



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

TILSYNSRAPPORT

Vaksne sin rett til grunnopplæring

Suldal kommune
2013

Innhold

1. Tema, bakgrunn og målsetting for tilsynet.....	3
1.1 Tema for tilsynet	3
1.2 Bakgrunn for tilsynet.....	3
1.3 Målsetting for tilsynet	3
2. Gjennomføring av tilsynet.....	4
2.1 Rettsleg grunnlag	4
2.2 Tilsynsmetode	4
2.3 Dokumentasjon	4
3. Kva er kontrollert i tilsynet?	5
3.1 Forsvarleg system i samband med kapittel 4A.....	5
Rettslege krav	5
Dokumentasjon	5
Fylkesmannen si vurdering	5
Fylkesmannen sin konklusjon	6
3.2 Rett til grunnskuleopplæring etter § 4A-1	6
Rettslege krav	6
Dokumentasjon	6
Fylkesmannens vurdering	7
Fylkesmannen sin konklusjon	7
4. Kommenterar til førebels tilsynsrapport.....	7
Vedlegg 1. Oversikt over dei som blei intervjuet i tilsynet.....	9
Vedlegg 2. Rettslege krav	10

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 skuleeigar oppfyller plikta til å gi vaksne grunnskuleopplæring etter opplæringslova kapittel 4A. Som ein del av dette skal det kontrollerast om skuleeigar har etablert og sett i verk eit forsvarleg system for å sikre at vaksne får oppfylt rettane sine, jf. opplæringslova § 13-10 andre ledd.

Rettane etter § 4A-1 omfattar mellom anna vaksne som grunna sjukdom eller skade har behov for fornya grunnskuleopplæring, og vaksne som tidlegare har fått eit mangelfullt grunnskuletilbod. I tillegg omfattar rettane alle andre vaksne som treng grunnskuleopplæring, uansett grunn. Dette gjeld også vaksne som tidlegare har fullført grunnskulen, men som likevel treng grunnskuleopplæring. Vaksne kan ha rett til opplæring i heile eller delar av fag, og i grunnleggjande dugleikar (lesing, rekning osv.). Dette kan også bety opplæring i den grunnleggjande dugleiken å bruke digitale verkty. Grunnskuleopplæring kan saman med andre kvalifiserande tiltak inngå som ein del av introduksjonsprogrammet.

1.2 Bakgrunn for tilsynet

Innføringa av retten til grunnskuleopplæring for vaksne har bakgrunn i samfunnet sitt ønske om at alle skal ha grunnleggjande dugleik innafor skulen sine basisfag. Grunnleggjande dugleik er avgjerande for enkeltpersonar si deltaking i arbeidslivet og i samfunnslivet elles.

Undersøkingar om tilstanden i vaksenopplæringa har vist følgjande:

- berre ein firedel av kommunane har kartlagt og vurdert behovet for grunnskuleopplæring for vaksne
- om lag halvparten av kommunane har informert innbyggjarane sine om opplæringsrettane etter kapittel 4A i opplæringslova
- om lag ein firedel av kommunane hadde ikkje etablert eit rådgjevingstilbod som vaksne med opplæringsbehov kan kontakte
- en tredel av kommunane hadde ikkje etablert noko grunnskuletilbod for vaksne i 2007
- på landsbasis var det i 2012/2013 registrert 5 882 vaksne deltakarar i ordinær grunnskuleopplæring. Over 85 prosent av desse var minoritetsspråklege. Noko under halvparten av deltakarane var under 25 år (Kjelder: Riksrevisjonen 2007-2008, Utdanningsdirektoratet 2009, VOX 2011, GSI-tal per 01.10.2012)

Riksrevisjonen sin rapport frå 2007 understrekar at det er viktig at målgruppa får kjennskap til rettane sine, slik at det er mogleg for dei 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 få moglegheit til å skaffe seg grunnleggjande dugleik eller til å oppnå fullført grunnopplæring som basis for vidare skulegang. 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 pliktene dei er pålagde i eller i medhald av opplæringslova, jf. § 14-1.

2.2 Tilsynsmetode

I dette tilsynet er det innhenta skriftleg dokumentasjon og gjennomført intervju som grunnlag for å vurdere om kommunen fyller lovkrava som gjeld for tilsynsmaet. Tilsynet inneber at tilsende dokument og intervjureferat blir gjennomgått og vurderte i samband med lovkrav i opplæringslova og forvaltningslova.

Fylkesmannen gjer merksam på at tilsynsrapporten ikkje gir ei heilskapsvurdering av kommunen si grunnskuleopplæring for vaksne. Rapporten handlar berre om resultat frå dei områda som har vore kontrollerte i dette tilsynet.

Tilsynet kan resultere i pålegg. Eit pålegg blir gitt når det blir avdekt 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	26.04.13
Frist for innsending av utgreiingar og dokumentasjon	28.06.13
Opningsmøte og intervju	10.09.13
Førebels tilsynsrapport/sluttmøte	22.10.13
Frist for tilbakemelding frå kommunen	12.11.13
Endeleg tilsynsrapport med vedtak om pålegg om endring	22.11.13

2.3 Dokumentasjon

Kommunen blei beden om å sende inn følgjande dokumentasjon:

1. Skriftleg system for å sikre at vaksne sin rett etter kapittel 4A blir ivareteken, jf. § 4A-4, og kravet til forsvarleg system i opplæringslova § 13-10, mellom anna:
 - a) organisasjonsplan for grunnskuleopplæring for vaksne
 - b) tilstandsrapport/kvalitetsrapport siste år
 - c) rutinar for sakshandsaming knytt til vaksne sin rett etter § 4A-1
2. Alle enkeltvedtak siste to år, §§ 4A-1, 4A-7 og 4A-9
3. Alle klagar på enkeltvedtak siste to år, §§ 4A-1, 4A-7 og 4A-9
4. Døme på realkompetansevurdering i form av enkeltvedtak og dokumentasjon, § 4A-1 og forskr. § 4-13
5. Døme på dokumentasjon (kompetansebevis/vitnemål) på gjennomført opplæring

Fylkesmannen bad vidare om ei utgreiing for korleis kommunen arbeider for å sikre vaksne sin rett til grunnskuleopplæring etter opplæringslova kapittel 4A og § 13-10.

3. Kva er kontrollert i tilsynet?

3.1 Forsvarleg system i samband med kapittel 4A

Opplæringslova § 13-10 andre ledd stiller krav til skuleeigar 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 grunnskuleopplæring 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 grunnskuleopplæring og vidaregåande opplæring for vaksne, første ledd:

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

Opplæringslova § 13-10 andre ledd, første punktum:

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

For nærare oversikt over lovkrava blir det vist til vedlegg 2.

Dokumentasjon

Suldal kommune sendte først inn:

- Organisasjonsplan for grunnskuleopplæringa for vaksne
- Årsmelding og rekneskap 2012
- Dokumentet “Kvalitetssystem for vaksneopplæringa i Suldal kommune”
- Attestar for grunnskuleundervisning
- Utskrift av informasjon på heimesida, datert 20. august 2013

Etter førebels tilsynsrapport sendte kommunen inn:

- Årshjul
- Delegeringsreglement
- Brev frå oppvekstsjef om avvik gjeldande utskrivning
- Enkeltvedtak knytt til § 4A-2
- Brev frå oppvekstsjef om avvik knytt til § 4A-2-enkeltvedtak

Fylkesmannen si vurdering

Suldal kommune har i november 2013 ingen vaksne som får grunnskuleopplæring. I førre skuleår hadde kommunen opp mot 20 vaksne elevar. I august 2013 fekk kommunen inn ein søknad om grunnskule frå ein vaksen. Kommunen var budd på å lage enkeltvedtak, men den vaksne ønskte heller å påbyrje vidaregåande opplæring. Kommunen sa i intervju at ein er innstilte på å sette i gang grunnskuleopplæring om det igjen blir aktuelt. Sjølv med eit lågt elevtal krev opplæringslova eit forsvarleg system for oppfølging av om rettane blir ivaretekne. Inngår Suldal kommune i eit samarbeid med ein

annan kommune, må kommunen inngå ein skriftleg interkommunal avtale som tydeleggjer kva dei ulike kommunane har ansvaret for.

Fylkesmannen fekk tilsendt ny dokumentasjon 4. november 2013. For at kommunen skulle få vist å dei har eit forsvarleg system på vaksenopplæringsfeltet, blei det opna for at kommunen kunne sende inn døme på forsvarleg system knytt til § 4A-2 andre ledd, sjølv om denne paragrafen ikkje er ein del av tilsynet. Kommunen har i dag vaksne med vedtak om rett etter § 4A-2 andre ledd. Den innsendte dokumentasjonen etter den førebelse tilsynsrapporten viser at kommunen no har innarbeidd eit forsvarleg system som kan nyttast på heile kapittel 4A.

I den nye dokumentasjonen kjem det fram at dagleg leiar for vaksenopplæringa no er delegert oppgåver. Mynde til å fatte enkeltvedtak er delegert frå rådmann til oppvekstsjef. Dei vedlagte enkeltvedtaka er slik sett i tråd med delegeringsreglementet.

Fylkesmannen sin konklusjon

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

3.2 Rett til grunnskuleopplæring etter § 4A-1

Rettslege krav

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

Opplæringslova § 4A-1 Rett til grunnskuleopplæring for vaksne

”Dei som er over opplæringspliktig alder, og som treng grunnskuleopplæring, 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 grunnskuleopplæring for vaksne. Opplæringa skal tilpassas behovet til den enkelte.
Opplæringa og undervisningsmateriellet er gratis.”

For nærare oversikt over lovkrava blir det vist til vedlegg 2.

Dokumentasjon

Suldal kommune sendte først inn:

- Rutine for inntak til grunnskuleopplæringa for vaksne
- Søknadsskjema knytt til rett etter § 4A-1
- Vedtak om rett etter § 4A-1
- Timeplanar
- Vedtak om utskriving av grunnskuleklassen
- Informasjonsark til elevane om eksamen

Etter førebels tilsynsrapport sendte kommunen inn:

- Eigenvurderingsskjema til bruk ved tilsyn med vaksenopplæringa
- Internt notat om lovkrav knytt til § 4A-1

- Søknadsskjema knytt til rett etter § 4A-1
- Mal for enkeltvedtak om rett etter § 4A-1
- Enkeltvedtak om rett etter § 4A-1 (Vedtak om avslutning av grunnskoleopplæring i Suldal kommune)
- Døme på realkompetansevurdering (ikkje enkeltvedtak)
- Døme på vitnemål

Fylkesmannens vurdering

I førebels tilsynsrapport bad vi om ei rutinebeskriving om korleis kommunen vurderer retten etter § 4A-1. Vi har no fått tilsendt eit internt notat om lovkrav knytt til § 4A-1. Notatet er noko spinkelt i innhald. To kulepunkt omtalar hovudgruppene som kan ha rett, men desse er for generelle til at ein som er ny på feltet vil forstå dette. Eit internt skriv om korleis kommunen vurderer retten bør vere ei konkretisering av lovteksten. Eit døme er kva ein kan leggje i formuleringa «treng meir grunnskoleopplæring». Vi ser at informasjon om korleis kommunen tenkjer om dette er å finne andre stader i den innsendte dokumentasjonen, mellom anna i det permanente oppslaget på kulturhuset. I oppslaget står det at retten gjeld dei som treng vitnemål for å kunne søkje vidaregåande opplæring. Etter ei samla vurdering finn vi at kommunen si forståing av korleis ein skal vurdere rett etter § 4A-1 er god. Rutinebeskrivinga i form av det interne notatet er i seg sjølv mangelfull, noko som gjer at vi vil anbefale at ein ser nærare på notatet for å gjere det meir konkret.

Vi har motteke døme på enkeltvedtak. Vedtaka inneheld det dei skal, men er anonyme. Vi har bedt om døme på enkeltvedtak, og har då meint at det skal vere reelle enkeltvedtak med all informasjon, også namn. I tillegg manglar enkeltvedtaka signatur frå dagleg leiar. Dei innsendte enkeltvedtaka viser til Statens Utdanningskontor som klageinstans. Klageinstansen heiter i dag Fylkesmannen i Rogaland.

Kommunen har til no ikkje fatta enkeltvedtak om realkompetansevurdering. Vi vel å lukke korreksjonspunktet av to grunnar. For det første kan kommunen no vise til at dei vil vere i stand til å realkompetansevurdere vaksne. Vedlagt har vi fått eit dokument som viser at faglærer i engelsk driv kartlegging med utgangspunkt i kompetansemåla for 10. trinn i Kunnskapsløftet. Vi vil i den samanheng presisere at kommunen kan krevje eit visst språknivå før det blir aktuelt å realkompetansevurdere, i og med at opplæringsspråka i Noreg er norsk og samisk. Av den grunn kan ikkje den vaksne krevje at realkompetansevurdering skjer på eit anna språk enn desse to, som igjen ikkje forpliktar kommunen å stille med tolk. For det andre viser kommunen i den innsendte dokumentasjonen at det no blir fatta konkrete og klare enkeltvedtak. Det vil vere mogleg for kommunen å overføre dette til enkeltvedtak om realkompetansevurdering når det blir aktuelt.

Fylkesmannen sin konklusjon

Suldal kommune sitt tilbud om grunnskuleopplæring for vaksne er i tråd med krava i § 4A-1, jf. forvaltningslova.

4. Kommenterarar til førebels tilsynsrapport

Den endelege tilsynsrapporten er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 og kan klagast på til Utdanningsdirektoratet. Ein eventuell klage skal sendast til Fylkesmannen i Rogaland innan tre veker frå det tidspunktet underretting om vedtaket er komme fram til

vedkommande part, jf. forvaltningslova §§ 28 og 29. Om utforming av klage blir det vist til § 32.

Med helsing

Sturle Holmen
tilsynsleiar

Randi Høyland
rådgjevar

Thomas W. Thomassen
rådgjevar

Vedlegg 1. Oversikt over dei som blei intervjuet i tilsynet

Namn	Stilling
Øyvind Valen	Rådmann
Sigrund Kleppa	Oppvekstsjef
Ellen Jensen Roalkvam	Dagleg leiar

Vedlegg 2. Rettslege krav

Gjennomgangen av dei rettslege krava nedanfor gir ikkje det fulle rettskjeldebiletet knytt til vaksne sin rett til opplæring i grunnskule eller vaksne sin rett til vidaregåande opplæring. Gjennomgangen har likevel med dei sentrale reglane for tilsynet i 2013.

Opplæringslova kapittel 4 A - Opplæring spesielt organisert for vaksne

Vaksne sin rett til opplæring er tatt inn i opplæringslova og forskrift til opplæringslova. Opplæringslova kapittel 4 A, "*Opplæring spesielt organisert for vaksne*", vart lagt til ved lov i 2000, men enkelte reglar vart ikkje sette i verk før i 2002.

Opplæringslova § 4A-1 regulerer retten til grunnskuleopplæring for vaksne, og § 4A-3 regulerer retten til vidaregåande opplæring for vaksne. Etter opplæringslova § 4A-4 er det kommunen som har plikt til å sørge for grunnskuleopplæring for vaksne, og fylkeskommunen som har plikt til å sørge for vidaregåande opplæring for vaksne.

For å ha rett til grunnskuleopplæring må man oppfylle tre vilkår; ein må vere over opplæringspliktig alder (jf. § 2-1), ein må ha behov for grunnskuleopplæring, og ein må ikkje ha rett til vidaregåande opplæring etter § 3-1. Ein har berre rett til opplæring i dei faga ein treng for å få vitnemål for fullført grunnskuleopplæring. Opplæring og undervisningsmateriell skal vere gratis for vaksne i grunnskulen, jf. § 4A-1 andre ledd.

Man kan ikkje stille krav om dugleik i norsk.

Enkeltvedtak om inntak

Når kommunen har inntak av elevar etter opplæringslova § 4a-1, er dette enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2. Forvaltningslova sine reglar for sakshandsaming og utforming av enkeltvedtak skal følgjas. Slike vedtak er skriftlege og kan bli påkлага 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 ein rett den enkelte har, kva slags opplæring og fag som skal gis, kva omfang opplæringa skal ha og korleis opplæringa skal organiserast.

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

Informasjon

For di retten til opplæring for vaksne først blir utløyst etter søknad, føreset det at den vaksne har kunnskap om retten. Føresegnene i opplæringslova gir ikkje skuleeigar plikt til å opplyse om retten til grunnskuleopplæring for vaksne, og staten har derfor 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 driver noko informasjonsarbeid på området. Dersom en person kontaktar kommunen eller et vaksneopplæringsssenter med en førespurnad angående grunnskuleopplæring for vaksne, vil kommunen/senteret ha plikt til å gi vedkommande rettleiing om hans/hennes rettar etter opplæringslova. Dette følgjer av den generelle rettleiingsplikta som er heimla i forvaltningsloven § 11. For at retten til opplæring skal vere reell, må det bli gitt informasjon om korleis man går fram når man 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 finnes søknadsskjema og ein rutine/prosedyre for behandling av søknaden.

Behov for grunnskuleopplæring for vaksne

Retten til grunnskuleopplæring er basert på opplæringsbehovet til den vaksne. Dette kan vere opplæring i dei faga som er nødvendig for å få vitnemål, jf. forskrift til opplæringslova § 4-33, nokre av desse faga, eller delar 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 uttrykke seg skriftleg og munnleg, lese, rekne og å bruke

digitale verkty. At behovet for grunnleggjande dugleik også er omfatta av retten til grunnskuleopplæring for vaksne, 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, takast i bruk i grunnskuleopplæring for vaksne. Dette gjeld også opplæring i ein eller fleire av de grunnleggjande dugleikane.

Kommunen må foreta ei konkret vurdering av søkarens behov for opplæring. Vaksne med rett til grunnskuleopplæring har også rett til rådgiving for å kartlegge kva slags tilbod søkaren har behov for, jf. opplæringslova § 4A-7.

Realkompetansevurdering

Forskrift til opplæringslova § 4-13 opnar for ei realkompetansevurdering av vaksne på grunnskulen sitt område. Ei slik vurdering inneber at kompetanse som er opparbeidd tidlegare i livet gjennom skulegang, yrkesliv og fritid, kan bli vurdert som likeverdig med kompetanse oppnådd gjennom grunnskuleopplæring. På denne måten treng ikkje den vaksne å gjennomgå opplæring i alle fag som det er krav om for å få grunnskulevitnemål, men kan få delar eller heile fag godskrive på grunnlag av realkompetanse. Bli heile faget godkjent, som inneber at ein minst må oppnå karakteren 2, er det å rekne som bestått. Faget blir då ført på vitnemålet som bestått, med fagmerkna "realkompetansevurdert". Bli delar av faget bestått, seier dette kva som vil vere restopplæringa i faget. Den vaksne skal likevel ha sluttvurdering (standpunktkarakter og eventuell eksamen) i heile faget. Ein realkompetansevurdering er eit enkeltvedtak, jf. avsnittet "enkeltvedtak om inntak" på førre side. Brev datert 12. mai 2010 frå Utdanningsdirektoratet inneheld nærare detaljar om ordninga.

I tillegg til at opplæringa skal bli tilpassa den einskilde vaksne sin realkompetanse og behov for opplæring, skal opplæringa også bli tilpassa den einskilde sin livssituasjon. Ein slik tilpassing er viktig for å sikre at tilbodet blir reelt. Dette kan innebere at:

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

Opplæringa i offentleg vidaregåande skule eller i lærebedrift skal vere gratis, jf. § 4A-3 fjerde ledd.

Læreplanane for fag

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

Opplæringslova § 13-10 – Krav til forsvarleg system

I opplæringslova § 13-10 andre ledd blir det stilt krav til skuleeigar om å ha eit forsvarleg system for å vurdere og følgje opp at "krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte". Dermed skal også krava til opplæring organisert for vaksne bli ivareteke gjennom eit forsvarleg internkontrollsystem.

I forarbeida til § 13-10¹ heiter det at:

- Systemet skal vere eigna til å avdekkje eventuelle forhold som er i strid med lov eller forskrift.
- Systemet skal sikre at det blir sett i verk adekvate tiltak der det er naudsynt.

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

- Eit forsvarleg system føreset jamnleg resultatoppfølging og vurdering av om lovverket blir følgt.
- Skuleeigarane står fritt til å utforme sine egne system, tilpassa lokale forhold.

Overordna om systemkravet

Les ein § 13-10 og forarbeida i samanheng er det klart at systemkravet inneber eit krav til skuleeigar om aktiv, planmessig og kontinuerleg styring med sikte på at krava i opplæringslova og tilhøyrande forskrifter til ein kvar tid blir oppfylt i organisasjonen deira. Dette føreset regelmessige rutinar for kommunikasjon og samhandling mellom skuleeigar sin administrasjon og underliggjande verksemdar (skular) i organisasjonen. Med rutinar meiner ein her angiving av kva som skal utføres, kven skal gjere det, korleis det skal gjerast, og når det skal skje.

Skuleeigarane sitt system skal vere beskrive skriftleg. Dette for å sikre at systemet er konsistent og robust mot personellmessige og organisatoriske endringar i organisasjonen. Den skriftlege systembeskrivinga skal angi kva rutinar for kartlegging, vurdering, korrigering, kommunikasjon og samhandling som samla realiserer systemet sine mål.

Den einskilde skuleeigar sitt system, slik det er beskrive skriftlig, må dessutan være implementert i organisasjonen. Det inneber at det er eit reiskap i arbeidsdagen til dei involverte i organisasjonen. Det er korleis systemet fungerer i praksis som er det avgjerande med omsyn til om det er i tråd med krava til et fungerande internkontrollsystem i § 13-10. Det avgjerande, i tråd med opplæringslova § 13-10 andre ledd, er i alle tilfelle at systemet som heilskap, både skriftleg beskrive og slik det blir gjennomført i praksis, framstår som eigna til for det første å avdekkje forhold som er i strid med regelverket. For det andre må systemet vere ein garanti for at lovlig tilstand blir [gjen-]oppretta i dei tilfelle rettsstridige forhold er avdekka.

På bakgrunn av dette kan det trekkast fram enkelte funksjoner som skuleeigar sitt system skal innehalde:

- Det skal foretas kontinuerlege vurderingar av om praksis og tilstand i organisasjonen oppfyller krava i opplæringslova med forskriftsverk. Ein føresetnad for å kunne gjere dette på ein forsvarleg måte er kjennskap til kva krav opplæringslova med forskriftsverk stiller til praksis og tilstand. Systemet må derfor innehalde rutinar for å sikre at alle som har oppgåver knytt til opplæringslova har tilstrekkeleg kunnskap om innhald og krav i dei føresegnene som er relevante for dei.
- Vidare er det en føresetnad for å kunne vurdere praksis opp mot krava i lovverket at praksisen kartleggjast slik at skuleeigar har nødvendig kunnskap om den faktiske tilstanden i organisasjonen. Systemet må derfor ha rutinar for korleis slik nødvendig informasjon blir skaffa til vege. Nærleggjande verkemidlar vil vere rutinar for rapportering frå til dømes lærar til rektor, frå rektor til skuleeigar sin administrasjon mv.
- Det skal vidare føreliggje rutinar for å vurdere informasjonen som har komme fram om den faktiske tilstanden. Vurderingstemaet er om praksisen er i tråd med til krava som er oppstilt i regelverket. Systemet må derfor innehalde rutinar som sikrar at det blir gjort løypande vurderingar av om praksis møter krava i regelverket.
- Dersom det gjennom denne vurderinga blir avdekka at praksis er i strid med lovbestemte krav, skal nødvendige tiltak for å gjenopprette lovleg tilstand bli sett i verk. Systemet må derfor sikre at det blir sett inn nødvendige og effektive tiltak dersom det blir avdekka praksis som ikkje er i tråd med regelverket.

Det kjem klart fram i forarbeida at kravet til systemet er dynamisk, og at skuleeigarane har fridom med omsyn til å gi systemet ei utforming som er tilpassa lokale forhold. Arten og omfanget av rutinar som er nødvendig for å oppfylle lovkravet må vurderast konkret i det einskilde tilfellet, mellom anna ut i frå kommunen/fylkeskommunen sin storleik, organisasjon mv. Til dømes vil det typisk i små kommunar/fylkeskommunar vere lettare for å ha oversikt og holde seg oppdatert om skulesituasjonen/opplæringssituasjonen generelt, og om vaksenopplæring spesielt, enn kva som er tilfellet i større organisasjonar. Slike faktorar vil ha betydning for vurderinga av kva slags krav til størrelse, innhald og innretning som er tilstrekkeleg for å anse systemet som forsvarleg i det konkrete tilfellet. At skuleeigar kan tilpasse systemet etter lokale forhold betyr likevel ikkje at det kan gjerast unntak frå kravet om å gjere det skriftleg.

Kravet til forsvarleg system i samband med kapittel 4 A

Det forsvarlege systemet skal sikre at krava i kapittel 4 A blir overhalde gjennom hele skuleeigars organisasjon og eventuelt andre dersom opplæringa blir gjennomført av andre enn denne.

Det er krav om at skuleeigar på ein eller annan måte kommuniserer og er i kontakt med nivået under seg, det vil si skulen, vaksenopplæringscenteret eller fengselet (ved leinga). For å etterleve kravet til system må det kunne bli forventa at skuleeigar har satt opp faste møtepunkt for å sikre seg at skulen/senteret/fengselet blir drifta i samsvar med regelverket.

Skuleeigar kan delegerer oppgåver til nivået under seg (den instansen som gir opplæringa), men må på hensiktsmessig vis følgje opp at reglane for vaksenopplæring blir etterlevd. Som eit minimum må det kunne krevjast at ein slik delegering er skriftleggjort og datert, slik at delegeringa er etterprøvbar og lett kommuniserbar i organisasjonen som får delegeringa. Delegeringa må vere datert etter at reglane i kapittel 4 A blei iverksett, da det på denne måten er tydeleg at det er delegasjon for dei nyaste reglane som gjelder. Dersom skuleeigar delegerer mynde til å fatte enkeltvedtak må dette komme tydeleg fram i eit delegasjonsreglement. Skuleeigar har uansett det overordna ansvaret for at eit forsvarleg system er etablert og implementert.

Når skule/vaksenopplæringscenter gjennomfører opplæringa, må rektor/skuleleiinga vere informert om kva kravet til eit forsvarleg system inneber, det vil mellom anna omfatte kravet til vurdering av opplæringa og om kravet til å korrigere svikt ved denne. Rektor/skuleleiinga må dessutan vere instruert om at det fortløypande skal rapporterast om problem eller behov knytt til vaksenopplæringa ved skulen/senteret som krev skuleeigar sin merksemd. Dette kan typisk vere manglande ressursar til å organisere opplæringa på ein forsvarleg måte.

Vidare må rektor/skuleleiinga bli følgt opp av skuleeigar i rimelig grad. Kva som er tilstrekkelig oppfølging, og kva form denne skal ha, må bli vurdert konkret i det enkelte tilfelle. Nokre faste møtepunkt må det vere, til dømes gjennom styringssamtalar og årsrapportering. Dersom rektor ofte tek kontakt med skuleeigar vedrørende opplæringa ved skulen/senteret, kan det bli stilt mindre krav til frekvensen av dialog på skuleeigar sitt initiativ, enn dersom rektor i stor grad forhold seg passiv.

Skuleeigar skal ha en beredskap med omsyn til oppfølging av informasjon som ein får om vaksenopplæringa. Slik informasjon kan framkomme gjennom rapportering frå rektor eller på anna måte.

Rektor/skuleleiinga skal sørgje for at det ligg føre fungerande rutinar for vurdering av vaksenopplæringa ved sin skule/senter. Dette inneber at lærarane ved skulen/senteret og anna relevant personell må vere innforstått med at dei skal rapportere til skulen si leing dersom problem knytt til vaksenopplæringa oppstår.

Det må stilles særlege krav til system dersom skuleeigar sjølv ikkje står for opplæringa. Det stilles likevel ikkje krav til at skuleeigar dagleg er i kontakt med skulane/senter for vaksenopplæring/andre tilbydarar for å bringe på det reine korleis opplæringa skjer eller fungerer i forhold til den einskilde tilbydar på den einskilde skulen. Det er tilstrekkeleg at rektor/skuleleiinga er delegert oppgåva med å sjå til at reglane for vaksenopplæring på grunnskulen sitt område blir oppfylt på sin skule. I slike tilfelle er det svært viktig at skuleeigar følgjer opp at opplæringa som blir gitt av andre tilfredsstillar krava i opplæringslova.

Der andre enn skulane gjennomfører opplæringa, typisk ved fjernundervisning og studieforbund, må det krevjast at skuleeigar blir halde løypande orientert gjennom rapporteringar og evalueringar. Skuleeigar vil uansett tilbydar ha ansvar for å dokumentere gjennomført opplæring. Det må difor kunne krevjast at skuleeigar har eit system for å sikre at dei vaksne får dokumentert si opplæring, og at vurdering er gjennomført, uavhengig av kven som gjennomfører opplæringa.