



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

TILSYNSRAPPORT

Vaksne sin rett til grunnskoleopplæring

Sauda 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 Rettsleg grunnlag.....	4
2.2 Metoden som er brukt i dette tilsynet	4
2.3 Dokumentgrunnlag.....	5
3. Kva er kontrollert i tilsynet?	5
3.1 Forsvarleg system i samband med kapittel 4A.....	5
Rettslege krav	5
Dokumentasjon	6
Fylkesmannen si vurdering.....	7
Fylkesmannen sin konklusjon	7
3.2 Rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1	8
Rettslege krav	8
Dokumentasjon	9
Fylkesmannen si vurdering.....	9
Fylkesmannen sin konklusjon	10
3.3 Rett til spesialundervisning etter § 4A-2	11
Rettslege krav	11
Dokumentasjon	12
Fylkesmannen si vurdering.....	12
Fylkesmannen sin konklusjon	12
4. Pålegg om retting	13
4.1 Forsvarleg system - § 4A-4 første ledd, jf § 13-10 andre ledd.....	13
4.2 Rett til grunnskoleopplæring for vaksne etter § 4A-1	13
4.3 Rett til spesialundervisning etter § 4A-2.....	13
5. Oppfølging av tilsynet.....	13
6. Om rett til å klage.....	13

1. Tema, bakgrunn og målsetting for tilsynet

1.1 Tema for tilsynet

Vaksne sin rett til opplæring er eit prioritert område for tilsyn. Tema for dette tilsynet er om skoleeigar oppfyller plikta til å gi vaksne grunnskoleopplæring etter opplæringslova kapittel 4A. Som ein del av dette skal det kontrollerast om skoleeigar har etablert og sett i verk eit forsvarleg system for å sikre at vaksne får oppfylt sine rettar, jf opplæringslova § 13-10 andre ledd.

Rettane etter § 4A-1 omfattar mellom anna vaksne som på grunn av sjukdom eller skade har behov for fornya grunnskoleopplæring, og vaksne som tidlegare har fått eit mangelfullt grunnskoletilbod. I tillegg omfattar rettane alle andre vaksne som treng grunnskoleopplæring, uansett grunn. Dette gjeld også vaksne som tidlegare har fullført grunnskolen, men som likevel treng grunnskoleopplæring. Ein del av målgruppa har behov for spesialundervisning på grunnskolen sitt område fordi dei ikkje har tilfredsstillande utbytte av det ordinære grunnskoletilbodet for vaksne. Rett til spesialundervisning har også vaksne som har særlege behov for opplæring for å kunne utvikle eller halde ved like grunnleggjande dugleik (ADL-trening). Vaksne kan ha rett til opplæring i heile eller deler av fag, og i grunnleggjande dugleik (lesing, rekning osv). Dette kan også bety opplæring i den grunnleggjande dugleiken å bruke digitale verkty. Grunnskoleopplæring kan saman med andre kvalifiserande tiltak inngå som ein del av introduksjonsprogrammet.

1.2 Bakgrunn for tilsynet

Innføringa av retten til grunnskoleopplæring for vaksne har sin bakgrunn i samfunnet sitt ønske om at alle skal ha grunnleggjande dugleik innanfor skolen sine basisfag. Grunnleggjande dugleik er avgjerande for einskildpersonar si deltaking i arbeidslivet og i samfunnslivet elles.

Undersøkingar om tilstanden i vaksenopplæringa har vist følgjande:

- Berre ein fjerdedel av kommunane har kartlagt og vurdert behovet for grunnskoleopplæring for vaksne.
- Om lag halvparten av kommunane har informert innbyggjarane sine om opplæringsrettane etter kapittel 4A i opplæringslova.
- Om lag ein fjerdedel av kommunane hadde ikkje etablert eit rådgivingstilbod som vaksne med opplæringsbehov kan kontakte.
- Ein tredjedel av kommunane hadde ikkje etablert noko grunnskoletilbod for vaksne i 2007.
- På landsbasis var det i 2011/2012 registrert 5 648 vaksne deltakarar i ordinær grunnskoleopplæring. 90,2 prosent av desse var minoritetsspråklege. 61,3 prosent av deltakarane var 30 år eller yngre.
- 31 prosent av dei vaksne som mottek spesialundervisning i 2011/2012 er eldre enn 50 år.
- 4 677 vaksne mottek spesialundervisning i 2011/2012, men berre 83 deltakarar mottek både ordinær grunnskoleopplæring og spesialundervisning.
(Kjelder: Riksrevisjonen 2007-2008, Utdanningsdirektoratet 2009, VOX 2011, GSI-tal per 01.05.2012)

Riksrevisjonen sin rapport frå 2007 understreka at det er viktig at målgruppa får kjennskap til rettane sine, slik at dei har moglegheit til å etterspørje opplæring. Det er dessutan viktig å sjå dette i lys av at mange i denne gruppa har svak grunnleggjande dugleik og vil ha vanskeleg for å finne fram til offentlege tenester på eiga hand.

1.3 Målsetting for tilsynet

Det overordna målet med tilsynsverksemda etter opplæringslova kapittel 4A er å sikre at målgruppa får det tilbodet dei har krav på etter lova. Vaksne med rettar etter kapittel 4A skal bli gitt moglegheit til å skaffe seg grunnleggjande dugleik eller oppnå fullført grunnopplæring som basis for vidare skolegang. Tilsynet skal bidra til at tilstanden i sektoren er i samsvar med krava i regelverket.

2. Gjennomføring av tilsynet

2.1 Rettsleg grunnlag

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunar og fylkeskommunar oppfyller dei pliktane dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova, jf § 14-1.

2.2 Metoden som er brukt i dette tilsynet

I dette tilsynet er det innhenta skriftleg dokumentasjon, samt gjennomført intervju, som grunnlag for å vurdere om kommunen fyller lovkrava som gjeld for tilsystemaet. Tilsynet inneber at tilsendte dokumenter og intervjureferat blir gjennomgått og vurdert i forhold til lovkrav i opplæringslova og forvaltningslova.

Fylkesmannen gjer merksam på at tilsynsrapporten ikkje gir ein heilskapsvurdering av kommunen si grunnskoleopplæring for vaksne. Rapporten omhandlar berre resultat frå dei områda som har vore kontrollert i dette tilsynet.

Tilsynet kan resultere i pålegg. Eit pålegg blir gitt når det blir avdekkja eit lovstridig forhold. Eit pålegg inneber at forholdet må utbetrast i samsvar med aktuelle lovbestemmingar, jf kommunelova kapittel 10A.

Oppsummering av framdrifta i tilsynet:

Tilsynsaktivitet	Tid
Varsel om tilsyn	05.03.12
Frist for innsending av utgreiing og dokumentasjon	26.03.12
Opningsmøte og intervju	03.05.12
Førebels tilsynsrapport/sluttmøte	04.06.12
Frist for tilbakemelding frå kommunen	25.06.12
Endeleg tilsynsrapport med vedtak om pålegg om endring	02.07.12
Erklæring om retting	01.12.12

2.3 Dokumentgrunnlag

Kommunen blei bedne om å sende inn følgjande dokumentasjon:

1. Kommunen sitt skriftlege system for å sikre at vaksne sin rett etter kapittel 4A blir ivareteke, jf § 4A-4, og kravet til forsvarleg system i opplæringslova § 13-10, mellom anna:
 - a) Kommunen sin organisasjonsplan for grunnskoleopplæring for vaksne
 - b) Kommunen sin tilstandsrapport/kvalitetsrapport siste år
 - c) Rutinar for sakshandsaming knytt til vaksne sin rett etter § 4A-1
 - d) Rutinar for sakshandsaming knytt til vaksne sin rett til spesialundervisning etter § 4A-2
2. Alle enkeltvedtak siste to år, §§ 4A-1, 4A-2, 4A-7 og 4A-9
3. Alle klagar på enkeltvedtak siste to år, §§ 4A-1, 4A-2, 4A-7 og 4A-9
4. Døme på realkompetansevurdering i form av enkeltvedtak og dokumentasjon, § 4A-1 og forskr. § 4-13
5. Sakkunnige vurderingar frå PPT siste to år

Fylkesmannen bad vidare om ei utgreiing om korleis kommunen arbeider for å sikre vaksne sin rett til grunnskoleopplæring etter opplæringslova kapittel 4A og § 13-10. Fylkesmannen bad også kommunen om å svare på andre spørsmål knytt til tilsynstemaet.

3. Kva er kontrollert i tilsynet?

3.1 Forsvarleg system i samband med kapittel 4A

Opplæringslova § 13-10 andre ledd stiller krav til skoleeigar om å ha eit forsvarleg system for å vurdere og følgje opp at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir følgde. Dermed skal også krava til opplæring organisert for vaksne bli ivaretekne gjennom eit forsvarleg internkontrollsystem.

Rettslege krav

Det rettslege utgangspunktet for tilsynet sin kontroll med kommunane sin plikt til å sørge for grunnskoleopplæring for vaksne, er å finne i opplæringslova § 4A-4. Her står det at opplæringslova § 13-10 gjeld for opplæringslova 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."

Systemkravet inneber eit krav til skoleeigar om aktiv, planmessig og kontinuerleg styring for å sikre at krava i opplæringslova med tilhøyrande forskrifter til ein kvar tid blir oppfylt. Dette føreset regelmessige rutinar for kommunikasjon og samhandling mellom skoleeigar sin administrasjon og underliggjande verksemder (skole/vaksenopplærings-

senter). Med rutinar meiner ein her opplysningar om kva som skal gjerast og kva tid det skal skje. Det er ein føresetnad at systemet/rutinane kan dokumenterast skriftleg, og det må vidare vere implementert i organisasjonen.

For å oppfylle krava til eit forsvarleg system må kommunen mellom anna kunne dokumentere

- at det ligg føre rutinar som sikrar at alle i organisasjonen som har oppgåver knytt til grunnskoleopplæring for vaksne har tilstrekkeleg kunnskap om innhald og krav i dei bestemmingane som er relevant for dei
- at det føreligg oversikt over regelverk, organisering, ansvarsfordeling og delegering
- at det ligg føre rutinar for rapportering som sikrar at kommunen får naudsynt informasjon om det som faktisk skjer i vaksenopplæringa
- at det ligg føre rutinar for at denne informasjonen blir vurdert i opp mot lovkrava
- at det ligg føre rutinar for å sette inn naudsynte tiltak i fall det blir avdekt at praksis ikkje er i samsvar med lovkrava

For nærare oversikt over lovkrava vises det til vedlegg 1.

Delegering

Kommunen har høve til å delegere oppgåver og mynde til den einskilde leiar for verksemda, men ansvaret kan ikkje bli delegert bort frå kommunenivået. Skoleeigar må kunne dokumentere at ein eventuell delegering er gjort på ein formelt riktig og forsvarleg måte og det må vere tydeleg kva mynde som er delegert. Viss skoleeigar delegerer mynde til å fatte enkeltvedtak må dette komme tydeleg fram i reglementet om delegering.

Samarbeid om grunnskoleopplæring for vaksne

I opplæringslova § 4A-4 står det at kommunen kan bruke eksterne tilbydarar for å oppfylle plikta til å gi grunnskoleopplæring for vaksne. Det er likevel kommunen som har ansvaret for kvaliteten av opplæringa og at tilbodet blir ivareteke i samsvar med gjeldande regelverk. I dei tilfelle der kommunen delegerer mynde til andre, til dømes kjøper tenester i andre kommunar, må det komme klart fram gjennom avtalar eller på anna måte kva mynde som er delegert. Dette gjeld til dømes oppgåver knytt til standpunktvurdering, eksamensavvikling og dokumentasjon. Når det gjeld spesialundervisning må det vere klart kva for ein PP-teneste som skal utrede den vaksne og kva for ein kommune som skal fatte vedtak (heimkommune/vertskommune). Forskrift til opplæringslova kapittel 18, som regulerer nokre av dei nemnde forholda, gjeld ikkje for vaksne. Ansvaret for deltakarar som får opplæring i ein annan kommune må også vere ein del av kommunen sitt internkontrollsystem.

Dokumentasjon

Sauda kommune har sendt inn:

- ein punktoversikt over korleis kommunen gjer det med tanke på resultatoppfølging med Sauda ungdomsskule på vaksenopplæringsfeltet
- ein tilstandsrapport for grunnskolen i Sauda kommune frå 2009. I denne er ikkje vaksenopplæring nemnt
- ein oversikt over mål for skolane i kommunen
- organisasjonskart for Sauda ungdomsskule

Kommunen har ikkje sendt ei skriftleg utgreiing om kva rutinar kommunen har i høve til forsvarleg system når det gjeld grunnskole for vaksne.

Det ligg ikkje føre dokumentasjon eller utgreiing frå kommunen om korleis det interkommunale samarbeidet med Suldal kommune er organisert og korleis ansvaret er fordelt.

Fylkesmannen si vurdering

Vaksenopplæringa blir administrert av kommunalsjef Oppvekst og kultur. Sauda kommune samarbeider med Suldal kommune om å tilby grunnskoleopplæring for vaksne. Opplæringa skjer dels i Suldal kommune og dels på Sauda ungdomsskule. Dokumentasjon eller intervju viser ikkje til nokon klar avtale eller ansvarsfordeling mellom kommunane.

I intervju blir det sagt at det utelukkande er flyktningar som følgjer det interkommunale vaksenopplæringstilbodet. I dokumentasjonen kjem det ikkje fram kor mange vaksne som får grunnskoleopplæring. I intervju kjem det fram ulike tal på kor mange vaksne elevar kommunen har per i dag. I intervju blir det også nemnt at det årleg blir gitt spesialundervisning til vaksne med behov. Per i dag er det ingen som får spesialundervisning i kommunen.

Fylkesmannen bad om å få tilsendt kommunen sine skriftlege rutinar når det gjeld forsvarleg system for å sikre at vaksne sin rett etter kapittel 4A blir ivareteke, jf § 13-10. I tillegg bad vi kommunen greie ut om korleis desse rutinane blir praktisert.

Vi har mottatt kommunen sitt delegeringsreglement, datert 23.11.2011. I delegeringsreglementet går det ikkje fram at kommunalsjef eller rektor er delegert ansvar til å fatte enkeltvedtak om inntak eller spesialundervisning. Delegeringsreglementet tek ikkje føre seg kven som er delegert ansvar for å gjennomføre realkompetansevurdering av vaksne. Det går heller ikkje fram om mynde til å fatte vedtak om bortvisning/tap av rettar er delegert til kommunalsjef Oppvekst og kultur.

I intervju kom det fram at kommunen ikkje har rutinar for kartlegging og vurdering av eigen praksis. Vaksenopplæring blir tatt opp på rektormøte og i medarbeidersamtale mellom kommunalsjef og rektor. Ofte dreier det seg om spørsmål knytt til økonomi og bemanning. I hovudsak er oppfølginga munnleg. Det er ikkje skriftlege rutinar som etterspør korleis skolen følgjer opplæringslova på dette området. Det er ikkje lagt fram rutinar som viser at det blir satt i verk tiltak dersom sviikt blir avdekka. Undervisninga blir ikkje evaluert på anna måte enn at det blir gjennomført medarbeidersamtalar med lærarane.

Etter Fylkesmannen si vurdering har ikkje Sauda kommune noko heilskapleg system som oppfyller dei rettslege krava til opplæringslova § 13-10. Systemet er ikkje egna til å avdekkje og korrigere lovstridig praksis i kommunen.

Fylkesmannen sin konklusjon

Sauda kommune har ikkje dokumentert at kommunen har eit forsvarleg system for å sikre at vaksne sin rett til grunnskoleopplæring etter opplæringslova kapittel 4A blir oppfylt, jf. opplæringslova § 13-10.

3.2 Rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1

Rettslege krav

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

Opplæringslova § 4A-1 Rett til grunnskoleopplæring for vaksne

"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 vaksne. Opplæringa skal tilpassas behovet til den enkelte. Opplæringa og undervisningsmateriellet er gratis."

Dette betyr at for å ha rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 må ein oppfylle tre vilkår; vedkommande må vere over opplæringspliktig alder (jf § 2-1), ha behov for grunnskoleopplæring og ikkje ha rett til vidaregåande opplæring etter § 3-1 (ungdomsrett).

Det følgjer av forarbeida til § 4A-1 at vaksne som ikkje har lovleg opphald i landet ikkje har rett til grunnskoleopplæring for vaksne, men kan bli gitt moglegheit til å delta. For unge asylsøkjjarar som er mellom 16 og 18 år og som bur i asylmottak eller omsorgsenter, blir det gitt tilskot til opplæring utan at retten er lovfesta i opplæringslova. Dette betyr at kommunar med asylmottak kan etablere nye opplæringstilbod for asylsøkjjarar i aldersgruppa 16-18 år.

Ein kan ikkje stille krav om dugleik i norsk.

Enkeltvedtak om inntak

Når Sauda kommune har inntak av elever etter opplæringslova § 4a-1, er dette enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2. Forvaltningslova sine reglar for sakshandsaming og utforming av enkeltvedtak skal følgjast. Slike vedtak er skriftlege og dei kan klagast på til Fylkesmannen, jf. opplæringslova § 15-2. Innhaldet i vedtaket må vere presist og grunngjeve, jf. forvaltningslova §§ 24 og 25. Det må komme fram kva for rett den einskilde har, kva for slag opplæring og fag som skal givast, kva for omfang opplæringa skal ha og korleis opplæringa skal organiserast.

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

Informasjon

Fordi retten til opplæring for vaksne først blir utløyst etter søknad, føreset det at den vaksne har kunnskap om retten. Bestemmingane i opplæringslova gir ikkje skoleeigar plikt til å opplyse om retten til grunnskoleopplæring for vaksne, og staten har difor ikkje heimel til å pålegge kommunane å gi informasjon om retten. Det er likevel vanskeleg å oppnå den politiske målsettinga om auka realisering av retten dersom kommunen ikkje gjer noko informasjonsarbeid på området. Dersom ein person kontaktar kommunen eller eit vaksenopplæringssenter med ein førespurnad angående grunnskoleopplæring for vaksne, vil kommunen/senteret ha plikt til å gi vedkommande rettleiing om sine rettar etter opplæringslova. Dette følgjer av den generelle rettleiingsplikta som er heimla i forvaltningslova § 11. Fylkesmannen meiner at for at retten til opplæring skal vere reell,

må det bli gitt informasjon om korleis ein går fram når ein søker, eventuelt at eit søknadsskjema er tilgjengeleg.

For å sikre at dei som har rett til opplæring får oppfylt retten, må kommunen ha rutinar for inntak. Fylkesmannen legg til grunn at det må finnast søknadsskjema og ein rutine/prosedyre for behandling av søknaden.

Behov for grunnskoleopplæring for vaksne – realkompetansevurdering

Retten til grunnskoleopplæring er basert på opplæringsbehovet til den vaksne. Dette kan vere opplæring i dei faga som er naudsynte for å få vitnemål, jf forskrift til opplæringslova § 4-33, nokre av desse faga, eller deler av fag. I tillegg kan det også vere behov for opplæring i ein eller fleire av dei grunnleggjande dugleikane i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Dette er å kunne uttrykkje seg skriftleg og munnleg, lese, rekne og å bruke digitale verkty. At behovet for grunnleggjande dugleikar også er omfatta av retten til grunnskoleopplæring for vaksne er presisert i Kunnskapsdepartementet sitt brev av 16.09.2011 til Utdanningsdirektoratet. Etter forskrift til opplæringslova § 1-2 skal Læreplanverket for Kunnskapsløftet, så langt det passer, brukast i grunnskoleopplæring for vaksne. Dette gjeld også opplæring i ein eller fleire av dei grunnleggjande dugleikane.

Kommunen må foreta ein konkret vurdering av søkjaren sitt behov for opplæring. Vaksne med rett til grunnskoleopplæring har også rett til rådgiving for å kartleggje kva slags tilbod søkjaren har behov for, jf opplæringslova § 4A-7.

Forskrift til opplæringslova § 4-13 opnar for ein realkompetansevurdering av vaksne på grunnskolens område. Ei slik vurdering inneber at kompetanse som er opparbeidd tidligare i livet gjennom skolegang, yrkesliv og fritid kan vurderast som likeverdig med kompetanse oppnådd gjennom grunnskoleopplæring. På denne måten treng ikkje den vaksne å gjennomgå opplæring i alle fag som krevjast for å få grunnskolevitnemål, men kan få delar eller heile fag godskrive på grunnlag av realkompetanse. Ei realkompetansevurdering er eit enkeltvedtak, jf. avsnittet "*enkeltvedtak om inntak*" på førre side. Brev datert 12. mai 2010 frå Utdanningsdepartementet inneheld nærare detaljer om ordninga.

I tillegg til at opplæringa skal tilpassast den einskilde vaksne sin realkompetanse og behov for opplæring, skal opplæringa også tilpassast den einskilde sin livssituasjon. Tilpassing til den einskilde sin livssituasjon er viktig for å sikre at tilbodet blir reelt. Dette kan innebære at:

- opplæringa blir gitt til ulike tidspunkt, til dømes både på dagtid og kveldstid eller i ein kombinasjon av desse
- opplæringa vert tilrettelagt slik at den kan bli gjennomført raskare eller seinare enn det som er vanleg
- meir enn eitt inntak per år
- tilbod blir gitt innan rimeleg tid

Dokumentasjon

Fylkesmannen har fått tilsendt eit ark med informasjon og eit søknadsskjema om grunnskoleopplæring for vaksne.

Sauda kommune har ikkje sendt inn enkeltvedtak eller døme på realkompetansevurdering i form av enkeltvedtak og dokumentasjon.

Fylkesmannen si vurdering

Kommunen opplyser om at rektor på Sauda ungdomsskule også er rådgivar for dei vaksne elevane. På spørsmål om korleis kommunen arbeider når det gjeld vurdering av

om ein vaksen har rett til grunnskole, er svaret at alle som har vendt seg til kommunen har fått eit tilbod. Utfylt søknadsskjema må leverast innan fristen, som er sett til slutten av mai. I søknadsskjemaet kjem det fram at kommunen har eit årleg opptak i juni. I intervju blir det opplyst om at nye elevar kjem til etter kvart. Elevgruppa er samla i alle fag.

I intervju kjem det fram at det ikkje blir fatta enkeltvedtak om rett til grunnskoleopplæring for vaksne. Kommunen har derimot vist ein offensiv haldning ved at dei som har vore sett som aktuelle har fått eit tilbod om grunnskoleopplæring. I intervju kjem det fram at kommunen ikkje har hatt særleg ventetid. Vaksne har byrja med opplæring etter kvart som dei har kome til.

På kommunen si heimeside kan ein finne informasjon om grunnskoleopplæring for vaksne. Flyktingane blir informerte av programrådgivaren knytt til introduksjonsprogrammet, men Fylkesmannen vil påpeike at for andre målgrupper kan det vere vanskelig å finne og å forstå informasjonen på nettsidene. Dette føreset både IKT- og leseugleik. Lettfatteleg heimesideinformasjon, samt ein kort forklaring om saksgangen i høve søknad om rett til grunnskoleopplæring for vaksne, vil truleg gjere det lettare for både flyktingar og andre målgrupper å nyttiggjere seg kommunen sin informasjon om grunnskoletilbodet for vaksne.

På heimesida er det opplyst om søknadsskjema, men ikkje til søknadsprosedyre. På heimesida står det (oppdatert 07.05.12) at *"retten gjeld til vanleg faga norsk, matematikk, engelsk, natur- og miljø..."*. For å få vitnemål må den vaksne i tillegg ha enten RLE eller samfunnsfag. På søknadsskjemaet om grunnskoleopplæring for vaksne kan søkjaren krysse av for *"Har ikkje rett til vidaregåande opplæring etter § 4-2 i opplæringslova?"*. Paragrafen det her er tale om er 3-1.

Kommunen har ikkje fatta enkeltvedtak om rett til grunnskoleopplæring for vaksne. Elevane kommunen no har følgjer undervisning både etter introduksjonslova og etter opplæringslova. Det verst stilt krav om enkeltvedtak om rett etter kvar av lovane. Det er heller ikkje vist til døme på realkompetansevurdering i form av enkeltvedtak og dokumentasjon.

Kommunen opplyser om at ein berre kan ha rett til grunnskoleopplæring etter kapittel 4A dersom ein har norskkunnskapar som svarer til norskprøve 2. Fylkesmannen vil presisere at det ikkje kan stillast krav om dugleik i norsk når ein skal vurdera eventuell rett til grunnskoleopplæring for vaksne.

Dei vaksne er organisert i ei gruppe i alle fag. For å kunne tilpasse undervisninga til den einskilde vaksne, vil det vere å anbefale å få til ei nivådeling. Realkompetansevurdering vil kunne vere ein metode for å få til tilpassing av opplæringa for den einskilde vaksne. Ein vil då kunne legge opp til ulike progresjonsnivå i faga. Nokre av dei vaksne vil trenge meir tid enn andre til å gjere seg ferdig med eit fag. I staden for kontinuerleg inntak i til ei elevgruppe, vil to-tre formaliserte årlege opptak gjere det enklare for kommunen å organisere tilpassing av undervisninga. Kommunen vil då kunne områ seg i høve å skaffe naudsynte ressursar til undervisninga.

Fylkesmannen sin konklusjon

Sauda kommune sitt tilbod om grunnskoleopplæring for vaksne er ikkje i tråd med krava i § 4A-1, jf. forvaltningslova.

3.3 Rett til spesialundervisning etter § 4A-2

Rettslege krav

Retten til spesialundervisning for deltakarar i grunnskoleopplæring for vaksne er regulert i § 4A-2:

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

“Vaksne som ikkje har eller ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet for vaksne, har rett til spesialundervisning. Vaksne 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.”

Retten til spesialundervisning etter § 4A-2 første ledd gjeld vaksne som ikkje får eit tilfredsstillande utbytte av det ordinære tilbodet etter § 4A-1. For å sikre at desse får oppfylt retten, må kommunen ha rutinar for vurdering av deltakarar som er i gang med undervisninga.

Opplæring etter § 4A-2 andre ledd kan vere opplæring i evna til å meistre gjeremål i kvardagen, utvikle og halde ved like grunnleggjande kommunikasjonsdugleik eller grunnleggjande lese- og skrive-dugleik.

Rettane til vaksne i opplæringslova kapittel 4A er kopla til læreplanverket. Opplæring etter § 4A-1 skal til vanleg omfatte dei faga ein treng for å få vitnemål. Det kan bli gitt opplæring i heile fag, delar av fag, eller ein eller fleire av dei grunnleggjande dugleikane. Uansett om den vaksne ønskjer full grunnskoleopplæring, opplæring berre i deler av fag, eller opplæring i grunnleggjande dugleik, skal opplæringa etter § 4A-1 til vanleg bli gjennomført med utgangspunkt i læreplanane for fag. Dette følgjer av at læreplanverket, som er fastsett i forskrift, ligg til grunn for den opplæringa som blir gitt etter opplæringslova. Læreplanverket må likevel tilpassast den vaksne sin situasjon, jf forskrift til opplæringslova § 1-2, der det heiter at læreplanverket så langt det passer også skal brukast i grunnskoleopplæringa for vaksne. Av dette følgjer at også opplæring etter § 4A-2 første ledd må relaterast til læreplanverket.

Om sakkunnig vurdering og IOP

Opplæringslova § 5-3 set krav om at det skal utarbeidast sakkunnig vurdering før det fattast vedtak om spesialundervisning. Dette er ei del av utredninga av saka og den dannar grunnlaget for vedtaket og for skolen sitt vidare arbeid med eleven, som utarbeiding av individuell opplæringsplan (IOP). Opplæringslova § 5-5 inneheld bestemmingar om IOP. Her går det fram at IOP skal vise mål for opplæringa, innhaldet i opplæringa, og korleis den skal drivast. IOP skal bli utarbeidd etter at vedtak er fatta , den skal vere ei operasjonalisering av enkeltvedtaket, og er eit arbeidsverktøy for skolen/lærarane. IOP skal bli utforma på bakgrunn av enkeltvedtaket og den sakkunnige vurderingane. Føremålet med IOP er å utvikle kortfatta og praktiske planar til hjelp i planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringa.

Om vedtak

Rettar og plikter er knytt til enkeltvedtaket, og det er enkeltvedtaket som set rammer for kva slags spesialundervisning eleven har krav på. Eit vedtak om spesialundervisning skal vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva opplæringstilbod eleven skal få. Eit vedtak som berre tildeler eleven ein viss timeressurs utan å fastsetje nærmare kravet til

innhald i opplæringa, eller korleis den organisatoriske gjennomføringa skal vere, er ikkje nok.

Eit vedtak om spesialundervisning skal grunngjevast, jf forvaltningslova §§ 24, 25 og 27. Grunngjevinga skal vise til dei reglane vedtaket byggjer på. Vidare skal vedtaket nemne dei faktiske forholda som vedtaket byggjer på. Her kan det vere tilstrekkeleg å vise til den sakkunnige vurderinga. Dette føreset at den sakkunnige vurderinga er tilstrekkeleg klar. Vedtaket skal også nemne kva for hovudomsyn som har vore avgjerande for utøving av det forvaltningsmessige skjønnet.

Dersom vedtaket avviker frå tilrådinga i den sakkunnige vurderinga, skal vedtaket grunngjevast særskild.

Dokumentasjon

Fylkesmannen har fått tilsendt eit ark med informasjon og eit søknadsskjema om spesialundervisning for vaksne.

Sauda kommune har ikkje sendt inn sakkunnige vurderingar frå PPT eller enkeltvedtak om eventuell rett til spesialundervisning.

Fylkesmannen si vurdering

I intervju kom det fram at kommunen per i dag ikkje har vaksne med rett til spesialundervisning, men at kommunen årleg har 3-4 slagamma vaksne som mottek spesialundervisning. I desse tilfella gjer læraren med ansvar for spesialundervisning ein munnleg avtale med pasienten/pårørande. Man blir etter kvart einige om når ein skal avslutte opplæringa. Dette skjer også munnleg. Det blir skriva ein rapport om at saka blir avslutta. Det er bra at kommunen viser ei positiv innstilling til å hjelpe, mellom anna slagamma vaksne, ved at ein raskt kjem i gang med eit tilbod.

Kommunen har ikkje fatta enkeltvedtak om rett til spesialundervisning på grunnskolen sitt område. PPT har ikkje gjort sakkunnige vurderingar i forhold til dei vaksne som har motteke spesialundervisning i kommunen. I staden for å kontakte PPT i Sauda kommune, tek helsevesenet direkte kontakt med læraren med ansvar for spesialundervisning. Fylkesmannen vil gjere merksam på at det som kjem frå institusjonane i helsevesenet ikkje er å rekne som sakkunnige vurderingar knytt til opplæring. I opplæringslova § 5-6 står det at det er PPT som skal sørge for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering. I intervju kjem det fram at PPT i Sauda kommune ikkje er involvert i spesialundervisning for vaksne.

Kommunen har ikkje informert dei vaksne elevane dei no har om sine eventuelle rettar til spesialundervisning. Ut frå informasjonen Fylkesmannen har fått om at ein del av elevane er på eit lågt fagleg nivå, kan det vere tale om vaksne med rett til spesialundervisning.

Kommunen opererer med søknadsskjema med søknadsfrist. Det er ikkje anledning til å stille krav om søknad om spesialundervisning. Spesialundervisning er ein rett som gjeld for elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, jf opplæringslova § 5-1. Etter kartlegging av den einskilde vaksne vil skolen i samarbeid med PPT kunne vurdere rett til spesialundervisning.

Fylkesmannen sin konklusjon

Sauda kommune oppfyller ikkje krava i opplæringslova § 4A-2, jf kap. 5 og forvaltningslova, om rett til spesialundervisning på grunnskolen sitt 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 Forsvarleg system - § 4A-4 første ledd, jf § 13-10 andre ledd

Sauda kommune må etablere eit forsvarleg system for internkontroll knytt til retten til grunnskoleopplæring og retten til spesialundervisning i opplæringslova kapittel 4A, og bestemningar i forskrift til opplæringslova som gjeld vaksne. Sauda kommune må i samband med dette utarbeide:

- a. skriftlege rutinar som sikrar at kommunen får naudsynt informasjon om det som faktisk skjer i grunnskoleopplæringa for vaksne
- b. skriftlege rutinar som sikrar at det blir gjort løypande vurderingar av om praksis er i samsvar med lovkrava
- c. skriftlege rutinar som sikrar at det blir satt inn naudsynte tiltak dersom det blir avdekkja at praksis ikkje er i samsvar med lovkrava
- d. eit delegeringsreglement som på ein klar måte får fram kva for mynde som er delegert innafor vaksenopplæringa

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

Sauda kommune må sørge for at vaksne med behov for grunnskoleopplæring etter § 4A-1 får tilbod om slik opplæring. Kommunen må i samband med denne sørge for at:

- a. det blir laga ein rutinebeskriving av korleis vaksne skal få vurdert behovet for opplæring
- b. det blir fatta enkeltvedtak om inntak
- c. det i samband med realkompetansevurdering blir fatta enkeltvedtak og at realkompetansevurderinga blir dokumentert skriftleg

4.3 Rett til spesialundervisning etter § 4A-2

Sauda kommune må oppfylle krava i § 4A-2. Kommunen må sørge for at:

- a. PPT utarbeider sakkunnige vurderingar i høve spesialundervisning for vaksne
- b. Det blir fatta enkeltvedtak om rett til spesialundervisning

5. Oppfølging av tilsynet

Fylkesmannen ber om tilbakemelding frå kommunen om korleis avvika i rapporten er fulgt opp innan 01.12.2012.

6. Om rett til å klage

Den endelege tilsynsrapporten er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 og kan klagast på til Utdanningsdirektoratet. Ei eventuell klage skal sendast til Fylkesmannen i Rogaland innan tre veker frå det tidspunktet underretting om vedtaket er kome fram til vedkommande part, jf forvaltningslova §§ 28 og 29. Om utforming av klage vert vist til § 32.

Med helsing

Hallgeir Bø
ass. utdanningsdirektør

Sturle Holmen
tilsynsleiar

Hanne Sørli Ronæss
rådgivar