



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

TILSYNSRAPPORT

Voksnes rett til grunnskoleopplæring

Sokndal kommune
2013

Innhold

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	4
2. Gjennomføring av tilsynet.....	4
2.1 Rettslig grunnlag	4
2.2 Metoden som er brukt i dette tilsynet.....	4
2.3 Dokumentgrunnlag.....	5
3. Hva er kontrollert i tilsynet?	5
3.1 Forsvarlig system i forbindelse med kapittel 4A.....	5
Rettslige krav	5
Dokumentasjon	6
Fylkesmannens vurdering	6
Fylkesmannens konklusjon	7
3.2 Rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1	7
Rettslige krav	7
Dokumentasjon	7
Fylkesmannens vurdering	7
Fylkesmannens konklusjon	8
3.3 Rett til spesialundervisning etter § 4A-2	8
Rettslige krav	8
Dokumentasjon	8
Fylkesmannens vurdering	8
Fylkesmannens konklusjon	9
4. Pålegg om retting	9
4.1 Forsvarlig system - § 4A-4 første ledd, jf § 13-10 andre ledd	9
4.2 Rett til grunnskoleopplæring for vaksne etter § 4A-1.....	9
4.3 Rett til spesialundervisning etter § 4A-2	10
5. Oppfølging av tilsynet.....	10
6. Kommentarer til foreløpig tilsynsrapport.....	10

1. Tema, bakgrunn og målsetting for tilsynet

1.1 Tema for tilsynet

Voksnes rett til opplæring er et prioritert område for tilsyn. Tema for dette tilsynet er om skoleeier oppfyller plikten til å gi voksne grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A. Som en del av dette skal det kontrolleres om skoleeier har etablert og satt i verk et forsvarlig system for å sikre at voksne får oppfylt sine rettigheter, jf opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

Rettighetene etter § 4A-1 omfatter blant annet voksne som på grunn av sykdom eller skade har behov for fornyet grunnskoleopplæring, og voksne som tidligere har fått et mangelfullt grunnskoletilbud. I tillegg omfatter rettighetene alle andre voksne som trenger grunnskoleopplæring, uansett grunn. Dette gjelder også voksne som tidligere har fullført grunnskolen, men som likevel trenger grunnskoleopplæring. En del av målgruppen har behov for spesialundervisning på grunnskolens område fordi de ikke har et tilfredsstillende utbytte av det ordinære grunnskoletilbudet for voksne. Rett til spesialundervisning har også voksne som har særlige behov for opplæring for å kunne utvikle eller holde ved like grunnleggende ferdigheter (ADL-trening). Voksne kan ha rett til opplæring i hele eller deler av fag, og i grunnleggende ferdigheter (lesing, regning osv). Dette kan også bety opplæring i den grunnleggende ferdigheten å bruke digitale verktøy. Grunnskoleopplæring kan sammen med andre kvalifiserende tiltak inngå som en del av introduksjonsprogrammet.

1.2 Bakgrunn for tilsynet

Innføringen av retten til grunnskoleopplæring for voksne har sin bakgrunn i samfunnets ønske om at alle skal ha grunnleggende ferdigheter innenfor skolens basisfag. Grunnleggende ferdigheter er avgjørende for enkeltpersoners deltakelse i arbeidslivet og i samfunnslivet ellers.

Undersøkelser om tilstanden i voksenopplæringen har vist følgende:

- bare en fjerdedel av kommunene har kartlagt og vurdert behovet for grunnskoleopplæring for voksne.
- om lag halvparten av kommunene har informert innbyggerne sine om opplæringsrettighetene etter kapittel 4A i opplæringsloven.
- om lag en fjerdedel av kommunene hadde ikke etablert et rådgivingstilbud som voksne med opplæringsbehov kan kontakte.
- en tredjedel av kommunene hadde ikke etablert noe grunnskoletilbud for voksne i 2007.
- på landsbasis var det i 2011/2012 registrert 5 648 voksne deltakere i ordinær grunnskoleopplæring. 90,2 prosent av disse var minoritetsspråklige. 61,3 prosent av deltakerne var 30 år eller yngre.
- 31 prosent av de voksne som mottar spesialundervisning i 2011/2012 er eldre enn 50 år.
- 4 677 voksne mottar spesialundervisning i 2011/2012, men bare 83 deltakere mottar både ordinær grunnskoleopplæring og spesialundervisning.
(Kilder: Riksrevisjonen 2007-2008, Utdanningsdirektoratet 2009, VOX 2011, GSI-tall per 01.05.2012)

Riksrevisjonens rapport frå 2007 understreker at det er viktig at målgruppen får kjennskap til rettighetene sine, slik at de har mulighet til å etterspørre opplæring. Det er dessuten viktig å se dette i lys av at mange i denne gruppen har svake grunnleggende ferdigheter og vil ha vanskelig for å finne fram til offentlige tjenester på egen hånd.

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 til å 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

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommuner og fylkeskommuner oppfyller de pliktene de er pålagt i eller i medhold av opplæringsloven, jf § 14-1.

2.2 Tilsynsmetode

I dette tilsynet er det innhentet skriftlig dokumentasjon, samt gjennomført intervju, som grunnlag for å vurdere om kommunen fyller lovkravene som gjelder for tilsynsystemet. Tilsynet innebærer at tilsendte dokumenter og intervjureferat 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 avdekt 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	19.11.12
Frist for innsending av redegjørelse og dokumentasjon	04.01.13
Åpningsmøte og intervju	08.02.13
Foreløpig tilsynsrapport/sluttmøte	15.03.13
Frist for tilbakemelding fra kommunen	03.04.13
Endelig tilsynsrapport med vedtak om pålegg om endring	11.04.13
Erklæring om retting	01.07.13

2.3 Dokumentasjon

Kommunen ble bedt om å sende inn følgende dokumentasjon:

1. Kommunens skriftlige system for å sikre at voksnes rett etter kapittel 4A blir ivaretatt, jf. § 4A-4, og kravet til forsvarlig system i opplæringsloven § 13-10, blant annet:
 - a) Kommunens organisasjonsplan for grunnskoleopplæring for voksne
 - b) Kommunens tilstandsrapport/kvalitetsrapport siste år
 - c) Rutiner for saksbehandling knyttet til voksnes rett etter § 4A-1
 - d) Rutiner for saksbehandling knyttet til voksnes rett til spesialundervisning etter § 4A-2
2. Alle enkeltvedtak siste to år, §§ 4A-1, 4A-2, 4A-7 og 4A-9
3. Alle klager på enkeltvedtak siste to år, §§ 4A-1, 4A-2, 4A-7 og 4A-9
4. Eksempler på realkompetansevurdering i form av enkeltvedtak og dokumentasjon, § 4A-1 og forskr. § 4-13
5. Eksempler på dokumentasjon (vitnemål) på gjennomført opplæring
6. Sakkyndige vurderinger fra PPT siste to år

Fylkesmannen ba videre om en redegjørelse for hvordan kommunen arbeider for å sikre voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A og § 13-10.

3. Hva er kontrollert i tilsynet?

3.1 Forsvarlig system i forbindelse med kapittel 4A

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. Dermed skal også kravene til opplæring organisert for voksne bli ivaretatt gjennom et forsvarlig internkontrollsystem.

Rettslige krav

Det rettslige utgangspunktet for tilsynet sin kontroll med kommunenes plikt til å sørge for grunnskoleopplæring for voksne, er å finne i opplæringslova § 4A-4. Her står det at opplæringsloven § 13-10 gjelder for opplæringsloven kapittel 4A:

§ 4A-4. Kommunen og fylkeskommunen si plikt til å sørge for grunnskoleopplæring og vidaregåande opplæring for vaksne, første ledd:

"For opplæringa etter dette kapitlet gjeld §§ 13-1 til 13-3a og 13-10."

Opplæringslova § 13-10 andre ledd, første punktum:

"Kommunen/fylkeskommunen /.../ skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen /.../ skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd."

For nærmere oversikt over lovkravene vises det til vedlegg 2.

Dokumentasjon

Sokndal kommune har sendt inn:

- Delegeringsreglement, datert 17.10.2011
- "Voksenopplæringsplan 2004-2009" og "Plan for den kommunale voksenopplæringen i Sokndal 2011-2014"
- "Tilstandsrapport for grunnskolen i Sokndal 2011"
- Dokumentet "Kvalitetssikring av skoleetaten i Sokndal kommune"
- En skriftlig redegjørelse for hvilke rutiner kommunen har i forhold til forsvarlig system når det gjelder grunnskole for voksne

Fylkesmannens vurdering

Sokndal kommune har per i dag en voksen med opplæringstilbud ved Sandnes Læringscenter. Selv med et lavt elevtall krever opplæringsloven et forsvarlig system for oppfølging av om rettigheter ivaretas.

Sokndal kommune inngikk 26.03.2012 en interkommunal avtale med Sandnes Læringscenter når det gjelder grunnskoleopplæring for voksne. Når det gjelder opplæring etter introduksjonsloven, har Sokndal inngått en avtale med Eigersund kommune.

Avtalen med Sandnes læringscenter er på mange områder klar i forhold til ansvarsfordeling og innhold. Hvilken kommune som skal fatte enkeltvedtak etter de ulike bestemmelsene i kapittel 4A er ikke nevnt i avtalen. I avtalen står det at Sokndal kommune skal gjennomføre sakkyndige vurderinger i forhold til rett til spesialundervisning, mens det i intervju kommer fram at man regner dette som en del av oppgavene Sandnes kommune skal gjennomføre. Innledningsvis står det hvilke kommuner avtalen gjelder for. Sokndal kommune er ikke blant disse, men står påført ved signaturfeltet til sist i avtalen. Sist i dokumentet står det at avtalen var gjeldende til og med 31.07.2011.

Fylkesmannen fikk tilsendt kommunens skriftlige rutiner når det gjelder forsvarlig system for å sikre at voksnes rett etter kapittel 4A blir ivarettatt, jf § 13-10. I tillegg ba vi kommunen greie ut om hvordan disse rutinene blir praktisert. Kommunen sendte også plan for voksenopplæringen, som etter Fylkesmannens syn er grundig. Dokumentasjon og intervju viser at kvalitetssikringssystemet og plan for voksenopplæringen ikke er implementert i kommunen når det gjelder grunnskoleopplæring for voksne.

I intervju kom det fram at rapporteringen man forholder seg til i forhold til opplæringen ved Sandnes Læringscenter består av innsendt halvårsvurdering, sluttdokumentasjon og fraværsrapport. Ved behov har Sokndal kommune kontakt per telefon eller e-post med Sandnes Læringscenter. I intervju ble det sagt at man ikke har vurdert opplæringspraksisen ved Sandnes Læringscenter, man har regnet med at læringscenter følger lov og forskrift på området. I stedet for å basere seg på tillit til at Sandnes Læringscenter følger regelverket, må Sokndal kommune gjøre en egen vurdering.

Sokndal kommune har heller ikke laget skriftlige rutiner som etterspør hvordan kommunen følger opplæringsloven på dette området. Det er ikke lagt fram rutiner som viser at det blir satt i verk tiltak dersom det avdekkes at lovkravene ikke etterleves. Kommunen har hatt et fåtall elever de siste årene, men har til nå ikke fattet enkeltvedtak innenfor dette området.

Opplæringsloven kapittel 4A er en del av Sokndal kommunes system for internkontroll, men dokumentasjon og intervjuer viser at kvalitetssikringssystemet ikke blir fulgt opp i praksis på dette området. Kommunen har dermed ikke klart å avdekke og korrigere eventuell lovstridig praksis på dette området.

Fylkesmannens konklusjon

Sokndal kommune har ikke dokumentert at kommunen har et forsvarlig system for å sikre at voksne sin rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A blir oppfylt, jf. opplæringsloven § 13-10.

3.2 Rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1

Rettslige krav

Opplæringsloven § 4A-1 regulerer retten til grunnskoleopplæring for voksne. Etter § 4A-4 er det kommunen som har plikt til å sørge for grunnskoleopplæring for voksne.

Opplæringslova § 4A-1 Rett til grunnskoleopplæring for voksne

“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 tilpassas behovet til den enkelte.
Opplæringa og undervisningsmateriellet er gratis.”

For nærmere oversikt over lovkravene vises det til vedlegg 2.

Dokumentasjon

Fylkesmannen har fått tilsendt utskrift av informasjonen om tilbudet på kommunens hjemmeside, en individuell avtale om undervisningstilbud ved Sandnes Læringsssenter, en fraværsrapport, en halvårsrapport, samt e-brevkorrespondanse knyttet til oppstart av grunnskoleopplæring.

Sokndal kommune har ikke sendt inn enkeltvedtak om rett til grunnskoleopplæring for voksne eller eksempler på realkompetansevurdering. Det er heller ikke sendt inn dokumentasjon på gjennomført opplæring.

Fylkesmannens vurdering

Sokndal kommune har per i dag en voksen med opplæringstilbud ved Sandnes Læringsssenter. I intervju kommer det fram at det i løpet av de siste tolv år samlet sett har vært to voksne som kommunen har gitt et opplæringstilbud til, men uten at det har vært fattet enkeltvedtak om rett. Fylkesmannen stiller spørsmål ved at antallet voksne som i praksis er gitt en rett til grunnskoleopplæring for voksne ikke har vært høyere i løpet av perioden 2000-2012. Selv om innbyggertallet i kommunen er lavt i forhold til andre kommuner i fylket, bør kommunen reflektere over om et så lavt antall voksne elever over tid kan indikere at voksne med rett til grunnskoleopplæring ikke får oppfylt retten.

I den sammenheng bør kommunen vurdere om informasjonsarbeidet man gjør i forhold til grunnskoletilbudet for voksne treffer de aktuelle målgruppene. Informasjonen på nettsiden er kort og konsis, men det vil være en fordel med et tydeligere skille mellom opplæringstilbudet etter henholdsvis introduksjonsloven og opplæringsloven. Kommunen bør ta stilling til at elever på introduksjonsprogrammet vil kunne ha rett til

grunnskoleopplæring for voksne, og bør planlegge hvordan disse skal få informasjon om dette.

I dokumentasjon og intervju kommer det fram at Sokndal kommune til nå ikke har fattet enkeltvedtak om rett til grunnskoleopplæring for voksne. Det er ikke etablert skriftlige rutiner for hvordan man vurderer om en voksen har rett til grunnskoleopplæring. Kommunen har heller ikke sett til at eleven som skoleåret 2012/2013 får opplæring ved Sandnes Læringscenter er blitt realkompetansevurdert. I intervju blir det sagt at man for framtiden er innstilt på å fatte enkeltvedtak om rett for egne elever, samt å ha en mer aktiv rolle når det gjelder å følge med på aktiviteten ved Sandnes Læringscenter. Kommunen er forpliktet å følge med på at praksis, fra vurdering av rett til utstedelse av sluttdokumentasjon, er i tråd med gjeldende regelverk.

Etter Fylkesmannens vurdering har ikke Sokndal kommune etablert tilstrekkelige rutiner i forhold til vurdering av rett etter § 4A-1. Kommunen må også sørge for at det blir fattet enkeltvedtak, samt få på plass rutiner som gjør at kommunen er i stand til å vurdere om aktiviteten ved Sandnes Læringscenter er i tråd med lovkravene.

Fylkesmannens konklusjon

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

3.3 Rett til spesialundervisning etter § 4A-2

Rettslige krav

Retten til spesialundervisning for deltakere i grunnskoleopplæring for voksne er regulert i § 4A-2:

§ 4A-2. Rett til spesialundervisning på grunnskolen sitt område

“Voksne som ikkje har eller ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet for voksne, har rett til spesialundervisning. Voksne som har særlege behov for opplæring for å kunne utvikle eller halde ved like grunnleggjande dugleik, har rett til slik opplæring. For opplæring etter denne paragraf gjeld § 5-1 andre ledd bortsett frå siste punktum, og §§ 5-3, 5-4, 5-5 og 5-6 tilsvarande.”

For nærmere oversikt over lovkravene vises det til vedlegg 2.

Dokumentasjon

Fylkesmannen har fått tilsendt en utskrift fra kommunens hjemmeside med informasjon om spesialundervisning for voksne.

Sokndal kommune har ikke sendt inn dokumentasjon i form av sakkyndige vurderinger eller enkeltvedtak om rett etter § 4A-2.

Fylkesmannens vurdering

Sokndal kommune har ikke voksne med vedtak om rett til spesialundervisning, men i intervju blir det sagt at kommunen tidligere har tilbudt voksne med afasi opplæring av logoped. Dette tilbudet har vært lagt under Oppvekst og kultur, men det har ikke blitt

fattet enkeltvedtak om rett til spesialundervisning. Fylkesmannen har ikke mottatt sakkyndige vurderinger tilknyttet denne elevgruppen. I intervju kommer det også fram at kommunen per i dag har 5-6 voksne psykisk utviklingshemmede som deltar på aktivitetstilbud og/eller har tilbud i medhold av helselovgivningen. Gjennom intervju kommer det fram at disse også kan tenkes å ha rettigheter etter opplæringsloven § 4A-2 andre ledd om opplæring for å utvikle eller holde ved like grunnleggende ferdigheter. Kommunen bør gjøre en vurdering av dette.

Sokndal kommune har ikke etablert skriftlige rutiner for hvordan man vurderer om en voksen har rett til spesialundervisning. I intervju blir det nevnt at en eventuell vurdering av rett og utarbeidelse av sakkyndig vurdering vil bli gjort i Sandnes kommune. I den interkommunale avtalen står det derimot at enkeltvedtak skal fattes av hjemkommunen, noe som innebærer at det er Sokndal kommune som skal ta endelig stilling til om den voksne har rett til spesialundervisning. Sokndal kommune må også på dette området ha en mer aktiv rolle når det gjelder den voksnes opplæring ved Sandnes Læringscenter. Kommunen er forpliktet å følge med på at praksis, blant annet om sakkyndig vurdering er i tråd med lovkravet, er i tråd med gjeldende regelverk.

Etter Fylkesmannens vurdering har ikke Sokndal kommune etablert tilstrekkelige rutiner for vurdering av rett til spesialundervisning etter § 4A-2. I tillegg må kommunen fatte enkeltvedtak om rett, blant annet for voksne med afasi og for psykisk utviklingshemmede som får opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Fylkesmannens konklusjon

Sokndal kommune oppfyller ikke kravene i opplæringsloven § 4A-2, jf kap 5 og forvaltningsloven, om rett til spesialundervisning på grunnskolens område.

4 Pålegg om retting

Med hjemmel i opplæringsloven § 14-1 tredje ledd, og på bakgrunn av det som går fram av punkt 3.1-3.3 i rapporten gir Fylkesmannen følgende pålegg:

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

Sokndal kommune må i praksis følge opp internkontrollsystemet knyttet til retten til grunnskoleopplæring og retten til spesialundervisning i opplæringsloven kapittel 4A, og bestemmelser i forskrift til opplæringsloven som gjelder voksne. Sokndal kommune må i forbindelse med dette utarbeide:

- a. en rutine i forhold til rapportering, vurdering av praksis og behov for tiltak. Rutinen må tilpasses det praktiske behovet i kommunen, og kommunen må dokumentere at rutinen er iverksatt og at den fungerer i praksis.
- b. en skriftlig interkommunal avtale som tydeliggjør ansvarsfordelingen når det gjelder hvilken kommune som skal utarbeide sakkyndige vurderinger

4.2 Rett til grunnskoleopplæring for voksne etter § 4A-1

Sokndal kommune må sørge for at voksne med behov for grunnskoleopplæring etter § 4A-1 får tilbud om slik opplæring. Kommunen må i den forbindelse sørge for at:

- a. det blir laget en rutinebeskrivelse for hvordan voksne skal få vurdert behovet for opplæring
- b. det blir fattet enkeltvedtak som klart og fullstendig sier hva slags opplæringstilbud den enkelte voksne skal ha, jf forvaltningsloven §§ 24 og 25

4.3 Rett til spesialundervisning etter § 4A-2

Sokndal kommune må sørge for at voksne med behov for spesialundervisning på grunnskolens område etter § 4A-2 får tilbud om dette. Kommunen må i denne forbindelse sørge for at:

- a. det blir laget en rutinebeskrivelse for hvordan voksne skal få vurdert en eventuell rett til spesialundervisning
- b. det blir fattet enkeltvedtak som klart og fullstendig sier hva slags spesialundervisning den enkelte voksne skal ha, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25

5. Oppfølging av tilsynet

Fylkesmannen ber om tilbakemelding fra kommunen om hvordan påleggene i rapporten er fulgt opp innen 01.07.2013.

6. Kommentarer til foreløpig tilsynsrapport

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

Med hilsen

Sturle Holmen
tilsynsleder

Hanne Sørli Ronæss
rådgiver

Vedlegg 1. Oversikt over de som ble intervjuet i tilsynet

Navn	Funksjon
Dag Sørensen	Rådmann
Øystein Løvø	Oppvekst- og kultursjef
Johannes Sirevåg	Pedagogisk veileder

Vedlegg 2. Rettslige krav

Gjennomgangen av de rettslige kravene nedenfor gir ikke det fulle rettskildet bildet knyttet til voksnes rett til opplæring i grunnskole eller voksnes rett til videregående opplæring. Gjennomgangen har likevel med de sentrale reglene for tilsynet i 2013.

Opplæringsloven kapittel 4 A - Opplæring spesielt organisert for voksne

Voksnes rett til opplæring er tatt inn i opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven. Opplæringsloven kapittel 4 A, "*Opplæring spesielt organisert for voksne*", ble føyd til ved lov i 2000, men enkelte bestemmelser trådte ikke i kraft før 2002. Opplæringsloven § 4A-1 regulerer retten til grunnskoleopplæring for voksne, og § 4A-3 regulerer retten til videregående opplæring for voksne. Etter opplæringsloven § 4A-4 er det kommunen som har plikt til å sørge for grunnskoleopplæring for voksne og fylkeskommunen som har plikt til å sørge for videregående opplæring for voksne.

For å ha rett til grunnskoleopplæring må man oppfylle tre vilkår; vedkommende må være over opplæringspliktig alder (jf. § 2-1), behøve grunnskoleopplæring og ikke ha rett til videregående opplæring etter § 3-1. Man har kun rett til opplæring i de fagene man trenger for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring. Opplæring og undervisningsmateriell skal være gratis for voksne i grunnskolen, jf. § 4A-1 andre ledd.

Man kan ikke stille krav om ferdigheter i norsk.

Enkeltvedtak om inntak

Når kommunen har inntak av elever etter opplæringsloven § 4a-1, er dette enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Forvaltningslovens regler for saksbehandling og utforming av enkeltvedtak skal følges. Slike vedtak er skriftlige og kan påklages 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 og fag som skal gis, hvilket omfang opplæringen skal ha og hvordan opplæringen skal organiseres.

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

Informasjon

Fordi retten til opplæring for voksne først blir utløst etter søknad, forutsetter det at den voksne har kunnskap om retten. Bestemmelsene 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. Det er likevel vanskelig å oppnå den politiske målsettingen om økt realisering av retten dersom kommunen ikke driver noe informasjonsarbeid på området. Dersom en person kontakter kommunen eller et voksenopplæringscenter med en forespørsel angående grunnskoleopplæring for voksne, vil kommunen/senteret ha plikt til å gi vedkommende veiledning om hans/hennes rettigheter etter opplæringsloven. Dette følger av den generelle veiledningsplikten som er hjemlet i forvaltningsloven § 11. 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.

For å sikre at de som har rett til opplæring får oppfylt retten, må kommunen ha rutiner for inntak. Fylkesmannen legger til grunn at det må finnes søknadsskjema og en rutine/prosedyre for behandling av søknaden.

Behov for grunnskoleopplæring for voksne – realkompetansevurdering

Retten til grunnskoleopplæring er basert på opplæringsbehovet til den voksne. Dette kan være opplæring i de fagene som er nødvendig for å få vitnemål, jf. forskrift til opplæringsloven § 4-33, noen av disse fagene, eller deler av fag. I tillegg kan det også være behov for opplæring i en eller flere av de grunnleggende ferdighetene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Dette er å kunne uttrykke seg skriftlig og muntlig, lese, regne og å bruke digitale 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. Etter forskrift til opplæringslova § 1-2 skal Læreplanverket for Kunnskapsløftet, 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. opplæringslova § 4A-7.

Forskrift til opplæringsloven § 4-13 åpner for en realkompetansevurdering av voksne på grunnskolens område. Ei 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. En realkompetansevurdering er et enkeltvedtak, jf. avsnittet "*enkeltvedtak om inntak*" på forrige side. Brev datert 12. mai 2010 fra Utdanningsdirektoratet inneholder nærmere detaljer om ordningen.

I tillegg til at opplæringen skal tilpasses den enkelte voksnes realkompetanse og behov for opplæring, skal opplæringen også tilpasses den enkeltes livssituasjon. En slik tilpassing er viktig for å sikre at tilbudet blir reelt. Dette kan innebære at:

- opplæringen blir gitt til ulike tidspunkt, for eksempel både på dagtid og kveldstid eller i en kombinasjon
- opplæringen blir tilrettelagt slik at den kan bli gjennomført raskere eller senere enn det som er vanlig
- mer enn ett inntak per år
- tilbud blir gitt innen rimelig tid

Opplæringen i offentlig videregående skole eller i lærebedrift skal være gratis, jf. § 4A-3 fjerde ledd.

Voksne med rett til grunnskoleopplæring (jf. § 4A-1), som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet for voksne har rett til spesialundervisning, jf. § 4A-2.

I Ot. prp. nr 44(1999-2000), fremkommer det at når en skal ta stilling til om en voksen har rett til spesialundervisning etter første ledd i § 4A-2, må en gjøre de samme vurderingene som for elever i opplæringspliktig alder som blir vurdert etter opplæringslovens § 5-1 første ledd. En må også ta hensyn til at undervisningsopplegget for voksne i utgangspunktet vil være mer tilpasset til behov den enkelte har enn det som er tilfellet etter normalordningen i vanlig grunnskole. Videre fremkommer det at voksne som på grunn av sykdom, skade eller ulykke har behov for fornyet grunnskoleopplæring som oftest vil falle inn under retten til spesialundervisning. Det finnes i dag ingen nedre grense for hvilken opplæring som kan gis på grunnskolens område, jf Ot prp nr 46 (1997-98) side 39.

Opplæringen skal ha et omfang og innhold som gir den voksne muligheten til å nå de målene det er realistisk å sette seg.

Flere av bestemmelsene i kapittel 5 "*Spesialundervisning*" gjelder tilsvarende for denne rettigheten. Vi viser i denne forbindelse til egen veileder fra Utdanningsdirektoratet.

Retten til spesialundervisning etter § 4A-2 første ledd gjelder voksne som ikke får et tilfredsstillende utbytte av det ordinære tilbudet etter § 4A-1. For å sikre at disse får oppfylt retten, må kommunen ha rutiner for vurdering av deltakere som er i gang med undervisningen.

Opplæring etter § 4A-2 andre ledd kan være bl.a. opplæring i evnen til å mestre gjøremål i hverdagen, til å utvikle og holde ved like grunnleggende kommunikasjonsferdigheter eller grunnleggende lese- og skriveferdigheter og digitale ferdigheter.

Rettighetene til voksne i opplæringsloven kapittel 4A er koblet til læreplanverket. Opplæring etter § 4A-1 skal til vanlig omfatte de fagene man trenger for å få vitnemål. Det kan bli gitt opplæring i hele fag, deler av fag, eller en eller flere av de grunnleggende ferdighetene. Uansett om den voksne ønsker full grunnskoleopplæring, opplæring bare i deler av fag, eller opplæring i grunnleggende ferdigheter, skal opplæringen etter § 4A-1 til vanlig bli gjennomført med utgangspunkt i læreplanene for fag. Dette følger av at læreplanverket, som er fastsett i forskrift, ligger til grunn for opplæringen som blir gitt etter opplæringsloven. Læreplanverket må likevel tilpasses den voksnes situasjon, jf forskrift til opplæringsloven § 1-2, der det heter at læreplanverket så langt det passer også skal brukes i grunnskoleopplæringen for voksne. Av dette følger at også opplæring etter § 4A-2 første ledd må relateres til læreplanverket.

Om sakkyndig vurdering og IOP

Opplæringsloven § 5-3 stiller krav om at det skal utarbeides sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialundervisning. Dette er en del av utredningen av saken og den danner grunnlaget for vedtaket og for utarbeidelse av individuell opplæringsplan (IOP). Opplæringsloven § 5-5 inneholder bestemmelser om IOP. Her går det fram at IOP skal vise mål for opplæringen, innholdet i opplæringen, og hvordan den skal drives. IOP skal utarbeides etter at vedtak er fattet, den skal være en operasjonalisering av enkeltvedtaket, og er et arbeidsverktøy for skolen/lærerne. IOP skal utformes på bakgrunn av enkeltvedtaket og den sakkyndige vurderingen.

Om vedtak

Et vedtak om spesialundervisning skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hvilket opplæringstilbud eleven skal få. Et vedtak som bare tildeler eleven en viss timeressurs uten å fastsette nærmere krav til innhold i opplæringen, eller hvordan den organisatoriske gjennomføringa skal være, er ikke nok.

Et vedtak om spesialundervisning skal grunngis, jf. forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27. Begrunnelsen skal vise til de reglene vedtaket bygger på. Videre skal vedtaket nevne de faktiske forholdene som vedtaket bygger på. Her kan det være tilstrekkelig å vise til den sakkyndige vurderingen. Dette forutsetter at den sakkyndige vurderingen er tilstrekkelig klar. Vedtaket skal også nevne hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for utøving av det forvaltningsmessige skjønnet.

Dersom vedtaket avviker fra tilrådingen i den sakkyndige vurderingen, skal vedtaket grunngis særskilt.

Skoleeiere kan kjøpe opplæringstjenester fra andre for å oppfylle plikten til å gi opplæring til voksne, jf. § 4A-4 andre ledd.

Opplæringsloven § 13-10 – Krav til forsvarlig system

I opplæringsloven § 13-10 andre ledd stilles det krav til skoleeier om å ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at *”krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte”*. Dermed skal også kravene til opplæring organisert for voksne ivaretas gjennom et forsvarlig internkontrollsystem.

I forarbeidene til § 13-10¹ heter det at:

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

Overordnet om systemkravet

Leses § 13-10 og forarbeidene i sammenheng er det klart at systemkravet innebærer et krav til skoleeier om aktiv, planmessig og kontinuerlig styring med sikte på at kravene i opplæringsloven og tilhørende forskrifter til enhver tid oppfylles i organisasjonen deres. Dette forutsetter regelmessig rutiner for kommunikasjon og samhandling mellom skoleeiers administrasjon og underliggende virksomheter (skoler) i organisasjonen. Med rutiner menes det her angivelse av hva som skal utføres, hvem skal gjøre det, hvordan det skal gjøres, og når det skal skje.

Skoleeierens system skal være beskrevet skriftlig. Dette for å sikre at systemet er konsistent og robust mot personelle og organisatoriske endringer i organisasjonen. Den skriftlige systembeskrivelsen skal angi hvilke rutiner for kartlegging, vurdering, korrigerende, kommunikasjon og samhandling som samlet realiserer systemets mål.

Den enkelte skoleeiers system, slik det er beskrevet skriftlig, må dessuten være implementert i organisasjonen. Det innebærer at det er et redskap i arbeidsdagen til de involverte i organisasjonen. Det er hvordan systemet fungerer i praksis som er det avgjørende med hensyn til om det er i tråd med kravene til et fungerende internkontrollsystem i § 13-10. Det avgjørende, i henhold til opplæringsloven § 13-10 annet ledd, er i alle tilfeller at systemet som helhet, både skriftlig beskrevet og slik det gjennomføres i praksis, fremstår som egnet til for det første å avdekke forhold som er i strid med regelverket. For det andre må systemet være en garanti for at lovlig tilstand [gjen-]opprettes i de tilfeller rettsstridige forhold er avdekket.

På bakgrunn av dette kan det trekkes fram enkelte funksjoner som skoleeiers system skal inneholde:

- Det skal foretas kontinuerlige vurderinger av om praksis og tilstand i organisasjonen oppfyller kravene i opplæringsloven med forskriftsverk. En forutsetning for å kunne gjøre dette på en forsvarlig måte er kjennskap til hvilke krav opplæringsloven med forskriftsverk oppstiller til praksis og tilstand. Systemet må derfor inneholde rutiner for å sikre at alle som har oppgaver knyttet til opplæringsloven har tilstrekkelig kunnskap om innhold og krav i de bestemmelsene som er relevante for dem.
- Videre er det en forutsetning for å kunne vurdere praksis opp mot kravene i lovverket at praksisen kartlegges slik at skoleeier har nødvendig kunnskap om den faktiske tilstanden i organisasjonen. Systemet må derfor ha rutiner for hvordan slik nødvendig informasjon framskaffes. Nærliggende virkemidler vil være

¹ Ot. prp. nr. 55 (2003- 2004), *Om lov om endringer i opplæringslova og friskolelova*, kapittel 6.1.

rutiner for rapportering fra eksempelvis lærer til rektor, fra rektor til skoleeiers administrasjon mv.

- Det skal videre foreligge rutiner for å vurdere informasjonen som framskaffes om den faktiske tilstanden. Vurderingstemaet er om praksisen er i henhold til kravene som oppstilles i regelverket. Systemet må derfor inneholde rutiner som sikrer at det gjøres løpende vurderinger av om praksis møter regelverkets krav.
- Dersom det gjennom denne vurderingen avdekkes at praksis er i strid med lovbestemte krav, skal nødvendige tiltak for å gjenopprette lovlig tilstand iverksettes. Systemet må derfor sikre at det settes inn nødvendige og effektive tiltak dersom det avdekkes praksis som ikke er i tråd med regelverket.

Det framkommer klart i forarbeidene at kravet til systemet er dynamisk, og at skoleeierne har frihet med hensyn til å gi systemet en utforming som er tilpasset lokale forhold. Arten og omfanget av rutiner som er nødvendig for å oppfylle lovkravet må vurderes konkret i det enkelte tilfellet, blant annet ut i fra kommunens/fylkeskommunens størrelse, organisasjon mv. Eksempelvis vil det typisk i små kommuner/fylkeskommuner være lettere for å ha oversikt og holde seg oppdatert om skolesituasjonen/opplæringssituasjonen generelt, og om voksenopplæring spesielt, enn hva som er tilfellet i større organisasjoner. Slike faktorer vil ha betydning for vurderingen av hvilke krav til størrelse, innhold og innretning som er tilstrekkelig for å anse systemet som forsvarlig i det konkrete tilfellet. At skoleeier kan tilpasse systemet etter lokale forhold betyr likevel ikke at det kan gjøres unntak fra skriftlighetskravet.

Kravet til forsvarlig system i forbindelse med kapittel 4 A

Det forsvarlige systemet skal sikre at kravene i kapittel 4 A overholdes gjennom hele skoleeiers organisasjon og eventuelt andre dersom opplæringen gjennomføres av andre enn denne.

Det er krav om at skoleeier på en eller annen måte kommuniserer og er i kontakt med nivået under seg, det vil si skolen, voksenopplæringssenteret eller fengselet (ved ledelse). For å etterleve kravet til system må det kunne forventes at skoleeier har satt opp faste møtepunkter for å sikre seg at skolen/senteret/fengselet driftes i samsvar med regelverket.

Skoleeier kan delegere oppgaver til nivået under seg (den instansen som gir opplæringen) men må på hensiktsmessig vis følge opp at reglene for voksenopplæring etterleves. Som et minimum må det kunne kreves at en slik delegasjon er skriftliggjort og datert, slik at delegasjonen er etterprøvable og lett kommuniserbar i organisasjonen som får delegasjonen. Delegasjonen må være datert etter at reglene i kapittel 4 A trådte i kraft, da det på denne måten er tydelig at det er delegasjon for de nyeste reglene som gjelder. Dersom skoleeier delegerer myndighet til å fatte enkeltvedtak må dette komme tydelig fram i et delegasjonsreglement. Skoleeier har imidlertid uansett det overordnede ansvaret for at et forsvarlig system er etablert og implementert.

Når skole/voksenopplæringssenter gjennomfører opplæringen må rektor/skoleledelsen være informert om hva kravet til et forsvarlig system innebærer, det vil blant annet omfatte kravet til vurdering av opplæringen og om kravet til å korrigere svikt ved denne. Rektor/skoleledelsen må dessuten være instruert om at det fortløpende skal rapporteres om problemer eller behov knyttet til voksenopplæringen ved skolen/sentret som krever skoleeiers oppmerksomhet. Dette kan typisk være manglende ressurser til å organisere opplæringen på en forsvarlig måte.

Videre må rektor/skoleledelsen følges opp av skoleeier i rimelig grad. Hva som er tilstrekkelig oppfølging, og hvilken form denne skal ha, må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Noen faste møtepunkter må det være, eksempelvis gjennom styringssamtaler og årsrapportering. Dersom rektor ofte tar kontakt med skoleeier vedrørende opplæringen ved skolen/sentret, kan det stilles mindre krav til frekvensen av dialog på skoleeiers initiativ, enn dersom rektor i stor grad forholder seg passiv.

Skoleeier skal ha en beredskap med hensyn til oppfølging av informasjon som tilflyter om voksenopplæringen. Slik informasjon kan fremkomme gjennom rapportering fra rektor eller på annen måte.

Rektor/skoleledelsen skal sørge for at det foreligger fungerende rutiner for vurdering av voksenopplæringen ved sin skole/sentret. Dette innebærer at lærerne ved skolen/sentret og annet relevant personell må være inneforstått med at de skal rapportere til skolens ledelse dersom problemer knyttet til voksenopplæringen oppstår.

Det må stilles særlige krav til system dersom skoleeier selv ikke står for opplæringen. Det stilles likevel ikke krav til at skoleeier daglig er i kontakt med skolene/senter for voksenopplæring/andre tilbydere for å bringe klarhet i hvordan opplæringen skjer eller fungerer i forhold til den enkelte tilbyder på den enkelte skolen. Det er tilstrekkelig at rektor/skoleledelsen er delegert oppgaven med å påse at reglene for voksenopplæring på grunnskolens område oppfylles på sin skole. I slike tilfeller er det svært viktig at skoleeier følger opp at opplæringen som gis av andre tilfredsstillende kravene i opplæringsloven.

Der andre enn skolene gjennomfører opplæringen, typisk ved fjernundervisning og studieforbund, må det kreves at skoleeier holdes løpende orientert gjennom rapporteringer og evalueringer. Skoleeier vil uansett tilbyder ha ansvar for å dokumentere gjennomført opplæring. Det må derfor kunne kreves at skoleeier har et system for å sikre at de voksne får dokumentert sin opplæring, og at vurdering er gjennomført, uavhengig av hvem som gjennomfører opplæringen.