



**Fylkesmannen i Vestfold**

**Avdeling for oppvekst og opplæring**

**Rapport**

**fra tilsyn med**

**Vestfold fylkeskommune**

**Voksnes rett til videregående opplæring**

**Opplæringsloven kapittel 4A**

Tilsyn gjennomført april 2011

## Innholdsfortegnelse

1. Om tema og bakgrunn for tilsynet.....	3
1.1 Tema for tilsynet .....	3
1.2 Formål med tilsynet.....	3
1.3 Begrunnelse for valg av tema .....	3
2. Om gjennomføringen av tilsynet.....	4
2.1 Rettslig grunnlag for tilsynsmyndigheten og for dette tilsynet .....	4
2.2 Overordnet om metoden brukt i tilsynet .....	4
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet.....	5
2.4 Oppsummering av tilsynets gang .....	5
2.4.1 Tidspunkt og sted for ulike aktiviteter .....	5
2.4.2 Oversikt over hvem/hvor mange som ble intervjuet .....	6
2.5 Dokumentasjonsgrunnlag for konklusjonene i tilsynet.....	6
3. Lovkrav knyttet til videregående opplæring for voksne .....	6
3.1 Rett til videregående opplæring .....	7
3.2 Realkompetansevurdering.....	7
3.3 Innholdet i videregående opplæring.....	8
3.4 Tilpasning av videregående opplæring .....	8
3.5 Vurdering og dokumentasjon av videregående opplæring.....	8
3.6 Samarbeid med andre tilbydere om videregående opplæring for voksne .....	8
3.7 Krav til forsvarlig system.....	9
3.8 Krav til saksbehandling.....	9
4. Fylkesmannens observasjoner og vurderinger .....	10
4.1 Organisering og ansvar.....	10
4.2 Tilpasning av videregående opplæring .....	10
4.3 Vurdering og dokumentasjon av videregående opplæring.....	11
4.4 Realkompetansevurdering.....	11
4.5 Rutiner og saksbehandling knyttet til videregående opplæring for voksne .....	11
4.6 Et forsvarlig system for å sikre at lovkrav oppfylles .....	12
5. Lovstridige forhold.....	13
5.1 Rutiner og saksbehandling knyttet til videregående opplæring for voksne .....	13
5.2 Et forsvarlig system for å sikre at lovkrav oppfylles .....	13
6. Oppfølging av tilsynsresultatene .....	14

# **1. Om tema og bakgrunn for tilsynet**

## **1.1 Tema for tilsynet**

Voksnes rett til videregående opplæring er hjemlet i opplæringsloven § 4A-3. Hensikten med disse rettighetene er å gi voksne med lav utdanning muligheten til kompetanseløft. Et høyt kunnskaps- og kompetansenivå i hele folket er grunnlaget for sosial utjevning og for at norske virksomheter skal ha tilgang på den kompetansen de trenger. Det er derfor viktig å legge til rette for at voksne skal kunne tilegne seg ny kunnskap og oppgradere sin kompetanse gjennom utdanning og opplæring. I følge tall fra SSB, var det nærmere 40 000 personer i alderen 25 år og eldre i 2010 med grunnskole som høyeste utdanning bosatt i Vestfold fylke.

Målgruppen for videregående opplæring for voksne er personer over 24 år som har fullført grunnskole eller tilsvarende, men ikke fullført videregående opplæring. Opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov. Det er fylkeskommunen som har plikt til å sørge for slik opplæring.

Med hjemmel i opplæringsloven § 14-1, og i samsvar med delegert myndighet fra Utdanningsdirektoratet, skal Fylkesmannen føre tilsyn med opplæringsvirksomhet etter opplæringsloven. Utdanningsdirektoratet har bestemt at et av de prioriterte områdene for Fylkesmannens tilsyn i 2011 skal være voksnes rett til opplæring. Denne rapporten er utarbeidet etter tilsyn med Vestfold fylkeskommune våren 2011.

Tema for dette tilsynet er fylkeskommunens etterlevelse av plikten til å gi voksne videregående opplæring etter opplæringsloven kapittel 4A. Tilsynet retter seg spesielt mot fylkeskommunen som skoleeier, men også underliggende enheter som står for gjennomføringen av opplæringen. Som en del av dette tilsynet skal det kontrolleres om skoleeier har etablert og implementert et forsvarlig system for å sikre at voksne får oppfylt sine rettigheter, jf. opplæringsloven § 13-10, andre ledd.

## **1.2 Formål med tilsynet**

Det overordnede målet med tilsynsvirksomhet etter opplæringsloven kapittel 4A er å sikre at målgruppen får det tilbudet de har krav på etter loven. Voksne som søker videregående opplæring etter § 4A-3 og oppfyller vilkårene, har rett til en opplæring tilpasset den enkelte, uavhengig av hvor i landet de bor. Fylkeskommunen har en plikt til å sørge for et tilbud om opplæring, jf. § 4A-4.

Målsetninger for det konkrete tilsynet med Vestfold fylkeskommune er:

- Kontrollere at fylkeskommunen forholder seg til de lovkrav som er knyttet til tilsynstemaet
- Avdekke/identifisere konkrete brudd på regelverket
- Fylkesmannen kan utferdige pålegg om retting av eventuelle brudd på regelverket

## **1.3 Begrunnelse for valg av tema**

Det er i forholdsvis liten grad ført tilsyn med kommuners og fylkeskommuners etterlevelse av det lovpålagte ansvaret de har på området voksnes rett til opplæring de senere årene. I tillegg til at det har vært en lav frekvens på tilsyn, er det kommet få klager på saksområdet. Fylkesmannen i Vestfold har mottatt og behandlet til sammen fem klager i løpet av 2010 og 2011.

Kunnskap om målgruppen og omfanget av behovet for opplæring, er en nødvendig forutsetning for å sikre gjennomføring av rettighetene, og for å gi målgruppen et tilfredsstillende tilbud. I tillegg kommer det signaler fra næringslivet og fra regjeringen om behov for arbeidskraft for å dekke det behovet som samfunnet har. Opplæringsloven har ingen hjemmel til å pålegge kommunene eller fylkeskommunen å kartlegge omfanget av voksnes behov for opplæring. Det bør nevnes at Vestfold fylkeskommune har foretatt en kartlegging i fylket og presentert funnene i egen strategiplan for voksenopplæring 2009-2012.

Riksrevisjonen gjennomførte i 2007 en undersøkelse for å se i hvilken grad staten ivaretar sitt nasjonale ansvar for å sikre voksnes rettigheter på dette området, og i hvilken grad forslag til tiltak fra St.meld.nr. 42 (1997-98) Kompetansereformen ble fulgt opp. Rapporten understreker viktigheten av at målgruppen får kjennskap til sine rettigheter, slik at de har mulighet til å ta disse i bruk og etterspørre opplæring. Det er dessuten viktig å se dette i lys av at mange i denne gruppen vil ha vanskeligheter med å finne frem til offentlige tjenester på egen hånd.

Fylkesmannen ønsker gjennom arbeid med tilsyn å bidra til at sektortilstanden er i samsvar med kravene i regelverket, slik at innbyggerne i Vestfold får sine rettigheter ivaretatt etter opplæringslovens kapittel 4A.

## **2. Om gjennomføringen av tilsynet**

### **2.1 Rettslig grunnlag for tilsynsmyndigheten og for dette tilsynet**

Oppgaven med å føre tilsyn med kommunene og fylkeskommunen etter opplæringslovens § 14-1, jf. 4A-10 er delegert til Fylkesmannen i delegasjonsbrev av 27.september 2010 fra Utdanningsdirektoratet. Dersom det blir oppdaget forhold som er i strid med opplæringsloven eller forskrifter gitt med hjemmel i loven, kan Fylkesmannen gi pålegg om å rette på forholdene.

Videre følger det av embetsoppdraget for 2011 fra Kunnskapsdepartementet til Fylkesmannen at det skal føres tilsyn med voksnes rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring etter kapittel 4A. Tilsynet er basert på instruks og grunnlagsdokument utarbeidet av Utdanningsdirektoratet.

### **2.2 Overordnet om metoden brukt i tilsynet**

I dette tilsynet ble det innhentet skriftlig dokumentasjon og gjennomført intervjuer som grunnlag for å vurdere om Vestfold fylkeskommune fyller lovkravene som gjelder, jf. tilsynets tema. Informasjonen som ble innhentet ble sett opp mot lovkrav i opplæringsloven og forvaltningsloven med tilhørende forskrifter.

Fylkesmannen gjør oppmerksom på at tilsynets konklusjon ikke gir en fullstendig vurdering av Vestfold fylkeskommunes opplæringsvirksomhet, men begrenser seg til en vurdering og konklusjon i forhold til fylkeskommunens ivaretagelse av utvalgte lovbestemmelser knyttet til videregående opplæring, særskilt organisert for voksne.

Fylkesmannen påpeker i rapporten lovstridige forhold som fylkeskommunen skal rette.

## 2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Vestfold fylkeskommune ble varslet i brev datert 2.februar 2011, med frist for innsending av dokumentasjon 11. mars 2011. Videre innhentet Fylkesmannen utfyllende dokumentasjon etter opplæringslova § 4A-3 i brev datert 16.mars. Dette ble mottatt 22.mars 2011.

I varsel om tilsyn ble det etterspurt følgende dokumentasjon:

- Beskrivelse av Vestfold fylkeskommunes system etter opplæringslovens § 13-10 andre ledd – *forsvarlig system*
- Delegasjonsreglement
- Beskrivelse av gjennomføringen av opplæringen, herunder:
  - Planlegging av tilbud
  - Informasjon om tilbud
  - Rutiner for realkompetansevurdering
  - Tilpasning av tilbudet etter realkompetansevurdering
  - Organisering av tilbudet i forhold til tid, sted og komprimering
  - Inntakskrav
  - Rutiner for vedtak om inntak og avslag på søknad om inntak til videregående opplæring
  - Rutiner for inntak av voksne uten rett til videregående særskilt organisert for voksne, jf. 13-3 andre ledd
  - Rutiner for vurdering og dokumentasjon på opplæring

I varsel om tilsyn ble det i tillegg informert om stedlig tilsyn og intervjuer med følgende personer:

- Utdanningsdirektør/ass. utdanningsdirektør
- Kontaktperson for voksenopplæring i Vestfold fylkeskommune
- Rektor, Greveskogen videregående skole
- Rektor, Sandefjord videregående skole
- Daglig leder, Sandefjord kompetansesenter
- Daglig leder, Kompetansebyggeren Tønsberg ressurs

## 2.4 Oppsummering av tilsynets gang

### 2.4.1 Tidspunkt og sted for ulike aktiviteter

- Tirsdag 11.april Vestfold fylkeskommune
  - Åpningsmøte
  - Intervjuer med utdanningsdirektør, rådgivere og rektor ved Sandefjord videregående skole
- Onsdag 12.april Kompetansebyggeren Tønsberg ressurs
  - Intervjuer med daglig leder, nestleder og rådgiver
- Torsdag 13.april Sandefjord kompetansesenter
  - Intervju med daglig leder
- Fredag 14.april Greveskogen videregående skole
  - Intervju med rektor

## 2.4.2 Oversikt over hvem/hvor mange som ble intervjuet

- Utdanningsdirektør Øyvind Sørensen
- Rådgiverne Elin Horntvedt og Hege Andreassen, Utdanningsavdelingen
- Rektor Hans Kristian Voje, Greveskogen videregående skole
- Rektor Erik Tidemann Jørgensen, Sandefjord videregående skole
- Daglig leder Helene Enoksen, Sandefjord kompetansesenter
- Daglig leder Inge Mortensen-Buan, Kompetansebyggeren Tønsberg ressurs
- Nestleder Trond Skrede
- Områdeleder Trine Lise Weidemann

## 2.4.3 Fylkesmannens tilsynsgruppe

Fylkesmannens tilsynsgruppe har vært Fred Burmann, Svein I. Fiane og Susanne M. Hammernes, med sistnevnte som tilsynsleder og saksbehandler.

## 2.5 Dokumentasjonsgrunnlag for konklusjonene i tilsynet

Fylkesmannen innhentet dokumentasjon iht. det etterspurte i varsel om tilsyn. Det meste av dokumentasjonen ble gjort tilgjengelig for Fylkesmannen gjennom tilgang til Vestfold fylkeskommunes elektroniske kvalitetssystem, QM+.

I tillegg ble det skrevet referat fra samtlige intervjuer. Disse ble så sendt det enkelte intervjuobjekt til gjennomlesing og retting dersom disse inneholdt faktafeil.

Foreløpig rapport ble sendt til Vestfold fylkeskommune 27.mars 2012 med mulighet for å gi merknader til rapporten. Fylkeskommunen har i brev av 18.april meldt tilbake at de har ingen kommentarer til rapportens innhold eller pålegg.

## 3. Lovkrav knyttet til videregående opplæring for voksne

Lovkravene til denne typen opplæring finnes i hovedsak i opplæringsloven kapitel 4A og forskrift til opplæringsloven kapitlene 4 og 6.

Følgende oversikt viser lovkravene for fylkeskommunen:

Lov om grunnskole og den videregående opplæringa med tilhørende forskrifter	§ 4A-3	<ul style="list-style-type: none"><li>- Gi videregående opplæring til de som har fullført grunnskole eller tilsvarende, men ikke fullført videregående</li><li>- Gjennomføre realkompetansevurdering og utstede realkompetansebevis</li></ul>
	§ 4A-4	<ul style="list-style-type: none"><li>- Følge opp opplæringstilbydere som gjennomfører opplæringen etter oppdrag fra fylkeskommunen</li><li>- Dokumentere opplæringen som voksne har gjennomført</li><li>- Gi deltakerne mulighet til å bidra aktivt til et godt læringsmiljø og utdanningstilbud</li></ul>
	§ 4A-5,	<ul style="list-style-type: none"><li>- Påse at de ansatte har relevant faglig og pedagogisk kompetanse</li></ul>
	§ 4A-6	<ul style="list-style-type: none"><li>- Påse at innholdet i opplæringen er i samsvar med</li></ul>

		regelverket
	§ 13-10	- Påse at fylkeskommunen har et system for vurdering om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt
	f § 4-1	- Påse at deltakerne får undervegs- og sluttvurdering, samt dokumentasjon på opplæringen
	f § 4-13	- Påse at realkompetansevurdering blir utført på forsvarlig grunnlag og uten ugrunnet opphold
	f § 6-27	- Kartlegge og vurdere voksne søkeres realkompetanse
	f § 6-28	- Påse at inntak og rangering av voksne med og uten rett er i tråd med bestemmelsen
Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker med forskrifter	§ 11	- Veiledningsplikt
	§ 17	- Påse at saken er så godt belyst som mulig
	§ 24	- Påse at enkeltvedtak er begrunnet
	§ 25	- Påse at begrunnelsen viser til de regler vedtaket bygger på  - Påse at det vises til de faktiske forhold vedtaket bygger på
	§ 27	- Påse at den berørte part blir underrettet om vedtaket  - Påse at det gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåten ved klage, samt om retten til å se sakens dokumenter

### 3.1 Rett til videregående opplæring

Retten til videregående opplæring spesielt organisert for voksne avhenger av hvorvidt søkeren oppfyller de tre vilkårene oppstilt i § 4A-3;

1. har fullført grunnskolen eller tilsvarende, og
2. søker om inntak til videregående opplæring, og
3. fyller 25 år eller mer det året opplæringen påbegynnes

Retten omfatter vanligvis de fagene den voksne trenger for å oppnå yrkes- eller studiekompetanse. Opplæringsbehovet kan også være avgrenset, f.eks. i forhold til opplæring i enkeltfag eller deler av fag. Som regel vil behovet være knyttet til å møte kravene som høyere utdanning eller arbeid stiller til den voksne.

Voksne som har rett til videregående opplæring etter § 4A-3 skal til vanlig få tilbud om opplæring som er i samsvar med den sluttkompetansen den voksne ønsker å oppnå, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-27. Den voksne skal primært tas inn til et videregående opplæringstilbud organisert for voksne. Dersom den voksne tas inn til ordinær videregående opplæring, skal denne prioriteres etter ungdom med rett til videregående opplæring etter § 3-1. Voksne med rett til videregående opplæring etter § 4A-3 skal prioriteres før voksne uten rett. Dersom det er et begrenset antall plasser på et bestemt studieløp, skal søkere med rett prioriteres etter tidspunkt for innkommen søknad, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-28.

### 3.2 Realkompetansevurdering

Voksne søkere skiller seg fra ungdommer som kommer fra grunnskoleopplæring og inn i videregående opplæring. Voksne har oppnådd kompetanse gjennom tidligere skolegang,

arbeidsliv og fritid. På den måten trenger ikke alltid den voksne å gjennomgå opplæring i alle emner i et fag eller i alle fag. Forskrift til opplæringsloven § 4-13 åpner for en realkompetansevurdering, slik at den voksnes kompetanse kan vurderes og godkjennes som likeverdig med kompetanse opparbeidet gjennom opplæring i faget. Det er dog ikke anledning til å få godkjent fag i Vg3 i yrkesfaglige utdanningsprogram gjennom en vurdering av realkompetansen som sluttvurdering.

### **3.3 Innholdet i videregående opplæring**

Den videregående opplæringen for voksne skal være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet og den fastsatte tilbudsstrukturen, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-3.

### **3.4 Tilpasning av videregående opplæring**

Opplæringen skal tilpasses den enkelte voksnes behov, jf. opplæringsloven § 4A-3 første ledd. Innholdsmessig skal den dekke de behovene som ligger til grunn for søknaden om opplæring og ønsket sluttkompetanse. Organisatorisk skal den tilpasses den enkeltes livssituasjon. Tilpasning til den enkeltes livssituasjon er viktig for å sikre at tilbudet blir reelt. Dette kan innebære:

- Opplæringen tilbys til forskjellige tidspunkter, for eksempel både på dagtid og kveldstid eller en kombinasjon av begge.
- Opplæringen tilrettelegges slik at den kan gjennomføres raskere eller senere enn det som er vanlig.
- Opplæringen kan skje på andre arenaer enn tradisjonell skole, for eksempel ved godkjent nettbasert undervisning og ved å benytte andre godkjente tilbydere, for eksempel studieforbund eller andre som gir tilbud om videregående opplæring.
- Opplæringen må tilbys innen rimelig tid etter søknaden er mottatt.

### **3.5 Vurdering og dokumentasjon av videregående opplæring**

Forskrift til opplæringsloven ble i 2009 utvidet med et eget kapittel 4 som omhandler individuell vurdering av grunnopplæring særskilt organisert for voksne. Kapittelet stiller på mange områder de samme krav til undervegs- og sluttvurdering, eksamen og dokumentasjon som for ordinær videregående opplæring.

Forskrift til opplæringsloven § 4-3 fastslår at grunnlaget for vurdering av voksne i fagene er de samlede kompetansemålene i læreplanene, slik de er fastsatt i læreplanverket for Kunnskapsløftet, jf. § 1-3. Fagene som inngår i den enkeltes vurdering vil være avhengig av utdanningsløpet den voksne har valgt.

Voksne kan få fritak for vurdering i noen særtilfeller, deriblant vurdering i skriftlig sidemål og den praktiske delen av faget kroppsøving, jf. forskriftens §§ 4-15 og 4-16. Voksne som er fritatt for vurdering i fag, skal heller ikke delta i eksamen i disse fagene.

### **3.6 Samarbeid med andre tilbydere om videregående opplæring for voksne**

Fylkeskommunen kan benytte seg av godkjente studieforbund, nettskoler og andre som tilbyr videregående opplæring for å oppfylle fylkeskommunens plikt, jf. opplæringsloven § 4A-4. Det vil derfor være naturlig å samarbeide med disse for å få en tilbudsstruktur i fylket som dekker de voksnes behov.



### **3.7 Krav til forsvarlig system**

Opplæringsloven § 13-10 første ledd understreker at det er skoleeier som har ansvar for å se til at kravene i loven med forskrifter blir oppfylt. § 13-10 andre ledd stiller krav til skoleeier om å ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven er ivaretatt. Dette gjelder også kravene til opplæringen organisert for voksne.

I forarbeidene til opplæringsloven § 13-10 heter det at:

1. Systemet skal være egnet til å avdekke eventuelle forhold som er i strid med lov eller forskrift.
2. Systemet skal sikre at det blir iverksatt adekvate tiltak der det er nødvendig.
3. Et forsvarlig system forutsetter jevnlig resultatoppfølging og vurdering av om hvorvidt lovverket blir fulgt.
4. Skoleeier står fritt til å utforme sine egne systemer, tilpasset lokale forhold.

Det er et krav om at skoleeier rutinemessig kommuniserer med nivået under seg. Kommunikasjon må være toveis, slik at forventninger fra skoleeier er tydelig formidlet til nivået under, samtidig som ressursbehov og utfordringer, kvalitetsutvikling og resultatoppnåelse formidles tilbake til skoleeier på en systematisk måte. Skoleeier skal ha en beredskap med hensyn til oppfølging av informasjon om voksenopplæringen som tilflyter organisasjonen.

Skoleeier kan delegere oppgaver til nivået under seg, også den instansen som gir opplæringen. Men det er et krav at skoleeier allikevel følger opp at regelverket følges. Delegasjon av oppgaver skal være skriftliggjort, slik at den er tydelig formidlet og etterprøvable i organisasjonen.

Skolen skal sørge for at det foreligger fungerende rutiner for skolebasert vurdering av voksenopplæringen ved skolen, jf. forskrift til opplæringsloven § 2-1, men det er fylkeskommunes ansvar å påse at vurderingene blir gjennomført.

### **3.8 Krav til saksbehandling**

Rett til videregående opplæring er en individuell rettighet og skal nedfelles i form av enkeltvedtak. Det samme gjelder realkompetansevurdering, standpunkt karakterer og eksamens karakterer. Saksbehandlingen skal følge forvaltningslovens regler dersom annet ikke følger av særregler.

I følge forvaltningsloven § 11 har forvaltningsorganet innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Forvaltningsorganet som behandler saker med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning.

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt belyst som mulig, jf. forvaltningsloven § 17. I forbindelse med vurdering av retten til videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3, vil kartlegging av den voksnes behov være sentralt som grunnlag for saksbehandlingen.

I følge forvaltningsloven § 24 skal enkeltvedtak begrunnes. I begrunnelsen skal det vises til de regler vedtaket bygger på, jf. forvaltningsloven § 25. I begrunnelsen skal det dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved forvaltningsmessig skjønn bør også nevnes.

Saksbehandlende instans har ansvar for å underrette den berørte part om vedtaket, jf. forvaltningsloven § 27. Dersom søkeren har utenlandsk bakgrunn, er det viktig å ta hensyn til partens språklige ferdigheter når vedtaket skal formidles.

Etter forvaltningsloven § 27 skal det i underretningen om vedtaket gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage, samt om retten til å se sakens dokumenter.

#### **4. Fylkesmannens observasjoner og vurderinger**

Vestfold fylkeskommune formidler sitt tilbud gjennom annonsering i lokale medier, på fylkeskommunens hjemmeside, kompetansesentrenes hjemmesider, [www.vilbli.no](http://www.vilbli.no) og ved kontakt til Utdanningsavdelingen. Fylkeskommunen har påbegynt arbeidet med å gjøre sine internettsider mer oppdaterte og lettere tilgjengelig for brukerne.

Begge ressursentrene har egne hjemmesider, [SVGS kompetansesenteret](#) og [Kompetansebyggeren Tønsberg ressurs](#). Hjemmesidene gir informasjon om de ulike opplæringsstilbudene og kontaktinformasjon.

##### **4.1 Organisering og ansvar**

Vestfold fylkeskommune har primært knyttet voksenopplæringen til to videregående skoler, Sandefjord videregående skole og Greveskogen videregående skole. Under disse to skolene ligger de to ressursentrene Sandefjord videregående skole Kompetansesenteret og Kompetansebyggeren Tønsberg ressurs. Ved tidspunkt for tilsyn var begge sentrene lokalisert utenfor de videregående skolene de organisatorisk ligger under, men Kompetansesenteret i Sandefjord vil etter hvert bli samlokalisert med Sandefjord videregående skole. Noe av opplæringen finner også sted på andre videregående skoler i fylket.

Myndigheten er delegert gjennom et skriftlig delegasjonsreglement til rektorene ved de to ovennevnte videregående skolene, men hvert av de to ressursentrene har en daglig leder som er ansvarlige for den daglige driften av sentrene. For deltakere som får sin opplæring ved de andre videregående skoler, er det rektor ved disse skolene som er delegert myndighet.

Det foreligger ikke et skriftlig delegasjonsreglement fra rektorene ved de videregående skolene til daglige ledere ved ressursentrene.

Under tilsynet kom det fram at daglig ledere støttet seg til rutinene ved de ordinære videregående skolene dersom bortvisning fra opplæringen var aktuelt. Det er kun Fylkeskommunen som kan bortvise voksne deltakere fra undervisningen, jf. § 4A-3 andre ledd.

##### **4.2 Tilpasning av videregående opplæring**

Kompetansesenteret i Sandefjord tilbyr hovedsakelig opplæring innen helse- og sosialfag. Tønsberg ressurs tilbyr i tillegg opplæring innenfor data, service og samferdsel og studiekompetanse. Tønsberg ressurs har noen få elever med rett etter opplæringsloven § 3-1 tiende ledd. Begge sentrene tilbyr opplæring til voksne uten rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3, enten mot betaling fra den enkelte eller på oppdrag fra næringsliv/kommune. Vestfold fylkeskommune kjøper også tjenester av andre aktører som Folkeuniversitetet, Sonans, m.fl.

Kompetansesenteret Tønsberg ressurs tilbyr opplæring både på dag- og kveldstid. Sandefjord hadde kun et tilbud om opplæring på dagtid på tilsynstidspunktet, men opererte med en liste der deltakere som var interessert i kveldsundervisning kunne skrive seg på. Dersom etterspørselen ble stor, ville de vurdere et kveldstilbud. Det ble ikke skilt mellom voksne med rett til videregående opplæring og andre på denne listen.

Fylkeskommunen skal ha et opplæringstilbud tilpasset behovet til den enkelte, herunder tilby undervisning også på kveldstid, jf. § 4A-3 første ledd.

#### **4.3 Vurdering og dokumentasjon av videregående opplæring**

Kompetansesentrene registrerer all dokumentasjon vedrørende vurdering, resultater og realkompetansevurdering i eget program, Extens. Informasjon om påbegynt og avsluttet opplæring registreres også i dette programmet.

Dette er i tråd med gjeldende retningslinjer, jf. forskrift til opplæringsloven § 4-1.

#### **4.4 Realkompetansevurdering**

Realkompetansevurdering foretas ved begge sentrene, men hoveddelen skjer ved Tønsberg ressurs. For voksne med rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3, bestilles realkompetansevurderingen av saksbehandlere ved utdanningsavdelingen. For andre betalende deltakere bestilles realkompetansevurderingen etter samtale der det fremkommer at den voksne kan ha utbytte av et komprimert løp og/eller tilpasset opplæring.

I henhold til saksbehandlingsrutiner i QM+, opplyses det om klageadgang, men det henvises til feil klageinstans. Ved begge sentrene opplyses det muntlig om klageadgang under samtale om resultatene på realkompetansevurderingen. Forskrift til opplæringsloven § 4-13 femte ledd viser til at realkompetansevurdering er et enkeltvedtak og kan påklages til Fylkesmannen, jf. forskrift til opplæringsloven § 5-1.

Etter forvaltningsloven § 27 skal det i underretningen om vedtaket gis opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten, samt om retten til å se sakens dokumenter. Fylkeskommunen må innarbeide henvisning til riktig klageinstans i enkeltvedtakene som fattes ved realkompetansevurderinger.

#### **4.5 Rutiner og saksbehandling knyttet til videregående opplæring for voksne**

Søkere som tar kontakt med Vestfold fylkeskommune, ved Utdanningsavdelingen, blir bedt om å sende inn søknad til Utdanningsavdelingen for avklaring om vedkommende har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3. Søkere med rett tilbys gratis opplæring og henvises til det aktuelle ressurscenter, ev. annet godkjent opplæringssted som fylkeskommunen har avtale med. Søkere som ikke har rett til opplæring etter § 4A-3, får informasjon om mulighet for opplæring mot betaling og henvises til ressursentrene.

Ressursentrene har egne rutiner for inntak ved direkte henvendelser, der de videreformidler kontakt til fylkeskommunen for å avklare om den voksne har rett til opplæring etter opplæringsloven § 4A-3. Ressursentrene har ikke skriftlige rutiner vedrørende inntak til videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3 lagt inn i QM+. De benytter ikke de rutinene som ligger i QM+, men benytter egne rutiner utarbeidet ved ressursentrene.

Ved begge ressursentrene starter alltid inntaksprosessen med en inntakssamtale. Dersom det viser seg at søkeren kan ha rett til videregående opplæring etter opplæringslovens § 4A-3, blir søkeren henvist til Utdanningsavdelingen for utredning om retten til gratis opplæring er tilstede. For voksne som ikke har rett til gratis opplæring etter ovennevnte paragraf, fatter daglig leder enkeltvedtak om opplæringen.

Både søkere med og uten rett til opplæring etter opplæringsloven § 4A-3, får informasjon om hvor han/hun kan henvende seg for å få opplæringen. Utdanningsavdelingen henviser voksne til Karrieresenteret for veiledning der det er et ønske eller behov for dette og/eller til ressursentrene for realkompetansevurdering. Disse rutinene er beskrevet i QM+.

Formkravene til vedtakene Fylkesmannen ba om å få se, var i henhold til forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27.

Det gjøres ikke prioriteringer ved inntak om en voksen har rett til opplæring eller om den voksen kan få opplæring mot betaling. Forskrift til opplæringsloven § 6-28 lister opp i hvilken rekkefølge inntak skal skje, og det presiseres at voksne med rett til videregående opplæring skal prioriteres før søkere uten rett. Vestfold fylkeskommune må derfor utarbeide rutiner som sikrer at søkere med rett prioriteres ved inntak.

#### **4.6 Et forsvarlig system for å sikre at lovkrav oppfylles**

Vestfold fylkeskommune har et kvalitetssystem, QM+, som skal sikre at lovkravene i opplæringsloven § 13-10 blir oppfylt. Systemet inneholder informasjon om gjeldende regelverk, rutiner for ulike saksbehandlingsoppgaver, strategiplan for voksenopplæringen med mer. Under tilsynet ble det opplyst om at systemet fortsatt er under utvikling.

Et av kravene til et forsvarlig system er at systemet skal avdekke eventuelle forhold som er i strid med lov eller forskrift. QM+ har en løsning for avviksmeldinger.

Blant de dokumenter som er samlet i systemet som vedrører voksenopplæringen er:

- Lover og forskrifter
- Strategiplan for voksenopplæringen
- Delegasjonsreglement
- Rundskriv (interne og eksterne)
- Rapporteringsmaler
- Prosedyrer knyttet til voksenopplæringen
- Rutiner for saksbehandling

Vestfold fylkeskommunes Utdanningsavdeling har utarbeidet rutinebeskrivelse for:

- Inntak
- Realkompetansevurdering
- Vedtaksbrev (både ved tilbud om opplæring og avslag på opplæring)
- Klagebehandling
- Registrering av avbrudd
- Oppmelding til fagprøve

Systemet skal videre sikre at det blir iverksatt adekvate tiltak der det er nødvendig. Et forsvarlig system forutsetter også jevnlig oppfølging og vurdering hvorvidt lovverket blir fulgt.

Fylkeskommunen har et kvalitetssystem som er egnet til å oppfylle kravene som stilles etter opplæringsloven § 13-10. Men QM+ er ikke godt nok kjent for alle parter som må ha kjennskap til og kunnskap om systemet og lovkravene som stilles. Under gjennomføringen av tilsynet kom det fram at enkelte ikke kjente til systemet i det hele tatt, andre hadde fått lite eller ingen opplæring. Flere etterlyste opplæring i bruken. Det kan derfor ikke sies at systemet er forsvarlig og i henhold til gjeldende regelverk.

Skoleeier skal rutinemessig kommunisere med nivået under seg, i dette tilfellet rektorene ved de videregående skolene, som har et lederansvar i forhold til de to ressursentrene. Det fremkom av intervjuene at man ønsket et tettere samarbeid mellom skoleeier og andre aktuelle personer i linjen, samt tydeligere linjer til ledelsen. Kommunikasjonen mellom rektorene og daglige ledere ved ressursentrene skjedde gjennom jevnlig møter. Tema på disse møtene var både status og planarbeid.

Daglig leder ved begge kompetansesentre viste også til Samarbeidsutvalget, bestående av de ulike tilbyderne av opplæring, både fylkeskommunale og private, samt kontaktpersoner i utdanningsavdelingen i fylkeskommunen. Dette utvalget møtes 2-3 ganger årlig. Lederne på sentrene etterlyste imidlertid tettere samarbeid og flere kontaktpunkter mot utdanningsavdelingen i fylkeskommunen og opplæring i regelverket knyttet til voksnes rett til videregående opplæring.

## **5. Lovstridige forhold**

På bakgrunn av observasjoner og vurderinger oppsummerer Fylkesmannen at det foreligger følgende lovstridige forhold:

### **5.1 Rutiner og saksbehandling knyttet til videregående opplæring for voksne**

1. Vestfold fylkeskommune oppfyller ikke kravet om å tilpasse opplæringen til den enkeltes behov, jf. opplæringsloven § 4A-3 første ledd. Fylkeskommunen tilbyr ikke undervisning på kveldstid for alle som har behov for dette.
2. Vestfold fylkeskommune sikrer ikke at søkere med rett til videregående opplæring prioriteres foran søkere uten rett, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-28.
3. Vestfold fylkeskommune henviser til feil klageinstans i vedtak om realkompetansevurdering, jf. forskrift til opplæringsloven § 4-13.

### **5.2 Et forsvarlig system for å sikre at lovkrav oppfylles**

1. Vestfold fylkeskommune har ikke i tilstrekkelig grad innarbeidet bruken av et forsvarlig system i tråd med bestemmelsene i opplæringsloven § 13-10. Ressursentrene bidrar ikke til rapportering til overliggende enheter, og heller ikke i vurderingen av hvorvidt lovverket blir fulgt.

2. Vestfold fylkeskommunes delegasjonsreglement og hvilken myndighet som kan delegeres til lavere nivå, er ikke godt nok kjent for alle parter.

## **6. Oppfølging av tilsynsresultatene**

Vestfold fylkeskommune bes senest og innen to måneder etter endelig tilsynsrapport er mottatt, sende en orientering til Fylkesmannen om igangsatte og planlagte tiltak med tidsplan for å rette opp de lovstridige forhold.