



FYLKESMANNEN  
I ROGALAND

# TILSYNSRAPPORT

Voksnes rett til grunnskoleopplæring

Stavanger kommune  
2014

# Innhold

<b>1. Tema for tilsynet.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Gjennomføring av tilsynet .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner .....</b>	<b>4</b>
3.1 Rett til grunnskoleopplæring spesielt organisert for voksne etter opplæringsloven kap. 4A .....	4
Fylkesmannens vurdering .....	4
Fylkesmannens konklusjon .....	6
3.2 Forsvarlig system i forbindelse med kapittel 4A.....	7
Fylkesmannens vurdering .....	7
Fylkesmannens konklusjon .....	7
<b>4 Varsel om pålegg om retting.....</b>	<b>8</b>
4.1 Rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1 .....	8
4.2 Rett til spesialundervisning etter § 4A-2 .....	8
4.3 Forsvarlig system - § 4A-4 første ledd, jf. § 13-10 andre ledd .....	8
<b>5. Frist for tilbakemelding .....</b>	<b>9</b>

## 1. Tema for tilsynet

Tema for tilsynet er om skoleeier oppfylder 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.

De som er over opplæringspliktig alder, og som ikke har rett til videregående opplæring etter oppl. § 3-1, har rett til grunnskoleopplæring for voksne dersom de trenger det. Rettighetene etter § 4A-1 omfatter også voksne som på grunn av sykdom eller skade har behov for fornyet grunnskoleopplæring, og voksne som tidligere har fått et mangelfullt grunnskoletilbud. Voksne som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære tilbudet, har rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 4A-2.

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.

## 2. Gjennomføring av tilsynet

Etter opplæringslova § 14-1 første ledd fører Fylkesmannen tilsyn med at kommunene oppfylder pliktene de er pålagt i eller i medhold av opplæringsloven. Tilsynet har vært utført ved å hente inn og vurdere dokumentasjon, og ved å hente inn og vurdere muntlige opplysninger gitt gjennom intervju.

Gangen i tilsynet:

<b>Tilsynsaktivitet</b>	<b>Tid</b>
Varsel om tilsyn	17.02.2014
Frist for innsending av redegjørelse og dokumentasjon	31.03.2014
Åpningsmøte og intervju	12.05.2014
Foreløpig tilsynsrapport/slutmøte	13.06.2014
Frist for tilbakemelding fra kommunen	06.07.2014
Endelig tilsynsrapport	01.09.2014
Frist for retting	02.12.2014

### 3. Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner

#### ***3.1 Rett til grunnskoleopplæring spesielt organisert for voksne etter opplæringsloven kap. 4A***

##### **Fylkesmannens vurdering**

Stavanger kommune har lagt all voksenopplæring til Johannes Læringsssenter (JLS). Kommunen har i følge GSI-tall for 2013-14, over 270 deltakere som får opplæring etter kapittel 4A i opplæringsloven. Avdelingen *Grunnskole for voksne* er organisert med egen leder under voksenopplæringsavdelingen.

Etter opplæringsloven § 4A-1 er det et krav om at den voksne selv må søke om grunnskoleopplæring for voksne. Kommunens plikt strekker seg til å informere og veilede potensielle deltakere som søker opplæring. Stavanger kommune informerer om sitt tilbud på voksenopplæringsområdet gjennom brosjyrer og informasjonsmateriell hos bl.a. NAV, kommunens servicesenter og flyktningseseksjonen, i tillegg til kommunens nettsider og nettsidene til Johannes Læringsssenter. Ved henvendelse til kommunen deles det ut informasjonsbrosjyre og søknadsskjema. Kommunen har også forsøkt å nå fram til etniske nordmenn som har mangelfull grunnskolebakgrunn, men i følge intervju har det vist seg å være vanskelig å nå denne målgruppen. Fylkesmannen mener at kommunens informasjonsrutiner om grunnskoleopplæring for voksne er i tråd med lovkravet.

I forarbeidene til opplæringsloven § 4A-1 (Ot. prp nr. 44 (1999-2000)), ligger det et krav om at tilbud om opplæring skal gis innen rimelig tid. I Stavanger kommunes rutiner for kartlegging og inntak heter det at det er fire inntak i året, men i intervju kommer det fram at inntak gjøres kontinuerlig innenfor en tidsramme som gir kommunen mulighet til å områ seg og etablere et tilbud til deltakeren. Inntak til grunnskoleopplæring for voksne foregår i praksis fortløpende. Kommunens praksis er etter Fylkesmannens syn i tråd med kravet om at tilbud skal gis innen rimelig tid.

Grunnskole for voksne rekrutterer deltakere fra introduksjonsprogrammet. Intervjuobjektene viser bevissthet om lovverk og rettigheter ved at det skilles tydelig mellom opplæringstilbudet etter henholdsvis opplæringslov og introduksjonslov. I intervjuene ble det dessuten påpekt at det er svært sjeldent at deltakere som søker, ikke gis rett til opplæring etter § 4A-1.

Det er etablert skriftlige rutiner for å vurdere om søkeren har rett til grunnskoleopplæring for voksne. Etter inntakssamtale og kartlegging av ferdigheter, gis deltakeren et tilbud med varighet etter forventet progresjon. JLS har organisert grunnskoletilbudet på flere faglige nivå, og det er mulig å få opplæring i fag på ulike nivå samtidig. Tilbudet som blir gitt, blir justert etter deltakerens progresjon.

De innsendte enkeltvedtakene har med relevante opplysninger om deltakerens mål om sluttkompetanse, organisering av undervisningen, omfang av opplæringen og informasjon om klagerett og klageinstans. Vedtakene sendes til deltakerne i posten, og blir ikke nærmere forklart. Det har ikke vært noen klager på enkeltvedtakene. Flere av de innsendte vedtakene har lang varighet, noen i tre og fire år, etter forventet progresjon. Gyldigheten til vedtakene er fattet på bakgrunn av inntakssamtaler og kartlegging av deltakernes nivå og behov for grunnskoleopplæring, men er også basert på Johannes Læringscenters erfaringer og forventninger om progresjon og forløp i opplæringen. I intervjuene fremkom det at tilbudet jevnlig blir justert etter deltakernes nivå, men at vedtakene ikke endres. Vanligvis blir det kun fattet nye vedtak når de gamle er gått ut på tid. JLS sikrer med det at alle deltakerne har et gyldig vedtak, men innholdet i vedtaket samsvarer ikke alltid med det tilbudet som blir gitt. Det er et generelt forvaltningsrettslig prinsipp at det skal gå klart og tydelig frem av vedtaket hva som er innholdet i tilbudet.

Johannes Læringscenter tilbyr opplæring både på dagtid, kveldstid og gjennom nettbasert undervisning. Dette viser at det legges vekt på stor fleksibilitet og grad av tilpasning til den enkelte deltakers livssituasjon. Fylkesmannen vurderer Stavanger kommunes organisering av grunnskoleopplæring for voksne til å være i tråd med lovens krav om individualisering og tilpasning selv med en viss standardisering av opplæringsløpet.

Johannes Læringscenter har også deltakere i grunnskoleopplæringen for voksne fra Rennesøy og Randaberg. Det foreligger skriftlige avtaler med disse kommunene. I intervju fremkom det at det har vært noe uklar ansvarsfordeling mellom hjemkommune og Stavanger kommune. Avtalen med Randaberg er per dags dato under revisjon, og forvaltningsmessige ansvarsforhold skal gjøres mer tydelige. Hjemkommunen skal i den nye avtalen få ansvar for å fatte vedtak, både om rett til opplæring og om dokumentasjon av endt opplæring, for deltakerne. Avtalen med Rennesøy skal også revideres.

Stavanger kommune har lagt ved flere eksempler på vedtak om godkjent realkompetansevurdering i engelsk etter kompetansemålene i læreplanverket for Kunnskapsløftet for 10. trinn. Derimot har Fylkesmannen ikke sett eksempler på at JLS har utstedt kompetansebevis der deltakernes godkjente realkompetansevurdering er dokumentert. Dette har deltakerne rett på etter forskrift til opplæringsloven § 4-13. Det opplyses i intervju at antallet deltakere som er blitt realkompetansevurderte er lavt, og at det kan tenkes at ikke alle i målgruppen er informert om retten sin. JLS venter på retningslinjer for realkompetansevurdering fra Utdanningsdirektoratet, men kommunen må allerede nå sikre muligheten for realkompetansevurdering i alle fag som inngår i kravet til vitnemål for grunnskole for voksne.

Fylkesmannen ba om å få ettersendt sakkyndige vurderinger fra pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og enkeltvedtak om spesialundervisning på grunnskolens område etter § 4A-2. Stavanger kommune har ettersendt tre sakkyndige vurderinger som gjelder rett til spesialundervisning etter § 4A-2, andre ledd, med tilhørende vedtak. I intervjuene fremkom det at disse tre innsendte sakkyndige vurderingene er de eneste som finnes, til tross for at det i GSI er rapportert over 100 deltakere etter § 4A-2.

Under intervjuene og i kommunens kommentar til den foreløpige tilsynsrapporten fremkom det at Johannes Læringscenter vanligvis ikke får melde opp deltakere til PPT. Årsaken til dette er at PPT ikke har kapasitet til å foreta en forsvarlig sakkyndig vurdering for denne gruppen elever/deltakere, og at JLS har gode spesialpedagoger som ivaretar deltakernes behov og rettigheter på en god måte. For opplæring etter opplæringslovens § 4A-2, gjelder blant annet bestemmelsene §§ 5-3 og 5-6 i opplæringsloven. I § 5-3 slås det fast at det skal foreligge sakkyndig vurdering før kommunen fatter vedtak om spesialundervisning. I forarbeidene til § 5-6 står det i merknadene fra Ot.prp nr. 46 (1997-98):

Det er dessutan ein føresetnad at den pedagogisk-psykologiske tenesta (PP-tenesta) er organisert slik at ho er tilgjengeleg for dei gruppene ho særleg skal stå til teneste for, det vil seie alle barn, unge og vaksne med særlege opplæringsbehov i kommunen eller fylkeskommunen. (...) Dersom PP-tenesta sjølv ikkje har nok fagkompetanse i ei sak, må det innhentast kompetanse utanfrå, til dømes frå statleg kompetansesenter, privat sakkunnig eller andre kommunale tenester, til dømes kommunehelsetenesta.

Det er et krav om at PPT skal være tilgjengelig for Johannes Læringscenter. Dersom PPT ikke har kompetanse på et område, må denne innhentes.

I intervjuene kom det frem at det arbeides med et henvisningsskjema til PPT, og dette skjemaet ble ettersendt 3.6.2014. Det er ikke tilstrekkelig at JLS har mulighet til å henvise deltakere til PPT. Alle som skal ha et vedtak etter § 4A-2, skal først ha en sakkyndig vurdering fra PPT.

Enkelte deltakere har ikke tid til å vente på sakkyndig vurdering før opplæringen starter. Dette kan gjelde deltakere som har vært utsatt for sykdom eller ulykker, og som har behov for rask opptrening. Det er mulig at opplæringen i visse tilfeller kan starte før enkeltvedtaket er fattet. Men dette forutsetter at sakkyndig vurdering og enkeltvedtak kommer på plass så raskt som mulig i etterkant.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Stavanger kommune har gode informasjonsrutiner om grunnskoleopplæring for voksne. Opplæringen er fleksibel både med tanke på oppstartstidspunkt og organisering, og det er etablert gode rutiner for inntak av nye deltakere.

Stavanger kommune tar i mot elever fra andre kommuner. De gjeldende avtalene er mangelfulle med tanke på ansvarsfordeling. Disse er nå under revisjon.

Alle deltakerne etter opplæringsloven § 4A-1 får enkeltvedtak, men innholdet i vedtaket samsvarer ikke alltid med tilbudet som gis. Denne praksisen er i strid med lovkravene.

Johannes Læringscenter er godt i gang med realkompetansevurdering, men foreløpig blir det praktisert i liten grad. Realkompetansevurdering skal tilbys i alle fag som inngår i kravet til vitnemål for grunnskole for voksne. Realkompetansevurdering i hele eller deler av fag må også dokumenteres og det må skrives ut kompetansebevis/vitnemål.

Det er fattet flere vedtak om spesialundervisning etter § 4A-2, uten at det foreligger sakkyndig vurdering fra PPT. Det er lovstridig å fatte slike vedtak uten at det foreligger en sakkyndig vurdering.

### **3.2 Forsvarlig system i forbindelse med kapittel 4A**

#### **Fylkesmannens vurdering**

Stavanger kommune bruker oppfølgingssystemet 1310.no. I dette ligger gjøremål med frister, og enhetene kvitterer ut oppgavene. Kommunen kan generere rapporter som viser status på gjøremålene. Systemet er tillitsbasert, og kommunen kontrollerer ikke nærmere om en oppgave er utført når enhetslederne kvitterer ut gjøremål. Systemet gir kommunen god oversikt over hvilke oppgaver som er utførte og hvilke som gjenstår, men gir ingen detaljert kontroll. For eksempel vil systemet kunne fortelle kommunen at det er fattet enkeltvedtak, men ikke hvorvidt dette er mangelfullt.

Kommunen har også et målstyringsverktøy, og måloppnåelsen gjengis blant annet i årsrapporten. Det er definert mål for resultater, medarbeidertrivsel, sykefravær og økonomi. I tillegg er JLS også omfattet av Stavanger kommunes dialogsystem for skolene *Responsen / Dialogen*.

Det er styremøter for læringscenteret annenhver måned. Skolesjefen er styreleder, og sentrale politikere sitter i styret. Rektor ved Johannes deltar på rektormøter annenhver måned. Det oppleves som en lav terskel for å ta kontakt med kommuneadministrasjonen.

Johannes har flere enkeltvedtak etter opplæringsloven § 4A-2, rett til spesialundervisning på grunnskolens område, uten sakkyndig vurdering fra PPT. Det er, som nevnt over, et krav om sakkyndig vurdering som kunnskapsgrunnlag før enkeltvedtaket om spesialundervisning fattes. Kommunens forsvarlige system har fanget opp dette lovbruddet, men kommunen har valgt å se bort fra dette. Kommunen opplyser om at dette har vært kjent i organisasjonen, men at de har følt seg trygge på at Johannes Læringscenters personell har ivaretatt deltakerne på en god måte.

Et forsvarlig system skal avdekke lovbrudd, men det er også et krav om at systemet sikrer at det blir iverksatt adekvate tiltak for at lovbrudd blir rettet opp, jf. Ot. prp. nr. 55 (2003-2004).

#### **Fylkesmannens konklusjon**

Stavanger kommunes system gir god oversikt over enhetene på et overordnet nivå. Systemet sørger for god kontroll med at oppgaver løses, og kommuneadministrasjonen følger læringscenteret tett.

Det er fattet enkeltvedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven § 4A-2 uten sakkyndig vurdering fra PPT. Dette har Stavanger kommunes system fanget opp, men det er ikke iverksatt adekvate tiltak.

## **4 Varsel om pålegg om retting**

Med hjemmel i kommuneloven § 60d gir Fylkesmannen med dette Stavanger kommune varsel om følgende pålegg med tilhørende korreksjonspunkt:

### ***4.1 Rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1***

#### Pålegg 1:

Stavanger kommune må sørge for at saksbehandlingen og enkeltvedtak er i tråd med reglene i forvaltningsloven, opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven. Stavanger kommune må i denne sammenhengen sikre at

- a. innholdet i enkeltvedtakene er i tråd med tilbudet som blir gitt
- b. det tilbys realkompetansevurdering i alle fag som inngår i kravet til vitnemål for grunnskole for voksne og at denne dokumenteres med kompetansebevis/vitnemål

### ***4.2 Rett til spesialundervisning etter § 4A-2***

#### Pålegg 2:

Stavanger kommune må sørge for at voksne med behov for spesialundervisning på grunnskolens område etter § 4A-2, jf. kap. 5, får tilbud om dette. Kommunen må i denne forbindelse sørge for at:

- a. det utarbeides forsvarlige sakkyndige vurderinger som inneholder realistiske opplæringsmål, innhold i opplæringen, omfang og kompetanse, jf. § 5-3, før det fattes enkeltvedtak

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

#### Pålegg 3:

Stavanger kommune må sørge for å ha et forsvarlig system etter § 13-10 andre ledd i opplæringsloven for å vurdere om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylte. Systemet skal sikre at det blir iverksatt adekvate tiltak der det er nødvendig, jf. Ot. prp. nr. 55 (2003-2004). Stavanger kommune må i denne sammenhengen

- a. sørge for at systemet inneholder rutiner for å kontrollere organiseringen av spesialundervisning for voksne etter opplæringslovens § 4A-2, og at det sikrer at det blir iverksatt adekvate tiltak når lovbrudd blir oppdaget



## 5. Frist for tilbakemelding

Stavanger kommune må innen 02.12.2014 rette de varslede lovbruddene. Kommunen må også innen samme frist sende en skriftlig erklæring om at lovbruddene er rettet. Av erklæringen må det fremgå hvordan rettingen har skjedd. Dokumentasjon som viser dette skal også sendes inn.

Med bakgrunn i den skriftlige erklæringen og tilhørende dokumentasjon fra kommunen, vil Fylkesmannen vurdere om tilsynet kan avsluttes, eller om Fylkesmannen vil fatte vedtak om pålegg om retting.

Et eventuelt pålegg om retting vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b. Dette enkeltvedtaket kan det klages på. Utdanningsdirektoratet er klageinstans.

Med hilsen

Thomas Wegner Thomassen  
tilsynsleder

Randi Høyland  
rådgiver

Vedlegg (3):  
Oversikt intervju  
Rettslige krav  
Innsendt dokumentasjon