



Fylkesmannen i  
Nordland

# TILSYNSRAPPORT

**Tilsyn med voksnes rett til grunnskoleopplæring  
etter opplæringsloven kapittel 4A**

**Nesna  
kommune**

**2013**

**26.11.2013**

## Innholdsfortegnelse

1. Tema, bakgrunn og målsetting for tilsynet.....	3
1.1. Tema for tilsynet.....	3
1.2. Bakgrunn for tilsynet.....	3
1.3. Målsetting for tilsynet.....	3
2. Gjennomføring av tilsynet.....	4
2.1. Rettslig grunnlag for tilsynsmyndigheten og for dette tilsynet.....	4
2.2. Metoden som er brukt i dette tilsynet.....	4
2.3. Dokumentgrunnlag .....	5
3. Fylkesmannen har kontrollert:.....	5
3.1. § 4A-4 første ledd jf. 13-10 andre ledd. Kommunen har plikt til å sørge for grunnskoleopplæring. Kommunen må ha et forsvarlig system for å vurdere om krav i lov og forskrifter blir oppfylt. ....	5
3.2. § 4A-1, Gi gratis grunnskoleopplæring til de som har et opplæringsbehov på dette nivået innen rimelig tid. ....	8
Rett til grunnskoleopplæring for voksne .....	8
Enkeltvedtak om inntak .....	8
Informasjon .....	9
Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte .....	9
3.3. § 4A-4. Kommunen har ansvar for at voksne får dokumentert opplæringen de har gjennomført.....	10
Vurderingsformer .....	10
Realkompetansevurdering.....	11
Dokumentasjon .....	11
3.4. § 4A-8. Kommunen skal gi rådgivning for å kartlegge behov for lengde på og omfang av tilbud til den enkelte. § 4A-12. Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte. ....	12
4. Fylkesmannens konklusjon .....	14
5. Pålegg om endring.....	14
5.1. Rett til grunnskoleopplæring for voksne etter § 4A-1 .....	14
5.2. Rådgiving og tilpasset opplæring etter §§ 4A-8,12.....	14
6. Oppfølging av tilsynet.....	15
7. Om rett til å klage.....	15

## **1. Tema, bakgrunn og målsetting for tilsynet**

### **1.1. Tema for tilsynet**

Voksnes rett til grunnopplæring er et prioritert tema for tilsyn. Det skal kontrolleres at kommunen som skoleeier oppfylder plikten til å gi voksne grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel

4 A. Kommunen skal ha etablert et forsvarlig system for å sikre at voksne får oppfylt sine rettigheter, jf. kravet til internkontrollsystem i opplæringsloven § 13-10.

### **1.2. Bakgrunn for tilsynet**

Innføringen av retten til grunnskoleopplæring for voksne har bakgrunn i samfunnets ønske om at alle skal ha grunnleggende ferdigheter innen grunnskolens basisfag. Slike grunnleggende ferdigheter er avgjørende for at enkeltpersoner skal kunne delta i arbeids- og samfunnslivet.

Kommunens plikt til å tilby opplæring utløses først etter søknad, og det er derfor viktig at målgruppen blir gjort kjent med sin rett til gratis grunnskoleopplæring. Undersøkelser utført av Riksrevisjonen og Vox (nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk) har vist at bare 25 % av landets kommuner har iverksatt tiltak for å undersøke behovet for grunnskoleopplæring blant innbyggerne.

På landsbasis var det 2011-12 registrert 5648 voksne deltakere i ordinær grunnskole. 90 % av deltakerne var minoritetsspråklige. Tall fra offentlig statistikk viser at 99 % av deltakerne i Nordland var minoritetsspråklige. Nordland hadde i skoleåret 2010-2011 295 voksne deltakere i ordinær grunnskole. Dette var en nedgang fra 355 deltakere året før, og i prosent av folketall har Nordland en lavere andel deltakere enn de andre nordlige fylkene.

Riksrevisjonen har i sin rapport fra 2007 konkludert med at voksne som har fått tilbud om opplæring, ikke får den opplæringen de har krav på i form av tilpasset opplæring. Dette har en klar sammenheng med om kartlegging av den enkeltes opplæringsbehov er gjort og tatt hensyn til ved utforming av den enkeltes opplæringstilbud. Riksrevisjonens rapport er nå 5 år, men det er ikke kommet fram data senere som tilsier at situasjonen har forbedret seg vesentlig.

### **1.3. Målsetting for tilsynet**

Det overordnede målet med tilsynsvirksomheten etter opplæringsloven kapittel 4A er å sikre at målgruppen får det tilbudet de har krav på etter loven. Voksne med rettigheter etter kapittel 4A skal bli gitt mulighet til å skaffe seg grunnleggende ferdigheter eller oppnå fullført grunnopplæring som basis for videre skolegang. Tilsynet skal bidra til at tilstanden i sektoren er i samsvar med kravene i regelverket.

## 2. Gjennomføring av tilsynet

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

Fylkesmannen er tillagt oppgaven med å føre tilsyn med virksomheter etter opplæringsloven § 4A-10, jf. § 14–1. 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, jf. opplæringsloven § 4A-10, jf. § 14-1, jf. kommuneloven § 60 d første ledd.

### 2.2. Metoden som er brukt i dette tilsynet

I dette tilsynet er det innhentet skriftlig dokumentasjon og gjennomført intervjuer, som grunnlag for å vurdere om kommunen fyller lovkravene som gjelder for tilsynsystemet. Tilsynet innebærer at tilsendte dokumenter og intervjureferater blir gjennomgått og vurdert i forhold til lovkrav i opplæringsloven og forvaltningsloven. Etter foreløpig tilsynsrapport og sluttmøte har kommunen hatt tid til å iverksette endringer eller lage planer for endringer. Kommunen har så rapportert tilbake til Fylkesmannen.

Fylkesmannen gjør oppmerksom på at tilsynsrapporten ikke gir en helhetsvurdering av kommunens grunnskoleopplæring for voksne. Rapporten omhandler bare resultater fra de områdene som har vært kontrollert i dette tilsynet.

Tilsynet kan resultere i pålegg. Et pålegg blir gitt når det blir avdekket et lovstridig forhold. Et pålegg innebærer at forholdet må utbedres i samsvar med aktuelle lovbestemmelser, jf. kommuneloven kapittel 10A.

Oppsummering av framdriften i tilsynet:

<b>Tilsynsaktivitet</b>	<b>Tid</b>
Varsel om tilsyn	08.03.2013
Frist for innsending av dokumentasjon	19.4.2013
Åpningsmøte og intervju	15.05.2013
Foreløpig tilsynsrapport med varsel om pålegg	28.05.2013
Sluttmøte	29.08.2013
Endelig tilsynsrapport med vedtak om pålegg om endring av praksis	27.11.2013

### 2.3. Dokumentgrunnlag

Kommunen har levert følgende dokumentasjon:

- Organisasjonskart for kommunen
- Årsrapport for asylmottaket
- Søknadsskjema for grunnskole for voksne
- Timeplaner
- 5 elevmapper
- Vitnemål
- Redegjørelse om endring av praksis etter tilsyn

### 2.4 Oversikt over de som ble intervjuet:

Navn:	Tittel:
Frode Ulriksen	Mottaksleder og virksomhetsleder
Tore Løkkås	Rektor
Stein Bjørgen	Lærer
Ellen Mikalsen	Lærer

### 3. Fylkesmannen har kontrollert:

#### 3.1. § 4A-4 første ledd jf. 13-10 andre ledd. Kommunen har plikt til å sørge for grunnskoleopplæring. Kommunen må ha et forsvarlig system for å vurdere om krav i lov og forskrifter blir oppfylt.

Kommunen må ha et system som sikrer at personer som har rettigheter etter kapittel 4A får ivaretatt rettighetene sine. Opplæringsloven § 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 blir fulgt. Derfor skal også kravene til opplæring organisert for voksne bli ivaretatt gjennom et forsvarlig internkontrollsystem.

I forarbeidene til 13-10 står det blant annet:

- Systemet skal være egnet til å avdekke eventuelle forhold som er i strid med lov eller forskrift
- Systemet skal sikre at det blir satt i verk adekvate tiltak der det er nødvendig
- Et forsvarlig system forutsetter jevnlig resultatoppfølging og vurdering av om lovverket blir fulgt.
- Skoleeier står fritt til å utforme sine egne systemer, basert på lokale forhold.

Det er et krav at skoleeier har rutiner for å kommunisere jevnlig med skolenivået. Denne kommunikasjonen må være toveis. Forventninger fra skoleeier må være tydelige til nivået under, samtidig som utfordringer og ressursbehov formidles tilbake til skoleeier på en systematisk måte. Disse rutinene må være skriftlige, og det må sikres at de er implementert i organisasjonen. Altså et skriftliggjort arbeidssystem som viser hva som skal gjøres, av hvem, hvordan og når. Dette systemet skal angi rutiner for kartlegging, vurdering, korrigerende kommunikasjon og samhandling som samlet realiserer systemets mål.

Skoleeier kan delegere oppgaver til nivået under seg, men skal følge opp at regelverket for voksenopplæring blir fulgt. Delegasjonen skal være skriftlig og vise til gjeldende regelverk.

Kommunen må sikre at de som har oppgaver knyttet til tilsynsområdet har tilstrekkelig kunnskap om innhold og krav i lov og regelverk.

I opplæringsloven § 4A-4 står det at kommunen kan bruke eksterne tilbydere for å oppfylle plikten til å gi grunnskoleopplæring for voksne. Det er likevel kommunen som har ansvaret for kvaliteten av opplæringen og at tilbudet blir ivaretatt i samsvar med gjeldende regelverk. I de tilfeller der kommunen delegerer myndighet til andre, for eksempel kjøper tjenester, må det komme klart fram gjennom avtaler eller på annen måte hva slags myndighet som er delegert.

### **Fylkesmannens oppsummering og vurdering på tilsynsdato**

Kommunalsjef for oppvekst og kultur er underlagt rådmannen. Kommunalsjefen er leder for avdeling skole o.a. Fra 1. januar 2013 er avdelingsleder skole/rektor, i tillegg til å være rektor for Nesna og Tomma skoler, også rektor for grunnskoleopplæring for voksne. Denne grunnskoleopplæringen var tidligere underlagt Nesna mottak. Mottaksleder er ikke pedagogutdannet. Da rektor fikk ansvaret for grunnskoleopplæring for voksne, hadde han ingen kunnskaper om denne opplæringen, og han har ikke senere fått opplæring på området.

Grunnskoleopplæring for voksne, som er hjemlet i opplæringsloven, drives i samme lokaler som opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, som er hjemlet i introduksjonsloven. Lærerne underviser både i grunnskolen for voksne og norskopplæringen. På tilsynstidspunktet er ansvaret for grunnskoleopplæringen delt mellom rektor skole og avdelingsleder Nesna mottak, som er leder for norskopplæringen. Rektor har hatt ansvaret for karriereveiledning av deltakerne i voksenopplæringen og oppmelding av deltakere til eksamen. Tilsynet viser at rektor og mottaksleders roller ikke er avklart. Det kan synes som om mottaksleder per i dag har personalansvaret for alle lærerne, mens rektor har det faglige ansvaret for grunnskoleopplæringen. Det er ingen felles forståelse i organisasjonen om ansvarsfordelingen og fordeling av arbeidsoppgaver mellom leder for grunnskoleopplæringen og leder for mottaket og hvem som skal følge opp grunnskoleopplæringen når det gjelder f.eks. oppfølging av opplæringstilbudet på kort og lang sikt, budsjett, personalsaker, kurs og kompetanseutvikling, kvalitetsvurdering og kvalitetssikring.

Kommunen vedtok i 2009 *Plan for Nesna kommune som skoleeier og barnehagemyndighet*. Planen ble utarbeidet etter et tilsyn fra Fylkesmannen i 2008 hvor det bl.a. ble konstatert avvik fordi kommunen ikke hadde et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven ble oppfylt. Planen er ikke i bruk ift. grunnskoleopplæringen for voksne. Det er ingen rapportering fra grunnskoleopplæringen for voksne, det skrives ikke årsmelding om denne opplæringen, og det legges ikke fram noe for politikerne om denne opplæringen annet enn økonomi. Det har ikke vært faste møter med kommunalsjefen om grunnskoleopplæringen. Rektor har deltatt på tre personalmøter med lærerne etter 1. januar 2013 hvor tema har vært å lage systemer for voksenopplæringen.

Det foreligger ingen søknader om grunnskoleopplæring for voksne, og det er ikke fattet vedtak om slik opplæring. Det er uklart for Fylkesmannen, og det er ikke klargjort i organisasjonen, hvem i kommunen som avgjør hvilke voksne som skal få rett til denne opplæringen. Mottaket har møter med NAV og barneverntjenesten hvor inntak til opplæring diskuteres. De ulike etatene/fagpersonene blir enige om hvilke voksne som skal

få tilbud om hvilken opplæring. Kommunen tilbyr et forkurs med grunnskolefag, kalt basis, før de voksne starter i toårig grunnskole. Lærerne avgjør om voksne som er faglig svake eller har dårlige norskkunnskaper skal gå i innføringsklassen/basis eller om de kan starte direkte i det toårige grunnskoleløpet. Det er ikke avklart i organisasjonen om basis er en del av grunnskoleopplæringen, og Fylkesmannen registrerer at timer i grunnskoleopplæringen, både basis og 1. og 2. år i grunnskoleløpet, registreres i NIR, som er et dataregistreringssystem for registrering av gjennomførte timer norskopplæring etter introduksjonsloven. Det er ikke avklart i kommunen og skilt mellom grunnskoleopplæringen og norskopplæringen for voksne, hvilket lovverk og forskrifter opplæringen i de ulike klassene/gruppene er hjemlet i og hvilke læreplaner i fag det skal drives opplæring etter.

De ansatte har ikke fått opplæring i lov og forskrift på opplæringsområdet. De deltar i et nettverk med andre kommuner der de innhenter informasjon og kunnskaper om grunnskoleopplæringen for voksne. De har i den senere tid deltatt på kurs i regi av Rana kommune, Fylkesmannen i Nordland og VOX. Det foreligger ingen kommunal plan for kompetanseutvikling av personalet på sentrale eller prioriterte områder innenfor grunnskoleopplæringen for voksne.

Tilsynet har vist at kommunen ikke har skriftlige rutiner knyttet til grunnskoleopplæring for voksne. Det er uklare styrings- og ansvarsforhold i opplæringen. Det er ingen skriftlig rapportering om opplæringen hvor det innhentes og analyseres data om tilstanden i grunnskoleopplæringen for voksne, f.eks. om inntak, læringsmiljø, læringsresultater, ressurser, gjennomføring av opplæringen og annet. Kommunen har ikke rutiner som sikrer at de som har oppgaver knyttet til tilsynsområdet har tilstrekkelig kunnskap om innhold og krav i lov og regelverk. Kommunen har ikke et forsvarlig system som er egnet til å avdekke eventuelle forhold i strid med lovverket og et forsvarlig system for å følge opp resultatene av disse vurderingene.

### **Kommunens tilbakemelding om endring av praksis**

Kommunen deltar nå i et ledernetverk sammen med kommunene Rana, Hemnes, Alstahaug og Vefsn der ulike problemstillinger knyttet til voksenopplæringen drøftes.

1. oktober opprettet kommunen en 40 % stilling som avdelingsleder ved voksenopplæringen, og det er nå innført ukentlige informasjonsmøter mellom avdelingsleder, mottaksleder og rektor ved voksenopplæringen. Kommunen har definert arbeidsoppgavene til rektor og mottaksleder klarere, rektor er pedagogisk leder for grunnskolen for voksne, mens mottaksleder har økonomi- og personalansvar.

Som en del av kommunens forsvarlig system knyttet til grunnskoleopplæring for voksne har kommunen innført en sjekklister for å vurdere om krav i lov og forskrifter blir oppfylt. Hvis det avdekkes avvik fra lovkravene, medfører dette at ansvarshavende ifølge sjekklister må rapportere skriftlig til kommunalsjef for oppvekst og kultur. Årlig, eller etter behov, skal voksenopplæringen få oppfølging og tilbakemelding ut fra selvevalueringen i sjekklister. Denne danner også grunnlaget for virksomhetsbasert vurdering og rapportering. Rektor er hovedansvarlig for evaluering, og rapporterer resultat til Kommunalsjef for oppvekst og kultur.

Voksenopplæringens virksomhet innlemmes nå som del av oppvekstplanen i Nesna kommune.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Kommunen har laget et skriftlig system for å kontrollere at lov og forskrifter knyttet til grunnskoleopplæring for voksne blir fulgt. Dette er i form av en skriftlig sjekklister med rapporteringsrutiner ved avvik. Systemet er under implementering.

Kommunen har klargjort ansvarsområdene knyttet til voksenopplæring, og øket den administrative ressursen med 40 %.

Fylkesmannen finner at de skriftlige systemer som kommunen er i gang med å innføre knyttet til kommunens forsvarlige system dekker lovkravene i henhold til opplæringsloven § 13-10.

### **3.2. § 4A-1, Gi gratis grunnskoleopplæring til de som har et opplæringsbehov på dette nivået innen rimelig tid.**

Opplæringsloven § 4A-1 regulerer retten til grunnskoleopplæring for voksne

§ 4A-1: «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.

Opplæringa og undervisningsmateriellet er gratis.»

### **Retten til grunnskoleopplæring for voksne**

For å ha rett til grunnskoleopplæring for voksne, må man fylle tre vilkår; være over opplæringspliktig alder, trenge grunnskoleopplæring, og ikke ha rett til videregående opplæring etter § 3-1 («ungdomsrett»).

Dette innebærer at det må vurderes om den enkelte søkeren trenger grunnskoleopplæring. Det skal i denne vurderingen legges vekt på søkerens uttalte behov for grunnskoleopplæring. Søkerens egen vurdering kan likevel ikke uten videre være avgjørende for om vedkommende har krav på opplæring. Lovformuleringen innebærer at det er behovet for opplæring som er avgjørende for retten, ikke årsaken til behovet.

Det kan ikke stilles krav om norskferdigheter ved inntak til grunnskoleopplæring for voksne.

### **Enkeltvedtak om inntak**

Når kommunen har inntak av elever etter opplæringsloven § 4A, er dette enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2b. Forvaltningslovens regler for saksbehandling og utforming av enkeltvedtak skal følges. Vedtak skal være skriftlige og de kan klages på til Fylkesmannen, jf. opplæringsloven § 15-2. Innholdet i vedtaket må være presist og grunnlagt, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Det må komme fram hvilken rett den enkelte har, hva slags opplæring som skal gis, hvilke fag, omfanget av opplæring og hvordan opplæringen skal organiseres.

Eleven skal ha melding om vedtaket, og det skal gis opplysning om retten til å klage, klagefrist, klageinstans og nærmere framgangsmåte ved klage.



## **Informasjon**

Retten til opplæring for voksne blir først utløst etter søknad. Det er derfor viktig at voksne har kunnskap om denne retten. Bestemmelsen i opplæringsloven gir ikke skoleeier plikt til å opplyse om retten til grunnskoleopplæring for voksne, og staten har derfor ikke hjemmel til å pålegge kommunene å gi informasjon om retten. Likevel påligger det kommunen en rettledningsplikt hjemlet i forvaltningsloven § 11. Fylkesmannen mener at for at retten til opplæring skal være reell, må det bli gitt informasjon om hvordan man går fram når man søker, eventuelt at et søknadsskjema er tilgjengelig.

## **Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte**

Skoleeier må få rimelig tid til å planlegge, tilrettelegge og iverksette tilbudet. Dette betyr at en søker må akseptere at det kan ta en viss tid før et tilbud blir etablert, men det bør ikke være så lite som ett inntak pr år. Det må også tilstrebtes å kunne tilby kveldsundervisning hvis det er behov for dette.

## **Fylkesmannens oppsummering og vurdering på tilsynsdato**

Kommunen har i dag en basisklasse og en grunnskoleklasse 2. Det er planlagt å starte opp en grunnskoleklasse 1 til høsten 2013. Grunnskole startes altså opp hvert annet år, i tillegg til basisklasse. Dette betyr at det kan bli lang ventetid for søkere til grunnskolen.

Fylkesmannen kan ikke finne at kommunen har noe system for å kartlegge behovet for grunnskoleopplæring. Deltakere i opplæringen er for det meste enslige mindreårige som er bosatt i kommunen. Det er NAV og barnevernstjenesten som rekrutterer til grunnskolen, men skolen kjenner ikke til hvilke kriterier som brukes ved rekrutteringen. Det framgår ikke at kommunen gjør en vurdering om hvem som har rett til grunnskoleopplæring. Det finnes søknadsskjema, men dette brukes ikke. Potensielle deltakere blir anbefalt grunnskole, og tas inn på basis eller grunnskole. Det er ikke rutiner for hvem som skal henvises til videregående opplæring ut fra at de kan ha rettigheter til slik opplæring.

Lærerne finner ut hvem som skal gå på basis ut fra deltakernes fagkunnskaper og norskkunnskaper. Noen er sterke nok til å rett inn i grunnskoleklassen, men denne starter bare hvert annet år. Hvis en deltaker har så gode kunnskaper at han kan gjennomføre grunnskolen på ett år, må han ta eksamen som privatist. Det gis ikke en individuell tilpasning av opplæringen slik at han kan få vitnemål etter ett år.

Kommunen fattet ikke enkeltvedtak om inntak til grunnskoleopplæring. Deltakerne får derfor ikke tilbud om en individuelt tilpasset grunnskoleopplæring der de har adgang til å klage på vedtaket som er gjort. Deltakerne får opplæring i alle fem fag, uansett bakgrunn. Ingen får tilbud om opplæring i enkeltfag eller deler av fag.

Opplæring tilbys ikke på ettermiddagstid. Opplæringen er gratis. Grunnskolen følger ordinær skolerute, deltakere starter ved oppstart av nytt skoleår. Basisklassen har et mer kontinuerlig inntak.

## **Kommunens tilbakemelding om endring av praksis**

Etter tilsyn har kommunen utarbeidet søknadsskjema for grunnskoleopplæring. Det er også laget søknadsskjema for basisgruppe, der det i overskrifta står at det er opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Søknadsskjema distribueres til aktuelle interessenter så som NAV, barnevern og kommunens resepsjon. I tillegg ble tilbudet bekjentgjort på kommunens hjemmesider samt ved oppslag.

Kommunen har nå planlagt hvordan de skal kartlegge søkere til grunnskoleopplæring. Lærerne skal ha ansvar for hver sine fag, og de skal frigjøres fra undervisning under kartleggingsoppgaver. Tolk skal leies inn etter behov. De som skal jobbe med kartlegging får opplæring i forkant. Etter kartlegging skal det fattes enkeltvedtak der det framgår hvilket tilbud, omfang, tilpasning og organisering den enkelte får.

Kommunalsjef for oppvekst og kultur fatter enkeltvedtak for undervisningsområdet.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Kommunen har nå innført prosedyrer for innsøk til grunnskoleopplæring. Det er utarbeidet to søknadsskjema, men det er uklart for Fylkesmannen hva som er forskjellen mellom disse. Det synes som om deltakerne enten søker seg til grunnskole eller til basiskurs som består av norskopplæring etter introduksjonsloven og grunnskolefag på et mellomtrinnsnivå. Kommunen bør bare ha ett søknadsskjema knyttet mot grunnskoleopplæringen. Kartlegginga av søkeren skal resultere i et enkeltvedtak som viser hvilket tilbud den enkelte søker får. Tilbudet skal tilpasses den enkelte søker i omfang og tid, enten det er organisert i klasser som kalles basis eller grunnskole. Det er ikke opptakskriterier for å få inntak i grunnskole, hvis søker har svak skolebakgrunn skal dette gjenspeile seg i enkeltvedtaket som gjøres – det vil da vise at veien fram mot grunnskolevitnemål blir lenger. Søkere med rett skal uansett tas opp i grunnskole.

Kommunen bør ikke operere med søknadsfrister for innsøking. Det skal være mulig å søke seg inn til grunnskole gjennom hele året. Det skal også være mulig å søke seg inn på enkeltfag, noe som burde gjenspeile seg i søknadsskjemaet.

### **3.3. § 4A-4. Kommunen har ansvar for at voksne får dokumentert opplæringen de har gjennomført**

Retten til grunnskoleopplæring omfatter vanligvis de fem fagene som kreves for å få vitnemål for gjennomført grunnskoleopplæring for voksne, jf. §§ 4A-1 og 4-33. Etter forskrift til opplæringsloven §§ 1-2 skal Læreplanverket for Kunnskapsløftet så langt det passer brukes i grunnskoleopplæring for voksne. Opplæringen skal tilpasses voksne, jf. opplæringsloven § 4A-12, jf. § 1-3 første ledd. Opplæringen skal være egnet til å føre den voksne fram til vitnemål etter § 4-31 flg. i forskrifta.

Etter opplæringsloven § 4A-4 har kommunen ansvaret for at voksne får dokumentert grunnskoleopplæringen de har gjennomført. Forskrifta til opplæringsloven, kapittel 4, omhandler vurdering i grunnopplæring spesielt organisert for voksne. Kapitlet stiller stort sett de samme krav til underveis- og sluttvurdering som kapittel 3 gjør for elever i ordinær grunnopplæring. Det samme gjelder for kravene til eksamen og dokumentasjon.

### **Vurderingsformer**

Forskrifta presiserer at underveisvurdering skal brukes som et redskap i læreprosessen, og som grunnlag for tilpasset opplæring. Deltakeren har minst hvert halvår rett til en samtale med læreren om sin utvikling i fag i forhold til kompetansemålene. I forskrifta § 4-8 går det fram at deltaker skal delta aktivt i vurdering av eget arbeid, faglig utvikling og

kompetanse. Denne egenvurderingen er en del av undervisvurderingen. Undervisvurderingen skal hvert halvår dokumenteres skriftlig med karakter. Sluttvurdering skal gi informasjon om sluttkompetansen til deltakeren som måles i forhold til de samlede kompetansemålene i aktuell læreplan. Sluttvurderingen gis som standpunktkarakter og eksamenskarakter. Sluttvurderingen er enkeltvedtak.

### **Realkompetansevurdering**

Forskrifta § 4-13 omhandler realkompetansevurdering. Kommunen har ansvaret for at realkompetanse blir vurdert i forhold til kompetansemålene i aktuell læreplan. Vurderingen skal vise at realkompetansen er likeverdig med kompetanse som er oppnådd gjennom grunnskoleopplæring. Vurdering skal være godkjent eller ikke godkjent i hele eller deler av fag. Realkompetansevurdering er enkeltvedtak.

### **Dokumentasjon**

Forskrifta kapittel 4 omhandler også retten til dokumentasjon. Alle som har fullført grunnskoleopplæringen har rett til å få den dokumentert. Med fullført grunnskoleopplæring menes å ha fått standpunktkarakter og eksamenskarakter. Kravet til vitnemål er sluttvurdering i fagene norsk, engelsk, matematikk og to av fagene matematikk muntlig, naturfag, samfunnsfag eller RLE (religion, livssyn og etikk). Realkompetansevurdering i et helt fag er sluttvurdering.

Hvis vilkårene for å få vitnemål ikke er oppfylt, skal det skrives ut kompetansebevis. Kompetansebeviset skal vise hvilke standpunkt- og eksamenskarakterer som er oppnådd, og godkjent realkompetanse. Kompetansebevis brukes også for å dokumentere hvilken kompetanse som er oppnådd dersom deltaker bare har fått opplæring i deler av fag.

### **Fylkesmannens oppsummering og vurdering på tilsynsdato**

Grunnskolen er toårig, og deltakerne kan også gå basisklasse der det undervises på et mellomnivå. Deltakerne har undervisning i fem fag, men bruker læreplanen i grunnleggende norsk. Dette betyr at deltakerne ikke får standpunktvurdering i fem fag, noe som er krav for å få utskrevet vitnemål. Kommunen bruker læreplanen *Grunnleggende norsk for språklige minoriteter*. Dette er ikke en læreplan som fører fram til kompetanse i norsk, men planen gir støtte til opplæring i norsk. Den voksne skal så raskt det er mulig følge ordinær læreplan i norsk. For å skrive ut vitnemål kreves det en sluttvurdering i norsk, og det betyr at den voksne må ha sluttvurdering etter den ordinære norskplanen for å få vitnemål.

Skolen gir undervisvurdering og halvårsvurdering med karakter. Lærerne har ikke fått opplæring i vurderingsarbeid. De vurderer etter kompetansemålene, og disse er vist i lærebøkene. Ved vurderinger lages det poengskala, og arbeidsinnsats fra deltakerne brukes som et kriterium når det vurderes. Forskrift til Opplæringsloven § 4-3 sier at det er de samla kompetansemåla i læreplanen for fagene som er grunnlaget for vurdering i fag. Det betyr blant annet at arbeidsinnsats ikke skal trekkes inn i vurderingen.

Fra kommunen framgikk det at de hadde deltakere som tidligere hadde gjennomført grunnskole.

Realkompetansevurdering skal utføres for de som har en kompetanse som de ikke kan dokumentere, jf. forskrift til opplæringsloven § 4.13. Kommunen realkompetansevurderer ikke på grunnskolens område.

Kommunen utsteder vitnemål til alle deltakerne, selv om de mangler ett fag. Vitnemålene inneholdt vurdering i orden og atferd, og oversikt over fravær. Vitnemål for voksne skal ikke inneholde dette. I tillegg framgikk det ikke av vitnemålsformularet at vitnemålet gjaldt grunnskole for voksne. Siden alle deltakerne mangler standpunktarakter i norsk, skulle kommunen skrevet ut kompetansebevis til deltakerne.

### **Kommunens tilbakemelding om endring av praksis**

Fra skolestart 2013 følges Læreplanverket for Kunnskapsløftet i alle fag, også i norsk. Kommunen innfører nå korrekte vitnemål, karakterer i orden og oppførsel utelates og korrekte fagkoder skal brukes.

På Basisgruppa følges norskplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter, og kommunen vil utstede et kompetansebevis etter opplæringens slutt.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Kommunen har innført rutiner for utstedelse av korrekt vitnemål. Også i norsk følges læreplanen for kunnskapsløftet LK06, noe som er et krav for å kunne utstede vitnemål.

Når det gjelder kommunens plan om utstedelse av kompetansebevis etter opplæring i grunnleggende norsk, synes dette uvanlig. Læreplanen i grunnleggende norsk skal brukes til deltaker er klar til å gå over på ordinær læreplan etter kunnskapsløftet og er nivådekkende. Ved utstedelse av kompetansebevis må deltaker måles mot læreplan i norsk etter kunnskapsløftet.

Kommunen har ikke gitt tilbakemelding på vurderingsarbeidet bortsett fra i sjekklista.

### **3.4. § 4A-8. Kommunen skal gi rådgivning for å kartlegge behov for lengde på og omfang av tilbud til den enkelte. § 4A-12. Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte.**

Grunnskoleopplæringen skal tilpasses den enkelte voksnes behov, jf. § 4A. Organisatorisk kan dette innebære at opplæringen blir tilbudt til forskjellige tidspunkt eller at opplæringen tilrettelegges slik at den kan gjennomføres raskere eller senere enn det som er vanlig. Opplæringen skal tilbys innen rimelig tid.

Grunnskoleopplæringen må også tilrettelegges for å møte den enkeltes opplæringsbehov. Riksrevisjonen har etter sin undersøkelse konkludert med at de voksne som har fått tilbud om opplæring, ikke har fått den opplæringen de har krav på i form av en tilpasset opplæring.

Kommunen skal gjøre en konkret vurdering av behovet. Forvaltningsloven gjelder i utgangspunktet for saksbehandling på området, jf. § 4A-10, jf. § 15-1 første ledd. Opplæringsbehovet kan være opplæring i de fem fagene som er nødvendige for å få vitnemål, jf. § 4-33, noen av disse fagene, eller deler av fag.

Det kan også være behov for opplæring i en eller flere av de grunnleggende ferdighetene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Disse ferdighetene er å kunne uttrykke seg skriftlig og muntlig, lese, regne og å bruke digitalt verktøy. At behovet for grunnleggende ferdigheter også er omfattet av retten til grunnskoleopplæring for voksne er presisert i Kunnskapsdepartementets brev av 16.09.2011 til Utdanningsdirektoratet. Læreplanverket for Kunnskapsløftet skal, så langt det passer, brukes i grunnskoleopplæring for voksne. Dette gjelder også opplæring i en eller flere av de grunnleggende ferdighetene.

Kommunen må foreta en konkret vurdering av søkerens behov for opplæring. Voksne med rett til grunnskoleopplæring har også rett til rådgiving for å kartlegge hva slags tilbud søkeren har behov for, jf opplæringsloven § 4A-7.

Forskrift til opplæringsloven § 4-13 åpner for en realkompetansevurdering av voksne på grunnskolens område. En slik vurdering innebærer at kompetanse som er opparbeidet tidligere i livet gjennom skolegang, yrkesliv og fritid kan vurderes som likeverdig med kompetanse oppnådd gjennom grunnskoleopplæring. På denne måten trenger ikke den voksne å gjennomgå opplæring i alle fag som kreves for å få grunnskolevitnemål, men kan få deler eller hele fag godskrevet på grunnlag av realkompetanse. Ved utformingen av opplæringstilbudet til den enkelte, skal det tas hensyn til den kompetansevurdering som er utført. Realkompetansevurdering er et enkeltvedtak.

### **Fylkesmannens oppsummering og vurdering på tilsynsdato**

Når kommunen skal avgjøre hvilket opplæringstilbud den voksne skal ha og hvordan tilbudet skal tilpasses, er en kartlegging av den voksnes uttalte behov og hans eller hennes realkompetanse sentral. Den voksne skal ha i de fagene han eller hun mangler for å få vitnemål etter § 4-33. Realkompetansevurdering kan brukes som sluttvurdering, og hovedtanken bak realkompetansevurdering er at den voksne ikke skal måtte følge opplæring i fag der hun eller han allerede har tilfredsstillende kompetanse. Det er mulig å gi godkjent realkompetanse for deler av fag. Realkompetansevurdering er altså en måte for den voksne å få dokumentert sine kunnskaper hvis det ikke finnes dokumentasjon på disse. Dette vil være spesielt aktuelt for minoritetsspråklige som ofte ikke har med seg papirer som viser skolebakgrunn. Realkompetanse kan også gis for deler av fag.

Alle som tas inn på grunnskoleopplæring for voksne på Nesna har opplæring i alle fem fag. Deltakerne har gått på kurs i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven og alle deltakerne er rekruttert derfra. Det gis ikke fritak for fag eller deler av fag.

Det er opptak til grunnskoleopplæring annet hvert år. Deltakerne starter i august. Det presiseres i merknader fra Ot.prp. nr. 44 til § 4A-8 at lengden på og omfanget av grunnskoletilbudet skal tilpasses de behov den enkelte har, og at det derfor må fastsettes skjønnsmessig i det enkelte tilfellet. Enkeltvedtaket skal vise hvilken opplæring hver enkelt deltaker skal ha, og hvordan tilbudet er tilpasset den enkelte.

Kommunen har ikke lagt fram rutiner for kartlegging av deltakernes kompetanse i fag. Kommunen har ikke dokumentert at de gjennom kartlegging eller kompetansevurdering gir adekvat rådgiving og veiledning som medfører et tilpasset opplæringstilbud for den enkelte deltaker.

Kommunen skriver ikke dokumentasjon på realkompetanse.

Det er ikke utarbeidet skriftliggjorte rutiner for inntak.

### **Kommunens tilbakemelding om endring av praksis**

Kommunen har fra høsten ansatt ny rådgiver ved Nesna skole som også skal utføre rådgivertjenester ved Grunnskolen for voksne.

Kommunen skal frikjøpe sine egne lærere for å kompetansevurdere søkerne til grunnskoleopplæringen, men kan også kjøpe tjenester hos karrieresenteret i Mo i Rana.

Gjennom opprettelse av nivådelte basisgrupper har kommunen opprettet grupper som fokuserer på opplæring etter læreplanene fra første til sjuende trinn. Dette for de som har

svak faglig bakgrunn, eller skal ha opplæring i grunnleggende ferdigheter. Enkeltvedtakene vil vise hvilken tilpasning som gjøres for den enkelte søker.

Kommunen har laget en mal for individuelle planer for opplæringen.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Kommunen har planlagt og lagt til rette for kartlegging kompetansevurdering av hver enkelt søker som skal resultere i et enkeltvedtak som viser tilpasning, omfang og varighet av opplæringen. I tillegg har kommunen knyttet en rådgiver opp til voksenopplæringen, og planlegger å øke denne ressursen

Ved å organisere opplæringen med flere grupper, letter kommunen arbeidet med tilpassa opplæring for deltakerne i grunnskoleopplæringen.

## **4. Fylkesmannens konklusjon**

Nesna kommunes tilbud om grunnskoleopplæring for voksne er ikke i tråd med kravene i opplæringsloven § 4A-1, jf. forvaltningsloven.

Nesna kommune har ikke dokumentert at de gir rådgiving og tilpasset opplæring i samsvar med opplæringsloven §§ 4A 8,12.

## **5. Pålegg om endring**

**På bakgrunn av det som framgår av kapittel 3.1 – 3.4 gir Fylkesmannen følgende pålegg:**

### **5.1. Rett til grunnskoleopplæring for voksne etter § 4A-1**

Nesna kommune må sørge for at:

- a. Det blir laget en rutinebeskrivelse for kartlegging/kompetansevurdering av voksne som ønsker grunnskoleopplæring.
- b. Det blir tatt individuelle vedtak/enkeltvedtak om inntak, omfang, tilpasning og organisering av opplæringen.

### **5.2 Rådgiving og tilpasset opplæring etter §§ 4A-8,12**

Nesna kommune må sørge for at:

- a. Det blir utført realkompetansevurdering av søkere. Denne skal kunne dokumenteres i kompetansebevis, eventuelt vitnemål for de som ikke tas inn i grunnskoleopplæring. For de som tas inn i grunnskoleopplæring skal realkompetansevurderingen gjenspeiles i enkeltvedtaket.
- b. Deltakerne får tilpasset opplæring. Denne skal dokumenteres med enkeltvedtak om inntak der tiltakene er spesifisert.

## **6. Oppfølging av tilsynet.**

Nesna kommune skal gi en skriftlig erklæring om at lovbruddene er rettet og dokumentere at det er utarbeidet tiltak i samsvar med påleggene.

Frist for innsendelse av slik erklæring settes til 01.03.2014.

## **7. Om rett til å klage.**

Den endelige tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 og kan påklages til utdanningsdirektoratet. En eventuell klage skal sendes til Fylkesmannen i Nordland innen tre uker fra det tidspunktet underretning om vedtaket er kommet fram til vedkommende part, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Om utforming av klage vises det til § 32.