



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

TILSYNSRAPPORT

Voksnes rett til grunnskoleopplæring

Sandnes kommune
2012

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 Hjemmel for tilsyn.....	4
2.2 Tilsynsmetode	4
2.3 Dokumentasjon.....	4
3. Hva er kontrollert i tilsynet?.....	5
3.1 Forsvarlig system i forbindelse med kapittel 4A	5
3.2 Rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1	7
3.3 Rett til spesialundervisning etter § 4A-2	9
4. Pålegg om retting.....	12
4.1 Forsvarlig system etter § 13-10 i forbindelse med kapittel 4A	12
4.2 Rett til grunnskoleopplæring for voksne etter § 4A-1.....	12
4.3 Rett til spesialundervisning etter § 4A-2.....	12
5. Oppfølging av tilsynet	12
6. Om rett til å klage	12
Vedlegg 1. Oversikt over de som ble intervjuet i tilsynet	13
Vedlegg 2. Rettslige krav	14

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 opplæringslova 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 opplæringslova § 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 vedlikeholde grunnleggende ferdigheter. Dette kan være ADL-trening, opplæring i grunnleggende kommunikasjonsferdigheter, grunnleggende lese- og skriveferdigheter, motorisk trening og lignende.

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 rådgivningstilbud 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 fra 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 tilsynet 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 Hjemmel for tilsyn

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 og gjennomført intervju som grunnlag for å vurdere om kommunen fyller lovkravene som gjelder for tilsynstemaet. 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 noen 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	11.05.12
Frist for innsending av utgreiing og dokumentasjon	15.06.12
Åpningsmøte og intervju	17.10.12
Foreløpig tilsynsrapport/sluttmøte	20.11.12
Frist for tilbakemelding fra kommunen	10.12.12
Endelig tilsynsrapport med vedtak om pålegg om endring	19.12.12
Erklæring om retting	01.04.13

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
- e) Kommunens skriftlige utarbeidede rutiner når det gjelder forsvarlig system på voksenopplæringsfeltet
- f) Kommunens delegeringsreglement
2. Tre enkeltvedtak etter hhv. §§ 4A-1 og 4A-2
3. Ett enkeltvedtak etter hhv. 4A-7 og 4A-9
4. Alle klager på enkeltvedtak siste to år, §§ 4A-1, 4A-2, 4A-7 og 4A-9
5. Tre eksempler på realkompetansevurdering i form av enkeltvedtak og dokumentasjon, § 4A-1 og forskr. § 4-13
6. Plan for organisering av undervisningen siste år (timeplaner, fag etc)
7. Tre eksempler på dokumentasjon (vitnemål) på gjennomført opplæring
8. To eksempler på 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 tilsynets kontroll med kommunenes plikt til å sørge for grunnskoleopplæring for voksne, er å finne i opplæringsloven § 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.”

§ 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 resultatata 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

Sandnes kommune har sendt inn:

- Presentasjon av Sandnes kommunes system for kvalitetssikring og kvalitetsoppfølging i skolen
- Egenvurdering 2012 for Sandnes Læringsssenter – Tre deler: Kommunens eget tilsyn, resultatoppfølging og utvikling, ledelse og styring

- Referat fra utviklingssamtale SLS 2012 med gjennomgang av funn ved egenvurderingen/tilsynet
- Intern kontrakt 2012 for Sandnes Læringscenter
- Resultatvurdering 2010
- Kommunens redegjørelse for systemet
- Delegeringsreglement

Fylkesmannens vurdering

Voksenopplæringen ved Sandnes Læringscenter(SLS) ble organisert under Oppvekst skole i 2011. Det opplyses at Sandnes Læringscenter tilbyr opplæring både etter introduksjonsloven og opplæringsloven, og at tilbudet også omfatter logopedi og synspedagogikk.

Fylkesmannen har gått gjennom kommunens delegeringsreglement og finner at det er samsvar mellom delegering og oppgaver som utføres av kommunaldirektør og rektor.

Opplæringen ved SLS vurderes gjennom Sandnes kommunes overordnede system for kvalitetssikring og kvalitetsoppfølging i skolen. Systemet beskriver et kvalitetssikringshjul som består av skolens egenvurdering, utviklingssamtale, ledersamtale/ intern kontrakt, resultatvurdering, utviklingsplan og oppfølgingssamtale. Dokumentasjon og intervju viser at disse ulike delene av kvalitetssikringshjulet også blir gjennomført på voksenopplæringens område. Oppfølgingssamtale gjensto på tidspunktet for vårt tilsyn, men var planlagt gjennomført denne høsten.

Læringscenterets egenvurdering for 2012 viser at det i tilsynsdelen er etterspurt rutiner knyttet til spesialundervisning og vurdering. Tilsynet skal ifølge dokumentasjonen vurdere om kravene i opplæringsloven med forskrifter blir oppfylt. I intervju kommer det frem at kommunen fra år til år velger ut ulike fokusområder for den enkelte skole, og at valg av tema skjer ut fra behov. SLS er samtidig bedt om å fremlegge dokumentasjon knyttet til spørsmålene i form av rutinebeskrivelser og vedtak. I samme egenvurdering blir bl.a. også styring, arbeidsfordeling og kompetanse beskrevet.

Innsendt dokumentasjon viser at det etter egenvurderingen er gjennomført utviklingssamtale ved SLS. I samtalen deltok ledelsen ved SLS og to rådgivere fra kommunaldirektørens stab. I tilsendt referat gjennomgås egenvurderingen og funnene/ avvikene fra tilsynet. For 2012 ble avvik knyttet til utforming av enkeltvedtak om spesialundervisning og utforming av IOP tatt opp og gjennomgått.

Videre er det satt opp en intern kontrakt for 2012 for SLS. Her stilles det blant annet krav om retting av avvik og merknader fra tilsyn/utviklingssamtale. Fylkesmannen kan ikke ut fra tilsendt dokumentasjon se at det er skjedd endringer i.f.t. vedtaksutforming, men i intervju vises det til dialog mellom SLS og PPT om utforming av nye rutiner for henvisning til PPT og innhold i vedtak.

Sandnes kommune har etablert et system for kvalitetskontroll og tilsyn med etterlevelse av lovkrav som inkluderer voksenopplæringen ved SLS. Etter Fylkesmannens vurdering dokumenteres det at det gjennom kvalitetssikringshjulet skjer både rapportering, vurdering og oppfølging i forhold til praksis.

En forutsetning for et forsvarlig system for vurdering av om kravene i lov og forskrift overholdes er likevel kjennskap til hvilke krav som oppstilles og hvordan disse skal forstås og praktiseres.

Sandnes kommune har per i dag ingen psykisk utviklingshemmede med vedtak etter opplæringsloven § 4A-2 andre ledd. Kommunen har heller ikke lagt frem eksempler på sakkyndige vurderinger og vedtak som viser hvordan slike søkere blir behandlet. Vi oppfatter det slik at kommunen per i dag ikke får slike søknader.

I intervju opplyses det at kommunen har tatt et standpunkt om at skolen ikke skal være et aktivitets-/avlastningstilbud, men at vedtak etter § 4A-2 annet ledd skal ha en klar tilknytning til faglig aktivitet. Dette har medført at kommunen per i dag ikke har noen psykisk utviklingshemmede med vedtak om spesialundervisning.

Etter Fylkesmannens vurdering er det på bakgrunn av kommunens størrelse, rimelig grunn til å anta at det kan finnes psykisk utviklingshemmede med rett til spesialundervisning etter denne bestemmelsen.

Det standpunkt kommunen har tatt om at vedtak etter bestemmelsen skal ha tilknytning til faglig aktivitet er relevant, men Fylkesmannen vil understreke at betydningen av begrepet "grunnleggende ferdigheter" i denne sammenheng, er en annen enn den som følger av kompetansemålene i læreplanene for grunnskolen. Vi presiserer også at det ikke er noen nedre grense for hva slags opplæring som kan gis på grunnskolens område. Læringscenterets beskrivelse på nettsidene av organiseringen på dette området viser at kommunen ikke skiller mellom disse definisjonene. Det fremgår heller ikke av intervju at kommunen har en klar lovforståelse i forhold til de to ulike vurderingstemaene.

Fylkesmannen mener det er svært usikkert om denne gruppen får oppfylt sine rettigheter etter oppl. § 4A-2. På bakgrunn av manglende dokumentasjon i form av vedtak, og opplysninger som er kommet frem i tilsynet mener vi at kommunen ikke har riktig lovforståelse på dette punktet.

Fylkesmannens konklusjon

Sandnes kommune har etablert et system for å sikre at voksne rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A blir oppfylt, jf. opplæringsloven § 13-10. Systemet er grundig og omfattende, men anses ut fra ovennevnte ikke fullt ut egnet til å avdekke og korrigere lovstridig praksis på dette området.

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

Sandnes kommune har sendt inn:

- Rutinebeskrivelse i.f.t. informasjon om tilbudet med kopi av avisannonse
- Rutiner for kartlegging, innplassering og inntak
- Rutinebeskrivelse realkompetansevurdering
- Timeplaner for grunnskoletilbudet for voksne 2011-2012

- Beskrivelse av tilpasset opplæring og forkurs
- Søknadsskjema – grunnopplæring for voksne
- Tre enkeltvedtak om grunnskoleopplæring, forberedende kurs
- To enkeltvedtak om grunnskoletilbud jf. oppl. § 4A-1
- Tre vitnemål for grunnskolen
- Redegjørelse fra SLS

Sandnes kommune har ikke sendt inn enkeltvedtak eller eksempler på realkompetansevurdering i form av enkeltvedtak og dokumentasjon.

Fylkesmannens vurdering

Sandnes kommune har organisert all voksenopplæring ved Sandnes Læringscenter. Kommunen informerer om sitt tilbud på voksenopplæringens område gjennom annonser i Rogalands avis, foldere hos bl.a. NAV, kommunens servicesenter og mottakssenteret, i tillegg til kommunens nettsider. Ved henvendelse til kommunen er rutinen at informasjonsbrosjyre og søknadsskjema gis ut.

Fylkesmannen vil påpeke at det for en del målgrupper kan være vanskelig å finne og å forstå informasjonen på nettsiden. Slik nettsiden er i dag, er den noe mangelfull med tanke på målgruppen som skal finne informasjon her.

Det innfortolkes i opplæringslovens § 4A-1, jf. forvaltningsloven §§ 1a og 27 et krav om at tilbud skal gis innen rimelig tid. I Sandnes kommunes rutiner for vurdering, kartlegging og inntak heter det at inntak gjøres kontinuerlig hele året. I intervju kommer det likevel frem at kommunen har søknadsfrister til kursene. Inntak til forkurs i norsk skjer fortløpende. Det opplyses videre i intervju at det likevel gis tilbud om ordinær grunnopplæring i løpet av en måneds tid dersom søkeren ikke vil vente til høsten. Forutsatt at dette faktisk skjer, er en slik praksis etter Fylkesmannens syn i tråd med kravet om at tilbud skal gis innen rimelig tid.

For at søkeren skal komme inn på grunnskoleopplæringen krever kommunen norskkunnskaper tilsvarende norskprøve 2. Det gis i denne forbindelse forkurs. Fylkesmannen vil presisere at det ikke kan stilles krav om kunnskap i norsk når en skal vurdere eventuell rett til grunnskoleopplæring for voksne.

Opplæringsloven § 4A-1 krever at opplæringstilbudet skal tilpasses den voksnes behov, både praktisk og innholdsmessig. Dette innebærer blant annet at den voksne skal ha opplæring i de fag vedkommende mangler for å få vitnemål. Det må også vurderes om den voksne trenger opplæring i hele eller bare deler av et fag. Det følger av § 4a-1, jf. forskrift til opplæringsloven § 4-13, at kommunen skal foreta realkompetansevurdering av voksne i forbindelse med kartlegging av hvilken grunnskoleopplæring den voksne skal gis. Denne vurderingen er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Ved inntak kartlegger inntaksrådgiver ved Sandnes Læringscenter deltakerens bakgrunn. Kommunen har en rutinebeskrivelse for realkompetansevurdering som sier noe om hvordan kartleggingen skal gjennomføres av faglærerne. Rutinen og intervjuer viser at SLS ikke foretar realkompetansevurderinger i opplæringslovens forstand ved inntak til grunnskoleopplæring, men at de har en forståelse av at realkompetansevurdering er noe som brukes ved inntak til videregående opplæring eller i jobbsammenheng. Det er heller ikke lagt frem eksempler på enkeltvedtak om realkompetansevurdering. Det opplyses i intervju at en får lite forespørsler om dette, og at det er lite behov for det. Samtidig går det frem av intervju at elevene befinner seg på relativt ulikt faglig nivå, og at noen har en del realkompetanse fra før. Etter Fylkesmannens vurdering sikrer ikke kommunen at det fattes vedtak om realkompetansevurdering ved inntak.

Voksenopplæringen i Sandnes er organisert som et tilbud som omfatter 28 timer i uken, 38 uker i året. Det er vanligvis organisert som et grunnskoleløp over to år, men det opplyses i

intervju at tilbudet kan brukes etter behov. Elevene kan ta enkeltfag, ta fag på ulike nivå innenfor det eksisterende tilbudet, og kan også totalt sett gå på skolen i mer enn to år. I tillegg gis det nå tilbud om kurs i engelsk på kveldstid.

Etter Fylkesmannens vurdering kan det stilles spørsmål ved om tilbudet er tilstrekkelig tilrettelagt den enkeltes opplæringsbehov og livssituasjon. Kravet til tilpassing skal likevel ikke tolkes slik at det er til hinder for at kommunen legger opp til en viss grad av standardiserte opplegg/kurs tilpasset behovet til en større gruppe voksne, slik Sandnes kommune har gjort. Fylkesmannen finner derfor at organiseringen ikke er i strid med lovkravene. Sandnes kommune må imidlertid være oppmerksom på at søkermassen kan endre seg, og at en må være fleksibel i forhold til søkerens behov.

En følge av at det gis standardiserte kurs, er at enkeltvedtakene ikke blir mer individualiserte enn det er rom for ut fra eksisterende tilbud. Det opplyses også i intervju at vedtakene tilpasses i forhold til de fag og den organisering av undervisningen eleven faktisk skal ha. På bakgrunn av det som er sagt ovenfor, anser Fylkesmannen derfor vedtakene for å tilfredsstillere kravene i opplæringsloven § 4A-1, jf. forvaltningsloven.

Sandnes kommune har lagt frem en beskrivelse av tilpasset opplæring ved grunnskoletilbudet for voksne. Beskrivelsen viser at det blant annet gis enetimer og brukes studieverksted med tidsavgrensede kurs for deltakere med en progresjon som avviker fra det ordinære tilbudet. Undervisningen foregår på flere tilpassede arenaer. I tillegg bidrar sosialrådgiver med orientering på ulike morsmål til elever på laveste nivå. Fylkesmannen vurderer det ut fra dette slik at det skjer tilpasset opplæring i tråd med opplæringslovens krav.

Etter Fylkesmannens vurdering har Sandnes kommune etablert tilstrekkelige rutiner i forhold til vurdering av rett etter § 4A-1, men kommunen må også sørge for at det blir gjennomført realkompetansevurdering i opplæringslovens forstand.

Fylkesmannens konklusjon

Sandnes kommune sikrer ikke at det fattes vedtak om realkompetansevurdering ved inntak. For øvrig anser Fylkesmannen Sandnes kommunes organisering og gjennomføring av grunnskoleopplæring for voksne å være 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

Sandnes kommune har sendt inn:

- Rutinebeskrivelse for avdeling oppdrag og spesialundervisning
- Sandnes læringsssenters oversikt over organiseringen av tilbudet i forhold til Oppl. § 4a-2.
- Sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak knyttet til rett til spesialundervisning etter Oppl. § 4a-2 annet ledd
- Enkeltvedtak om forlengelse av spesialundervisning
- Enkeltvedtak om avslutning av spesialundervisning

Fylkesmannens vurdering

Det brukes søknadsskjema for spesialundervisning, men inntak til spesialundervisning skjer ifølge rutiner for avdeling for spesialundervisning hele året. Dette bekreftes i intervju.

Innsendt dokumentasjon viser at Sandnes kommune per i dag ikke har noen elever med spesialundervisning hjemlet i oppl. § 4A-1, d.v.s. voksne som *"ikke har eller ikke kan få tilstrekkelig utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet for voksne"*. Sandnes kommune har ca 160 elever i den ordinære voksenopplæringen, og disse har svært varierende bakgrunn faglig og språklig. Fylkesmannen mener derfor det kan stilles spørsmål ved om det innenfor denne gruppen kan finnes elever som har rett til enkeltvedtak om spesialundervisning.

Gjennom dokumentasjon og i intervju vises det i denne sammenheng til at Sandnes Læringsssenter gir tilpassert opplæring i utstrakt grad, og at derfor ikke er behov for spesialundervisning innenfor den ordinære opplæringen per i dag. Det fremgår samtidig av intervju at elevene som deltar i det ordinære undervisningstilbudet i ulik grad forstår det de undervises i, blant annet på grunn av utfordringer knyttet til språket. Det er også usikkert om disse er tilstrekkelig informert om retten til spesialundervisning. Fylkesmannen vil fremheve viktigheten av at det fattes enkeltvedtak med klagerett i de tilfellene der eleven faktisk har en individuell rettighet. Det må konkret vurderes om eleven har et så stort behov for særlig tilrettelegging at vedkommende har rett til spesialundervisning.

Sandnes Læringsssenter har en egen avdeling for spesialundervisning. Intervju viser at vurderinger i forhold til behov for spesialundervisning i stor grad skjer her. For at det skal skje en forsvarlig vurdering av elevenes behov for spesialundervisning til enhver tid, bør PPT i større grad enn nå involveres som sakkyndig instans, jf. oppl. § 5-3. I rutinebeskrivelse og i intervju opplyses det at rådgiver fra PPT deltar i møte med læringsssenteret en gang i måneden, hvor en bl.a. drøfter mulige henvisninger.

Fylkesmannen ser at Sandnes kommune har etablert rutiner for å fange opp mulige elever med behov for spesialundervisning etter oppl. § 4A-2 første ledd. Med utgangspunkt i antall elever, deres ulike bakgrunn, og noe begrenset involvering av PPT i sakene, kan det være en mulighet for at elever som har krav på enkeltvedtak om spesialundervisning ikke mottar dette. Vi finner likevel ikke at denne usikkerheten gir grunnlag for å konkludere med brudd på bestemmelsens første ledd.

I forbindelse med tilsynet har Fylkesmannen fått tilsendt eksempler på vedtak etter oppl. § 4A-2 annet ledd, d.v.s. vedtak om spesialundervisning for voksne som har særlig behov for opplæring for å kunne utvikle eller holde ved like grunnleggende ferdigheter. Med begrepet grunnleggende ferdigheter siktes det her til ADL-trening (opplæring i daglige gjøremål), grunnleggende kommunikasjonsferdigheter, grunnleggende lese- og skriveferdigheter, motorisk trening og lignende.

PPTs oppgave er å utrede behov for og ev. tilrø spesialundervisning. De sakkyndige vurderingene vi har fått tilsendt, gir tilrådinger med angivelse av omfang i timer i tråd med opplæringslovens krav. Vurderingene viser for øvrig kun til uttalelser fra helseinstitusjoner

som Lassa eller SUS vedrørende behovet. De fremlagte eksemplene er basert på spesialistuttalelser, noe som gjør behovet for egen vurdering mindre. De vurderinger PPT gjør i tilknytning til disse uttalelsene skal likevel tas inn i den sakkyndige vurdering, i og med at dette utgjør en viktig del av sakens utredning og vedtakets begrunnelse, jf. krav i forvaltningsloven. Videre sies det ingenting i vurderingene om innhold i spesialundervisningen og om målsettinger for eleven, noe som skal gi nødvendig grunnlag for senere utarbeidelse av IOP, evaluering og halvårsrapportering. Etter Fylkesmannens vurdering tilfredsstillende ikke de sakkyndige vurderingene kravene i oppl. kap. 5 på dette punktet.

Av vedtakene og opplysninger i intervju kommer det frem at tilbudet til disse elevene først og fremst omfatter logopedi og noe synspedagogikk.

Ett av de tilsendte vedtakene gjelder forlengelse av tilbud om spesialundervisning i form av timer med logoped. I intervju kommer det fram at kommunen har en rutine der en i hovedsak tilbyr 25 timer med logoped uten at dette er nærmere begrunnet i vedtaket, og at dette gis med mulighet for forlengelse.

Elever i grunnskolen har ordinær opplæring ved siden av spesialundervisningen, og er sikret kontinuitet i evaluering både underveis og ved overgang til nytt skoleår. I de spesielle tilfellene etter § 4A-2 annet ledd vil elevens rettigheter kun fremkomme av vedtak om spesialundervisning. For å sikre reell klageadgang og evaluering av tilbudet, blir det da særlig viktig at de sakkyndige vurderingene og vedtakene er individualiserte i forhold til realistiske opplæringsmål, innhold, omfang og organisering.

Dersom kommunen opplever det som mest praktisk å gi et antall timer til å begynne med, og siden vurdere forlengelse, må dette likevel begrunnes individuelt. Eleven må sikres sakkyndig vurdering underveis og nytt vedtak med klageadgang. I dag blir disse vurderingene gjort av lærer/spesialpedagog i samarbeid med spes.ped. teamet. PPT må i disse sakene rutinemessig vurdere forlengelse av alle slike vedtak. Vi har fått tilsendt vedtak om avsluttet opplæring, men vedtakene viser ikke til uttalelse fra PPT

Når det gjelder rettigheter for psykisk utviklingshemmede etter denne bestemmelsen, viser vi til det som er sagt om dette under rapportens punkt 3.1.

Etter Fylkesmannens vurdering viser ikke tilsendt dokumentasjon at sakene om spesialundervisning er forsvarlig utredet. Videre er verken tilsendte sakkyndige utredninger eller vedtak tilstrekkelig individualiserte.

Fylkesmannens konklusjon

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

4. Pålegg om retting

På bakgrunn av det som går fram av punkt 3.1-3.3 i rapporten gir Fylkesmannen følgende pålegg:

4.1 Forsvarlig system etter § 13-10 i forbindelse med kapittel 4A

Sandnes kommune må ved sin internkontroll av sakkyndige vurderinger og vedtak om spesialundervisning legge til grunn korrekt lovforståelse knyttet til § 4a-2. Kommunen må i denne forbindelse sørge for at:

- a. riktig lovforståelse legges til grunn ved vurdering av søkeres særlige behov for opplæring for å kunne utvikle eller holde ved like grunnleggende ferdigheter, slik at vedtak etter oppl. § 4A-2 annet ledd blir fattet for psykisk utviklingshemmede som kan ha slik rett

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

Sandnes kommune må sørge for at voksne med behov for grunnskoleopplæring etter § 4A-1 får et opplæringstilbud i tråd med sine individuelle behov. Kommunen må i forbindelse med dette sørge for at:

- a. realkompetansevurderingen blir dokumentert skriftlig, og at det blir fattet enkeltvedtak om denne

4.3 Rett til spesialundervisning etter § 4A-2

Sandnes 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
- b. vedtakene om spesialundervisning definerer realistiske opplæringsmål, omfang, innhold i opplæringen, omfang og kompetanse

5. Oppfølging av tilsynet

Fylkesmannen ber om tilbakemelding fra kommunen om hvordan påleggene i rapporten er fulgt opp innen 01.04.2013.

6. 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 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

Hallgeir Bø
tilsynsleder

Hanne Sørli Ronæss
rådgiver

Vedlegg 1. Oversikt over de som ble intervjuet i tilsynet

Navn	Funksjon
Tore Sirnes	Rådmann
Tore Gunnar Sandved	Leder PPT
Turid Byberg	Avdelingsleder SLS
Hugh Clarke	Lærer
Rino Aleksander Hansen	Lærer
Anne Skramstad	Rådgiver SLS
Kari Bente Daae	Kommunaldirektør
Wictor Juul	Rektor
Kjersti Lotsberg	Psykolog

I tillegg hadde vi samtale med to deltagere.

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 2012.

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 ikraft 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 undervisningsmaterieell 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 voksenopplæringsssenter 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 grunnskolenes 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 grunnskolenes 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 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.

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

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/opplærings situasjonen 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, voksenopplærings senteret 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 etterprøvbart og lett kommuniserbart 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/voksenopplærings senter 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

grunnskolenes 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.