.

Tilsynet *Grunnskoleopplæring for voksne* er delt inn i tre undertema:

1. *Veilede og behandle søknader*
2. *Gjennomføre opplæringen*
3. *Kommunens forsvarlige system*

2

Tilsynet her omhandler kun de to første temaene.

Det overordnede målet for tilsynet har vært å bidra til at kommunen følger regelverket i praksis. Det skal fremme kunnskap om regelverket i kommuner og skoler, og bidra til å øke kommunens evne til å tolke og etterleve regelverket. I tillegg skal det bidra til å avdekke om elever og potensielle elever får den opplæringa de har krav på i tråd med opplæringsloven.

### Regelverksbrudd

Under tilsynet avdekket Fylkesmannen forhold som tilsier at praksis må endres. Vågan kommune har organisert opplæringa for voksne dels under Vågan Innvandrersenter og Opplæringsssenter (VIO) og dels under Skole- og barnehageavdelingen, og det er svært ulik kompetanse og praksis i de to avdelingene. Ved VIO gjør de mye godt arbeid, mens det ved Skole- og barnehageavdelingen mangler både forvaltningskunnskap og rutiner rundt grunnskoleopplæring for voksne. Flere av bruddene på regelverket som fremkommer i rapporten er knyttet til praksis ved Skole- og barnehageavdelingen.

Vi viser til konklusjonene underveis i rapporten og vårt varsel om pålegg i kapittel 4.

### Status på rapporten og veien videre

I denne tilsynsrapporten gir vi kommunen en frist til å rette de brudd på regelverket som er avdekket under tilsynet. Dersom bruddene ikke er rettet innen fristen vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting i enkeltvedtak.

Frist for retting er 1.11.19.

# Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	2
Innledning .....	4
Kort om kommunen.....	4
Om gjennomføringen av tilsynet.....	4
Om tilsynsrapporten.....	4
2 Veilede og behandle søknader.....	5
2.1 Veilede og vurdere rettigheter .....	5
Rettslige krav.....	5
Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner.....	5
2.2 Kartlegge opplæringsbehov.....	7
Rettslige krav.....	7
Våre observasjoner og vurderinger .....	8
2.3 Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten.....	9
Rettslige krav.....	9
Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner .....	10
2.4 Vurdere og fatte vedtak om realkompetanse .....	12
Rettslige krav.....	12
Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner .....	12
2.5 Oppfylle kravene til enkeltvedtak .....	13
Rettslige krav.....	13
Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner .....	13
2.6 Sette i gang opplæringen .....	13
Rettslige krav.....	13
Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner .....	14
3 Gjennomføre grunnskoleopplæring for voksne .....	14
3.1 Gi ordinær opplæring i samsvar med vedtaket og læreplanverket.....	14
Rettslige krav.....	14
Våre observasjoner og vurderinger .....	14
3.2 Gi spesialundervisning i samsvar med vedtaket og IOP .....	15
Rettslige krav.....	15
Våre observasjoner og vurderinger .....	16
4 Frist for retting av regelverksbrudd .....	17
Vedlegg: Liste over dokumentasjon .....	20

## Innledning

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10 A. Gjennom tilsyn kontrollerer vi om kommunen/skolene overholder opplæringsloven med forskrifter. Dersom kommunen/skolene ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting etter at kommunen har fått en frist for å rette.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven.

4

### Kort om kommunen

I Vågan kommune er ansvaret for grunnskoleopplæring for voksne delt mellom Vågan innvandrer- og opplæringscenter under enheten VIO og kommunens Skole- og barnehageavdeling. VIO har i GSI registret 55 elever som mottar grunnskoleopplæring. Skole- og barnehageavdelingen har registrert fire elever. Elevene på VIO er utelukkende minoritetsspråklige. Elever som Skole- og barnehageavdelingen har ansvar for er elever med behov for spesialundervisning for voksne etter opplæringsloven § 4A-2, 2. ledd.

PP-tjenesten ligger inn under Familieenheten sammen med helsestasjon og barnevern. VIO, Skole- og barnehageavdelingen og Familieenheten ligger alle organisert under Kultur- og oppvekst, med felles kommunalsjef.

### Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Vågan kommune i brev av 07.03.2019. I åpningsbrevet ble dere bedt om å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet.

Grunnskoleopplæring for voksne er tema for tilsynet. Vi har kontrollert følgende undertemaer:

1. **Veilede og behandle søknader**, jf. opplæringsloven §§ 4A-1, 4A-2, 4A-8, 5-3, forvaltningsloven §§ 2, 11, 11a, 17, 23, 24, 25 og 27 og forskrift til opplæringsloven § 4-13 og 4-33a.
2. **Gjennomføre opplæringen**, jf. opplæringsloven §§ 4A-1, 4A-2, 4A-5, 4A-6 og 5-5 og forskrift til opplæringsloven § 4-1.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om Vågan kommune følger regelverket i opplæringsloven med forskrifter. Vi har ikke sett på hvordan dere oppfyller andre krav i regelverket.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport den 25.06.19. Der presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner, og gav dere frist til 12.08.19 for å kommentere innholdet. Vi har ikke mottatt kommentarer på foreløpig tilsynsrapport.

### Om tilsynsrapporten

Våre vurderinger i denne rapporten baserer seg i hovedsak på opplysninger som kommer frem i:

- dokumentasjonen dere har sendt inn (se oversikt i vedlegg)
- informasjonen fra våre egne systemer og offentlige registre
- informasjonen på skolens nettsted
- intervjuer med skoleeier, ledelse VIO, lærere VIO, PPT, spesialpedagog, samt samtaler med utvalgte foreldre.

Tilsynsrapporten inneholder informasjon om hvilke pålegg som er aktuelle å vedta etter at rettefristen etter kommuneloven § 60 er utløpt.

Tilsynsrapporten er offentlig og vil bli publisert på vår hjemmeside.

## 2 Veilede og behandle søknader

### 2.1 Veilede og vurdere rettigheter

#### Rettslige krav

##### **Veilede om retten til grunnskoleopplæring**

Kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring for alle voksne som er bosatt i kommunen. Alle voksne som henvender seg til kommunen om grunnskoleopplæring, skal få nødvendig veiledning. Veiledningen må kunne gi informasjon om hvem som har rett til opplæring, hva som kan være innholdet i og organiseringen av opplæringen, retten til realkompetansevurdering, retten til spesialundervisning, hva opplæringen kan føre frem til, og hvordan den voksne skal gå frem for å søke om opplæring. Kommunen kan benytte både muntlig og skriftlig informasjon for å ivareta denne veiledningen.

Hjemmel: Forvaltningsloven § 11, opplæringsloven 4A-1 og 4A-2 og forskrift til opplæringsloven § 4-13

##### **Vurdere om søkerne oppfyller kravene til å ha rett til grunnskoleopplæring**

For å kunne ha rett til grunnskoleopplæring for voksne må søkeren være over 15 år, ikke ha rett til videregående opplæring for ungdom og ha lovlig opphold. Asylsøkere under 18 år kan også omfattes av retten til grunnskoleopplæring. Kommunen må kontrollere at søkerne oppfyller disse kriteriene. I tillegg må kommunen vurdere og konkludere med at søkeren trenger grunnskoleopplæring for at søkeren skal ha rett til slik opplæring. Kommunen må vurdere det behovet søkeren selv har, og om eventuell tidligere opplæring er likeverdig og tilfredsstillende ut fra dagens krav. Når det er en sakkyndig vurdering som har utredet den voksne søkerens behov for grunnskoleopplæring, må kommunen vektlegge denne i vurderingen av om den voksne trenger slik opplæring.

Hjemmel: Opplæringsloven §§ 4A-1 og 4A-2

#### Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

##### **Veilede om retten til grunnskoleopplæring og retten til realkompetansevurdering**

Alle som henvender seg til kommunen om grunnskoleopplæring og realkompetansevurdering skal få nødvendig *veiledning*. Veiledningsplikt er hjemlet i forvaltningsloven § 11. Bestemmelsen om grunnskoleopplæring for voksne i opplæringsloven uttrykker ikke eksplisitt at kommunen har plikt til å *opplyse* om retten til grunnskoleopplæring for voksne, men dersom retten til grunnskoleopplæring for voksne skal være reell må det bli gjort kjent for innbyggerne at retten finnes og hvordan en går frem for å søke, eksempelvis gjennom link til søknadsskjema på nettstedet, informasjon om kontaktpersoner etc.

Grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven §§ 4A-1 og 4A-2 er i Vågan kommune organisert dels under Vågan innvandrer- og opplæringscenter (VIO) og dels under kommunens Skole- og barnehageavdeling. Elevene på VIO er utelukkende minoritetsspråklige. Noen av disse har behov for spesialundervisning etter opplæringsloven § 4A-2, første ledd – de har ikke tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Elevene som Skole- og barnehageavdelingen har ansvar for er elever med behov for spesialundervisning for voksne etter opplæringsloven § 4A-2, andre ledd. Det vil si voksne som etter fullført grunnskole og videregående skole har særlige behov for opplæring for å

utvikle eller holde ved like grunnleggende ferdigheter, eller som har slikt opplæringsbehov etter sykdom, ulykke eller skade. Grunnleggende ferdigheter betyr i denne sammenheng grunnleggende kommunikasjonsferdigheter, grunnleggende lese- og skriveferdigheter, ADL-trening, motorisk trening og lignende, og må ikke forveksles med grunnleggende ferdigheter i LK06.

Vågan kommune sitt nettsted inneholder utelukkende informasjon om retten til grunnskoleopplæring for voksne som gis ved VIO. Det fremgår at det ikke stilles krav om norskferdigheter for å få rett til grunnskoleopplæring for voksne, og at grunnskoleutdanningen kan tas som en del av introduksjonsprogrammet. Det står at *Retten til grunnskole for voksne gjelder også de som har fullført grunnskolen, men som likevel trenger mer grunnskoleopplæring*, med henvisning til opplæringsloven kapittel 4A og til Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir-3-2012.

Det er ikke link til søknadsskjema, men det fremgår at det må foreligge søknad før inntak. Videre opplyses det om at det før inntak vil bli gjennomført kartleggingssamtale, hvor det vil bli avgjort om det er aktuelt med realkompetansevurdering.

Gjennom intervjuene kommer det frem at de ansatte på VIO gir informasjon på skolens facebookside og at kartlegger og programrådgiver gir informasjon til potensielle elever som allerede er i introduksjonsprogrammet. Det opplyses også at avgangsklassen på VIO gir informasjon til elever på lavere nivå.

For potensielle elever med behov for relæring, utvikling og/eller vedlikehold av grunnleggende ferdigheter er det ikke informasjon på nettstedet. Elevene finnes imidlertid, og det kommer frem gjennom tilsynet at det er gitt grunnskoleopplæring for voksne med behov for vedlikehold av grunnleggende ferdigheter de siste tre årene. Dette omtales som et nytt tilbud og som nybrottsarbeid som kom i stand for tre år siden etter henvendelse fra verge til en elev. Gjennom tilsynet kommer det frem at det ikke informeres om tilbudet fra kommunalt hold, og at tilbudet blir kjent for potensielle nye elever gjennom rykter og bekjentskaper. For øvrig fremgår det at de som kjenner tilbudet og henvender seg til kommunens servicetorg eller Skole- og barnehageavdelingen får informasjon om retten til grunnskoleopplæring (vedlikehold). På dette tidspunktet er de imidlertid allerede kjent med at ordningen finnes.

Fylkesmannen vurderer at informasjonen som ligger på kommunens hjemmeside (VIO) gir inntrykk av at tilbudet mest er rettet mot minoritetsspråklige. For potensielle elever med behov for mer grunnskoleopplæring, elever som ikke er minoritetsspråklige, foreligger ikke informasjon. At det står en linje midtveis i teksten som ligger på nettstedet, om at retten til grunnskoleopplæring også gjelder de som trenger mer grunnskoleopplæring, med henvisning til opplæringsloven kapittel 4A og til Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir-3-2012, vurderer vi til ikke å være tilstrekkelig for å nå de personene som ikke har fullført grunnskolen eller som av ulike grunner trenger mer grunnskoleopplæring. Denne gruppa kan ha svært negativ skoleerfaring, og bør kunne finne informasjon uten større anstrengelse.

Informasjon rettet mot voksne med særlige behov for opplæring for å utvikle eller holde ved like grunnleggende ferdigheter, eller som har slikt opplæringsbehov etter sykdom, ulykke eller skade, finnes ikke. At aktuelle personer får informasjon via bekjentskaper og rykter er ikke tilstrekkelig.

Selv om det fremgår av intervjuene at tilbudet som gis til denne gruppen vurderes som nybrottsarbeid i Vågan, vil vi bemerke at spesialundervisning til voksne etter opplæringsloven § 4A-2 ikke er noen ny rettighet. Opplæringsloven og retten til spesialundervisning for voksne har ikke endret seg nevneverdig på mange år.

Fylkesmannens konklusjon er at Vågan kommune ikke gir nødvendig veiledning om retten til grunnskoleopplæring og realkompetansevurdering til alle som henvender seg.

### **Vurdere om søkerne oppfyller kravene til å ha rett til grunnskoleopplæring**

Før det skal fattes vedtak må kommunen vurdere om søkerne oppfyller kravene for rett til grunnskoleopplæring. Vilkårene for rett til grunnskoleopplæring er at eleven er over opplæringspliktig alder, ikke har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 og har lovlig opphold i Norge. Disse vilkårene er absolutte. I tillegg må kommunen skjønnsmessig vurdere om søkerne trenger grunnskoleopplæring. I vurderingen av dette må kommunen legge vekt på

- søkerens opplevde behov
- kartlegging av om tidligere opplæring var likeverdig og er tilfredsstillende ut fra dagens krav
- sakkyndig vurdering av behov for spesialundervisning når dette foreligger

Med bakgrunn i at VIO og Skole- og barnehageavdelingen har ulik praksis og ulike rutiner for vurdering av vilkårene vil våre observasjoner og vurderinger bli delt mellom disse nedenfor.

Gjennom intervjuene kommer det frem at vilkårsvurdering for elevene på VIO gjøres av rektor og fagleder. Dette skjer gjennom samtaler, kartlegging og informasjon fra NIR. Det fremgår at det legges stor vekt på elevenes egne ønsker. Der sakkyndig vurdering foreligger på søknadstidspunktet opplyses det at man legger vekt på denne.

Det fremgår ikke eksplisitt av vedtakene at alle vilkårene er vurdert, men Fylkesmannen ser av den beskrevne praksis og vedlagte dokumentasjon at vilkårsvurdering gjøres før skolen fatter vedtak om grunnskoleopplæring. Det anses overveiende sannsynlig at VIO vektlegger søkerens individuelle behov, kartlegger tidligere opplæring og vektlegger sakkyndig vurdering i de tilfellene denne foreligger før oppstart av opplæringen.

For elever som Skole- og barnehageavdelingen har ansvar for foreligger kun ett enkeltvedtak for elever med særlig behov for opplæring for å utvikle eller holde ved like grunnleggende ferdigheter. I GSI – Grunnskolens Informasjonssystem – er det registrert fire elever med vedtak. Gjennom intervju får vi bekreftet at det er fire elever som får opplæring, men kun en som har enkeltvedtak. Det er utarbeidet sakkyndig vurdering for alle de fire elevene. Det skal alltid fattes enkeltvedtak når PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering, men det blir ikke gjort i Vågan kommune. At det ikke fattes vedtak betyr i praksis at vilkårene ikke er vurdert.

Vi finner det positivt at Skole- og barnehagekontoret sikrer kontakt med PPT for utarbeiding av sakkyndig vurdering for de som tar kontakt, om sakkyndig vurdering ikke allerede foreligger. Mangel på enkeltvedtak vurderer vi imidlertid å være et alvorlig brudd på rettssikkerheten til elevene. Spesielt alvorlig er det at det her rammer en gruppe som vurderes å være sårbar og ikke nødvendigvis kan stå opp for sine egne rettigheter.

Fylkesmannen finner at Vågan kommune som helhet ikke vurderer vilkårene før det fattes vedtak om grunnskoleopplæring for voksne.

## **2.2 Kartlegge opplæringsbehov**

### **Rettslige krav**

#### ***Innhente informasjon for å tilpasse tilbudet til den voksnes behov***

Alle søkere som har rett til grunnskoleopplæring, har også rett til rådgiving for å kartlegge hvilken opplæring de har behov for. Realkompetansevurderingen kan være en del av kartleggingen. Kartleggingen må avdekke hvilke mål og kompetanse den enkelte ønsker å oppnå, for eksempel om målet er grunnskolevitnemål for voksne eller opplæring i grunnleggende ferdigheter. Kartleggingen bør også avdekke om den voksne har behov for spesialundervisning eller særskilt språkopplæring

dersom dette kan avklares før opplæringen tar til. Når kartleggingen avdekker behov for spesialundervisning, skal PPT utarbeide en sakkyndig vurdering av hvilket opplæringstilbud som kommunen skal gi. Målet med rådgivningen og kartleggingen skal være å finne ut hvilket tilbud som passer ut fra søkerens ønsker, livssituasjon og kompetanse.

Hjemmel: Opplæringsloven §§ 4A-1, 4A-2, 4A-8 og 5-3

## Våre observasjoner og vurderinger

Med bakgrunn i at VIO og skole- og barnehageavdelingen har ulik praksis og ulike rutiner vedrørende kartlegging av opplæringsbehov vil våre observasjoner og vurderinger bli delt mellom disse nedenfor.

Når noen har søkt om grunnskole blir de umiddelbart innkalt til samtale med fagleder eller rektor. De gjør en vurdering av om søkeren har rett til grunnskoleopplæring. Rektor/fagleder foretar deretter den første kartleggingen, mens faglærerne har ansvaret for kartleggingen på fagnivå. Det faglige nivået blir kartlagt før eleven blir plassert inn på trinn. Skolen bruker LK06 og gjennomfører tester i alle fag.

Dersom noen ikke oppfyller vilkårene for rett til grunnskole informerer og veileder VIO dem bort fra grunnskoleopplæring og de sender da ikke inn søknad. Vår vurdering er at alle søkere til VIO som har rett til grunnskoleopplæring blir kartlagt i hvilke fag eller ferdigheter de har behov for i opplæringen.

Alle elevene som går i grunnskole 1 (G1) følger læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Felles for disse elevene er at de har dårlige norskkunnskaper. VIO opplyser i tilsynet at denne læreplanen også brukes inn i grunnskole 2 (G2), før de gå over til ordinære læreplaner i fagene. Hvis en søker har «gode» norskkunnskaper blir eleven plassert på et høyere nivå, G2 eller G3. Fylkesmannen vurderer derfor at VIO kartlegger om søkerne har behov for språkopplæring.

VIO har hatt en elev som var tilmeldt til PPT før grunnskoleopplæringen startet. For andre elever er det faglærerne som avdekker om de ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Da diskuterer lærerne på trinnet sammen, deretter med spesialpedagog, for først å se på om det er tiltak som kan settes inn før eleven blir tilmeldt til PPT. Ved tilmelding sender skolen inn pedagogisk rapport. PPT kommer deretter til skolen for å observere eleven. Etter dette utarbeides en sakkyndig vurdering innen tre måneder. Vår vurdering er at VIO kartlegger om søkeren har behov for spesialundervisning og at PPT utarbeider sakkyndig vurdering når det er behov for spesialundervisning.

Rådgiver på VIO gir råd og veiledning til elevene på norskopplæringen om hva grunnskoleopplæring er, og blant annet hvor mange timer du må ha hvis de skal søke støtte fra Statens lånekasse. Vi kan ikke se av tilsynet at det ble gitt rådgivning om tilrettelegging av grunnskoleløpet for den enkelte. Vår vurdering er at søkere ikke får nødvendig rådgivning for å se hvilket tilbud som passer for søkerens situasjon. Den rådgivningen som gis går på andre ting enn tilretteleggingen av løpet rundt den enkeltes livssituasjon.

Skole- og barnehageavdelingen var på tilsynstidspunktet ansvarlig for fire elever og er vedtaksmyndighet for dem. Disse elevene blir ikke kartlagt ved søknad om opplæring, de blir automatisk henvist til PPT dersom ikke sakkyndig vurdering allerede foreligger. PPT opplyser at de ikke kartlegger elevene selv, men legger til grunn det som er gjort i grunnskole og videregående skole ved utarbeidelse av sakkyndig vurdering. Vår vurdering er derfor at Skole- og barnehageavdelingen ikke kartlegger søkere som har rett til grunnskoleopplæring i hvilke fag og ferdigheter de har behov for opplæring i. PPT tilrår spesialundervisning i sine sakkyndige vurderinger hvor det vurderes hvilket opplæringstilbud som skal gis. PPT kartlegger ikke elevens behov selv, men støtter seg på tidligere kartlegginger og erfaringer. Samlet sett vurderer vi derfor at søkeren ikke får kartlagt om han/hun har behov for spesialundervisning.



I tilsynet kom det frem at det få eller ingen rutiner rundt disse elevene. Kommunen skal gi søkere med rett til grunnskoleopplæring nødvendig rådgivning for å se hvilket tilbud som passer for søkerens situasjon. Dette gjøres ikke i Vågan kommune og vår vurdering er at søkere til Skole- og barnehageavdelingen ikke får denne rådgivningen som de har rett på.

### **Konklusjon**

PPT utarbeider en sakkyndig vurdering av hvilket opplæringstilbud som bør gis når det er behov for spesialundervisning.

Kommunen sørger for at alle søkere som har rett til grunnskoleopplæring får kartlagt sitt behov for særskilt språkopplæring.

Kommunen sørger ikke for at alle søkere som har rett til grunnskoleopplæring får kartlagt hvilke fag eller ferdigheter de har behov for opplæring i.

Kommunen sørger ikke for at alle søkere som har rett til grunnskoleopplæring får kartlagt sitt behov for spesialundervisning.

Kommunen sørger ikke for at alle søkere med rett til grunnskoleopplæring får nødvendig rådgivning for å se hvilket tilbud som passer for søkerens situasjon.

## **2.3 Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten**

### **Rettslige krav**

#### ***Fatte vedtak som konkluderer, angir tilbudet og kan gi et forsvarlig utbytte***

Kommunen må behandle søknadene fortløpende. Kommunen kan ikke samle opp søknader og gjennomføre en vurdering av søknadene bare én gang i året. Dersom behandlingen av søknaden tar mer enn en måned, må søkeren få et foreløpig svar.

Alle søkere skal motta et individualisert, skriftlig enkeltvedtak som konkluderer med om søkeren har rett eller ikke rett til grunnskoleopplæring. Dersom den voksne er vurdert til å ha behov og rett til spesialundervisning, skal dette komme frem i vedtaket. Kommunen kan også velge å lage et separat vedtak om spesialundervisning.

Når konklusjonen er at søkeren har rett til grunnskoleopplæring, må vedtaket angi hvilket tilbud den voksne skal få. Vedtaket skal opplyse om innholdet i opplæringen, og det skal redegjøre for hvilke fag, deler av fag eller grunnleggende ferdigheter opplæringen skal omfatte. Det kan være grunnleggende ferdigheter slik de fremgår av læreplanene i Kunnskapsløftet, eller spesialundervisning for å utvikle eller vedlikeholde grunnleggende ferdigheter. Dersom den voksne skal ha spesialundervisning, må også de faglige målene for denne opplæringen gå frem av vedtaket.

Vedtaket skal også tydelig opplyse om organiseringen og omfanget av opplæringen. Dette kan for eksempel være om opplæringen skal skje på en skole eller organiseres som fjernundervisning, tidspunkt på dagen, ukedager, timer i uken med mere. Dersom den voksne skal ha spesialundervisning, må det også gå frem av vedtaket om opplæringen skal skje i grupper, som eneundervisning eller på et annet sted enn på skolen (alternativ arena).

Dersom den voksne skal ha spesialundervisning, og undervisningen krever særlig kompetanse, skal dette gå frem av vedtaket. Det må også gå frem av vedtaket dersom det skal gjøres unntak for kravene til undervisningspersonalets kompetanse,

Kommunen må gi en begrunnelse i de tilfeller der vedtaket om spesialundervisning inneholder avvik fra den sakkyndige vurderingen, enten det gjelder innhold, organisering, omfang eller personalets kompetanse.

Dersom den voksne er vurdert til å ha behov for særskilt språkopplæring, skal dette komme frem i vedtaket. Tilpasning gjennom særskilt språkopplæring følger av den voksnes rett til å få et tilbud tilpasset sitt behov.

Kartleggingen og rådgivningen knyttet til den enkelte søkeren skal danne grunnlaget for å tilpasse opplæringen til den voksnes behov. Det vedtaket angir skal være opplæringens innhold, organisering og omfang, må gjenspeile en slik tilpasning. Kommunen kan avveie egen ressursbruk opp mot optimal tilpasning til den voksnes behov, så sant det kan gi den voksne et forsvarlig utbytte av opplæringen. Forsvarlig utbytte betyr at den voksne kan nå målene som er satt for opplæringen. Kommunen må for eksempel tilby de fagene som den voksne trenger for å få vitnemål, dersom dette er målet for opplæringen.

Hjemmel: Opplæringsloven §§ 4A-1, 4A-2, 4A-12 og 5-3, jf. 4A-8 og 5-1 og forvaltningsloven §§ 2, 11a, 23 og 24

### **Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner**

Med bakgrunn i at VIO og skole- og barnehageavdelingen har ulike praksis og ulike rutiner vedrørende enkeltvedtak vil våre observasjoner og vurderinger bli delt mellom disse nedenfor.

VIO har egne søknadsskjema som søkerne fyller ut. Når søkerne er kartlagt fyller kartlegger inn i enkeltvedtaket om grunnskole. Rektor godkjenner og skriver under vedtaket når det er ferdigstilt. Alle vedtakene som er innsendt i tilsynet er fattet innen tre måneder etter søknad. Vår vurdering er derfor at kommunen ved VIO fatter vedtak om grunnskoleopplæring uten ugrunnet opphold etter at søknad er mottatt.

Skole- og barnehageavdelingen har ansvaret for fire elever som har behov for mer grunnskoleopplæring etter § 4A-2 2. ledd. Av disse elevene er det kun en elev som har enkeltvedtak for skoleåret 2018/2019. Dette vedtaket ble fattet 28.11.2018, mer enn tre måneder etter skolestart, og mer enn to år etter at søknaden ble mottatt. De andre elevene har ikke mottatt enkeltvedtak, verken om rett til grunnskoleopplæring eller rett til spesialundervisning. Vår vurdering er at Skole- og barnehageavdelingen ikke fatter enkeltvedtak uten ugrunnet opphold etter at søknad er mottatt.

Kommunen har dermed ikke en enhetlig praksis på dette området, noe vi vurderer som uheldig. Elever som ikke har enkeltvedtak har ingen rettssikkerhet; dette er alvorlig og kommunen må rette opp i dette snarest.

På VIO informerer de om at de veileder potensielle søkere bort fra å søke grunnskoleopplæring dersom søkeren ikke vil oppfylle vilkårene. Ledelsen og lærerne opplyser at de bruker mye tid på å veilede og realitetsorientere sine deltakere og eventuelle søkere. De som deltar i introduksjonsordningen veiledes inn i et annet løp enn grunnskole, dersom VIO mener dette er mer hensiktsmessig eller når vilkårene ikke er oppfylt. På bakgrunn av at VIO veileder eventuelle søkere som ville fått avslag bort fra å søke, har ikke kommunen eksempler på vedtak ved avslag. Informasjonen i tilsynet tilsier at VIO er klar over at det skal fattes vedtak ved avslag og vi minner om viktigheten av at dette gjøres. Vår vurdering er at det er sannsynliggjort at VIO vil fatte skriftlig enkeltvedtak med avslag dersom søkeren ikke oppfylder vilkårene.

For de elevene som Skole- og barnehageavdelingen har ansvar for foreligger det som tidligere nevnt kun et enkeltvedtak. I og med at Skole- og barnehageavdelingen ikke fatter vedtak når de innvilger grunnskoleopplæringen kan vi ikke se at det er sannsynliggjort at de vil fatte vedtak ved avslag.

Kommunen har heller ikke her en enhetlig praksis, og samlet sett fatter ikke kommunen enkeltvedtak som konkluderer med at søkeren ikke har rett for de som eventuelt ikke oppfyller vilkårene.

I vedtakene som blir fattet ved VIO, både for rett til grunnskoleopplæring og for rett til spesialundervisning, konkluderes det med at søkeren har en rett. Vedtakene inneholder videre informasjon om den voksne skal ha spesialundervisning, særskilt språkopplæring eller begge deler. Organiseringen opplæringen skal ha fremgår i vedtaket, samt omfanget av opplæringen, både i ordinær undervisning og antall timer spesialundervisning. Ved spesialundervisning fremgår det også hvilken kompetanse undervisningspersonellet skal ha. Vår vurdering er derfor at vedtakene ved innholdsmessig er innenfor loven.

Vi ønsker likevel å bemerke at vi ser at enkeltvedtakene kan bære preg av å være lite individuelle. VIO oppgir at de har jobbet med å forbedre dette de siste årene, og Fylkesmannen ser en bedring i noen vedtak. I de vedtakene vi har fått sendt inn skal alle ha opplæring i alle de fem fagene, samme antall dager i uken, samme timetall og opplæring i maks tre år. Vi minner om at det må gjøres en individuell vurdering for hver søker om hva innholdet i den voksnes opplæring skal være.

Ved Skole- og barnehageavdelingen foreligger det som nevnt kun ett vedtak. Dette betyr at kommunen ikke fatter et skriftlig enkeltvedtak for alle søkere som blir vurdert til å ha rett som innholdsmessige er etter loven. Kommunen vil derfor få avvik på dette punktet. Vi vil likevel nedenfor vurdere innholdet i det ene innsendte vedtaket, slik at eventuelle feil i det også blir rettet opp.

Vedtaket inneholder en konklusjon om at eleven har rett til grunnskoleopplæring og spesialundervisning. Vedtaket inneholder derimot ikke informasjon om hva innholdet i opplæringen skal være (fag, deler av fag, grunnleggende ferdigheter etc).

Vi ser at vedtaket gjengir bestemmelsen i § 4A-2 2.ledd og at denne gjelder voksne som har særlige behov for å kunne utvikle eller holde ved like grunnleggende ferdigheter. Etter dette viser vedtaket til de grunnleggende ferdighetene i Kunnskapsløftet generell del. Her ønsker Fylkesmannen å presisere at grunnleggende ferdigheter etter § 4A-2 2.ledd ikke er det samme som grunnleggende ferdigheter etter Kunnskapsløftet. Grunnleggende ferdigheter betyr etter § 4A-2 2. ledd grunnleggende kommunikasjonsferdigheter, grunnleggende lese- og skriveferdigheter, ADL-trening, motorisk trening og lignende. Det er ikke snakk om de fem grunnleggende ferdighetene i LK06 som det henvises til i vedtaket. Denne feilen må kommunen rette opp i, samt at de må sette seg inn i regelverket etter § 4A-2 2.ledd og hva dette innebærer.

Når det gjelder organiseringen er det oppgitt i vedtaket at den skal gis i eneundervisning, med målsetting om mer tid i gruppe. Det er derimot ikke oppgitt hvilke dager undervisningen skal foregå på eller når på dagen den foregår. Det er oppgitt at hovedarenaen for opplæringen er på aktivitetssenteret i Kabelvåg. Vår samlede vurdering er at vedtaket ikke er tydelig nok på organiseringen av undervisningen.

Vedtaket inneholder omfanget av opplæringen og kompetansen som undervisningspersonellet skal ha.

I de vedtakene som VIO har sendt inne vedrørende spesialundervisning, er det ingen som avviker fra sakkyndig vurdering. Vi har derfor ikke grunnlag for å si om de begrunner avvik fra sakkyndig vurdering i sine vedtak ved VIO.

I vedtaket som er fattet ved Skole- og barnehageavdelingen er det avvik fra sakkyndig vurdering, både når det gjelder organiseringen av opplæringen, samt innholdet. Dette avviket er ikke begrunnet i vedtaket, og det fremgår ikke hvorfor den voksne likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Ved VIO oppgis det i intervju at de tilpasser opplæringstilbudet til den voksnes behov. Skolen tilrettelegger så langt den kan innenfor sine rammer. Dette kommer derimot ikke tydelig frem i enkeltvedtakene. Slik grunnskoletilbudet er utformet ved VIO i dag er det videre lite rom for tilpasninger, selv om det gjøres innenfor de rammene de har. Skolen har ikke parallelle løp slik at de som har fullført fag kan fylle disse timene med andre fag, og på denne måten fullføre raskere. Undervisningen foregår kun på dagtid. I tillegg var det på tilsynstidspunktet slik at elevene, med ett unntak, maksimalt fikk innvilget tre år med grunnskole. På denne måten blir ikke tilbudet tilpasset den voksnes behov. Det er klart at enkelte voksne f.eks. vil ha behov for mer enn tre år for å fullføre grunnskolen. Selv om det gjøres enkelte tilpasninger i praksis er vår vurdering at vedtaket ikke inneholder et opplæringstilbud tilpasset den voksnes behov slik at den voksne kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Enkeltvedtaket som er fattet ved Skole- og barnehageavdelingen har flere mangler innholdsmessig, blant annet hva innholdet i opplæringen skal være. Vedtaket inneholder derfor ikke et opplæringstilbud tilpasset den voksnes behov slik at den voksne kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

## 2.4 Vurdere og fatte vedtak om realkompetanse

### Rettslige krav

#### ***Tilby realkompetansevurdering og gjennomføre dette på en forsvarlig måte***

Kommunen kan ikke ha søknadsfrister for realkompetansevurdering, men må uten ugrunnet opphold gjennomføre vurderingen for alle søkere som ønsker det. Dersom kommunen bruker mer enn en måned på å behandle søknaden, må søkeren få et foreløpig svar.

For å opplyse saken på en forsvarlig måte må kommunen først sørge for å kartlegge utdanning, kompetanse fra annen opplæring og kompetanse fra arbeid og fritid. Den voksnes samlede kompetanse kan slik deles i formell, ikke-formell og uformell kompetanse. Den samlede kompetansen ses opp mot målene i læreplanene for fag for å vurdere om den voksnes kompetanse er likeverdig med disse målene. Realkompetansevurderingen skal konkludere med om den voksnes kompetanse er godkjent eller ikke godkjent i hele eller deler av fag.

Hjemmel: Opplæringsloven § 4A-1, forskrift til opplæringsloven § 4-3, 4-4, 4-13 og forvaltningsloven §§ 11 a og 17

#### ***Fatte vedtak om realkompetansevurdering og utstede kompetansebevis***

Dersom den voksne har blitt realkompetansevurdert, skal resultatet av vurderingen enten inngå i vedtaket om innholdet i opplæringen eller i et eget vedtak. Alle som har fått godkjent realkompetanse, skal i tillegg få et eget kompetansebevis. Vedtaket må angi hvilken kompetanse som er godkjent eller vise til et vedlagt kompetansebevis. Også de som ikke får godkjent fag eller deler av fag i vurderingen, skal ha et vedtak som opplyser om dette.

Hjemmel: Forskrift til opplæringsloven §§ 4-3, 4-4, 4-13 og 4-33a og forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V

### Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

VIO informerer elevene om realkompetansevurdering. Det er derimot ingen som ønsker dette, da de kommer dårlig ut karaktermessig når de skal søke seg inn på videregående skole. Skolen anbefaler dem heller å ta privatisteksamen i fag. VIO opplyser at de vil realkompetansevurdere elever dersom noen søker om dette. De har tidligere realkompetansevurdert elever. Fylkesmannen finner det sannsynliggjort at VIO vil realkompetansevurdere om det kommer inn en søknad om dette.

Ved Skole- og barnehageavdelingen og elevene de har ansvaret for har det ikke vært aktuelt med realkompetansevurdering.

Med bakgrunn i at det er lenge siden sist realkompetansevurdering ble gjennomført har ikke Fylkesmannen grunnlag for å vurdere den øvrige praksisen ved realkompetansevurdering. Vi bemerker viktigheten av at kommunen er kjent med reglene for realkompetansevurdering – at den skal gjennomføres uten ugrunnet opphold, at det skal fattes enkeltvedtak og at det går frem av enkeltvedtaket at den voksnes kompetanse er godkjent eller ikke, samt at de får et kompetansebevis. Før vedtak må de kartlegge den voksnes formelle, ikke-formelle og uformelle kompetanse, vurdere denne kompetansen opp mot kompetansemål i LK06, vurdere om kompetansen er likeverdig med kompetanse fra grunnskoleopplæring og konkludere om den voksnes kompetanse er godkjent eller ikke i hele eller deler av faget/fagene.

## 2.5 Oppfylle kravene til enkeltvedtak

### Rettslige krav

#### ***Oppfylle forvaltningslovens generelle krav til innhold i enkeltvedtakene***

Enkeltvedtak som omhandler rettigheter knytte til grunnskoleopplæring for voksne, må oppfylle forvaltningslovens bestemmelser for å ivareta rettssikkerheten til voksne søkere og deltakere. Vedtaket må angi hvilke lovbestemmelser avgjørelsen bygger på. De faktiske forholdene det er lagt vekt på må komme frem av vedtaket. Videre skal vedtakene inneholde opplysning om klageadgang, klagefrist og klageorgan, og hvor klagen skal sendes. Opplysningen om klage gjelder så sant ikke vedtaket fullt ut på alle områder innvilger det søkeren ba om. Vedtaket skal også opplyse om retten til å se sakens dokumenter.

Hjemmel: Forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27

### Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Både i enkeltvedtakene fra VIO og det ene vedtaket fra Skole- og barnehageavdelingen oppgis det hvilke lovbestemmelser avgjørelsene bygger på. Dette gjelder både for grunnskolevedtakene og for vedtakene om spesialundervisning.

I enkeltvedtakene som er fattet ved VIO vises det til gjennomført kartlegging og tidligere/manglende skolegang som de faktiske forholdene det har blitt lagt vekt på.

I det ene vedtaket fra Skole- og barnehageavdelingen er det et avsnitt for bakgrunn. Der listes derimot kun regelverket opp. Det står ingenting om hvilke faktiske forhold det er lagt vekt på i enkeltvedtaket.

Alle de innsendte vedtakene i tilsynet inneholder opplysning om klageadgang, klagefrist, klageorgan og hvor klagen skal sendes. Enkeltvedtakene inneholder også informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

## 2.6 Sette i gang opplæringen

### Rettslige krav

#### ***Sette i gang opplæringen innen rimelig tid***

Kommunen må kunne bruke noe tid til å områ seg før opplæringen settes i gang. Men alle søkere som har rett til grunnskoleopplæring, skal få et tilbud innen rimelig tid. Når søkeren oppfylder vilkårene, er retten individuell. Kommunen kan ikke la være å gi et tilbud ved å henvise til manglende prioritering, ressurser eller kompetanse, eller at det er for få interesserte søkere.

Hjemmel: Opplæringsloven §§ 4A-1 og 4A-2

## Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Ved VIO tas elevene fortløpende inn når de får innvilget rett. Det redegjøres for at de har kontinuerlig inntak av elever gjennom året. Dersom det kommer en søknad i juni vil kartleggingen starte umiddelbart, men det kan være eleven først får vedtak og oppstart i august. Fylkesmannen finner det sannsynliggjort at VIO setter i gang grunnskoleopplæringen innen rimelig tid etter vedtak om rett til grunnskoleopplæring.

Ved Skole- og barnehageavdelingen et det som tidligere nevnt fattet kun ett vedtak, og dette kom i ettertid av at eleven hadde mottatt opplæring i flere år. Vi har derfor ikke grunnlag for å vurdere om de ved Skole- og barnehageavdelingen setter i gang grunnskoleopplæringen innen rimelig tid etter vedtak.

14

## 3 Gjennomføre grunnskoleopplæring for voksne

### 3.1 Gi ordinær opplæring i samsvar med vedtaket og læreplanverket

#### Rettslige krav

#### ***Tilpasse ordinær opplæring til LK06 og den voksnes behov slik vedtakene angir***

Et vedtak om grunnskoleopplæring skal bygge på en kartlegging av den voksnes behov og en eventuell realkompetansevurdering. Kommunen må gjennomføre en opplæring som inneholder de fag, deler av fag eller grunnleggende ferdigheter som vedtaket angir. Den voksne skal ikke gjennomføre opplæring i fag som er godkjent gjennom realkompetansevurdering. Organiseringen av opplæringen og omfanget av opplæringen må også gjennomføres i samsvar med vedtaket. Dersom vedtak angir at den voksne skal få særskilt språkopplæring, må kommunen også gjennomføre dette i samsvar med vedtaket.

Innholdet i opplæringen i fag eller deler av fag må bygge på læreplanmålene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet så langt de passer. Det betyr at opplæringen må gjennomføres med de tilpasninger som følger av bestemmelser i lov og forskrift om voksne, og med et innhold som er tilpasset voksnes livssituasjon.

#### Våre observasjoner og vurderinger

Alle med opplæring utelukkende etter § 4 A-1 mottar sin opplæring på VIO.

Innsendt dokumentasjon viser at vedtakene om opplæring på grunnskolen område etter § 4 A-1 viser hva det faglige innholdet i opplæringen skal være. De vedtakene vi har fått tilsendt angir opplæring i fem fag: norsk, matte, engelsk, samfunnsfag og naturfag. Det er angitt hvilke læreplaner som skal følges, om opplæringen gjelder deler av et fag eller om det er opplæring i grunnleggende ferdigheter. Elevene får opplæring i læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter frem til de er i stand til å følge opplæringen etter LK 06.

Det kommer fram av vedtakene hvordan undervisningen skal organiseres. Dager og tidspunkt på dagen er angitt, det samme er skolens navn og omfanget av opplæringen. Deltakere på introduksjonsordningen tildeles fast 30 timer per uke, for å oppfylle kravet til et fulltidsprogram. Undervisningen er oppgitt til å foregå mellom klokken 8.30 – 14.15 og følger skoleruten og blir organisert som klasseromsundervisning.

Vår vurdering er at elever ved VIO får opplæring i samsvar med vedtaket når det gjelder hva det faglige innholdet i opplæringen skal være, hvordan opplæringen skal organiseres og hvilket omfang opplæringen skal ha.

Semesterplaner innsendt i tilsynet viser at elevene får opplæring knyttet til mål i læreplanverket på nivå G3 i matematikk, norsk og samfunnsfag. Når det gjelder delmålene under de ulike kompetansemålene i engelsk ser vi at målene fra læreplanen er skrevet om. Når det gjelder G1 og G2 ser vi i at det i naturfag undervises etter kompetansemålene etter 2. trinn i G1, for så å undervises etter kompetansemålene for 10. trinn i G2. I samfunnsfag ser vi at de underviser etter målene på 4. trinn i G1, mens de G2 underviser etter målene etter 10. trinn. Som nevnt tidligere følger elevene i norskfaget i G1 og delvis G2 målene i læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, for så å følge målene etter 10. trinn i G3.

Fylkesmannen vurderer at deltakerne får opplæring som er knyttet til mål i læreplanverket, men vi vil bemerke at elevene på VIO ser ut til å følge et standardisert løp og ikke en individuelt tilpasset opplæring, slik det er tenkt at grunnskoleopplæring for voksne skal være. Grunnskolen er tre år hvis man starter i G1 og alle deltakere meldes opp til eksamen når de går i G3, selv om de ikke er på et faglig nivå der det kan settes en standpunktkarakter. Når tilsynet viser at de får et hopp i kompetansemålene fra 2. trinn til 10. trinn, er det åpenbart at eleven må ha store faglige «hull». VIO gjør da elevene en bjørnetjeneste ved å føre elevene gjennom et grunnskoleløp uten å sikre at de har kunnskaper på et nivå der det kan settes standpunkt. Sjansen for at elevene får store faglige utforinger i et videre utdanningsløp er stor.

### Konklusjon

I Vågan kommune får elevene ved VIO opplæring i samsvar med vedtaket når det gjelder hva det faglige innholdet i opplæringen skal være, hvordan opplæringen skal organiseres og hvilket omfang opplæringen skal ha.

Elevene får en opplæring som er knyttet til mål i læreplanverket.

Hjemmel: Opplæringsloven §§ 4A-1 og 4A-6, jf. 2-3, forskrift til opplæringsloven §§ 1-2 og 4-33a og forvaltningsloven § 2

## 3.2 Gi spesialundervisning i samsvar med vedtaket og IOP

### Rettslige krav

#### ***Utarbeide IOP i samsvar med vedtaket og gjennomføre opplæringen i samsvar med dette***

Kommunen må gjennomføre spesialundervisningen i samsvar med vedtaket. Kommunen må sørge for at det utarbeides en individuell opplæringsplan (IOP). Vedtaket om spesialundervisning fastsetter rammene for opplæringen og dermed innholdet i IOP-en. IOP-en skal vise mål for og innholdet i spesialundervisningen, og hvordan den skal gjennomføres. Reglene for innhold i opplæringen gjelder så langt de passer for spesialundervisningen. Målene for opplæringen kan avvike fra kompetansemålene i læreplanene i LK06 dersom vedtaket angir dette. Innholdet i opplæringen må - både nå det gjelder mål og fag eller deler av fag - gjennomføres i samsvar med IOP-en. Læreren må veilede deltakerne om hvilke mål i IOP-en opplæringen er knyttet til. Organiseringen av opplæringen og omfanget av opplæringen må også gjennomføres i samsvar med vedtaket og IOP-en. Det samme gjelder eventuelle krav i vedtaket eller generelle krav til personalets kompetanse.

Etter hvert opplæringsår må det utarbeides en rapport som gir en oversikt over den opplæringen deltakeren har fått, og som vurderer utviklingen til deltakeren ut fra målene i IOP-en.

Hjemmel: Opplæringsloven §§ 4A-2, jf. 5-5, forskrift til opplæringsloven § 4-1 og forvaltningsloven § 2  
Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

### Våre observasjoner og vurderinger

Det er to alternative grunnlag for rett til spesialundervisning for voksne:

- § 4A-2 første ledd fastslår at voksne som ikke har eller som ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, har rett til spesialundervisning
- § 4A-2 annet ledd fastslår at voksne som har særlige behov for opplæring for å kunne utvikle eller holde vedlike grunnleggende ferdigheter, har rett til slik opplæring

Elevene på VIO har spesialundervisning etter første ledd; elevene som Skole- og barnehagekontoret har ansvar for har spesialundervisning etter 4A-2 annet ledd. I det følgende behandler vi enhetene hver for seg.

Elevene skal ha opplæring i samsvar med vedtaket når det gjelder

- hva innholdet i opplæringen skal være (læreplaner, fag, deler av fag, grunnleggende ferdigheter m.m.)
- hvordan opplæringen skal organiseres (grupper, tidspunkt på dagen, ukedager, sted, osv.)
- hvilket omfang opplæringen skal ha (timer i uken eller annen angivelse)
- hvilken kompetanse undervisningspersonalet skal ha

Det fremgår av dokumentasjon sendt inn gjennom tilsynet at det blir utarbeidet IOP for alle elever med spesialundervisning på VIO, hvor mål og innhold i opplæringen fremgår, og hvordan opplæringa skal gjennomføres. I IOP-ene fremgår hovedmål og delmål for hvert av fagene eleven er innvilget spesialundervisning i. I flere av IOP-ene fremgår også hvilke trinn kompetansemålene i de ulike fagene skal hentes fra. Kompetansemålene i IOP samsvarer ikke alltid med kompetansemål satt i enkeltvedtaket.

Organiseringen, omfang og kompetansen til personalet fremgår av IOP-ene, og er stort sett i samsvar med enkeltvedtakene, selv om vi ser noen tilfeller som ikke er helt korrekte. I et tilfelle er det for eksempel ikke nevnt eneundervisning i enkeltvedtaket, samtidig som det fremgår av IOP at eleven skal ha det. Gjennom intervjuene kommer det frem at timer til spesialundervisning noen ganger faller bort, men at det hører til unntakene, eksempelvis i perioder med tentamen eller røde dager.

Gjennom intervjuene kommer det frem informasjon om at IOP-ene brukes som utgangspunkt for planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringa, men at planen ikke er i daglig bruk da den er noe vanskelig tilgjengelig (innelåst). IOP-en er imidlertid jevnlig i bruk (annenhver uke, noen ganger ukentlig), slik at opplæringa som gis blir sett i lys av målene satt i den individuelle opplæringsplanen.

Lærerne skal veilede deltakerne om hvilke mål i IOP opplæringen er knyttet til. Det fremgår av tilsynet at elevene får muntlig informasjon om mål i starten av skoleåret, underveis i timene, i utviklingssamtaler, som informasjon på ukeplanen og i årsplanene. Fylkesmannen har ikke hatt samtaler med elevene og får derfor ikke bekreftet opplysningene. Vi finner det imidlertid sannsynliggjort at lærerne veileder deltakerne om opplæringsmålene.

Det skal utarbeides årsrapport for elever med vedtak om spesialundervisning; dette gjøres for elevene på VIO. Årsrapporten viser hvilken opplæring elevene har fått, vurdering av elevens utvikling og vurdering av behov for videre spesialundervisning. Utgangspunktet for årsrapporten er målene i IOP. Frist for årsrapport er satt til 1. juni, og skolen har et system for utsending av påminnelse til aktuelle lærere, slik at fristen overholdes.



Gjennomgang av dokumenter i saken og intervjuer tilsier at det er overveiende sannsynlig at elevene ved VIO får opplæring i samsvar med enkeltvedtak og IOP. Presisjonsnivået i IOP-ene bør økes noe, spesielt hva angår fordeling av timer (for noen er bare årstimer oppgitt, for andre er det detaljert utfyllt) og organiseringen (noen har x i rubrikkene, andre har fordeling av uketimer eller årstimer). Tross noen feil finner vi det sannsynliggjort at VIO gir spesialundervisning i samsvar med vedtaket.

Skole- og barnehagekontoret har som tidligere nevnt kun ett enkeltvedtak hjemlet i opplæringsloven § 4A-2 andre ledd. Her er det utarbeidet IOP, hvor det fremgår noe informasjon om mål og innhold i opplæringen, men ikke informasjon om hvordan opplæringen skal gjennomføres. IOP-en er utarbeidet på bakgrunn av enkeltvedtaket, som fremstår noe mangelfullt. Gjennom intervjuene får vi informasjon som tilsier at opplæringa ikke er i tråd med enkeltvedtaket, da eleven for eksempel ikke får den eneundervisninga det er gjort vedtak om. Eleven får opplæring sammen med flere andre elever; elever som ikke har vedtak om opplæring. Det er imidlertid utarbeidet sakkyndig vurdering for disse. Fylkesmannen vurderer ikke opplæringa disse elevene får, da de formelt sett ikke har grunnskoleopplæring og spesialundervisning for voksne.

Vi finner at rutinene for oppfølging og opplæring av elever med rettigheter etter § 4A-2 **andre ledd** er mangelfulle, og det er ikke mulig å gjøre en vurdering av om de rettslige kravene for elevene som sorterer under Skole- og barnehagekontoret etterleves hva angår gjennomføring av opplæringa.

Kommunen bør ta en gjennomgang av egne rutiner på feltet og sikre kompetanseheving blant de ansatte slik at man får på plass rutiner for den spesialpedagogiske prosessen. Dette innebærer at det utarbeides vedtak etter at PPT har gjort sakkyndig vurdering, at det utarbeides IOP, at spesialundervisningen evalueres og at det utarbeides årsrapport.

### Konklusjon

Fylkesmannen finner det sannsynliggjort at elevene ved VIO som er innvilget spesialundervisning for voksne får opplæring i samsvar med vedtak og IOP når det gjelder det faglige innholdet i opplæringen, hvordan opplæringen skal organiseres og hvilket omfang opplæringen skal ha. For elevene som Skole- og barnehagekontoret har ansvaret for gjennomføres ikke opplæringen i samsvar med vedtak og IOP. Det betyr at kommunen som helhet ikke sørger for at spesialundervisningen blir planlagt og gjennomført i samsvar med vedtaket.

## 4 Frist for retting av regelverksbrudd

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at dere ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi gir dere en frist til å rette regelverksbruddene, jf. kommuneloven § 60 d.

**Frist for retting er 1.11.19.** Før fristen utløper må dere sende oss en erklæring om at forholdene er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddene er rettet.

Hvis dere ikke har rettet regelverksbruddene før rettefristen, vil vi vedta pålegg om retting. Et pålegg om retting er et vedtak som dere kan klage på, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen:

1. Veilede og vurdere rettigheter

Vågan kommune må sørge for å gi veiledning og vurdere om søkere har rett til grunnskoleopplæring for voksne, jf. opplæringsloven §§ 4A-1 og 4A-2 og forvaltningsloven § 11.

Kommunen må i den forbindelse se til at:

- a. alle som henvender seg får nødvendig veiledning om retten til grunnskoleopplæring og realkompetansevurdering
- b. det før vedtak blir kontrollert om søkerne
  - i. er over opplæringspliktig alder
  - ii. ikke har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1
  - iii. har lovlig opphold i Norge
- c. det før vedtak blir kontrollert om søkerne trenger grunnskoleopplæring ved å legge vekt på
  - i. søkerens opplevde behov
  - ii. en kartlegging av om tidligere opplæring var likeverdig og er tilfredsstillende ut fra dagens krav

## 2. Kartlegge opplæringsbehov

Vågan kommune må sørge for å innhente informasjon for å tilpasse opplæringstilbudet til den voksnes behov, jf. opplæringsloven §§ 4A-1, 4A-2 og 4A-8, jf. 5-3.

Kommunen må i den forbindelse se til at:

- a. alle søkere som har rett til grunnskoleopplæring får kartlagt hvilke fag eller ferdigheter de har behov for opplæring i
- b. alle søkere som har rett til grunnskoleopplæring får kartlagt om de har behov for spesialundervisning
- c. alle søkere med rett til grunnskoleopplæring får nødvendig rådgivning for å se hvilket tilbud som passer søkerens situasjon

## 3. Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten

Vågan kommune må sørge for å fatte enkeltvedtak som oppfyller søkerens rett til opplæring tilpasset sitt behov, jf. opplæringsloven §§ 4A-1, 4A-2, 5-3, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23 og 24.

Kommunen må i den forbindelse se til at:

- a. de fatter vedtak om grunnskoleopplæring uten ugrunnet opphold etter at søknad er mottatt.
- b. de fatter skriftlige enkeltvedtak som konkluderer med at søkeren ikke har rett for alle de som ikke oppfyller vilkårene.
- c. de fatter skriftlig enkeltvedtak for alle søkere som blir vurdert å ha rett som inneholder:
  - i. Konklusjon om at søkeren har rett
  - ii. Om den voksne eventuelt skal ha spesialundervisning
  - iii. Hva innholdet i opplæringen skal være (fag, deler av fag, grunnleggende ferdigheter m.m.)
  - iv. Hvilken organisering opplæringen skal ha (tidspunkt på dagen, ukedager, skole/fjernundervisning osv.)
  - v. Hvilket omfang opplæringen skal ha (timer i uken eller annen angivelse)
- d. de begrunner vedtak som avviker fra sakkyndig vurdering ved å vise hvorfor den voksne likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen
- e. vedtaket inneholder et opplæringstilbud tilpasset den voksnes behov, slik at den voksne kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen

4. Oppfylle kravene til enkeltvedtak

Vågan kommune må sørge for at saksbehandlingen ved enkeltvedtak som gjelder grunnskoleopplæring, oppfyller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27.

Kommunen må i den forbindelse se til at:

- a. det går frem av disse enkeltvedtakene hvilke faktiske forhold det har blitt lagt vekt på

5. Gi spesialundervisning i samsvar med vedtak og individuell opplæringsplan (IOP)

Vågan kommune må sørge for at spesialundervisningen blir planlagt og gjennomført i samsvar med vedtaket, at den blir oppsummert og vurdert årlig og at deltakeren kjenner målene for opplæringen, jf. opplæringsloven §§ 4A-2 og 5-5 og forskrift til opplæringsloven § 4-1.

Kommunen må i den forbindelse se til at:

- a. deltakere med vedtak om spesialundervisning får en IOP som viser mål og innhold i opplæringen og hvordan den skal gjennomføres
- b. deltakere med spesialundervisning får opplæring i samsvar med vedtaket
- c. lærerne veileder deltakerne om hvilke mål i IOP som opplæringen er knyttet til
- d. det utarbeides en årsrapport for deltakerne som får spesialundervisning som
  - i. gir en oversikt over den opplæringen deltakeren har fått
  - ii. vurderer utviklingen til deltakeren ut fra målene i IOP

Dere har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Christina Nyeng Thon

Line Mentzoni Maruhn

Sissel Movik

## Vedlegg: Liste over dokumentasjon

### **Skole- og barnehageavdelingen**

Egenvurdering i RefLex fra kommunalsjef og spesialpedagog  
Intervju med kommunalsjef, pedagogisk konsulent og spesialpedagog  
Samtale med foresatte

Dokumentasjon

- Enkeltvedtak om spesialundervisning etter § 4A-2 andre ledd for en elev
- Fire sakkyndige vurderinger

### **Vågan innvandrер- og opplæringscenter**

Egenvurderinger i RefLex fra enhetsleder, rektor, fagleder og fem lærere  
Intervju med rektor, kartlegger og lærere

Dokumentasjon

- 6 elevmapper med dokumentasjon knyttet til spesialundervisning, inkludert enkeltvedtak om grunnskoleopplæring etter § 4A-1 for disse
- Enkeltvedtak om realkompetansevurdering for en elev
- Diverse referater
- Praksisavtale
- Oversikt over organisering av VIO skole
- Stillingsbeskrivelse rådgiver
- Stillingsbeskrivelse kartlegger
- Stillingsbeskrivelse lærer
- Stillingsbeskrivelse teamleder
- Stillingsbeskrivelse for ansatte i skoleverket
- Stillingsbeskrivelse spesialpedagog
- Stillingsbeskrivelse assistent
- Søknadsskjema grunnskoleopplæring for voksne § 4A-1
- Rutiner ved inntak og kartlegging
- Kartleggings skjema
- Rutine for kartlegging og realkompetansevurdering
- Kartleggings skjema for grunnskolen
- Rutine ved trekantsamtaler
- Rutiner og prosedyrer for spesialundervisning i Vågan kommune
- Rutine for spesialundervisning
- Rutine IOP
- Tilmelding til PPT
- Pedagogisk rapport for VIO
- Informasjon om PPT og spesialundervisning på ulike språk
- Timeplaner for alle klassene
- Informasjon om realkompetansevurdering
- Vurderingsskjema i ulike fag (norsk og matematikk)
- Muntlige oppgaver i ulike fag
- Egenvurderingsskjema
- Halvårsplaner for G1, G2 og G3
- Eksempler på utviklingssamtaler
- Rutiner for halvårsplaner
- Rutine for utviklingssamtaler
- Eksempler på ukeplaner 2stk fra G2 og G3

**FYLKESMANNEN I NORDLAND**

Statens hus, Moloveien 10, Pb 1405, 8002 Bodø || [fmnopost@fylkesmannen.no](mailto:fmnopost@fylkesmannen.no) || [www.fylkesmannen.no/nordland](http://www.fylkesmannen.no/nordland)

