



Fylkesmannen i  
Nordland

# **TILSYNSRAPPORT**

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

**Brønnøy kommune**

**2013**

**09.12.2013**

## 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 .....	3
2.3. Dokumentgrunnlag.....	4
3. Fylkesmannen har kontrollert: .....	5
3.1. § 4A-1, Gi gratis grunnskoleopplæring til de som har et opplæringsbehov på dette nivået innen rimelig tid .....	5
Enkeltvedtak om inntak .....	5
Informasjon.....	5
Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte.....	6
FYLKESMANNENS OPPSUMMERING .....	6
FYLKESMANNENS VURDERING .....	6
3.2. § 4A-4. Kommunen har ansvar for at voksne får dokumentert opplæringen de har gjennomført .....	7
Vurderingsformer.....	7
Realkompetansevurdering .....	8
Dokumentasjon.....	8
FYLKESMANNENS OPPSUMMERING .....	8
FYLKESMANNENS VURDERING .....	8
3.3. § 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.....	9
FYLKESMANNENS OPPSUMMERING .....	9
FYLKESMANNENS VURDERING .....	10
3.4. § 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.....	10
4. Fylkesmannens konklusjon .....	12
5. Pålegg om endring.....	12
5.1. Rett til grunnskoleopplæring for voksne etter § 4A-1 .....	12
5.3 Rådgiving og tilpasset opplæring etter §§ 4A-8 og 4A-12 .....	12
5.4 Forsvarlig system - § 4A-4 første ledd, jf. § 13-10 andre ledd.....	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. 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 6 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 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	30.08.2013
Frist for innsending av dokumentasjon	30.09.2013
Åpningsmøte og intervju	25.10.2013
Foreløpig tilsynsrapport, eventuelt med varsel om vedtak	11.11.2013
Sluttmøte	06.12.2013
Endelig tilsynsrapport og eventuelt vedtak med pålegg om endring	12.12.2013

### 2.3. Dokumentgrunnlag

Kommunen har levert følgende dokumentasjon:

- Organisasjonskart
- Delegasjonsreglement
- Årsrapport 2012
- Kvalitetssystem § 13-10
- Rutiner for
  - Informasjon om voksnes rett
- Timeplaner for dette skoleår
- Søknadsskjema for grunnskoleopplæring for voksne
- Reglement for Brønnøy voksenopplæring
- Enkeltvedtak
- 5 Deltakermapper
- Årshjul
- 3 vitnemål

## 2.4 Oversikt over de som ble intervjuet:

Navn:	Tittel:
Knut Johansen	Skolefaglig rådgiver
Per Martin Orvik	Rektor
Anniken Røllheim	Lærer
Kirsten Reppen Løvdal	Lærer og rådgiver

## 3. Fylkesmannen har kontrollert:

### 3.1. § 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.»

#### Rett 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 deltakere 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.

Deltakeren 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**

Brønnøy voksenopplæring har ansvaret for grunnskoleopplæring for voksne og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for minoritetsspråklige. Brønnøy voksenopplæring har nå 10 deltakere på eksamensrettet grunnskoleopplæring for voksne. Denne opplæringen startet høsten 2013, og er et toårig løp som avsluttes med eksamen i 2015. Det skal være mulig å avslutte etter ett år, men det er ikke ennå avklart prosedyrer for dette. Alle deltakerne er minoritetsspråklige. For å være kvalifisert for eksamensrettet grunnskole bør søkerne være omtrent på A2-nivå i norsk.

Søkere som ikke fyller kravene til opptak i eksamensrettet grunnskoleopplæring kan få tilbud om å gå i basisklasse. Deltakerne i basisklasser får vedtak om inntil 6 timer tilpasset grunnskoleopplæring og inntil 12 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Det er uklart om basisklasse regnes som en del av grunnskoleopplæringa. Tilsynet viser at deltakerne i basisklasse må søke på nytt hvis de ønsker eksamensrettet grunnskole, og får et nytt vedtak hvis de er kvalifisert og tas inn.

Grunnskolen har ett hovedopptak i året, men det er mulig å komme inn på andre tider av året. Skolen har opptak hver 3. måned, men det er i praksis hovedsakelig et opptak til kurs i norsk og samfunnskunnskap.

Søkerne til grunnskoleopplæring for voksne tas inn på basis eller eksamensrettet grunnskole. Deltakere kan flyttes fra eksamensrettet grunnskole til basis hvis undervisningen blir for vanskelig. Kommunen gir ikke avslag på grunnskolesøknader selv om søkerne kan ha rett til videregående skole. Det ble ikke framlagt noen skriftlig rutine for vurdering av om søker har rett til grunnskoleopplæring. De som får tilbud om grunnskoleopplæring følger alle fem fagene, uansett bakgrunn. Ingen har nå opplæring i enkeltfag eller deler av fag, men dette har skjedd tidligere.

Tilbudet om grunnskoleopplæring bekjentgjøres på skolen, og søknadsskjema deles ut. Det er mulig å søke gjennom hele året, men informasjon og søknadsskjema deles ut etter jul. I tillegg vurderer lærer i startgruppa på norsk kurs om deltakeren har behov for grunnskole, og informerer deltakerne om dette.

Opplæringen er gratis for alle deltakere.

### **FYLKESMANNENS VURDERING**

Brønnøy kommune oppgir at de ikke gir avslag på grunnskolesøknader, men det synes som om søkerne som ikke scorer høyt nok på kartleggingstestene får et tilbud om tilpassa grunnskoleopplæring, basis.

I de tilsendte deltakermappene var det flere eksempler på deltakere som hadde rett til videregående skole etter § 3-1 (ungdomsrett). Det var også en deltaker som hadde påbegynt høgskoleutdanning fra hjemlandet. Begrunnelsene for at disse var tatt inn på grunnskole var at de

ikke hadde dokumentasjon på tidligere utdanning eller at de var dårlige i norsk og ønsket grunnskole. Selv om det ble opplyst at voksenopplæringa ikke skulle ta inn deltakere med ungdomsrett, ble dette gjort. I tillegg til at deltakeren vil bruke lenger tid på opplæringen, vil tiden som kan brukes på videregående opplæring etter ungdomsrett bli kortere. Med en slik praksis er det fare for at deltakeren mister ungdomsretten sin.

Tilsynet viser at de som ønsker å gå på eksamensrettet grunnskole må kvalifisere seg for dette gjennom kartleggingsprøver i engelsk, norsk og matematikk. Ved lav score vil søkeren få vedtak om basisklasse. Fylkesmannen kan ikke definere basisklassene som grunnskoleopplæring fordi undervisningen i hovedsak består av norskopplæring etter introduksjonsloven. Bare inntil 6 timer i uka blir brukt til grunnskolefag. Med så få timer i uka vil det medføre at det tar lang tid å få gjennomført grunnskolen.

Kommunen har ikke lagt fram noen skriftlige rutiner med kriterier for vurdering av hvem som skal tas inn på grunnskoleopplæring for voksne, heller ikke rutiner for hvem som skal henvises til videregående opplæring ut fra at de kan ha rettigheter til slik opplæring. Det er ledelsen som tar avgjørelsen om hvem som får tilbud om eksamensrettet grunnskole. Det ble opplyst at alle deltakerne følger alle fag i alle timer selv om enkelte hadde god faglig bakgrunn i enkelte fag.

For de som får tilbud om basisklasse, fatter kommunen vedtak om opplæring der det framgår at søker er tildelt inntil 6 timer i uka i en varighet på ett skoleår. Det framgår imidlertid ikke hvilke fag søker er tildelt. I vedtaket til søker skriver kommunen at «Vedtaket er fattet ut fra vurderinger gjort ved Brønnøy kultur og kompetansesenter». Denne vage begrunnelsen gjør at søker ikke får god nok kjennskap til begrunnelsen som vedtaket bygger på, og dermed får vansker med å kunne klage på vedtaket.

### **3.2. § 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 grunnskoleopplæring spesielt organisert for voksne. Kapitlet stiller stort sett de samme krav til underveis- og sluttvurdering som kapittel 3 gjør for deltakere i ordinær grunnskoleopplæring. 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 standpunkt-karakter og eksamens-karakter. 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

Kommunen tilbyr deltakerne de fem fagene som kreves for å få vitnemål. Deltakerne får underveisvurdering, og det ble lagt fram eksempel på lokal læreplan i norsk. Deltakerne følger læreplaner i Kunnskapsløftet, og sluttvurderes opp mot kompetansemålene i de aktuelle læreplanene.

På eksamensrettet grunnskoleopplæring gis det undervisning i fagene norsk, engelsk, matematikk, samfunnsfag og naturfag. Alle deltakerne følger alle fagene, og lærer differensierer innad i gruppa. Skolen bruker læreplaner for *Kunnskapsløftet* og gir underveisvurdering og halvårsvurdering. Kommunen har framlagt ukeplaner, halvårsplaner og faglærerrapporter som viser at vurderingsarbeidet er i tråd med retningslinjer.

Brønnøy kommune foretar ikke realkompetansevurdering på grunnskolens område. Realkompetansevurdering er 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.

Deltakerne får vitnemål når de avslutter grunnskolen.

## FYLKESMANNENS VURDERING

Deltakerne får underveisvurdering etter metodikken «vurdering for læring». Ved sluttvurdering settes standpunktkarakterer ut fra måloppnåelse i forhold til læreplanmålene i de aktuelle fag. Dette er i tråd med forskrift til opplæringsloven.

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. Deltakere i grunnskolen har forskjellig bakgrunn, men følger likevel alle fag og alle timer. Fylkesmannen finner det sannsynlig at kommunen krever beståtte kartleggingsprøver før inntak på eksamensrettet grunnskole, noe som betyr at det er de faglig



sterkeste som får tilbudet. Fylkesmannen vurderer at denne rutinen er i strid med lovens intensjoner.

Kommunen utsteder vitnemål til alle deltakerne. Under tilsynet ble det framlagt 3 vitnemål fra kommunen for deltakere som avsluttet i vår, men vitnemålene var ikke helt korrekt utfyllt. Fylkesmannen har fått bekreftet at dette nå er rettet i tråd med loven.

Kommunen har ikke utstedt kompetansebevis.

### **3.3. § 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 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**

Alle som deltar i eksamensrettet grunnskoleopplæring i Brønnøy på tidspunktet for tilsynet har opplæring i fem fag. Deltakerne rekrutteres fra basisklasse eller fra kurs i norsk og samfunnskunnskap, og det kreves at de er på omkring norsk nivå A2. Søkerne gjennomgår en kartleggingsprøve i de tre skriftlige fagene, men ikke i muntlige fag. Søkere blir ikke realkompetansevurdert av kommunen, og det er ikke framkommet at det gis fritak for fag eller deler av fag.

Det er ett hovedopptak i året, men voksenopplæringa har inntak til norskkurs hver 3. måned. Det er mulig å komme inn på grunnskole i løpet av året. Det ble høsten 2013 startet opp et toårig eksamensrettet grunnskoleløp. Det er imidlertid snakk om at enkelte av deltakerne skal avslutte etter bare ett år, og skolen planlegger nå hvordan dette skal gjøres i praksis. Selv om noen av deltakerne har mye skolegang fra sitt hjemland, har de ikke fritak for fag eller emner.

## **FYLKESMANNENS VURDERING**

Brønnøy kommune bruker kartleggingsprøver i skriftlige fag før deltakeren starter i basis eller eksamensrettet grunnskole. Kommunen har ikke dokumentert at de gjennom kartlegging eller realkompetansevurdering gir adekvat rådgiving og veiledning som medfører et tilpasset opplæringstilbud for den enkelte søker/deltaker. Selv om deltakerne kan ha ulik skolebakgrunn, er det ikke vanlig å tilpasse opplæringa ved for eksempel å gi fritak i fag eller emner. Det er ikke framlagt skriftlige rutiner for inntak som viser hvordan skolen tilpasser undervisning og skolegangen ut fra kartleggingen de gjør.

Lengden på og omfanget av grunnskoletilbudet skal tilpasses de behov den enkelte har, og det 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. Brønnøy voksenopplæring har i utgangspunktet lagt opp til et likt løp for alle som er toårig. I intervju fikk vi bekreftet at skolen tilstrebet å tilpasse undervisningen slik at deltakere som ønsket det skulle få fullføre skolen på ett år.

### **3.4. § 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. Det skal også rapporteres på læringsmål. 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 sørge for 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**

Brønnøy kommune er en tonivåkommune, og Brønnøy voksenopplæring er direkte underlagt rådmannen. Rektor er i praksis delegert det daglige ansvaret for drift av voksenopplæringen. Dette kommer til uttrykk i områdesjefens (rektors) lederavtale som er en del av hans arbeidsavtale. Kommunen som skoleeier har på denne måten overlatt mye av den daglige myndighetsutøvelsen til rektor, og følger med på driften gjennom resultatsamtaler. To ganger i året har rektor ved voksenopplæringen resultatsamtaler med skolefaglig rådgiver i kommunen, og en gang i året er deltakeren i samtalen. Kommunen etterspør her ulik informasjon, og rektor rapporterer om drift, økonomi og eventuelle utfordringer. Det er kjent i organisasjonen hva ansvar som er lagt til rektor av rådmannen. Lærerne ved voksenopplæringa har deltatt i prosjektet «vurdering for læring», og voksenopplæringa deltar på kommunal opplæring på linje med de andre skolene.

Tilsynet viser at Brønnøy voksenopplæring ikke sørger for at voksnes rett til grunnskoleopplæring oppfylles fullt ut, og vedtakene som fattes om inntak er ikke i tråd med forvaltningslovens regler om begrunnelse og innsynsrett, jf. opplæringsloven § 4A-1 jf. forvaltningsloven, se rapportens punkt 3.1. Skolen foretar ikke realkompetansevurdering av de deltakerne som oppgir at de har tidligere skolegang fra et annet land, se rapporten punkt 3.2. Som en følge av dette, blir ikke kravene til kartlegging og rådgivning oppfylt for alle deltakerne, jf. lovens §§ 4A-8, se rapporten punkt 3.3.

Kommunen har ikke lagt frem skriftlige rutiner som viser hvordan kommunen skal avdekke eventuelle forhold som er i strid med loven.

## **FYLKESMANNENS VURDERING**

Brønnøy kommune som skoleeier har delegert mye ansvar etter loven til områdesjefen som også fungerer som rektor. Delegasjonen fremgår av lederavtalen, og ikke delegeringsreglementet til kommunen. Rektors myndighetsansvar er kjent i organisasjonen, men delegasjonen er ikke formelt riktig.

De lovkravene som skolen er kjent med gjennomføres riktig. Konklusjonen vår er dermed at feil tolkning av deler av loven fører til at skolen på noen områder har lovstridig praksis. Kommunen har ikke rutiner som sørger for at alle som har oppgaver knyttet til loven har tilstrekkelig kunnskap om innhold og krav i lov i de bestemmelsene som er relevante for dem.

Etter en vurdering av observasjonene vi har gjort i tilsynet ser vi at voksenopplæringen har en praksis som er i strid med loven på flere områder, se rapportens punkt 3.1-3.3. I dokumentasjon og intervjuer har vi ikke sett skriftlige rutiner eller eksempler på at kommunen aktivt undersøker om voksenopplæringen drives etter lovens krav. Videre er det heller ikke rutine som viser hvilke tiltak som skal settes i gang dersom man oppdager praksis som er i strid med lovkravene.

#### 4. Fylkesmannens konklusjon

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

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

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

#### 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

**Brønnøy 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. Inntaket er i tråd med lovens intensjon, herunder skal det ikke være kvalifiseringskrav for søkere utover de vilkår som loven oppstiller.
- b. Vedtak om inntak inneholder informasjon om hva opplæringen omfatter, herunder fag, varighet, tilpasning og organisering av opplæringen. Vedtaket må inneholde opplysning om innsynsrett, jf. forvaltningsloven.

##### 5.2 § 4A-4. Kommunen har ansvar for at voksne får dokumentert opplæringen de har gjennomført

**Brønnøy kommune må sørge for at voksne får dokumentert opplæringa som de har gjennomført. Kommunen må i den forbindelse sørge for at:**

Vurdering av deltakeres realkompetanse dokumenteres ved enkeltvedtak.

##### 5.3 Rådgiving og tilpasset opplæring etter §§ 4A-8 og 4A-12

**Brønnøy kommune må sørge for at voksne med rett til opplæring får rådgiving og tilpasset opplæring. I den forbindelse må kommunen sørge for at:**

- a. Det innføres skriftlige retningslinjer for rådgiving av søkere, inkludert vurdering av om søkere skal henvises til videregående opplæring.
- b. Det blir utført realkompetansevurdering av søkere i tråd med forskrift til opplæringslova.
- c. Deltakernes opplæring må tilpasses i tråd med kartlegging og resultat av eventuell realkompetansevurdering (fritak for hele eller deler av fag).

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

**Brønnøy 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. Delegasjonsreglement som viser hvilket ansvar som er lagt til rektor.
- 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.

## **6. Oppfølging av tilsynet**

Brønnøy 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 15.02.2014.

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