



Fylkesmannen i  
Nordland

# TILSYNSRAPPORT

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

**Vefsn kommune**

**2012**

**30.01.2013**

## 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 .....	3
2.1. Rettslig grunnlag for tilsynsmyndigheten og for dette tilsynet .....	3
2.2. Metoden som er brukt i dette tilsynet.....	4
2.3. Dokumentgrunnlag .....	4
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.6	
Rett til grunnskoleopplæring for voksne .....	6
Enkeltvedtak om inntak .....	7
Informasjon.....	7
Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte .....	7
FYLKESMANNENS OPPSUMMERING OG VURDERING .....	7
3.3. § 4A-4. Kommunen har ansvar for at voksne får dokumentert opplæringen de har gjennomført.....	8
Vurderingsformer.....	8
Realkompetansevurdering.....	9
Dokumentasjon.....	9
FYLKESMANNENS OPPSUMMERING OG VURDERING .....	9
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. ....	10
FYLKESMANNENS OPPSUMMERING OG VURDERING .....	10
4. Fylkesmannens konklusjon.....	11
5. Pålegg om endring.....	12
5.1. Forsvarlig system - § 4A-4 første ledd, jf § 13-10 andre ledd. ....	12
5.2. Rett til grunnskoleopplæring for voksne etter § 4A-1 .....	12
5.3. Dokumentasjon av opplæringen etter § 4A-4 .....	12
5.4. Rådgiving og tilpasset opplæring etter §§ 4A-8,12.....	12
6. Oppfølging av tilsynet.....	13
7. Om rett til å klage.....	13

# 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 oppfyller 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 gjennomførte intervjuer, som grunnlag for å vurdere om kommunen fyller lovkravene som gjelder for tilsynstemaet. Tilsynet innebærer at tilsendte dokumenter og intervjureferater blir gjennomgått og vurdert i forhold til lovkrav i opplæringsloven og forvaltningsloven.

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:

Tilsynsaktivitet	Tid
Varsel om tilsyn	11.10.2012
Frist for innsending av dokumentasjon	15.11.2012
Åpningsmøte og intervju	06.12.2012
Foreløpig tilsynsrapport, eventuelt med varsel om vedtak	Uke 1-2013
Sluttmøte	Uke 4-2013
Endelig tilsynsrapport og eventuelt vedtak med pålegg om endring	Uke 4-2013

## 2.3. Dokumentgrunnlag

Kommunen har levert følgende dokumentasjon:

- Organisasjonskart for kommunen
- Delegeringsreglement
- Årsrapport fra voksenopplæringen fra 2011
- Mal for rapportskjema for skolebasert vurdering fra 2009-2010
- Rektors møteplan

- Dokument om kvalitetsikring av grunnskoleopplæring for voksne
- Kopi av annonsetekst
- Søknadsskjema for grunnskoleopplæring for voksne
- Notat fra rektor vedrørende kartlegging og vurdering av elever
- Skjema for terminkarakterer
- Vitnemål
- Timeplaner
- Fem elevmapper
- Kartleggingsprøver og oppsett for karriereveiledning

### 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

Voksenopplæringen i Vefsn ligger under Vefsn spesialpedagogiske senter. Tjenesteområde oppvekst er ledet av kommunalsjef, som sitter i rådmannens strategiske ledergruppe. Kommunen har levert delegeringsreglement fra 2007 som viser at rektor er delegert myndighet etter opplæringsloven kapittel 4A.

I tilsynet kommer det fram at kommunalsjefen har ansvar for hele oppvekstområdet. Hun har faste møter med enhetslederne hver måned der det behandles saker om personalet og forvaltning. I tillegg er det 3-4 ganger i året større møter. Kommunalsjefen er i kontinuerlig dialog med sine enheter og har god oversikt over driften ved enhetene. Månedlig gir kommunalsjefen informasjon til oppvekstutvalget, og det er ukentlig møter i strategisk ledelse.

Rektor ved Vefsn spesialpedagogiske senter har det daglige ansvaret for grunnskoleopplæringen for voksne, men kommunalsjefen har overordnet ansvar og følger opp at det fattes enkeltvedtak, annonseres, at lærerne har riktig kompetanse. I tilsynet kommer det fram at driften ved voksenopplæringscenteret følges ganske tett.

Det blir sagt at kommunen rapporterer skriftlig om voksenopplæring i årsmelding, men dette ble ikke gjort i 2011. I årsrapporten fra Vefsn spesialpedagogiske senter 2011 er det ikke rapporteringsområder knyttet direkte mot grunnskoleopplæring for voksne. Kommunen har også sendt inn et rapportskjema for skolebasert vurdering datert 2009-2010. I dette skjemaet er det ingen rapporteringspunkter knyttet til grunnskole for voksne.

Ut fra det materiell Fylkesmannen har mottatt fra Vefsn kommune, er det ikke skriftlige evaluerings- eller rapporteringsrutiner til skoleeier fra Vefsn spesialpedagogiske senter. Det er ikke noe skriftlig system for å sikre at forhold som er i strid med forskrifter eller lovverk blir avdekket og korrigert.

Kommunen har ikke skriftlige rutiner knyttet til vurderingen av rett/ikke rett til grunnskoleopplæring for voksne eller til innhold i opplæringen. Det ble lagt fram fem enkeltvedtak om rett til grunnskoleopplæring for voksne. Vedtakene viser ingen individuell tilpasning av opplæringen som er tildelt og var heller ikke gyldige for hele opplæringsperioden.

Kommunen har ikke framlagt et skriftlig system for å sikre at ansatte har forsvarlig kompetanse til å drive voksenopplæring. Det kom heller ikke fram noe system for dette under intervjuene.

### **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 voksne. 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 tilstrebnes å kunne tilby kveldsundervisning hvis det er behov for dette.

## **FYLKESMANNENS OPPSUMMERING OG VURDERING**

Det er inneværende år kun minoritetsspråklige elever ved grunnskolen for voksne. De fleste har først deltatt i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, hjemlet i introduksjonsloven § 17. De blir rekruttert til grunnskole for voksne fra denne opplæringen.

Noen deltakere kan komme over fra ordinær grunnskole, hvis de for eksempel har gått der bare i ett år. Hvis disse deltakerne har fått utstedt vitnemål i grunnskolen, (det er ikke krav om å ha bestått alle fag), vil de ha rett til videregående opplæring etter § 4A-3. Det er likevel ikke noe til hinder for at de søker grunnskole for voksne, og kommunen kan velge å gi dem et tilbud.

Voksenopplæringen i Vefsn har to grunnskoleklasser for voksne. Det vanlige er å starte på laveste nivå, men det er også mulig å starte i den klassen som skal ta eksamen til våren. Det ble i høst tatt

inn en elev med journalistutdanning fra sitt hjemland som skulle ta grunnskole på ett år. Det er mulig å ta inn elever på enkeltfag, men det er ikke mye interesse for dette.

Ved inntak stiller kommunen krav til norskkunnskaper, og det må opplyses om dette i søknaden. De aller fleste har avlagt norskprøve 2, men noen få unge (2-3) har blitt tatt inn selv om de ikke har avlagt norskprøve 2.

Det er ikke laget kriterier for vurdering av hvem som skal tas inn på grunnskoleopplæring for voksne. Det er heller ikke rutiner for hvem som skal henvises til videregående skole ut fra at de kan ha rettigheter til videregående skole. Det blir fortalt at hvis elever kommer med lang skolebakgrunn, blir de vurdert av Mosjøen Ressurs og Kompetansesenter (videregående skole). Hvis de ikke har papirer, må de ta grunnskole først. Ut fra dette kan vi utlede at det ikke utføres realkompetansevurdering av søkere.

Det har ikke vært gitt avslag på søknad om grunnskoleopplæring.

Rektor fatter enkeltvedtak om rett til grunnskoleopplæring. Alle fem framlagte vedtak er like i innhold. Alle vedtakene er for en periode på ett skoleår, selv om de aller fleste fortsetter flere år. De får ikke nye vedtak. Vedtakene redegjør ikke for innhold i opplæringa bortsett fra å liste opp fagene som tilbys.

Kommunen annonserer i Helgeland Arbeiderblad og informerer også samarbeidspartnere om grunnskoletilbud for voksne. Opptaket er i mai, og i annonsen informeres det om søknadsfrist. Det kan også tas inn deltakere i løpet av året. I desember 2012 skal det tas inn to deltakere som er ferdige på norskkurs og har utdanning fra hjemlandet.

Grunnskole for voksne følger skoleruta for grunnskolen. Det er ikke mulig å få undervisning på ettermiddagstid. Opplæringen er gratis.

**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 underveisvurderingen. Underveisvurderingen 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.

Det kan ikke skrives ut vitnemål hvis deltakerne ikke har hatt opplæring etter læreplanen i norsk. Læreplanen «Grunnleggende norsk for språklige minoriteter» fører ikke fram til kompetanse i norsk.

### **FYLKESMANNENS OPPSUMMERING OG VURDERING**

Grunnskoleopplæringa for voksne i Vefsn er delt i to klasser. Klasse 1 er på høyeste nivå, og klassen skal ta eksamen til våren. Klasse 2 er laveste nivå. Ledelsen tester elevene ved oppstart, og bestemmer hvilket nivå de skal gå på.

De fleste går et toårig løp. Det er mulig for deltakerne å bruke mer enn to år, eller å starte rett på høyeste nivå. Det gis 30 timers undervisning i uka i fagene norsk, engelsk, matematikk, samfunnsfag og naturfag. Fagene er ikke parallellagt, slik at det ikke er mulig å gå på høyere eller lavere nivå i enkelte fag. Selv om elevene har veldig ulik skolebakgrunn fra svært lite opp til høyere utdanning, er det ikke vanlig å tilpasse opplæringa ved for eksempel å gi fritak i fag eller emner.

Skolen bruker læreplaner etter Kunnskapsløftet og gir underveisvurdering og halvårsvurdering med karakter og skriftlig tilbakemelding ut fra skriftlige og muntlige prestasjoner. Lærerne har fått opplæring i vurderingsarbeid. Standpunktkarakterene settes ut fra måloppnåelse i forhold til læreplanmål, og skolens praksis synes korrekt.

I intervju kommer det fram at skolen ikke har realkompetansevurdering av deltakere i grunnskoleopplæring for voksne. Ingen elever tar nå enkeltfag, alle tar fem fag. Det er uvanlig at elever tas inn i løpet av året. Grunnen til at velutdannede deltakere er tatt inn i grunnskole, sies å være at de mangler papirer.

Alle deltakere har vært ført fram til grunnskolevitnemål. Kompetansebevis har ikke vært brukt. Kommunen la fram kopi av vitnemål. Vefsn spesialpedagogiske senter bruker feil vitnemålsformular.

**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 rådgivning 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 grunnskolenes 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**

Vefsn sitt tilbud om grunnskoleopplæring for voksne bekjentgjøres ved annonse i Helgeland Arbeiderblad én gang i året, samt ved å gi informasjon om tilbudet til samarbeidspartnere. De fleste deltakere har gått på kurs i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven og er rekruttert derfra. Kommunen stiller krav til norskkunnskaper før inntak, og de aller fleste deltakerne har bestått norskprøve 2 før inntak. Utdanningsdirektoratet presiserer i rundskriv 3-2012 at kommunen ikke kan kreve at søkeren må ha kompetanse i norsk på et gitt nivå for å ha rett til grunnskoleopplæring etter 4A-1. Dersom den voksne har så dårlige norskerdigheter at det er vanskelig å få forsvarlig utbytte av opplæringen, kan kommunen tilby særskilt språkopplæring i norsk.

I tilsynet kommer det fram at ledelsen har en inntakssamtale med alle søkere. Tilpassa opplæring sikres ved å kartlegge deltakerne i starten, og så differensiere innad i klasse 1 eller 2. Kartleggingsmateriell brukes ved behov, men som regel er de fleste på et grunnleggende nivå. Før skolestart har ledelsen samtaler med lærerne om elevgruppen, hovedsakelig om språknivå.

Vefsn kommune har aldri gitt avslag på søknad om grunnskoleopplæring for voksne. Elever tas inn selv om de har høyere utdanning fra sitt hjemland, og det sies i tilsynet at grunnen til dette er at de ikke har papirer på sin utdanning. Når en kommune 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 opplæring 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.

I tilsynet framgår det at søkerne til grunnskoleopplæring for voksne i Vefsn ikke blir realkompetansevurdert. Ingen, uansett utdanningsbakgrunn, får fritak for fag eller deler av fag. Ingen blir henvist til videregående opplæring eller høyere utdanning.

Det er ett hovedopptak i året, og de aller fleste blir satt i en klasse som de går i hele året. De aller fleste begynner i august, men det kan være mulig å begynne senere på året. Det kan også være mulig å ta enkeltfag, men ingen gjør dette nå.

Det finnes ikke skriftliggjorte rutiner om inntak.

Når det gjelder tilpasset opplæring presiseres det i merknader fra Ot.prp. nr. 44 til § 4A-8 at lengden på og omfanget av tilbudet skal tilpasses de behov den enkelte har, og må derfor fastsettes skjønnsmessig i det enkelte tilfellet. Enkeltvedtaket skal vise hvilken opplæring hver enkelt deltaker skal ha, og hvordan tilbudet er tilpasset den enkelte.

## **4. Fylkesmannens konklusjon**

Vefsn kommune har ikke dokumentert at kommunen har et forsvarlig system for å sikre at voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A blir oppfylt.

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

Vefsn kommunes dokumentasjon av opplæringen er ikke i tråd med kravene i opplæringsloven § 4A-4.

Vefsn 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 – 3.3 gir Fylkesmannen følgende pålegg:

### 5.1. Forsvarlig system - § 4A-4 første ledd, jf § 13-10 andre ledd.

**Vefsn kommune må etablere et forsvarlig system for internkontroll knyttet til retten til grunnskoleopplæring i opplæringsloven kapittel 4A, og bestemmelser i forskrift til opplæringsloven som gjelder voksne. I forbindelse med dette må kommunen utarbeide:**

- a. Skriftlige rutiner som sikrer at kommunen får nødvendig informasjon om det som faktisk skjer i grunnskoleopplæring for voksne.
- b. Skriftlige rutiner som sikrer at det blir gjort løpende vurderinger av om praksis er i samsvar med lovkravene.
- c. Skriftlige rutiner som sikrer at det blir satt inn nødvendige tiltak dersom det blir avdekket at praksis ikke er i samsvar med lovkravene.
- d. Et system som sikrer at de som har oppgaver knyttet til voksenopplæring har tilstrekkelig kunnskap om innhold og krav i lov og regelverk.

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

**Vefsn kommune må sørge for at voksne med behov for grunnskoleopplæring etter § 4A-1 får tilbud om slik opplæring.**

Kommunen må i denne forbindelse sørge for at:

- a. Det blir laget en rutinebeskrivelse for hvordan voksne skal få vurdert behovet for opplæring.
- b. Det blir tatt individuelle enkeltvedtak om inntak, omfang, tilpasning og organisering av opplæring.

### 5.3. Dokumentasjon av opplæringen etter § 4A-4

**Vefsn kommune må sørge for at all opplæring dokumenteres ved at:**

- a. Det utstedes korrekte grunnskolevitnemål for voksne som har vurdering i fem av fagene som er fastsatt i forskrift til opplæringsloven. Det må påses at vitnemålet inneholder de merknader som gjelder for voksne.
- b. Realkompetansevurdering blir dokumentert skriftlig, og med enkeltvedtak.

### 5.4. Rådgiving og tilpasset opplæring etter §§ 4A-8,12

**Vefsn kommune må sørge for at :**

- a. Det innføres retningslinjer for rådgiving av søkere. Heri vurdering av om søkere skal henvises til videregående opplæring.
- b. Det blir utført realkompetansevurdering av søkere. Denne skal dokumenteres.

- c. Deltakerne får tilpasset opplæring. Denne skal dokumenteres med enkeltvedtak om inntak der tiltakene er spesifisert.

## **6. Oppfølging av tilsynet.**

Fylkesmannen ber om tilbakemelding fra kommunen om hvordan avvikene i rapporten er fulgt opp innen 01.05.2013.

## **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 prat, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Om utforming av klage vises det til § 32.