



Fylkesmannen i Vestfold og Telemark

# TILSYNSRAPPORT

**Felles nasjonalt tilsyn 2018-2021**

Grunnskoleopplæring for voksne

Tønsberg Læringscenter

# Sammendrag

## Tema

Dette tilsynet er en del av Felles nasjonalt tilsyn, FNT, og temaet er grunnskoleopplæring for voksne. Tilsynstemaet består av tre undertemaer: «Veiledning og behandling av søknader», «Gjennomføre opplæringen» og «Kommunens forsvarlige system». I dette tilsynet har vi gjennomført undersøkelser i alle deltemaene.

Formålet med tilsynet er å undersøke om Tønsberg kommune ved Tønsberg Læringscenter veileder, kartlegger, saksbehandler og gir undervisning i tråd med gjeldende regelverk, samt å undersøke om Tønsberg kommune har en praksis for gjennomføring av grunnskoleopplæring for voksne i tråd med opplæringslovens krav om et forsvarlig system, jf. opplæringsloven § 13-10.

## Regelverksbrudd

Tilsynet har konkludert med regelverksbrudd som kan sammenfattes slik:

- Tønsberg kommune fatter ikke alltid vedtak om opplæring uten ugrunnet opphold.
- Tønsberg kommune viser ikke alltid til hvilke faktiske forhold som er vektlagt for at søkeren får/ikke får grunnskoleopplæring/spesialundervisning.
- Tønsberg kommunes vedtak om spesialundervisning fattes ikke alltid på bakgrunn av sakkyndig vurdering.
- Tønsberg kommune gir ikke spesialundervisning i samsvar med enkeltvedtak og IOP.
- Tønsberg kommune utarbeider årsrapporter som ikke i tilstrekkelig grad gir en oversikt over den opplæringen deltakeren har fått eller vurderer utviklingen til deltakeren ut fra målene i IOP.
- Tønsberg kommune gir ikke halvårsvurdering med karakter til alle deltakere ved grunnskolen for voksne.

## Status på rapporten og veien videre

Dette er en endelig tilsynsrapport. Det betyr at Tønsberg kommune er gitt frist til 1.2.2020 for å lukke regelverksbruddene. Dersom kommunen ikke lukker forholdet innen fristen, vil Fylkesmannen vedta et pålegg om retting. Kommunen har rett til å klage på det eventuelle pålegget om retting, jf. kommuneloven § 60 d.

## Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	5
1.1	Kort om Tønsberg kommune.....	5
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet.....	5
1.3	Om tilsynsrapporten.....	6
2	Veiledning og behandling av søknader.....	7
2.1	Rettslige krav.....	7
2.1.1	Veilede og vurdere rettigheter.....	7
2.1.2	Kartlegge opplæringsbehov.....	8
2.1.3	Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten.....	8
2.1.4	Vurdere og fatte vedtak om realkompetanse.....	9
2.1.5	Oppfylle kravene til enkeltvedtak.....	10
2.1.6	Sette i gang opplæringen.....	10
2.2	Våre observasjoner og vurderinger.....	10
2.2.1	Veilede og vurdere rettigheter.....	11
2.2.2	Kartlegge opplæringsbehov.....	12
2.2.3	Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten.....	14
2.2.4	Vurdere og fatte vedtak om realkompetansevurdering.....	17
2.2.5	Oppfylle kravene til enkeltvedtak.....	17
2.2.6	Sette i gang opplæringen.....	19
2.3	Konklusjoner.....	19
3	Gjennomføre opplæringen.....	19
3.1	Rettslige krav.....	19
3.1.1	Gi ordinær opplæring i samsvar med vedtaket og læreplanverket.....	19
3.1.2	Gi spesialundervisning i samsvar med vedtaket og IOP.....	20
3.1.3	Underveisvurdering for å øke deltakernes læringsutbytte.....	20
3.1.4	Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning 21	
3.2	Våre observasjoner og vurderinger.....	21
3.2.1	Gi ordinær opplæring i samsvar med vedtaket og læreplanverket.....	21
3.2.2	Gi spesialundervisning i samsvar med vedtaket og IOP.....	22
3.2.3	Underveisvurdering for å øke deltakernes læringsutbytte.....	23
3.2.4	Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning 24	
3.3	Konklusjoner.....	25
4	Kommunens forsvarlige system.....	25

4.1	Rettslige krav.....	25
4.1.1	Skaffe seg informasjon.....	25
4.1.2	Vurdere praksis opp mot regelverket.....	25
4.1.3	Sørge for varige endringer når praksis bryter med regelverket .....	26
4.1.4	Innhente tilstrekkelig informasjon ofte nok til å vurdere og følge opp praksis .....	26
4.2	Våre observasjoner og vurderinger .....	26
4.2.1	Skaffe seg informasjon.....	27
4.2.2	Vurdere praksis opp mot regelverket.....	28
4.2.3	Sørge for varige endringer når praksis bryter med regelverket .....	29
4.2.4	Innhente tilstrekkelig informasjon ofte nok til å vurdere og følge opp praksis .....	29
4.3	Konklusjoner .....	29
5	Frist for retting av regelverksbrudd .....	30
	Vedlegg: Liste over dokumentasjon .....	32
	Vedlegg: Aktuelle rettskrav .....	34

# 1 Innledning

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10 A<sup>1</sup>.

I tilsyn kontrollerer vi om skolene oppfyller opplæringsloven med forskrifter. Dersom Tønsberg kommune/Tønsberg Læringscenter ikke følger regelverket, kan Fylkesmannen pålegge retting etter at kommunen har fått en frist til 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 forvaltningsloven og offentlighetsloven.

## 1.1 Kort om Tønsberg kommune

Tønsberg kommune har om lag 51 000 innbyggere.

Tønsberg Læringscenter er organisert under fagenhet Oppvekst, kultur, idrett og folkehelse. Tønsberg Læringscenter er en kommunal virksomhet som gir opplæring til voksne med rettigheter knyttet til introduksjonsloven og opplæringsloven.

Læringscenteret er delt opp i tre tjenesteområder: Inntak, arbeid og oppfølging, Norsk og samfunnskunnskap for minoritetsspråklige og Grunnskole og spesialundervisning for voksne. Fylkesmannen har hatt tilsyn med tjenesteområdet Grunnskole og spesialundervisning for voksne.

Tjenesteområdet Grunnskole og spesialundervisning for voksne gjennomfører eksamensrettet grunnskoleopplæring i fagene norsk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag og fatter vedtak om og tilbyr spesialundervisning og logopedi til voksne. Tjenesten tilbyr også realkompetansevurdering innenfor grunnskolefagene.

Det er 55 nasjonaliteter ved Læringscenteret og 35 ulike språk er representert. Læringscenteret har ca. 90 ansatte pr. 1. mars 2018.

## 1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Fylkesmannen åpnet tilsyn med Tønsberg kommune i brev den 28. mai 2018. Kommunen ble bedt om å levere dokumentasjon. Vi har mottatt den dokumentasjonen vi ba om for å gjennomføre tilsynet.

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

---

<sup>1</sup> Etter forskrift om overgangsbestemmelser til ny kommunelov § 4 skal «Tilsyn som er igangsatt før ny lov er satt i kraft skal følge reglene i lov om kommuner og fylkeskommuner 25. september 1992 nr. 107 kapittel 10A. Et tilsyn regnes som igangsatt når kommunen har fått varsel om tilsyn».

1. *Veilede og behandle søknader*, jf. opplæringsloven kapittel 4A og tilhørende forskrift
2. *Gjennomføre opplæringen*, jf. opplæringsloven kapittel 4A og tilhørende forskrift
3. *Kommunens forsvarlige system*, jf. opplæringsloven § 13-10

Under disse temaene kontrollerer vi også om kommunens saksbehandling er i samsvar med forvaltningsloven. Kommunens plikter i forhold til opplæringsloven kapittel 4A er utdypet og tolket i rundskriv Udir-3-2012.

Formålet med tilsynet er å kontrollere at Tønsberg kommune oppfyller kravene i regelverket når det gjelder å:

- Gi veiledning og vurdere rettighetene til voksne som ønsker eller søker om grunnskoleopplæring.
- Kartlegge behovet for opplæring og å gjennomføre realkompetansevurdering av den enkelte voksne.
- Fatte enkeltvedtak med et korrekt innhold tilpasset den enkelte voksne, og å sette i gang opplæringen.
- Gi grunnskoleopplæring etter LK06 i samsvar med vedtak, IOP og læreplanene.
- Gjennomføre undervisvurdering for å øke utbyttet og gi tilpasset opplæring til den enkelte voksne.
- Ha et forsvarlig system for å følge opp veiledningen og søknadsbehandlingen og gjennomføringen av grunnskoleopplæringen.

Vi har ikke sett på hvordan kommunen oppfyller andre krav i regelverket.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 28.2.2019. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten i en tilbakemelding mottatt 25.4.2019, samt 16.9.2019 og 14.10.19. Vi har behandlet kommentarene fra kommunen under hvert av de aktuelle temaene.

Tønsberg kommune er i denne endelige rapporten gitt en rettefrist for å lukke de siste regelverksbruddene.

Tønsberg Læringscenter gir også opplæringstilbud til voksne som er bosatt i Re og Færder kommuner. Fylkesmannen fører ikke tilsyn med de kommunene Tønsberg Læringscenter selger tjenester til, men vurderer at flere av de manglene som påpekes i denne rapporten kan gjelde personer bosatt i en annen kommune enn Tønsberg. To eksempler: Tønsberg Læringscenter har laget en mal for enkeltvedtak som de tre kommunene bruker. Fylkesmannen påpekte i foreløpig tilsynsrapport mangler i Tønsbergs enkeltvedtak om grunnskoleopplæring etter §§ 4A-1 og 4A-2. Tønsberg Læringscenter gav ikke halvårsvurdering med karakter til alle deltakere. Dette kan gjelde deltakere bosatt i andre kommuner enn Tønsberg.

### **1.3 Om tilsynsrapporten**

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

1. dokumentasjonen dere har sendt inn (se oversikt i vedlegg)
2. informasjonen på kommunens og skolens nettsted
3. intervjuer gjennomført 26. oktober, 11. og 17. desember 2018
4. kommunens uttalelser til foreløpig tilsynsrapport

Det har vært gjennomført intervjuer med:

- Kommunaldirektør
- Virksomhetsleder
- Rektor, en avdelingsleder og en karriereveileder
- To representanter fra fagenheten
- Fire representanter fra det pedagogiske personalet

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

Tilsynsrapporten har egne kapitler for hver av de tre hovedtemaene i tilsynet. Hvert av disse kapitlene har en oppbygging hvor vi først presenterer de rettslige kravene. Deretter presenterer vi våre observasjoner, våre vurderinger og våre konklusjoner. På områder hvor vi vurderer praksis til å være innenfor lovkravene, vil våre observasjoner presenteres uten at vi går i detalj; vi skisserer kun faktum før vi gir vår vurdering. På områder hvor vi derimot vurderer at praksis ikke er i tråd med regelverket, vil våre observasjoner være mer utfyllende beskrevet før vi vurderer og konkluderer.

Tilsynsrapportene er et offentlig dokument. Vi publiserer våre tilsynsrapporter på vår hjemmeside.

## 2 Veiledning og behandling av søknader

### 2.1 Rettslige krav

#### 2.1.1 Veilede og vurdere rettigheter

##### 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 søkere 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 foreligger 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

## **2.1.2 Kartlegge opplæringsbehov**

### 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

## **2.1.3 Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten**

### 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. Med organisering mener en også 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 tilpasningen av opplæringen til den voksnes behov. Det vedtaket angir om opplæringens innhold, organisering og omfang, må gjenspeile tilpasningene. 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, 24 og 25

## **2.1.4 Vurdere og fatte vedtak om realkompetanse**

### 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

## 2.1.5 Oppfylle kravene til enkeltvedtak

### Oppfylle forvaltningslovens generelle krav til innhold i enkeltvedtakene

Enkeltvedtak som omhandler rettigheter knyttet 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

## 2.1.6 Sette i gang opplæringen

### 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

## 2.2 Våre observasjoner og vurderinger

Etter foreløpig rapport har kommunen sendt inn ny rutine for inntakssamtale, skjema for inntakssamtale, rutinebeskrivelse for inntak til spesialundervisning etter opplæringsloven § 4A-1, rutinebeskrivelse for inntak til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 og følgende maler for enkeltvedtak:

- om grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1
- om opplæring i grunnleggende ferdigheter etter opplæringsloven § 4A-1
- spesialundervisning etter opplæringsloven §§ 4A-2/4A-13
- avslag på søknad om spesialundervisning etter opplæringsloven § 4A-2

I rutinebeskrivelsen for inntakssamtalen står det at den skal gjennomføres innen tre uker etter at søknaden er mottatt ved Tønsberg læringscenter. Det står spesifisert hva det skal informeres om i samtalen og hvilke punkter den skal omfatte. Samtalen skal følge punktene i inntaksskjemaet, herunder behov for særskilt språkopplæring, behov for tilrettelegging av tidspunkt for opplæringen, behov for tilrettelegging på grunn av helse eller annet samt behov for utredning med tanke på spesialundervisning. I etterkant logges samtalen og deltakerkoordinator sender beskjed til rektor/tjenesteleder som sammen med veileder/rådgiver vurderer om søkeren oppfylder kriteriene for å ha rett til Grunnskoleopplæring etter § 4A-1.

I rutinen for behandling av søknader til grunnskolen etter opplæringsloven § 4A-1 er det spesifisert at det er rådgiver/karriereveileder som gjennomfører og dokumenterer samtalen. Rådgiver/karriereveileder har møte med rektor/tjenesteleder en gang per uke hvor nye søknader

diskuteres. Vedtak om grunnskoletilbud/avslag sendes søker innen fire uker etter inntakssamtalen.

I rutinen for behandling av søknader til grunnskolen § 4A-2 spesifiseres det at avdelingsleder/inspektør med ansvar for spesialundervisning både mottar søknaden, gjennomfører samtalen, avgjør om søker har rett til grunnskole etter opplæringsloven § 4A-1 og fyller ut henvisningsskjema om sakkyndig vurdering til PPT i samarbeid med søker. Enkeltvedtak om tilbud/avslag etter opplæringsloven § 4A-2 skal gjøres innen tre uker etter at skolen har mottatt sakkyndig vurdering.

### **2.2.1 Veilede og vurdere rettigheter**

Tønsberg kommune gir informasjon om grunnskoleopplæring for voksne på nettsidene, både om generell grunnskoleopplæring for voksne og spesialundervisning. Alle som tar kontakt enten direkte eller via nettsidene, får personlig veiledning av ansatte ved Tønsberg Læringscenter. Noen får veiledning via tolk. De fleste elevene kommer fra norskopplæringa og kjenner til grunnskoletilbudet derfra.

Nettsidene til voksenopplæringa er informative og skiller på grunnskoleopplæring, realkompetansevurdering og spesialundervisning. Via nettsidene får en informasjon om at undervisninga følger skoleruta for kommunen. Nettsidene leder leseren til et søknadsskjema. I foreløpig rapport skrev vi at det ut fra nettsidene kunne se ut til at det var to årlige søknadsfrister. Videre skrev vi at informasjonen om grunnskoleopplæringa i stor grad så til å være rettet mot gruppen av søkere med minoritetsbakgrunn. Vi ba derfor kommunen om å vurdere om informasjonen som gis på nettsidene kan være for nært knyttet til en av målgruppene for opplæring og at dette kan virke fremmedgjørende for andre målgrupper. Kommunen har i etterkant endret en del av informasjonen på hjemmesidene, i tråd med våre anbefalinger. Per 16.11.19 står det for eksempel at anbefalt frist for søknader til grunnskolen for voksne er 1. mars 2020.

Nettsidene om spesialundervisning har overskriften «Spesialundervisning og logopedi for voksne». En stor andel av søkerne til spesialundervisning er i behov av logopeditjenester. I tillegg har nettsidene blant annet informasjon om synsvansker, ASK, ADL og grunnleggende ferdigheter.

Søkere til spesialundervisning får veiledning av avdelingslederen/inspektøren for spesialavdelinga. Dersom henvendelsen gjelder logopedi, vil en logoped ta kontakt med vedkommende innen en uke etter forespørselen. Søkere til grunnskole eller realkompetansevurdering møter en karriereveileder ansatt i avdelinga for Inntak, arbeid og oppfølging (IAO). Det er karriereveilederen som sjekker om søkeren oppfyller kriteriene for å ha rett til grunnskoleopplæring/realkompetansevurdering. Karriereveilederen ga under tilsynet uttrykk for at det er vanskelig å gjøre en vurdering av om den voksne trenger mer grunnskoleopplæring. I Læringscenterets egen redegjørelse for rutinen på området stod det at søkeren ble informert om han/hun har rett til grunnskoleopplæring i inntakssamtalen. Fordi det kan være vanskelig å vurdere om en kandidat har rett til grunnskoleopplæring, mente Fylkesmannen at dette ikke bør besvares i en inntakssamtale. Det var imidlertid vår vurdering at Tønsberg Læringscenter kontrollerer at søkerne trenger grunnskoleopplæring ved å legge vekt på søkerens opplevde behov og kartlegging av om tidligere opplæring var likeverdig og tilfredsstillende ut fra dagens krav. I de nye rutinen ser det ut til at avgjørelsen om retten til grunnskoleopplæring gjøres i etterkant av samtalen.

Det er vårt inntrykk at de som henvender seg til Tønsberg Læringscenter med ønske om grunnskoleopplæring, realkompetansevurdering eller spesialundervisning får god veiledning. Det er også vår vurdering at Tønsberg Læringscenter kontrollerer at søkerne er over opplæringspliktig alder, ikke har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 og at de har lovlig opphold i Norge.

På tilsynstidspunktet hadde ikke Tønsberg kommune en skriftlig rutine på dette området, kun en kort redegjørelse for praksis. Vi var likevel av den oppfatning at praksis synes godt innarbeidet da det er erfarne ansatte som har gjort disse arbeidsoppgavene i flere år. Vi vurderte imidlertid skolens praksis som sårbar, da mangler på rutine kan bli en utfordring ved langvarig sykemelding eller dersom ansatte slutter.

Tønsberg kommune har i tilbakemeldingen etter foreløpig rapport lagt ved rutine for inntakssamtaler samt et skjema for inntakssamtale.

Etter en samlet vurdering mener Fylkesmannen at Tønsberg kommune veileder og vurderer rettighetene til søkere i overensstemmelse med gjeldende regelverk.

## **2.2.2 Kartlegge opplæringsbehov**

Ansatte ved Tønsberg Læringscenter gjennomfører ulike kartlegginger for å avgjøre hvilket ferdighetsnivå og opplæringsbehov søkeren har.

Fylkesmannen erfarer at Tønsberg Læringscenters kartlegging tar utgangspunkt i det søkeren forteller om sin grunnskolebakgrunn. Elever som ikke har hatt engelsk, og heller ikke har lært dette på egenhånd, blir ikke testet i engelsk. Dersom eleven har svært svake ferdigheter i de ulike skolefagene klarer karriereveilederen som oftest å avdekke dette gjennom selve kartleggingssamtalen. Men dersom søkeren har en del grunnskolekompetanse, gjennomføres det ulike kartleggingsprøver av faglærere ved skolen for å finne ut hvor deltakeren hører hjemme på de ulike nivåene GSF, GS1 eller GS2: All ordinær grunnskoleopplæring gis i gruppe på enten grunnskole forberedende, grunnskole 1 eller grunnskole 2; hvor sistnevnte er den gruppa med elever som skal opp til eksamen.

Det er Fylkesmannens vurdering at alle søkere til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 får kartlagt hvilke fag eller ferdigheter de har behov for opplæring i. Det er også vår vurdering at alle fremmedspråklige søkere med rett til grunnskoleopplæring får nødvendig rådgiving for å se hvilket av de tre gjeldende tilbudene som passer for søkerens behov for kompetanseheving. I foreløpig rapport skrev vi at elever med norsk bakgrunn, som av ulike grunner har rett til ytterligere grunnskoleopplæring, blir plassert i GS2. Lærerne i de ulike fagene på GS2 får derfor ansvaret for å tilpasse opplæringen til deltakere som kan skille seg markant ut fra de fremmedspråklige i gruppa. Dette bekrefter både karriereveilederen og rektor. Begrunnelsen er at de ikke har andre tilbud. I tilbakemeldingen etter foreløpig rapport erkjenner kommunen at de har vært upresise i beskrivelsen av veiledning av søkere med norsk bakgrunn og presiserer at disse søkerne får informasjon og blir kartlagt i en inntakssamtale på samme måte som minoritetsspråklige. Undervisningen skal tilpasses alle deltakere uansett bakgrunn, og de kommenterer at det er flere deltakere med norsk bakgrunn som får særskilt tilrettelagt opplæring i grunnleggende ferdigheter etter § 4A-1 i små grupper.

De fleste elever ved skolen er per i dag fremmedspråklige, og alle elever får derfor undervisningen sin tilrettelagt i så stor grad, blant annet ved bruk av læreplanen i grunnleggende

norsk, at de slik kommunen ser det, får særskilt språkopplæring. Det fremkom ikke på tilsynstidspunktet at deltakerne ble kartlagt spesielt i forhold til behov for særskilt språkopplæring ved inntak. Mange av elevene hadde ikke et vedtak som omfattet retten til særskilt språkopplæring, selv om skolen mente at alle elevene får slik tilrettelegging. Noen elever fikk en setning om at de er innvilget særskilt språkopplæring i vedtaket sitt. Behovet for særskilt språkopplæring ble ikke begrunnet og det ble ikke vist til kartlegging. Setningen om særskilt språkopplæring som framkom i enkelte av vedtakene, viste til feil hjemmel i opplæringsloven. Tilpasning gjennom særskilt språkopplæring følger av den voksnes rett til å få et tilbud tilpasset sitt behov. Riktig hjemmel er § 4A-1. Opplæringen syntes altså å være den samme om eleven hadde et vedtak som bekreftet særskilt språkopplæring eller ikke. I etterkant av tilsynet har kommunen vist til nye inntaksrutiner hvor det fremkommer at man tar stilling til om en deltaker har behov for særskilt språkopplæring. I mal for enkeltvedtak om tildeling av grunnskoleopplæring er det lagt inn en setning om innvilgelse av særskilt språkopplæring.

På tilsynstidspunktet hadde ikke Tønsberg kommune en skriftlig rutine på dette området, kun en kort redegjørelse for praksis. Også på dette området vurderte vi praksisen som innarbeidet, men poengterte sårbarheten ved å ikke ha skriftliggjorte rutiner. Tønsberg kommune har i tilbakemeldingen etter foreløpig rapport lagt ved inntaksrutiner der behov for særskilt språkopplæring ivaretas.

I foreløpig rapport skrev vi at Tønsberg Læringscenter på søknadstidspunktet ikke undersøkte om søkeren kunne ha behov for spesialundervisning. Vurdering av behov for spesialundervisning ble kun gjort overfor søkere som selv eksplisitt ba om spesialundervisning. Tønsberg kommune har i tilbakemeldingen etter foreløpig rapport lagt ved inntaksrutiner der behov for spesialundervisning undersøkes og ivaretas.

Sakkyndig vurdering skal foreligge før vedtak om spesialundervisning. I foreløpig rapport vurderte Fylkesmannen at Tønsberg kommune hadde en praksis hvor noen søkere som ba om spesialundervisning etter oppl § 4A-2, ble videresendt til utredning ved PPT for vurdering av hvilket opplæringstilbud som burde gis. Samtidig mente vi at kommunen også hadde et annet system; undervisning ble startet for gjennom denne å kartlegge behov. Dette ble begrunnet med lang saksbehandlingstid hos PPT. Søkere fikk innvilget et midlertidig vedtak om spesialundervisning på inntil 25 timer. Disse timene ble brukt som en slags utvidet kartlegging: Logopeden kom raskt i gang med opplæring i den første kritiske fasen etter eksempelvis et slag, uten å vente på PPT. Søkere som Tønsberg Læringscenter var usikre på om hadde rett til spesialundervisning, fikk en avklaringsperiode før en bestemte seg for å sende en henvisning til PPT eller fatte vedtak om avslag. I intervju ble det sagt at det noen ganger var slik at opplæringsmålet ble nådd på disse foreløpige timene, men altså uten at PPT hadde gjort en sakkyndig vurdering. Andre ganger skjønte en etter kun få timers undervisning at det måtte henvises til PPT, og da ble dette gjort.

For å ha rett til spesialundervisning må kommunen ha vurdert at du har rett til opplæring etter § 4A-1, og PPT må ha gitt en sakkyndig vurdering som bekrefter et særskilt behov for opplæring etter § 4A-2. Den sakkyndige vurderingen må definere hvilket opplæringsbehov søkeren har, om opplæringsbehovene lar seg løse innenfor ordinær opplæring, hvilke opplæringsmål som er realistiske og hvilke opplæringsmetoder som er hensiktsmessige. Den rettslige og den sakkyndige vurderingen forenes i et enkeltvedtak som definerer spesialpedagogens oppdrag. Tønsberg Læringscenters system med å sende en fagperson, en logoped, ut på besøk til

eksempelvis en slagpasient for å vurdere behov, oppfyller ikke disse lovkravene til spesialundervisning.

Tønsberg kommune erkjenner i tilbakemeldingen at de har hatt en praksis med midlertidige vedtak. De skriver også at de fra skoleåret 2019-2020 vil slutte med denne praksisen. De viser i den forbindelse til rutiner for inntak til grunnskoleopplæring etter § 4A-2. I denne rutinen spesifiseres det at avdelingsleder/inspektør med ansvar for spesialundervisning i forbindelse med inntakssamtalen fyller ut henvisningsskjema om sakkyndig vurdering til PPT i samarbeid med søker. Enkeltvedtak om tilbud/avslag etter opplæringsloven § 4A-2 gjøres innen tre uker etter at skolen har mottatt sakkyndig vurdering. Kommunen skriver at slik praksis har krevd nye rutiner for samarbeid mellom Tønsberg læringscenter og PPT, og innad i PPT. I tilbakemelding datert 14. oktober beskrives rutinen slik: *PPT i Tønsberg kommune utarbeider en sakkyndig vurdering av kartlegging av behov for spesialundervisning, slik at TLS raskt kan komme i gang med sitt arbeid. Etter kartleggingsperioden sender TLS sine rapporter og kartlegginger til PPT, som så gjennomfører en sakkyndigvurdering av behovet for spesialundervisning etter § 4A-2.* Fylkesmannen vurderer at tiltakene kommunen har gjennomført, kan være tilstrekkelig til å etablere en lovlig praksis. Da rutineene har virket i såpass kort tid, opprettholder vi likevel korreksjonspunktet, da kommunen ikke har sannsynliggjort i tilstrekkelig grad at ny praksis er implementert.

Det gis ikke grunnskoleopplæring på kveldstid i noe fag ved Tønsberg Læringscenter. Gjennom intervjuene fikk vi bekreftet at det finnes voksne som ikke kan møte alle dager og som får fravær fra opplæringen, fordi den ikke er tilpasset den voksnes behov. Fylkesmannen påpeker at opplæringen i grunnskolen for voksne skal tilpasses den voksnes behov og at dersom den voksne på dagtid ikke kan motta opplæring fordi vedkommende for eksempel er i jobb, så skal det vurderes om opplæringen kan gis på et annet tidspunkt. Voksne som eksempelvis vurderes til å trenge mer engelskopplæring og som er i jobb, kan ikke avvises med bakgrunn i at de ikke kan møte til opplæring på dagtid. I tilbakemeldingen etter foreløpig rapport bekrefter kommunen at de til nå ikke har hatt grunnskoleundervisning på ettermiddag/kveldstid. De er likevel åpne for å etablere et slikt tilbud, men skriver at dette krever at det er tilstrekkelig med søkere.

Etter en samlet vurdering vurderer Fylkesmannen at Tønsberg kommune ikke kartlegger opplæringsbehov til søkere i overensstemmelse med gjeldende regelverk, herunder utarbeider en sakkyndig vurdering når kartleggingen angir behov for spesialundervisning.

- Det gjennomføres ikke en sakkyndig vurdering for alle som vurderes å trenge spesialundervisning, jf. oppl § 4A-2 og 5-3.

## **2.2.3 Fatte vedtak som oppfyller opplæringsretten**

### **Grunnskoleopplæring med bakgrunn i § 4A-1**

Tønsberg kommune angir i intervju og i egenvurderingene gjennom RefLex at de ved enkelte anledninger har brukt lang tid fra søknaden er mottatt til det fattes vedtak. Dette kan ha bakgrunn i at kartleggingsprosessene kan være tidkrevende, men også med bakgrunn i stor arbeidsmengde. Det var derfor også vår vurdering på tilsynstidspunktet at Tønsberg Læringscenter ikke alltid fattet vedtak uten ugrunnet opphold etter at søknaden var mottatt. I rutine for behandling av søknader til grunnskolen § 4A-1 som er oversendt etter foreløpig rapport, er det presisert at vedtak om tilbud/avslag skal sendes søker innen fire uker etter

inntakssamtalen. I vedtaket blir det opplyst om oppstartsdato. Etter vår vurdering er rutinen et tiltak som er med på å etablere en lovlig praksis. Ut fra de anonymiserte vedtakene som er oversendt i etterkant, fremkommer det ikke når eleven har søkt. Fylkesmannen har derfor ikke grunnlag for å vurdere om ny praksis er etablert, og opprettholder derfor lovbruddet. Vi minner uansett om at forvaltningsmelding om når vedtaket kan påventes, skal sendes søkeren dersom søknaden ikke kan besvares i løpet av en måned, jf. forvaltningsloven § 11 a.

På tilsynstidspunktet fremgikk det av nettsidene til Tønsberg Læringscenter at det er inntak to ganger i året og til to fastsatte søknadsfrister. Dette er ikke i tråd med regelverket da disse søknadene skal behandles fortløpende. Voksne som har fått innvilget rett til grunnskoleopplæring, skal motta et opplæringstilbud innen rimelig tid. Om det er disse søknadsfristene som gjør at enkeltsøkere har måtte vente lenge på svar, er ikke klart for Fylkesmannen. I etterkant av tilsynet har Tønsberg kommune endret på teksten om søknadsfrist til grunnskole for voksne på nettsidene. I dag står det, under overskriften viktige datoer 2020: «Anbefalt søknadsfrist GS: 1 mars 2020». Fylkesmannen forstår kommunens behov for å få inn søknader tilstrekkelig tidlig til å kunne planlegge godt for den enkelte deltaker. Vi mener likevel at en anbefalt frist under overskriften viktige datoer, kan føre til misforståelser hos en potensiell søker, særlig med tanke på at det er mange minoritetsspråklige søkere,

På tidspunktet for tilsynet vurderte Fylkesmannen at enkeltvedtakene etter § 4A-1 ikke i tilstrekkelig grad opplyste om innholdet i opplæringen eller redegjorde for hvilke fag, deler av fag eller grunnleggende ferdigheter opplæringen omfattet. Vi påpekte at det blant annet må fremkomme i vedtaket om det er fag deltakeren skal ha eksamen i, eller om eleven kun skal ha opplæring i enkelte kompetansemål og ikke på sluttnivå i grunnskolen. Det var også vår vurdering at vedtakene hadde for knapp informasjon om organisering av og omfanget av opplæringen.

Videre hadde ikke alle elevene et vedtak som omfattet retten til særskilt språkopplæring, selv om skolen mente at undervisningen til de minoritetsspråklige elevene ble gitt som særskilt språkopplæring.

I malene for enkeltvedtak om tildeling av grunnskoleopplæring for voksne, og enkeltvedtak om tildeling av grunnskoleopplæring for voksne/grunnleggende ferdigheter oversendt som del av kommunens tilbakemelding etter foreløpig rapport, fremkommer det for det første om søkeren har rett og for hvilket tidsrom vedtaket gjelder. Deretter angis det for hvert fag; omfang (timer i uken), type organisering (f.eks. liten/stor gruppe), innholdet i opplæringen (herunder delmål og hovedmål for opplæringen, som f.eks. eksamen). I den første av disse malene fremkommer det om den voksne skal ha særskilt språkopplæring, og om opplæringen skal foregå på dagtid/kveldstid. Tønsberg læringscenter fatter separate vedtak om spesialundervisning. Det er vår vurdering at malene for enkeltvedtak etter § 4A-1 ivaretar kravene til forvaltningsloven §§ 2 og 23.

Ved gjennomgang av enkeltvedtakene i løpet av tilsynet så vi at i etterkant av tilsynet har kommunen vist til en ny mal for enkeltvedtak om tildeling av grunnskoleopplæring hvor det er lagt inn en setning om innvilgelse av særskilt språkopplæring.

Som vi så i punkt 2.2.2 tilbyr Tønsberg kommune tre undervisningsnivåer i grunnskolen for voksne, GSF, GS1 og GS2. Fylkesmannen understreker at voksne med rett til grunnskoleopplæring har denne retten så lenge det er behov for opplæringen. Behovet til den

enkelte kan derfor innebære opplæring av varighet på mer enn tre år. Det kan derfor ikke være en lovmessighet i at en først går GSF, så GS1 og til slutt GS2.

For kort tid siden ble det gitt grunnskolerett til en deltaker fra en nabokommune, men vedkommende sluttet etter en dag. Deltakeren var norskspråklig og ble plassert i GS2. Fylkesmannen setter spørsmålstegn ved muligheten til forsvarlig utbytte av opplæringa når en norskspråklig elev settes inn i en norskklasse hvor alle de andre er minoritetsspråklige og har særskilt norskopplæring. Kommunen har ikke anledning til å svare at det ikke finnes opplæringstilbud til kandidater som etter loven har rett til grunnskoleopplæring. Kommunen plikter å tilrettelegge for den voksnes behov. Kommunen har ikke sjekket ut om vedkommende det vises til her, sluttet grunnet for svak individuell tilrettelegging av opplæringstilbudet.

Tønsberg Læringscenter har hatt en tradisjon for at spesialavdelingen også har gitt vedtak om opplæring etter opplæringsloven § 4A-1. Dette er opplæring som ikke har blitt definert som spesialundervisning, men som er av vesentlig kortere varighet enn de fastsatte opplæringsløpene, GS1 og GS2. Opplæringen har vært svært individuelt tilpasset. Det framgår ikke av disse vedtakene hva som er bakgrunnen for at den voksne er tildelt opplæringen. Det gjør det vanskelig å vurdere hvorfor den voksne er gitt rett til ordinær grunnskoleopplæring for voksne, og hvorfor denne opplæringen ikke kategoriseres som spesialundervisning.

I intervju blir det sagt at spesialavdelingen har mye kompetanse og at de derfor kan bistå på særskilte tema, og at det kan være forklaringen på noen av disse vedtakene. At noen har fått tilpasset opplæring, eksempelvis alene med spesialpedagog, mens andre, som eksemplet med en norskspråklig i samme norskopplæringsgruppe som fremmedspråklige med særskilt språkopplæring, gjør at Fylkesmannen stiller spørsmål ved Tønsberg kommunes praksis. Det er behovet til den voksne som skal være det styrende for opplæringen som gis, ikke eksempelvis kompetansen til personalet.

### **Spesialundervisning med bakgrunn i § 4A-2**

I foreløpig rapport vurderte vi at spesialundervisningsvedtakene med bakgrunn i sakkyndig vurdering, og fattet etter oppl. § 4A-2, ikke i tilstrekkelig grad opplyste om hva som var bakgrunn for vedtaket. Det vises kun til sakkyndig rapport. Konklusjonene, vurderingene og anbefalingene til PPT var ikke gjengitt i vedtaket. Lederen av spesialavdelingen sier i intervju at hun ikke kan huske å ha fattet vedtak med avvik fra PPTs anbefalinger. Tønsberg Læringscenter har anledning til å avvike fra den sakkyndige vurderingen, men da må det argumenteres for hvordan deltakeren fortsatt kan få et forsvarlig utbytte. Når vurderingene ikke framgår av enkeltvedtaket, er det vanskelig å avgjøre om vedtaket er i tråd med PPTs anbefalinger eller ikke.

Opplysningene om innholdet i opplæringen framsto stikkordsmessig, for eksempel «opplæring i samfunnsfag» eller «opplæring i bruk av digitale verktøy». Fylkesmannen vurderte at dette ikke oppfylte lovkravet til opplysning om innhold i opplæringen. Når det ikke er satt mål for opplæringen eller innholdet ikke direkte er knyttet til kompetansemål i læreplanen eller til rammebeskrivelsene av de grunnleggende ferdighetene i fag, blir det også vanskelig å vurdere om eleven har fått det vedtaket angir. Et enkeltvedtak er juridisk dokument som det er klagerett på. Enkeltvedtaket skal definere elevens opplæringsbehov og opplæringsrett. Elevens muligheter til å kunne klage på opplæringen som er gitt, når tilbudet ikke er tydelig beskrevet, reduseres også. Tønsberg Læringscenters praksis med å ha lite informasjon om undervisningens innhold i vedtakene, skyver definisjonsmakten for innholdet i opplæringa fra rektor og enkeltvedtaket, til spesialpedagog og IOP. Det er ikke lovgivers intensjon med disse dokumentene.



Opplysningene om organiseringen av opplæringen samt om undervisningspersonalets kompetanse i vedtak om spesialundervisning, ble vurdert som tilfredsstillende.

En stor del av vedtakene om spesialundervisning fattet etter § 4A-2 gjaldt logopedisk hjelp etter skade eller lyte. Men siden vedtakene om spesialundervisning i liten grad knyttet seg til opplæringsmål fra LK06, og heller hadde preg av å beskrive logopedisk behandling/opptrening, var innholdet i alle vedtak ikke like lett å forstå som opplæring. Vedtakene oppfylte derfor ikke forvaltningsloven §§ 24 og 25. Når vedtakene ikke er tydelige på opplæringsmål vil også resten av dokumentkjeden, IOP og årsrapport/sluttrapport, ha vesentlig mangler.

Etter foreløpig rapport har kommunen sendt inn maler og anonymiserte eksempler på vedtak etter opplæringsloven 4A-2. Av enkeltvedtaket fremgår perioden vedtaket gjelder for, omfanget av opplæringen angitt i klokketimer per uke, faget vedtaket omfatter, herunder delmål og mål for opplæringen, samt undervisningspersonalets kompetanse knyttet til det enkelte fag. Det vises til at vedtaket bygger på sakkyndig vurdering. Kommunen har lagt ved mal for avslag på vedtak om tildeling av spesialundervisning. I malen er det et punkt som heter begrunnelse, med veiledning om at denne skal vise deltakeren hvorfor vedtaket likevel kan gi søkeren et forsvarlig utbytte av opplæringen. Innføring av de nye malene er et tiltak som vil kunne være tilstrekkelig til å etablere en lovlig praksis. Malen sammen med stikkprøvekontroller fra kommunens 13-10-system vil etter vår vurdering sannsynliggjøre at kommunen vil følge praksisen over tid. Det er vår vurdering at malene for enkeltvedtak etter § 4A-2 ivaretar kravene til forvaltningsloven §§ 2 og 23.

På bakgrunn av dette vurderer Fylkesmannen at Tønsberg kommune ikke fatter vedtak om oppfyllelse av opplæringsrett i overensstemmelse med gjeldende regelverk:

- Tønsberg kommune fatter ikke alltid vedtak uten ugrunnet opphold. Dette er brudd på forvaltningsloven § 11a og oppl §§ 4A-1 og 4A-2.

## **2.2.4 Vurdere og fatte vedtak om realkompetansevurdering**

Det er svært liten etterspørsel etter realkompetansevurderinger blant søkerne til Tønsberg Læringscenter. Tønsberg Læringscenter har en innarbeidet rutine i fire faser for å gjøre realkompetansevurderinger, fatte vedtak om realkompetansevurdering, gjennomføre realkompetansevurdering og skrive ut kompetansebevis etter realkompetansevurdering. Gjennomgangen av rutinen i intervju ga et godt inntrykk av saksbehandlingen og regelverksforståelsen på området.

Fylkesmannen er av den oppfatning at Tønsberg kommune vurderer og fatter vedtak om realkompetansevurdering i overensstemmelse med gjeldende regelverk.

## **2.2.5 Oppfylle kravene til enkeltvedtak**

Etter vår vurdering framgår det av enkeltvedtakene fattet av Tønsberg Læringscenter hvilke lovbestemmelser avgjørelsen er tatt på, samt informasjon om retten til å se sakens dokumenter. Enkeltvedtakene opplyser om klageadgang, klagefrist, klageorgan og hvor klagen skal sendes.

Fylkesmannen fant under tilsynet at enkeltvedtakene etter § 4A-1 var for like. Vedtakene var i svært liten grad individualisert for fulltidslevene, bortsett fra at vedtakene anga ulik opplæringslengde. Likelydende vedtak kan være en indikasjon på at en ikke gjør individuelle vurderinger av hva søkeren trenger, men i stedet vurderer hvordan søkerens behov for eksempel

kan tilpasses det eksisterende opplæringsystemet med fastsatte opplæringsløp; ettårig, toårig og treårig. Svært ofte manglet vedtakene bakgrunnsinformasjon om søkeren og om kartleggingen som er gjort. Det var derfor vanskelig å forstå utfra vedtaket hvorfor søkeren ble innvilget eksempelvis et toårig opplæringsløp. Flere av vedtakene sa noe om at deltakeren tildeles grunnskoleopplæring, men vedtakene var utydelige på at deltakeren innfrir de lovkravene som er satt for å ha rett til opplæring. Det må framgå av vedtaket hvorfor søkeren har denne individuelle rettigheten.

I oversendelsen har kommunen lagt ved tre maler, en for grunnskoleopplæring § 4A-1, en etter § 4A-1 grunnleggende ferdigheter, og en etter § 4A-2/§4A-13. Det fremstår ikke helt klart for Fylkesmannen hvorfor det er to maler for grunnskoleopplæring etter § 4A-1 og at malen for spesialundervisning også viser til § 4A-13. Opplæring etter § 4A-1 første ledd første punktum er som hovedregel en rett til opplæring i vitnemålsfagene, men kan også være opplæring i deler av et fag eller i grunnleggende ferdigheter slik de fremgår av læreplanene i Kunnskapsløftet. Voksne som har rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 kan ha rett til spesialundervisning etter § 4A-2, § 4A-2 inneholder to alternative grunnlag for rett til spesialundervisning for voksne, første ledd som fastslår at voksne som ikke har eller som ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, har rett til spesialundervisning. Og annet ledd som fastslår at voksne som har særlig behov for opplæring for å kunne utvikle eller holde vedlike grunnleggende ferdigheter, har rett til slik opplæring. Grunnskoleopplæringen for voksne skal tilpasses den voksnes, evner, forutsetninger og behov, jf. §§ 4A-1 første ledd tredje punktum, 4-12 og 1-3.

Kommunen har oversendt to anonymisert eksempel på vedtak. Det første er hjemlet i § 4a-1, og viser til at retten er gitt på bakgrunn av kartlegging og vurdering. Videre informeres det om at skolen ikke plasserer deltakeren på nivå før de kjenner resultatene fra kartlegginger som finner sted i løpet av de første 14 dagene etter oppstart. Det andre vedtaket gjelder spesialundervisning, er hjemlet i §4a-2 og viser til en konkret søknad og en datert sakkyndig vurdering. Det fremgår ikke av vedtaket om det er hjemlet i første (tilfredsstillende utbytte) eller annet ledd (grunnleggende ferdigheter), eller hvilke vansker eller behov deltakeren har, ev. hvilke andre grunner det er til at det ordinære opplæringstilbudet ikke er tilstrekkelig. Det er derfor fremdeles fylkesmannens vurdering at enkeltvedtakene ikke i tilstrekkelig grad viser de faktiske forholdene som er vektlagt i vurderingene, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Tønsberg kommune har en praksis med å avslå søknader om grunnskoleopplæring og spesialundervisning med bakgrunn i en vurdering av manglende rett til opplæring. Avslagsvedtakene har imidlertid ikke vist til hvilke vurderinger som har ligget til grunn for kommunens vurdering om at søkeren enten ikke har rett til grunnskoleopplæring for voksne eller spesialundervisning, men kun en konklusjon om at vedkommende ikke har rett. Dette er ikke i tråd med forvaltningslovens bestemmelser. Som vist til under punkt 2.2.3, så har skolen utarbeidet en mal for avslag på vedtak om tildeling av spesialundervisning hvor det legges opp til at skolen skal begrunne for deltakeren hvorfor vedtaket likevel kan gi søkeren et forsvarlig utbytte av opplæringen. Innføring av malen er et tiltak som vil være tilstrekkelig til å etablere en lovlig praksis på dette punktet.

På bakgrunn av dette vurderer Fylkesmannen at Tønsberg kommune ikke oppfyller kravene til enkeltvedtak:

- Det går ikke alltid fram av vedtakene hvilke faktiske forhold det blir lagt vekt på i vurderingene. Dette er brudd på forvaltningsloven §§ 24 og 25.

## 2.2.6 Sette i gang opplæringen

Det er vår vurdering at selv om det kan ta lang tid før det fattes vedtak om opplæring i Tønsberg kommune, så starter opplæringen innen rimelig tid etter vedtak. De fleste deltakerne starter ved skoleårets oppstart i august, men det suppleres med elever gjennom hele skoleåret. Dette bekreftes i flere av intervjuene.

På bakgrunn av dette vurderer Fylkesmannen at Tønsberg kommune setter i gang opplæringen innen rimelig tid.

## 2.3 Konklusjoner

**Fylkesmannen konkluderer med at Tønsberg kommune ikke oppfyller alle lovkrav i punkt 2.2.2 om kartlegging av opplæringsbehov:**

- Det gjennomføres ikke en sakkyndig vurdering for alle som vurderes å trenge spesialundervisning, jf. oppl §§ 4A-2 og 5-3.

**Fylkesmannen konkluderer med at Tønsberg kommune ikke oppfyller alle lovkrav i punkt 2.2.3 om fattig av enkeltvedtak:**

- Tønsberg fatter ikke alltid vedtak uten ugrunnet opphold. Dette er brudd på forvaltningsloven § 11a og oppl §§ 4A-1 og 4A-2.

**Fylkesmannen konkluderer med at Tønsberg kommune ikke oppfyller kravene til enkeltvedtak i punkt 2.2.5:**

- Enkeltvedtakene viser ikke hvilke faktiske forhold som er vektlagt i vurderingene, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25

## 3 Gjennomføre opplæringen

### 3.1 Rettslige krav

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

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.

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

### **3.1.2 Gi spesialundervisning i samsvar med vedtaket og IOP**

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

### **3.1.3 Underveisvurdering for å øke deltakernes læringsutbytte**

Gjennomføre en underveisvurdering som bidrar til at deltakerne kan nå opplæringsmålene

Den voksne har rett til individuell underveisvurdering. Underveisvurderingen skal være løpende og systematisk gjennom opplæringen og være et redskap i læreprosessen med sikte på faglig utvikling. Underveisvurderingen kan både være skriftlig og muntlig. Kommunen må sørge for at læreren veileder deltakerne om hvilke kompetansemål fra læreplanverket opplæringen er knyttet til. Lærerne skal også veilede deltakerne i hva det legges vekt på i vurderingen i det enkelte fag. Det betyr at deltakerne skal kjenne til hva som kjennetegner ulik grad av kompetanse, og hva det legges vekt på i vurderingen av en prestasjon.

Læreren må gi deltakerne tilbakemeldinger. Tilbakemeldingene skal være muntlig eller skriftlig informasjon om hva deltakerne mestrer i fagene, og hva de må gjøre for å øke sin kompetanse i det enkelte fag. Slik tilbakemelding og veiledning skal være løpende, og skal i tillegg gis i halvårsvurderingen uten karakter. Kommunen må sikre at dette er innholdet i halvårsvurderingen. Halvårsvurderingen skal gis i alle fag midt i opplæringsperioden og på slutten av opplæringsåret i fag som ikke er avsluttet.

Lærerne skal også sørge for å involvere deltakerne i å vurdere eget læringsarbeid. Det gjelder både vurdering av eget arbeid, egen kompetanse og egen faglig utvikling.

Hjemmel: Opplæringsloven § 2-3, jf. § 4A-6 og forskrift til opplæringsloven §§ 4-7 og 4-8

### **3.1.4 Undervisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning**

#### Vurdere og følge opp den voksnes utbytte av opplæringen

Kommunen må sørge for at den enkeltes utbytte av opplæringen blir vurdert systematisk og løpende som en del av undervisvurderingen. Alle deltakere har rett til tilpasset opplæring. Når en deltakers utbytte av opplæringen ikke er tilfredsstillende, skal dette følges opp. Det må vurderes om tiltak innenfor ordinær opplæring kan gi deltakeren et tilfredsstillende utbytte. Arbeidsmåter og vurderingspraksis i opplæringen og læringsmiljøet til deltakeren må vurderes i den forbindelse. Kommunen må sørge for at det er en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at denne vurderingen blir foretatt. Når de har kommet frem til egnede tiltak, må kommunen sørge for at tiltakene blir iverksatt.

Dersom tiltak innenfor ordinær opplæring fortsatt ikke gir tilfredsstillende utbytte, eller det er klart at slike tiltak ikke vil kunne gi slik effekt, må lærerne vite at den voksne deltakeren skal vurderes for spesialundervisning. Lærerne skal da melde dette videre til lederen for opplæringen. Kommunen må sikre at læreren underveis i opplæringen vurderer om en deltaker har behov for spesialundervisning, og at de gir melding om slikt behov videre til lederen av opplæringen.

Hjemmel: Forskrift til opplæringsloven § 4-7, jf. opplæringsloven §§ 4A-2 og 5-4

## **3.2 Våre observasjoner og vurderinger**

### **3.2.1 Gi ordinær opplæring i samsvar med vedtaket og læreplanverket**

Det har ikke vært tradisjon for at pedagogene i grunnskoleopplæringen ser enkeltvedtakene til elevene. Pedagogene understreker at de kan se vedtakene, men at de sjelden gjør det. Vedtakene har til nå vært så lite individualiserte at plasseringen i GSF eller GS2 har uttrykt mer om opplæringsbehovet enn det enkelte vedtak. Pedagogene understreker at informasjon som karriereveilederen har avdekket gjennom kartlegging og som vurderes til å være verdifull for den enkelte faglærer, blir videreformidlet til pedagogene.

Som vi har poengtert tidligere, har vedtakene om grunnskoleopplæring vært for utydelige hva angår søkerens bakgrunn og undervisningens innhold, organisering og omfang. Den voksne har rett til et tilbud i tråd med egne behov. Når vedtakene blir mer individualiserte, vil pedagogenes behov for å se vedtakene øke. Etter foreløpig rapport har kommunen utarbeidet nye maler for vedtak som i større grad skal uttrykke deltakerens behov og det tilbudet som skal gis.

Det er vår vurdering at Tønsberg Læringscenter gir deltakerne opplæring i samsvar med vedtaket når det gjelder det faglige innholdet i vedtaket, at organiseringen av opplæringen er i tråd med vedtaket og at omfanget av opplæringen stemmer med enkeltvedtaket. Det er også vår vurdering at voksenopplæringa gir særskilt språkopplæring for de minoritetsspråklige elevene også om

dette ikke har stått i vedtaket. Dette fordi det for personalet oppleves som implisitt at alle elever er i målgruppen for særskilt språkopplæring.

Lærerne ved Tønsberg Læringscenter har laget lokale varianter av alle læreplanene i samsvar med det nasjonale læreplanverket. Det brukes tid på at elevene skal skjønne hva de skal lære og hvorfor. Læreplanverkets mål brytes ned og forklares. Pedagogene understreker i intervju at deltakerne i grunnskoleopplæringen for voksne får opplæring som er knyttet til mål i læreplanverket så langt disse passer.

På bakgrunn av dette vurderer Fylkesmannen at Tønsberg kommune gir ordinær voksenopplæring i samsvar med vedtaket og læreplanverket.

### **3.2.2 Gi spesialundervisning i samsvar med vedtaket og IOP**

Tønsberg kommune har hatt tradisjon for å definere all logopedisk hjelp til voksne etter sykdom/skade/lyte som opplæring og ikke som behandling/rehabilitering. Fylkesmannen understreker at det er kommunen som avgjør om de vil definere logopedisk hjelp med bakgrunn i helselovgivning eller opplæringslov. Dersom kommunen klassifiserer logopedihjelp som undervisning/opplæring og ikke som behandling/rehabilitering, må opplæringslovens bestemmelser oppfylles. Dette gjøres gjennom en tydelig sakkyndig vurdering som gir opplæringsfaglige råd som rektor kan knytte enkeltvedtaket til, og som utdypes i en IOP og oppsummeres i en årsrapport eller en sluttrapport, slik Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning for voksne beskriver.

Tønsberg Læringscenter har flere logopeder i sin stab. De har i lang tid bistått alle voksne innbyggerne i kommunen som har hatt behov for logopedisk hjelp. Søkere om slik bistand har imidlertid ikke alltid vært utredet av PPT. Enkeltvedtakene om logopedi mangler det pedagogiske tilsnittet som knytter innholdet i opplæringa til læreplanverket og vurderer søkerens behov som opplæring og ikke som behandling/rehabilitering. Følgelig har også IOP'ene manglet god pedagogisk forankring, og dette gjenspeiles så igjen i årsrapportene. For spesialundervisningselevne som har fått logopedi har det i tillegg vært skrevet logopednotat, et dokumentformat som ikke er påkrevd av opplæringslovens bestemmelser, og kanskje viser dokumenttypen at skolen har gitt behandling/rehabilitering og ikke undervisning.

Enkeltvedtakene om spesialundervisning som ble tilsendt i forkant av tilsynet viste ikke til mål for opplæringa. Det var derfor vår vurdering at vedtakene om spesialundervisning ikke i tilstrekkelig grad viste til hvordan opplæringen var knyttet til læreplanverket. Når målene for opplæringa ikke er gitt og rammene for innholdet av opplæringa er uklare, er det vanskelig for pedagogen å sikre en opplæring i tråd med enkeltvedtaket, fordi mye overlates til pedagogens skjønn. Målet med opplæringen og de innholdsmessige rammene for opplæringa er ikke opp til pedagogen å definere, men må beskrives i sakkyndig vurdering og i kommunens vedtak.

Lederen for spesialavdelingen sier i intervju at IOP og årsrapport i stor grad skrives i et samarbeid mellom henne og pedagog. Fylkesmannen anerkjenner at det er mye kompetanse i denne avdelingen, og at det gjøres mye god tilpasset spesialundervisning. Profesjonell tilnærming, tett kommunikasjon innad i teamet og gode arbeidsmetoder i utviklingen av IOP og årsrapport kan imidlertid ikke bøte på uklare enkeltvedtak; det blir følgefeil utover i dokumentkjeden dersom saksbehandlingen i starten ikke er adekvat.

Tønsberg kommune skriver i sin tilbakemelding at de ikke har hatt en rutine som sikrer sammenheng mellom enkeltvedtak, IOP og spesialundervisning. Selv om de mener at de gir undervisning i samsvar med enkeltvedtak og IOP, innser de samtidig at det blir en følgefeil når sakkyndig vurdering ikke foreligger. Som beskrevet under punkt 2.2 har kommunen utarbeidet nye rutiner hvor det fremkommer at det skal fattes vedtak etter at skolen har mottatt sakkyndig vurdering. Skolen har videre rettet opp maler for enkeltvedtak om spesialundervisning slik at disse i større grad skal være individuelt tilpasset, og at mål og omfang er beskrevet.

En IOP kan ikke gå lenger enn de rammene som er satt for innholdet av opplæringa i enkeltvedtaket. Det er vår vurdering at IOPene utarbeidet ved Tønsberg Læringscenter ikke i tilstrekkelig grad viser hvilke mål opplæringa er knyttet til, eller henter opplæringsmålene fra vedtaket.

Det utarbeides årsrapporter som gir oversikt over den opplæringa deltakeren har fått. Årsrapporten kan henge sammen med IOP på en god måte, men når målene for opplæringen ikke er angitt i vedtaket, kan en ikke lese ut av dokumentene om eleven faktisk har fått det som var intensjonen med opplæringa. Fylkesmannen vurderer at en implementering av kommunens nye rutiner og maler om spesialundervisning sannsynliggjør en endret praksis hos Tønsberg læringscenter. Vi kan imidlertid ikke lukke dette lovbruddet, da vi ikke har sett sammenhengen mellom vedtak, IOP og årsrapport i praksis.

På bakgrunn av dette vurderer Fylkesmannen at

- Tønsberg kommune ikke gir spesialundervisning i samsvar med vedtaket og IOP. Dette er brudd på oppl § 4A-2, jf § 5-5, samt forskrift til opplæringsloven § 4-1.
- Kommunene utarbeider årsrapporter for alle deltakere som får spesialundervisning, men de gir ikke i tilstrekkelig grad en oversikt over den opplæringen deltakeren har fått eller vurderer utviklingen til deltakeren ut fra målene i IOP. Dette er brudd på Opplæringsloven §§ 4A-2, jf. 5-5

### **3.2.3 Underveisvurdering for å øke deltakernes læringsutbytte**

Tønsberg Læringscenter har årsplaner hvor underveisvurdering, sluttvurdering og egenvurdering framkommer. Skolen informerte under tilsynet at ikke alle elever har fått halvårsvurdering med karakterer slik forskrift til opplæringsloven § 4-9 angir. Rektor vurderer at de svakeste elevene på GSF vil miste noe av motivasjonen for opplæring dersom de skulle vurderes etter tallkarakterer. Elevene på første semester GS1 fikk heller ikke halvårsvurdering med karakter. Dette er ikke i tråd med forskriften.

Pedagogene ved skolen påpekte utfordringer med å gi underveisvurdering både muntlig og skriftlig i intervjuene med oss. Det framstår likevel for Fylkesmannen som om det tilrettelegges godt for at den enkelte elev skal forstå tilbakemeldingene, framovermeldingene og betydningen av egenvurdering.

Det er vår vurdering at lærerne veileder deltakerne om hvilke kompetansemål fra LK06 opplæringa er knyttet til. Lærerne veileder på hva som vektlegges i vurderingen i det enkelte fag og gir tilbakemelding både muntlig og skriftlig på hva deltakerne mestrer i fagene. Lærerne veileder deltakerne på hva de må gjøre for å øke sin kompetanse i fag og sørger for å involvere deltakerne i vurderingen av eget læringsarbeid.

Deltakerne får halvårsvurdering uten karakter midt i opplæringsperioden i alle fag og på slutten av opplæringsåret i fag som ikke er avsluttet.

I tilbakemeldingen etter tilsynet skriver Tønsberg kommune at det vil bli gitt halvårsvurdering med karakter til alle voksne i ordinær grunnskole for voksne fra vårsemesteret 2019. De ønsker imidlertid å formidle sitt syn på at dette ikke er en god ordning fordi de fleste av deltakerne som ikke er i siste året før avgangseksamen kun vil oppnå karakteren 1. Fylkesmannens tar kommentaren til etterretning men presiserer at halvårsvurdering med karakter skal gi uttrykk for kompetansen eleven har nådd ut fra det som er forventet på tidspunktet for vurderingen. Da vi ikke har sett dokumentasjon på endret praksis, i form av årsplaner/ukeplaner eller andre rutiner, opprettholder vi lovbruddet.

På bakgrunn av dette vurderer Fylkesmannen at Tønsberg kommune ikke gir underveisvurdering i overensstemmelse med gjeldende regelverk for å øke deltakernes læringsutbytte:

- Kommunen gir ikke alle deltakere i grunnskolen for voksne skriftlig halvårsvurdering med karakter. Dette er brudd på forskrift til opplæringsloven § 4-9.

### **3.2.4 Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning**

Pedagogene beskriver i intervju at de gjennom underveisvurderinga har god oversikt over hva den enkelte elev kan og ikke kan i de enkelte fag. Mye av tilbakemeldingene skjer muntlig og blir derfor personlig.

Pedagogene ved Tønsberg Læringscenter framhever bruken av tospråklige assistenter som svært viktig for å kunne tilrettelegge undervisningen overfor elever med behov for ekstra tilpassing. Noen ganger tas elever ut i en liten gruppe for å fokusere på enkeltferdigheter, andre ganger følger tospråkassistentene faglærerne inn i klasserommet og på denne måten kan de differensiere opplæringa. Bruken av tospråklig assistent blir en realitet på bakgrunn av behov de allerede har kartlagt i de ulike gruppene, på bakgrunn av pedagogenes erfaringer og på bakgrunn av elevenes egenvurderinger.

Pedagogene bekrefter at det er elever som ikke har forsvarlig utbytte tross god tilpassing. For disse elevene blir det satt i gang ekstra tiltak. Det finnes ikke en utarbeidet rutine for når og hvordan en setter i gang tiltak og hvilke tiltak som kan vurderes. Fylkesmannen understreker igjen sårbarheten ved å ikke ha skriftliggjorte rutiner. Tønsberg Læringscenters praksis i slike situasjoner er at faglærerne rapporterer til rektor. Rektor tar kontakt med spesialavdelinga som kartlegger og tilrettelegger videre, eller sender direkte henvisning til PPT for å kunne fatte vedtak om spesialundervisning. Det at grunnskoleavdelinga er så nært tilknyttet spesialavdelingen, gjør at de kjenner hverandre godt og det er kort avstand mellom pedagogene og spesialpedagogene og en kan derfor drøfte utfordringer uformelt.

Noe annet som skjer på bakgrunn av underveisvurdering, er at elever flyttes mellom grupper. En som har rask progresjon kan flyttes fra GS1 til GS2, eller en kan bli tilbudt å gå GS1 enda en gang, fordi en ikke har hatt tilstrekkelig utbytte av den opplæringen som har vært gitt og ikke er klar til å forsere.



På bakgrunn av dette vurderer Fylkesmannen at Tønsberg kommune har en innarbeidet framgangsmåte for å sikre undervisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning.

### **3.3 Konklusjoner**

Fylkesmannen konkluderer med at Tønsberg kommune ikke oppfyller alle lovkrav i punkt 3.2.2:

- Spesialundervisning gis ikke i samsvar med vedtak og IOP. Dette er brudd på oppll § 4A-2, jf § 5-5, samt forskrift til opplæringsloven § 4-1.
- Kommunen utarbeider ikke årsrapport for alle deltakere som får spesialundervisning, som gir en oversikt over den opplæringen deltakeren har fått eller vurderer utviklingen til deltakeren ut fra målene i IOP. Dette er brudd på Opplæringsloven §§ 4A-2, jf. 5-5

Fylkesmannen konkluderer videre med at Tønsberg kommune ikke oppfyller alle lovkrav i punkt 3.2.3 om undervisvurdering for å øke deltakernes læringsutbytte:

- Alle elever får ikke skriftlig halvårsvurdering med karakter. Dette er brudd på forskrift til opplæringsloven § 4-9.

## **4 Kommunens forsvarlige system**

### **4.1 Rettslige krav**

Kommunen skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i opplæringsloven med forskrifter blir oppfylt. Videre skal kommunen ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene. Dette følger av opplæringsloven § 13-10.

Systemets utforming og omfang kan kommunen bestemme på bakgrunn av lokale forhold, egne risikovurderinger og kommunens organisering. For at et system skal være forsvarlig, må det være egnet til å avdekke forhold som er i strid med lov og forskrift. Systemet må også sikre at det blir satt i gang tiltak som er tilstrekkelige til å rette opp i slike forhold.

#### **4.1.1 Skaffe seg informasjon**

Kommunen må sørge for å ha oppdatert kunnskap om egen praksis innenfor grunnskoleopplæring for voksne, slik at kommunen kan vurdere om praksisen oppfyller kravene i opplæringsloven med forskrifter. Informasjonen som blir innhentet, må være relevant og dekkende for kravene i regelverket på det området som skal vurderes.

#### **4.1.2 Vurdere praksis opp mot regelverket**

Kommunen må bruke informasjonen de innhenter om egen praksis, til å vurdere om praksisen er i samsvar med opplæringsloven med forskrift. Kommunen må vite hvilke krav regelverket stiller på ulike områder, og de må ha en riktig forståelse av kravene. Dette betyr at kommunen må skaffe seg tilstrekkelig regelverkskompetanse.

### **4.1.3 Sørge for varige endringer når praksis bryter med regelverket**

Kommunen må sette i verk egnede tiltak for å rette opp egen praksis når praksis ikke er i samsvar med regelverket. For at tiltak skal være egnet og gi varig endring, må de være innrettet slik at de bidrar til at bruddet ikke skjer på nytt. En årsak til brudd på regelverket kan være at de som gjennomfører eller forvalter grunnskoleopplæringen, ikke har tilstrekkelig kunnskap om regelverket. En annen årsak kan være at de mangler kompetanse i å anvende regelverket i praksis. Kommunen må i slike tilfeller vurdere og eventuelt iverksette tiltak for å øke kunnskapen eller å øke kompetansen.

Videre må kommunen følge opp at tiltakene faktisk fører til endret praksis i samsvar med kravene i regelverket, slik at endringene blir reelle og varige. Dette betyr at kommunen både må hente inn informasjon om at tiltak blir iverksatt, og at de virker i samsvar med intensjonen. Kommunen må følge opp helt til praksis på det gjeldende området er blitt i samsvar med opplæringsloven med forskrifter.

### **4.1.4 Innhente tilstrekkelig informasjon ofte nok til å vurdere og følge opp praksis**

Kommunen må innhente nok informasjon for på en forsvarlig måte å kunne vurdere om praksis er i samsvar med regelverket. Videre må kommunen også innhente nok informasjon til å kunne følge opp at tiltakene har gitt reelle endringer. Hva som er tilstrekkelig informasjon, vil avhenge av hvilke funn kommunen gjør i de ulike faser av informasjonsinnhenting. Dette krever at kommunen har et minimum av informasjon fra alle områder som er regulert av regelverket. Dersom innhentet informasjon indikerer at praksis ikke er i samsvar med regelverket, må kommunen skaffe seg mer informasjon for å få avklart dette.

Kommunen må jevnlig innhente og vurdere informasjon om praksis. For å ha et effektivt system som er treffsikkert og innhenter tilstrekkelig informasjon ofte nok, må kommunen foreta gode vurderinger av risiko. Områder der kommunen tidligere har sett at det har vært brudd på regelverket, kan indikere høy risiko. Det samme gjelder områder der kommunen har utarbeidet få retningslinjer for praksis, eller har hatt få tiltak for å øke kompetansen i forståelse og bruk av regelverket. Kommunen må også i sine vurderinger legge stor vekt på kontroll av områder der manglende etterlevelse av regelverket kan få store konsekvenser for de voksne. Basert på slike avveininger av sannsynlighet og konsekvens må kommunen ta stilling til hvor ofte og hvor omfattende kommunen skal kontrollere skolens praksis på ulike områder. Dersom brudd på regelverket foregår over lang tid uten å bli avdekket og fulgt opp av kommunen, vil ikke kommunens risikovurderinger og system være forsvarlig.

Å ha et system betyr at kommunen må arbeide systematisk og kunne dokumentere og begrunne de valg og prioriteringer som kommunen har gjort.

## **4.2 Våre observasjoner og vurderinger**

Tidligere i tilsynsrapporten har vi oppsummert våre konklusjoner etter hvert delpunkt. I denne delen av rapporten kommer konklusjonene helt til slutt etter alle delvurderingene. Første avsnitt, 4.2.1, brukes også til å beskrive det systemet og den praksis kommunen har for innhenting av informasjon fra Tønsberg Læringscenter.

Vi vurderer det forsvarlige systemet i forhold til «veiledning, kartlegging, fating av vedtak» som et emne og det forsvarlige systemet i forhold til «undervisning/vurdering» som et annet emne. Hvert delkapittel vil derfor ha betraktninger om emnene og i konklusjonen gis det korreksjonspunkt i forhold til begge emnene.

Etter foreløpig rapport med varsel om vedtak har kommunen sendt inn redegjørelse om og rutinebeskrivelser fra kommunens interne digitale 1310 system, som viser hvordan Tønsberg kommune skal kvalitetssikre at Tønsberg voksenopplæring leverer tjenester i tråd med lovverket. Kommunen viser til tre ulike rutinebeskrivelser der den ene går ut på å ta stikkprøver av inntakssamtale, kartlegging og enkeltvedtak to ganger i året, denne gjelder også realkompetansevurdering. Den andre rutinen går på stikkprøver av søknad, sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, IOP og årsrapport to ganger i året. Den tredje rutinen viser til skoleeiers oppfølgingsamtale med voksenopplæringen ut fra en gitt mal en gang i året. Voksenopplæringen må i forkant av samtalen ha gjennomført egenvurdering i RefLex. Alle rutinene har konkrete frister og spesifisert ansvarlig – enhetsleder. Ved hjelp av disse rutinene mener Tønsberg kommune at de ivaretar kravet til et forsvarlig system som både vurderer om kravene i opplæringsloven med forskrifter blir oppfylt og følger opp resultatene fra disse vurderingene.

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

Tønsberg Læringscenter ble omorganisert fra 1. mars 2018 med tre avdelinger underlagt en virksomhetsleder. Til tross for at dette er flere måneder tilbake i tid, var det på intervju tidspunktet i oktober ikke klart for virksomhetslederen hvem hun skulle rapportere til. Kommunaldirektøren har personalansvaret for henne, men om hun skal rapportere faglig til kommunaldirektør eller rådmann var fortsatt uklart. Kommunaldirektøren understreket i intervju med oss i desember, at virksomhetslederen skal rapportere til henne. Virksomhetslederen møter ikke i rektormøtene ledet av kommunaldirektøren, det gjør rektor. Virksomhetslederen er blitt forespeilet å møte på virksomhetsledermøter, men det har ikke vært slike møter siden hun ble innsatt i stillingen i mars.

Virksomhetslederen rapporterer på økonomi hver måned og har tilgang til kommunens kvalitetssystem, 13-10. Noe rapporterer hun på direkte, men mye videresender hun til leddet under seg. Virksomhetslederen har en egen lederavtale, men den er fra tiden før omorganiseringen, og er ikke oppdatert. Hun har ikke hatt noen formell ledersamtale siden hun tiltrådte. Hun har ingenting skriftlig knyttet til egne oppgaver for Tønsberg Læringscenter. I den nye rutinebeskrivelsen oversendt i tilbakemeldingen etter tilsynet, fremkommer det at Tønsberg kommune skal gjennomføre en kvalitetssamtale med voksenopplæringen. I forkant av samtalen skal en egenvurdering i RefLex gjennomføres og en gitt mal skal benyttes for samtalen.

Virksomhetslederen følger opp rektor med regelmessige formelle og mer uformelle samtaler. Rektor har møter med avdelingslederen for spesialavdelingen, med karriereveilederen som samtaler med alle søkere, og med inspektøren som har ansvar for ungdomsklassen. Rektor leder avdelingsmøter med de ansatte og deltar på teammøter. Rektor rapporterer skriftlig i løpet av året gjennom kommunens kvalitetssystem 13-10, blant annet om økonomi.

Rektor innkalles til alle rektormøter for rektorene i kommunen. I rektormøtene er det fokus på drift, økonomi, regelverk, kvalitetssystem og ulike tema gjennom skoleårets gang. Disse møtene har fokus på ordinær grunnskole, og det er lite fokus på grunnskole for voksne.

Etter Fylkesmannens oppfatning på tidspunktet for gjennomføring av tilsynet hadde fagenheten for skole lite kompetanse på de spesielle utfordringene ved å drive grunnskole for voksne. En nyansatt i fagenheten fikk ansvaret med å følge opp Tønsberg Læringscenters grunnskoledrift kort tid innen Fylkesmannens tilsyn. Fagenheten har i forbindelse med tilsynet sett at det er svakheter med et kvalitetssystem som i stor grad forholder seg til kvantitativ rapportering og ikke kvalitativ rapportering. Eksempel: om det er 34 elever ved grunnskolen for voksne og det kun er fattet 33 enkeltvedtak, vil systemet avdekke dette som et avvik. Om det derimot skulle være fattet 34 vedtak som ikke er i samsvar med krav i opplæringsloven eller forvaltningsloven, vil kvalitetssystemet ikke avdekke dette, så lenge elevtallet sammenfaller med antall enkeltvedtak og så lenge enkeltvedtakene er fattet innen gitt frist.

Kommunaldirektøren oppsummerte i intervju med Fylkesmannen at fagenheten for skole hadde hatt for få ressurser til å kunne følge opp Tønsberg Læringscenter og at kommunen trenger mer kompetanse på opplæringsfeltet. Kommunaldirektøren mente Tønsberg kommune kom til å øke bemanningen i fagenheten for å bøte på situasjonen.

I dag er Tønsberg Læringscenter underlagt kommunaldirektøren for skole. Tønsberg kommune skal slå sammen med Re kommune fra 1. januar 2020. Etter sammenslåingen skal Læringscenteret inn under kommunalområde for kultur og ikke kommunalområdet for skole. Fylkesmannen ønsker å påpeke at de endringer som kommunen nå iverksetter for å lukke lovbrudd i forbindelse med dette tilsynet, også må være gjeldende etter ny organisering.

I etterkant av tilsynet har Tønsberg kommune valgt å legge inn oppgaver i årshjulet for 13-10-systemet for å kvalitetssikre at skolen leverer tjenester i tråd med lover og forskrift. Dette omfatter innsamling av informasjon og dokumentasjon to ganger i året som en stikkprøvekontroll. De innhenter blant annet inntakssamtaler, kartlegging, søknad om spesialundervisning, sakkyndigvurdering, IOP, årsrapport og ulike typer enkeltvedtak. Skoleeier skal deretter gi tilbakemelding til skolen. Skoleeier skal i tillegg ha en kvalitetssamtale med voksenopplæringen etter en gitt mal og med bakgrunn i gjennomført egenvurdering i RefLex. Vår vurdering er at Tønsberg kommunes system slik det er beskrevet i tilbakemeldingen kan være egnet til å fange opp relevant og dekkende informasjon om egen praksis.

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

Vår oppfatning under tilsynet var at kommunen vurderte egen praksis opp mot regelverket dersom kontrollsystemene varslet om avvik. Kjent praksis ble vurdert opp mot regelverket, og avvik som ble påvist ble håndtert. Vi mente imidlertid at det ikke ble gjennomført tilstrekkelige undersøkelser til å avdekke eventuelle ulikheter mellom driften av/praksis i de ordinære grunnskolene og grunnskolen for voksne. Dette gjaldt både for området veiledning, kartlegging og saksbehandling og for gjennomføringen av undervisning/vurdering.

Tønsberg kommunes oversendte rutinebeskrivelser, som omfatter stikkprøvekontroll og kvalitetssamtale, vil etter Fylkesmannen vurdering sikre at kommunen får tilstrekkelig informasjon om voksenopplæringens praksis og en mulighet for kommunen til å bruke denne informasjonen for å vurdere om praksisen er i samsvar med opplæringsloven med forskrift.

Kommunen har stor tiltro til at de ansatte i administrasjonen ved voksenopplæringa har tilstrekkelig kompetanse om og kjennskap til regelverket. Fagenheten har fram til nå ikke hatt tilstrekkelig kompetanse om regelverket for voksne, eller kapasitet til å følge opp læringscenteret

tilstrekkelig. Gjennom kvalitetssamtaler med voksenopplæringen og bruk av RefLex mener Fylkesmannen at kommunen i tilstrekkelig grad skaffer seg kunnskap om egen praksis og samtidig øker sin regelverkskompetanse.

#### **4.2.3 Sørge for varige endringer når praksis bryter med regelverket**

Dette punktet har Fylkesmannen ikke tilstrekkelig informasjon om til å kunne vurdere. Vi har ikke avdekket hva Tønsberg kommune ville ha gjort for å sørge for varige endringer dersom det hadde blitt avdekket at praksis innenfor saksbehandling eller undervisning ikke var i samsvar med opplæringsloven og forvaltningsloven.

#### **4.2.4 Innhente tilstrekkelig informasjon ofte nok til å vurdere og følge opp praksis**

Tilsynet avdekket at Tønsberg kommune i for liten grad innhentet tilstrekkelig informasjon om grunnskolen for voksne til å kunne vurdere og følge opp praksis. Dette underbygges blant annet ved at det ikke var kjent for skoleeierleddet at det ikke var gitt skriftlig halvårsvurderinger med karakter til alle elever. Det var heller ikke kjent for skoleeierleddet at det ikke var fattet vedtak som angir at den voksne skal få særskilt språkopplæring for alle elever som trenger dette, eller at det ble fattet vedtak om spesialundervisning uten bakgrunn i sakkyndig vurdering.

I de nye rutinebeskrivelsene, som beskrevet ovenfor, viser kommunen at de innhenter både kvantitativ og kvalitativ informasjon rutinemessig to ganger i året. Etter vår vurdering innhenter kommunen tilstrekkelig informasjon ofte nok om grunnskolen for voksne til å vurdere og følge opp praksis.

### **4.3 Konklusjoner**

Etter Fylkesmannens vurdering vil Tønsberg kommunes nye rutiner for innhenting av informasjon og oppfølging av praksis og kompetansebehov ved Tønsberg læringscenter, både være egnet til å avdekke forhold som er i strid med lov og forskrift og sikre i tilstrekkelig grad en oppfølging av resultatene fra disse vurderingene. Gjennom rutiner i et digitalt system som sender påminnelse til skoleeier ved gitte frister vurderer vi det som sannsynliggjort at kommunen vil følge den nye praksisen over tid.

Fylkesmannen konkluderer med at Tønsberg kommune har et oppfølgingssystem for veiledning, kartlegging, vedtaksfetting, undervisning og vurdering som oppfyller kravene i opplæringsloven § 13-10 om forsvarlig system.

## 5 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<sup>2</sup>.

Frist for retting er 1.2.2020. Før fristen 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.

### Undertema I, Veiledning og behandling av søknader

1. Kommunen 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.

Pålegget innebærer følgende:

- a. Kommunen må sørge for at det for alle søkere som vurderes til å ha rett til spesialundervisning gjøres en sakkyndig vurdering

2. Kommunen må sørge for å fatte enkeltvedtak som oppfyller søkerens rett til opplæring tilpasset sitt behov, jf. opplæringsloven §§ 4A-1, 4A-2, 4A-8, 5-3, jf. forvaltningsloven § 2, 23, 24 og 25.

Pålegget innebærer følgende:

- a. Kommunen må fatte vedtaket uten ugrunnet opphold

3. Kommunen 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 Tønsberg læringscenter:

- a. angivelse av hvilke faktiske forhold som er vektlagt for avgjørelsen

### Undertema II, Gjennomføre opplæringen

4. Kommunen 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.

---

<sup>2</sup> Etter forskrift om overgangsbestemmelser til ny kommunelov § 4 skal «Tilsyn som er igangsatt før ny lov er satt i kraft skal følge reglene i lov om kommuner og fylkeskommuner 25. september 1992 nr. 107 kapittel 10A. Et tilsyn regnes som igangsatt når kommunen har fått varsel om tilsyn».

Pålegget innebærer følgende:

- a. Kommunen må sørge for at deltakere med spesialundervisning får opplæring i samsvar med vedtaket når det gjelder:
    - i. hva innholdet i opplæringen skal være (læreplaner, fag, deler av fag, grunnleggende ferdigheter m.m.)
  - b. Kommunen må sørge for at det utarbeides en årsrapport for deltakere som får spesialundervisning som
    - i. gir oversikt over den opplæringen deltakeren har fått
    - ii. vurderer utvikling til deltakeren ut fra målene i IOP
5. Kommunen må sørge for at den individuelle underveisvurderingen bidrar til at deltakerne får realisert sine muligheter til å nå målene for opplæringen, jf. opplæringslovens §§ 4A-6, jf. 2-3 og 5-5 og forskrift til opplæringsloven §§ 4-7 til 4-9.

Pålegget innebærer følgende:

- c. Kommunen må sikre at alle deltakere får halvårsvurdering med karakter

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

## Vedlegg: Liste over dokumentasjon

- Oversendelse fra Tønsberg kommunale voksenopplæring, datert 23.8.2018
  - Ansattliste Tønsberg læringscenter 2017, 2018 og 2019
  - Delegasjonsreglement særlover Tønsberg 2016-19
  - Lederavtale for virksomhetsleder fra 1.8.2018
  - Liste over deltakere spesialavdeling 2017-18
  - Organisasjonskart Tønsberg kommune
  - Organisasjonsmodell Tønsberg læringscenter pr. 1.3.2018
  - Organisering av grunnskole for voksne Tønsberg læringscenter
  - Reglement for politisk styring Tønsberg 2016-19
- Oversendelse fra Tønsberg læringscenter datert 10.9.2018
  - Liste deltakere grunnskole 2016-2017
  - Liste deltakere grunnskole 2017-2018
  - Liste deltakere grunnskole 2018-2019
  - Liste deltakere grunnskole 2016-2019
- Oversendelse fra Tønsberg læringscenter
  - Innloggingsinformasjon til kommunens digitale løsning [www.1310.no](http://www.1310.no)
  - Prosedyrebeskrivelser
  - Avvikssystemet
  - Sjekkliste – kvalitetsvurdering
- Oversendelse fra Tønsberg kommunale voksenopplæring datert 9.10.2018
  - Redegjørelse for rutine for veiledning og informasjon til innbyggerne om grunnskolen for voksne
  - Redegjørelse for behandling av søknader, gjennomføring av kartlegging og realkompetansevurdering
  - Søknadsskjema for grunnskoleopplæring for voksne § 4A-1
  - Søknadsskjema om spesialundervisning og logopedi for voksne
  - Søknadsskjema for realkompetansevurdering på grunnskolenivå
  - Redegjørelse for gjennomføring av realkompetansevurdering
  - Realkompetansevurdering på grunnskolen område § 4A-1 (skjema)
  - Prisliste realkompetansevurdering
  - Egenvurderingsskjemaer i engelsk, naturfag, norsk, samfunnsfag og matematikk
  - Rutinebeskrivelser vurdering, læreplaner, IOP-er, samtaler mm.
  - Semesterplan for grunnskolen 2017-2018
  - Semesterplan for grunnskolen 2018-2019
  - Lenke til kommunens forsvarlige system og skjermbilder av kommunens avvikssystem
  - Sjekkliste i henhold til opplæringslova § 13-10 for voksne i grunnskole
  - Redegjørelse for interkommunalt samarbeid og samarbeidskontrakter med andre kommuner
  - Oppsummering fra møte 24.0 mellom Re kommune og Tønsberg læringscenter
  - Foreløpig samarbeidsavtale mellom Voksenopplæringen i Nøtterøy og Tønsberg



- Avtale om kjøp av tjenester mellom NN kommune og Tønsberg kommune ved Tønsberg voksenopplæring (mal)
  - Avtale om vertskommunesamarbeid – Tønsberg læringscenter
  - Dokumenter knyttet til utplukkede elever fra grunnskolen; søknad, vedtak
  - Dokumenter knyttet til utplukkede elever fra grunnskolen, med spesialundervisning; søknad, vedtak, sakkyndig vurdering, IOP og årsrapport
  - Årsplaner GS1
  - Årsplaner GS2
  - Årsplaner GSF
- 
- Møteplan 2018/2019 og 2018/2019
  - Egenvurdering på tema «Kommunens forsvarlige system», utfylt av skoleeier og skoleleder
  - Egenvurdering på tema «Veilede og behandle søknader», utfylt av skoleeier og skoleleder
  - Egenvurdering på tema «Gjennomføre opplæringen», utfylt av skoleeier, skoleleder og lærere
  - Tilbakemelding

## Vedlegg: Aktuelle rettskrav

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) av 17.07.1998

### **§ 4A-1. Rett til grunnskoleopplæring for vaksne**

Dei som er over opplæringspliktig alder, og som treng grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring, så langt dei ikkje har rett til vidaregåande opplæring etter § 3-1. Retten til opplæring omfattar til vanleg dei faga ein treng for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for vaksne. Opplæringa skal tilpassast behovet til den enkelte.

Kommunar og fylkeskommunar kan òg tilby grunnskoleopplæring etter første ledd til dei som har rett til vidaregåande opplæring etter § 3-1, men som har behov for meir grunnskoleopplæring for å kunne fullføre vidaregåande opplæring.

Opplæringa og undervisningsmateriellet er gratis.

Det er eit vilkår for rett til grunnskoleopplæring at søkjaren har lovleg opphald i landet. Dei som er over opplæringspliktig alder, og som oppheld seg lovleg i landet i påvente av å få avgjort søknad om opphaldsløyve, har likevel berre rett til grunnskoleopplæring etter denne paragrafen når dei er under 18 år og det er sannsynleg at dei skal vere i Noreg i meir enn tre månader. Dei som oppheld seg lovleg i landet i påvente av å få avgjort søknad om opphaldsløyve, og som fyller 18 år i løpet av eit skoleår, har rett til å fullføre påbegynt skoleår. For dei som får avslag på søknaden om opphaldsløyve, gjeld retten til grunnskoleopplæring etter denne paragrafen fram til dato for endeleg vedtak.

### **§ 4A-2. Rett til spesialundervisning på grunnskolens område**

Vaksne som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet for vaksne, har rett til spesialundervisning.

Vaksne som har særlege behov for opplæring for å kunne utvikle eller halde ved like grunnleggjande dugleik, har rett til slik opplæring.

For opplæring etter denne paragraf gjeld § 5-1 andre ledd bortsett frå siste punktum, og §§ 5-3, 5-4, 5-5 og 5-6 tilsvarande.

### **§ 4A-6. Innhaldet i opplæringa**

§ 1-1 gjeld så langt det passar for opplæring etter dette kapitlet. Læreplanar etter §§ 1-5, 2-3, 3-4 og 6-4 gjeld med dei tilpassingar som følgjer av dette kapitlet.

### **§ 4A-8. Rådgiving**

Vaksne med rett til opplæring etter §§ 4A-1 og 4A-2 har rett til rådgiving for å kartleggje kva tilbod den vaksne har behov for.

### **§ 4A-12. Tilpassa opplæring**

§ 1-3 første ledd gjeld tilsvarande for opplæring etter dette kapitlet.

### **§ 5-1. Rett til spesialundervisning**

Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.

I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetallet som gjeld andre elevar, jf. § 2-2 og § 3-2.

### **§ 5-3. Sakkunnig vurdering**

Før kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast.

Den sakkunnige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til

- eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbodet
- lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa
- realistiske opplæringsmål for eleven
- om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbodet
- kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod.

Departementet kan gi nærmare forskrifter om den sakkunnige vurderinga.

Dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1.

### **§ 5-4. Nærmare om saksbehandlinga i samband med vedtak om spesialundervisning**

Eleven eller foreldra til eleven kan krevje at skolen gjer dei undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng. Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades. Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.

Før det blir gjort sakkunnig vurdering og før det blir gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhentast samtykke frå eleven eller frå foreldra til eleven. Med dei avgrensingane som følgjer av reglane om teieplikt og § 19 i forvaltningslova, har eleven eller foreldra til eleven rett til å gjere seg kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga og til å uttale seg før det blir gjort vedtak.

Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.

### **§ 5-5. Unntak frå reglane om innhaldet i opplæringa og om kompetansekrav**

Reglane om innhaldet i opplæringa i denne lova og i forskrifter etter denne lova gjeld for spesialundervisning så langt dei passar. For elev som får spesialundervisning, skal det utarbeidast individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast. Også avvikande kontraktvilkår for lærlingar kan fastsetjast i den individuelle opplæringsplanen.

Skolen skal ein gong i året utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Utviklinga til eleven skal vurderast ut frå måla som er sette i den individuelle opplæringsplanen til eleven. Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen.

Krav etter § 10-2 kan fråvikast i vedtak om spesialundervisning dersom ei konkret vurdering av eleven og den spesialundervisninga som skal bli gitt, tilseier det.

### **§ 13-10. Ansvarsomfang**

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-4. Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av skoleeigar dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øvste leiinga ved dei private grunnskolane.

## Forskrift til opplæringslova av 23.06.2006

### **§ 1-2. Grunnskoleopplæring for vaksne**

Læreplanverket for Kunnskapsløftet skal, så langt det passar, også brukast i grunnskoleopplæringa for vaksne. Opplæringa skal tilpassast vaksne og skal vere eigna til å føre dei vaksne fram til vitnemål etter §§ 4-31 flg.

### **§ 4-1. Rett til vurdering**

Deltakarar i offentleg grunnskoleopplæring og offentleg vidaregåande opplæring særskilt organisert for vaksne etter opplæringslova kapittel 4A har rett til vurdering etter reglane i dette

kapitlet. Retten til vurdering inneber både ein rett til undervegsvurdering og sluttvurdering og ein rett til dokumentasjon av opplæringa.

Kapitlet gjeld også for vaksne privatistar i grunnskolen, så langt det er fastsett i føresegnene her. For privatistar i vidaregåande opplæring gjeld kapittel 3.

Vaksne som er tatt inn til ordinær vidaregåande opplæring etter opplæringslova kapittel 3, skal ha vurdering etter kapittel 3.

Vaksne som er lærlingar, praksisbrevkandidatar eller lære kandidatatar etter opplæringslova kapittel 4, skal ha vurdering etter kapittel 3.

Det skal vere kjent for deltakaren kva som er måla for opplæring og kva som blir vektlagt i vurderinga av hennar eller hans kompetanse.

Kommunen/fylkeskommunen som skoleeigar har ansvaret for at deltakaren sin rett til vurdering blir oppfylt, jf. opplæringslova § 13-10 første ledd.

### **§ 4-3. Grunnlaget for vurdering i fag**

Grunnlaget for vurdering i fag er kompetansemåla i læreplanane for fag slik dei er fastsette i læreplanverket, jf. § 1-2 eller § 1-3.

Føresetnadene til den enkelte, fråvær, eller forhold knytte til ordenen og åtferda til deltakaren skal ikkje trekkjast inn i vurderinga i fag.

Deltakaren skal møte fram og delta aktivt i opplæringa slik at læraren får grunnlag til å vurdere deltakaren sin kompetanse i faget. Stort fråvær eller andre særlege grunnar kan føre til at læraren ikkje har tilstrekkeleg grunnlag for å gi halvårsvurdering med karakter eller standpunktkarakter.

Realkompetansen skal vurderast mot kompetansemåla i læreplanane i fag slik dei er fastsette i læreplanverket. Vurderinga skal vise om realkompetansen er likeverdige med kompetansen som er oppnådd gjennom grunnopplæringa.

### **4-4. Karakterar i fag mv.**

Vurdering med karakterar skal givast med talkarakterar. Det skal brukast talkarakterar på ein skala frå 1 til 6. Berre heile talkarakterar skal brukast.

Dei enkelte karaktergradene har dette innhaldet:

- a) Karakteren 6 uttrykkjer at deltakaren har framifrå kompetanse i faget.
- b) Karakteren 5 uttrykkjer at deltakaren har mykje god kompetanse i faget.
- c) Karakteren 4 uttrykkjer at deltakaren har god kompetanse i faget.
- d) Karakteren 3 uttrykkjer at deltakaren har nokså god kompetanse i faget.
- e) Karakteren 2 uttrykkjer at deltakaren har låg kompetanse i faget.

f) Karakteren 1 uttrykkjer at deltakaren har svært låg kompetanse i faget.

I vidaregåande opplæring svarer bestått til karakterane 2 til 6. Departementet kan i spesielle tilfelle bestemme ei anna grense for bestått i læreplanverket. Fag med karakteren 1 i standpunkt er bestått når eksamenskarakteren er 2 eller betre. Det gjeld ikkje dersom eksamenskarakteren er for ein tverrfagleg eksamen.

Det går fram av læreplanverket at det i enkelte fag skal brukast andre uttrykk enn talkarakterar. Dei andre uttrykka er

a) bestått/ikkje bestått: for å få karakteren bestått skal deltakaren ha vist tilfredsstillande kompetanse i faget

b) delteke/ikkje delteke.

Ved realkompetansevurdering skal vurderingsuttrykka godkjent og ikkje godkjent brukast.

#### **§ 4-7. Undervegsvurdering**

Undervegsvurdering i fag skal brukast som ein reiskap i læreprosessen, som grunnlag for tilpassa opplæring og bidra til at deltakaren aukar kompetansen sin i fag. Undervegsvurderinga i fag, i orden og i åtferd skal givast løpande og systematisk og kan bli gitt både munnleg og skriftleg.

Undervegsvurderinga skal innehalde informasjon om kompetansen til deltakaren og gi rettleiing om korleis ho eller han kan utvikle kompetansen sin i faget.

Deltakaren har minst ein gong kvart halvår rett til ein samtale med læraren om utviklinga si i forhold til kompetansemåla i faga som ein del av undervegsvurderinga. Samtalen kan gjennomførast i samband med halvårsvurdering utan karakter etter § 4-9.

Læraren skal i undervegsvurderinga vurdere om deltakarar i grunnskoleopplæring særskilt organisert for vaksne har tilfredsstillande utbytte av opplæringa, jf. opplæringslova § 4A-2 og § 5-4.

Deltakarar i grunnskolen med individuell opplæringsplan skal både ha undervegsvurdering og rettleiing i samsvar med den opplæringsplanen som er utarbeidd for dei, jf. opplæringslova § 4A-2 og § 5-5 første ledd.

#### **§ 4-8. Eigenvurdering**

Eigenvurderinga er ein del av undervegsvurderinga, og formålet med eigenvurderinga er at deltakaren reflekterer over og blir bevisst på eiga læring. Deltakaren skal delta aktivt i vurderinga av eige arbeid, eigen kompetanse og eiga fagleg utvikling.

#### **§ 4-13. Realkompetansevurdering**

Vurderinga av realkompetansen til den vaksne skal gjerast i forhold til kompetansemåla i læreplanen for fag i læreplanverket. Vurderinga skal vise at realkompetanse er likeverdig med kompetansen som er oppnådd gjennom grunnskoleopplæringa eller vidaregåande opplæring.

Det er ikkje mogleg å få godkjend fag i Vg3 i yrkesfaglege utdanningsprogram gjennom ei vurdering av realkompetansen som sluttvurdering.

Vurderinga skal vere godkjend eller ikkje godkjend realkompetanse i heile eller delar av faget.

Kommunen har ansvaret for at vurderinga av realkompetanse i grunnskolen blir utført på forsvarleg grunnlag og utan ugrunna opphald.

Fylkeskommunen har ansvaret for at vurderinga av realkompetanse i vidaregåande opplæring blir utført på forsvarleg grunnlag og utan ugrunna opphald.

Realkompetansevurderinga er eit enkeltvedtak og kan påklagast til Fylkesmannen, jf. § 5-1.

Bruk av realkompetansevurdering til å avklare kva slags opplæring den vaksne har behov for er regulert i opplæringslova § 4A-3 og forskrift til opplæringslova § 6-46 og § 6-47.

#### **§ 4-33a. Kompetansebevis i grunnskolen**

Kompetansebevis blir skriva ut som dokumentasjon for grunnskoleopplæring etter opplæringslova kapittel 4A i dei tilfella der vilkåra for å få vitnemål ikkje er oppfylte.

Kompetansebeviset skal vise kva for standpunkt- og eksamenskaraktarar som er oppnådde, og godkjend realkompetanse. Kompetansebevis blir også skriva ut som dokumentasjon på gjennomgått opplæring i dei tilfella der deltakaren berre har fått opplæring i delar av eit fag.

Dersom deltakaren ikkje fullfører faget på nivået der læreplanverket fastset at standpunktkarakter skal givast, men ønskjer å få dokumentert sin kompetanse i faget skal den siste halvårsvurderinga med karakter som deltakaren har fått førast på kompetansebeviset. Det skal då førast ein merknad om at karakteren er halvårsvurdering med karakter.

På kompetansebeviset skal berre kompetansen den vaksne har fått godkjent gjennom realkompetansevurderinga førast. Det den vaksne eventuelt ikkje får godkjent i ei realkompetansevurdering, skal ikkje førast på kompetansebeviset. Kompetansebeviset skal førast på fagnivå. Dersom den vaksne har fått godkjent berre delar av eit fag, skal det førast merknad om dette. Kva for kompetansemål som er godkjende, skal gå fram av eit vedlegg til kompetansebeviset.

Kommunen er ansvarleg for å skriva ut kompetansebevis for deltakarar. Etter at kommunen har realkompetansevurdert ein vaksne, skal det skrivast ut kompetansebevis.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10.02.1967

#### **§ 2. (definisjoner).**

I denne lov menes med:

- a) vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkelpersoner eller andre private rettssubjekter);
- b) enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer;
- c) forskrift, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer;
- d) offentlig tjenestemann, en embetsmann eller annen som er ansatt i statens eller en kommunes tjeneste;
- e) part, person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder.
- f) dokument: en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framføring, overføring eller lignende.
- g) skriftlig: også elektronisk melding når informasjonen i denne er tilgjengelig også for ettertiden;
- h) nedtegning, nedskrivning og protokollering: også elektronisk nedtegning når dette oppfyller hensynene bak nedtegningen i like stor grad som nedtegning på papir.

Avgjørelse som gjelder ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av offentlig tjenestemann, regnes som enkeltvedtak. Det samme gjelder vedtak om å ilegge offentlig tjenestemann ordensstraff eller tilstå ham pensjon. Kongen kan bestemme hva som i tvilstilfelle skal regnes som enkeltvedtak etter dette ledd, eller at andre saker om offentlige tjenesteforhold skal regnes som enkeltvedtak.

Som enkeltvedtak reknes også avgjørelser som gjelder avvising av en sak eller bruk av særlige tvangsmidler for å få gjennomført et vedtak.

Et forvaltningsorgan likestilles med privat rettssubjekt ved anvendelse av første ledd dersom organet har samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha.

### **§ 11. (veiledningsplikt).**

Forvaltningsorganene har innenfor sitt sakområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om:

- a) gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende sakområde, og
- b) regler for saksbehandlingen, særlig om parters rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.



Uavhengig av om sak pågår, plikter forvaltningsorganet innen sitt sakområde å gi veiledning som nevnt i annet ledd til en person som spør om sine rettigheter og plikter i et konkret forhold som har aktuell interesse for ham.

Dersom noen henvender seg til urette myndighet, skal det forvaltningsorgan som mottar henvendelsen, om mulig vise vedkommende til rett organ. Inneholder en henvendelse til et forvaltningsorgan feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som avsenderen bør rette, skal organet om nødvendig gi beskjed om dette. Organet bør samtidig gi frist til å rette opp mangelen og eventuelt gi veiledning om hvordan dette kan gjøres.

Kongen kan gi nærmere bestemmelse om utstrekningen av veiledningsplikten og om den måten veiledningen skal ytes på.

#### **§ 11 a. (saksbehandlingstid, foreløpig svar).**

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og såvidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.

#### **§ 17. (forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt).**

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det skal påse at mindreårige parter har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken gjelder. De mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet.

Dersom det under saksforberedelsen mottar opplysninger om en part eller den virksomhet han driver eller planlegger, og parten etter §§ 18 til 19 har rett til å gjøre seg kjent med disse opplysninger, skal de forelegges ham til uttalelse. Dette gjelder likevel ikke når

- a) opplysningene bekreftes av framstilling som parten selv har gitt eller kontrollert i anledning av saken eller parten ikke har kjent oppholdssted,
- b) rask avgjørelse i saken er påkrevd av hensyn til andre parter eller offentlige interesser,
- c) opplysningene ikke har avgjørende betydning for vedtaket eller underretning av andre grunner er unødvendig eller uhensiktsmessig ut fra hensynet til parten selv, for eksempel fordi han vil bli gjort kjent med opplysningene ved melding om vedtaket.

Partene bør også for øvrig gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om, og som parten etter §§ 18 til 19 har rett til å gjøre seg kjent med. Ved avveiningen skal legges vekt på om rask avgjørelse er ønskelig og om hensynet til parten er tilstrekkelig varetatt på annen måte, for eksempel ved at han er gjort kjent med retten etter §§ 18 til 19 til å se sakens dokumenter.

Dersom en mindreårig over 15 år er part i saken og blir representert av verge, skal opplysninger som nevnt i annet og tredje ledd også forelegges den mindreårige selv, hvis ikke den mindreårige har erklært at det ikke er nødvendig.

**§ 18. (partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter).**

En part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, for så vidt ikke annet følger av reglene i §§ 18 til 19. Dersom en mindreårig er part i saken og blir representert av verge, gjelder dette også den mindreårige selv. Retten til innsyn gjelder også etter at det er truffet vedtak i saken. En mindreårig under 15 år skal ikke gjøres kjent med opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt.

Når det er adgang til å gjøre unntak fra innsyn, skal forvaltningsorganet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn. Innsyn bør gis dersom hensynet til parten veier tyngre enn behovet for unntak.

**§ 23. (formene for enkeltvedtak).**

Et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet.

**§ 24. (når enkeltvedtak skal grunngis).**

Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.

I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. Det samme gjelder i saker om fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter. En part kan likevel kreve begrunnelse gitt etter at vedtaket er truffet. Krav om begrunnelse må framsettes i løpet av klagefristen eller - om ingen klagefrist løper - senest 3 uker etter at parten mottok underretning om vedtaket. Bestemmelsene i §§ 29, 30 og 31 gjelder tilsvarende.

Grunngiing kan unnlates i den utstrekning begrunnelse ikke kan gis uten å røpe opplysning som parten etter § 19 ikke har krav på å bli kjent med. I tilfelle som går inn under § 19 første ledd bokstav d, skal begrunnelse på anmodning gis en representant for parten når ikke særlige grunner taler mot det, likevel slik at muntlig orientering kan tre istedenfor skriftlig grunngiing.

Kongen kan for særskilte saksområder gi bestemmelser om at grunngiing kan unnlates når særlige forhold gjør det nødvendig. Likeledes kan Kongen bestemme at visse vedtak som går inn under første ledd skal grunngis etter reglene i annet ledd, eller at visse vedtak som går inn under annet ledd skal grunngis etter reglene i første ledd.

**§ 25. (begrunnelsens innhold).**

I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.

### **§ 27. (underretning om vedtaket).**

Det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, skal sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. Dersom en mindreårig over 15 år er part i saken og blir representert av verge, skal organet også underrette den mindreårige selv. Underretning skal gis av det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, hvis ikke særlige grunner tilsier at dette overlates til et annet organ. I regelen gis underretning skriftlig. Er det særlig byrdefullt for forvaltningsorganet å gi skriftlig underretning, eller haster saken, kan underretning gis muntlig eller på annen måte. I så fall kan en part kreve å få vedtaket skriftlig bekreftet. Underretning om vedtaket kan helt unnlates for så vidt underretning må anses åpenbart unødvendig og vedtaket ikke medfører skade eller ulempe for vedkommende part.

I saker der begrunnelsen etter § 24 skal gis samtidig med vedtaket, bør grunnene gjengis i underretningen. Der dette på grunn av særlige forhold ikke kan gjennomføres, og likeledes der partene kan kreve grunngiing etter § 24 annet ledd, skal det i underretningen isteden gis opplysning om på hvilken måte partene kan bli kjent med begrunnelsen.

I underretningen skal videre gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å se sakens dokumenter. Dersom vedtaket kan tenkes gjennomført til skade for parten før klagesaken er avgjort, skal det også gjøres merksom på adgangen til å be om at gjennomføringen utsettes, jfr. § 42 første ledd. Er det etter § 27 b i loven her eller etter særskilt lovbestemmelse et vilkår for søksmål at klageadgangen er nyttet, eller at søksmålet anlegges innen en viss frist, skal parten i underretningen om vedtaket også gjøres oppmerksom på dette. I motsatt fall kommer slike vilkår for søksmål ikke til anvendelse overfor parten.

I tillegg til veiledningen etter tredje ledd skal underretningen om enkeltvedtak til sakens parter opplyse om følgende når forholdene gir grunn til det:

- a) adgangen til å søke fritt rettsråd,
- b) forvaltningsorganenes veiledningsplikt etter § 11 og forskrifter gitt i medhold av den,  
og
- c) adgangen til å få tilkjent sakskostnader etter § 36.